

Hacer posible, en términos políticos, la convivencia equilibrada entre la administración eficiente de los recursos (a través del libre mercado) y la justicia social (por medio de un Estado redistribuidor) sigue siendo objeto de debate tanto en el plano teórico como en el ideológico en el siglo XXI. A esta posibilidad, de notable impacto mediático en etapas de crisis, contribuyó a lo largo del siglo pasado, y tomando como referente la Alemania surgida de la II Guerra mundial, la corriente económico-política denominada como "Economía Social de Mercado" (*Soziale Marktwirtschaft*). Responsable del no tan sorprendente 'milagro económico' germano de posguerra, en este artículo analizamos su recorrido histórico y sus claves doctrinales, esbozando una interpretación historiográfica sobre la relación entre administración y justicia a través de la noción de 'función social de la economía', planteada en un contexto de urgente desarrollo socioeconómico nacional.

**Palabras clave:** competencia, desarrollo, economía social de mercado, ordoliberalismo, tercera vía.

**The Social Economy of the Market. A Reference Point for the Contemporary Debate between Economic Development and Social Justice**

To make a balanced coexistence between efficient administration of resources (through the free market) and social justice (through a redistributing state) possible in political terms continues to be the subject of debate on both the theoretical and the ideological plane in the 21<sup>st</sup> century. The economic-political current known as the "social economy of the market" (*Soziale Marktwirtschaft*), taking post-WWII Germany as a reference point, has contributed over much of the past century to this possibility, which has had notable media impact in times of crisis. In this article we analyze the historical development and key doctrines of said current which was responsible for post-war Germany's not-so-surprising "economic miracle", by outlining a historiographical interpretation of the relationship between management and justice, through the notion of "social function of the economy" put forward within a context of urgent national socio-economic development.

**Key words:** competition, development, the social economy of the market, Ordoliberalism, the Third Way.

**A economia social de Mercado. Um referente para o debate contemporâneo entre desenvolvimento econômico e justiça social**

Fazer possível, em termos políticos, a convivência equilibrada entre a administração eficiente dos recursos (por meio do livre Mercado) e a justiça social (por meio de um Estado redistribuidor) continua sendo objeto de debate tanto no plano teórico quanto no ideológico no século XXI. A esta possibilidade, de notável impacto mediático em etapas de crise, contribuí, ao longo do século passado e tomando como referente a Alemanha surgida da Segunda Guerra Mundial, a corrente econômico-política denominada como "Economia social de Mercado" (*Soziale Marktwirtschaft*). Responsável pelo não tão surpreendente "milagre econômico" germânico de pós-guerra, neste artigo analisamos seu percurso histórico e suas chaves doutrinárias, e esboçamos uma interpretação historiográfica sobre a relação entre administração e justiça, por meio da noção de "função social da economia", proposta em um contexto de urgente desenvolvimento socioeconômico nacional.

**Palavras chave:** competência, desenvolvimento, economia social de mercado, ordoliberalismo, terceira via.

Recibido: marzo de 2012 / Aprobado: noviembre de 2012.

**CORREO IMPRESO:** Departamento de Sociología y Política Social. Vicedecano de Prácticas: Orientación, Empleo y Comunicación. Facultad de Trabajo social. Universidad de Murcia. 30071 Espinardo. Murcia. Spain.

# La economía social de mercado, un referente para el debate contemporáneo entre desarrollo económico y justicia social

SERGIO FERNÁNDEZ RIQUELME\*

## 1. Introducción. La función social de la economía

En 1947 Alfred Müller-Armack (1901-1978) puso nombre a una nueva propuesta de ordenación de la función social de la economía. A partir de las tesis ordoliberales del profesor Walter Eucken (1891-1950), Müller-Armack planteó, en su obra *Liderazgo de economía y economía de mercado*, la propuesta de una 'tercera vía' (*Dritter weg*, en palabras de su coetáneo Wilhelm Röpke [1899-1966]) capaz de mediar entre la justicia social y la economía de mercado ante las urgentes necesidades de una Alemania (en este caso de la naciente RFA) vencida en el campo de batalla, sancionada moralmente y destruida en el plano material tras la II Guerra mundial. Esta propuesta, bajo el lema de *Fórmula Irena* (matriz de la *irenología* o ciencia de la paz), buscaba la paz social y el desarrollo del bienestar ciudadano a través de la colaboración público-privada en la gestión de lo económico. Por ello subrayaba que el objetivo final de esta propuesta era poner los pilares de una economía que, desde la base de la libre y óptima competencia, combinara la iniciativa empresarial y el progreso comunitario a través del impulso común de incremento sostenido de la capacidad económica nacional (Müller-Armack 1976).

Paralelamente, el político democristiano Ludwig Erhard (1897-1977) tomó esta idea como base de su programa político. A partir las concepciones ordoliberales, democristianas y liberales sobre la economía política presentes en esta ida, Erhard se planteaba, en el plano de la Administración Pública, un nuevo instrumento de ordenación económica, dirigido al progreso urgente de su destruido país y, en el doctrinal, una alternativa práctica solvente y eficaz a la ortodoxia ideológica pretendida

\* Profesor de Historia y Política Social. Universidad de Murcia (España).  
CORREO-E: serferi@um.es

para los dos grandes paradigmas socioeconómicos del momento: comunismo y capitalismo. Pero serían los hechos posteriores los encargados de demostrar su eficacia como herramienta fundamental de la política económica federal alemana en dos fases, entre 1949 y 1966 y entre 1982 y 1988 (llegando a ser consensuada entre la RFA y la RDA, los dos Estados de la Alemania de posguerra, como base monetaria y fiscal en el pacto entre ambas desde 1990).

Ahora bien, ambos pilares básicos de este programa, el político (administración) y el económico (competencia), entraron, no siempre, en plena comunión con sus adversarios a la hora de definir un modelo de crecimiento económico y paz comunitaria. La reivindicación de la función social de la economía, como mediación entre libertad (económica) y justicia (social), parecía común entre socialdemócratas (*keynesianos*), estatistas (*socialistas de cátedra*), liberales ortodoxos (*manchesterianos*) y liberales sociales (*ordoliberal*); pero el medio de alcanzarla planteaba las disyuntivas clásicas entre el 'Estado interventor' (J. M. Keynes), la 'moralización de la economía' (G. Schmoller), la 'mano invisible' (F. Von Mises) o el 'equilibrio imperfecto' (A. Müller-Armack). En el fondo, lo que se dilucidaba volvía a ser el papel del Estado, el rol de la Administración social moderna en el control y satisfacción de las necesidades humanas, como ya atisbó a través del concepto de *Daseinvorsorge* (o 'procura existencial') Ernst Fortshoff (Molina 2004).

En este contexto, la economía social de mercado planteó un modelo general de organización de la economía capitalista a través de la libre asignación de recursos en un espacio nacional de competencia óptima, de colaboración comunitaria y de intervención estatal limitada a situaciones de dominación monopolística o de marginación socioeconómica. Como veremos, esta propuesta integraba el ideal solidario y subsidiario del humanismo cristiano (común a sus promotores católicos y luteranos), las ideas de competencia y de orden 'equilibrado' del liberalismo social ('Ordo') y las necesidades básicas de reconstrucción posbélica. En él, la defensa de la libre iniciativa y de la competencia empresarial en el mercado se ligaba, sin traumas ideológicos, con la intervención político-social del Estado a la hora de corregir las ineficiencias e injusticias del normal funcionamiento del sistema capitalista; pero siempre desde las condiciones institucionales, éticas y sociales democráticas, y bajo el imperativo de la interrelación

entre el principio de la libertad del mercado con el principio de la equidad social (Nonhoff 2006).

El tiempo histórico del que hemos hablado dio origen y sentido a esta economía social de mercado y a su fin esencial: administrar el orden económico desde la complementariedad estatal y la responsabilidad social, en aras de un desarrollo comunitario sostenido y sostenible. Así se justificaba aunar los posibles beneficios del sistema económico de mercado, como el fomento de la iniciativa individual y de la capacidad de emprender, o la mejora de la productividad y de la eficiencia, con los valores básicos de la doctrina social cristiana, como la defensa de la dignidad esencial del ser humano en la distribución de recursos, o la necesidad de la solidaridad y la cooperación a la hora trabajar de manera comunitaria. Libertad individual y responsabilidad personal, derechos económicos y obligaciones sociales; esta fórmula pareció dar resultado en un país desolado. Concibiendo el liberalismo sin dogmas individualistas ni prejuicios apriorísticos respecto al Estado, lograron un desarrollo material sin parangón en su tiempo histórico (exceptuando, quizás, la reconstrucción japonesa), reivindicaron un Estado sometido al principio de subsidiariedad, y permitieron una administración político-social centrada en la justicia social, el bienestar común y el orden comunitario (Fernández Riquelme 2010).

## 2. *Wirtschaftswunder*. La historia del milagro alemán

Mucho se ha escrito sobre el llamado 'milagro alemán' de la segunda posguerra mundial. En 1950 el diario anglosajón *The Times* definía de esta manera el súbito crecimiento macroeconómico de la RFA (y también de la República de Austria) al calor de la ocupación aliada y el Plan Marhsall (*European Recovery Program*, 1947-1951). Bajo la batuta gubernamental del Kanzler Konrad Adenauer y la dirección económica de Erhard, este 'milagro' se centró en asegurar una continua baja inflación (mediante una nueva divisa, el marco), un rápido crecimiento de la producción industrial (especialmente desde la privatización de las antiguas industrias estatales) y la creación de un mercado común europeo (inicialmente centrado en la producción del carbón). Un país devastado y ocupado se aliaba con la Francia gaullista en pro de la paz y el crecimiento.

El fin de la II Guerra mundial dejó a la nueva RFA con datos socioeconómicos terribles: devastación de amplias zonas urbanas, paralización de las grandes redes productivas, millones de refugiados internos, tasas casi absolutas de desempleo, generalización del mercado negro, inflación desbocada (ante el desprecio generalizado al antiguo *Reichmark*). Dividida de la zona ocupada por los soviéticos (y en tensión constante con la nueva RDA, especialmente tras el suceso del 'bloqueo de Berlín'), la Alemania pro occidental necesitaba de un 'auténtico milagro'. Y este se concretó con las primeras ayudas aliadas del citado Plan Marshall, y con el nombramiento de Erhard como director general de economía de las zonas de ocupación estadounidense y británica en 1948 (James 1994).

El plan de Erhard se centró, inicialmente, en una serie de reformas que asegurasen el funcionamiento de los sectores productivos de bienes de primera necesidad, el control de la inflación mediante el *Deutsche Mark* y la eliminación progresiva de las reglamentaciones burocráticas de guerra (las heredadas del III Reich y las impuestas por las fuerzas ocupantes) a la libre creación de establecimiento y a las transacciones mercantiles básicas. Estas medidas de choque, que suscitaron la oposición de las fuerzas socialdemócratas y sindicalistas emergentes, pusieron las bases para un nuevo modelo de economía de Mercado en la RFA, que llevó al país a un crecimiento del PIB en más de un 8 por ciento durante la década de los 50, especialmente derivado del aumento de la producción industrial en torno al 11 por ciento y de las exportaciones de hasta un 20 por ciento. A ello se unieron el impulso de medidas para aumentar la productividad de las unidades laborales y del propio trabajador, el descenso del desempleo hasta el 1,3 por ciento en 1960 y el descenso de la inflación hasta el 1,1 por ciento interanual. Pero la particularidad de este modelo de ordenación capitalista fue su vinculación equilibrada con Estado social. De ahí nacía una versión germana del bienestar social centrada en el pleno empleo, la colaboración público-privada y la concertación social, más que como estrategia puntual, como cultura de trabajo.

### 3. *Soziale Marktwirtschaft*. La teoría de la economía social de mercado

Al proceso de desarrollo antes descrito colaboró decisivamente el conjunto de trabajos teóricos de una

generación de economistas marcados por las tesis ordoliberales de la llamada *Freiburger Schule* (escuela económica de Friburgo), donde se destacaron los profesores Walter Eucken, Franz Böhm (1895-1977) o Hans Großmann-Doerth (1894-1944). A partir de sus tesis, autores como el citado Müller-Armack, Alexander Rüstow (1885-1963) o Wilhelm Röpke participaron en la definición del paradigma neoliberal de la economía social de mercado. Un modelo que bajo su rúbrica afirmaba la función social y humana del mercado, trasunto del lema 'libertad con responsabilidad', al delimitar la producción en relación con las necesidades del consumidor, distribuir el producto social según la capacidad económica del individuo y ligar el aumento salarial real a los niveles de productividad (James 1994),

Frente a otros pensamientos neoliberales, en especial al ligado a la ortodoxa escuela de Viena de Friedrich Von Hayek (1899-1992), la economía social del mercado respetaba la capacidad de actuación, siempre limitada, del Estado en las relaciones de libre mercado, en especial en asegurar una competencia real y justa entre empresas, entre ciudadanos, como criterio básico para la prosperidad nacional y la justicia social (Zweig 1980). Por ello, los puntos en común de esta generación de economistas, reunidos en torno a la *Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft* (ASM), fundada por el economista Otto Lautenbach (1905-1954) en 1953 y dirigida un año después por Rüstow, fueron, a vuela pluma: 1. Una economía de mercado responsable de la libre formación de precios para bienes y servicios en el mercado, propiedad de los medios de producción, y dotada de un espíritu emprendedor y de beneficio; 2. Una administración pública dotada de herramientas de control, corrección y complemento de los 'efectos sociales' de la libre concurrencia económica, controlando la inflación, activando mecanismos de incentivos fiscales al crecimiento, y asegurando instituciones de aseguramiento social; 3. Una comunidad ciudadana responsable de su autonomía en el mercado y ante el Estado, mediante organismos comunitarios de defensa de sus intereses, de su propiedad particular y su responsabilidad colectiva. En todos los casos, la actuación de los actores sociales y económicos debía ser siempre respetuosa de la interacción entre demanda y oferta 'conforme con el mercado', en función de los criterios de funcionamiento determinados por las mayorías o pactos democráticos.

a. Competencia y orden económico:  
Walter Eucken y el ordoliberalismo

El profesor Eucken puede ser situado como una de las guías doctrinales de esta generación, cuando en el año 1942 planteó algunos de los principios fundadores de la *Soziale Marktwirtschaft*. Su tesis se legitimaba desde la necesidad de un orden económico nuevo para un tiempo histórico nuevo. Frente a una economía pretendida como absolutamente liberal, y a exigencias socialistas de un Estado interventor dominante, planteaba un modelo emergente basado en la tarea de dotar a la 'economía industrializada' de un orden no solo viable desde el punto de vista funcional, sino acorde con las exigencias de la dignidad humana, tanto de la subsistencia material a la autonomía responsable (Eucken 1963).

Por ello, su obra se enmarcaba dentro de la ya señalada corriente del ordoliberalismo (*Ordoliberalismus*), surgida en la década de los treinta en la Universidad de Friburgo, como versión político-social del liberalismo alemán. Junto a él se destacaron diferentes economistas y filósofos (algunos ya apuntados) a través de su revista *Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, como Franz Böhm, Hans Großmann-Doerth, Leonhard Miksch (1901-1950), Edith Eucken-Erdsieck (1896-1985) o Paul Hensel (1860-1930). Una especie de 'liberalismo conservador y cristiano' (Röpke 1949), respuesta inmediata a los desafíos de la República de Weimar (fundada en 1919 tras la derrota del II Reich en la Primera Guerra Mundial) y alternativa teórica a los llamados 'paleoliberales' (o liberales ortodoxos y tradicionales) de la escuela austriaca de Ludwig von Mises 1881-1973 y Friedrich von Hayek. Retomando las tesis de Lorenz von Stein (1815-1890) y su 'monarquía social', apostaban por un Estado social descentralizado ante las realidades de la iniciativa privada y la organización territorial, centrado en la búsqueda del bien común (lo político) y del bien estar (lo económico) a través del equilibrio entre igualdad (de oportunidades) y libertad (de opciones).

El nuevo Estado social liberal debía centrar la acción pública en el mantenimiento de un orden jurídico-político garante de un nivel óptimo de competitividad en el libre mercado, incentivando la competencia, limitando las posiciones de poder (monopolios, oligopolios). Este orden se alcanzaría mediante la división funcional de las tareas de gestión y control de la economía nacional a través

de instituciones específicas y autónomas: un banco central responsable de la política monetaria (estabilidad del cambio y reducción de la inflación), un ministerio de economía centrado en la dirección de la política macroeconómica cuyos ejes serían el impulso de la producción y el aumento de calidad de vida de los ciudadanos, a través del pleno empleo, el uso eficiente de los factores productivos, el aumento de las exportaciones, el respeto a los recursos naturales, y unas corporaciones profesionales (empresariales y sindicales) dedicados a la formación, el pacto responsable de sueldos y la vigilancia de las condiciones de trabajo; todo ello destinado a mantener la estabilidad social necesaria para el desarrollo de una economía libre (Eucken 1956, 23).

En este esquema, el Estado debía conformar un orden económico en vez de dirigir procesos económicos mediante instituciones dedicadas a hacer viable un Estado social fundado (y financiado) en los beneficios económicos (productivos y laborales) del libre mercado (Eucken 1963, 45).

Eucken, que fue catedrático en Friburgo y deudor de las tesis fenomenológicas de Husserl (Klump 2011), estableció los principios básicos de este orden de competencia, bajo el axioma de la inevitable vinculación entre eficiencia y libertad, en un marco de responsabilidad social. Estos principios abarcaban desde la democracia partidista como marco de decisión, la importancia capital de la política monetaria, hasta el libre acceso a los mercados, la propiedad privada de los medios de producción, la libertad contractual, el principio de adhesión y una política económica de largo plazo. Por ello, en su esquema, el orden económico regido por los principios antes descritos necesitaba de una paralela regulación de la competencia en las áreas interrelacionadas con una constitución económica global: la política social, la actuación medioambiental, la regulación salarial, el control de los monopolios y la política laboral (formación y mercado). Es decir, el orden económico debía responder a las cuestiones sociales derivadas o relacionadas con su funcionamiento, y que condicionaba el óptimo funcionamiento de la competencia intersectorial (Hernández Roig 1951).

De esta manera, los 'interrogantes sociales' hacían referencia a la relación entre economía política y política social; libertad (económica) y seguridad (social) eran presupuestos condicionados por la capacidad de la política de permitir y asegurar tanto la seguridad vital como la autonomía económica. El

Estado debía ser subsidiario, ofreciendo al ciudadano la posibilidad de asegurarse a sí mismo su sustento, limitando la acción monopolística, atenuando la desigualdad salarial y la regulación parcial del mercado laboral (especialmente en los casos de caída de los sueldos por debajo del mínimo vital, o de desempleo) cuando estos 'problemas sociales' no son resueltos ante las deficiencias parciales de la competencia óptima en la demanda y la oferta. Ahora bien, la verdadera política social no debía ser simplemente una acción interventora del Estado, debía ser una política económica 'correcta' capaz de resolver de manera autónoma los efectos sociales indeseados surgidos en el ejercicio de la libre competencia.

Pero para alcanzar esta 'competencia óptima' era necesario limitar los posibles efectos negativos a través de la acción estatal: limitando el corporativismo sindical y empresarial (control del mercado laboral), mediante el equilibrio en las posiciones de poder entre trabajadores y empresarios; asumiendo la protección social de los más desfavorecidos; limitando las repercusiones medioambientales de la producción y consumo. Pero todo este sistema neoliberal tenía un fin básico, que demostraba la 'naturaleza humana de la economía': reivindicar la autonomía creadora del hombre, limitando las concentraciones monopolísticas del mercado y burocráticas del Estado (Eucken 1963).

De esta manera, Eucken partía de las siguientes evidencias: a) los precios poseían una función de información para los actores económicos, acerca del valor relativo de bienes y recursos escasos, siempre que existiese una estabilidad en la moneda y en los precios; b) debía existir acceso libre al mercado, siendo eliminada la preeminencia de monopolios o carteles; c) tenía que ser garantizada tanto la propiedad privada sobre los medios de producción (bajo el uso responsable) como la libertad contractual y de asociación (en el caso sindical, las negociaciones entre esas asociaciones o individuos se deben llevar a cabo sin intervención estatal, con la excepción de la imposición de un salario mínimo cuando las condiciones de trabajo o económicas llevan los ingresos a niveles incapaces de sostener las necesidades básicas de las familias); d) las empresas debían asumir la responsabilidad y el riesgo por sus inversiones, la rentabilidad y rendimiento de las mismas; e) la fiscalidad debía ser progresiva, siendo el instrumento de financiación del gasto público del Estado social (Eucken 1963).

Sobre estas evidencias se fundaba la 'función del Estado', centrada en determinar las reglas de la estructura y la regulación general de la política económica nacional. Las competencias necesarias para una economía autónoma y eficiente (desde el esfuerzo personal hasta la capacidad de emprender) necesitaban de un marco institucional, de una intervención estatal que asegurase una libre competencia libre de injusticias y de 'trampas' monolíticas. A la libertad de empresa debía siempre ir aparejada la verdadera realidad económica: la satisfacción de las necesidades humanas. Y esta solo podía alcanzarse, en una economía de mercado, mediante el criterio de la eficiencia de recursos, la cual dependía fundamentalmente de 'valores sociales' (libertad y responsabilidad, emprendimiento y creatividad, solidaridad y justicia). Porque la realidad (sociológica, histórica y antropológica) demostraba que el ideal de una competencia libre y plena, sometida solo al 'juego de la oferta y la demanda', era solo eso, un 'ideal'. La competencia se veía afectada, y distorsionada, por factores de diversa índole, en su funcionamiento ideal (desde factores geopolíticos hasta ambiciones humanas), por lo que la intervención limitada pero clara del poder público en mantener un relativamente óptimo ejercicio de la competencia era, en el plano empírico, necesaria. Pero su intervención debería siempre ser un proceso gradual, sometido a la opinión democrática y a la fiscalización jurídico-política, de regulación sistemática y de fomento del desarrollo. Este planteamiento sobre 'un orden social liberal' situaba, para Eucken, al Estado en la generación y la gestión de marco regulador para desarrollar una competencia, si no perfecta, sí lo más funcional posible. En todo caso, ante las disfunciones coyunturales y estructurales del 'libre mercado', debía garantizar un orden adecuado para facilitar tanto el acceso al mercado de cualquier agente económico como su transparencia (mediante una información fiable y continua); controlar el sistema mediante un serie de mecanismos de control sobre la estabilidad financiera y de precios, de vigilancia de la competencia transparente y equitativa (Eucken 1963).

*b. La economía social de mercado como 'tercera forma': Alfred Müller-Armack*

Doctor en ciencias políticas y profesor de economía en Münster y Köln, Alfred Müller-Armack fue la cabeza visible del grupo de profesores que pusieron

las bases teóricas de la economía social de mercado. A partir del legado ordoliberal, junto con Rüstow y Röpke sentó las bases de una posible *tercera forma* a la hora de entender la economía política. Desde su posición original, quizás englobada en una llamada 'Escuela de Colonia', emprendió la tarea de subrayar, cuando no reivindicar, la función social del mercado y la naturaleza puramente humana de la economía, buscando su vinculación con el Estado social de derecho. Tras sus primeros estudios sobre la realidad del 'desarrollo de las leyes del capitalismo' (*Entwicklungsgesetze des Kapitalismus*, 1932), propuso su alternativa para superar la dialéctica entre 'economía dirigida y economía de mercado' (*Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, 1946). Así, frente a la 'técnica absolutista' de colectivistas a ultranza y liberales individualistas, quiso demostrar la viabilidad de una posición ética en la economía capaz de mantener el equilibrio entre la solidaridad social y la capacidad emprendedora del ser humano. La política social se demostraba, entonces, como un instrumento esencial y permanente de todo ordenamiento económico capitalista; este tendía como fin básico a posibilitar y aumentar el bienestar material del conjunto de la comunidad a partir de la libertad y seguridad para emprender y competir (a través de un Estado capaz de regular y defender el marco necesario para su desarrollo). Así participó en el equipo de Erhard en el Ministerio de Economía, asumiendo en 1952 una jefatura de sección en la Oficina de Planificación (*Grundsatzabteilung*). A diferencia del ordoliberalismo de Eucken, Müller-Armack desarrolló ampliamente la justificación de la acción estatal sostenida y legitimada políticamente, para asegurar el óptimo funcionamiento del mercado, logrando el equilibrio o la corrección social de sus efectos, más allá de una intervención limitada para el autoequilibrio del orden capitalista. El abstencionismo liberal no podía ni debía desligar la libertad individual de la seguridad social, al existir procesos internos que mostraban la necesidad de adaptación continua de lo económico, al ser la política capacidad pragmática de elección y decisión.

Quizás para Müller-Armack la economía social de mercado constituía una verdadera vía intermedia entre el modelo liberal ortodoxo y el modelo comunista. Una 'tercera forma' de política económica portadora de un nuevo orden, capaz de establecer una serie de controles objetivos capaces de dirigir la economía de mercado hacia una función social, combinando el principio de la libertad y el principio

de compensación en el mercado (como desarrollaba en *Soziale Marktwirtschaft*, 1953). Un marco ejemplar basado en la 'intervención social' de un Estado sometido siempre al *principio de conformidad con el mercado*, y a una 'razón social' que determinaba el contenido último de dicha intervención: por ello no debía ser un sistema cerrado, sino adaptado a las condiciones políticas, sociales y culturales vigentes, dotado de capacidad de desenvolvimiento en un marco de libertad formal, seguridad jurídica y respeto institucional (Müller-Armack 1947, 96-98). Como tomaba de su maestro en sociología, Max Weber, la naturaleza cultural, el genio espiritual de las creaciones económicas humanas, destinadas a la libre competencia en un Mercado justo ("los estilos económicos" recogidos en *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft*, 1974).

#### 4. Wohlstand für Alle. El 'bienestar para todos' como programa político

En 1949, el término *Soziale Marktwirtschaft* apareció por primera vez en el programa electoral de la *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (en adelante CDU) en plena convocatoria de las primeras elecciones al Bundestag de la RFA. Con este se recogían los llamados 'axiomas de Düsseldorf', o conjunto de principios de la propuesta económico-política de Ludwig Erhard, aceptados programáticamente pese a las críticas tanto del tejido empresarial como de las opciones sindicalistas y socialdemócratas (que aceptarían en parte en el *programa de Godesberg* del SPD en 1959), elección originada quizás más como proceso histórico y estrategia política que como conjunto doctrinal cerrado, quizás más como mercado abierto que redistribución de la riqueza (Nonhoff 2006). Michel Albert subrayó sobre este aspecto la eclosión de un modelo económico-político específico alemán, que definía con la expresión "Rheinischer Kapitalismus" ("capitalismo renano") en su obra *Capitalisme contre capitalisme* (1991).

##### a. El programa de gobierno. La 'identidad social' de la CDU (1949-1966)

Erhard fue nombrado director del Consejo Económico de dos zonas ocupadas por los aliados en Alemania (germen de la RFA). Considerado como gestor técnico independiente (y tras su experiencia como ministro de Economía de Baviera en 1945

y presidente del Instituto de Dinero y Crédito en 1947), asumió la labor. Para ello se dedicó inicialmente a llevar a cabo la reforma monetaria iniciada por los ocupantes (aprobación del *Deutsche Mark* el 20 de junio de 1948) y concretar las medidas de eliminación progresiva de las medidas vigentes de control y congelamiento de los precios. Estas y otras medidas liberalizadoras posteriores –especialmente las dedicadas en lo referente al comercio (que convertirían a la RFA en la segunda potencia industrial mundial), unidas al fomento de la tradicional cultura laboral germana– marcaron la senda de un crecimiento que llegó, como citamos inicialmente, a un promedio del 8 por ciento hasta finales de la década de los cincuenta. Esta fue su labor como ministro de Economía (1949-1963) dentro del gobierno del político y abogado católico Konrad Adenauer, canciller de la RFA entre 1943 y 1963, e impulsor con los políticos franceses Robert Schuman (1886-1963) y Jean Monnet (1888-1979) de las organizaciones matrices de la futura Unión Europea: la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (CECA 1951), la *Comunidad Europea de Defensa* (CED, 1952), la *Comunidad Europea de la Energía Atómica* (Euratom, 1957) y la *Comunidad Económica Europea* (CEE, 1957). Posteriormente ejerció como canciller entre 1963 y 1966; en este último año sus socios de coalición –los liberales del FDP– le retiraron su apoyo por diferencias presupuestarias.

En este contexto de colaboración europea y apertura comercial, el mensaje ‘bienestar para todos’ de Erhard se convirtió en lema de la misma CDU, pero siempre alejado de la semántica mediática de ese ‘milagro alemán’ difundido por la prensa extranjera; era para Erhard, simplemente, la consecuencia directa de una cultura del ‘esfuerzo honesto’, de una participación decidida de la ciudadanía, y de una acción política que aseguraba los principios de libertad y las posibilidades institucionales para el desarrollo de la iniciativa humana. Así se tradujo en las principales acciones desplegadas en la fase inicial de la economía social de mercado de los gobiernos de la CDU (1948-1966). Entre ellas se destacan la Decisión de la Autonomía de Tarifa (1949), el Acuerdo de la Colaboración y Cogestión de Trabajadores por la Ley de Régimen Empresarial (1952), la Ley del Banco Central (1957) y la Ley contra la Limitación de la Competencia (1958). De esta manera, la libertad empresarial, la competencia real, el impulso a las importaciones, los pactos sociales, la estabilidad en los precios y la lucha contra los monopolios se convirtieron en los

ejes para el desarrollo económico, ligados siempre a una política social capaz de garantizar la justicia, el bienestar y el orden (Hughes 2005).

Pero este modelo comenzó a institucionalizarse a imagen y semejanza del Estado del bienestar de tipo keynesiano, situándose como ‘eslogan político’ que pretendía ‘conciliar’ la libertad económica y la redistribución social con prácticas keynesianas de capitalismo de Estado (Martín de la Guardia 1995). La economía social de mercado daba paso, tras su aceptación parcial por el SPD, a una economía dirigida crecientemente por la Administración, especialmente tras la aprobación en 1967 de la *Ley de Estabilidad y Crecimiento*, promovida por el nuevo ministro de Economía, el socialdemócrata Karl Schiller (1911-1994), y dentro de la ideología del gobierno socialista-liberal de Willy Brandt, representante de una generación alejada de los fantasmas del pasado, ajena a los problemas de la posguerra y exigente de nuevos ‘derechos sociales de ciudadanía’. Será con la llegada al poder de nuevo de la CDU, con Helmut Kohl a la cabeza, cuando se vuelvan a poner sobre la mesa de la política alemana los principios de la *economía social de mercado*, como proclamó el propio Kohl en 1981: 1. “Conservar la paz y nuestra libertad”. 2. “Superar la pérdida de rumbo, la inseguridad y el miedo existencial en nuestro país”. 3. “Comprometernos con todas nuestras fuerzas para lograr más justicia en el mundo”. 4. “Crear espacio para una libertad autorresponsable”. 5. “Asegurar de nuevo la solidaridad entre las generaciones”. Principios que se pusieron a prueba en Alemania desde la unificación nacional de 1991, con aumentos impositivos significativos, con tasas de paro crecientes (más de 4 millones un lustro después) y de crecimiento limitadas (menores del 2 por ciento en esa misma fecha), y con un PIB nacional gestionado en su mayoría por el poder estatal; y que además resaltaban los mismos temas que hicieron de Erhard un referente: el sentido de la política tributaria, la orientación de la política monetaria, el liderazgo europeo de la economía alemana y el alcance de la política social (Martín de la Guardia 1995).

b. El programa teórico: el bienestar para todos

Ludwig Erhard, doctor en ciencias económicas y licenciado en sociología, comenzó su trabajo teórico en plena vigencia del II Reich. Apartado de los círculos de poder y alejado de las tesis intervencionistas nacional-socialistas, durante este

periodo elaboró su texto *Financiación de la guerra y consolidación de la deuda*, esbozo de su posterior tesis neoliberal de reconstrucción del orden económico bajo los principios de libertad comercial, control de la inflación y cohesión social. A estas ideas llegó tras su investigación en ciencia económica antes de ser alejado por el régimen; por medio de su labor en el Instituto de Núremberg, analizó el funcionamiento de los recursos humanos y materiales de la 'constitución económica' de Alemania, y a través del análisis de los órdenes monetarios, de los procesos de formación de precios, de causas y efectos de la financiación de la guerra.

Del ordoliberalismo tomó la idea de un ordenamiento económico-político adecuado más allá de requerimientos o necesidades coyunturales. Así, desde la óptica de la economía social de mercado de Müller-Armack, Erhard planteó las líneas maestras de una concepción de la economía política donde el mercado podía conseguir los fines sociales del 'bienestar para todos', ateniéndose a una política monetaria, financiera y crediticia correcta; corrección que se traducía en un hecho central: un banco central y emisor independiente, con los objetivos estables de asegurar el equilibrio de la balanza de pagos, de mantener la estabilidad monetaria, fomentar el crecimiento económico continuo y favorecer el pleno empleo (Erhard 1994). "El medio más prometedor para conseguir y garantizar toda prosperidad es la competencia", proclamaba Erhard, a través de la cual 'se opera -en el mejor sentido de la palabra- una socialización del progreso y de los beneficios, y se mantiene despierto, además, el afán de rendimiento personal' (Erhard 1989, 23). Pero la expansión de la economía, aumentando significativamente la productividad, necesitaba no solo de un esfuerzo técnico, sino también de esfuerzos de tipo social (aumentando paralelamente los salarios, de manera creciente y justa) y otro de tipo moral (defendiendo la cultura del esfuerzo y de la solidaridad), tendentes a dotar a la libertad individual de una trascendencia más allá del mero consumismo (Erhard 1989, 174).

Frente a la ortodoxia neoliberal (Hayek), Erhard negaba pues la máxima del 'mercado-providencia' sometido a la simple voluntad humana. Empero, señaló siempre de la función social y moral de 'lo económico'; la libertad humana, especialmente la económica, necesitaba de responsabilidades y deberes morales básicos. Una economía que dejase tras de sí la moralidad humana, de naturaleza cristiana,

convertía al mercado en un simple escenario de lucha, sometido a un individualismo que aislaba al hombre de su comunidad, a una masificación de la vida que derrumbaba el talento, a un Estado ajeno a la neutralidad, a una explotación sin límites de los recursos naturales, a una alienación publicitaria sin límites, o a una especulación como forma de vida. El famoso 'laissez faire' debía fundarse, para ser real, en el deber moral. Y solo el Estado, como encarnación del bien común, podría superar la lucha de intereses particulares por la cooperación de estos, asegurando la igualdad de oportunidades y la justicia humana, y por ello la política económica se convertía en el instrumento destacado de su acción. En este sentido Erhard subrayaba la gran diferencia entre estas dos posibles versiones del liberalismo, la economía social de mercado y el neoliberalismo ortodoxo: en la primera señalaba que el determinante se situaba tanto en el llamado automatismo técnico del equilibrio en el mercado como en unos consecuentes principios intelectuales y morales; así, afirmaba que si el orden económico y social consistiera tan solo en el equilibrio entre oferta y demanda, entonces no sería conceptualmente válido para constituir la base de la misma convivencia (Erhard 1977).

Esta diferencia mostraba una visión de la economía sumamente particular. Lo económico iba siempre ligado a lo social. La mejora de la eficiencia del mercado iba siempre pareja al desarrollo del bienestar del conjunto de la ciudadanía. Individuo y Estado, libertad y orden, mercado y Estado debían superar su dialéctica confrontada, en beneficio de una complementariedad entre el libre mercado competitivo y la regulación estatal político-económica. Ciudadanos y comunidades aportarían sus demandas y creaciones, y el Estado, desde la más estricta subsidiariedad, aseguraría la iniciativa individual y la competencia económica como medio para cumplirlas; pero no como un instrumento más para alcanzar la justicia social, sino como parte indisoluble de la misma justicia social. Por ello, la economía social de mercado luchaba contra la desigualdad de oportunidades para acceder y satisfacerse del mercado, mediante la política económica, fiscal y presupuestaria. Frente a la igualdad total propugnada por el entonces 'Pacto de Varsovia', el error tutelador del 'Estado providencia' o la desigualdad radical de la escuela económica de Viena, Erhard propuso un Estado social y liberal, similar en gran medida a las enseñanzas de la doctrina social de la Iglesia, que arbitraba y custodiaba un

orden económico autónomo fundado en respetar las diferencias (en las capacidades y las propiedades) y minimizar las desigualdades (en las responsabilidades y las oportunidades). “De esta manera pretendía yo – aspiraba Erhard– dejar fuera de duda mi aspiración a realizar una constitución económica que fuese capaz de llevar la prosperidad a capas de nuestro pueblo cada vez más numerosas y amplias (...) mediante un poder general de adquisición vastamente repartido” (Erhard 1989, 23).

Ahora bien, “la necesaria dedicación de todas las energías humanas a la recuperación y a la seguridad de nuestras bases materiales de vida nos ha confundido a muchos de nosotros, perdiendo así la justa noción de la jerarquía de valores. Nuestro destino depende de que seamos capaces de resolver acertadamente la ineludible cuestión que se nos plantea” (Erhard 1989, 241-242). Para Erhard el éxito en el desarrollo económico (visible en las políticas de reconstrucción) debía ir paralelo a una renovación moral que fuese más allá de la mera coyuntura, superando una cultura fundada en el egoísmo individual (especialmente ‘consumista’); “No solo de pan vive el hombre”, recordaba el político germano; por ello, ponía una y otra vez encima de la mesa la importancia de la política social, de “colocar a un mismo nivel tanto los problemas social-políticos como los económicos”, introduciendo en el orden social una serie de ‘estabilizadores’ entre clases que permitiesen en el acceso a la propiedad a todos los ciudadanos, humanizara la actividad administrativa, situara al Estado en su ‘justo lugar’ (en sus funciones asistenciales), fomentara la autonomía y responsabilidad de las comunidades, y asegurara un “medio ambiente más armonioso” (Erhard 1989, 243). En suma, Erhard apostaba por un orden político-social estable, equilibrado entre las libertades individuales y las responsabilidades colectivas, donde “todos los ciudadanos, sea cual sea el lugar que ocupen y el sitio donde trabajen, sepan encontrar de nuevo el camino hacia la medida y la meditación” (Erhard 1989, 250).

Pero Erhard alertaba también, en este sentido, de la otra cara de la moneda. A su juicio, aquellos “esfuerzos de la política social que tienden a dar al hombre, ya desde la hora de su nacimiento, seguridad plena contra las contrariedades de la vida” podían limitar, cuando no extinguir, la capacidad ciudadana de desplegar las capacidades humanas de creación y empresa, su libertad de ascender y caer, su misma ascendencia espiritual, y apagar, finalmente, los ‘altos valores humanos’ destinados a impulsar el ‘porvenir de la nación’. La “indisoluble vinculación que existe entre política y economía social”, fundamento de la economía social de mercado, exigía por ello superar los riesgos de la conversión del ciudadano en un mero ‘súbdito social’, dependiente de la ‘mano en el bolsillo del vecino’, y preso de la ilusión de la ‘necesidad de seguridad’ (Erhard 1989, 181-182).

Este aspecto final, que aparece en nuestro trabajo como epílogo, nos demuestra una lección que parece volver a poner en el debate público el significado del Estado del bienestar en contextos de crisis recurrentes. Así, podemos concluir que el objetivo de Erhard y de toda una generación se situaba, pese a diferencias de apreciación en ciertos fines y ciertos medios entre sus miembros, sobre el objetivo cardinal de que la economía de mercado fuera capaz de generar bienestar para todos, de una forma solidaria y creciente a partir de una política económica coherente y ordenada; una acción económica siempre conforme a las leyes del mercado (básicamente fomentando la iniciativa privada y garantizando la libre formación de precios competitivos), pero siempre condicionada, desde el humanismo cristiano, por una cobertura suficiente de protección social garantizada por el Estado (Erhard 1989).

- *“Jamás me cansaré de velar por que el fruto del progreso económico redunde en beneficio de capas cada vez más amplias de nuestro pueblo, y al fin, si es posible, de todas” (Erhard 1989, 167).*

- Albert, Michel. 1992. *Capitalismo contra capitalismo*. Barcelona: Paidós.
- Erhard, Ludwig. 1977. "Soziale Marktwirtschaft und freiheitliche Gesellschaftspolitik in ihrer Bedeutung für den Aufbau und die Sicherung einer gesunden Wirtschaft". *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía* 525:37-40.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Bienestar para todos*. Madrid: Unión editorial.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Economía Social de Mercado: su valor permanente*. Madrid: Rialp.
- Eucken, Walter. 1956. *Fundamentos de política económica*. Madrid: Rialp.
- Fernández Riquelme, Sergio. 2010. "Política social y desarrollo humano. La nueva cuestión social del siglo XXI". *Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 29.
- Hernández Roig, J. 1951. "El neoliberalismo económico: una obra póstuma de Walter Eucken". *Moneda y crédito* 39:78-87.
- Hughes, M. L. 2005. "Ludwig Erhard: A Biography". *American Historical Review* 110/2: 573-574.
- James, A. 1994. *Freedom with responsibility: the Social Market Economy in Germany, 1918-1963*. Oxford: Oxford University Press.
- Klump, R. 2011. "On the affiliation of phenomenology and ordoliberalism: links between Edmund Husserl, Rudolf and Walter Eucken". *European Journal of the History of Economic Thought* 18/4:551-578
- Martín de la Guardia, R. M. 1995. "¿El segundo 'milagro alemán'? el proceso de reunificación en el contexto de la Europa unida". *Revista de estudios europeos* 13:85-91.
- Molina Cano, Jerónimo. 2004. *La política social en la Historia*. Murcia: Ediciones Isabor.
- \_\_\_\_\_. 2007. "Wilhelm Röpke, conservador radical: de la crítica de la cultura al humanismo económico". *Revista de estudios políticos* 136:91-141.
- Müller-Armack, Alfred, 1947. *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*. Hamburg: Verl. f. Wirtschaft u. Sozialpolitik.
- \_\_\_\_\_. 1976. *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*. Bern und Stuttgart.
- Nonhoff, M. 2006. *Politischer Diskurs und Hegemonie: das Projekt "Soziale Marktwirtschaft"*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Röpke, Wilhelm. 1947. "La función de la pequeña y de la mediana empresa en la economía nacional". *Moneda y crédito* 21:3-17.
- \_\_\_\_\_. 1949. *Civitas Humana*. Madrid: Revista de Occidente, Biblioteca de Ciencias Económicas XII.
- Zweig, K. 1980. *The Origins of the German Social Market Economy. The Leading Ideas and their Intellectual Roots*. London and Virginia: Adam Smith Institute.
- Rüstow, Alexander. 1961. *El significado histórico de la economía social de mercado*. Simposio Direcciones Contemporáneas del Pensamiento Económico. Argentina. Instituto de Filosofía y Sociología de la Economía Universidad de la Plata.
- Eucken, Walter. 1963. *La economía de mercado*. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:

Fernández Riquelme, Sergio. 2012. "La economía social de mercado, un referente para el debate contemporáneo entre desarrollo económico y justicia social". *Administración & Desarrollo* 40(56): 85-94.

Estilo APA:

Fernández Riquelme, S. 2012. La economía social de mercado, un referente para el debate contemporáneo entre desarrollo económico y justicia social. *Administración & Desarrollo*, 40(56), 85-94.

Estilo MLA:

Fernández Riquelme, S. "La economía social de mercado, un referente para el debate contemporáneo entre desarrollo económico y justicia social". *Administración & Desarrollo* 40.56 (2012): 85-94.