



El deber del Estado en el Ordoliberalismo de Walter Eucken: Tradicición y coyuntura en el manejo político-económico del Estado¹

Claudio Llanos Reyes

Doctor en Historia.

Académico de Historia Contemporánea. Instituto de Historia

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

claudio.llanos@ucv.cl

■ Resumen

Este trabajo plantea que la propuesta ordoliberal de Walter Eucken estuvo directamente ligada por un lado a la continuidad de una línea de pensamiento económico-político conservador alemán y por otro a la búsqueda de un orden político-económico donde el Estado fuera capaz de regular la economía y las crisis del capitalismo. Crisis que en el siglo XX y a juicio de muchos contemporáneos había conducido a las guerras mundiales, la dictadura nazi y la expansión de la influencia soviética².

En este marco el orden político buscado tenía como objetivo, por un lado, impedir un regreso al pasado marcado por la guerra, la crisis, la dictadura y la polarización política y, por otro, reducir la influencia de las ideas anticapitalistas de corte soviético.

Palabras clave: Ordoliberalismo, Alemania, postguerra, Estado, capitalismo, Walter Eucken.

■ Abstract

This paper presents the idea that Walter Eucken's ordoliberalism was directly linked both to the continuity of a line of conservative German economic thought and to the search for a political-economic order where the State was able to regulate the economy and the crisis of capitalism. This crisis, in the opinion of many contemporaries, led to the world wars, the Nazi dictatorship and the expansion of Soviet influence.

In this framework the political order was intended to prevent a return to the past marked by war, the crisis, dictatorship, and political polarization and to reducing the influence of the Soviet anti-capitalist ideas.

Keywords: Ordoliberalism, Germany, Postwar, State, Capitalism, Walter Eucken.

JEL Classification: B1, B2 and B12.

1 Trabajo desarrollado en el marco de una estadia de investigación en la Universidad de Passau, Alemania, por invitación del catedrático de Neue und Neues Geschichte Dr. Hans-Cristof Kraus.

2 Ver: Judt, Tony, Postguerra. Una Historia de Europa desde 1945. (Editorial Tauros: España, 2005).



■ 1. Introducción

El problema central que aborda este artículo es el del contexto histórico que permite entender en profundidad la crítica que durante la primera mitad del siglo XX se levantó desde un sector conservador³ del pensamiento político-económico alemán contra la concepción de Libre Mercado y sus efectos. Esta tuvo particular expresión en la configuración del Ordoliberalismo, que se desarrolló durante la década de 1930 en la Universidad de Freiburg, Alemania y que tuvo un destacado rol en la configuración del Estado de bienestar en Alemania occidental⁴.

Este trabajo supone que el planteo ordoliberal es parte de una tradición de larga duración histórica dentro del pensamiento político-económico alemán el cual asumió una creciente preponderancia durante el periodo de crisis económicas y políticas que durante la primera mitad del siglo XX se expresaron en forma dramática en la Primera y Segunda Guerra Mundial⁵.

En virtud de lo anterior este trabajo se divide en dos partes, la primera concentrada en señalar los elementos generales de la tradición de intervención del Estado en la economía que se inauguró durante el siglo XVIII, particularmente en Alemania, hasta la Segunda Guerra Mundial.

La segunda mostrará las características propias del pensamiento ordoliberal de Walter Eucken (1891–1950), que gestado en la primera mitad del siglo XX, fue heredero de una tradición conservadora preocupada por los efectos sociales y políticos de la economía capitalista. Fue además una de las posturas que influyó en el desarrollo de la forma en que el Estado de Alemania Federal condujo la economía con el objetivo de elevar el bienestar social y contener los conflictos generados por la economía.⁶

■ 2.- La intervención del Estado en los problemas socio-económicos: la continuidad y sus límites.

La discusión política el torno al rol que debía

3 Paul Nolte, define el pensamiento de Eucken dentro de un conservadurismo creyente en el Estado y de carácter católico social. Ver: Nolte, Paul, *Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung im 20. Jahrhundert.* (Verlag C.H. Beck: München, 2000). p. 301 y 383 ss.

4 Una propuesta que coloca al ordoliberalismo dentro de una corriente de mayor duración dentro del liberalismo es A. J. Nicholls, en su trabajo *Freedom With Responsibility: The Social Market Economy in Germany 1918-1963* postula que durante la República de Weimar se desarrolló una forma de "neo-liberalismo" (neo-liberalism) que fue representada por Walter Eucken, Wilhelm Röpke, Alfred Müller-Armak entre otros y que sentaron las bases de una propuesta de "Tercera Vía" (Third Way) que reconociendo la importancia del libre mercado, enfatizaron el rol conductor (no planificador) del Estado en las materias económicas. Ver: Nicholls, A.J. *Freedom With Responsibility: The Social Market Economy in Germany 1918-1963.* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

5 Influyentes pensadores Europeos como Walter Eucken, William Beveridge, Milton Keynes, Karl Polanyi, entre otros, reconocieron la existencia de una crisis dentro del orden económico liberal y vieron en el Estado al principal instrumento de solución de la crisis. Desde distintas ópticas plantearon la urgencia de una regulación u orden del sistema capitalista por parte de los Estados. Así mismo este trabajo toma distancia de la generalización que desarrolló Foucault en *Nacimiento de la Biopolítica* en términos de considerar el tema de subsidiariedad del ordoliberalismo como una de las bases del desarrollo del neoliberalismo. De todas formas este aspecto en un tema que va más allá de los límites de este trabajo. Ver: Foucault, M. *Nacimiento de la biopolítica.* México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

6 Sobre el carácter del Estado de bienestar alemán existe un cierto acuerdo en apuntarlo en la categoría de conservador, frente a los de tipo social demócrata y liberal. En esto coinciden tanto las categorías desarrolladas por Esping-Andersen; Leibfried; Kangas y Korpi, entre otros. Sobre esto ver: Esping-Andersen G. *The three worlds of welfare capitalism.* London: Polity, 1990; Korpi W. «Faces of inequality: gender, class and patterns of inequalities in different types of welfare states». En: *Soc Polit* 2000; 7:127–91. Korpi W, Palme J. *The paradox of redistribution and the strategy of equality: welfare state institutions, inequality and poverty in the Western countries.* En *Sociol Rev* 1998; 63:662–87; Kangas O. "The politics of social security: on regressions, qualitative comparisons and cluster analysis". En: Janoski T, Hicks A, eds. *The comparative political economy of the welfare state.* Cambridge: Cambridge University Press, 1994:346–65.

jugar el Estado dentro de los problemas sociales generados por la economía puede ser rastreada –para occidente- hasta la antigüedad clásica, particularmente en lo que se refiere a la reflexión política en torno a la regulación de los problemas económicos sociales y de las acciones políticas necesarias para resolverlos⁷.

El politólogo alemán Bruno Seidel, en su definición de *Sozialpolitik* apuntaba que sus orígenes se pueden rastrear en la obra de Maquiavelo “Historia de Florencia”, donde el pensador italiano localizaba las tensiones y diferencias sociales durante el siglo XIV⁸. Estas formas de contención de las desigualdades sociales permanecían principalmente en el plano de lo privado y de la reflexión política, aunque Otto Hintze observó durante la Edad Media los gérmenes del Estado de Derecho, en cuanto obligación de reciprocidad entre el señor y los súbditos “elaborada fuerte y claramente de modo especial en el derecho germánico”⁹.

Hasta el siglo XVIII el bienestar se entendía en el marco de una relación entre lo religioso y lo político, donde se observaban los elementos de la ayuda a los pobres y la práctica de la caridad como una de las metas asignadas por Dios a los gobernantes¹⁰.

Durante los siglos XVII y XVIII el orden mercantilista vio el desarrollo de ciertas regulaciones relacionadas con los niveles de salariales, como el Estatuto Elisabelino de

mediados del siglo XVII (Gran Bretaña), o la política del Cameralismo (Alemania). Pero protección al trabajo no se estableció en este periodo (trabajo infantil y de mujeres).

Sería el conjunto de transformaciones políticas y económicas iniciadas a fines del siglo XVIII el que plantearía el rol contenedor y regulador del Estado sobre de los problemas sociales¹¹.

Durante el siglo XIX dos fueron los acontecimientos que cambiaron profunda y dramáticamente la realidad social y política de Europa, una de naturaleza política y otra económica.

En lo político la Revolución Francesa dio origen a una nueva forma de política social que se separó de la esfera de las máximas morales y la ciencia política para pasar a formar parte de las direcciones políticas y administrativas de la República. Así, el bienestar entró a la esfera de las acciones y preocupaciones del Estado¹².

Económicamente el desarrollo de la economía-mundo y la industrialización ejercieron una drástica transformación en las relaciones sociales alterando los viejos órdenes y generando perturbaciones nuevas dentro de las sociedades europeas. De lo anterior se desprende que la necesidad de establecer niveles de bienestar social, por parte del Estado estuvo íntimamente vinculada a los problemas y transformaciones sociales y políticas que se

7 Rassem, Mohamed, “Wohlfahrt, Wohltat, Wohltätigkeit, Caritas”, en *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. (Klett-Cotta: Stuttgart, 1992), p. 595-603.

8 Seidel, Bruno, “Sozialpolitik”, en *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*. (Gustav Fischer-Stuttgart, 1956), p. 532-539.

9 Hintze, Otto, *Feudalismo y Capitalismo. Recopilación de Gerhard Oestreich*. (Editorial Alfa: Barcelona, 1987), p. 84.

10 Según el *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* (1992), es uno de los conceptos claves del siglo XVIII, su significado hace referencia al bienestar individual y el bienestar comunitario.

11 Ver: Schmidt, Manfred. et al. *Der Wohlfahrtsstaat*. (VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 2007), p. 123 ss.

12 Ullrich, Carsten, *Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Eine Einführung*. (Campus Studium: Frankfurt, 2005), p. 17.

inauguraron con la revolución industrial y las revoluciones burguesas del siglo XIX¹³.

Dentro del orden planteado por el liberalismo clásico, en materia económica al Estado no le correspondía nada más que garantizar el libre desenvolvimiento de las leyes económicas, resguardando el derecho natural de los individuos a la propiedad y a las actividades económicas.

En este escenario, con un liberalismo en expansión es que se desarrolló – ya desde el siglo XIX – una profunda discusión acerca de la relación del Estado con la nueva realidad social y política nacida bajo la égida de la revolución industrial. Ejemplo de esta discusión son el utilitarismo británico y su *selfimprovement* y el Cameralismo alemán (*Kameralismus*)¹⁴.

El Cameralismo surgió aproximadamente en el siglo XVII y vinculado principalmente a las discusiones en torno a las finanzas públicas en el marco del desarrollo del mercantilismo asumió bajo la influencia de la Ilustración una marcada concentración en la figura del monarca absoluto como responsable del bienestar de su pueblo y del progreso.

Otro ejemplo de una reflexión en torno a la relación con el Estado durante el siglo XIX la encontramos en el pensamiento (conservador) de Lorenz von Stein que observó que la intervención del Estado en los problemas originados por la industrialización era un deber necesario

para contener formas revolucionarias de transformación social¹⁵.

Como se puede observar la propuesta liberal de no intervención política del Estado en el desenvolvimiento económico fue limitada en la realidad y la teoría por los diferentes problemas y presiones sociales que se experimentaban al ritmo del desarrollo de la economía mundo.

La industrialización fue el factor al que se le ha asignado mayor peso en la trayectoria seguida por el pensamiento relacionado con el deber social del Estado, toda vez que tal como apuntó Eucken la industrialización significó el origen de serias perturbaciones sociales¹⁶.

Sobre lo anterior, Franz-Xaver Kaufmann señala que el fenómeno histórico del Estado de bienestar se encuentra en horizonte de la industrialización y el conjunto de transformaciones liberales, en particular en la igualdad general planteada en el derecho de las personas¹⁷.

Dentro de este horizonte señalado por Kaufmann, el marxismo también asignó al Estado un rol preponderante en la transformación revolucionaria de la sociedad y la historia. En él, el Estado era transformado en herramienta de su propia aniquilación, ya que al señalar a éste como la maquina de opresión de una clase sobre otra, para sostener relaciones de propiedad privada sobre los medios de producción, la destrucción de esta propiedad privada bajo

13 Ver: Ritter, Gerhard, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. Oldenburg: München, 1991 y Nolte, Paul, *Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung in 20. Jahrhundert*. (Verlag C.H. Beck: München, 2000).

14 Uno de los textos interpretativos clásicos más importantes para adentrarse en Cameralismo es el de Axel Nielsen, *Die Entstehung der deutschen Kameralwissenschaft im 17. Jahrhundert*. (Verlag von Gustav Fisher: Jena, 1911).

15 Montoro, Rodrigo, "Escases, necesidad y bienestar: apuntes para una sociología de la economía", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Número 30 (abril – junio) 1985. p. 82 – 83.

16 Eucken, Walter, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. (Rowohlt: Hamburg, 1959). p.21.

17 Kaufmann, Franz-Xaver, *Varianten des Wohlfahrtsstaats*. (Edition Suhrkamp: Frankfurt am Main, 2003), p. 27.

una forma de Estado de transición (Dictadura proletaria) anulaba la necesidad del Estado y marcaría la entrada en la historia de una sociedad sin clases.

Se puede establecer que esta doble naturaleza de la crítica a los problemas planteados por las transformaciones económicas y sociales, es un elemento explicativo de la intervención del Estado en materias de regulación de problemas sociales y en la contención de los conflictos que estos originaban. Así, la influencia de los movimientos socialistas y comunistas y su movilización durante la segunda mitad del siglo XIX ejerció una fuerte presión sobre el Estado, el cual continuando la tradición de intervención cameralista, asumió la regulación varios de los problemas generados por los ritmos y las necesidades del trabajo industrial.

Desde la segunda mitad del siglo XIX se evidenciaron claras nociones tendientes a regular los peligros en el trabajo y disminuir los accidentes (*Unfallprävention*). Las reformas sociales de Bismarck y por ende su política social (*Sozialpolitik*) se planteó como la regulación del Estado en las relaciones de clase¹⁸.

Después de la Primera Guerra Mundial y del derrumbe de la República de Weimar¹⁹, el régimen dictatorial nazi, surgido de la crisis, haciendo uso de una encendida crítica demagógica al liberalismo y a la democracia,

planteó su propia mirada sobre la interpretación del rol del Estado en la economía. En ésta el Estado se transformaba en un impulsor de la industria privada principalmente orientada las necesidades expansivas del Estado y su “economía de guerra”, donde según Richard Evans, los judíos sufrieron uno de los más grandes actos de pillaje realizados por el Estado en la historia moderna²⁰.

En este “orden” se incluía la disposición de usar a los pueblos no “arios” como parte de su maquinaria de producción tanto bajo el expediente de trabajadores trasladados, como aquel de los campos de concentración y de los trabajadores “esclavos”²¹.

La guerra total, emprendida por Hitler significó el establecimiento de un orden de economía de guerra que sometió a explotación extrema las energías tanto de la población extranjera, en muchos casos esclavizada, como a la propia sometida a un proyecto que hacía 1945 no dudaba en proponer la guerra hasta la aniquilación de la propia Alemania²².

La guerra penetró en todos los aspectos de la vida, tanto en términos del propio funcionamiento de la dictadura nazi (a nivel de la vida cotidiana) implacable con las resistencias internas, como en el orden económico de Guerra Total, en que vivieron los alemanes (*Totale Krieg*)²³ y la población extranjera sometida como mano de obra,

18 Kaufmann, Franz – Xaver, *Varianten des Wohlfahrtsstaats*. (Edition Suhrkamp: Frankfurt am Main, 2003), p. 269.

19 Ver, entre otros: van Riel, Arthur y Schram Arthur, “Weimar Economic Decline, Nazi Economic Recovery, and the Stabilization of Political Dictatorship”, en *The Journal of Economic History*, Vol. 53, No. 1 (Mar., 1993), pp. 71-105.

20 Evans, Richard. *El III Reich en el poder*. (Península: Barcelona, 2007). p 387 ss.

21 Hobsbawm apunta sobre esto: “Alemania explotó los recursos y la mano de obra de Europa ocupada y trató a la población no alemana como una población inferior y en casos extremos – los polacos, particularmente los rusos y los judíos - , como a una mano de obra esclava que no merecía ni siquiera la atención necesaria para que siguiera con vida. En 1944, la mano de obra extranjera había aumentado hasta constituir la quinta parte del total (el 30 por 100 estaba empleada en la industria de armamento). Hobsbawm, Eric, *Historia del Siglo XX*. (Crítica: Buenos Aires, 2006). p. 55.

22 Ver: Bessel, Richard, *Alemania, 1945*. (Ediciones B: Barcelona, 2009), p. 13.

23 Ver: Herbst, Ludloff, *Der Totale Krieg un die Ordnung der Wirtschaft*. (Deutsche Verlag – Anstalt, 1982).

que hacia 1944 rondaba el 20% del total²⁴.

El orden económico de la guerra total nos permite entender que hacía el final de la guerra un porcentaje importante de la población alemana estuviera relativamente bien alimentada y en muchos casos con niveles de vida que sorprendieron a las fuerzas de ocupación²⁵. Hasta 1945 el bienestar alemán (con la consciencia o no de los alemanes) descansó sobre el sufrimiento y explotación de los no alemanes, considerados por los nazis como “inferiores”.

Necesario es señalar que la preocupación o interés en la intervención del Estado en la economía no resultaba un fenómeno nuevo toda vez que durante la Segunda Guerra se experimentó una fuerte intervención de los Estados en la vida económica, tanto en Alemania como en Gran Bretaña²⁶.

La forma y diferencias de la intervención estuvieron directamente ligadas a la naturaleza misma de los regímenes políticos de ambos países²⁷. Pero al finalizar la guerra las preguntas eran similares: ¿Cómo debía continuar la acción del Estado? ¿En qué grado las regulaciones de la economía de guerra podían continuar o no en la paz? En esto no influye solamente el factor ideológico político: la misma situación de posguerra jugó un rol determinante, ya que el Estado era prácticamente la única institución fortalecida por el conflicto, en un

escenario donde el conjunto de la sociedad mostraba una imagen devastadora²⁸.

■ 3. El *dritte weg* (tercera vía) de Walter Eucken

Como se ha visto la primera mitad del siglo XX no fue la mejor para la economía capitalista y en Alemania su crítica asumió diversas formas. Una en particular, nacida de la experiencia de crisis que condujo a la dictadura nazi y la guerra fue la nacida de la reflexión de Walter Eucken: el Ordoliberalismo.

El ordoliberalismo en cuanto corriente política desarrolló una aguda crítica al fracaso del manejo económico del Estado de libre mercado, que fue incapaz de contener y resolver los problemas económicos, sociales y políticos generados por el conjunto de tendencias monopólicas que dieron como resultado, crisis, desempleo, dictaduras y revolución.

En el origen de esta corriente de pensamiento político económico destaca la figura de Walter Eucken economista y académico de la Facultad de Derecho y Ciencias del Estado, la cual integraba estudios de economía. Con esto se puede entender que, como apunta Viktor J. Vanberg: “los fundadores de la escuela estaban unidos en su común preocupación por el problema de las bases

24 Hobsbawm apunta sobre esto: “Alemania explotó los recursos y la mano de obra de Europa ocupada y trató a la población no alemana como una población inferior y en casos extremos – los polacos, particularmente los rusos y los judíos -, como a una mano de obra esclava que no merecía ni siquiera la atención necesaria para que siguiera con vida. En 1944, la mano de obra extranjera había aumentado hasta constituir la quinta parte del total (de esta el 30 por 100 estaba empleada en la industria de armamento). Hobsbawm, Eric, *Historia del Siglo XX. Crítica*: Buenos Aires, 2006. p. 55.

25 Ver: Bessel, Richard, *cit.*

26 Hobsbawm, Eric, *cit.*, p. 54-55.

27 Ver: Herbst, Ludolff, *cit.*

28 Judt, Tony, *cit.* p. 35.

constitucionales de una economía libre y la sociedad”²⁹.

Walter Eucken no se vinculó al orden dictatorial nazi, ni a sus ideas económicas instaladas en el poder en 1933 y que conduciría a la Segunda Guerra Mundial, por el contrario para Eucken el control económico ejercido por el régimen nazi chocaba con la libertad que debía ser uno de los principales elementos a respetar dentro del manejo político del Estado.

La gestación del Ordoliberalismo y su búsqueda de un capitalismo ordenado y conducido por el Estado estaban directamente ligadas al balance de la revolución francesa y la industrial. A partir de estas las condiciones de vida de las masas solo podían ser dirigidas en el marco de un complejo orden que implicaba el nuevo proceso productivo. Esto significaba la existencia de no solamente una interdependencia económica, sino que también una interdependencia del orden comercial con los otros ordenes de la vida³⁰.

En este sentido la masa como sujeto histórico era presentado como un nuevo e importante fenómeno, pues mientras los seres humanos, en cuanto individuos sólo pueden vivir en un determinado orden, la masa con su magnitud y diversidad de necesidades tiende a destruir la capacidad de funcionamiento de este³¹. Así, las potencialidades de revolución existentes en las masas eran desde la perspectiva de Eucken uno de los problemas de la contemporaneidad.

Por lo anterior, la importancia del Estado

como regulador de los problemas sociales asumió una importancia relevante debido a que el orden político buscado tenía como objetivo, por un lado impedir un regreso al pasado marcado por la guerra, la crisis, la dictadura y la polarización política y por otro reducir la influencia de las ideas anticapitalistas de corte soviético.

Pero además el ordoliberalismo puede ser analizado y comprendido dentro del profundo impacto social, político y económico que la primera guerra mundial y sus resultados causaron sobre la sociedad alemana y del balance de las causas históricas que llevaron a Alemania a la “guerra total”.

En *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* Eucken apunta que la mayoría de las personas no son capaces de observar los problemas generados por los procesos económicos desde la revolución industrial y solo conocen su entorno inmediato como trabajador, empresario, campesino, artesano, etc. Esto planteaba para Eucken un hecho primordial, pues cuando la complejidad de la economía se manifestaba a la población era principalmente en la crisis económica que generaba desempleo y en la cual lo que se requiere y espera es (particularmente el trabajador) seguridad en los ingresos³², la estabilidad.

En este contexto la defensa de los ingresos y la subsistencia de los trabajadores asumían un rol central en la cuestión social (*soziale Frage*). Esto en una economía de millones de hogares y negocios era una tarea complicada y cotidiana debido a lo difícil que –según Eucken- era influir en la

29 Vanberg, Viktor, “The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism”, en: *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik. Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung; Abteilung für Wirtschaftspolitik*, 4/11. p. 1.

30 Eucken, Walter, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*...p. 21

31 Eucken, Walter, cit. p.21.

32 Eucken, Walter, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*...p. 19.

economía política del libre mercado³³.

La *soziale Frage* planteaba, según en pensador alemán el desarrollo de tres métodos de política distributiva:

“En algunos países instituciones centrales de planificación han empezado a repartir el producto social a través de repartición o racionamiento: viviendas, alimentos, ropa y muchos otros bienes. O la política económica le dejó a los mercados laborales la formación de los salarios, donde ahora se han configurado formas de mercado muy diversas: monopolios de demanda, monopolios de oferta etc. O: grupos de empleadores y de los trabajadores que negocian salarios bajo la dirección de instituciones estatales”³⁴.

Para el autor estudiado el manejo de la economía por parte del Estado no significaba asumir la dirección de ésta como lo ocurrido en la Unión Soviética o en la dictadura Nazi. Y si bien en ambos regímenes el grado y compromiso del Estado en la economía era distinto³⁵, para el pensador alemán el problema en ambos casos era el mismo, pues desde su perspectiva:

“el coste de la administración estatal centralizada de la economía significaba una excesiva concentración de la energía en tareas aisladas como construcciones, con lo cual se descuidaba la producción de artículos de consumo. Con esta política económica se lograba reducir el

desempleo pero a un alto costo para los consumidores, y con un empobrecimiento o hambruna de los trabajadores”³⁶.

En el plano de los derechos y libertades individuales Eucken observó a partir de la experiencia de la dictadura Nazi que la dirección Estatal centralizada de la economía implicaba “desaparición de la libertad y la independencia económica” donde el orden económico establecido es el de los “soldados, funcionarios, comisarios, ciudadanos y esclavos del estado”³⁷.

En el plano internacional la dirección centralizada del Estado en la economía había mostrado, según Eucken, en la política comercial exterior de Rusia, Alemania desde 1933 y de Japón un impulso de una política exterior imperialista que pone en peligro la relación del comercio mundial³⁸.

Partiendo del balance de la experiencia dictatorial Eucken no comprendía la intervención del Estado como dirección centralizada de la economía o de las actividades productivas. Para él la economía debía mantener el carácter libre y privado. Pero la libertad de la economía no podía estar desregulada ni ausente de normas consistentes que fueran capaces de impedir las tendencias monopólicas.

La propuesta ordoliberal desarrollada por Eucken y su *dritte Weg* de la economía política, implicaba la construcción de un capitalismo donde se impusiera el orden, la

33 Eucken, Walter, cit. p. 20.

34 Eucken, Walter, cit. p.20. Traducción del autor.

35 Temin, Peter, “Soviet and Nazi Economic Planning in the 1930s”, en *The Economic History Review, New Series, Vol. 44, No. 4 (Nov, 1991)*, pp. 573-593.

36 Eucken, Walter, “Über die Gesamtrichtung der Wirtschaftspolitik” (1946), en Eucken, Walter, *Ordnungspolitik*. (Lit Verlag Münster - Hamburg. 1999), p.10.

37 Eucken, Walter, cit. p. 11-12.

38 Eucken, Walter, cit. p. 11.

regulación y el manejo de la competencia en la economía. En esto el Estado debía impedir la formación de carteles, monopolios, etc.³⁹.

En este marco la principal enseñanza de la historia económica de la primera mitad del siglo XX era, para Eucken, que los métodos de conducción económica del Libre mercado y de la administración centralizada de la económica, habían fracasado⁴⁰. Para él, tal como apunta Walter Oswalt, en el orden del libre mercado la libertad era disfrutada por unos pocos, pues bajo el nombre de libertad de mercado se esconde una gran concentración del poder⁴¹.

Por su énfasis en el deber regulador del Estado y su rechazo a las tendencias monopólicas presentes en el Libre mercado y su negativa a la economía planificada central (tanto nacionalsocialista, como soviética), el pensamiento político económico de Eucken podría insertarse dentro de corrientes liberal conservadoras que, como se ha mostrado arriba, estuvo en continuidad con diversas formas de entender la intervención del Estado en la economía.

Desde la perspectiva del pensador alemán, el capitalismo no constituía un problema en sí mismo, pues la causa de las crisis no estaba principalmente en la naturaleza del capital, como observó Marx, sino que el problema radicaba en la capacidad de intervención del Estado en la cuestión económica, en su efectividad. Por ello en su trabajo se observa una importante crítica al liberalismo del siglo XIX y su *Laissez-faire*.

La crítica ordoliberal no señalaba una inexistencia de regulaciones sobre la economía, sino más bien se refería a la incompetencia que hasta ese momento había mostrado el Estado para cumplir con la tarea de vigilar el cumplimiento de las normas encargadas de mantener el orden social, conteniendo los factores de tensión social. Según Eucken esto se debía a que la política económica de *Laissez-faire*, partía de la idea de que el marco legal generaría de manera espontánea un orden económico, cuando se planteará el principio de la libertad y el derecho⁴².

En este punto es preciso señalar la relación y proximidad que se puede observar entre las ideas de Walter Eucken y Karl Polanyi, pues para ambos la creencia en una economía totalmente libre a sus propias leyes constituía un error que amenazaba al desarrollo histórico de la humanidad⁴³. Por cierto que las distancias entre ambos pensadores son muchas, pero el análisis de estas nos alejaría de los límites de este trabajo.

En lo referente a la contención y/o reducción de los problemas económicos, para Eucken el orden debía ser asegurado mediante la conducción económica del Estado, pues este es el único ente capaz de asegurar la coordinación de las medidas económicas. La forma de actuar del Estado, su conducción económica debía ser mediante un estricto marco de control legal.

“Cada una de las medidas de la política económica deben estar coordinadas para tener sentido y éxito. Si esto no es así la

39 Eucken, Walter, cit. p. 17 ss.

40 Eucken, Walter, *Ordnungspolitik*. (Lit Verlag Münster - Hamburg, 1999), p. 16.

41 Oswalt, Walter, “Was ist Ordnungspolitik? en *Ordnungspolitik*, cit. p. 64 ss.

42 Eucken, Walter, cit. p.34.

43 Karl Polanyi en la *Gran Transformación* señala que la creencia en el libre mercado es una “utopía” que ha puesto en peligro a la humanidad. Ver: Polanyi, Karl, *The great transformation* (Versus: New York, 2009).

política económica se contradice y conduce regularmente a daños, (...). Por ejemplo algunos Estados tenían leyes antimonopólicas, pero al mismo tiempo a través de su política comercial, sus leyes sociales, su política de patentes, etc., han favorecido indirectamente la formación de monopolios”⁴⁴.

En su mirada Walter Eucken establecía que en la mentalidad de postguerra el “Libre Mercado” generaba una profunda desconfianza ligada a la experiencia de la crisis económica de 1929/1932 en la cual millones de trabajadores perdieron sus trabajos y donde la economía mundial colapsó. Para él, a la pregunta, (observado el pasado en 1946) era, ¿debemos nosotros volver a ese tipo de orden económico? respondía: con seguridad no⁴⁵.

Desde la perspectiva del pensador estudiado el libre mercado, que había conducido a guerras y crisis, entregaba una libertad que condujo al desarrollo de monopolios, oligopolios, carteles, etc.

La necesidad de un ordenamiento de la política económica y del deber del Estado sobre esta potenció los planteos de Eucken pues los efectos económico-sociales de la Segunda Guerra en Alemania asumieron especial dramatismo en el empobrecimiento social que dio origen a una “cultura del hambre” (*Kulturhunger*)⁴⁶.

Para resolver los problemas generados por el libre mercado y la guerra la propuesta ordoliberal es la del orden de la competencia (*Wettbewerbsordnung*)⁴⁷. La

importancia de esta forma de ordenamiento radicaba en diversos factores que regulaban correctamente la dirección económica. Estos factores debían funcionar en forma consistente para impedir tendencias monopólicas, no solo a nivel de Estados nacionales, sino que –principalmente, a nivel de la economía internacional. Entre estos factores encontramos: la competencia de precios que mediante una correcta distribución de la fuerza de compra asegura una correcta dirección económica.

El desarrollo dentro de la economía de competencia, de una competencia productiva que permite la iniciativa privada, es la misma que controla a la economía de caer en luchas monopólicas⁴⁸. El historiador alemán Paul Nolte en *Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung in 20. Jahrhundert*, apunta que para Eucken y la Escuela de Friburgo, el poder del Estado debía volver a armonizar el bienestar e interés común con el interés privado, las “fuerzas del egoísmo” (*Kräfte des Egoismus*)⁴⁹.

Particular importancia tenía en el pensamiento ordoliberal la mantención de la libertad política garantizada por el Estado, pues dentro de la economía competitiva se aseguraba la protección del individuo de aquellas tendencias monopólicas que dañaban su subsistencia y por ende su propia libertad individual.

“El orden y la libertad están en equilibrio dentro del régimen de competencia. Protege la responsabilidad personal, la libertad económica y política del

44 Eucken, Walter, *Ordnungspolitik*. LIT Verlag: Münster, [1946]1999. p. 1. Traducción del autor.

45 Eucken, Walter, cit. p. 13.

46 Schild, Axel y Siegfried, Detlef. *Deutsche Kultur Geschichte*. (Hanser Verlag: München, 2009). p. 28 –29.

47 Eucken, Walter, *Ordnungspolitik*. p. 17.

48 Eucken, Walter, cit p. 17 ss.

49 Nolte, Paul, cit, p. 383.

individuo y permite la creación o el mantenimiento de una constitución libre”⁵⁰.

Para Eucken esta tercera vía, de *Wettbewerbsordnung* asumía después de la Segunda Guerra Mundial una particular relevancia, pues “en todas partes es urgente que la fuerza de toda la nación se oriente en la tarea de la reconstrucción”⁵¹ y desde su perspectiva la competencia era la única que en el marco de un ordenamiento estatal claro (antimonopolio) podía permitir una correcta orientación de la producción y la economía hacía los productos y tareas económicas necesarias.

Por las connotaciones sociales del ordoliberalismo se vincula directamente al desarrollo en Alemania de una economía social de mercado⁵², que enfatiza que el desarrollo económico debe estar sometido a claras normas jurídicas que contengan los efectos negativos de la vida económica (concentración de riqueza, monopolios, etc.).

La economía social planteada por Eucken estaba inserta dentro de las preocupaciones del pensamiento social católico alemán⁵³ que observaba con preocupación la soledad nómada en que se encontraban los hombres dentro del sistema socio-económico⁵⁴. Desde esta perspectiva Eucken consideraba que el *Wettbewerbsordnung* era la base para el sostenimiento del principio de solidaridad dentro del orden social⁵⁵.

Las ideas de Walter Eucken ejercieron una directa influencia en la configuración del Estado de bienestar (*Wohlfartsstaat*) de lo que fue la República Federal Alemana, pues desde su perspectiva la conducción económica del Estado no debía solamente armonizar los diversos intereses económicos, asegurando un mercado que satisficiera las necesidades materiales de la población para reducir los conflictos políticos surgidos de las inequidades económicas, sino que debía, además, resguardar la libertad individual contra las ataduras sociales⁵⁶.

Terminada la Segunda Guerra Mundial y lanzados a la tarea de reconstruir Alemania, el pensamiento de Eucken estuvo presente en las reflexiones de políticos y economistas demócratacristianos que como Konrad Adenauer, Ludwig Erhard, etc., asentaron las bases del Estado de bienestar alemán.

Erhard, ministro de economía de Adenauer y luego Canciller de Alemania Federal (1963-1966) dio muestras claras de la influencia de Eucken en su escrito *Wohlstand Für Alle* (Bienestar para todos) colocaba al orden de la economía de competencia (*Wettbewerbsordnung*) como el freno que el Estado debía aplicar a las tendencias “egoístas”⁵⁷ de la economía.

El desarrollo experimentado por el Estado en Alemania Federal en la inmediata postguerra da muestra de la observación del historiador británico Tony Judt, que después de las dos Guerras Mundiales y las crisis

50 Eucken, Walter, cit p. 18.

51 Eucken, Walter, cit p. 18.

52 Nolte, Paul, cit. P. 294.

53 Nolte, Paul, cit. 301.

54 Nolte, Paul, cit. 298 ss.

55 Nolte, Paul, cit, 301.

56 Nolte, Paul, cit, p. 295.

57 Ver: Erhard, Ludwig, *Wohlstand Für Alle*. (Ludwig-Erhard-Stiftung e.V: Bonn, 1964).

económicas sectores sociales importantes requerían y esperaban transformaciones ordenadas y alejadas de los bruscos cambios y proyectos sociales radicales vividos en las primeras décadas del siglo XX⁵⁸.

■ Conclusión

La obra y el pensamiento de Walter Eucken estuvo inserta dentro de una tradición del pensamiento político-económico que enfatiza el deber del Estado como conductor de los problemas sociales que genera la actividad económica. Para el caso alemán el cameralismo de los siglos XVIII–XIX expresa este énfasis en la responsabilidad económica del Estado.

Esta tradición se funda particularmente desde el siglo XVIII con la serie de transformaciones que produjo la Revolución Industrial y la Revolución Francesa.

En el siglo XIX, los problemas sociales y políticos producidos por la transformación político-industrial dieron pie a un conjunto de propuestas de política-económica. Entre estas el marxismo se planteó como una alternativa de transformación total de las estructuras políticas y económicas.

El siglo XX dio paso a un nuevo intento de resolución de carácter violento y racial, el nacional socialismo, que desató la Segunda Guerra Mundial y condujo a Europa a una de los más trágicos episodios de su historia. En este contexto de revoluciones y guerras, es que la obra de Eucken se planteó como forma de desarrollo de un Estado que asumiendo su deber en la esfera económica y respetando al individuo y sus intereses, no atentará contra las libertades individuales. El orden propuesto por el pensador alemán era el de la economía de competencia.

En este orden político-económico el Estado debía ser capaz de regular la economía y las crisis del capitalismo que a ojos de muchos de los contemporáneos habían conducido a las guerras mundiales, la dictadura nazi y la expansión de la influencia soviética.

En este marco el Ordoliberalismo de Eucken puede ser visto como expresión de un liberalismo radical, crítico a las tendencias monopólicas, que se ligó al conservadurismo social católico alemán, preocupado del mantenimiento del orden social, de los principios de solidaridad y bienestar dentro de la sociedad alemana que se debía reconstruir después de la dictadura y la guerra total.

■ Bibliografía

- Bessel, Richard. "The Nazi Capture of Power". En: *Journal of Contemporary History*. Vol 39, (2). Sage Publication: Londres. 2004
- Bessel, Richard. *Alemania 1945. De la guerra a la paz*. Ediciones B: Barcelona. 2009
- Brunner, Otto. et al. *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexicon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* Klett-Cotta: Stuttgart, 1992.
- Eichenhofer, Eberhard, *Geschichte des Sozialstaats in Europa*. Verlag C.H. Beck: München, 2007.
- Erhard, Ludwig, *Wohlstand Für Alle*. Ludwig-Erhard-Stiftung e.V: Bonn, 1964.
- Esping-Andersen G. *The three worlds of welfare capitalism*. London: Polity, 1990;
- Eucken, Walter, *Ordnungspolitik*. LIT Verlag: Münster, [1946]1999.
- Eucken, Walter *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Rowohlt: Hamburg, 1959.
- Herbst, Ludolff, *Der Totale Krieg un die*

| 58 Judt, Tony, cit. p. 131-138.

- Ordnung der Wirtschaft*. Deutsche Verlag-Anstalt, 1982.
- Hobsbawm, Eric, *Historia del Siglo XX*. Crítica: Buenos Aires, 2006.
 - Judt, Tony, *Postguerra. Una Historia de Europa desde 1945*. Editorial Tauros: España, 2005.
 - Kangas O. "The politics of social security: on regressions, qualitative comparisons and cluster analysis". En: Janoski T, Hicks A, eds. *The comparative political economy of the welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994:346-65.
 - Kaufmann, Franz-Xaver, *Varianten des Wohlfahrtsstaats*. Edition Suhrkamp: Frankfurt am Main, 2003.
 - Korpi W. "Faces of inequality: gender, class and patterns of inequalities in different types of welfare states". En: *Soc Polit* 2000; 7:127-91.
 - Korpi W, Palme J. "The paradox of redistribution and the strategy of equality: welfare state institutions, inequality and poverty in the Western countries". En *Sociol Rev* 1998; 63:662-87.
 - Montoro, Rodrigo, "Escases, necesidad y bienestar: apuntes para una sociología de la economía", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Número 30 (abril - junio) 1985.
 - Nielsen, Axel *Die Entstehung der deutschen Kameralwissenschaft im 17. Jahrhundert*. Verlag von Gustav Fisher: Jena, 1911.
 - Nolte, Paul, *Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung in 20. Jahrhundert*. Verlag C.H. Beck: München, 2000.
 - Ritter, Gerhard, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. Oldenburg: München, 1991.
 - Seidel, Bruno, "Sozialpolitik", en *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*. Gustav Fischer: Stuttgart, 1956, pp. 532-539.
 - Schildt, Axel y Siegfried, D. *Deutsche Kultur Geschichte*. Carl Hanser Verlag: München, 2009
 - Schmidt, Manfred. et al. *Der Wohlfahrtsstaat*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 2007.
 - Temin, Peter, "Soviet and Nazi Economic Planning in the 1930s", en *The Economic History Review*, New Series, Vol. 44, No. 4 (Nov., 1991), p. 573-593.
 - Ullrich, Carsten, *Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Eine Einführung. Campus Studium: Frankfurt, 2005
 - Vanberg, Viktor, "The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism". En: *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*. Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung; Abteilung für Wirtschaftspolitik, 4/11.