

La integración europea y el ordo-liberalismo

European integration and ordoliberalism

Journal of Economic Literature (JEL):

B1, B3, P16, E13

Palabras clave:

Historia del pensamiento económico
Pensamiento económico: figuras individuales
Economía política del capitalismo
Neoclásicos

Keywords:

History Economic Thought History of Thought Individuals Political Economy of capitalism Neoclassical

Fecha de recepción:

15 de enero del 2021

Fecha de aceptación:

29 de abril de 2021

Resumen

En este artículo se analiza el proceso de integración europea, desde la Comunidad Europea del Carbón y del Acero hasta la Unión Europea conformada por 28 países antes del Brexit. Entre otras cosas el siguiente artículo pretende dar elementos para responder a las siguientes preguntas: ¿En qué medida la teoría ordo-liberal influyó en la configuración

institucional actual de las economías alemana y francesa? ¿En qué medida la teoría ordo-liberal influyó en la configuración institucional actual de la economía europea? ¿Cuál es la parte de “mito”, de ideal y de realidad en la afirmación de que la economía alemana es una economía social de mercado que responde a los preceptos generales enunciados por los economistas ordo-liberales? Se concluye con una breve presentación de las ideas genéricas del ordo-liberalismo alemán, y con una interrogante con respecto al futuro de la Unión Europea.

Abstract

This article analyzes the European integration process, from the European Coal and Steel Community to the European Union made up of 28 countries before Brexit. Among other things, the following article aims to provide elements to answer the following questions: To what extent did Ordo-liberal theory influence the current institutional configuration of the German and French economies? To what extent did Ordo-liberal theory influence the current institutional configuration of the European economy? What is the part of “myth”, of ideal, and of reality in the affirmation that the German economy is a Social Market Economy that responds to the general precepts enunciated by the ordo-liberal economists? It concludes with a brief presentation of the generic ideas of German Ordo-liberalism, and a question regarding the future of the European Union.

Introducción

A lo largo de los últimos 60 años de integración europea desde el Tratado de Roma, se pueden distinguir tres periodos principales:

- 1) 1957-1985, primer periodo de liberalización del comercio y ampliación de la Unión Europea (UE);
- 2) 1985-1999, periodo caracterizado por una fuerte aceleración del proceso de integración europea, dominado por los actores



- del sector privado y las fuerzas del mercado gracias al Acta Única Europea, y a una desregulación masiva;
- 3) 2000-2015, el lanzamiento de la integración monetaria con todas sus consecuencias.

En el primer periodo, la filosofía económica subyacente en la UE es el ordoliberalismo. Se constata una convergencia en los resultados económicos en materia de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, productividad, salarios y empleo. Paralelamente, hay una percepción entre los ciudadanos, respecto de los beneficios de ser miembro de la UE, positiva y homogénea. En el segundo periodo se asiste al reforzamiento de la corriente ultraliberal, una convergencia en los resultados económicos, pero con una percepción en declive y heterogénea de los beneficios de ser miembro de la Unión. En el último periodo, dominado también por el ultraliberalismo, se distinguen dos subperiodos, 2000-2008 y 2008-2015, caracterizados por una heterogeneidad creciente en la percepción de los beneficios de pertenecer a la UE. Los primeros ocho años de integración monetaria fueron de convergencia, es decir, permitieron que España, Grecia e Irlanda (y en cierta medida Portugal) prosiguieran con la reducción de su distancia con respecto a las economías europeas más desarrolladas. Por el contrario, los años 2008-2015, correspondientes a la crisis de los *subprime* y a la crisis de las denominadas deudas soberanas que afectaron a muchos países europeos, fueron de divergencia. Fueron borradas de un plumazo parte de las ganancias económicas obtenidas por algunos países, y ello dio lugar a una polarización sin precedentes. Finalmente, en 2016 se abre un periodo de desintegración con el referéndum sobre el *Brexit* (Bouin, O., 2018).

La integración europea

Antes de que se concretara un auténtico proyecto y que se volviera un objetivo preciso de la política gubernamental de los países europeos, la idea europea se encontraba en los textos de filósofos y escritores. La perspectiva de los Estados Unidos de Europa, según la expresión de Víctor Hugo,¹ correspondía a un ideal humanista y pacifista.² En 1940, el Coloquio sobre el federalismo, denominado Coloquio Beveridge, trazará las vías de un federalismo europeo

1 En su discurso del 21 de agosto de 1849, ante el Congreso de los amigos de la paz universal, Víctor Hugo señaló “Un día llegará donde no habrá otros campos de batalla que los mercados abriéndose al comercio y los espíritus abriéndose a las ideas. Un día llegará en que se verá a estos dos grupos inmensos, Estados Unidos, los Estados Unidos de Europa, colocados frente a frente, tendiéndose la mano por encima de los mares” (Hugo, V., 1849).

2 “Fuera del muy reciente intento de unificar a Europa Occidental, la última vez que la unidad política europea se planeó realmente en términos prácticos, y aun se realizó parcialmente mediante una acción política –en cierta forma– fue durante el avance de la Alemania nazi hacia lo que entonces se llamó “la nueva Europa”. Nadie desde entonces ha analizado el detallado programa de integración económica regional que abarcaba el plan alemán bajo Hitler” (Myrdal, G., 1966: 78).

liberal. Todas las fuerzas sociales y políticas que confluyeron en la causa del federalismo europeo, desde los socialistas hasta los liberales, pasando por numerosos radicales –desde los partidos políticos hasta los círculos patronales–, no lo hicieron siempre por las mismas razones ni con objetivos idénticos. Difícil poner de acuerdo a participantes tan heterogéneos al Coloquio como Rougier, Beveridge, Robbins, Hayek, Marlio, Rueff, Baudin, Wooton.³ Aparentemente el consenso había sido muy fuerte, pero ¿cómo creer que la visión última de Beveridge (futuro fundador del *Welfare State* inglés) coincida con la de Rueff, sin hablar de Hayek? Se llega a apreciar ahí, cómo la causa del federalismo europeo hizo converger en esta época de guerra mundial, partidos –incluyendo algún tiempo el Partido laborista inglés– y personalidades que estaban en profundo desacuerdo sobre las elecciones de política económica y social. Más tarde, la Sociedad del Mont-Pèlerin [SMP] levantará algunas de estas ambigüedades y alianzas provisionales. Así, en tanto que la socialista Wooton había estado presente en el coloquio francés, estará ausente de la discusión sobre el federalismo organizada por la SMP. Y con razón Karl Popper había sugerido su nombre a Hayek –sabiendo bien que *Freedom under Planning* constituía una viva crítica al *Camino de la servidumbre*– con otros socialistas democráticos, pero el austriaco no la retendrá. No hay que sorprenderse, la agenda de la SMP se centraba en el modelo de libre mercado (Audier, S., 2012a: 303-317).

Después de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de una organización del continente capaz de superar los antagonismos nacionales fue lanzado por Jean Monnet, inspirador del plan Schuman que creó la primera comunidad europea. Se tiene la costumbre de decir que la lógica comunitaria iniciada en

3 Es interesante hacer notar que un grupo de universitarios británicos y franceses se reunió en París en abril de 1940 para estudiar el funcionamiento de una posible unión federal, primero a nivel franco-británico, ampliada después a nivel europeo, sin llegar a un acuerdo. La visión más impregnada de liberalismo económico fue defendida por Hayek, quien había abandonado Viena y enseñaba desde 1931 en la London School of Economics (donde Robbins había recomendado su incorporación) y preconizaba una unión comercial fundamentada en los principios de la competencia, la libertad de intercambios y la estabilidad monetaria. Robbins seguía una línea bastante cercana, aunque considerando la posibilidad de un presupuesto federal, y en particular un impuesto federal sobre las herencias, en el caso de que la libertad de los intercambios y la libre circulación de las personas no bastara para difundir la prosperidad y reducir las desigualdades. Otros miembros del grupo tenían visiones más cercanas al socialismo democrático, comenzando por Beveridge (adepto de los seguros sociales, quien contribuyó en 1948 a implementar con los laboristas el Servicio Nacional de Salud), así como la socióloga Barbara Wootton, que proponía un impuesto federal sobre el ingreso y las herencias. Los participantes en la reunión se separaron constatando su desacuerdo sobre el contenido económico y social de la unión federal considerada. Wootton precisó sus proposiciones en 1941 en su libro *Socialism and Federation*, y después en 1945 en *Freedom under Planning*. Es en parte en respuesta a Wootton que Hayek publicó, en 1944, *El camino de la servidumbre*, precisando que, aunque este libro corría el riesgo de costarle muchos amigos en su nuevo país de adopción, era necesario para alertar la opinión pública sobre los riesgos que representaban, según él, los laboristas británicos y los colectivistas de todo tipo (Piketty. T., 2019: 564).

la década de 1950 tenía por objeto impedir el regreso de la guerra en Europa. Esto es verdad, por lo que toca a la actitud de los gobiernos en las relaciones interestatales. Pero la guerra fue también el crisol de algo diferente: una transformación profunda de las sociedades. Las sociedades civiles no salieron de la guerra como entraron. En los países que fueron la base de la comunidad europea, se desarrolló un mismo tipo de contrato social que las distinguió del resto del mundo, con la excepción de los países escandinavos. La protección social universal, el derecho del trabajo, el reconocimiento sindical y la negociación colectiva fueron comunes en estos países. La integración europea se constituyó en un enfoque comunitario que se inscribía en el libre cambio que progresaba, a finales de la década de 1950, en el mundo occidental. Pero lo superaba, porque estos países compartían un mismo contrato social. Los valores de solidaridad, contenidos en el progreso social que compartían los países de la comunidad europea, los distinguían tanto de la filosofía política anglosajona como de los tipos de sociedades existentes en el resto del mundo (Aglietta, M/ Thomas Brand, 2013:292-293).

La idea (promovida por Estados Unidos) de crear una organización europea fue lanzada en 1950 por el ministro francés de Relaciones Exteriores, Robert Schuman. Desde sus primeras horas, Europa se construyó sobre un discurso “funcionalista” que postulaba que la integración política seguiría los pasos de la integración económica.⁴ El fundador de la Comunidad económica europea, Robert Schuman, declaró en 1950: “Europa no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto: se hará por realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho.” Implementar los mecanismos de cooperación económica primero, y esto preparará el terreno para más amplias instituciones políticas (Rodrik, D, 2018: 76). Desde el principio el proyecto europeo sufrió de un déficit democrático. Schuman y Monnet “nunca reivindicaron ser los constructores de una Europa obrera o de los trabajadores” (Perroux, F., 1990: 556).⁵ Se trataba de un proyecto impuesto desde arriba por dirigentes visionarios, no siempre de acuerdo.⁶ En efecto, la concepción de Europa que tenía Ludwig Erhard, mucho más liberal que la de Monnet y

4 “Quienes crearon Europa sabían que no era posible un proceso político directo, y que el proceso económico era un medio de alcanzar unas metas políticas en el futuro” (Castells, M., 2018:25).

5 “Originalmente hubo un proyecto defensivo, concebido para evitar el estallido de otra guerra en Europa, que posteriormente fue utilizado por unos pocos dirigentes visionarios para plantear un proyecto utópico. Se trataba de un proyecto de las élites políticas y económicas, sin una verdadera participación, ni un compromiso, ni una plena comprensión de la mayoría de los ciudadanos” (Castells, M., 2018:28).

6 “La UE siempre fue un proyecto desde arriba, impulsado por unas élites políticas que compartían una visión particular de una Europa unificada, y que llevaron adelante ese proyecto sin esforzarse demasiado por arrastrar consigo a los ciudadanos. Siempre ha habido un abismo entre las instituciones de la UE que toman las decisiones y los ciudadanos de sus estados miembros, y cierto resentimiento en algunos sectores frente a lo que se percibe como edictos impuestos desde Bruselas por una burocracia distante” (Castells, M., *et al.*, 2018:616-617).

su equipo –Pierre Uri, Robert Marjolin– era ampliamente librecambista.⁷ Al igual que Wilhelm Röpke,⁸ Erhard desconfiaba de la construcción europea a la Monnet, considerada demasiado dirigista. Sin embargo, con respecto a la cuestión europea no logrará imponer completamente sus puntos de vista, estando en conflicto con Adenauer, en este punto como en otros (Audier, S., 2012 b: 446).

El inicio de la construcción europea es el *Tratado de París* que instituyó en 1951 la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (CECA). Ésta fue la base para lanzar la fase de madurez de la producción en masa. Se trata de un organismo que estableció un cuadro institucional supranacional ambicioso, destinado a coordinar la producción de estos dos recursos básicos en aquella época.⁹ La CECA se comprometió a crear un mercado común del carbón y

7 Muy favorable desde el punto de vista político a la unificación europea, Erhard siempre intentó conciliar este “europeísmo” y el internacionalismo lógico de su política económica liberal. Por su parte, los protagonistas de la planificación a la francesa –Marjolin, Uri, Massé–, apoyados por sus colegas italianos, abogan por una fuerte programación a largo plazo, en particular en términos de prioridades y de elecciones de consumo, de infraestructuras y de servicios públicos, sobre todo en salud y formación. La idea es que los planes nacionales deben ser integrados en una planificación europea global. Por el contrario, la concepción de Europa que tenía Ludwig Erhard, mucho más liberal que la de Monnet y su equipo –Pierre Uri, Robert Marjolin– era ampliamente librecambista. Ello se explica en su texto de homenaje a Röpke, donde intenta formular su visión europea, opuesta a la de los dirigistas: “El orden socioeconómico de la libertad, el único que garantiza el pleno desarrollo de los recursos materiales y humanos, no prospera bajo la política de armonización conducida por las autoridades, o utilizando el término en otro sentido, prospera sólo en la medida en que tal política, asegurando el libre movimiento de capitales y de trabajo, tiende a bombear más sangre nueva hacia las áreas subdesarrolladas de la comunidad. Sin embargo, nunca tendrá éxito si se impone un ajuste social que podría incluso reducir las capacidades competitivas de tales áreas. Instituciones como el ‘Banco de Inversión’ o la ‘asistencia mutua’, pensadas para resolver las privaciones sociales, pueden, en nuestro orden social, no ser más que remedios subsidiarios, segundos con respecto a la iniciativa privada que debe llegar primero. La armonía, en el verdadero sentido del término, puede solo desarrollarse bajo un orden socioeconómico libre.” Así, para Erhard, era imposible el funcionamiento de planes económicos nacionales dentro del mercado común (Bilger, F., 1964: 220; Erhard, L., 1959:12; Audier, S., 2013).

8 Aun en 1961, Röpke alertaba contra todas las tentativas de dirigismo internacional: “Algunas vías de la integración económica europea prueban claramente que de ahí parte una reacción de vuelta sobre cada economía nacional particular que debilita la economía de mercado.” Asimismo, el economista ginebrino señalaba que en Europa subsistía la idea de recurrir a una reglamentación autoritaria para resolver cualquier problema, pero con una actitud absurda: “se espera que una autoridad actuando a escala internacional resuelva los problemas que quedaron sin solución a nivel nacional” (Röpke, W., 1961:38, 40).

9 Desde la creación de la Comunidad europea del carbón y del acero, la integración europea no se limitó a la cooperación voluntaria de los gobiernos independientes. Por el contrario, siempre se definió como la creación de instituciones políticas, burocráticas y judiciales supranacionales, como la Comisión europea, en Bruselas, el Parlamento europeo en Bruselas y Estrasburgo, y la Corte de justicia europea en Luxemburgo. Esto es lo que la vuelve muy original, ya que los otros organismos concebidos para promover la cooperación regional disponen raramente de infraestructuras institucionales tan poderosas. Así, por ejemplo, el TLCAN sólo disponía de: un secretariado encargado de resolver los litigios con oficinas nacionales en cada uno de los tres países miembros (Canadá, Estados Unidos, México); una comisión de libre cambio que reunía representantes de los tres gobiernos, y diversos comités y grupos de trabajo (O’Rourke, K., 2018: 12-13).

del acero, sin derechos aduanales, sin cuotas, sin prácticas restrictivas, sin subsidios discriminadores u otras medidas con el mismo efecto, y a adoptar una tarifa aduanal común sobre las importaciones provenientes del resto del mundo. Para algunos se trataba de poner en común las materias primas de la guerra para volverla materialmente imposible (Laurent, E., 2018: 19). Los países firmantes de dicho tratado fueron seis: Francia, Alemania occidental, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo (seis viejas naciones, muy diferentes entre sí y desiguales en poder).¹⁰ Se trataba de un cartel del carbón y del acero dominado por Alemania, dirigido por una administración internacional dominada por Francia e instalada en Bruselas. Así, la Unión Europea nació bajo la forma de un cartel de productores de carbón y de acero que, abierta y legalmente, controlaba los precios y la producción gracias a una burocracia internacional, investida con poderes jurídicos y políticos que le permitían suplantar a los parlamentos nacionales e ignorar los procedimientos democráticos (Varoufakis, Y., 2016: 90). De hecho, la tarea inicial de la burocracia de Bruselas consistía en fijar los precios de los productos siderúrgicos y carboníferos, así como eliminar todas las restricciones a su libre circulación o a su venta entre los estados miembros del cartel. Ambas industrias tenían fuertes tradiciones de cartelización que la Comunidad tuvo buen cuidado de no romper de manera violenta (Myrdal, G., 1966: 85). Sea o no cierto que la CECA facilitó el establecimiento de un cartel en las industrias del carbón y del acero de la Comunidad, no estorbó en forma significativa el proceso de concentración industrial, y de esta manera volvió mucho más fácil la introducción de acuerdos para dividir los mercados y fijar los precios. No existió ninguna política clara con respecto a los límites de la concentración, por lo que la reconcentración de las industrias alemanas del carbón y el acero se operó con gran rapidez. Dicho de otra manera, la CECA otorgó la estructura legal para dar marcha atrás a la política de desconcentración seguida por los aliados en la posguerra (Dell, S., 1973: 73-74). Para Perroux, el éxito de la CECA “fue muy inferior a lo esperado porque, por un lado, la alta autoridad se mostraba incapaz de descartelizar a la gran industria alemana y el grupo Thyssen fue probablemente más poderoso; por otro lado, no tuvo mayores efectos la gran esperanza de la dirección de inversiones adicionales siguiendo un plan común que trascendiera las ventajas particulares de cada nación, ya que las inversiones fueron mediocres y no perfectamente coordinadas” (Perroux, F.,

¹⁰ Todos los países europeos, incluida la Gran Bretaña, fueron invitados a participar en la Comunidad, pero se necesitaba antes que nada aceptar crear una Alta Autoridad supranacional, y poner en común la producción de carbón y acero. Pero como el gobierno laborista acababa de nacionalizar la industria británica del carbón, el Partido Laborista era reticente a comprometerse a llevar la misma política económica que los gobiernos de derecha del continente europeo. Además, una comunidad del carbón y del acero necesitaría derechos aduanales comunes que interferirían con las preferencias imperiales británicas (O'Rourke, K., 2018: 52).

1964: 6). Uno de los grandes objetivos de Monnet de descartelizar la industria pesada alemana fue un fracaso, en particular porque las necesidades de la Guerra de Corea no permitieron considerar la reorganización de la industria alemana. La CECA no logró tampoco crear un mercado único del carbón y del acero. Los subsidios nacionales y el control de los precios del carbón continuaron debido a la importancia de los precios para las familias ordinarias, y los derechos aduanales sobre el acero no fueron eliminados. Las exportaciones alemanas hacia los países europeos no miembros de la CECA aumentaron más rápidamente que hacia los países miembros (O'Rourke, K., 2018:54).

Los autores del Tratado de París habían escogido la *integración*,¹¹ procediendo por sectores económicos, con la esperanza de que la extensión de acuerdos similares a otros sectores económicos condujera finalmente a una unión económica general. Sin embargo, este deseo no se realizó. La CECA, tras un periodo de éxitos relativos, conoció a inicios de 1959 una crisis carbonífera (caracterizada por la acumulación de reservas en las minas) que sacudió sus fundamentos. De cualquier manera, la CECA constituyó un primer paso hacia la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), ya que desempeñó un papel importante en la preparación económica y psicológica para la creación de este último organismo. La CECA proveyó, al menos superficialmente, un modelo para el futuro desarrollo institucional de Europa. Las cuatro instituciones que implementó –Alta Autoridad, Consejo de ministros, Corte de justicia y Asamblea– corresponden perfectamente a la Comisión, al Consejo, a la Corte de justicia y al Parlamento europeo de la Unión Europea. Las principales contribuciones de la CECA fueron: en primer lugar, permitir la reintegración de Alemania a Europa como Estado capaz de firmar tratados en igualdad con otros estados; segundo, dar a los políticos y a los negociadores lecciones útiles sobre el proceso de negociación y sobre la implementación de experiencias en materia de integración. Proveyó también el cuadro político en el cual la industria pesada alemana pudo renacer sin amenazar a los vecinos de Alemania. Pero hay una cosa aún más importante en el contexto del Brexit: el impacto que tuvo la CECA en la relación de Gran Bretaña con el proceso de integración europea. Hasta mayo de 1950, Gran Bretaña había estado en el corazón del organismo, y después se volvió cada vez más periférica (O'Rourke, K., 2018:54-55).

11 Para Perroux, en la jerarquía de las palabras obscuras y sin belleza que llenan los discursos económicos, el término “integración” ocupa un buen lugar. Parece designar el acto de dar cohesión a una sociedad humana o a algunas de sus actividades, por ejemplo las que se relacionan con la producción, el intercambio y el consumo de los servicios útiles a los hombres. “El acto de integrar reúne elementos para formar un todo o bien aumenta la cohesión de un todo ya existente” (Perroux, F., 1990: 429). Por su parte, según reporta Jean Weiller, para otros dos grandes economistas franceses, Maurice Byé y André Marchal, integrar no es adicionar, es aumentar, en un espacio dado, la compatibilidad de los planes de un conjunto de centros de decisiones llamados a formar un solo sistema económico. Estudiar la integración es entonces elevarse por encima del nivel del mercado, situarse a nivel de las elecciones, de las anticipaciones y las voluntades (Weiller, J., 1965: 97).

El Tratado de Roma, que instituyó la CEE con el apoyo de Estados Unidos,¹² contenía ya lo esencial de la doctrina europea. Dicho tratado se firmó en 1957 por los seis países miembros de la CECA.¹³ Uno de los principales objetivos para la integración europea fue “el deseo de las naciones de la Europa occidental de desempeñar un papel en el nuevo mundo de gigantes, ejemplificado por Estados Unidos, la Unión Soviética, la India y China. La mayoría de las naciones continentales europeas fueron derrotadas y ocupadas durante la guerra o después de ella. Aquellas cuya preeminencia pasada dependió de sus posesiones de ultramar comprendieron, poco después del fin de la guerra, que los días de sus imperios coloniales estaban contados. Si esos países querían recuperar su vitalidad y respeto propios, y poseer de nuevo una posición importante en el mundo, “debían formar una unión mayor que pudiera resistir la comparación con las demás potencias mundiales” (Dell, S., 1973: 46).¹⁴ Así, en este movimiento de integración los objetivos económicos resultaban secundarios respecto a los objetivos políticos.¹⁵ El objetivo esencial

12 “Durante los primeros años de la posguerra, la idea de integrar la Europa occidental tuvo un apoyo mucho mayor en Estados Unidos que en los mismos países directamente interesados. En esa época Estados Unidos tenía tanto poder en la esfera económica, y la Europa occidental estaba tan débil y dependía tanto de la ayuda norteamericana, que parecía existir poco peligro para ellos en la unificación de la economía de la Europa occidental. Por el contrario, tal unificación se consideraba no sólo como una forma de consolidar la fuerza política de la Europa occidental en la guerra fría, sino también como el medio adecuado para construir una comunidad económica viable que fuera capaz de sostenerse sin la ayuda de Estados Unidos.” Con respecto a este último punto, John Foster Dulles, secretario de Estado de Estados Unidos, sostenía que “sólo una Europa occidental unida podría mantenerse por sí misma, política, militar y económicamente, sin la ayuda de Estados Unidos”. Este fue el punto de vista oficial a inicios de la posguerra, que perduró durante la década de 1950. Pero comenzó a erosionarse en la de 1960 al aparecer algunos síntomas de malestar en Estados Unidos con respecto al nuevo bloque, al considerarlo más como un rival que como un aliado. Se pensaba que una Europa occidental integrada constituiría una “tercera fuerza” en el mundo capaz de mediar entre las dos superpotencias (Dell, S., 1973: 13, 48, 290-291). En el mismo sentido se sostiene que: “Los compromisos fundamentales para la integración económica fueron contraídos, en primera instancia, por los gobiernos de Europa Occidental con Estados Unidos, como una especie de contraparte a la ayuda norteamericana; y sólo incidentalmente entre ellos” (Myrdal, G., 1966: 90).

13 Los seis países se encontraban en la zona europea donde los transportes se concentraban al máximo: era el cuadrilátero de la más grande intensidad aérea (Londres, Bruselas, Roma, París), sobre poco más o menos el cuadrilátero de la más grande intensidad ferroviaria (Londres, Colonia, Milán, París) y el área de mayor concentración de vías fluviales. El complejo industrial de los seis era el segundo en el mundo por las inversiones, la capacidad de producción y el nivel tecnológico. Su comercio exterior tenía la estructura de los conjuntos altamente industrializados, que conservará en su desarrollo ulterior: las exportaciones de productos industriales permitirían enfrentar las importaciones de productos alimenticios, materias primas y energía que tanto le faltarán a Europa de manera creciente (Perroux, F., 1990: 704-705).

14 Maurice Faure, subsecretario de Relaciones Exteriores de Francia, defendió el Tratado de Roma el 5 de julio de 1957 en la Asamblea Nacional: “Veán, queridos amigos, vivimos aún hoy una ficción que consiste en decir que hay cuatro ‘Grandes’ en el mundo. Pues bien, no hay cuatro Grandes, solo hay dos: América y Rusia. Habrá un tercero a finales del siglo: China. Depende de ustedes que haya un cuarto: Europa” (O’Rourke K., 2018:21).

15 Se suponía que, gracias a un mercado común, Europa occidental tendría una economía

era evolucionar hacia una estrategia común de defensa y de política exterior. El artículo 104 del tratado era un compromiso entre un espíritu ordo-liberal (equilibrio, estabilidad, confianza en la moneda) y un bosquejo de política social europea deseado por los franceses (Commun, P., 2016: 339). En dicho tratado no hay ningún compromiso con el denominado “modelo social europeo”, aunque recurre a las intervenciones de los estados y de las instituciones. En efecto, “las cuestiones sociales no tenían un papel destacado en el Tratado de Roma, y a excepción de la creación del Fondo Social Europeo (el primer fondo estructural que creó la Comunidad Europea) en 1960 y la firma de la Carta Social Europea en 1961, las políticas sociales no se colocaron en lo más alto de la agenda europea. Sin embargo, la orientación general de las políticas de la mayoría de las economías nacionales durante las décadas de 1960 y 1970 (y, por consiguiente, de forma agregada a nivel europeo) era una mezcla del Estado del bienestar socialdemócrata con cierto grado de intervención macroeconómica de tipo keynesiano para regular los ciclos de las economías mixtas. Los frutos del crecimiento económico que iban a obtenerse de la integración económica europea debían redistribuirse a los débiles y los necesitados” (Bouin, O., 2018: 43-44).

La agenda liberal del Tratado de Roma plantea como objetivo primero la creación de un mercado común (y no una simple unión aduanal) donde las mercancías, las personas y los capitales circulen libremente. Dicho mercado reposa sobre cuatro libertades fundamentales: libre circulación de mercancías;¹⁶ libertad de establecimiento y libre prestación de servicios;¹⁷

más dinámica y una tasa de crecimiento más elevada. Sin embargo, no hay una ley económica que diga que los países grandes crecen con más rapidez que los pequeños. Todo depende de las circunstancias y de las políticas seguidas. La confusión provenía del hecho de que los países de la CEE conocieron tasas de crecimiento relativamente elevadas durante la década de 1950. Es decir, sus tasas de crecimiento fueron elevadas antes de la integración, cuando sus economías eran independientes. A partir de la firma del Tratado de Roma, sus tasas de crecimiento disminuyeron (Dell, S., 1973: 294).

- 16 El Tratado de Roma se proponía liberar el comercio mutuo de todos los países signatarios de todos los aranceles y otras restricciones gracias a reducciones en fechas prefijadas que se distribuían durante un periodo de doce años que terminaría el 1° de enero de 1970. Hubo que esperar hasta mediados de la década de 1980 para que emergiera una auténtica estrategia de mercado interno. Es con el *Acta única europea*, firmada en 1986, que los doce países miembros fijan el plazo para la realización del mercado interno el 31 de diciembre de 1992. El 1 de enero de 1993, la construcción europea pasa de una lógica de mercado común a una lógica de mercado único (Laurent, E., 2018: 23).
- 17 El derecho de establecimiento, definido por el Tratado de Roma, consiste en la libertad de instalación de las personas que ejercen una actividad independiente. Se trata no sólo de personas físicas sino de personas morales, es decir, sociedades. La libertad de establecimiento implica, para toda empresa de un país miembro, la posibilidad de instalarse en otro país miembro por intermedio de una agencia, una sucursal o una filial. Esto facilita la movilidad de las empresas y la relocalización de sus actividades. El tratado prevé también la libre prestación de servicios vinculados a un peritaje, un espectáculo, etc. El principio fundamental de este derecho es el de la igualdad de tratamiento entre los nacionales de cada Estado y los de los otros estados miembros.

libre circulación de trabajadores (a finales del periodo de transición);¹⁸ y libre circulación de capitales. La libre circulación se suponía que conduciría a la asignación eficaz de la mano de obra y del capital, lo que debía reforzar la prosperidad de Europa. Cada uno, en el marco de una competencia no falseada, como lo proponía Röpke,¹⁹ se dirigiría ahí donde los rendimientos serían más altos. Desde su inicio, las cuatro libertades económicas fundamentales toman un valor constitucional, reconocido como tal por la Corte Europea de Justicia como derechos fundamentales de los ciudadanos europeos.

La construcción europea manifiesta una “creciente dependencia de las soluciones basadas en los mercados... El progresivo cambio de orientación a nivel nacional hacia unos sistemas económicos más liberales, basados en el libre mercado y la propiedad privada, a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 modificó la perspectiva general. Dichos cambios nacionales se vieron reforzados por el enfoque a favor de los mercados defendido por la Comisión Europea. El Acta Única Europea de 1986, que transformaba el “Mercado Común” en un “Mercado Único”, señaló dicho cambio. Era el inicio de una nueva fase en la integración económica promovida por la Comisión Europea... [que] se inclinaba cada vez más hacia una mayor liberalización y más desregulación... [o para ser más exactos una regulación más favorable a los mercados] . Los *lobbies* y los intereses creados lograban una desregulación de mercados cruciales, incluidos los bienes y servicios que supuestamente no debían estar a merced de las fuerzas del mercado, como el dinero, la tierra y la mano de obra” (Bouin, O., 2018: 39, 44-46). La zona euro constituye así una experiencia sin precedente. Sus miembros se propusieron construir un mercado único y unificado –de mercancías, de servicios y de moneda– cuando la autoridad política continúa recayendo en las unidades nacionales constituidas. Con lo que resulta un solo mercado frente a varios regímenes políticos (Rodrik, D., 2018:49).

Una asimetría comenzó a manifestarse y se reforzó, en el curso de las dos últimas décadas, entre mercados muy integrados y mercados muy poco integrados (Laurent, E., 2018: 24-26). Evidentemente, el mercado de capital es el más acabado de los mercados europeos. La liberalización completa de los movimientos de capitales, la supresión de los controles de cambios y el

18 Contrariamente a lo que algunos afirman a veces, la libre circulación de los trabajadores no es una invención reciente de la Unión europea. El principio, aunque no siempre la práctica, estaba ya en el Tratado de Roma original (O'Rourke K., 2018:21).

19 “La competencia necesaria al encausamiento y a la canalización del interés particular debe ser continuamente protegida contra la tendencia a su falsificación, a su limitación y su degeneración. Pero esto exige que los individuos, no sólo se declaren partidarios de una competencia tan libre como leal, pero también que vivan conforme a esta profesión de fe... Disciplina personal, sentido de la justicia, honestidad, *fair play*, espíritu caballeresco, moderación, espíritu cívico, respeto de la dignidad del hombre, todo esto es lo que los hombres deben aportar cuando vienen al mercado y se enfrentan en la competencia. Todas estas calidades son el apoyo indispensable del mercado y de la competencia que protegen de la degeneración” (Röpke, W., 1961:144-146).

lanzamiento de la moneda única en los mercados financieros (1999), y después en el conjunto de la economía (2002), aceleraron la fluidez del capital a escala europea. Sin embargo, las políticas, en particular fiscales, quedaron gobernadas por la regla de la unanimidad. La competencia fiscal que de ello resultó impuso una restricción poderosa a los modelos sociales nacionales (la baja de la imposición sobre las sociedades y sobre los altos ingresos fue, en Europa, más importante que en el resto del mundo en el curso de los últimos veinticinco años). El mercado de bienes está también fuertemente integrado: los intercambios exteriores de la Unión Europea equivalen a dos tercios de los intercambios al interior de la Unión Europea, y el mercado único europeo representa alrededor de un tercio de lo que se ha denominado la mundialización (el valor de las exportaciones europeas es 36.6% de las exportaciones mundiales). El mercado de los servicios europeos, que constituyen 70% del Producto Interno Bruto (PIB) de la Unión Europea pero representan menos de 20% de los intercambios, está lejos de ser una realidad. La Comisión europea presentó, en enero de 2004, un proyecto de directiva (denominada “directiva de servicios” o “directiva Bolkestein”) que apuntaba a eliminar las barreras a los intercambios de servicios. Esta directiva reposaba sobre el principio de “país de origen”, que instituía una forma de reconocimiento mutuo de los sistemas sociales: el prestatario de servicios está sometido a la ley del país en el cual está establecido, y no a la del país donde el servicio es provisto. Por un voto del Consejo del 26 de mayo de 2006, el principio del “país de origen” fue suprimido y reemplazado por una cláusula de libre circulación de servicios (los servicios públicos y sociales son excluidos del campo de la directiva). Desde entonces el comercio de servicios progresó poco. Finalmente, la libre circulación de personas en la Unión fue notablemente facilitada por el acuerdo de Schengen (1985), que suprime los controles en la mayoría de las fronteras interiores, y es aún imposible de hablar de mercado de trabajo europeo. En efecto, apenas 2% de la mano de obra es móvil a escala de la Unión, y esta proporción es estable desde hace tres décadas.

El establecimiento de una tarifa exterior común en el Tratado de Roma es muy importante. La tarifa constituye un símbolo del movimiento hacia la unión económica e incluso hacia la unión política. Uno de los más importantes atributos de la soberanía nacional es el derecho de recaudar impuestos sobre los productos nacionales y los importados del exterior. “La renuncia por cada país de la CEE del derecho, celosamente guardado, para determinar el nivel de los impuestos sobre las importaciones provenientes de terceros países se considera como una indicación de la intención de los miembros de renunciar a sus soberanías nacionales” (Dell, S., 1973: 99). Como consecuencia de esto, la CEE negociará como una sola entidad frente a otros países. El principio de las instituciones europeas es el de compartir la soberanía, pero

este compartimiento se diferencia según los dominios (Laurent, E., 2018: 21). En ciertos dominios, los estados son plenamente soberanos, pero cooperan en conjunto (política fiscal, política social, policía, justicia, política extranjera, política de defensa). Es la Europa intergubernamental donde la regla de decisión es la unanimidad, lo que significa que todos los países miembros gozan del derecho de veto, lo que ha desembocado en la ausencia emblemática de cualquier impuesto común y de política social común (Piketty, T., 2019: 639). En otros dominios, los estados miembros son sometidos a reglas comunes y a autoridades independientes (política presupuestal, política de la competencia, política industrial). Es la “Europa comunitaria”, cuyo principio de decisión es el “método comunitario”. Finalmente es una auténtica “Europa federal” la que reglamenta las cuestiones agrícolas, comerciales y monetarias: los estados miembros obedecen entonces, como las regiones de un conjunto nacional, a un poder central que dicta la regla común.

Röpke, en aquel entonces muy escuchado por Erhard, en un mitin en noviembre de 1957 atacó públicamente el Tratado de Roma, subrayando que los políticos alemanes debían prepararse a dejar la Unión Europea si esta significaba un cuestionamiento del libre cambio. En un artículo que tuvo un gran eco, este autor, que a menudo fue presentado como el más grande representante vivo de la escuela de Friburgo, fue muy claro en su diagnóstico:

Una particularidad del mercado común, que lo distingue de la zona de libre cambio, no es sólo la tarifa común, con sus efectos de carácter proteccionista... sino también la fuerte dosis de economía planificada internacional que prevé el Tratado de Roma. Este dirigismo internacional tiene contra él no sólo las razones bien conocidas que militan contra todo dirigismo, sino también un motivo particular, a saber, que refuerza las tendencias del mercado común a replegarse sobre él mismo (Röpke, W., 1959: 152).

Ya muy hostil a la CECA, no manifestó más mansedumbre por el Mercado Común presentado como una granada peligrosamente activada que corre el riesgo de contaminar Alemania por el funesto dirigismo francés, deficitario e inflacionista, incluso si las reformas del plan Pinay-Rueff de 1958 le parecían ir por el buen camino. En el nuevo contexto económico de los años 1960, los franceses veían en el Mercado Común una trasposición parcial, a la escala europea, de su planificación suave de la que estaban muy orgullosos. Por el contrario, los alemanes, adeptos proclamados del liberalismo, desconfiarán duraderamente (Audier, S., 2013).

A principios de la década de 1960, Röpke manifiesta un gran rechazo a lo que denomina el centrismo internacional (1961:272-276). Bajo la falsa bandera de la comunidad internacional, se vio surgir un aparato de la concentración industrial y de la economía dirigida con el que (tanto en el marco de las Naciones Unidas como en el interior de organizaciones continentales como la CECA) se otorga cada vez más poder y se asegura, a una burocracia cada vez más numerosa, privilegios, influencia e ingresos libres de impuestos. Con algunas

excepciones dignas de elogio, la utilidad de esta centralización internacional es extraordinariamente desproporcionada con su costo. Esta centralización internacional (en nombre de “Europa”, de la “soberanía supranacional”, de la “armonización internacional”, del “combate al comunismo” o de cualquier otra consigna seductora) amenaza con dar un golpe de gracia a lo que queda de sana descentralización nacional y de sana diversidad internacional. La cima que brilla a lo lejos es el Estado-Providencia internacional. Para el economista ginebrino, la etapa más reciente en esta vía es el proyecto de Mercado Común, más centralizador que la Zona de Libre Cambio. Por la extensión alarmante que da al dirigismo económico, y por la perspectiva de una concentración y de una organización creciente de la vida económica, el proyecto de Mercado Común dará un nuevo y fuerte impulso al centrismo internacional. La dependencia de los individuos y de los grupos pequeños, con respecto a las grandes centrales, crecerá desmesuradamente, al igual que se estrecharán considerablemente las posibilidades de relaciones humanas y personales, y esto en nombre de Europa y de sus obligaciones tradicionales en relación con la libertad y la diversidad. El peligro que acecha en tantos planes y documentos sobre la integración económica europea se precisa y amenaza en lo inmediato: la economocracia, que se trasfiere del nivel nacional al internacional y con un dominio cada vez más riguroso y más inevitable, de planificadores, de estadísticos y económetras, el poder centralizador de un dirigismo acompañado de su burocratismo internacional, planes de economía internacional, subsidios de país en país y todo lo demás. Para el profesor del Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra:

La descentralización es un factor esencial del espíritu europeo. Querer organizar Europa en el sentido de una centralización, someterla a una burocracia de *planning*, al mismo tiempo que fundirla en un bloque más o menos compacto, no es nada menos que una traición con respecto a Europa y el patrimonio europeo. Y esta traición es tanto más páfida porque se cumple en nombre de Europa y con un abuso inicuo de este nombre. Haciendo esto destruimos lo que nos toca precisamente defender, lo que vuelve Europa muy apreciada e irremplazable para el mundo libre (Röpke, W., 1961:275).

Aunque había dirigentes que favorecían una planeación económica substancial dentro de la CEE, esta no fue la dirección en que se movió la comunidad. En efecto, el Tratado de Roma afirmaba la necesidad del “establecimiento de un régimen que asegure que la competencia no sea falseada en el mercado común” (Dardot, P/ Christian Laval, 2010: 334-335). En el Tratado de Roma se encuentra implícita una fuerte tendencia contra la intervención gubernamental en la economía. Esta tendencia queda explicitada en el Informe Spaak que fundamentó el Tratado. Ahí se señala que es necesario establecer condiciones normales de competencia, lo que requerirá introducir reglas para corregir los efectos de la intervención o de los monopolios estatales. Por lo que toca a las reglas de la competencia, el artículo 85 señalaba que:

son incompatibles con el mercado común y prohibidos todos los acuerdos entre empresas, todas las decisiones de asociaciones de empresas y todas las prácticas concertadas, susceptibles de afectar el comercio entre estados miembros y que tienen por objeto o por efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia en el interior del Mercado común". [El artículo 86 trazaba la imagen de una economía de competencia sin monopolios privados o públicos]: "Es incompatible con el mercado común y prohibido, en la medida en que el comercio entre estados miembros es susceptible de ser afectado, el hecho para una o varias empresas de explotar de manera abusiva una posición dominante sobre el mercado común o en una parte substancial de este." [Eran también proscritas las prácticas de *dumping* y todas las ayudas del Estado. El artículo 92 indicaba]: "Salvo derogaciones previstas por el presente tratado son incompatibles con el mercado común, en la medida en que afectan el intercambio entre estados miembros, las ayudas acordadas por los estados, o por medio de los recursos del Estado bajo la forma que sea, que falsean o amenazan con falsear bajo la forma que sea la competencia favoreciendo ciertas empresas o ciertas producciones." [No obstante, se considera que aunque] "el Tratado de Roma tiene menos limitaciones que la CECA en contra de las prácticas restrictivas de los negocios, Europa posee una prolongada tradición en esas prácticas, y las vagas disposiciones del Tratado de Roma en este campo difícilmente pueden sugerir cualquier intención de tratar severamente los casos de dominio de mercado o cartelización. Así, aunque el tratado declara en principio que el reparto de mercados son 'nulos y no validos', inmediatamente después autoriza las prácticas de ese tipo si contribuyen a 'mejorar la producción o la distribución de bienes o la promoción del progreso técnico o económico y destinan a los consumidores una parte justa de las ganancias que resulten'. E incluso aunque el Tratado no tuviera tantos puntos de evasión como éste, la Comunidad Europea carece de la inmensa maquinaria de fuerza y de investigación que se necesitaría para descubrir las violaciones (Dell, S., 1973:74).

Pero la integración europea no sólo conducirá a una concentración del poder industrial y a un reforzamiento del sistema de cartel, sino a un debilitamiento de las fuentes de poder que representan los trabajadores y el gobierno. Como lo explicó John Kenneth Galbraith, en su célebre libro *American Capitalism*, el efecto del Tratado de Roma fue el fortalecimiento del poder privado, como ocurrió previamente en Estados Unidos. Empero, si en Estados Unidos este proceso se acompañó de un aumento en el poder de los obreros que con la ayuda del gobierno contrarrestaba el poder privado, el resultado inmediato del Tratado de Roma fue un debilitamiento del gobierno y los trabajadores. Se debilita a los trabajadores porque se amenaza con cesarlos si reclaman un aumento de sueldo y mejoras en las condiciones de trabajo, ya que se los pone a competir con los trabajadores de otros países del mercado común. Dicho de otra manera:

las grandes empresas pueden enfrentar a los trabajadores de una nación contra los de otra mediante la amenaza de que los mayores salarios se traducirán en un aumento de las importaciones y, por tanto, en desocupación local. Además, puede utilizarse la docilidad de los trabajadores de un país para presionar a los trabajadores más combativos de otros países, y se puede obligar a todos los trabajadores del mercado común a conformarse con la estructura del comportamiento de los sindicatos menos exigentes de la zona (Dell, S., 1973:76).

El concepto fundamental del Tratado de Roma es la *supranacionalidad*, lo que significa la transferencia de responsabilidades gubernamentales a instituciones comunes.²⁰ Según dicho concepto, los problemas nacionales deben volverse comunes. Sin embargo, los autores del tratado insisten particularmente sobre el hecho de que no hay que confundir supranacionalidad con abandono de la soberanía nacional. Europa no constituye un Estado supranacional pero los 28 estados miembros de la Unión Europea aceptaron poner en común una parte de su soberanía (¡aunque no la totalidad!) sobre la base de un dispositivo estructural e institucional único. A lo largo de la década de 1950, solo una minoría de países europeos seis, para ser precisos estuvieron de acuerdo en tomar el camino de la supranacionalidad. Los otros, como la Gran Bretaña, prefirieron la cooperación intergubernamental. Es, sin embargo, esta visión minoritaria la que terminó por imponerse: la inmensa mayoría de los estados europeos son hoy miembros de la Unión Europea (UE) (O'Rourke, K., 2018: 14).

El unionismo no debe ser confundido con el federalismo.²¹ Aunque los padres fundadores de la Comunidad Europea consideraban la integración económica como una vía para la integración política y la federalización de

20 En lugar de crear una confederación de estados-nación libres de decidir lo que quieren hacer juntos y lo que no, prevaleció el diseño supranacional de Monnet." Dicho diseño fue fuente de dificultades en serie durante la posguerra: "Obligó a Attlee a rechazar la propuesta de CECA de Monnet en 1957, dividiendo Europa en una Comunidad Europea y en un Área Europea de Libre Comercio casi por dos décadas. Condujo al déficit democrático que arrastra la Unión Europea (UE), muy anterior a la crisis de la zona euro, visible por ejemplo cuando con los pedazos de una Constitución rechazada [en 2005] por todos los electorados a los que se dio la posibilidad de aprobarla, se escribió el Tratado de Lisboa [2007], así como a su persistente déficit social, posible gracias al desplazamiento de los objetivos de mejora de calidad de vida y de cohesión del Tratado de Roma y del Acta Única Europea (AUE) de 1986" (Holland, S., 2016: 69,196).

21 El *Federalismo* se basa en instituciones. Organiza agrupamientos humanos, particularmente agrupamientos territoriales en un conjunto donde las competencias, los poderes y las tareas son repartidas entre órganos federales y locales (organismos exnacionales). El *Unionismo* tiene contornos menos netos. Reposo en tratados o instituciones. Los agrupamientos territoriales que intervienen cooperan según modalidades más flexibles y muy diversas para alcanzar objetivos comunes. Tratados firmados, instituciones especializadas establecidas en un espíritu de cooperación durable entre naciones pueden ser considerados como procedimientos unionistas. La Unión se precisa cuando la unidad de acción en el grupo, el número y el contenido de los tratados y de las naciones son tales que las naciones consideradas forman un conjunto animado por un propósito común. Europa occidental se reconstruyó usando procedimientos unionistas. Entre los economistas, tanto G. Haberler como R F. Harrod se pronunciaban por el Unionismo. Para Haberler, las realizaciones inmediatas son demasiado urgentes como para comenzar por erigir un Estado federal. Por su parte, Harrod considera que lo que las naciones pueden hacer en el terreno económico que lo hagan, lo que pueden hacer junto sin un pesado aparato de instituciones comunes que lo hagan, que lo hagan también sin soportar los gastos ni el peso de organizaciones permanentes. Reservemos los procedimientos unionistas a lo que no puede ser cumplido por las naciones. No construyamos una organización federativa supranacional antes de haber agotado las posibilidades y los recursos que nos ofrecen los órganos y las técnicas unionistas ya en uso (Perroux, F., 1990: 442-447).

Europa, esta idea no formó parte de la Agenda inicial. El sueño de unos Estados Unidos de Europa era sólo un objetivo y posibilidad a largo plazo, que se ha ido desvaneciendo con el paso del tiempo. En estas condiciones, la Unión Europea nace como un cartel de la industria pesada –más tarde ampliado a los agricultores gracias a la política agrícola común–²² bien decidida a fijar precios y redistribuir beneficios de oligopolio gracias a la burocracia de Bruselas, aunque con el compromiso de aumentar el nivel de vida.

La Europa de los seis se convirtió en la Europa de los nueve cuando Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca se integran en 1973 con lo que la CEE se extiende en 1973 al Norte.²³ En 1981 la CEE se extiende al Sur Mediterráneo con la adhesión de Grecia, seguida en 1986 por las de España y Portugal.²⁴ En 1990

22 Aunque la opinión de todas las partes interesadas con respecto al libre cambio de los productos industriales variaba, todo mundo estaba de acuerdo en que no se podía dejar la mano libre a la empresa privada en la agricultura. Después de la Segunda Guerra Mundial todos los gobiernos europeos quisieron, por razones estratégicas, asegurar la suficiencia alimentaria, por lo que la intervención pública en la agricultura se volvió rápidamente la norma en el continente. Los estados ayudaron a la producción agrícola a través de varios medios: garantía de los ingresos de los campesinos, aliento a las mejores prácticas agrícolas y ayuda a la inversión. Garantizaron también precios a los campesinos. Esto suponía elevar los precios internos por encima de los precios mundiales, y aislar los mercados agrícolas nacionales gracias a un control estricto sobre las importaciones. En la primera mitad de la década de 1950, la penuria alimentaria comenzó a ser menos problemática y los excedentes comenzaron a emerger en virtud de los precios de garantía. En estas condiciones, se decidió liberalizar el comercio intraeuropeo de los productos agrícolas reproduciendo las políticas agrícolas nacionales a nivel europeo, dicho de otra manera, creando una política agrícola común. Esta política requería una cooperación intergubernamental que fuera más allá de una zona de libre cambio, instituyendo, por ejemplo, reglas de toma de decisión en materia de precios agrícolas mínimos y reglas permitiendo financiar las consecuencias de los excedentes de producción. Para Francia, la agricultura resultaba importante, dado que a mediados de la década de 1950, un poco antes de la firma del Tratado de Roma, la cuarta parte de su población activa laboraba aún en el sector agrario, por lo que el costo político y social de permitir la libre competencia en la agricultura se consideraba muy elevado (O'Rourke, K., 2018:26-27).

23 Gran Bretaña se negó a ser uno de los miembros fundadores de la CEE, pero cambió de idea y dos veces solicitó su incorporación topando con el veto del presidente De Gaulle (recordemos que para De Gaulle, hostil a cualquier transferencia de soberanía, Europa se limitaba a Francia y Alemania). Finalmente, en 1973 logró su integración acompañada de Irlanda, su socio tradicional, y de Dinamarca, con quien tiene vínculos estrechos. Si los británicos fueron quizás motivados por consideraciones a la vez económicas y políticas, la decisión de Macmillan de candidatear para la entrada en la CEE tuvo por consecuencia tres candidaturas que obedecían a motivaciones claramente económicas. El mercado británico era tan importante para Dinamarca, Irlanda y Noruega que estos tres países presentaron también su candidatura en Bruselas: si el Reino Unido entraba a la CEE, ellos necesitarían entrar también o sufrir discriminaciones en un mercado clave. Cabe aclarar que el gobierno de Noruega decidió someter la incorporación a referéndum y esta fue rechazada (Berend, I. T., 2010:78; O'Rourke, K., 2018:72-73).

24 Europa formó de manera gradual un mercado único y aceptó a países anteriormente menos desarrollados como Irlanda y tres de la región del Mediterráneo (Grecia, España y Portugal), e introdujo una política de cohesión deliberada para ayudar a regiones y países atrasados mediante la redistribución general de los ingresos del presupuesto de la Comunidad. La Comunidad dirigió mucha ayuda a esos países, pero probablemente fue más importante su integración económica a la economía europea, así como la enorme cantidad de inversiones directas de compañías estadounidenses y japonesas que utilizaron a estos países como trampolín para los mercados europeos (Berend, I T., 2010).

la República Democrática Alemana (RDA) se incorpora gracias a la reunificación alemana, y en 1995 se incorporan Austria, Finlandia y Suecia. En Europa se asistió, en la década de 1990, a un extraño proceso paralelo de integración y desintegración. La mayoría de los países en transición

quería integrarse a la Unión Europea, pero varios pueblos querían primero independencia nacional incluidas las ex repúblicas yugoslavas, encabezadas por Eslovenia y Croacia, después las diversas repúblicas de la que había sido la Unión Soviética y por último, pero no menos importantes, eslovacos y checos. El primer punto de su agenda política era terminar la construcción de su nación inconclusa... [Se asistió a] algo sin paralelo en la historia: los ocho estados independientes de antes de 1989 fueron remplazados por 26 estados independientes en la década de 1990. Al principio del siglo XXI se unieron dos más, Montenegro y Kosovo. No sólo los Balcanes, toda la región central y del este de Europa se 'balcanizó' aún más. En este caso, el separatismo de finales del siglo XX parece una configuración histórica única [...] la extraña existencia de integración y la separación está estrechamente relacionadas, son caras de la misma moneda... Establecer una condición de Estado independiente a finales del siglo XX, que garantizara seguridad nacional y competencia exitosa en el mundo globalizado, también habría sido arriesgado para 1.4 millones de estonios o 700,000 montenegrinos. Sin embargo, todos los riesgos podían ignorarse frente a la perspectiva de integración acelerada a la poderosa Unión Europea. Incluso las unidades más pequeñas podían encontrar una situación de igualdad en una Europa integrada. Por tanto, la posibilidad de la integración desencadenó el separatismo, limitando o hasta eliminando los posibles riesgos y consecuencias negativas al respecto (Berend, I T., 2010: 89-90).

En estas condiciones, un nuevo proceso de ampliación se inicia a mediados de la década de 1990, y termina en los primeros años del siglo XXI incorporando a 13 nuevos países excomunistas desde el Báltico hasta los Balcanes.²⁵ En efecto, en 2004 se adhieren a la Comunidad europea Malta, Chipre, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania. En 2007 se suman Rumania y Bulgaria, y Croacia lo hace en 2013, con lo que se llegó a conformar la Europa de los 28. La Unión Europea apoyó la transición de Europa Central y del Este con grandes cantidades de ayuda y subsidios. Tal actitud no provenía de motivos humanitarios sino de la conveniencia de la propia Unión:

²⁵ El Reino Unido siempre prefirió la 'ampliación' de la Unión Europea (UE) a su 'profundización': prefería admitir nuevos miembros que profundizar la integración de los miembros ya existentes. Y si la ampliación volvía la profundización más difícil, ¡Tanto mejor! Había además un argumento moral y estratégico convincente en favor de países que habían sufrido la opresión soviética, que querían desesperadamente pertenecer a Occidente y que temían ser de nuevo dominados por Rusia. Tony Blair se hizo uno de los primeros abogados de una ampliación rápida al Este (O'Rourke, K., 2018:156-157). Por otro lado, los intereses de los dos principales Estados-nación, convergieron a favor de la ampliación de la UE hacia el Este, pero por razones opuestas. "Para Alemania, se trataba de una forma de reconstruir su tradicional hinterland geopolítico como parte del proyecto europeo sin provocar temor a su hegemonía. Para el Reino Unido, contrario a la integración política, cuantas más naciones se incorporaran a la UE, más difícil iba a resultar crear un organismo conjunto para la toma de decisiones políticas, lo que debilitaría a Bruselas respecto a la lógica autónoma de los mercados, que iban integrándose más a nivel global. Irónicamente, fue la ampliación hacia el Este, y la posterior migración de trabajadores de Europa oriental al Reino Unido, lo que en parte alimentó el sentimiento anti-UE que diez años después encontró su drástica expresión en el *Brexit*" (Castells, M., 2018:29).

La incorporación de un mercado enorme con sus recursos naturales y humanos representaba varias ventajas para Europa Occidental, pues podría incrementar sus economías de escala, explotar la mano de obra barata y bien capacitada, además de reorganizar sus redes de producción con un nuevo estilo de división del trabajo (Berend, I T., 2010: 49, 84).

Así, a partir de 2004, los ciudadanos de Europa del Este tuvieron en principio el derecho de vivir y trabajar en cualquier parte de la Unión Europea. Sin embargo, cabe señalar que varios jefes de gobierno de los países del centro y del Este de Europa apoyaron fuertemente el enfoque a favor del mercado y de la desregulación tras su incorporación a la Unión Europea, y contribuyeron así a reforzar la tendencia a una disminución de la intervención del Estado y a una mayor privatización.

La serie de acuerdos políticos, económicos y comerciales (CECA, CEE, UE), consolidados de tratado en tratado, permitieron abrir una era de paz y prosperidad sin precedentes en Europa, particularmente gracias a una cooperación tendiente a regular, en un primer tiempo, las condiciones de competencia en las principales producciones industriales y agrícolas. El contraste es asombroso entre la década de 1920, en que las tropas francesas ocupaban el Ruhr para obtener el pago de una deuda-tributo igual a 300% del PIB alemán, y los años 1950 en que Francia, Alemania, Italia y los tres países del Benelux (Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo) coordinan sus niveles de producción de carbón y de acero para estabilizar los precios y asegurar una reconstrucción tan armoniosa como fuera posible. A pesar de sus éxitos, la construcción europea sufre múltiples limitaciones que amenazan el conjunto de un posible rechazo popular en este inicio del siglo XXI, como lo ilustra el referéndum sobre el Brexit en 2016. En las últimas décadas, progresivamente se expandió –con justa razón– un sentimiento difuso según el cual la construcción europea funcionaría en detrimento de las clases populares y medias, y beneficiaría principalmente a los más favorecidos y a las grandes empresas. Este “euroescepticismo” se nutrió igualmente de la hostilidad frente a las nuevas realidades migratorias, y cierto sentimiento de una buena parte de la población europea de haber sufrido una regresión social. Europa se apoyó casi exclusivamente en un modelo de desarrollo fundamentado en la competencia (“libre y no falseada”) de territorios y personas, y en la incapacidad de los estados miembros de adoptar el más mínimo impuesto o la menor política social común. Esta incapacidad resulta de haber escogido la regla de unanimidad en materia fiscal, y haberla reconducido de tratado en tratado desde la década de 1950 (basta un Estado, por ejemplo, Luxemburgo o Irlanda, para bloquear cualquier proceso fiscal común). Esta regla de unanimidad y la competencia fiscal entre estados europeos condujeron el continente en un movimiento de *dumping* fiscal acelerado durante el periodo 1990-2020, en particular por lo que toca al impuesto sobre los beneficios de las sociedades, cuya tasa –de alrededor de 45 a 50% en la mayoría de los países en los años 1980– se redujo gradualmente a 22%

en promedio en la Unión europea en 2018, todo esto en un contexto en que la tasa global de deducciones obligatorias permanece estable, y sin garantía de que la baja tendencial de la imposición de los beneficios haya llegado a su fin (las tasas podrían bajar hasta 0%, e incluso transformarse en subvenciones para atraer las inversiones, como es ya el caso). El hecho de que sean los estados europeos –quienes, sin embargo, tienen más necesidad de ingresos para financiar su Estado social los que han desempeñado un papel de líder mundial en la competencia a la baja del impuesto a las sociedades, más que Estados Unidos, es un testimonio de la importancia de los efectos perniciosos de la competencia fiscal (Piketty. T., 2019: 638-643).

EL ASCENSO DEL ORDO-LIBERALISMO EN LA RFA Y EN FRANCIA

República Federal Alemana

Nunca en el siglo XIX el pensamiento liberal franco-inglés llegó a enraizarse en Alemania. El espíritu alemán permanecía impermeable. Seguía siendo profundamente cameralista,²⁶ comunitario, estatista. El nacionalismo económico, el romanticismo social, el socialismo de la cátedra, el socialismo de Estado, el historicismo, todo esto que, de diversa manera, expresaba el alma alemana tenía como fondo común el antiliberalismo. En ninguna parte como en Alemania el liberalismo fue odiado.²⁷ Particularmente, la credibilidad del liberalismo como doctrina económica comenzó a ser fisurada tras el inmenso desplome bursátil de 1873. Los liberales alemanes tuvieron que oponerse a una narrativa conservadora de signo contrario (Blyth, M., 2014:261-262). Es contra el liberalismo como Alemania, paso a paso, se unió y se constituyó en nación.²⁸ El libro de Federico List *Sistema nacional de economía política*, apa-

²⁶ A partir del siglo XVI, en los países de dominio austriaco y alemán, los intereses del príncipe son administrados por Cámaras. Su campo de competencias se limita primero a la administración de los dominios, después se extenderá rápidamente para al final abarcar la política, la fiscalidad y la economía. En el seno de este sistema cameral se desarrollan las bases de la función pública alemana. El cameralismo construye así una ciencia completa de la administración pública, que concentra la economía política y social, la gestión e incluso una enseñanza de las técnicas (Broyer, S., 2003a: 80).

²⁷ Comentando el trabajo escolar de Alexander vonder Marwitz quien trataba a Adam Smith de “hombre limitado” que habla de grandes cuestiones (políticas, de estrategia, de juridicidad, educación) de manera francamente estúpida, List señala: “Verdaderamente, nunca me sentí tan pequeño como leyendo estas cartas de Marwitz. El, un muchacho imberbe, pudo en catorce días despojar al ídolo de la escuela cosmopolita de ese velo, que yo sólo acerté a desgarrar en mi edad madura, después de una serie de años. Es sencillamente asombroso el paralelo que traza entre Napoleón y Adam Smith, en brevísima frase: *Son los dos monarcas más poderosos de la tierra*: más bien pudo decir los dos grandes devastadores de pueblos, si no hubiera sido impropio esa expresión en el año 1810. ¡Qué sagacidad al juzgar los acontecimientos del mundo!” (List, F., 1979:25).

²⁸ “En las primeras décadas del siglo XIX había alcanzado en Alemania general aceptación la economía clásica elaborada en Inglaterra y en Francia: Smith, Malthus, Ricardo y

recido en 1841, ejerció una gran influencia sobre la política y el pensamiento económico alemán hasta bien entrado el siglo xx.²⁹ La Confederación Germánica se encontraba entonces en una situación paradójica. Aun fragmentados políticamente (el Imperio Alemán sólo aparecerá en 1871), los estados germánicos se encontraban en el plano económico separados entre ellos por aduanas interiores, pero abiertos hacia afuera, sin aduanas exteriores. Los estados alemanes estaban así sin defensa ante la competencia extranjera, principalmente británica. Aunque la unión aduanal interior se logró en 1834, la cuestión exterior quedó en suspenso. Es en este contexto donde interviene List para proponer su sistema nacional de economía política. El sistema de List se caracteriza por tres hechos: *a)* Un punto de vista *histórico*: el desarrollo desigual y progresivo de las Naciones que pasan por cinco estados sucesivos (salvaje, pastoril, agrícola, agrícola-manufacturero y agrícola-manufacturero-comercial, de los que este último es el de una *Nación normal*). *b)* Un punto de vista *teórico*, se diría con gusto, *jurídico*. El intercambio justo postula la

Jean Baptiste Say. Friedrich List estuvo en desacuerdo con las ideas fundamentales de la “escuela”, como la llamara con dejo despectivo. Creía que la tesis de Smith resultaba excelente para un mundo homogéneamente desarrollado; pero no tratándose de países anclados en etapas históricas diferentes. Se preguntaba: ‘¿Cómo puede uno explicarse que hombres juiciosos quieran aplicar reglas generales para estructuras económicas distintas?’, y añadía que Adam Smith no vio que entre el individuo y la humanidad está la nación y que de la fuerza política de ésta depende la riqueza y el bienestar de los pueblos” (Silva Herzog, J., 1961: 428).

- 29 Al igual que la obra de A. Smith, el “Sistema” de List, reclama ser un estudio sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. Su manera de proceder es, sin embargo, diferente a la del economista escocés, cuyas demostraciones racionalistas son salpicadas de ejemplos históricos. List, por el contrario, parte de una investigación sobre la historia de las grandes naciones económicas. De esta constata que los tres grandes sectores de la economía (agricultura, industria y comercio) emergen en momentos diferentes pero respetan siempre una cronología idéntica. List considera entonces cuatro etapas del desarrollo económico: la barbarie es seguida por una segunda etapa en la cual la agricultura domina el organismo económico; durante la tercera nace la industria, después el comercio en la cuarta etapa donde como signo de progreso, el organismo económico encuentra su armonía. Del estudio de la situación económica de Alemania a inicios del siglo XIX, List extrae la enseñanza según la cual el libre cambio no conduce automáticamente al aumento de la riqueza nacional. En su crítica de la teoría de Smith, List rechaza aceptar una teoría en la cual el valor trabajo determina el valor de cambio que constituye la única fuente de riqueza nacional. Como en Smith, la fuerza productiva de una nación depende de la productividad del trabajo. Pero esta reside menos en la división técnica del trabajo que en el espíritu individual de empresa e innovación. Estas capacidades no son dadas naturalmente a los agentes económicos, sino vehiculadas por la cultura de un país percibida como capital. Para List, todas las ocupaciones que liberan o desarrollan fuerzas productivas, como los profesores y los médicos participan al crecimiento de la riqueza de las naciones. A diferencia de la posición de los clásicos, para quien el Estado debería limitarse al papel de guardián de los derechos individuales, List confiere al soberano el rol más productivo que pueda imaginarse, ya que el Estado se coloca ahora como intermediario entre el individuo y la comunidad: el soberano debe actuar de tal suerte que el individuo acceda al capital cultural de la comunidad, a fin de que este pueda en contrapartida aumentar la riqueza nacional. List elabora una de las primeras políticas económicas de carácter institucionalista (List, F., 1979; Broyer, S., 2003a: 83-84).

igualdad de los cambistas. Ahora bien, el “libre cambio” reposa sobre la desigualdad del desarrollo entre las naciones; enmascara en realidad el imperialismo británico. *c)* Una deducción de política económica: el deber de un Estado atrasado de salir de esta situación inferior, desarrollando las fuerzas productivas gracias al proteccionismo (Piettre, A; 1961: 228-229). En efecto, al libre cambio oponía el “proteccionismo educador”,³⁰ al no intervencionismo la intervención del Estado con tendencia socialista del Estado, a la teoría la historia, al universalismo el nacionalismo, al individualismo el sentido de la comunidad nacional. Todas las críticas hechas al liberalismo se presentaban en bloque constituyendo la doctrina oficial de Alemania. La Escuela histórica alemana representaba la verdadera antítesis del clasicismo liberal (Bilger. F., 1964:19).³¹ Ahora bien, bruscamente en 1948 Alemania se orientó

30 El proteccionismo reclamado por List es muy especial: *a)* liberado del monetarismo de los mercantilistas es exclusivamente *económico* y esencialmente *dinámico*; *b)* Es *industrial* y de ninguna manera *agrícola*; *c)* Incluso para la industria es *parcial* y *provisional*. Destinado a apoyar las industrias *nacientes*, debe eliminarse, desde que se vuelvan adultas y sean capaces de luchar bajo un pie de *igualdad* con sus competidoras de los países más avanzados. Entonces y solo entonces, se podrá y se deberá regresar al libre cambio. Este sistema, en realidad, no era completamente nuevo. Ya Colbert comparaba las medidas proteccionistas en favor de tal o cual producción, a unas “muletas” necesarias solo para aprender a caminar. Cabe recordar que List profesaba una gran admiración por Colbert (Piettre, A., 1961: 229-230).

31 G. Schmoller es considerado como una figura emblemática de la Escuela histórica alemana. Su doctrina, así como el lugar que ocupó en el mundo académico alemán, le valen este calificativo. El enfoque de Schmoller desemboca en dos principios metodológicos. Para alcanzar el “ideal del conocimiento”, la explicación de los fenómenos económicos se debe inducir de la totalidad de causas que concurren. Así, gran atención se concede a la fase de observación de los hechos. Escogiendo la inducción, Schmoller busca excluir todo procedimiento de aislamiento que, según él, reduce la complejidad de lo real. Solo una descripción precisa y detallada de los hechos permite obtener una teoría. “La ciencia descriptiva constituye el trabajo preparatorio de la teoría general.” La observación se plantea como previa a toda teorización. En segundo lugar, las motivaciones que animan a los agentes en su comportamiento económico forman parte de las causas que hay que estudiar. Para Eucken, fundador del ordo-liberalismo, tal manera de proceder, sin concepto teórico y sin formulación de un problema, lo mantiene en la obscuridad. Evitando toda reducción de la complejidad, es incapaz de responder a un problema dado y de sentar las bases para una teorización. En conclusión, Eucken se preguntará si no resulta vano otorgar crédito a tal ciencia. Sin embargo, Eucken no sólo se separa de la Escuela histórica, sino también del enfoque del fundador de la escuela austriaca Carl Menger. A este respecto señala que la ciencia económica no es de naturaleza fisicoquímica, por lo que todos los fenómenos no se reproducen de manera idéntica. El profesor de Friburgo descubre aquí la “gran antinomia” de la economía, y postula que si cada hecho económico depende de una cierta constelación histórica que le es propia, se pueden paralelamente reconocer elementos recurrentes y comunes de otros hechos. Así, para el análisis de estos fenómenos, los científicos están sometidos simultáneamente a un “problema teórico-general” y a un “problema histórico-individual”. Esta antinomia solo puede ser superada gracias a una síntesis de los métodos histórico y racionalista que Menger pretendía aislar uno de otro (Broyer, S., 2003a: 85-86, 89). Por su parte, Wilhelm Röpke, si bien no cuestiona el interés de un enfoque histórico, se libra a una crítica en regla de los economistas historicistas, de List a Sombart pasando por Schmoller, culpables de haber analizado la economía como el “encadenamiento de un cierto número de escalas de evolución”. Esta representación de la historia como una “evolución que progresa en línea recta” revelaría la ingenuidad, un “úl-

en pensamiento, palabras y acciones en la vía de la economía de mercado.³² La Escuela de Friburgo tuvo un papel esencial para apartar a los alemanes de las ideas dirigistas y planistas del momento.³³ [.] Desde 1947, los responsables de la economía alemana no quitaron ni un instante los ojos del modelo ordo-liberal, que planteó los fundamentos intelectuales de la nueva política económica y habría de cobijar “al pensamiento proclive a la austeridad durante

timo resto de fe en el progreso del siglo XVIII”. Sobre todo, la Escuela histórica no tendría nada que ver con la ciencia económica *stricto sensu*, que solo la teoría puede fundamentar. El economista ginebrino hace del principio marginal el fundamento del “edificio de la teoría moderna de la economía clásica”. Tras alabar a Gossen y sus leyes de 1854, rinde homenaje a los padres del marginalismo y sus continuadores. Sin embargo, reprocha a la Escuela de Lausana el ser una “teoría funcional” y no “ofrecer un punto de apoyo sólido que nos permita avanzar” (Solchany, J., 2015:165).

32 “El golpe decisivo se dio en Alemania en el curso de 1948: ahí un profesor aplicando la teoría, Ludwig Erhard, y su equipo, respondió al fracaso manifiesto del colectivismo inflacionista, a “la inflación reprimida”, con un regreso resuelto a la economía de mercado y a la disciplina monetaria. Tuvo la insolencia de lograr un éxito que superó toda esperanza. Así, se abrió un capítulo de la historia económica donde, con una fuerza verdaderamente épica, la ruina total de un pueblo y su recuperación, vinculadas a una caída sin precedente de su economía y su remontada rápida, se concentraron en pocos años... He aquí un país desesperado, devastado por la guerra, hecho polvo por diez años de inflación reprimida, mutilado, desmoralizado por la salida trágica de una guerra injusta... Ahora bien, entre todos los países, es precisamente este el que tuvo el valor de oponer al triunfo de la política colectivista inflacionista en Europa un contra programa de mercado libre y disciplina monetaria, bajo los ojos asustados de los jóvenes economistas de las potencias ocupantes, que habían sido educados en las concepciones de Marx, de Keynes y sus seguidores. No solamente el éxito fue aplastante, sino que creció de manera irresistible, al mismo tiempo que el fracaso del socialismo en Gran Bretaña (que había reemplazado a la Rusia soviética, definitivamente comprometida como tierra prometida del socialismo) se volvía más evidente, y daba la impresión de que el país vencido era más rico que el país victorioso... El hecho de que fuera la Alemania vencida quien hubiera dado esta lección de bienestar con libertad podía parecer chocante a algunos, y pocas gentes comprendieron que era también una manera, que tenía su nobleza, de reparar la desgracia que este mismo país había derramado sobre la tierra: dar a un mundo, demasiado ávido de novedad, el ejemplo de una línea opuesta al colectivismo inflacionista, en el cual el nacional socialismo se había lanzado” (Röpke, W., 1961:34-35). En pocas palabras, según Röpke, gracias a la invención del ordo-liberalismo y al denominado “milagro económico”, Alemania habría reparado el inmenso infortunio que le causó al mundo la experiencia nacional socialista.

33 “La escuela de Friburgo, que no se había reprimido en modo alguno en cuanto a pregonar sus esquemas de crecimiento durante la guerra, conservó sin mancha su prestigio tras el periodo nazi, y consiguió cruzar más o menos intacta los umbrales del nuevo tiempo de paz. Pese a que algunos de sus componentes fueron arrestados, y unos cuantos de sus elementos clave, como Wilhelm Röpke, se vieran obligados a exiliarse, el núcleo intelectual de esta corriente de pensamiento económico consiguió situarse en el lugar adecuado en el momento más oportuno, provisto de lo que parecía ser –al menos en el contexto de la Alemania de la época– un nuevo conjunto de ideas favorables al crecimiento. Los ordo-liberales también contaban con un puñado de patrocinadores (entre los cuales hay que mencionar tanto el beneplácito del principal periódico de esos años, el *Franfurter Allgemeine Zeitung*, como la solícita atención de las autoridades de ocupación aliada, al menos tan pronto como los vencedores de la contienda consiguieron dejar finalmente atrás la fase punitiva de la ocupación)... Además, la asociación de empleadores de la Alemania Occidental, Die Waage, habría de gastar más de once millones de marcos alemanes, entre 1952 y 1965, en campañas publicitarias organizadas en apoyo de las ideas ordo-liberales” (Blyth, M; 2014:269-270, 501).

el largo invierno keynesiano... los ordo-liberales contaban con la mitad de los escaños en el Consejo asesor, constituido en 1947 con el fin de aconsejar al gobierno alemán” (Blyth, M., 2014:57, 501). La mentalidad ordo-liberal quedó “profundamente arraigada en la cultura alemana del pensamiento social y económico, y en las políticas que se derivan de ella” (Offe, C., 2018: 417).³⁴ En el momento en que la patria de Adam Smith se convertía a la economía dirigida, la de List y Schmoller se orientaba hacia el liberalismo. Progresivamente, pacientemente, pero resueltamente y con constancia, los responsables de la economía alemana se dieron por tarea acercar el régimen económico de su país al ordo-liberalismo.³⁵ Se puede afirmar, sin traicionar los hechos, que no

³⁴ En el ordo-liberalismo resalta la idea de “orden”. El ordo-liberalismo codifica en reglas del derecho las aspiraciones morales de la clase media alemana. Estas normas jurídicas, que fueron instituidas en la Ley fundamental de 1949, están por encima de la soberanía política. Se imponen a todo cambio de mayoría. Solo podrían ser cambiadas por una transformación de los valores morales de la sociedad. Por ello, la noción de Estado de derecho tiene en Alemania un sentido mucho más fuerte que en los otros países. El garante último de la ley no es la asamblea parlamentaria de la República Federal Alemana, sino la Corte Constitucional de Karlsruhe. El ordo-liberalismo instituye una auténtica constitución económica cuya piedra angular es la moneda, cimiento de la nación, ya que establece el vínculo de confianza más general. De ello se desprende que la estabilidad de la moneda no es un objetivo, como en el caso de las políticas monetarias anglosajonas, donde los objetivos de pleno empleo y estabilidad de precios son argumentos de un arbitraje, según una función de preferencia colectiva que se deduce del debate democrático. En Alemania es un imperativo categórico de la Ley fundamental. La estabilidad de la moneda es constitutiva del orden social más allá del político. En Francia el sufragio universal crea el derecho, en Alemania se deduce del derecho. Es imposible concebir dos puntos de vista más opuestos de lo que es la soberanía de la nación. Aún más, la ley fundamental alemana plantea un problema concerniente a la subordinación de las leyes nacionales a la ley europea. Toda ley europea debe estar conforme a los principios constitucionales de la ley fundamental alemana. Esta posición doctrinal se opone claramente al principio de la supremacía de la ley europea sobre las leyes nacionales. Se comprende el embrollo jurídico que la marcha hacia la unión política puede suscitar. Si la Corte sostiene que una ley europea no es aplicable en Alemania, mientras es válida en el derecho europeo y, por lo tanto, aplicable en los otros Estados miembros, la necesaria uniformidad de la ley europea para establecer su legitimidad democrática sería aniquilada, y el progreso de la integración detenido. Estos problemas surgen con respecto a las cuestiones de la unión bancaria, la emisión de euro-obligaciones, y las intervenciones del banco central en los mercados de obligaciones. Ningún mecanismo europeo puede ser eficaz si está permanentemente sometido a cuestionamientos jurídicos en la Corte alemana (Aglietta, M/Thomas Brand, 2013:21-22; 187-188).

³⁵ De la misma manera que el concepto de orden económico rompe con la Escuela histórica alemana inscribiéndose, sin embargo, en su continuidad, el ordo-liberalismo toma su distancia con el pensamiento económico alemán, sin, no obstante, desprenderse completamente. Las continuidades con el pensamiento alemán siguen siendo importantes. Los errores del paleo-liberalismo son reconocidos y aceptados. La tradición de un Estado fuerte es mantenida, incluso si su papel con respecto a la economía cambia radicalmente. La función estatal de regulación social que subrayaban los cameralistas y la Escuela histórica se ve reafirmada. La hipótesis subyacente a esta función de un orden económico y social no natural se apoya en el pensamiento alemán. Finalmente, la correlación deseada entre el bienestar material y la armonía social testimonia de un profundo anclaje en la tradición alemana. A pesar de estas similitudes, las rupturas son numerosas. El reconocimiento de la superioridad positiva y normativa de una economía de libre mercado rompe con las precedentes críticas alemanas dirigidas contra la teoría de A. Smith. Esta nueva línea

hubo, propiamente hablando, renacimiento del liberalismo en Alemania, sino que el ordo-liberalismo de los alemanes constituye el primer liberalismo alemán, tal y como lentamente se formó y afirmó desde principios del siglo xx por toda una línea de pensadores: Lujo Brentano, Franz Oppenheimer, Adolf Weber, Hans Gestrich, Alexandre Rüstow, Walter Eucken, Wilhelm Röpke, Alfred Müller-Armack, cada uno retomando y desarrollando, con principios y métodos específicamente alemanes las aportaciones de los predecesores. Los hechos desmienten categóricamente las aseveraciones de algunos espíritus críticos, según los cuales la doctrina liberal solo se habría formado en Alemania después de los primeros resultados de la política alemana como una especie de justificación o sistematización *a posteriori* de esta política. Por el contrario, esta fue el resultado de la doctrina elaborada desde mucho tiempo atrás, en las horas más negras de la historia alemana (Villey, D., 1964: II, XI; Bilger, F., 1964:33,91). Para comprender como el ordo-liberalismo se impuso en la construcción europea, hay que remontarnos a la manera en que se impuso en la RFA después de la Segunda Guerra Mundial, y a cómo constituyó la base de un consenso donde se reencuentran las formaciones políticas alemanas más importantes e incluso el sindicalismo obrero. Mientras que en 1945 solo una pequeña minoría defendía los principios de un sistema liberal, hacia 1964 se puede decir que la mayoría de los alemanes del oeste se reconocían en este sistema. Socialización y planificación, las grandes consignas de la postguerra, perdieron su atractivo, y solo encontraron un débil eco incluso en los rangos de los socialistas (Röpke, W., 1961:37). Los alemanes estaban totalmente convencidos de la superioridad de su régimen³⁶ que consideraban extenderlo, en caso de una reunificación, a la Alemania del Este (Dardot, P/ Christian Laval, 2010: 338-342; Bilger, F., 1964:3, 293). Sin embargo, es importante no confundir lo que en Alemania tiene que ver con la filiación ordo-liberal con lo que está relacionado con una herencia más antigua, producto parcialmente de la Escuela histórica alemana (el Estado social "bismarckiano), o con las condiciones sociales y políticas del compromiso entre fuerzas sindicales y el patronato (por ejemplo, la *cogestión*).³⁷ La política económica alemana

se separa igualmente de la tradición corporatista de la economía alemana que se encontraba justificada en las obras de List y Sombart, y cuya práctica no dejará de ser alentada por las diferentes políticas económicas alemanas. La teoría ordo-liberal procede entonces a una cierta revolución de pensamiento. Que esta última no haya sido plenamente realizada al finalizar la Segunda Guerra Mundial, de tal manera que rasgos "neo-corporativos" sean aun visibles en la ley sobre la competencia de 1957 o en la ley sobre la cogestión paritaria, testimonia de la dificultad de romper con esta tradición. Las dos otras brechas abiertas por el ordo-liberalismo en los fundamentos del pensamiento alemán son el abandono del intervencionismo del mercado en favor de una política constitucional y una adhesión a la estabilidad monetaria (Broyer, S., 2003a: 98-99).

36 Alemania se había vuelto una de las primeras naciones industriales y comerciales del mundo, la primera potencia del continente, provista de una de las monedas más sólidas y más buscadas en el orbe (Röpke, W., 1961:36).

37 Los ordo-liberales excluyen con firmeza que los empresarios compartan el poder en el

fue globalmente conforme a la política ordenadora y a la política reguladora de la Escuela de Friburgo. Sin embargo, se desvió de la línea del modelo bajo la presión de los sindicatos obreros, creando la cogestión, y de las fuerzas patronales, suavizando la política antimonopolista, o bajo la presión de los dos, subvencionando ciertas actividades. Por eso estamos ampliamente de acuerdo con Thomas Piketty cuando señala que es importante relativizar el papel de la influencia ordo-liberal, y no exagerar la coherencia intelectual y política de la construcción europea, que se sitúa en el cruce de múltiples influencias y no sigue un plan preconcebido y determinado con antelación (2019: 822).³⁸ Sin embargo, queda que la política económica alemana se inspiró ampliamente de los resultados de un largo trabajo de preparación intelectual desplegado por los ordo-liberales.³⁹ Estos últimos nunca exigieron una realización inmediata del sistema competitivo en su pureza. Lo que les parecía esencial era actuar en función de este modelo, intervenir si era necesario, pero siempre por un medio que no impida el desarrollo del sistema orientado según la concepción de la economía de mercado (Villey, D., 1964: XII; Bilger, F., 1964:231-232).

seno de la empresa. Tal situación despojaría al empresario de su libertad de acción, y podría impedirle responder a las órdenes terminantes de la ley del mercado. Si la obediencia del empresario al mercado y, por lo tanto, a la voluntad general debe garantizarse (lo que es una exigencia esencial de la democracia económica), no debe ser limitada por ningún otro poder cuyas órdenes u opiniones podrían contradecir las del mercado. El famoso sistema de cogestión instituido en las empresas alemanas no se conforma con los puntos de vista ordo-liberales. Este sistema constituye una especie de cuerpo extranjero impuesto, por una parte, por el canciller Adenauer y, por otra, por la presión de los sindicatos cuyos dirigentes, comprendiendo la inutilidad de las grandes reivindicaciones salariales en los primeros años de recuperación, buscaron imponer la cogestión para compensar el necesario estancamiento de salarios (Bilger, F., 1964:162, 217-218).

³⁸ Grandes partes del modelo alemán están en contradicción flagrante con los preceptos ordo-liberales, lo que un breve vistazo a los temas recurrentes de la revista *Ordo* permite corroborar. Un testimonio de esto es la persistencia o el regreso progresivo a características que datan de antes de la guerra, como la concentración de grandes grupos industriales y bancarios, la organización de los servicios de energía y de la banca, o el arraigo de los grupos de interés que defienden los intereses económicos y sociales. Los ordo-liberales, como Franz Böhm y sus sucesores, no se ilustraron tampoco en su tiempo como fervientes partidarios de la cogestión en la empresa (Weisz, J. D., 2003:53). En estas condiciones no debe sorprender que, en 1961, Röpke señale que en Alemania, modelo de economía de mercado, las empresas de Estado aumenten cada vez más, y que se creen auténticos bastiones del poder y del monopolio de Estado. Lo anterior, aunado a la subsistencia de un resentimiento social y una desconfianza rencorosa y económicamente poco razonable contra todo lo que recuerda el capital y la empresa (Röpke, W., 1961:41-42).

³⁹ He aquí una teoría nacida en los años treinta, afirmándose después de la Segunda Guerra Mundial y contemporánea del “milagro alemán”. Parece haber inspirado numerosas innovaciones institucionales características del modelo alemán, como la independencia del banco central o las autoridades apegadas al respeto de la competencia. Ella marca el abandono de los periodos de inestabilidad económica durante la República de Weimar, y de dirigismo bajo la dictadura nacional socialista. En un país reacio al keynesianismo, el ordo-liberalismo puede entonces imponerse como la manifestación alemana del “poder político de las ideas económicas”, y como la matriz teórica de la Economía Social de Mercado (Weisz, J. D., 2003 : 53-54).

El éxito inicial del neoliberalismo alemán es tributario de varios factores: se trataba, para la RFA, de refundar la legitimidad del nuevo Estado, de integrarse al mundo libre, de tomar sus distancias con el pasado nacionalista y totalitario. Se necesitaría igualmente mencionar la influencia de Estados Unidos sobre la reconstrucción, y el miedo a la hiperinflación que había destruido la economía en 1923.⁴⁰ Todos estos factores obraron a favor de un cambio profundo de situación, en un país durante mucho tiempo reticente al liberalismo. El ordo-liberalismo pudo imponerse porque combinó, después del nazismo, un rechazo al estatismo que proclamaba la autarquía, y al liberalismo puro de la economía política clásica y neoclásica, que algo había tenido que ver con los desórdenes entre las dos guerras. Prometió un liberalismo organizado, que se acomoda de un “Estado fuerte” pero imparcial y con una política social en favor de los perdedores del sistema, capaz de imponerse frente a los intereses privados coaligados, y de hacer respetar por todos las reglas del juego de la competencia.

En el plano teórico y práctico, la “suerte” del ordo-liberalismo fue la creación, en 1948, de un Consejo económico,⁴¹ dominado por los ordo-liberales, ante las instancias de ocupación responsables de la política económica, a instigación, parece ser, de Ludwig Erhard, economista liberal que evolucionó paralelamente a los círculos ordo-liberales.⁴² Este último, a menudo presenta-

40 La causa de esta hiperinflación no hay que buscarla en algún tipo de estimulación keynesiana, sino en una “deliberada política del gobierno alemán, concebida para conseguir que el pago de las reparaciones de guerra resultara poco menos que imposible una política que habría de aplicarse, además, con tanto mayor ahínco, si cabe, después de que los franceses ocuparan la cuenca del Ruhr. Y hay que decir que, en este sentido, tuvo bastante éxito. El hecho mismo de saber que la recompensa que iba a obtener la nación, si saneaba su propio sistema fiscal, iba a consistir en que los franceses recibieran aún más dinero del que ya estaban embolsándose, y que ello determinaría que Alemania decidiera demoler concienzudamente su sistema fiscal”. Dicho de otra manera, la inflación resultó ser un arma formidable contra los acreedores a las reparaciones, logrando depreciar las reservas de billetes de marcos alemanes que los acreedores habían logrado acumular. (Blyth, M., 2014:374-375).

41 Constituido desde el 19 de diciembre de 1947, dicho Consejo estaba compuesto la mitad por representantes de la Escuela de Friburgo (W. Eucken, F. Böhm, A. Müller-Armack, L. Miksch...) y el resto por representantes de las doctrinas social cristianas y socialistas (Foucault, M., 2004: 98). Un estudio más detallado señala que dicho Consejo de 23 miembros comprende 14 liberales, dos científicos no opuestos a las teorías liberales, y solo cinco defensores de una economía planificada. La dispersión de opiniones permite distinguir una organización tripartita. Para la mayoría de los miembros, el papel del Estado consiste en crear o modificar el cuadro institucional en el cual las actividades económicas se inscriben, y evitar tanto como sea posible las intervenciones en el proceso de mercado. Este grupo de científicos incluye desde ultraliberales hasta liberales moderados. Un segundo grupo, de obediencia ordo-liberal, está de acuerdo con la necesidad de modelar las reglas jurídicas de la economía, por ejemplo, a través de una política fiscal y monetaria, así como influyendo directamente en las condiciones de competencia. Un tercer grupo reúne científicos cuyos fundamentos teóricos son compatibles con las ideas liberales, aunque con convicciones políticas inclinados en favor del plan y adeptos de la planificación, en torno a una misma voluntad intervencionista (Broyer, S., 2003b: 215).

42 Antes de 1945, los caminos de Ludwig Erhard y los ordo-liberales se cruzan sin jamás su-

do como el “padre del milagro económico alemán”,⁴³ fue más que un teórico, un practicante de la economía preocupado por las necesidades del sistema que rechazaba todo dirigismo económico. Para él no había que considerar medidas aisladas y parcelarias, sino medidas globales tendientes a poner en orden el mercado. Si bajo el vocablo de “orden” se entiende el restablecimiento de un Estado en el cual se restablece un equilibrio entre los elementos económicos determinantes, se trata entonces de una tarea de importancia considerable. El orden que hay que restablecer es menos de naturaleza política que económica. Para Erhard, la alternativa era clara: o bien los alemanes hacían la elección ideológica de una economía dirigida, fundada en la colectivización y la ausencia de solución al problema de la deuda, o bien impedían el desplome del orden monetario y salvaguardarían el orden social liberal. Si el orden económico dirigista de la guerra, reposando sobre el control de la producción y de los precios, era conservado más allá de la guerra, sólo tomaría formas más drásticas y autoritarias. Era esencial, por el contrario, resolver el problema de la deuda y regresar a una economía de mercado que

perponerse: estos encuentros se realizan en plena dictadura nacional socialista sin alcanzar inmediatamente una dimensión intelectual. Erhard, aunque de obediencia liberal, se asocia plenamente a finales de los 30 a las prácticas de economía dirigida con la esperanza de salvaguardar los intereses de la industria ligera. Después, a partir de 1943, Erhard aboga por el regreso al equilibrio presupuestal en el marco de una economía dirigida. Solo es a partir de 1947-1948 que Erhard integra las lecciones políticas de Walter Eucken y toma prestado del discurso de Wilhelm Röpke el vocabulario y la inspiración ideológica que le permitirán lograr la adhesión de una CDU aun vacilante en cuanto al regreso a la economía de mercado. Erhard termina por aprender de los nazis y de los ordo-liberales a hacer sobre la economía discursos políticos que contribuyeron en mucho a ganar los sufragios electorales de la CDU en los años cincuenta. Es entonces más a nivel del discurso que a nivel de las medidas económicas que habría que estudiar la influencia de los ordo-liberales sobre Erhard en los años 1950. La mitología del “milagro económico alemán” y la popularidad de Erhard no deben conducir a sobreestimar la influencia ordo-liberal. En los años 1950, los neoliberales se encuentran raramente en posición de fuerza. Si Röpke tiene renombre en muchos países, si se sitúa en la intersección de muchas redes, encuentra igualmente oposiciones que subrayan los límites del magisterio neoliberal en la hora del keynesianismo triunfante. La denuncia del “colectivismo” no es un ejercicio fácil, incluso en Alemania. Después de la publicación de su memoria sobre la política económica alemana, Röpke es el blanco de críticas algunas violentas (Commun, P., 2003b: 175,198-199; Solchany, J., 2015:312).

- 43 Entre 1950 y 1960, el poder adquisitivo de los salarios creció 73%. A pesar de tener que atender las necesidades de reasentamiento de 12 millones de personas desplazadas durante la guerra, y de tener que hacer frente a las dificultades resultantes de la división del país, el desempleo alemán se situaba en la década de 1950 en sólo alrededor de 8% de la población activa. El denominado milagro es atribuido, por los historiadores alemanes, tanto al potencial económico finalmente poco destruido por los bombardeos como a la ayuda americana del famoso plan Marshall. Con respecto al primer punto, hay que señalar que la destrucción del potencial industrial es más limitada que lo que sugiere el aspecto desolador de las ciudades bombardeadas. En efecto, con los bombardeos aéreos selectivos por parte de los aliados americanos, el potencial industrial fue relativamente poco afectado por la guerra. Fuera de las ciudades, el objetivo de los bombardeos fueron sobre todo las comunicaciones ferroviarias, terrestres, fluviales y aéreas (Blyth, M., 2014: 272; Commun, P., 2016: 230, 233).

reposara sobre la libertad de precios (Commun, P., 2016: 246-247). Con esta perspectiva, Erhard fue el artesano de la reforma económica del 20 de junio de 1948 que creó el Deutsche Mark. Poco tiempo después liberó brutalmente los precios, hizo votar la ley anticartel de 1957, y decidió el mismo año la independencia del Bundesbank. Su dogma era “la competencia antes que nada”. Su objetivo era instaurar una política de competencia basada en una economía de mercado libre que incluya reguladores inherentes a esta economía. Sin embargo, para él era importante “liberar la economía de los vínculos de la tutela del Estado”, sin hacer que el Estado recayera en un papel acantonado a ser “velador de noche”, dado que la economía de mercado tiene necesidad de legislar y vigilar la ley (Commun, P., 2016: 251). El restablecimiento de la economía de mercado pasaba por restablecer la autoridad monetaria y fiscal del Estado. En todas estas tareas que Erhard emprendió fue ayudado por Alfred Müller-Armack, mitad teórico, mitad practicante.⁴⁴ Este último, autor y vulgarizador del concepto de *economía social de mercado*, agrega al pensamiento ordo-liberal una fuerte componente social heredada del cristianismo social. Así, el ordo-liberalismo permanece como una matriz de la economía social de mercado sin confundirse nunca con este modelo en constante evolución. Se puede decir que el ordo-liberalismo constituye el “fundamento ideológico de la economía social de mercado” (Commun, P., 2016: 324, 2003:11).

El éxito del ordo-liberalismo se constata en la conversión de los grandes partidos alemanes a la economía social de mercado, aunque esta última tuvo un apoyo limitado de los ordo-liberales a pesar de haberse inicialmente pronunciado por ella (Commun, P., 2016: 228). Desde 1949, la Unión Cristiano Democrática (CDU) adopta en su programa lo esencial de la doctrina ordo-liberal⁴⁵ (lo que hasta cierto punto resulta lógico)⁴⁶ bajo la influencia de Ludwig

⁴⁴ Todos los liberales alemanes consideran que la investigación teórica debe acompañarse de un compromiso práctico, y son muy pocos los que, al lado de sus obligaciones académicas, no tienen un cargo público. Müller-Armack cumplió perfectamente esta doble exigencia. Fue profesor de economía política en Colonia y Munster. Miembro desde sus inicios del Consejo Científico del Ministerio Federal de Economía, director del Consejo coyuntural del gobierno, miembro de diversos organismos europeos y de la OCDE, entró definitivamente, en 1952, al Ministerio de Economía como director del Servicio de Política Económica, y fue nombrado en 1958 secretario de Estado de Asuntos Económicos para las cuestiones europeas, sin abandonar sus investigaciones científicas y la publicación de obras económicas. Es uno de los que, al lado de Ludwig Erhard, hizo más por el desarrollo liberal de la economía alemana. Erhard se puede considerar como el portavoz del credo ordo-liberal, tanto en el ámbito político alemán como en el europeo (Bilger, F., 1964: 112; Blyth, M; 2014:502).

⁴⁵ Durante la posguerra, el sistema de partidos políticos se encontraba sumido en el caos, de tal suerte que los partidos del centro, y en particular la CDU, trataban de encontrar un conjunto de nuevas ideas que pudieran resultar interesantes. Tal es el caso del ordo-liberalismo “caracterizado por su apelación a la comunidad, por su desconfianza hacia el poder (no sólo hacia el poder *privado* sino también hacia el poder público) y por su relativa, aunque necesaria, renuencia –dadas las circunstancias de la época– a aceptar la redistribución que todo Estado del bienestar acostumbra realizar a través del ámbito familiar” (Blyth, M;2014:271).

⁴⁶ A este respecto recordemos las relaciones entre la doctrina social de la Iglesia católica y el pensamiento de Wilhelm Röpke en la primera mitad del siglo xx. Los puntos comunes,

Erhard y Wilhelm Röpke. El Partido socialdemócrata (SPD), acostumbrado al planismo y a la economía dirigida, hará su conversión oficial a la economía social de mercado en 1959.⁴⁷ El SPD que fue el primer gran partido socialdemócrata de la historia por el número de sus militantes desde finales del siglo XIX, sólo estuvo en el poder de manera intermitente después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, su influencia sobre la implementación del Estado social alemán fue considerable, a tal grado que la CDU, en el poder sin discontinuidad de 1949 a 1966, adoptó como doctrina oficial “la economía social de mercado”, lo que en la práctica implica un reconocimiento del papel central de los seguros sociales y una cierta repartición del poder entre accionistas y sindicatos. Si se agrega a esto el hecho de que el SPD abandonó en su programa de Baden Godesberg de 1959 toda referencia a las nacionalizaciones y al marxismo,⁴⁸ de ello resulta una cierta convergencia programática

en efecto, son numerosos. W. Röpke y Pío XI, en su encíclica *Quadragesimo anno* de 1931, constatan el debilitamiento de la proletarianización. Expresan una misma voluntad de obtener el bien común y un orden social justo, basados en la responsabilidad y la libertad individual. El Estado vigila la perennidad de la libertad y la justicia social, en particular impidiendo la formación de monopolios. Se trata de encontrar una tercera vía, tan alejada del “laissez-faire” liberal como del socialismo. Sin embargo, existen divergencias entre los ordo-liberales y la doctrina social de la Iglesia, la principal siendo la voluntad de la Iglesia la de crear corporaciones (Ycre, J. M., 2003).

47 Desde finales del siglo XIX, hasta bien entrados los años 1950, la socialdemocracia alemana permaneció fiel a la mayoría de los principios del socialismo de inspiración marxista, reconociendo la lucha de clases y fijándose como objetivo la socialización de los medios de producción. En 1955, se comienza a abrir paso en el partido la idea de la compatibilidad del socialismo y la competencia: “competencia tanto como sea posible y planificación en la medida justa y necesaria.” Es en 1959, en el Congreso de Bad Godesberg, cuando la socialdemocracia alemana, primero, renuncia al principio del paso a la socialización de los medios de producción y, segundo y correlativamente, reconoce que la propiedad privada de los medios de producción no solo es perfectamente legítima, sino que tiene derecho a la protección y al aliento del Estado. Es decir, que una de las tareas esenciales y fundamentales del Estado es la protección no solo de la propiedad privada en general, sino de la propiedad privada de los medios de producción, siempre que sea compatible con un “orden social equitativo”. Finalmente, en tercer lugar, el Congreso de Bad Godesberg aprueba el principio de una economía de mercado en todos los aspectos donde “reinan las condiciones de una auténtica competencia”. Para entrar en el juego de la gobernabilidad neoliberal, a la socialdemocracia alemana le falta un último paso: la ruptura con el modelo inglés y con todas las referencias a la economía keynesiana. En este sentido, en 1963 se abandona la fórmula “competencia tanto como sea posible y planificación en la medida justa y necesaria”. Se considera que cualquier planificación, aunque sea flexible, es peligrosa para la economía liberal. En estas condiciones, la socialdemocracia entra en la gobernabilidad económico-política que Alemania se dio desde 1948. El SPD provee el primer presidente de la república de Weimar en 1919 (Friedrich Ebert), pero deberá a menudo gobernar en coalición o influir en el poder desde la oposición (en particular durante la larga fase en que los demócratas cristianos de la CDU ocupan el poder, de 1949 a 1966) (Foucault, M., 2004: 89-92; Piketty, T., 2019: 54).

48 En 1959, Wilhelm Röpke ve en Bad Godesberg una confesión de fracaso: “Adam Smith, el fundador de la doctrina económica liberal, venció a Marx.” Por su importancia en el seno del movimiento socialista internacional, un SPD que rechaza la socialización y la planificación, sus consignas de antaño, que acepta las “virtudes probadas de la competencia, de los precios libres y de la iniciativa de los empresarios”, tiene un valor de símbolo. A Röpke no le plantea problema considerar ahora, en mejores términos, la economía social

de los dos más importantes partidos alemanes de la posguerra, unidos en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo social demócrata que permita reconstruir el país tras el desastre del nazismo. El éxito del ordo-liberalismo fue tan completo que los economistas alemanes pocas veces consideraron al keynesianismo como una seria opción política, ya que la consideraban una de carácter inherentemente inflacionario. Así es que, en 1966, al llegar al poder el Partido Socialdemócrata con un programa keynesiano, sus dirigentes descubrieron rápidamente la poca receptividad de las élites germanas a las ideas de Keynes, no sólo en la burocracia, sino también en el mundo académico. Además, el Bundesbank, celosamente independiente, decidió fijar estrictos límites monetarios al financiamiento del déficit –el hecho de recurrir al gasto público equivalía a un abuso político–, lo que no sólo aumentó el radio de acción de esta exclusión del keynesianismo, sino que acabó suprimiéndolo en la práctica (Blyth, M., 2014:273). La convergencia hacia el pensamiento ordo-liberal no impidió diferencias sustanciales entre los dos partidos, por ejemplo en lo que toca a la generosidad del sistema social y su organización, pero implica, sin embargo, la aceptación común de un nuevo cuadro general, caracterizado en particular por un nivel elevado de deducciones obligatorias y gastos sociales comparativamente con respecto al régimen fiscal y social en vigor antes de la Primera Guerra Mundial, al cual ningún movimiento político propone regresar, ni en Alemania, ni en los otros países europeos (Piketty, T., 2019: 569). Por su parte, los sindicatos se adhieren a dicho cuadro general en la década de 1960, de tal suerte que el ordo-liberalismo se vuelve un auténtico “credo nacional”, aunque, en ciertos periodos, contemporizando con un “Estado Providencia” heredado de la era Bismarck, con una gestión social y keynesiana tomada del capitalismo, y ante una clase obrera muy organizada y muy poderosa,⁴⁹ capaz de imponer la cogestión de las empresas, y ajena al programa ordo-liberal.⁵⁰ El hecho de dar una parte sustancial de los derechos

de mercado, a la cual le predecía un porvenir funesto algunos años atrás. De hecho, en el seno del Partido, la corriente revisionista se impuso tras varios años de debates con los defensores de una posición más ortodoxa (Solchany, J., 2015: 313-314).

49 En 1961, Röpke lamenta que el dominio de un colectivismo totalitario sobre un tercio de la humanidad permanezca intacto, a pesar de todas las concesiones a la responsabilidad personal y a la “descentralización”. Hay que pensar que, incluso en el “mundo libre”, numerosos países permanecen impregnados de residuos importantes de política colectivista (por ejemplo, el control de rentas). Su eliminación encuentra resistencias tenaces incluso bajo gobiernos no socialistas. Algunos de estos países, como los escandinavos, sufren mucho la influencia de los principios, las instituciones y las ideologías del Estado-Providencia socialista (Röpke, W., 1961:38).

50 En el caso alemán, la ley de 1951 introduce por primera vez la obligación, para las grandes empresas industriales del acero y el carbón, de reservar la mitad de lugares y de derechos de voto en los consejos de administración para los representantes de los asalariados (elegidos generalmente sobre las listas sindicales). Concretamente esto significa que los administradores asalariados pueden votar todas las decisiones estratégicas de la empresa (comenzando por el nombramiento y la revocación del equipo dirigente, así como la aprobación de las cuentas), y tienen acceso a los mismos documentos que los administradores

de voto a los asalariados, en ausencia de toda participación al capital, representa un cuestionamiento relativamente radical de la noción misma de propiedad privada, a lo cual los accionistas y propietarios se opusieron siempre con una energía particular. Cambiar las reglas que vinculan la propiedad del capital y el poder de disponer libremente del bien en cuestión –poder que es considerado absoluto en las definiciones clásicas de la propiedad–, y crear en este caso derechos de voto para personas que no poseen nada, constituyen operaciones más desestabilizadoras que el impuesto progresivo. En Alemania, como en los países nórdicos, solo circunstancias históricas específicas y una movilización particularmente fuerte del movimiento sindical y de los partidos socialdemócratas volvieron posibles estas transformaciones y esta reescritura del derecho de propiedad y de las empresas. Dicho de otra manera, este sistema de cogestión es, ante todo, la consecuencia de la muy fuerte movilización de los sindicatos alemanes desde finales del siglo XIX y principios del XX, así como de una trayectoria histórica específica.⁵¹ Si estas reglas son hoy ampliamente aceptadas en Alemania, incluso entre los empleadores, no hay que olvidar que fueron vivamente combatidas en su tiempo por los accionistas y propietarios alemanes, y que les fueron impuestas como resultado de intensas luchas sociales y políticas, conducidas en circunstancias históricas en que la correlación de fuerzas entre asalariados y accionistas estaba un poco menos desequilibrada que de costumbre. Así, la cogestión es una de las formas más elaboradas y más duraderas en la cual se institucionaliza, a partir de mediados del siglo XX, la nueva correlación de fuerzas trabajo-capital en construcción en el marco de luchas sindicales, obreras y políticas conducidas desde mediados del siglo XIX. No obstante, la cogestión permanece estrechamente confinada a los países germánicos y nórdicos. Se trata, aún hoy, de la marca de fábrica del capitalismo renano y escandinavo, y no del capitalismo anglosajón –ni del capitalismo francés, latino o nipón– (Piketty. T., 2019: 579, 584- 586).

escogidos por los accionistas. Después la ley de 1952 instituyó, para el conjunto de las grandes empresas (todos los sectores fuera del carbón y el acero), la obligación de reservar un tercio de lugares para los representantes asalariados. Estos dos textos, adoptados por el canciller cristiano-demócrata Konrad Adenauer (1949-1963) fueron profundizados con la llegada de los socialdemócratas al poder a Bonn, de 1969 a 1982 (bajo Willy Brandt y Helmut Schmidt). Los debates llevaron al voto de una gran ley de 1976 sobre la cogestión, que no se modificó en las grandes líneas hasta la actualidad, y que generalizó al conjunto de las empresas con más de 2,000 asalariados la obligación de reservar la mitad de los lugares en el consejo de administración y de derechos de voto para los representantes de los asalariados (y un tercio en las empresas que contaran entre 500 y 2,000 asalariados). Estos lugares y estos derechos de voto son atribuidos a los representantes de los asalariados como tales, independientemente de cualquier participación para el capital (Piketty. T., 2019: 578-579).

51 La experiencia traumatizante de un poder estatal hipertrofiado bajo el régimen nazi sin duda contribuyó, a los ojos del SPD y de la opinión alemana, para descalificar las nacionalizaciones y la propiedad del Estado, o al menos para realzar el atractivo de las soluciones autogestionarias (Piketty, T., 2019: 589).

A finales de la década de 1970, en Alemania, como en muchos otros países europeos, se cuestiona la gestión social y keynesiana del capitalismo operada por el Partido Social Demócrata, que tiempo atrás había abandonado su fundamento marxista para substituirlo por un “social liberalismo” en vías de transformarse cada vez más en “liberalismo social”. A partir de la década de 1980, se asiste, con la llegada de la CDU al poder,⁵² a un “regreso a los orígenes”, que se acompaña de un cuestionamiento de la “deriva social de la economía social de mercado”, según la expresión de Patricia Commun. El ordo-liberalismo y la economía social de mercado fueron movilizados en aquella década como una alternativa específicamente alemana a los discursos anglosajones sobre la privatización y la liberalización (Weisz, J. D., 2003:57). La coalición CDU/FDP recordó en varias ocasiones la necesidad de regresar a los orígenes de la economía social de mercado, encarnados por las tesis del ordo-liberalismo: la política social debía ser menos una política de redistribución sistemática que el fruto de una economía liberal cuyo crecimiento beneficiaría al conjunto de los grupos sociales. Oponerse a los excesos de una política social no significaba, sin embargo, ausencia de política social. El partido liberal, en coalición con los cristianos demócratas, deseaba probar que los ideales comunistas y socialistas no tenían el monopolio del bien común. Entonces subrayaron, sobre todo a partir de mediados de la década de 1980, la importancia de integrar a la ideología liberal valores comunitarios. Los valores liberales alemanes entonces proclamados retomaron completamente los grandes principios ordo-liberales. Se sitúan, como en su tiempo los ordo-liberales, en el cruce del ultraliberalismo anglosajón, otra vez de moda a inicios de 1980, y de los valores comunitarios que fueron considerados durante mucho tiempo como una prerrogativa del socialismo. El partido liberal alemán retoma por su cuenta los predicados del pensamiento ordo-liberal sin nombrarlos claramente. Es así como fue propuesta, en calidad de alternativa a una política social excesiva acusada de desresponsabilizar a los individuos, una política social que debía paliar los efectos de un mercado tan resentido como socialmente desestructurante. Los liberales de las décadas de 1980 y 1990 nutrieron la misma desconfianza que los ordo-liberales contra la competencia no regulada. Para ellos, no se debía dejar al mercado las atribuciones del ejercicio de la justicia social ni de la estabilidad monetaria y fiscal. El Estado de derecho debía proteger a los ciudadanos contra la arbitrariedad del Estado, contra las acciones arbitrarias de otros ciudadanos, así como contra el ejercicio del poder privado. La vigilancia de los monopolios, aunque parcialmente realizada en el plano institucional, continúa figurando en buen lugar en los programas liberales de inicios de la década de 1980 (Commun, P., 2003a: 9-10). El regreso a los principios del ordo-liberalismo significa que

⁵² En 1980 llega al poder una coalición CDU-CSU-FDP, tras varios años de coalición entre el partido social demócrata (SPD) y los liberales (FDP).

los progresos sociales deben, de ahora en adelante, ser considerados como efectos del orden competitivo y de la estabilidad monetaria, y no como objetivos en sí (Dardot, P/ Christian Laval, 2010: 340-342). El análisis de los ordo-liberales, su proyecto político, su apuesta histórica fue muy importante, ya que constituyó la armadura misma de la política alemana contemporánea, y se difundió a la política económica francesa contemporánea.

Francia

Tras la gran crisis de la década de 1930, todos los gobiernos sabían que los elementos económicos que debían necesariamente tomar en consideración, cualesquiera que fueran sus opciones y sus objetivos, eran el pleno empleo, la estabilidad de precios, el equilibrio de la balanza de pagos, el crecimiento del PNB, la redistribución de los ingresos y de las riquezas, y la provisión de bienes sociales. En esta serie de objetivos, la fórmula neoliberal u ordo-liberal consistía en darse como, objetivo primero, la estabilidad de precios y de la balanza de pagos, y el crecimiento y todos los otros elementos venían a ser una consecuencia de los dos primeros objetivos, que eran absolutos. Las opciones que fueron seguidas en Inglaterra y Francia (en Inglaterra durante la elaboración del plan Beveridge y de la victoria laborista en 1945, y en Francia en el momento del Frente Popular y después con la Liberación), por el contrario, se dieron como objetivo primero y absoluto, no la estabilidad de precios, sino el pleno empleo, no el equilibrio de la balanza de pagos, sino la provisión de bienes sociales, lo que implicaba en consecuencia, para que uno y otro fueran asegurados, un crecimiento voluntarista fuerte y constante. Incluso bajo el régimen de Charles de Gaulle se mantuvo, con algunas atenuaciones de tipo liberal, lo esencial de los objetivos dirigistas con métodos dirigistas: procedimientos planificadores centrados en el pleno empleo y la distribución de los bienes sociales. Simplificando mucho, se puede decir que, en Francia, es en la década de 1970 cuando se plantea el problema de la liquidación final de estos objetivos y de estas formas de prioridad económico-política. Es en esta década cuando se plantea el problema del paso a una economía neoliberal, es decir, el problema de adoptar el modelo alemán (Foucault. M., 2004:200-201). Pero en Francia, lo que se denominó la difusión del modelo alemán, se hizo de manera muy lenta, insidiosa, chirriante, con tres características. En primer lugar, no hay que olvidar que la difusión del modelo neoliberal alemán, en Francia, se hizo a partir de lo que se podría llamar una gubernamentalidad fuertemente estatizada, fuertemente dirigista, fuertemente administrativa, con todos los problemas que esto implica.⁵³ En segundo lugar, este

⁵³ Después de la Segunda Guerra Mundial, Francia desarrolló un modelo industrial estatal, primero planificado en la fase de reconstrucción hasta 1958, después dual en las dos décadas siguientes. El Estado tenía una prioridad industrial y conducía una planificación estratégica, centrada en sectores privilegiados donde apoyaba a los campeones nacio-

modelo neoliberal alemán se intenta introducir e implementar en Francia en un contexto de crisis económica, pretexto y razón de la introducción y de la implementación de dicho modelo. Finalmente, acontece que los agentes de difusión y de implementación de este modelo alemán son, precisamente, los administradores del Estado en un contexto de crisis (Foucault, M., 2004:198).

Miembro de la Sociedad del Mont-Pèlerin, Edmond Giscard d'Estaing escribió, después de la Liberación, una serie de publicaciones con la intención de demostrar las ventajas de la integración económica de Europa occidental, insistiendo sobre la importancia de un gran mercado para el consumidor y para la eficacia económica. Es en esta atmosfera intelectual y política, muy cercana al neoliberalismo de la década de 1930, como su hijo, Valéry Giscard d'Estaing, futuro ministro de Economía y de Finanzas y futuro presidente de la República, fue educado intelectual y políticamente.⁵⁴ Es sin duda esto lo que hace de él un auténtico neoliberal, decidido a actuar al más alto nivel de responsabilidad política en favor de una reorientación de la política francesa caracterizada por una tradición dirigista centralista. En efecto, es desde finales de la década de 1960 cuando Francia transita de un sistema calificado *grosso modo* de keynesiano, característico de la política gaullista, a un nuevo arte de gobernar. En ese momento se define una verdadera estrategia intelectual y política que Valéry Giscard d'Estaing denomina “neoliberalismo” o “neoliberalismo a la francesa”, según el caso. En una intervención en diciembre de 1968 (siete meses después de los sucesos de mayo de 1968), dice:

La forma más sabia de pensamiento económico moderno es el pensamiento liberal [...] Comporta ideas muy originales tales como la teoría del crecimiento continuo o la teoría de la búsqueda del equilibrio a un cierto nivel económico. Es entonces una teoría muy avanzada y nueva. De ahí, desde mi punto de vista, la necesidad de darle un nombre moderno: neoliberalismo.

Y en la misma intervención precisa:

No se debe ser liberal porque se está contra el dirigismo. Hay que ser liberal porque es la teoría de crecimiento más moderna que existe. El esfuerzo que se debe aportar es un esfuerzo de concepción, mostrando la manera en que una política neoliberal puede resolver de manera positiva y al más alto nivel los problemas económicos y sociales contemporá-

nales. Los mercados de estas empresas, así como sus sistemas de innovación, eran muy dependientes del Estado. Los otros sectores estaban poblados de empresas libradas a ellas mismas, que sufrían dificultades de competitividad recurrentes, amortiguadas por la devaluación de la moneda (Aglietta, M/ Thomas Brand, 2013:97).

⁵⁴ Tras haber sido subsecretario y ministro de Finanzas de manera ininterrumpida de 1954 a 1974, y después presidente de la República de 1974 a 1981, Giscard fue de 2001 a 2004 presidente de la Convención sobre el porvenir de Europa, que desembocó en el proyecto de Tratado Constitucional Europeo (TCE). Dicho texto consagraba la libre circulación de capitales y la regla de unanimidad en materia fiscal. El TCE fue rechazado, por referéndum y con un margen relevante en Francia y Holanda en 2005, antes de ser finalmente adoptado por la vía parlamentaria después de pequeños cambios en el cuadro del Tratado de Lisboa de 2007.

neos. [Y agrega]: hay incluso que llegar a olvidar el hecho de que existen otras soluciones que pueden tener, en otras circunstancias y en otros estados de civilización, su mérito.

Para Giscard d'Estaing el neoliberalismo es el pensamiento económico más justo y eficaz, pero corresponde también, y sobre todo, a un cierto número de prácticas y de técnicas: "Todos los sucesos que hemos atravesado en el curso de los últimos años, en Francia y en el exterior, van en el mismo sentido y muestran bien la necesidad de utilizar técnicas neoliberales." Para Giscard d'Estaing, la estrategia neoliberal tiene dos aspectos: la enseñanza y las instituciones monetarias. Para él, se necesita que:

los dirigentes de la economía estatal francesa se persuadan del interés del neoliberalismo. El vigor de esta corriente plantea un problema de formación [...] Considero que en los nuevos establecimientos que van a abrir, por ejemplo en la Puerta Dauphine, es muy importante que el tipo de pensamiento económico que se expone sea un pensamiento neoliberal o, en todo caso, modernista con respecto a la concepción de la economía, más bien que el pensamiento administrativo tradicional.

El neoliberalismo por el que Giscard d'Estaing aboga no debe confundirse con el *laisser-faire*, sino que presenta todos los rasgos de la refundación del liberalismo comenzada desde los años 1930: en las sociedades modernas de tipo liberal, explica, se necesita un impulso central, pero este último debe contar "con mecanismos auto-estabilizadores". Este neoliberalismo lo resume en 1972 diciendo, entre otras cosas, que: "Lo que caracteriza a la economía de mercado es, sobre todo, la existencia de *reglas del juego* que permitan tomar decisiones descentralizadas, y que estas reglas sean las mismas para todos." Giscard d'Estaing, fiel a las enseñanzas neoliberales de su padre, afirmará en 1976 que "el Estado de la competencia no es espontáneo: su establecimiento y su mantenimiento necesitan una intervención pública". Finalmente, podemos señalar que, en su libro *Democracia Francesa*, aparecido en 1977, Giscard d'Estaing confiesa su admiración por el modelo ordo-liberal alemán, en particular en cuanto a la doble voluntad del gobierno de implementar la estabilización monetaria, y el fin de la fijación administrativa de los precios, reemplazada por el juego de la competencia (Laval, C., 2018: 99-103). Existe un principio común al ordo-liberalismo alemán y al liberalismo francés: que la economía es esencialmente un juego entre actores, que la sociedad entera se encuentra atravesada por este juego económico, y que el Estado tiene por función esencial definir estas reglas del juego económico y garantizar efectivamente que serán aplicadas. Estas reglas deben ser tales que el juego económico sea lo más activo posible, que saque provecho la mayoría de la gente, con simplemente –y es ahí donde se aprecia la superficie de contacto sin penetración real de lo económico y lo social– una regla suplementaria e incondicional en el juego: que es imposible que uno de los actores del juego

económico pierda todo y no pueda, debido a ello, continuar jugando, cláusula de salvaguarda del jugador, regla limitativa que no cambia nada al desarrollo mismo del juego, pero que impide que alguien caiga total y definitivamente fuera de juego. Esta regla fue formulada implícitamente por Giscard en un texto de 1972, donde dice que lo que caracteriza la economía de mercado es la existencia de reglas del juego iguales para todos, que permiten tomas de decisión descentralizadas. A estas reglas se agrega, según Giscard, una regla de no-exclusión: hacer algo para que alguien nunca pierda todo. Parecería que, en 1972, Giscard tenía ya la idea de un impuesto negativo.⁵⁵ Se trata de un subsidio que aseguraría recursos suplementarios a aquellos que, a título definitivo o provisional, no alcanzan un umbral de consumo suficiente, es decir que se encuentran en *pobreza absoluta*. Dicho de otra manera, no se trata de dar a los ricos la posibilidad de participar en los consumos colectivos de salud. Ellos pueden perfectamente asegurar su propia salud. Por el contrario, hay en la sociedad algunos individuos que, a título definitivo –porque son viejos o minusválidos–, o a título individual –porque perdieron su empleo–, no pueden alcanzar un cierto umbral de consumo que la sociedad considera decente. Pues bien, a ellos y sólo a ellos debe atribuirse lo que se considera asignaciones compensatorias características de una política social. Por debajo, en consecuencia, de un cierto nivel de ingresos se va a entregar un complemento, con el resultado de que se abandona la idea de que la sociedad entera debe a cada uno de sus miembros servicios como la salud y la educación. Esta política propia del ordo-liberalismo es diferente de la política del *New Deal* y de la política social seguida en Francia e Inglaterra después de la *liberación*. Todas estas políticas se situaban en el abanico de la *pobreza relativa*, al intentar una redistribución de ingresos de los más ricos a los más pobres. En el ordo-liberalismo se va a definir un umbral absoluto para la sociedad que va a permitir repartir los individuos entre pobres y no pobres, entre asistidos y no asistidos. Este impuesto negativo va a asegurar una especie de seguridad general para los de abajo, dejando que en el resto de la sociedad actúen los mecanismos económicos de la competencia y de la empresa. En estas condiciones se dispondrá de una población en “perfecta movilidad”, entre una asistencia que será acordada si un cierto número de *aleas* (azares) se producen, y se cae por debajo del umbral, y que, de lo contrario, será utilizada y utilizable si las necesidades económicas lo demandan y las posibilidades económicas ofrecen la ocasión. Se tendrá entonces una población flotante que constituirá, para una economía que renunció al pleno empleo, una reserva perpetua de mano de obra, a la cual se podrá recurrir en caso necesario, pero que se

55 La teoría del impuesto negativo es simple: se trata de definir un umbral de pobreza en materia de ingresos anuales, función de la talla de la familia (persona sola o familia con hijos), y otorgar a las familias deficientes con respecto a la línea de pobreza un subsidio que les permita colmar la diferencia. En otras palabras, es un sistema de ingreso mínimo garantizado por la colectividad (Lepage, H., 1978: 280-283).

podrá reenviar a su estatuto de asistidos si así lo ameritan las circunstancias. Es gracias a la posibilidad de existencia mínima de un umbral como podrá funcionar la política neoliberal.

En agosto de 1976, con el nombramiento de Raymond Barre como primer ministro de Francia, la reorientación neoliberal gubernamental se vuelve más evidente. El papel de Barre en la implementación del neoliberalismo europeo⁵⁶ y francés no debe ser subestimado. Su papel va más allá de la política denominada de rigor, que implementa a su llegada para enderezar una situación coyuntural, marcada por un aumento de la inflación y un déficit exterior más grande. No se puede comprender la introducción de este “ordo-liberalismo a la francesa” sin recordar la función de mediador y de traductor de los preceptos alemanes que asumió.⁵⁷ La orientación ordo-liberal de Barre es muy explícita: lo más importante para él es un orden monetario estable y la implementación de reglas de competencia. En una entrevista con Jean Boissonnat, aparecida en *L'expansion* de septiembre de 1978, declara:

Si entiende por liberalismo económico la doctrina del *'laissez-faire laissez-passer'*, entonces seguramente no soy liberal. Si entiende por liberalismo económico la gestión descentralizada de una economía moderna, que combina a la vez la libertad, acompañada de responsabilidad, de centros de decisión privados e intervención reguladora del Estado, entonces pueden considerarme liberal.

Haciendo referencia explícitamente a la “economía social de mercado”, cuyos resultados defiende frente a las críticas de la Escuela de Chicago, el también profesor de la Universidad de Paris I señala: “el liberalismo exacerbado de la Escuela de Chicago no puede inspirar una política eficaz.” Con estos antecedentes, no debe sorprender que Michel Foucault afirme que, en los discursos y escritos de Giscard y Barre, exista un parentesco evidente que salta a la vista con las ideas del ordo-liberalismo alemán, en particular con Röpke y Müller-Armack. Este ordo-liberalismo alemán, que explicaba que el objetivo principal de una política social no era ciertamente tomar en cuenta todos los aleas que puede enfrentar la totalidad de la población, sino que una verdadera política social era aquella que –sin tocar el juego económico y dejando en consecuencia a la sociedad desarrollarse como una sociedad de empresa–, implementa un cierto número de mecanismos de intervención para asistir a los que tienen necesidad en un momento y solamente en un momento (Laval, C., 2018: 104-108; Foucault, M., 2004: 199, 207-209, 211-213, 215).

⁵⁶ Esto es particularmente verdadero después de 1967, cuando ocupó el puesto estratégico de vicepresidente de la Comisión de las comunidades europeas hasta 1973, y fue encargado de los asuntos económicos y financieros. Se volvió un hombre clave en la lenta construcción de la Unión económica y monetaria, de la cual es el verdadero diseñador dos años antes de la creación del Sistema Monetario Europeo, a tal grado que algunos lo consideran el hombre de la construcción monetaria europea.

⁵⁷ Raymond Barre, cuando era economista universitario, dio a conocer a los ordo-liberales en su *Manual de Economía Política*, cuya primera edición data de 1955, y tuvo hasta los años 1980 un gran éxito académico entre los estudiantes franceses.

A partir de 1983, Francia tomó el camino de la desinflación competitiva para combatir los fracasos del modelo industrial estatal, en un ambiente mundial trastornado por la lucha contra la inflación, el inicio de la liberalización financiera, y el poderoso ascenso del ultraliberalismo en los países anglosajones. Francia se deslizó hacia el modelo liberal financiero bajo el impulso del Ministerio de Finanzas. A partir de mediados de la década de 1990, las grandes empresas rápidamente pasaron bajo el control de los accionistas, en gran parte extranjeros. Estas evoluciones institucionales amplificaron, en buena medida, las fuerzas económicas de la desindustrialización provocadas por la formación del mercado interior europeo. Bajo el impulso de un accionariado impregnado del “modelo Wall Street”, según el cual una empresa no es más que una colección de activos, que deben poder ser desconcentrados y concentrados siguiendo la asignación del portafolio de los accionistas, las grandes empresas francesas bajo accionariado extranjero se disociaron de los intereses nacionales. Dichas empresas se relocalizaron y se desarrollaron en el extranjero de manera autónoma. Fue exactamente lo opuesto a la evolución de la industria alemana. Las empresas alemanas relocalizaron sus unidades de producción en Europa del Este en un modelo de integración vertical con sus redes de pequeñas y medianas empresas situadas en los Länder alemanes, para constituir poderosas plataformas de exportaciones mundiales. Las evoluciones opuestas del comercio exterior, en Francia y Alemania, se deducen del conjunto de procesos que acentuaron la polarización industrial (Aglietta, M/ Thomas Brand, 2013:42-43).

Como señala Jacques Génèreux (2016: 285-287), Alemania no reclamó la construcción de un sistema que la pusiera, de hecho, en posición de dominar a sus socios, no exigió que se precipitaran hacia una unión monetaria sin profundización previa de la unión política. A inicios de la década de 1990, se encontró embarcada en un sistema que reflejaba ampliamente la voluntad francesa de acelerar la marcha hacia la moneda única. Francia es entonces ampliamente responsable del vicio de fabricación original del euro, y no cesó de apoyar la confirmación de este vicio en todos los tratados ulteriores. Como vimos, Alemania tenía buenas razones de adherirse a un sistema que corresponde a la *cultura* de su pueblo, al *interés* objetivo inmediato de su economía y a la *ideología* dominante de sus dirigentes políticos. Ahora bien, de estos tres puntos de vista –cultura, interés e ideología–, Francia tendría –por el contrario–, todas las razones de oponerse a un sistema y a políticas calcadas sobre el modelo alemán. En efecto, ningún gobierno francés ha sufrido la presión de una opinión pública obsesionada por el miedo a la inflación, los déficit o a la intervención del Estado en la economía; la cultura económica tiene reflejos exactamente inversos a los de los alemanes. Se reencuentra la misma oposición entre el interés económico objetivo de las dos naciones. Lo

que para Alemania representa el interés en el Euro y las políticas de rigor es justamente lo que representa el desinterés para Francia. Alemania, más que Francia, tiene la capacidad de sacar partido de una expansión de las exportaciones para apoyar su crecimiento interno. Esto se debe al avance de Alemania en materia de *competitividad estructural*, o excluyendo precio –calidad de los productos, especialización industrial adaptada a la demanda mundial, avance tecnológico, redes comerciales, relaciones de trabajo,⁵⁸ etc.–. Además, el euro y la extensión de la UE hacia el Este permiten a Alemania aumentar su ventaja en materia de *competitividad-precio*. Sus vecinos del Este le sirven de países-talleres con bajos salarios, que proveen una parte sustancial de los componentes ensamblados en Alemania para producir *Made in Germany* a bajo costo. Esto, agregado a la moderación salarial impuesta a los trabajadores alemanes, procura una ganancia competitividad-precio frente a la cual los grandes mercados franceses, españoles italianos, etc., ya no pueden protegerse devaluando la moneda. En este contexto, no solamente Alemania tiene interés en mantener tal cual el sistema euro, y puede además concebir una estrategia anticrisis fundamentada en el reforzamiento de su ventaja comparativa y el crecimiento de las exportaciones.

Se comprende entonces que un país como Francia tendría mucho interés en cambiar el sistema del euro, que da una ventaja a su principal socio comercial, y no tendría ningún interés en adoptar la estrategia anticrisis de Alemania, dado que Francia no puede, en ningún caso, contar sobre un *boom* de las exportaciones suficientemente rápido y masivo para compensar el efecto depresivo inmediato engendrado, no sólo por su propia política de rigor, sino también por la austeridad impuesta a sus otros grandes clientes del Sur (España e Italia). Ahora bien, sobre los dos puntos precedentes, los sucesivos gobiernos de Francia hicieron, sin embargo, exactamente lo contrario de su interés económico. Un rechazo tan impresionante y continuo a la racionalidad económica sólo manifiesta la adhesión ciega de dichos gobiernos al credo ordo-liberal. Una adhesión auténticamente paradójica a primera vista, ya que tal credo rompe con los dos cuerpos de pensamiento de que se reclaman la derecha y la izquierda francesa, a saber, respectivamente, el gaullismo y el socialismo. Esta paradoja solo es una apariencia que ya no engaña a nadie.

58 Para los países desarrollados, la competitividad es una cuestión de la eficacia en el manejo de las empresas en un entorno social propicio. La calidad de este entorno depende, antes que nada, de las relaciones de trabajo. Sindicatos poderosos y representativos y una actitud patronal que favorece un dialogo permanente en instancias reconocidas, la presencia de sindicatos en los consejos de administración o de vigilancia de las empresas, y el acceso de las cuentas para los representantes sindicales, son factores esenciales de competitividad. Es fácil reconocer todo lo que hace la diferencia entre Alemania y Francia, más generalmente entre Europa del Norte y Europa del Sur, y en el plano ideológico entre el ordo-liberalismo germano y el ultraliberalismo anglosajón. A pesar del empleo de la palabra “liberalismo”, se trata de dos concepciones opuestas de regulación de los conflictos sociales (Aglietta, M/ Thomas Brand, 2013:242).

Es bien conocido que el ex presidente Sarkozy y el UMP acabaron de enterrar el gaullismo para convertirse al atlantismo, al europeísmo y la ideología del mercado. Igualmente sabemos que la dominación del modelo conservador alemán en la construcción del euro fue ampliamente concebida, y siempre validada, por los gobiernos socialistas: François Mitterrand con el tratado de Maastricht (1992), Lionel Jospin con los tratados de Ámsterdam (1997) y Niza (2002), François Hollande con la ratificación del Tratado sobre la estabilidad, la coordinación y la gobernanza (2012).⁵⁹ Así pues, lo que bloqueó el camino a una reforma progresista de la Unión monetaria no es la pretendida inflexibilidad de Alemania, es la digamos licuefacción de los socialistas europeos, quienes no solamente abandonaron el combate político contra la ideología del mercado, sino que también se convirtieron ampliamente a ella. Entre los primeros de la clase de los convertidos europeos se encuentran los socialistas franceses, dado que pertenece a uno de los raros países que disponen del peso político y económico necesario para obligar a Alemania a una revisión de los tratados, y para rechazar la “solución” funesta de las políticas de austeridad. Fuera de esta conversión ideológica del gobierno socialista francés, nada puede explicar su estrategia económica frente a la crisis, ni su apoyo sin falla a las políticas de austeridad impuestas a los países más afectados por la crisis financiera (Généreux, J., 2016: 286-287).

Se observa indiscutiblemente, en Alemania y Francia, la evolución paralela de un liberalismo con fuerte organización económica y una orientación social marcada hacia un liberalismo más flexible y más individualista, incluso un ultraliberalismo, y el paso común de una concepción de economía social de mercado a una concepción de economía capitalista de mercado. Hay una especie de inversión de la evolución del siglo XX, un regreso hacia el siglo XIX, que se observa igualmente en el siglo XXI en las reformas y políticas económicas practicadas. Se puede decir que, en el plano de las ideas liberales, el siglo XXI es, sin lugar a dudas, más próximo del siglo XIX que del XX, y esto tanto en Francia como en Alemania. La diferencia notable entre Francia y Alemania, a nivel del pensamiento económico, radica en el hecho de que hay aún en Alemania, a pesar de la influencia muy concreta ejercida durante largos

⁵⁹ Este tratado es solamente el reforzamiento de las reglas automáticas obligatorias que fracasaron con el pacto de estabilidad, ya que este tratado está marcado por una interpretación desvirtuada del ordo-liberalismo que fue el alfa y omega de la filosofía política alemana sostén de la economía social de mercado. La desviación, que la aparta de la justicia social, resulta de una interpretación hayekiana de la economía de mercado que denigra sistemáticamente al Estado, y encuentra ahí el obstáculo a su postulado de autoorganización de la sociedad por el mercado. El ordo-liberalismo de los padres fundadores, por el contrario, es el “mercado tanto como sea posible” y el “Estado tanto como sea necesario”. Según la lectura hayekiana, es decir, ultraconservadora del ordo-liberalismo, si el pacto fracasó, es desde su punto de vista porque las reglas no eran suficientemente restrictivas. Por ello había que agregar más, para bloquear los comportamientos que desvían (Aglietta, M/ Thomas Brand, 2013:217-218).

años por Hayek en Friburgo, incluso una cierta referencia, al menos formal y verbal, a los maestros ordo-liberales y en particular a Eucken, mientras que se constata en Francia una ruptura real a este respecto, y la voluntad de una verdadera refundación del liberalismo sobre referencias austriacas y americanas, así como un redescubrimiento de los liberales franceses del siglo XIX, en particular F. Bastiat y C. Dunoyer. Los liberales franceses del siglo XX son pura y simplemente ignorados, o criticados y rechazados. Así, por ejemplo, Pascal Salin, principal representante francés del ultraliberalismo, en su libro *Le Libéralisme* aparecido en el año 2000, no hace ninguna referencia a los liberales franceses Rueff y Allais, sino solo para subrayar con vigor la oposición filosófica, metodológica y práctica entre Bastiat y estos dos autores (Bilger, F., 2003:27).⁶⁰ De las divergencias entre los liberales franceses y el ordo-liberalismo, se destacan un enfoque teórico diferente de los fenómenos económicos, una opción filosófica y ética diferente y una concepción diferente de la acción política. En efecto, si en Francia se privilegia el enfoque deductivo de la realidad económica a partir de modelos matemáticos, el método euckeniano de la abstracción aislante se sitúa en la línea del método inductivo desarrollado por la escuela histórica alemana (Friederich List, Wilhelm Roscher, Gustav Schmoller). Si el liberalismo francés se ancló en una filosofía política y social liberal individualista, con un dominio antiestatista, el ordo-liberalismo alemán fue marcado por una preocupación de armonía social y una visión kantiana de una libertad sometida al respeto de la ley moral (Bilger, F., 2003).

En Alemania, patria chica del ordo-liberalismo, la austeridad acabó “consolidándose como una forma particularmente germana de organizar la economía, hasta terminar convertida en el principio rector del diseño sobre el que habría de estructurarse el proyecto europeo” (Blyth, M., 2014:203).

⁶⁰ Desde el siglo XIX, la ciencia económica francesa se caracterizó esencialmente por un enfoque abstracto y deductivo de la realidad económica fundamental, a partir de modelos matemáticos. Sucesivamente, los principales teóricos franceses después de J. B. Say, a saber, Arsène Dupuit, Augusto Cournot, Augusto y Léon Walras y finalmente, en el cambio de siglo, Clément Colson, fueron matemáticos, y algunas veces incluso ingenieros de formación, que se esforzaron por poner en ecuaciones los comportamientos y las relaciones económicas para extraer leyes económicas puras. Los dos principales representantes del liberalismo francés, J. Rueff y M. Allais, alumnos en la Escuela Politécnica de Colson, prosiguieron naturalmente esta tradición de elaborar una “física social”. En sus primeras obras de carácter metodológico, afirman claramente esta orientación y la aplican después, estudiando deliberadamente, uno, los principales desequilibrios y mecanismos de reequilibrio con ayuda de técnicas econométricas, el otro, las condiciones matemáticas del equilibrio general y del óptimo global de la economía. Es a partir de este análisis racionalista de la economía de mercado, haciendo en una gran medida abstracción a las formas concretas de propiedad, de los mercados y de la competencia, como uno y otro ponen en evidencia el mecanismo de los precios y la libre competencia en calidad de condiciones necesarias y suficientes del buen funcionamiento de la economía, y el intervencionismo incoherente de los poderes públicos como fuente esencial de perturbación del sistema (Bilger, F., 2003:23).

La ordo-liberalización de Europa

Dejando de lado a Wilhelm Röpke, los ordo-liberales están relativamente ausentes de los grandes temas de la construcción europea. Queda, sin embargo, que, incluso si el tema de una Europa ordo-liberal nunca fue claramente abordado, su pensamiento influyó sobre varios actores de la construcción europea. Si está ausente de las páginas de la revista *Ordo*, el inventor de la economía social de mercado, Alfred Müller-Armack, actúa, sin embargo, a nivel europeo en favor de un tema considerado por esta razón, sin duda, como un tema ordo-liberal central: el de la estabilidad presupuestal y monetaria. Alfred Müller-Armack aparece como el principal propagador de una cultura ordo-liberal a nivel europeo. Nombrado por Ludwig Erhard director para las cuestiones de principio en el Ministerio de Economía, se vuelve posteriormente secretario general para los asuntos europeos, y participará en la redacción del Tratado de Roma y en las primeras negociaciones para la adhesión de la Gran Bretaña a la CEE (Commun, P., 2016: 325, 2003:29).

La historia de las relaciones entre el ordo-liberalismo y la construcción europea es un asunto complejo. Se trata de más de sesenta años que arrancan de la resistencia de los ordo-liberales a la conquista ideológica victoriosa. Desde el principio, los ordo-liberales se mostraban desconfiados con respecto a lo que podía parecerse a un control administrativo y una planificación económica. De todo lo que llegaba de Francia se sospechaba que contenía un insoportable dirigismo. Así, cuando Konrad Adenauer sometió en 1950 el plan Schuman, referente a la Comunidad del carbón y del acero, a Wilhelm Röpke, este le dirigió una nota desaconsejándole fuertemente ampliar a otros sectores esta iniciativa peligrosa, para evitar “colocar la economía europea bajo la tutela de una planificación omnipotente”. En efecto, el 4 de junio de 1950, Röpke encuentra por primera vez a Adenauer, quien le solicita su punto de vista sobre el plan Schuman que se está elaborando. Lo considera “muy precioso” desde el punto de vista político, pero sus implicaciones económicas le parecen inciertas, incluso problemáticas. Apunta la amenaza de un “sindicato monstruoso”, sinónimo de “intervención en la economía libre”, y recomienda limitar la futura comunidad solo al dominio de la siderurgia, excluyendo entonces la energía. Poco tiempo después, la pequeña nota de cuatro páginas que hizo llegar al canciller estipula que el plan Schuman comporta una “tendencia innegable a la centralización, a la politización y a la colectivización”. Aunque Adenauer le causa una “buena impresión”, Röpke declina su proposición de formar parte de un comité de expertos sobre el plan Schuman. No desea quedar mal con las autoridades helvéticas. El Departamento de instrucción pública de Ginebra le hace saber que “desea más bien que rechace dicho cargo, de tal manera que ningún conflicto pueda surgir

entre su posición de profesor en un Estado neutral y una situación que comportaría un cierto carácter político”. Más importante aún, Röpke parece que recibió la proposición de representar a Alemania federal en la conferencia de París, encargada de elaborar el tratado CECA. Su rechazo provenía de la desconfianza que le inspiraba, de entrada, el plan Schuman. En octubre de 1953, Röpke le vuelve a manifestar al canciller sus prevenciones contra los socialistas, muy activos en el movimiento europeo, dado que aspiraban a una “Europa de economía planificada” bajo la cubierta de la unificación europea. Se dice consternado por las resoluciones del segundo congreso de La Haya, que acababa de clausurarse con la “reivindicación explícitamente socialista” de una política de inversión a la escala europea (Dardot, P/ Christian Laval, 2010: 344; Solchany, J., 2015: 341).

Los reproches de Röpke al plan Schuman, y al mercado común, pueden sorprender. El Tratado de Roma ha sido presentado por algunos investigadores (François Denord, Antoine Schwartz) como derivado de ideas neoliberales. La inscripción en este texto, fundador del principio de la competencia y de lucha contra las alianzas, remite al esquema ordo-liberal de una Constitución económica. La construcción europea fue impulsada por la democracia cristiana de Alemania del oeste, de quienes los ordo-liberales se sienten cercanos. Finalmente, Alfred Müller-Armack fue uno de los protagonistas de las negociaciones, primero como representante en el comité Mercado común dirigido por Hans von der Groben, y después como subsecretario de Estado para los Asuntos europeos. Pero la homogeneidad del liberalismo sobre la cuestión europea no debe ser sobreestimada. No lo es por un Maurice Allais, que continúa en la posguerra abogando por la idea europea, y otros como Lionel Robbins o el ultraliberal Friedrich Hayek, que toman sus distancias en el contexto de la guerra fría.⁶¹ Diferencias vinculadas a la nacionalidad

⁶¹ Entre los defensores de la integración europea encontramos tanto librecambistas como proteccionistas. Esta extraña paradoja se explica por el hecho de que los librecambistas desean la unión económica ya que introduce el libre cambio dentro de la unión, es decir, la eliminación de todas las barreras al comercio. Los proteccionistas la defienden debido a que proporciona protección a los productores frente al resto del mundo, es decir, la construcción de un muro arancelario en torno a Europa occidental. El viejo maestro Hayek, a los 86 años, en una entrevista defiende sus ideas habituales, subrayando que hay que regresar a la “micro-economía”, enterrar a Keynes y al keynesianismo, y aprovecha para lanzar sus flechas contra la Comunidad económica europea, de la cual duda que sea “verdaderamente una institución liberal”. En las décadas de 1970 y 1980, Hayek, apóstol de la competencia entre las monedas y, claro está, no de la moneda única, lanzará también sus flechas contra una construcción europea que juzgaba demasiado dirigista y burocrática (Hayek. F., 1985: 48-58). Para Allais, la construcción europea, de la cual el economista francés había sido uno de los más fervientes defensores, se había alejado de su proyecto original, bajo el efecto del “pensamiento único” de las grandes organizaciones internacionales –la Comisión de Bruselas, la OCDE, el Banco Mundial, el FMI–, cuyo postulado consistía en creer que el desempleo tenía por causa esencial las cargas salariales globales demasiado elevadas. Para Allais, “la política comercial de la Unión Europea poco a poco derivó hacia una política mundialista librecambista, contradictoria con la idea misma de la constitución de una verdadera Comunidad europea” (Allais, M., 2002: 98). De ahí su alegato en favor de una preferencia comunitaria, concebida como una “protección razonable y apropiada” (Allais, M., 2002: 91) con

también aparecen. Los neoliberales franceses y belgas son favorables a una construcción europea que rompería los hábitos proteccionistas de los patronatos locales. Los neoliberales alemanes temen que la presión francesa e italiana obligue a la RFA a renunciar a todo o parte de su sistema liberal. Con líderes como Gottfried Haberler y Wilhelm Röpke, el campo escéptico parece mayoritario en la Sociedad del Mont-Pèlerin, de Saint-Moritz en 1957 a Cassel en 1960. La posición de Röpke es entonces menos marginal que emblemática de una sensibilidad neoliberal euroescéptica, muy bien recibida en varios países exteriores a la Europa de los seis, particularmente en Suiza (Solchany, J., 2015: 342).

Ludwig Erhard, en el Ministerio de Finanzas, en su deseo de limitar el dirigismo supuesto de los franceses, se opuso a la política de Jean Monnet y de la Alta autoridad de Luxemburgo, que apuntaba a ampliar las colaboraciones económicas administradas a otros sectores. Erhard no es un gran partidario de la construcción europea en su versión más funcionalista, y en esto se opone a Adenauer y suscribe, en privado, muchos de los argumentos de Röpke. Pero lo irritan sus intervenciones estruendosas. Durante una reunión en noviembre de 1957, Röpke presenta la dinámica europea bajo un aspecto muy sombrío, exhortando a “no construir Europa sacrificando la economía de mercado”, y llama a abandonar la idea de mercado común si una zona de libre cambio no fuera implementada al mismo tiempo. Erhard le escribe defendiendo una política europea realista, tratando de extraer lo óptimo del Tratado de Roma en una lógica tan liberal como sea posible. Röpke le responde que mientras los políticos tienen una libertad de expresión reducida, él defiende la causa liberal diciendo en voz alta lo que otros dicen en voz baja (Dardot, P/ Christian Laval, 2010: 344; Solchany, J., 2015: 343).

En 1951, Röpke se pregunta si la concepción colectivista, que ha representado ya un gran papel en la elaboración del plan Schuman, va también a privar en la práctica de la CECA. Para él, el plan Schuman no ha sido un verdadero acto de integración europea. Implementar un mercado “común” para el carbón y el acero no tiene ningún sentido, porque estas ramas industriales permanecen integradas a economías nacionales aisladas unas respecto a otras, gracias a políticas dirigistas y planificadoras fundamentadas en una lógica de autarquía monetaria. Para Röpke, el proyecto europeo así concebido está condenado al fracaso, ya que no lo completa una liberalización de las economías nacionales (Solchany, J., 2015: 344). A finales de la década de 1950, el economista ginebrino se eleva contra el Tratado de Roma con dos largos artículos publicados en *Ordo*. Al afirmar la posibilidad de una integración

europea, cuando las condiciones previas a su realización no se han reunido, el Mercado común sufre de la misma tara original del plan Schuman. La circulación económica no puede ser libre entre Estados que, sin la menor preocupación por equilibrar la balanza de pagos, dan la prioridad a la “economía planificada”, al Estado-Providencia, al “pleno empleo a cualquier precio” y a “todos los otros postulados bien conocidos de la posguerra”. El Mercado común está condenado al fracaso porque no podrá resolver el “problema central de la integración económica europea”: la convertibilidad de monedas y el equilibrio de la balanza de pagos (Solchany, J., 2015: 344). Desde 1957, evocando a Jacob Viner,⁶² Röpke alerta: mientras más dirigista sea el Mercado común, más grande será el riesgo de autarquía continental, inherente a toda economía planificada. En 1959, vuelve a señalar que el “método dirigista-intervencionista (supranacional)” de la integración económica internacional es fundamentalmente diferente del “método de la economía de mercado”, y sólo puede traer consigo una “integración regional cerrada”, sinónimo de “desintegración, división y de supresión de vínculos con respecto al exterior” (Solchany, J., 2015: 345).

Desde el inicio, Röpke no ha variado su argumentación. El multilateralismo y la convertibilidad de monedas serían las dos condiciones de una verdadera integración económica, con la forma de una “comunidad de mercado, de precios y de pago”, garante de una “división geográfica del trabajo sin obstáculos, con su aumento extraordinario de productividad”. El éxito depende de la implementación, a nivel de cada país, de una política económica y monetaria resueltamente liberal, y no de un proyecto supranacional con el riesgo de sumergir Europa en el dirigismo y la división. De lo que se trata no es de aventurarse en tierras desconocidas, sino de operar un regreso al pasado. “Hubo una integración europea antes de tiempo”, afirma incesantemente el economista ginebrino. La misión asignada a la economía europea consiste “fundamentalmente en una reintegración, es decir, el restablecimiento de un Estado más satisfactorio de las relaciones económicas europeas que ya existió en el pasado, y que fue destruido poco a poco desde 1931 en la tempestad de la crisis mundial”. La integración de antaño fue realizada “sin planes, planificadores, burocracia, conferencias, uniones aduanales, altas autoridades”, cuando Europa no se había dividido por el control de divisas, las políticas comerciales colectivistas y la ausencia de convertibilidad de monedas. En

⁶² En *The Custom Union Issue*, publicado en 1950, el economista estadounidense analiza los efectos inducidos por una unión aduanal, operando una distinción capital entre los que favorecen el comercio y los que, por el contrario, lo obstaculizan. La visión de la unión aduanal, que por definición sería favorable a la integración de los países concernidos en la economía mundial, queda totalmente derrotada y hecha a un lado en favor de un análisis de caso por caso. Para Gottfried von Haberler y Wilhelm Röpke, partidarios de un libre cambio reposando sobre la cláusula del país más favorecido, las tesis de Viner representaron un apoyo inesperado para apuntalar sus tesis, mal aceptadas en el espacio europeo y alemán.

este mundo de antes de la crisis, el proteccionismo no penalizaba más que los costos de transporte algunas veces elevados, como los que, por ejemplo, pesaban sobre la economía americana. Las barreras aduanales no cuestionaban la convertibilidad de monedas y, por lo mismo, el carácter multilateral de los intercambios. La integración europea de entonces era liberal, abierta, universal. Iniciada en la década de 1930, la descomposición del orden de antaño mantuvo sus efectos después de la guerra, porque las políticas que lo originaron no desaparecieron. Toda integración europea correctamente concebida debe pasar por la eliminación de esta capa suplementaria de obstáculos absolutos y colectivistas que vinieron a agregarse –después de la crisis–, a la capa de obstáculos de naturaleza más relativa, las barreras aduanales tradicionales, que pesaban ya sobre el comercio. Ahora bien, dismantelar todos esos dispositivos es responsabilidad de cada Estado (Solchany, J., 2015: 346).

El principio de liberalización a escala nacional se opone, punto por punto, a los esquemas intervencionistas y supranacionales que prevalecen a finales de la década de 1950. Su legitimación por la teoría y por la historia, a través del elogio del siglo XIX, le valió a Röpke muchas críticas, acusado de nostálgico del pasado y de glorificación simplista de la *Pax Britannica*. Pero el economista se defiende subrayando el rigor lógico de la solución liberal que promueve: como la desintegración de la economía mundial es imputable a la orientación izquierdista de las políticas económicas, es necesario oponerse a estas “políticas inflacionistas y colectivistas”. En la década de 1960, el Mercado común se ancla en el paisaje. Pero Röpke no modera sus críticas. La política agrícola común le parece particularmente condenable. Para él, la situación podría empeorar si –no contenta de haber implementado una economía planificada de la agricultura–, la CEE sucumbiera a esta nueva versión de la planificación y del dirigismo que es la “economía programada a la francesa”. Röpke ve en François Bloch-Lainé (responsable de la Tesorería en Francia) la antítesis de Jacques Rueff, el símbolo de la deriva planificadora de las elites tecnocráticas europeas (Solchany, J., 2015: 346-347).

La adhesión total al ordo-liberalismo va a permitir que vea la luz esta arquitectura institucional insólita, única en el mundo: un banco central que es una entidad federal en una Europa que rechaza absolutamente el federalismo, porque las formas del Estado de otros países no tienen nada que ver con las de Alemania. Desde el estallido de la crisis de 2008, y sobre todo después, la influencia intelectual del ultraliberalismo, llevado por la corriente de las anticipaciones racionales y luego de la “eficiencia absoluta” de los mercados, retrocedió al ser desmentida por los hechos (Guillen Romo, H., 2013). Pero Europa queda prisionera de haber gravado esta concepción exagerada en el mármol institucional, bajo la cobertura del ordo-liberalismo, que, sin embargo, no es la misma cosa. El BCE está obsesionado por la norma de inflación que sacralizó. Pero no tiene el soporte del sistema de relaciones corporatistas,

en que se apoya el Bundesbank, para transmitir esta norma a la formación descentralizada de ingresos y precios (Aglietta, M/ Thomas Brand, 2013:42-43).

Alemania ha logrado ponerse “a la cabeza de Europa, porque las ideas alemanas han estado presentes en el corazón constitutivo de la Unión Europea y de la moneda única desde sus mismos inicios” (Blyth, M.; 2014:278). Los grandes principios ordo-liberales actúan en la lógica europea de constitucionalización del orden liberal,⁶³ en la aplicación estricta de la política de competencia⁶⁴ y en la independencia del Banco central europeo. La problemática

63 El orden competitivo ordo-liberal, constituido, de un lado, por leyes económicas y, de otro, por mecanismos económicos, reposa en un contrato entre el Estado y los ciudadanos, cuya forma es una constitución económica, transcrita en el derecho constitucional positivo del país. La constitución económica institucionaliza la economía de mercado, y precisa las modalidades así como los límites de la intervención pública. Este contrato, que encuadra jurídicamente la regulación mercantil, participa en la elaboración de un orden económico liberal y lo garantiza. En el programa de investigación de la Escuela de Friburgo, la economía constitucional tiene, de manera unívoca, la tarea de contribuir a resolver el problema de realizar –como decía Böhm– “una organización de la economía, de la sociedad, del derecho y del Estado, organización capaz de funcionar y digna del hombre”. El *Ordo*, “organización económica digna del hombre y capaz de funcionar”, necesita una especificación económica. Designa un sistema económico en el cual una parte de la vida es libre para cada individuo, y, por otro lado, la escasez de bienes es superada. En palabras de Eucken: “capaz de funcionar y digna del hombre significa que, en esta organización económica, la escasez de bienes debe [...] tanto como sea posible ser superada constantemente. Y simultáneamente una vida autónoma debe ser posible en esta organización. Esta tarea [...] necesita la creación de una constitución económica utilizable, que concrete los principios suficientes de la organización”. Las preocupaciones de la Escuela de Friburgo, en cuanto al contenido del contrato, conocen un desplazamiento con el paso del tiempo: si la Escuela se preocupa, en efecto, desde el inicio de sus investigaciones en definir precisamente el lugar, el papel y las modalidades del intervencionismo liberal, sobre la base de una justificación en términos de fracasos del mercado, tiende posteriormente a definir los límites explícitos de este intervencionismo, tomando en cuenta la propensión natural que tiene el Estado a buscar todas las ocasiones de extender infinitamente su control de la sociedad. En efecto, la Escuela de Friburgo desconfía, cada vez más, de la intervención estatal en beneficio de reformas jurídicas y dispositivos más incitativos que represivos, preservando la asignación óptima de recursos. L. Miksch, F. Böhm y F. Lutz, por ejemplo, abandonan sus primeras proposiciones de política económica, considerando que favorecen demasiado la arbitrariedad del Estado. La perspectiva constitucional tiende a organizar la economía, no a dirigirla, gracias a acuerdos institucionales del cuadro jurídico, en el seno del cual el proceso económico pueda moverse automáticamente en un sentido deseado. Le toca entonces al Estado dictar un conjunto de reglas que suscitan la aparición de un conjunto de acciones deseables. Si aparecen resultados no deseados, la ley es prioritaria sobre la acción administrativa, y la corrección de reglas jurídicas es preferida a una intervención administrativa arbitraria particular. La Escuela de Friburgo inicia entonces una perspectiva constitucional orientada hacia la ley. Los ordo-liberales prefiguran así el programa de investigación constitucionalista de la Escuela de Virginia, que busca definir los límites explícitos de un Estado con tendencias tentaculares (Simonin, L., 2003: 68-74).

64 La Escuela de Friburgo plantea, como concepto clave, que el orden competitivo reposa en una constitución económica que expresa los intereses constitucionales consensuales de todos los ciudadanos de una jurisdicción dada, es decir, en un interés general constitucional. Busca establecer reglas que reposan en las preferencias consensuales de los ciudadanos por el proceso competitivo en el cual, por lo demás, se constata la soberanía

de la emergencia de poderes privados en la economía constituye un elemento central de la reflexión del ordo-liberalismo, que reagrupa en particular a juristas y economistas. La importancia acordada a esta problemática, y el carácter pluridisciplinario de su análisis, conduce a los autores ordo-liberales a representar las modalidades de regulación de la economía, por analogía, con las del orden jurídico. Proclaman también la elaboración de una constitución económica que representaría un papel idéntico al de una constitución política. Debe garantizar, gracias a reglas básicas, la compatibilidad de las libertades económicas individuales con el interés económico general. La constitución económica, en su forma concreta, debe incluir dos grandes conjuntos de principios. El primero reagrupa principios que garantizan a cada individuo una actividad económica libre. Se trata en particular de afirmar el carácter intangible de la propiedad privada, de la libertad de contratos y de la libre competencia. El segundo conjunto establece la necesidad de acciones colectivas como condición de la existencia real de las libertades individuales. Se trata, entre otros, de compromisos para garantizar la estabilidad monetaria. La estabilidad monetaria aparece así como uno de los elementos que la constitución económica debe proteger. El problema planteado es principalmente el de la inflación, que constituye un fenómeno perturbador con respecto al principio de la competencia. Para los ordo-liberales, según lo expresa F. Lutz en 1949 en la revista *Ordo*, la inflación puede tener dos causas principales. Puede resultar de lo que ahora llamamos el “azar moral”. En caso de riesgo de quiebra de un banco, el Estado está obligado de salvarlo si quiere evitar que una pérdida de confianza se propague al conjunto del sistema bancario. Los bancos, conscientes de que el Estado se verá obligado a aportar su garantía, pueden entonces tener la tentación de aumentar su distribución de créditos para ganar partes de mercado, en detrimento de la exigencia de regularidad de las operaciones. Los límites de la creación monetaria son ampliados y la inflación aumenta. Esta inflación puede igualmente resultar de la presión que se ejerce sobre los responsables políticos, para que favorezcan la distribución

del consumidor. Dicha soberanía es entonces el símbolo del sistema económico competitivo, cuya elaboración es la tarea de la política constitucional. Como los consumidores tienen preferencias constitucionales comunes hacia el proceso competitivo, la economía de mercado es el medio apropiado para realizar un orden “digno del hombre y capaz de funcionar económicamente”. Franz Böhm constata, refiriéndose a las propiedades de funcionamiento del sistema competitivo, que dicho sistema “es el único que deja una oportunidad completa a los planes espontáneos del individuo [...] Y el sistema competitivo es simultáneamente el único sistema que logra [...] acoplar los millones de planes económicos espontáneos y libres con los deseos de los consumidores [...] cada uno cumple lo razonable desde un punto de vista económico, sin mando y sin coacción legal, cada uno, sufre si no lo hace”. En el marco europeo, el derecho y la política de la competencia de las empresas constituyen la policía de los mercados, en el nombre del ordo-liberalismo, justamente porque los mercados, dejados a ellos mismos, no pueden ser eficientes. Se despliegan ahí todo tipo de trabas, barreras a la entrada, explotación de los consumidores por los oligopolios. La Dirección de la competencia, en el seno de la Comisión europea, tiene por misión regular los mercados que no tienen capacidades propias de hacerlo en un mundo de asimetría de información (Simonin; L; 2003: 71; Aglietta, M/ Thomas Brand, 2013:234).

de más recursos a los agentes de la función pública. Esta presión es, en particular, el hecho de intereses organizados, como, por ejemplo, los monopolios sindicales. Implica generalmente gasto público y un crecimiento del endeudamiento del Estado. La obligación de financiamiento de esta deuda puede volver a los responsables políticos reticentes a cualquier endurecimiento de la política monetaria (con un aumento de tasa de interés, por ejemplo), y hacerlos más bien favorables a dejar que la inflación crezca algo. De estos dos elementos sobresale que la persistencia de la inflación es el resultado de la influencia, sobre la gestión de la moneda, de grupos que defienden intereses particulares, como los bancos o los *lobbies*. En estas condiciones, la escuela Ordo-liberal propone integrar a la constitución económica un elemento que permita superar esta situación. Se trata de poner al banco central en una situación que le permita resistir a las presiones ejercidas por los intereses particulares, y convertirse en un órgano independiente. Dicho órgano permitiría luchar contra la arbitrariedad monetaria, es decir, contra la influencia de intereses particulares sobre la política monetaria. Así, la independencia constituye, para los ordo-liberales, un medio de integrar la moneda en un conjunto democrático, dado que se inscribe en un principio de división de poderes (Dehay, E., 2003: 246-247).

Sin embargo, el estatuto del BCE se conforma respecto a tres proposiciones erróneas clave de la política monetarista (Généreux, J., 2016: 257-261):

Proposición 1. La política monetaria debe permanecer al abrigo de las presiones políticas, las cuales conducen siempre al laxismo monetario y a una inflación excesiva; hay que confiarla a una institución independiente de los gobiernos y los parlamentos;

Proposición 2. La política monetaria solo sirve para estabilizar la evolución de los precios;

Proposición 3. La política monetaria constituye el único útil eficaz para este efecto.

La proposición 1 manifiesta un temor desmesurado de la democracia, y una confianza ciega en la tecnocracia, que confirma la naturaleza profundamente antiliberal de la ideología conservadora calificada como “neoliberal”. Confianza verdaderamente ciega, ya que en 2008, como en 1929, los bancos centrales son independientes del poder político, pero demasiado ligados a los medios financieros, quienes dejaron inflarse las burbujas de endeudamiento especulativas responsables de la crisis. Es también la independencia del BCE la que permitió que ésta sobrepasara sus derechos, cuando utilizó el bloqueo de la liquidez para obligar a Grecia a aceptar las reformas estructurales –bajar los salarios y facilitar el despido de trabajadores–,⁶⁵ y los planes de austeridad

⁶⁵ Cualquier país luchando por el crecimiento económico ha escuchado el mismo mensaje proveniente tanto de la “izquierda caviar” como de las ricas agencias de financiamiento

presupuestal que, según los tratados, competen únicamente a los estados. El voto de los electores ya no tuvo la capacidad de determinar la orientación de las políticas económicas y sociales. Entre los riesgos asociados a los errores eventuales de los gobiernos elegidos y los riesgos engendrados por una gestión dictatorial de la moneda, las democracias deberían siempre aceptar los primeros y rechazar categóricamente los segundos.

La proposición 2 retoma la vieja teoría cuantitativa de la moneda, según la cual la cantidad de moneda en circulación no tiene efectos reales “la moneda es neutra”: solo actúa sobre el nivel general de precios. Pero eso es una pura invención. En los hechos, la moneda no es “neutra”: es “activa”, es decir, la política monetaria actúa también sobre la economía real (producción, inversión, empleo) y sobre el valor de los activos financieros e inmobiliarios. Este último punto es esencial. Si el banco central sólo se ocupa de la inflación, pasa peligrosamente por alto el hecho de que su política de crédito puede contribuir a la formación de burbujas especulativas.

La proposición 3 es manifiestamente desmentida por el hecho de que, después de la crisis de 2008, la inyección masiva de liquidez por los bancos centrales corrió paralelamente a la casi desaparición de la inflación y la aparición de la deflación (Guillen Romo, H., 2013).

Los principios ordo-liberales están igualmente actuando en la aplicación de *reglas de disciplina* destinadas a limitar la acción presupuestal de los gobiernos, y más ampliamente aún en la descalificación de la política coyuntural en beneficio de la política de “reformas estructurales”, las de flexibilización del mercado de trabajo y de la “responsabilización individual” en materia de formación, ahorro y protección social.⁶⁶ El argumento del subempleo ya no debe

multilateral, como el FMI y el BCE: las medidas a medias no bastan. En su perspectiva, las reformas estructurales se reducen a representar un “desván” de políticas que supuestamente mejoran la productividad y el funcionamiento del lado de la oferta de la economía. Estas medidas apuntan a evacuar los obstáculos al buen funcionamiento de los mercados del empleo, de los bienes y los servicios, para que resulte más fácil a las firmas despedir a sus empleados, romper el poder de monopolio de los sindicatos y las empresas, privatizar bienes públicos, aligerar las regulaciones y las cargas administrativas, suprimir los derechos de licencia y otros costos que frenan la puesta en el mercado de los productos, mejorar la eficacia de los tribunales, reforzar los derechos de propiedad, consolidar la garantía del respeto de los contratos, etc. Este desván contiene más cosas. Así, las reformas estructurales implican, a menudo, modificaciones en materia de imposición y de Seguridad Social en el sentido de la viabilidad presupuestal (Rodrik, D., 2018:52).

⁶⁶ “Desde los criterios de convergencia de Maastricht hasta el Pacto de Estabilidad y Crecimiento... todo el edificio de la Unión Europea se asienta en reglas. Sin embargo, esas reglas se aplican únicamente a los Estados soberanos. Como es obvio, existía la preocupación de que algunos Estados pudieran tener la veleidad de no seguir las reglas, de modo que, para evitarlo, se concibieron nuevas reglas. No obstante, a lo que nunca se prestó demasiada atención fue a la eventualidad de que algunos actores económicos de carácter privado, como los bancos, pudieran tener la tentación de comportarse de mala manera. Sin embargo, eso es exactamente lo que sucedió, y a pesar de ello la Unión Europea sigue culpando del desastre a los estados soberanos, atándoles las manos con nuevas reglas e insistiendo en que esa es la forma de resolver el problema... Al limitarse a observar únicamente los índices de inflación, los déficit presupuestarios y las deudas de los Estados, los

servir para favorecer el gasto público y la creación monetaria. La seguridad es el empleo y no la ayuda social. El neoliberalismo europeo así se construyó y se difundió a través de la construcción europea, auténtico laboratorio a gran escala del ordo-liberalismo de la década de 1930. No debe sorprendernos la “insistencia de los políticos alemanes en centrar toda medida en el establecimiento de normas, en la asunción de obligaciones, en la obediencia a una autoridad monetaria sólida, en la existencia de un parlamento débil y en la no realización de gasto público para compensar los cíclicos de desplome de la economía... ese es justamente el diseño básico de la Unión Europea” (Blyth, M., 2014:274-275). Claro está, se podrá decir que no es un modelo puro, que los principios ordo-liberales debieron transigir con lógicas sociales, nacionales, políticas heterogéneas, pero son ellos los que prevalecieron cada vez más, como testimonio, cada vez más que nada, el Tratado constitucional y su tentativa de constitucionalizar la economía de mercado (Dardot, P/ Christian Laval, 2010: 346-347). Igualmente se puede considerar “la más reciente innovación alemana, consistente en la introducción de un mecanismo constitucional de freno para la asunción de deuda en todos los países de la Unión Europea... con independencia de cuál sea el ciclo económico en el que esos países se hallen inmersos o de en qué situación estructural se encuentren” (Blyth, M., 2014:276).

Todas las reglas que dan forma a la constitución económica de la zona euro, establecida por los expertos económicos, son principios bien anclados en la cultura política alemana. El equilibrio presupuestal, la prioridad dada al objetivo de la inflación, la autorregulación de los mercados por una competencia libre y no falseada, la libre negociación de los salarios, el banco central independiente del poder político, todo esto no hace más que retomar las prescripciones esenciales de la doctrina ordo-liberal, que inspira la derecha alemana y ha conquistado una parte de la izquierda social-demócrata⁶⁷ (Généreux, J., 2016:272).

planificadores de la Unión Europea no han alcanzado a ver como crecía el sistema bancario, un sistema que se ha convertido en una realidad de magnitud superior a cualquier intento de rescate. El precio de su arrogancia viene a concretarse ahora en el hecho de que entre las élites políticas e intelectuales de Europa se haya instalado la creencia de que bastará dedicar una década, o más, a las implacables medidas de austeridad que ya sufrimos para sostenerlos, asumiendo quizá, como coste último, el debilitamiento del proyecto político europeo. Es posible que sea la auténtica factura que hay que pagar por el salvamento de los bancos: no sólo el fin del euro, sino el del propio proyecto político europeo, circunstancia que probablemente acabe revelando ser la postrera tragedia de Europa” (Blyth, M., 2014: 190-191).

⁶⁷ Los ordo-liberales preconizan una extensión de la problemática del Estado de derecho a la economía. El concepto de Estado de derecho debe englobar las cuestiones de política económica. Este principio es lo opuesto del reflejo corriente que consiste en excluir la política económica del encuadramiento constitucional (lo que se denomina “neutralidad económica” de la constitución). La noción de “Estado de derecho” es fundamental para Walter Eucken. El Estado debe estar sometido al derecho. La idea de una economía eficaz es indisoluble de una economía fundada en el Estado de derecho, condición para una buena política económica. En una cierta medida los ordo-liberales son intervencionistas. El intervencionismo que ellos critican es el intervencionismo anárquico o, en otras palabras, un intervencionismo aleatorio. En la concepción ordo-liberal los agentes económicos deben ser capaces de integrar la intervención estatal a sus proyectos. De ahí el papel

En las democracias, la Constitución no define nunca que tipo preciso de política económica que el gobierno debe seguir, ni a qué doctrina económica debe referirse; establece solamente las instituciones y las reglas del juego político, en el marco de las cuales el pueblo soberano podrá escoger entre programas alternativos. La naturaleza y la orientación de las políticas económicas pueden entonces variar después de cada elección. Por desgracia, esto no implica que varíen efectiva y forzosamente en el interés de la mayoría, pero ya es apreciable que un cambio sea al menos posible. En la zona euro, por el contrario, existe *de hecho*, una especie de *constitución económica* que, a través de los tratados internacionales, fija una doctrina –equilibrio presupuestal, monetarismo, primacía de la libre competencia–, prohíbe ciertas políticas keynesianas y, finalmente, solo deja libre curso a las políticas calificadas de neoliberales. Los ciudadanos pueden votar, si les gusta, pero el respeto de la constitución económica impondrá siempre el mismo tipo de políticas. En efecto, ¿de qué márgenes de maniobra dispone aún un Estado miembro de la zona euro? Privado de una moneda nacional, no puede actuar más sobre el tipo de cambio ni sobre la política monetaria. Esta igualmente muy restringido en materia presupuestal. Finalmente, no puede tampoco protegerse contra la competencia internacional: el libre cambio es cuasi integral en el seno de la UE, y progresivamente ampliado por los acuerdos negociados entre la UE y el resto del mundo. En estas condiciones, ¿qué puede hacer un gobierno para sostener su economía frente a la competencia? O ¿para combatir un retroceso de la actividad y del empleo? (Généreux, J., 2016: 262).

Pero profundicemos el caso de la política monetaria y la competencia. La fuerza del modelo ordo-liberal es particularmente evidente en materia de *política monetaria*. Articulada a los “criterios de Maastricht”, la línea seguida prohíbe en teoría cualquier ajuste de la coyuntura con ayuda de los instrumentos de la moneda y del presupuesto, es decir, la política de *policy mix* de inspiración keynesiana. La idea típicamente ordo-liberal, según la cual la estabilidad de precios es un “derecho fundamental del ciudadano, se volvió una convicción compartida. Esta lógica doctrinaria se reveló igualmente en materia de política de competencia, que desde el Tratado de Roma, en su

de las normas jurídicas que deben constituir una regla del juego no solo para los agentes económicos sino también para el Estado. Tal el sentido de una *constitución económica*. Su papel es evitar un intervencionismo vinculado a la contingencia política vinculada al calendario electoral, según lo ha explicado James Buchanan. En una perspectiva paleoliberal o ultraliberal, la idea de un derecho no estatal no es criticable, en la medida en que el Estado es por así decirlo una empresa como otra. Por el contrario, los ordo-liberales conservan la fe en la función del Estado como garante del interés general. el derecho del Estado, el derecho público encarna un principio superior, la idea del bien común, en tanto que el derecho autocreado de la economía está condenado a permanecer al servicio de los intereses particulares. Es por ello que un derecho arbitrario de los empresarios y de los agrupamientos de empresarios no puede ser tolerado. El Estado debe tomar las condiciones comerciales generales bajo su control. Los problemas económicos se vuelven problemas constitucionales (Rabault, H., 2016a: 85-86; Rabault, H., 2016b: 208-209).

artículo 3, está en el corazón de la construcción europea” (Dardot, P/ Christian Laval, 2010: 347).

Tras varios años de negociaciones, el Consejo de Europa adoptó la versión definitiva del reglamento de la *competencia* en febrero de 1962. Este reglamento se fundamenta, muy ampliamente, en la concepción oestealemana de la política de la competencia que no es la de la autorización *a priori*, sino de la prohibición *a priori*: todas las alianzas están prohibidas hasta la publicación de una decisión que la autorice por la Comisión. Esta entidad dispone de un poder excepcional, conforme a la lógica ordo-liberal, que consiste en otorgar a una instancia “técnica” situada por encima de los gobiernos el poder de imponer las “reglas del juego”. Según esta lógica del “gobierno por las reglas”, la Dirección General de la Competencia de la Comisión prosigue su trabajo de vigilancia y de sanción con respecto a las alianzas, abusos de posición dominante, concentraciones. Es también según esta lógica como la Comisión toma medidas preventivas que le permiten, por ejemplo, prohibir una fusión que considera no conforme a sus principios, lo que otorga a las autoridades europeas un poder de fiscalización y de control sobre las estructuras de la economía. Sin embargo, incluso si las competencias de la Comisión en materia de vigilancia de las alianzas son ampliamente reforzadas, como lo deseaban los ordo-liberales alemanes, la pesadez del proceso y la resistencia pasiva de las empresas, poco inclinadas a señalar los casos de alianzas, van a limitar considerablemente la ejecución de la vigilancia, que permanecerá así: limitada (Dardot, P/ Christian Laval, 2010: 348; Commun, P, 2016: 331-332).

Pero si hay un dominio en que la Comisión parece tener una fidelidad cuasi perfecta con la doctrina ordo-liberal, es en el dominio de los “servicios económicos de interés general”, que deben ser sometidos a la regla suprema de la competencia, ya que por definición el derecho de la competencia es superior a cualquier otro. Lo que acontece en los transportes, las telecomunicaciones, la energía y el correo lo ilustra perfectamente. Europa se conforma en la materia a este ideal del “consumidor-rey”, que debe siempre poder escoger su empresa de servicios.⁶⁸ Actualmente, Europa ampliada va incluso más lejos en la lógica de la competencia, a tal punto que el viejo ordo-liberalismo,

⁶⁸ Existen en los consumidores intereses constitucionalmente consensuales o comunes que no existen en los productores. En efecto, los intereses proteccionistas de los productores, a diferencia de los intereses de los consumidores en el proceso competitivo, no son consensuales. Los intereses proteccionistas son intereses de privilegios, en la medida en que apuntan a un tratamiento particular para personas o grupos determinados; no apuntan a reglas válidas para todos uniformemente. Los privilegios proteccionistas son aspiración y logro ciertos grupos de productores. Si fueran acordados a todos los productores uniformemente, no serían deseables para ninguno. Los intereses de los consumidores en el proceso competitivo son, por el contrario, compatibles e incluso consensuales, aunque deban concentrarse en mercados diferentes. Los intereses consensuales de los consumidores en el proceso competitivo forman, entonces, una zona de preferencia común en la cual puede producirse un intercambio, bajo la forma de un contrato entre el consumidor-electoral y el gobierno (Simonin, L., 2003:70).

tal como está inscrito en los tratados, parece desbordado por las concepciones “ultras”. Una lógica más radical, que reposa sobre la competencia de los sistemas institucionales en materia imposición, protección social y enseñanza, parece tomar forma hoy (Dardot, P/ Christian Laval, 2010: 349).

Las recetas genéricas del ordo-liberalismo alemán

Los componentes de la Caja de Herramientas de la Unión Europea derivan directamente de la doctrina ordo-liberal alemana, que había llegado a ser suficientemente hegemónica en la UE como para que el ministro de Hacienda griego, Yanis Varoufakis, haya quedado completamente aislado en las negociación con la *troika* en el verano de 2015 (Guillen Romo, H.; 2017).

Seis son las recetas genéricas que se desprenden del ordo-liberalismo alemán (Offe, C., 2018: 418-420):

- 1) El superávit en cuenta corriente de Alemania es un indicador indudable de su laboriosidad y superioridad competitiva, recompensada con razón en los mercados internacionales, por lo que sus cifras no deben ser consideradas como “desequilibrios” dañinos para terceros;
- 2) La inflación debe minimizarse, en cualquier circunstancia, con el objetivo de alcanzar la estabilidad económica y política;
- 3) Hay que evitar el endeudamiento público y el privado, y tener presupuestos equilibrados, ya que, tanto en la vida pública como privada, la deuda es un indicador de la imprudencia y de la ausencia de fibra moral de los deudores. En caso de que un país recurra a la deuda soberana, acogiéndose al Artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la UE, por ningún motivo debe mutualizarse a través de eurobonos u otros mecanismos, ya que eso provocaría un “riesgo moral”.⁶⁹
- 4) Los desequilibrios presupuestales deben enfrentarse con austeridad, “disciplinando el gasto” y, si es necesario, aumentando la imposición indirecta (regresiva), y no por el mecanismo de aumentar los ingresos a través de imposición directa sobre la renta o el patrimonio, ya que ello atenta contra la confianza y la competitividad de las empresas.
- 5) La democracia política, combinada con prácticas contenciosas de negociación salarial –en total oposición a la moderación salarial de los sindicatos–, propicia el endeudamiento público y debe, hasta cierto punto, contenerse para dar paso a un diseño presupuestal “que se ajuste a los mercados”.

⁶⁹ El “riesgo moral” designa las modificaciones de comportamiento que puede engendrar, para un actor económico, el hecho de ser cubierto contra un riesgo dado. Dicho actor puede tomar más riesgos, al estar cubierto, provocando así una acentuación de los riesgos.

- 6) Las normas estipuladas en los Tratados de Maastricht y Lisboa deben respetarse escrupulosamente, y su incumplimiento debe originar sanciones.

Estas “verdades” son elocuentes, no solo porque *prescriben* ciertas políticas “virtuosas”, sino porque *proscriben* determinadas ideas perniciosas, heréticas y peligrosas. Entre estas últimas destacan seis:

- 1) En ciertas circunstancias, los acreedores –y no únicamente los deudores– deben asumir el riesgo que comporta prestar dinero, y aceptar pagar ese riesgo mediante “quitas” y “recapitalizaciones”;
- 2) Un superávit de exportación no sólo beneficia a la economía exportadora, sino que paralelamente puede provocar daños a terceros;
- 3) Puede ser tan cuestionable “gastar por debajo de sus medios” como “gastar por encima de sus medios”;
- 4) La inflación puede ser algo totalmente deseable en caso de deflación, ya que puede actuar sobre las preferencias temporales de los inversionistas y los consumidores (“vale más comprar ahora que esperar”); adicionalmente, se da la circunstancia de que alivia la carga de los deudores;
- 5) La austeridad impuesta a los perdedores en términos de competitividad internacional, por no cumplir con los criterios de Maastricht, no mejora, sino muy por el contrario empeora su situación en términos de la relación deuda pública/PIB;
- 6) La adopción de las políticas macroeconómicas debe quedar en manos de las instituciones democráticas de los estados miembros de la UE –o de una futura UE totalmente democratizada–, en lugar de imponerse a dichos estados con prácticas de condicionalidad paternalista, generalmente percibidas por las naciones y los pueblos afectados como acciones de chantaje o de “dominio extranjero”.

En pocas palabras, el ordo-liberalismo alemán se caracteriza por una insistencia casi religiosa en el hecho de que “las convenciones deben ser respetadas”, por la atención exclusiva a los déficit fiscales, por una fe inexorable en las propiedades mágicas de la austeridad, y por su fascinación por la competitividad al estilo “empobrece a tu prójimo” (Matsaganis, M., 2018:97).

Las recetas genéricas del ordo-liberalismo que prescriben las políticas “virtuosas” y prohíben las herejías económicas se convierten en supuestos cotidianos y de sentido común en boca de los responsables de las políticas, de los “expertos”, de los periodistas y de los ciudadanos en general. Constituyen un arsenal en la guerra ideológica de los debates interpretativos de la crisis. El ordo-liberalismo, tras haber sido la ideología dominante durante el

“milagro económico” de la década de 1950,⁷⁰ se convirtió en el fundamento de las afirmaciones lanzadas en la prensa alemana contra Grecia, su pueblo y sus élites políticas durante la crisis de la deuda soberana. Como señala un sociólogo alemán:

Los medios dedicaban constantemente encendidas palabras de reproche, e insultos descarados... contra los políticos griegos, ridiculizados de forma generalizada, así como contra el conjunto de la población griega, de una forma humillante... ‘¿Por qué les pagamos una pensiones de lujo a los griegos?’, se preguntaba el diario sensacionalista *Bild*, de acuerdo con un consenso consolidado entre la opinión pública alemana, ignorando los hechos de que: *a)* hasta ahora ‘nosotros’ no hemos pagado ni un céntimo, y *b)* en Grecia, las pensiones son la única transferencia de la seguridad social que no se suspende, a diferencia del seguro médico y del seguro de desempleo al cabo de un (!) año desde que una persona se queda en el paro y que, en un gran número de casos, constituye la única fuente de ingreso no solo de los pensionistas, sino de sus hijos desempleados y también de sus nietos dependientes (Offe, C., 2018:421).

Pero la retórica denunciatoria, y las condiciones punitivas infligidas a los griegos en los diferentes planes de austeridad, se dirigían también a otros países y ciudadanos de Portugal, España e Italia, para significarles lo que les ocurriría en caso de llevar al poder gobiernos de izquierda radical. Más aún, las políticas y el discurso –que trataba a los griegos de vagos derrochadores que se aprovechaban de “nuestros” impuestos– también iba dirigido a una parte del electorado alemán, que mostraba cada vez más simpatía por la propaganda populista de derecha del nuevo partido AfD (Alternativa por Alemania), fundado en 2013 (Offe, C., 2018:422).

¿El futuro de la Unión Europea?

En marzo de 2017, la Unión Europea celebró el LX aniversario de su tratado fundador, el tratado de Roma que instituyó la Comunidad económica europea. Sin duda alguna había algo que celebrar. Tras siglos de guerra, de agitación y de muertes en masa, Europa está ahora pacificada y la mayoría de sus países son democráticos. En la era de las desigualdades, las naciones europeas presentan las diferencias de ingresos entre las más estrechas del mundo. Además, la UE fue capaz de guiar la transición de once antiguos países socialistas integrándolos en su seno. Sin embargo, estos son logros del pasado. Hoy la Unión esta empantanada en una profunda crisis existencial, y su futuro resulta muy incierto. Los síntomas se observan en todos lados: el Brexit, nivel de desempleo devastador en Grecia y España, deuda y estancamiento en Italia, ascenso de movimientos populistas, y reacción violenta con respecto a los inmigrados y el euro. Todos apuntan en la misma dirección: las instituciones europeas necesitan una reforma mayor.

⁷⁰ Los neoliberales reivindicaron la paternidad de la recuperación alemana, al presentar su credo como la filosofía en el fundamento de las reformas que la volvieron posible. De hecho mantuvieron con Ludwig Erhard una estrecha relación. Tras la victoria lograda por los cristianos demócratas en septiembre de 1953, el ministro estuvo en Seelisberg, donde fue celebrado por los congresistas de la Sociedad del Mont-Pèlerin (Solchany, J., 2015:274).

El enfoque que postulaba que la integración política seguiría el paso de la integración económica, en un primer momento, funcionó bien. Permitió a la integración económica ir un paso adelante sobre la integración política, pero de una manera razonable. Después de la década de 1980, la UE se sumergió en las tinieblas. Adoptó un programa ambicioso de mercado único que apuntaba a unificar las economías de Europa, reducir las políticas nacionales que frenaban la libre circulación no sólo de mercancías, sino también de servicios, de personas y de capitales. El euro, que instauró una moneda única entre un subgrupo de estados miembros, era la prolongación lógica de este programa. Para que las democracias europeas recuperen la salud, la integración económica y la integración política no pueden estar desfasadas. O bien la integración política alcanza la integración económica, o bien la integración económica debe echarse en reversa. La UE permanecerá disfuncional mientras se evite esta decisión (Rodrik, D, 2018:75-76).

Bibliografía

- Aglietta, Michel y Thomas Brand (2013), *Un New Deal pour l'Europe*, París, Odile Jacob.
- Allais, Maurice (2002), *Nouveaux combats pour l'Europe 1995-2002. Un aveuglement suicidaire, Pour une autre Europe*, París, Clément Juglar.
- Audier, Serge (2012 a), *Le colloque Lippmann Aux origines du "néo-libéralisme"*, París, Le bord de l'eau.
- Audier, Serge (2012 b), *Néo-Libéralisme (s), Une archéologie intellectuelle*, París, Grasset.
- Audier, Serge (2013) «Une voie allemande du libéralisme? Ordo-libéralisme, libéralisme sociologique, économie sociale de marché», *LEconomie politique*, núm. 60, octubre 2013.
- Berend, Ivan T. (2010), *Europa desde 1980*, México, FCE.
- Bilger, François (1964), *La pensée économique libérale dans l'Allemagne contemporaine*, París, Librairie Générale de Droit et de jurisprudence.
- Bilger, François (2003), «La pensée néolibérale française et l'ordo-libéralisme allemand», en *L'Ordoliberalisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché*, (bajo la dirección de Patricia Commun), Cergy-Pontoise CIRAC/CICC.

- Blyth, Mark (2014), *Austeridad Historia de una idea peligrosa*, Barcelona, Crítica.
- Bouin, Olivier (2018), “El fin de la integración europea tal y como la conocíamos: un análisis de economía política”, en *La crisis de Europa*, Manuel Castells *et al.* (eds.), Madrid, Alianza Editorial.
- Broyer, Sylvain (2003a) «Ordnungstheorie et ordolibéralisme: les leçons de la tradition. Du caméralisme à l’ordolibéralisme : ruptures et continuités?», en *L’Ordoliberalisme allemand. Aux sources de l’économie sociale de marché*, (bajo la dirección de Patricia Commun), Cergy-Pontoise CIRAC/CICC.
- Broyer, Sylvain (2003b) «Retour à l’économie de marché: les débats du conseil scientifique attaché à l’administration économique de la Bizone», en *L’Ordoliberalisme allemand. Aux sources de l’économie sociale de marché*, (bajo la dirección de Patricia Commun), Cergy-Pontoise CIRAC/CICC.
- Castells, Manuel (2018), “Introducción: ¿Un sueño que se desvanece?”, en *La crisis de Europa*, Manuel Castells *et al.* (eds.), Madrid, Alianza Editorial.
- Commun, Patricia (2003a), «Introduction» en *L’Ordoliberalisme allemand. Aux sources de l’économie sociale de marché*, (bajo la dirección de Patricia Commun), Cergy-Pontoise CIRAC/CICC.
- Commun, Patricia (2003b), «La conversion de Ludwig Erhard à l’ordolibéralisme (1930-1950)», en *L’Ordoliberalisme allemand. Aux sources de l’économie sociale de marché*, (bajo la dirección de Patricia Commun), Cergy-Pontoise CIRAC/CICC.
- Commun, Patricia (2016), *Les ordolibéraux Histoire d’un libéralisme à l’allemande*, París, Les belles lettres.
- Dardot, Pierre / Christian Laval (2010), *La nouvelle raison du monde, Essai sur la société néolibérale*, París, La Découverte.
- Dehay, Eric, (2003), «L’indépendance de la banque centrale en Allemagne : des principes ordolibéraux à la pratique de la Bundesbank», en *L’Ordoliberalisme allemand. Aux sources de l’économie sociale de marché*, (bajo la dirección de Patricia Commun), Cergy-Pontoise CIRAC/CICC.
- Dell, Sidney (1973), *Bloques de comercio y mercados comunes*, México, FCE.
- Erhard, Ludwig (1959), “Organic and to organize-Harmonious and to harmonize”, *The Mont Pèlerin Quaterly*, vol. 1, núm. 3, octubre.
- Foucault, Michel (2004), *Naissance de la biopolitique Cours au Collège de France (1978-1979)*, París, EHSS, Gallimard, Seuil.
- Généreux, Jacques (2016), *La déconomie*, París, Seuil.
- Guillén Romo, Héctor (2017), “La construcción monetaria europea y la crisis del euro; la perspectiva de la izquierda radical griega”, *Economíaunam*, n° 40.
- Guillén Romo, Héctor (2013), *Las crisis De la Gran Depresión a la primera gran crisis mundial del siglo XXI*, México, ERA.

- Hayek, Friedrich (1985), "Entretien avec Friedrich von Hayek", *Contrepoint*, núms. 50-51.
- Holland, Stuart (2016), *Contra la hegemonía de la austeridad*, Barcelona Arpa Editores.
- Hugo, Víctor (1849), "Discurso al Congreso de los amigos de la paz universal", reproducido en *Le Monde*, 19 y 20 de mayo de 2019.
- Laurent, Eloi (2018), "Une brève histoire de l'intégration économique européenne", en OFCE, *L'économie européenne 2018*, París, La Découverte.
- Laval, Christian (2018), *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*, París, La Découverte.
- Lepage, Henri (1978), *Demain le capitalisme*, París, Hachette.
- List, Federico (1979), *Sistema Nacional de Economía Política*, México, FCE.
- Matsaganis, Manos (2018) "Para entender la crisis griega, 2010-2016", en *La crisis de Europa*, Manuel Castells et al. (eds.), Madrid, Alianza Editorial.
- Myrdal, Gunnar (1966), *Solidaridad o desintegración*, México, FCE.
- Silva Herzog, Jesús (1963), *Antología del pensamiento económico-social I*, México, Económica.
- Simonin, Laurence, "Le choix des règles constitutionnelles de la concurrence: ordoliberalisme et théorie contractualiste de l'Etat", en *L'Ordoliberalisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché*, (bajo la dirección de Patricia Commun), Cergy-Pontoise CIRAC/CICC.
- Solchany, Jean (2015), *Wilhelm Röpke, l'autre Hayek, Aux origines du néolibéralisme*, París, Publications de la Sorbonne.
- Offe, Claus (2018), "Los relatos de la responsabilidad: la política alemana en la crisis de la deuda griega", en Manuel Castells et al. (eds.), *La crisis de Europa*, Madrid, Alianza Editorial.
- O'Rourke, Kevin (2018), *Une brève histoire du Brexit*, París, Odile Jacob.
- Passet, René (2010), *Les grandes représentations du monde et de l'économie à travers de l'histoire, De l'univers magique au tourbillon créateur*, Arles, Actes Sud.
- Perroux, François (1964), «El Mercado Común y América Latina», *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de Montevideo*, n° 23.
- (1990), *L'Europe sans rivages*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Piette, André (1961), *Pensée économique et théories contemporaines*, París, Dalloz.
- Piketty, Thomas (2019), *Capital et idéologie*, París, Editions du Seuil.
- Rabault, Hugues (2016a), «L'idée de 'constitution économique' chez Walter Eucken», en *L'ordoliberalisme, aux origines de l'école de Fribourg-en-Brisgau* (bajo la dirección de Hugues Rabault), París, L'Harmattan.
- (2016b), «Naissance de la notion ordoliberal de 'constitution économi-

- que'» en *L'ordoliberalisme, aux origines de l'école de Fribourg-en-Brisgau* (bajo la dirección de Hugues Rabault), París, L'Harmattan.
- Rodrik, Dani (2018), *La mondialisation sur la sellette, Plaidoyer pour une économie saine*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, Supérieur.
- Röpke, Wilhelm (1959), «Marché commun et zone de libre-échange (28 thèses à titre d'orientation)» en W. Röpke, *L'Economie mondiale aux XIX et XXe siècles*, Ginebra, Droz.
- Varoufakis, Yanis (2016), *Et les faibles subissent ce qu'ils doivent? Comment l'Europe de l'austérité menace la stabilité du monde*, París, Les liens qui libèrent.
- Villey, Daniel (1964), «Préface» de François Bilger, *La pensée économique libérale dans l'Allemagne contemporaine*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Weiller, Jean (1965), *L'économie internationale depuis 1950*, París, Presses Universitaires de France.
- Weisz, Jean-Daniel (2003), «L'intérêt pour une approche régulationniste du détour par l'ordolibéralisme», en *L'Ordoliberalisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché*, (bajo la dirección de Patricia Commun), Cergy-Pontoise CIRAC/CICC.
- Ycre, Jean-Michel (2003), «Les sources catholiques de l'ordolibéralisme allemand: Röpke et la pensée catholique sociale allemande», en *L'Ordoliberalisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché*, (bajo la dirección de Patricia Commun), Cergy-Pontoise CIRAC/CICC.