



Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Evolución de la política de gasto público en Alemania: desde la República de Weimar a la crisis del coronavirus.

Autor: Fernando Gozalo Brizuela

Directora: Eszter Wirth

RESUMEN

Con este trabajo se pretende hacer un análisis de la política de gasto público en Alemania, poniendo especial énfasis en su evolución desde la crisis del euro a la crisis del coronavirus y con el objetivo de entender mejor las políticas que han influenciado enormemente no solo a Alemania sino a toda Europa.

Se comienza con una reseña histórica para entender los orígenes de esta política que surgió con la República de Weimar y la hiperinflación de esa etapa histórica. En un segundo epígrafe se pretende explicar en qué consiste el *ordoliberalismo*, que es la ideología económica que ha dominado la política germana desde la Segunda Guerra Mundial y donde se posicionan los mayores defensores de la austeridad.

En el cuerpo del trabajo de investigación se explican las políticas de austeridad que desde Alemania se defendieron durante la crisis del 2008, y se realiza un análisis crítico de la conveniencia de estas. Se pasa a explicar la respuesta de Alemania a la crisis del coronavirus, cómo esta ha supuesto una subida del gasto público y una inyección de liquidez a la economía, y hasta qué punto se ha roto con la frugalidad germana. Por último, se analizan las consecuencias, así como los beneficios y desventajas de esta doctrina económica.

PALABRAS CLAVE: Gasto público, Alemania, inflación, austeridad, endeudamiento, saldo fiscal.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze public spending policy in Germany, with special emphasis on its evolution from the euro crisis to the coronavirus crisis, to better understand the policies that have greatly influenced not only Germany but Europe as a whole.

It begins with a historical review to understand the origins of this policy that emerged with the Weimar Republic and hyperinflation of that historical period. The second section aims to explain what ordoliberalism consists of, which is the economic ideology that has dominated German politics since the Second World War and where the greatest advocates of austerity are found.

The body of the research paper explains the austerity policies that Germany advocated during the 2008 crisis, and critically analyses the appropriateness of these policies. It goes on to explain Germany's response to the coronavirus crisis, how it has led to an increase in public spending and an injection of liquidity into the economy, and to what extent it has broken with German frugality. Finally, the consequences as well as the benefits and disadvantages of this economic doctrine are examined.

KEYWORDS: Government expenditure, Germany, inflation, austerity, indebtedness, fiscal balance.

ABREVIATURAS

BCE	Banco Central Europeo
CDU	Unión Demócrata Cristiana de Alemania
COVID-19	Enfermedad por coronavirus de 2019
EM	Estados Miembros
ESFS	Fondo Europeo de Estabilidad Financiera
ESM	Economía Social de Mercado
FMI	Fondo Monetario Internacional
FROB	Fondo de Reestructuración y Ordenación Bancaria
MEEC	Mecanismo Europeo de Estabilidad y Crecimiento
M1	Agregado Monetario M1
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PEC	Pacto Europeo de Estabilidad
PEPP	<i>Pandemic Emergency Purchase Programme</i>
PGM	Primera Guerra Mundial
PIB	Producto Interior Bruto
SAREB	Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria
SGM	Segunda Guerra Mundial
UE	Unión Europea

ÍNDICE

ÍNDICE DE GRÁFICOS	5
I. INTRODUCCIÓN	6
II. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	7
III. MARCO TEÓRICO	8
1. CONTEXTO HISTÓRICO ECONÓMICO	8
1.1. La República de Weimar y la Hiperinflación.....	8
1.2. El periodo posterior a la hiperinflación: las políticas que aliviaron la situación y la Gran Depresión.....	13
2. EL ORDOLIBERALISMO Y LA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO ALEMANA	16
2.1. Los orígenes del ordoliberalismo: Walter Eucken y la Escuela de Friburgo.	16
2.2. La política del “schwarze null”	19
IV. LA AUSTERIDAD Y LA CRISIS DE 2008-2009	23
V. LA CRISIS DEL CORONAVIRUS Y LA RESPUESTA ALEMANA	32
VI. CONCLUSIONES.....	41
VII. BIBLIOGRAFÍA	44

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Tabla 1	12
<i>Evolución del índice de precios al por mayor en Alemania, de 1914 a 1923.</i>	
Figura 1	20
<i>Saldo (déficit/superávit) fiscal alemán, de 1995 a 2020 en porcentaje de PIB.</i>	
Figura 2.....	21
<i>Deuda pública alemana expresada en porcentaje de PIB de 2008 a 2020.</i>	
Figura 3.....	24
<i>Balanza de la cuenta corriente de Alemania, España, Grecia y Portugal expresada en porcentaje del PIB de cada país, de 1980 a 2019.</i>	
Figura 4.....	25
<i>Índice de costes laborales, expresado en cambio porcentual anual comparado con el año anterior, de Alemania, España, Grecia y Portugal de 2008 a 2020,</i>	
Figura 5.....	29
<i>Tipos de interés a largo plazo (rendimiento en el mercado secundario de bonos soberanos con vencimientos cercanos a diez años) de los países de la eurozona expresado en porcentajes durante el periodo 2008-2020.</i>	
Figura 6.....	30
<i>Porcentaje de deuda pública sobre el PIB de Alemania, España, y Irlanda de 2007 a 2014.</i>	
Figura 7.....	33
<i>Cambio porcentual anual del PIB mundial y el PIB de los países de la eurozona de 1992 a 2021.</i>	
Figura 8.....	38
<i>Porcentaje cambio anual del Índice Armonizado de Precios al Consumidor (HICP) de la eurozona, Alemania, España, Grecia y Portugal de 2009 a 2020.</i>	
Figura 9.....	39
<i>Porcentaje de crecimiento del M1 en la eurozona de febrero de 2020 a enero de 2021.</i>	

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de investigación de este Trabajo de Fin de Grado, dentro del área de conocimiento de la Economía Internacional es la política de gasto público de Alemania. Se quiere realizar un análisis sobre los orígenes de este tipo de políticas, tanto históricas (República de Weimar) como económicas (ordoliberalismo) para así poder entender mejor las políticas que se defendieron durante la crisis financiera de 2008 y la crisis del COVID-19.

Comenzamos el análisis realizando una introducción en el contexto histórico que nos va a dar un marco histórico para comprender las preferencias económicas de los alemanes. Este marco histórico se centra en la época de la República de Weimar y los años anteriores a la SGM. En este periodo se sufrieron las consecuencias de la hiperinflación y el desempleo masivo y en la actualidad sigue teniendo influencia este periodo sobre el pensamiento económico alemán.

En un epígrafe posterior analizamos los postulados de la teoría económica del ordoliberalismo. Esta teoría económica surgió en los años 30 como respuesta a la inestabilidad de la República de Weimar y tiene como principal representante a Walter Eucken. Se puede considerar una teoría puramente alemana y poco se conoce de ella en otros países. Sin embargo, en territorio germano sigue teniendo gran influencia. Es una de las bases de la austeridad propugnada por Alemania en la crisis de 2008 y está detrás de numerosos conceptos utilizados por economistas principalmente alemanes.

Posteriormente analizamos la política conocida como el *schwarze null*, por la cual las cuentas públicas alemanas tienen que estar en equilibrio. En este epígrafe hacemos referencia a las diferentes políticas que han influenciado la economía alemana, como la denominada Economía Social de Mercado, o la introducción del “freno de la deuda” en la Constitución Federal.

En la sección III del trabajo de investigación analizamos la crisis financiera de 2008 y la crisis de deuda soberana de 2010. Durante esta época se pudo ver una preferencia de los alemanes por la austeridad en el gasto público, así como la defensa a ultranza del principio de responsabilidad política, numerosos conceptos que Walter Eucken defiende en sus obras. En este epígrafe pretendemos hacer un análisis de las propuestas alemanas para

salir de la crisis y una crítica de estas, basándonos principalmente en economistas keynesianos.

Por último, ha resultado esencial en este trabajo hacer una referencia a las políticas de gasto público en la actualidad, en el marco de la crisis económica provocada por el COVID-19. En este sentido ha habido un claro cambio de paradigma en la posición alemana con respecto a la deuda pública. No solo han aceptado una mutualización de la deuda de los países europeos, sino que han sido uno de los primeros países en proponer tales medidas. Así mismo Alemania ha elaborado ambiciosos planes de gasto público, elevando su deuda sustancialmente para hacer frente a la crisis económica. Analizamos estas medidas y hasta qué punto estas se van a mantener en el futuro o son simplemente medidas de emergencia temporales.

II. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Los objetivos marcados para este Trabajo de Fin de Grado son varios. En concreto uno de los objetivos es comprender el pensamiento político y económico alemán, que como es lógico tiene sus diferencias con respecto a otros países. Mediante el estudio de la historia reciente de Alemania, en referencia a la República de Weimar, así como el estudio del ordoliberalismo y del dogma del *schwarze null* pretendemos analizar este pensamiento.

Cuestión esencial para nuestro trabajo es comprender mejor la respuesta a la crisis de 2008. Para esto, la contextualización previa que hemos realizado sobre el pensamiento alemán nos va a servir de gran ayuda para comprender mejor ciertas medidas que se apoyaron durante esta crisis.

Otro de los objetivos fundamentales de este estudio es la crítica fundamentada de las medidas defendidas por Alemania durante la crisis de 2008, con especial referencia a las políticas de austeridad impuestas en la época. Pretendemos resaltar los beneficios y los inconvenientes de dichas medidas. Para esto utilizaremos numerosos autores de diferente pensamiento económico para contrastar las medidas tomadas. Así mismo, aportamos gráficos con datos importantes para analizar la conveniencia de las políticas tomadas durante la crisis de 2008 y los años posteriores.

En referencia a la crisis del COVID-19, nos resulta especialmente enriquecedor realizar una comparación de las medidas tomadas en 2008 con las que se han tomado en 2020, teniendo en cuenta un cambio claro de la perspectiva alemana. Por lo tanto, un objetivo de este trabajo es estudiar el posible cambio en el pensamiento alemán, y estudiar si es un cambio meramente temporal o si estamos ante un punto de no retorno.

Así mismo pretendemos elaborar un estudio crítico de las medidas tomadas por los gobiernos y los bancos centrales en respuesta a la crisis del COVID-19, debido a la magnitud del problema y de la solución propuesta.

En cuanto a la metodología utilizada, es principalmente analítica. De esta forma, en la perspectiva de las Ciencias Económicas planteamos la existencia de una serie de problemas y una serie de soluciones y realizamos un análisis crítico de las mismas. Se trata por tanto de un estudio de caso en el cual nos centramos en el caso de Alemania y sus políticas fiscales en una etapa muy concreta. De esta forma pretendemos elaborar hipótesis sobre la cuestión, que serían aplicables para casos similares. Este estudio está diseñado para evaluar la hipótesis de que el ordoliberalismo sigue influyendo la política de gasto público en Alemania. Una segunda hipótesis del trabajo de investigación es que las políticas de austeridad han sido perjudiciales especialmente en épocas de recesión tanto para Alemania como para la UE en su conjunto.

Consta de una intensa labor de investigación bibliográfica ya sean fuentes directas como indirectas de Ciencias Económicas, Historia Económica o Política Económica. Así mismo para contrastar las teorías defendidas en el trabajo de investigación se ha utilizado la Estadística descriptiva, como ciencia auxiliar de las Ciencias Económicas, aportando numerosos datos a la cuestión.

III. MARCO TEÓRICO

1. CONTEXTO HISTÓRICO ECONÓMICO

1.1. La República de Weimar y la Hiperinflación

Comenzamos el análisis de las políticas de gasto público de Alemania con una contextualización de la historia que influye enormemente en el pensamiento político y económico actual de Alemania: los sucesos derivados de la República de Weimar.

La República de Weimar es el régimen surgido en 1918 después de la derrota alemana en la Primera Guerra Mundial (PGM), y que duró hasta 1933, con la ascensión de Hitler al poder y la creación del Tercer Reich. Durante esta época, especialmente en los primeros años de la República, la inflación y la hiperinflación debilitaron enormemente la economía germana y causaron una exacerbada inestabilidad económica, así como política. Esta época dejará en los alemanes recuerdos que perduran hasta la actualidad, y va a causar una enorme animadversión hacia la inflación y el déficit público. Numerosos políticos y economistas en la actualidad siguen recordando esta época, para luego sacar conclusiones que tienen importantes efectos en la realidad. Además, durante esta época surge una nueva teoría económica, llamada *ordoliberalismo*, como respuesta directa a la hiperinflación de la época y a las teorías económicas liberales (*laissez-faire*) y socialistas/comunistas.

Mediante este epígrafe pretendemos realizar una exposición de las causas y consecuencias de la hiperinflación de la época, para dar contexto al trabajo de investigación en su conjunto. Es muy importante para nuestro trabajo de investigación entender la historia que tanto influye a su pensamiento económico a una de las grandes potencias europeas y mundiales.

La senda de la inflación en la República de Weimar tuvo su origen en la Primera Guerra Mundial. Los líderes militares y políticos esperaban una guerra rápida y efectiva, y la victoria de Alemania en menos de un año. Esta suposición justificó la financiación de la guerra mediante el endeudamiento, y durante este periodo se eliminaron las más básicas reglas relativas a la financiación pública (Fergusson, 1975). Se comenzó suspendiendo la conversión del *goldmark* en oro en 1914, para utilizar las reservas de oro para financiar la guerra (Cerdá, 1991). De esta forma el sistema monetario se convirtió en un sistema fiduciario en el que la potestad del Estado de emitir moneda era ilimitada. Así mismo se permitió al estado financiarse mediante el descuento de Letras del Estado en el corto plazo, obteniendo cuantiosos adelantos del *Reichsbank* (Cerdá, 1991).

En concreto, y para financiar tanto a la guerra, al Estado o a negocios privados, se concedieron créditos bancarios a todos estos deudores, y estos fondos se obtuvieron imprimiendo billetes. La utilización de impuestos para financiar la Guerra fue mínima, y cuando se intentó imponer el pago de un impuesto de guerra sobre beneficios, los fondos obtenidos de este impuesto u otros que se impusieron en esta época, no cubren el nivel de inflación ni los intereses de los créditos de Guerra.

La PGM se alargó y Alemania no obtuvo su ansiada victoria. El plan alemán para financiar la guerra era invadir las colonias francesas e imponer a los Aliados sendas reparaciones de guerra, lo cual hubiera permitido financiar los excesos que se habían dado durante la guerra. Sin embargo, lejos de abandonar la política de imprimir dinero para financiar la guerra, ésta se mantuvo y empezó a tener efectos muy adversos sobre la economía.

Durante estos años, el *Reichsbank* inyectó en la economía enormes cantidades de dinero en efectivo, sin un verdadero sistema fiscal que hiciera contrapeso. La falta de un sistema fiscal funcionando hizo que el dinero que los trabajadores obtenían se quedara en la economía, y no funcionaba en el sentido deflacionario, poniendo dinero fuera de la circulación mediante impuestos. Además de no tener ese beneficioso factor deflacionario en la economía, el sistema fiscal fue incapaz de ser una fuente de financiación fiable y suficiente para el Estado y la guerra. La recaudación era insuficiente y su implementación en la economía real nula.

La otra fuente de financiación que tienen a su disposición los Estados, a parte de la política fiscal, es el endeudamiento. En esta época el endeudamiento del gobierno de la República es principalmente interno, debido a la incapacidad del Estado de recibir capitales extranjeros, debido a la guerra (Cerdá, 1991).

Además, durante la guerra se suspendió la cotización de las bolsas alemanas, así como la publicación de los tipos de cambio con monedas extranjeras. De esta forma se pretendió esconder los efectos de la inflación a los alemanes, que, sin embargo, empiezan a sufrirlas, en forma de especuladores que se hicieron extraordinariamente ricos durante esta época vendiendo productos en escasez. El poder adquisitivo de los salarios disminuyó y esto hace que una parte sustancial de los soldados que estaban batallando en el frente deserten. Sin embargo, los propietarios de las grandes manufacturas alemanas se beneficiaron en gran medida de esta situación, debido a que una depreciación de la moneda nacional aumentó la competitividad de sus productos en el extranjero, puesto que los hace más baratos. De esta forma las exportaciones aumentaron, mientras los alemanes eran incapaces de comprar productos básicos para la subsistencia.

La inflación había provocado enormes daños en la economía alemana pero la peor época estaba por venir debido a la firma del Tratado de Versalles en 1919. Antes de la guerra el marco alemán había estado en 20 marcos por una libra esterlina en contraste con el final

de la guerra (diciembre 1918) en el que estaba en 43 marcos por una libra esterlina (Fergusson, 1975).

Efectivamente, el 28 de junio de 1919 se firmó el Tratado de Versalles, por el cual los Aliados (Francia, Gran Bretaña...) impusieron severas condiciones al bando derrotado, la Entente (Alemania, Austria, Hungría...). En cuanto a las condiciones territoriales, Renania, una próspera zona industrial será invadida por Francia durante 15 años y el territorio de Alsacia y Lorena, pasó a formar parte de Francia, en total un séptimo de su territorio pasa a manos extranjeras.

Por otro lado, se obligó al Ejército Alemán a reducir su tamaño a un cuarto, por tanto, un total de 400.000 soldados son despojados de su forma de vivir y trasvasados al mercado laboral.

Por último, el punto que más afectó a Alemania del Tratado de Versalles fue el pago de unas enormes indemnizaciones de guerra, es decir, pagos a las potencias vencedoras en reparación del daño sufrido por las mismas. En total 132 billones¹ de marcos de oro son requeridos por las potencias en el Tratado, más otros pagos en especie (cabezas de ganado, carbón...) (Guinnane, 2015). Unas cifras desorbitadas para la época, teniendo en cuenta la situación de la economía alemana después de la PGM. El total de la cifra de reparaciones es del 260% del PIB de Alemania en 1913 (Ritschl, 2012), lo cual da una medida de la absoluta cantidad de indemnizaciones peticionadas por los Aliados. De hecho, Alemania ha estado pagando estas reparaciones de guerra hasta 2010, año en el que realizó el último pago de intereses (El Mundo, 2010).

En esta situación Alemania mantuvo la legislación de guerra sobre las regulaciones financieras, y puso a funcionar las imprentas de dinero para poder pagar las enormes reparaciones que se habían impuesto. En 1921, ante la imposibilidad de Alemania de hacer frente a las reparaciones de guerra impuestas en el Tratado, Francia invadió los puertos del Rin, hundiendo en mayor medida la economía alemana. Despojó de esta forma de la zona más industrializada a Alemania, con mayor capacidad de generar rentas para pagar las reparaciones y la más próspera.

Durante estos años se pudo observar como la inflación tenía un efecto positivo en el empleo, ya que a más inflación más empleo, debido a que las grandes empresas tenían

¹ 132.000.000.000.000 marcos, lo que equivale aproximadamente (en 2021) a 547.000 millones de euros.

grandes beneficios de la exportación. Mensualmente los sueldos eran aumentados a los trabajadores, al mismo tiempo que los precios subían. De esta forma se comprobó que cuando disminuía la inflación el desempleo y las bancarrotas aumentaban (Fergusson, 1975). Por lo tanto, varios políticos vieron que la única forma de mantener la economía a flote era mediante la inflación.

La inflación iba en aumento según las potencias aliadas presionaban para que se cumplieran las indemnizaciones. Los años de 1922 y 1923 fueron especialmente duros para la población alemana, ya que la inflación aumentaba en mayor medida que sus salarios, y en 9 meses, el precio de la cesta de la compra para una familia semanalmente había aumentado de 370 marcos a 2.615 marcos (Boesler, 2013). En enero de 1923 Francia invadió la región industrial del Ruhr, que proveía a Alemania la mayoría de sus recursos naturales (85% del carbón alemán). De un mes a otro el marco pasa de 35.000 marcos la libra esterlina a un total de 227.500 marcos la libra esterlina, niveles de inflación insostenibles para Alemania. En la Tabla 1 se puede observar el incremento exponencial de los precios, especialmente a partir de 1922.

Tabla 1

Evolución del índice de precios al por mayor en Alemania, de 1914 a 1923.

Julio de 1914	1
Enero de 1919	2,6
Julio de 1919	3,4
Enero de 1920	12,6
Enero de 1921	14,4
Julio de 1921	14,3
Enero de 1922	36,7
Julio de 1922	100,6
Enero de 1923	2.785

Julio de 1923	194.000
Noviembre de 1923	726.000.000.000

Fuente: claseshistoria.com

La invasión de la zona industrial del Rhur fue uno de los golpes más duros a la economía alemana de la época. Siendo una de las zonas más prósperas para la economía alemana, el gobierno ordenó a los trabajadores de la zona que hicieran “resistencia pasiva” a las fuerzas de ocupación. De esta forma se convocó una huelga general y se inmovilizó completamente la producción industrial de la zona. A cambio, el gobierno alemán realizó cuantiosos pagos de dinero a los huelguistas, pagos que hundieron cada vez más a la economía alemana. De igual forma, el desempleo en esta época escaló, de un 5,4% en el primer semestre de 1923 a un 28,4% en diciembre de ese año (Cerdá, 1991). La economía alemana fue incapaz de sostenerse sin una de sus grandes zonas industriales, y se suspendió la política de la “resistencia pasiva”.

1.2. El periodo posterior a la hiperinflación: las políticas que aliviaron la situación y la Gran Depresión

En noviembre de 1923 se introdujo una nueva moneda, en *Rentenmark*, que basaba su valor en terrenos y activos industriales. La relación oficial entre el *Rentenmark* y el marco de papel era de 1 billón de marcos de papel por cada *Rentenmark* (Cerdá, 1991), lo que demuestra los efectos de la inflación en la economía alemana. Esta moneda fue capaz de estabilizar la economía alemana ya que se consideró una moneda más fiable, y la confianza volvió al sistema. Los alemanes no la gastaron tan rápido y la economía volvió a lo normal. En 1924 la economía alemana consiguió estabilizar su moneda, pero el coste de estabilizar la moneda es un crecimiento del desempleo. Este desempleo fue el que, en los años de inflación, se estaba previniendo artificialmente, pero ahora, con una moneda estable, aumenta considerablemente ya que la economía estaba en una situación complicada.

Otra de las medidas que tomó el gobierno alemán fue la de la austeridad en los gastos públicos. De 1923 a 1924, en el plazo únicamente de un año, se redujo el tamaño de los gobiernos central, regional y local en gran medida, reduciendo sus plantillas en un 25% (Cerdá, 1991). De la misma forma, se crea una nueva autoridad monetaria independiente, el *Rentenbank*, que va a ser una autoridad independiente del gobierno central, encargada

de la emisión de nueva moneda y con estricta normativa para evitar un nuevo colapso de la moneda.

Es importante reseñar también el Plan Dawes, que se elaboró para terminar la ocupación del Rhur por Francia y para permitir a Alemania seguir pagando las reparaciones de guerra, a través una serie de créditos que se aportan desde Estados Unidos a Alemania. Mediante el Plan Dawes, que entró en vigor en septiembre de 1924, la producción de carbón volvió a manos alemanas, y terminaron las huelgas de trabajadores en la zona del Rhur. De la misma forma, los créditos americanos beneficiaron enormemente la economía alemana, mediante el influjo de capitales extranjeros que financiaron la reconstrucción de la industria alemana.

El Plan Dawes impuso una serie de condiciones monetarias muy estrictas, por las que se limita la capacidad del gobierno de emitir moneda, en la misma línea que los cambios normativos que se elaboraron en 1923. Se reemplaza el *Rentenmark* por el *Reischmark*, moneda que pasó a ser la oficial en adelante. Esta serie de medidas, que provinieron externamente del Plan Dawes, así como internamente, mediante una profunda modificación del sistema monetario y financiero y planes de austeridad, lanzaron una señal al mercado, y los capitales extranjeros volvieron a confiar en Alemania. A partir de 1924 Alemania vivió una época relativamente buena, debido especialmente al influjo de capitales extranjeros, permitido por el Plan Dawes (Ritchsl, 2012).

De hecho, debido a las condiciones del Plan Dawes que permitían el endeudamiento con capitales extranjeros, especialmente estadounidenses, desde 1924 hasta 1929, el gobierno alemán realizó un sistema de endeudamiento creciente para financiar los pagos de reparaciones e intereses. Algunos autores lo han llamado una estafa “Ponzi” (Ritchsl, 2012), ya que reciclaban créditos para pagar las reparaciones y así seguir pidiendo más créditos.

Sin embargo, a partir de 1929, con la introducción del Plan Young, medidas más estrictas limitaron la capacidad del gobierno alemán de endeudarse para pagar las reparaciones de deuda. De esta forma, el Plan Young, antes incluso de ser aprobado, provoca una enorme crisis de deuda pública, que se estaba acumulando en cantidades notables. La capacidad alemana para pagar las reparaciones de guerra se vio enormemente dañada, y la cantidad de deuda acumulada durante el Plan Dawes tuvo efectos negativos sobre las fianzas del Estado alemán. Esto se unió a la Gran Depresión, que afectó igualmente a Alemania,

altamente dependiente de las exportaciones de productos a Estados Unidos, ya que estas se redujeron drásticamente.

En esta época el gobierno alemán renunció, y un gobierno tecnocrático anunció medidas excepcionales para reducir la crisis financiera y económica: un plan de austeridad que redujera el endeudamiento y una política monetaria más conservadora. Las políticas deflacionarias que se impusieron durante la crisis de deuda soberana de 2009 por parte de Alemania son similares a las realizadas durante esta época.

Durante esta época la economía alemana sufrió las consecuencias de la crisis global añadidas a la incapacidad de financiar los gastos públicos, provocando una grave crisis económica. El desempleo llegó al 30% en el pico de la recesión (Redeker et al, 2019).

Durante esta época, debido a la inestabilidad generada tanto por la hiperinflación de 1921-1923, como la Gran Depresión, figuras políticas extremistas se beneficiaron del descontento generalizado y es la época en la que Adolf Hitler subió al poder. De hecho, en el momento en el que el partido nazi entra en el gobierno alemán, en mayo de 1933, unilateralmente Alemania dejó de pagar su deuda soberana. Esto permitió al gobierno alemán entrar en una etapa de relativa estabilidad, en comparación con la República de Weimar.

En el contexto del trabajo de investigación resulta relevante diferenciar claramente estas dos crisis económicas, la de la hiperinflación y la de la Gran Depresión, ya que sus causas y consecuencias son muy diferentes, además de su separación en el tiempo. En referencia a la población alemana actual, son especialmente interesantes las conclusiones a las que llegan Redeker et al (2019), que, mediante una serie de encuestas, concluyen que la población alemana tiene un conocimiento de la historia económica de su país erróneo, ya que consideran la hiperinflación de los años 20 y la Gran Depresión de los años 30 como toda una crisis en conjunto, cuando en realidad son diametralmente opuestas.

Consideran que la inflación y el desempleo “son caras de la misma moneda”² (Redeker et al, 2019, pg. 6). Por lo tanto, los alemanes generalmente realizan una clara conexión entre la hiperinflación de los años 20 con la subida de Adolf Hitler al poder, y las atrocidades de Alemania en la SGM. Pero es importante reseñar que en la época en la que Hitler subió al poder la deflación y el desempleo es imperante en Alemania, generado por

² Traducción propia.

la Gran Depresión, y que esto no tuvo la conexión directa con la hiperinflación de 1922-1923 que la gran mayoría de la población germana supone.

Esta confusión histórica explica en parte la gran aversión que tienen los alemanes hacia la inflación. La aversión hacia la inflación explica la desconfianza en la política monetaria expansiva del Banco Central Europeo (BCE), así como los límites impuestos tanto al gobierno alemán como a los gobiernos europeos respecto al endeudamiento. Además, como explica Redeker, cuanto más educado e informado en política, más confunden los alemanes ambas crisis y más aversos a la inflación se vuelven (Redeker et al, 2019).

2. EL ORDOLIBERALISMO Y LA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO ALEMANA

2.1. Los orígenes del ordoliberalismo: Walter Eucken y la Escuela de Friburgo.

En la época posterior al colapso de la República de Weimar, los años 30, se desarrolla en Alemania una nueva teoría económica denominada ordoliberalismo. Sus autores fundadores fueron el economista Walter Eucken y los juristas Franz Böhm y Hans Großmann-Doerth. Se desarrolló en la Escuela de Friburgo, dentro de la Facultad de Economía y Derecho de la Universidad, lo que determina una forma de ver la Economía y el Derecho en conjunto, de forma que elaboran una teoría mixta y no puramente económica. Por lo tanto, el ordoliberalismo tomó conceptos económicos como la necesidad de una estabilidad de los precios, pero también conceptos jurídicos como la necesidad de una Constitución Económica.

Se considera que el ordoliberalismo es una teoría que da respuesta directa a las crisis económicas que asolaron a la República de Weimar, en concreto, a la crisis de la hiperinflación y a la Gran Depresión de 1929. De la misma forma pretende ser una respuesta a las políticas autoritarias e intervencionistas que defendía el nazismo durante la época (Beck et al, 2017).

Walter Eucken determina que la solución a estas situaciones son las conocidas como las políticas del orden (*ordnungs politik*). En este sentido, los economistas representantes del ordoliberalismo van a poner el enfoque en la elaboración de normas que regulen el mercado, diferenciándose de esta forma del liberalismo más radical (*laissez-faire*). En este sentido, aunque se consideren defensores del mercado como forma de defender la libertad del individuo, consideran esencial la creación de un “Estado fuerte”.

El denominado “Estado fuerte” ha sido considerado por numerosos autores como un estado antidemocrático o autoritario. Sin embargo, la cuestión en la que el ordoliberalismo más se centra es en la crítica de la norma de la mayoría como criterio a seguir (Vanberg, 2015). Este criterio provoca que grupos de interés (*lobbies*) tomen el control de las decisiones políticas, en detrimento del interés general. Buscan por tanto un Estado que esté limitado en sus capacidades y que limite a las fuerzas del mercado, en beneficio del interés común.

Este Estado ordoliberal tiene como función principal hacer cumplir las normas que la Constitución Económica establezca, pero en ningún caso deberá realizar una intervención directa en la economía, la cual conllevaría “caos social y desorden económico” (Eucken, 1932). De esta forma se aleja de las teorías económicas intervencionistas como la que defiende Keynes o la teoría económica de Marx. Pretende por tanto crear una “tercera vía” por la cual se ordenen los mercados.

Para Eucken, la Constitución Económica para una economía capitalista tiene siete principios constituyentes y cuatro principios reguladores:

Los principios constituyentes son: un sistema de precios funcional, la primacía del orden monetario, mercados abiertos, propiedad privada, libertad de contratación, responsabilidad legal y consistencia en las políticas económicas.

Por otro lado, los principios reguladores del mercado son la política antimonopolio, política de ingresos, la corrección de externalidades y la corrección del mercado laboral.

En este sentido, el principio de la responsabilidad legal ha guiado la actuación de Alemania en la crisis del 2009. Este principio establece que los actores económicos, al ser libres de ejercer sus derechos de la forma que quieran, son responsables de sus actos. La libertad conlleva responsabilidad. Por lo tanto, estableciendo este principio, países como Alemania se negaban a la mutualización de la deuda europea, ya que consideraban que se estaba derivando la responsabilidad de los países que habían incumplido.

Por lo tanto, estos países, según el principio de la responsabilidad que Alemania abanderaba, tenían que cargar con las consecuencias de sus actos en el pasado. Y los actos del pasado que Alemania consideraba como causas directas de la mala situación de ciertos países europeos eran un incremento de la deuda pública desorbitado, en comparación con las cuentas germanas que habían mantenido en números verdes. La única forma por tanto

de que esto no volviera a ocurrir es la promulgación de medidas de austeridad, para que en épocas de bonanza tuvieran las cuentas saneadas en previsión de crisis futuras.

Otro de los principios a los que Eucken da más importancia es el funcionamiento del sistema de precios de mercado. Esto es una respuesta directa a la hiperinflación de los años 20 sufrida en Alemania, por la cual los precios de las materias primas estaban enormemente distorsionados, causando situaciones altamente especulativas y de una inestabilidad económica y social elevada. En esta situación para Eucken el mecanismo de precios de mercado es la única forma de evitar los excesos tanto de los agentes privados como de los agentes públicos, ya que garantiza la competencia en el mercado.

El funcionamiento del mecanismo de precios tiene que garantizarse por el Estado, pero de forma que sea perfectamente independiente de las presiones democráticas que suceden en democracia. Esto es lo que establece el ordoliberalismo, lo denominado “intervencionismo liberal” (Bonefeld, 2019). Es decir, observan que la propia democracia puede ser un peligro para el funcionamiento de los mercados, del mecanismo de precios, y en este sentido, Willgerodt y Peacock, establecen lo siguiente:

“**Debt creation** [is] not to be used as a regulative instrument of public finance’, **trade policy** [is] not to be used to bring the current account of balance of payments into equilibrium, **exchange rate** [is] not to be maintained to improve national competitiveness, **inflation** [is] not a method of attaining full employment, **competition policy** [is] not to be used as a counter cyclical devise or as a way of protecting particular sectors and big business from modernisation, etc.” (Wilgerodt y Peacock, 1989, 9)³

Se establecen por tanto una serie de limitaciones a la capacidad de los gobiernos, así como la de los bancos centrales a la intervención del Estado en la economía, para preservar el correcto funcionamiento de la economía de mercados y del mecanismo de precios. La corriente del ordoliberalismo está frontalmente en contra de políticas monetarias o fiscales expansivas en épocas de recesión (Dullien y Guérot, 2012). Autores como

³ “La creación de deuda no debe usarse para regular las finanzas públicas, la política comercial no debe usarse para equilibrar la balanza de pagos de la cuenta corriente, el tipo de cambio no debe usarse para mejorar la competitividad nacional, la inflación no debe usarse para conseguir máximo empleo, la política de competencia no debe usarse contrarrestar efectos cíclicos de la economía o para proteger ciertos sectores o grandes negocios de la modernización” (Traducción propia)

Miksch, consideran por tanto que cuantas más normas existan para preservar el mercado competitivo, más libre será el mercado (Miksch, 1947). Es una clara diferencia con respecto al neoliberalismo moderno, representado por los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, que iniciaron épocas de desregularización de los mercados.

Una de las diferencias básicas del ordoliberalismo con respecto a otras corrientes económicas es su rigidez ideológica, en contraste con la ideología anglosajona más enfocada hacia los resultados y el pragmatismo. En este sentido la política alemana, especialmente influenciada por la tradición ordoliberalista, pone el énfasis en el seguimiento de ciertas normas, esto es la Constitución Económica en todo momento, y en especial en épocas de crisis económica. Esta preferencia se vio reflejada en la crisis de 2008, durante la cual la postura alemana era el seguimiento de normas preestablecidas, y la elaboración de normativa más estricta con respecto al gasto público (Pacto Fiscal Europeo). Numerosos autores⁴ han criticado duramente esta postura, y abogan por una postura más flexible en épocas de crisis económica, que ayude a salir de la crisis más rápidamente. Analizaremos la postura alemana y la influencia del ordoliberalismo en un siguiente epígrafe.

2.2. La política del *schwarze null*

En este epígrafe pretendemos realizar un resumen de las políticas de gasto fiscal que han caracterizado la política alemana desde su inyección. El ordoliberalismo no se considera una teoría económica dominante en Alemania durante gran parte de su historia, ya que Eucken no tuvo suficiente repercusión. En especial, en el resto del mundo esta teoría económica era y es desconocida por las grandes corrientes de pensamiento económico. Sin embargo, su relevancia ha aumentado en el siglo XXI y en especial con respecto a la crisis económica de 2008 y la imposición de la regla del “freno a la deuda” en 2009. Mediante este epígrafe pretendemos entender las cuestiones más relevantes de la política fiscal alemana y lo conocido como el *schwarze null*.

Durante el siglo XX las políticas de gasto público han crecido en importancia, en especial, debido a la teoría económica elaborada por John Maynard Keynes (1997). Este autor aboga por las bondades de financiar los presupuestos estatales mediante deuda pública, no solo para financiar acciones específicas sino como instrumento por el cual el Estado

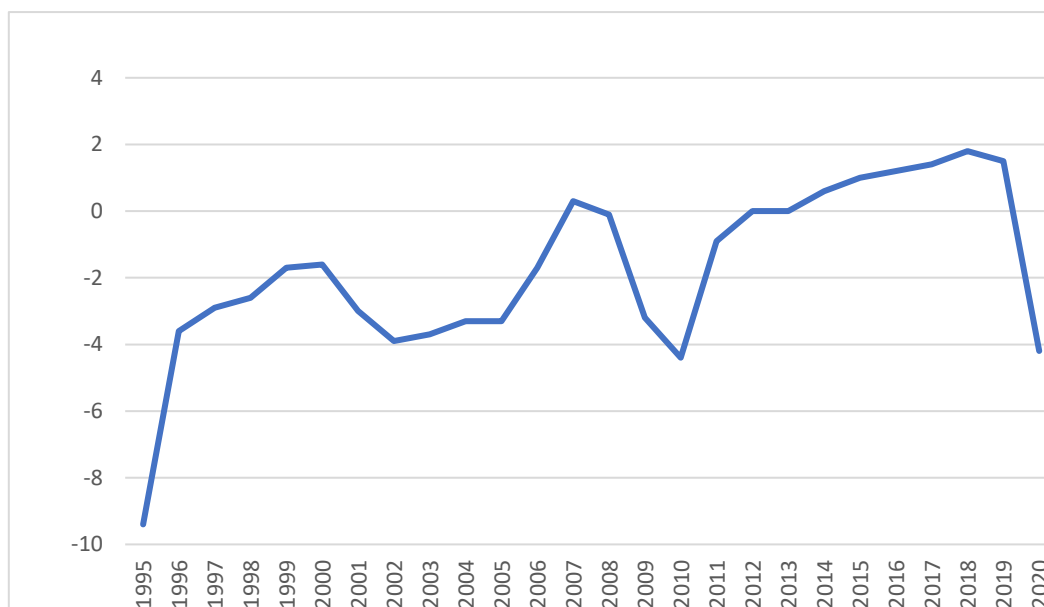
⁴ S. Dullien y U. Guérot (2012) o M. Moszyński (2015).

puede influenciar y estabilizar la economía de un país, en especial en épocas de contracción económica. De esta forma, argumenta Keynes, la deuda pública permite reducir los recortes en los presupuestos, lo conocido como la austeridad, mientras que permite la elevación de la demanda en la economía, mediante inversión pública que tiene efectos multiplicadores en la economía (Keynes, 1997).

Esta teoría económica ha sido especialmente popular en las economías desarrolladas, y desde los años cincuenta se ha visto un incremento de la deuda pública en todas estas economías, incluida la alemana. En este sentido es importante reseñar que fue especialmente importante el esfuerzo fiscal que realizó Alemania durante la reunificación, que aumentó considerablemente la deuda pública. En la Figura 1 podemos observar que en 1995 provienen de una posición fiscal muy desventajosa, debido al gasto público generado por la reunificación alemana. Es a partir de la reunificación que las cuentas alemanas vuelven a estar saneadas. De hecho, se puede observar especialmente y después de la crisis de 2008 como el déficit alemán escala hasta un periodo de 2012 a 2019 de superávits en las cuentas públicas.

Figura 1

Saldo (déficit/superávit) fiscal alemán, de 1995 a 2020 en porcentaje de PIB.



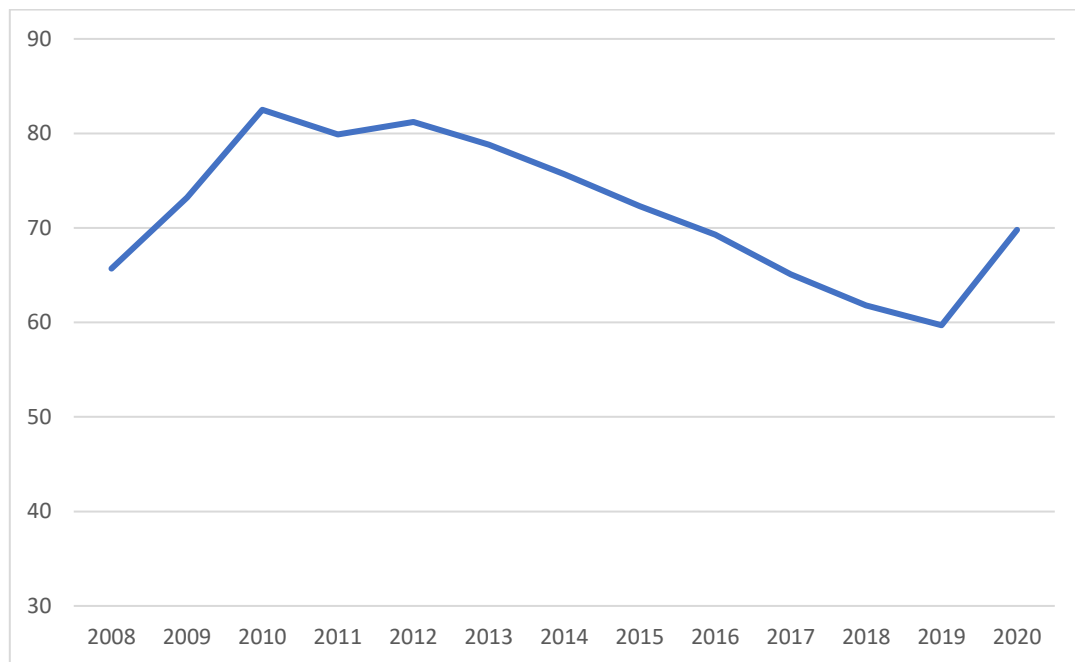
Fuente: Eurostat

En la Figura 2 podemos observar el porcentaje de deuda pública sobre el PIB de Alemania. En 2008 hay un incremento sustancial por la crisis de deuda soberana, pero a

partir de 2010 podemos ver una reducción de la deuda soberana continuada, debido a la introducción del “freno de la deuda” en la Constitución federal, además de las políticas de austeridad perseguidas desde la crisis de 2008. En 2020 podemos volver a ver un incremento sustancial de la deuda alemana, consecuencia de la crisis del COVID-19 en las cuentas públicas alemanas.

Figura 2

Deuda pública alemana expresada en porcentaje de PIB de 2008 a 2020.



Fuente: Eurostat

Sin embargo, en Alemania el ordoliberalismo ha ejercido una mayor influencia sobre la economía alemana que el keynesianismo. De hecho, podemos seguir viendo los postulados de Eucken sobre la economía en lo conocido como la “Economía Social de Mercado” (ESM) que es una definición de la economía principalmente alemana, y es la que han pretendido seguir desde la SGM. Uno de los promotores del más férreo ordoliberalismo y el creador de la ESM fue el Canciller Federal y ministro de Economía alemán Ludwig Erhard, que de 1948 a 1966, ejerció su influencia para reconstruir la economía alemana conforme los principios del ordoliberalismo (Moszyński, 2015). Se le considera uno de los padres del milagro económico alemán de posguerra. Los objetivos de la economía alemana después de la SGM fueron básicos para entender el desarrollo de ésta, y según Michal Moszyński son los siguientes:

- La primacía de la política monetaria.
- Abrir la economía alemana al mercado global.
- La promoción de la competencia en el mercado.
- La limitación del Estado en su capacidad intervencionista. (Moszyński, 2015, p. 43-44)

Esta filosofía de mercado ha ido desarrollándose y numerosos políticos alemanes la han defendido durante años, hasta convertirse en un dogma que influye enormemente la economía alemana. Otro de sus defensores durante el siglo pasado fue Helmut Kohl, que fue canciller federal de 1982 a 1998. Kohl consideraba que la ESM era la correcta visión de la economía y la forma de contrarrestar las recesiones económicas, como las ocurridas en los años 70.

En general, numerosos factores han resultado en una gran representación de la ideología ordoliberalista en Alemania, en perjuicio de otras corrientes como el keynesianismo. En especial, como ya nos hemos referido, la aversión a la inflación proviene de la experiencia histórica en la República de Weimar, y se considera que una política keynesiana incrementaría sustancialmente la inflación. Además, largos periodos de influencia de partidos de centroderecha, en concreto del CDU (Unión Demócrata Cristiana de Alemania), han impuesto su forma de ver la economía, principalmente ordoliberalista, sobre otros partidos que no han podido ejercer su influencia (Moszyński, 2015). Se puede observar en la actualidad con la canciller alemana Angela Merkel, que ha sido una de las defensoras de los principios del ordoliberalismo.

En la actualidad el déficit público en Alemania se contiene mediante lo conocido como “el freno de deuda”, una disposición añadida en 2009 a la Constitución federal que limita la capacidad del Estado, tanto federal como regional o local de endeudarse para financiar los presupuestos públicos. De hecho, la disposición contiene la norma general que es que tanto el Estado federal como los *Länder* no pueden financiar los presupuestos mediante deuda. Como regla general únicamente se financiarán mediante los impuestos (Thiele, 2015).

Existen varias excepciones a esta norma general. La primera es que si el déficit es del 0,35% del PIB se considerará como “déficit estructural” y no incumple esta normativa. Así mismo, establece una excepción económica en el sentido de que en épocas de recesión o de bonanza económica se deberán tener en cuenta estas circunstancias simétricamente.

Por lo tanto, en la época de bonanza se requiere una reducción del gasto público, para contrarrestar épocas de recesión. Por último, se establece una excepción en casos de desastres naturales fuera del control del gobierno (Thiele, 2015).

Esta normativa es claramente otro vestigio de la política del ordoliberalismo. Primero, se puede observar la preferencia de la política alemana de establecer normas imperativas para limitar la acción del gobierno, conforme a la teoría ordoliberalista. Así mismo esta normativa impone políticas de austeridad en épocas de bonanza económica, impidiendo al Estado realizar inversiones en la economía para fomentar el consumo. En efecto, con la introducción del “freno a la deuda” en la Constitución federal se ha solidificado aún más la teoría ordoliberalista en la política alemana.

IV. LA AUSTERIDAD Y LA CRISIS DE 2008-2009

Durante la crisis de 2008 en la eurozona, la política económica europea se dividió profundamente entre los defensores de la austeridad y los detractores. En concreto, países como Alemania fueron grandes defensores de la austeridad como forma de salir de la crisis para los países más afectados, como era el caso de Grecia. En este epígrafe pretendemos realizar un análisis de como la política alemana y el ordoliberalismo en concreto influyeron las medidas tomadas para revertir el curso de la crisis. Además, realizaremos un análisis crítico de las soluciones propuestas y si estas fueron efectivas en sacar a dichos países de la recesión.

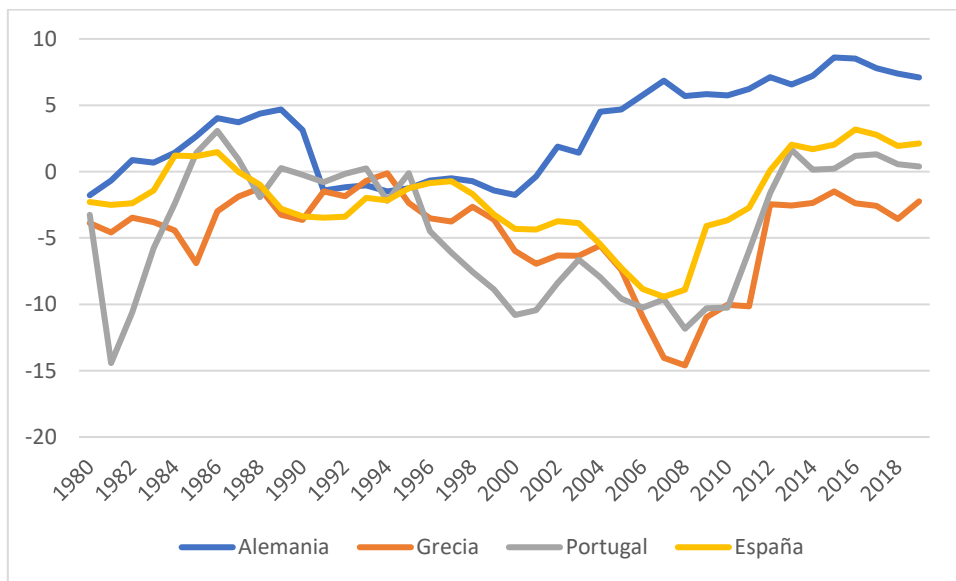
Es importante comenzar con la contextualización del ordoliberalismo en la corriente más amplia de la Nueva Economía Clásica, esto es, una corriente predominantemente liberal, que influye en gran medida a la política alemana. En este sentido, hay que reseñar que, en contraste con otros países occidentales, en Alemania no hay grandes representantes del keynesianismo (Dullien y Guérot, 2012), lo cual nos indica que Alemania es un caso especial. Este tipo de economistas creen en la racionalidad del mercado, que siempre va a poder obtener el precio correcto de un producto. Además, creen en la capacidad de todas las economías para responder a las crisis económicas sin necesidad de una intervención el mercado. Es por esto por lo que abogan por políticas económicas centradas en la oferta.

Por lo tanto, proponen una serie de soluciones a la crisis económica de 2008. En concreto, identifican los déficits por cuenta corriente de países como España, Italia o Grecia, como impedimentos para la productividad de dichas economías. El contraste es el caso de la

economía de Alemania, que ha mantenido superávits en su cuenta corriente por largas temporadas, debido a la competitividad de sus exportaciones. Esta situación se puede observar en la Figura 3, donde se puede ver que, Alemania, especialmente a partir del año 2000, mantiene una posición muy ventajosa con respecto a otros países de la eurozona.

Figura 3

Balanza de la cuenta corriente de Alemania, España, Grecia y Portugal expresada en porcentaje del PIB de cada país, de 1980 a 2019.



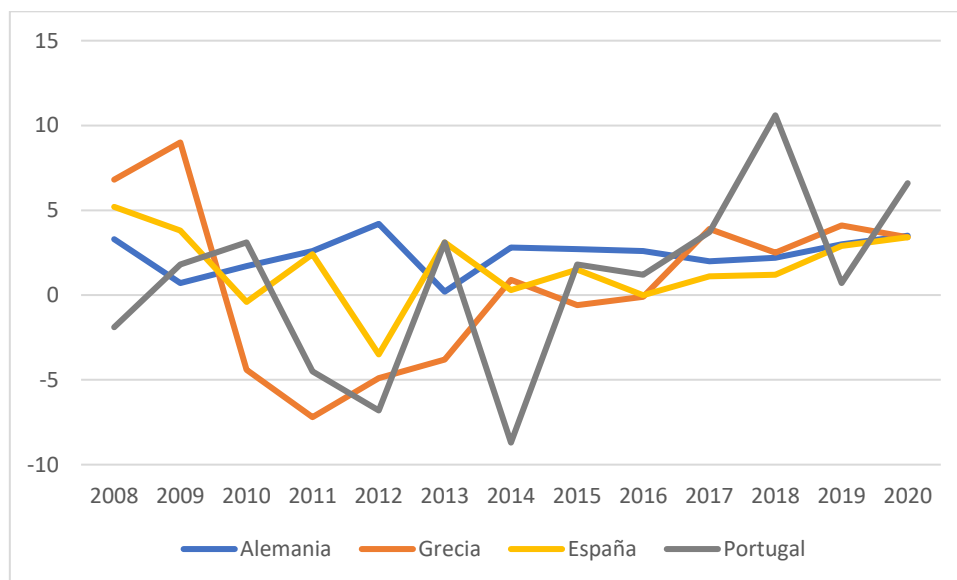
Fuente: FMI (*World Economic Outlook*)

A este problema proponen la reducción de salarios en estos países, así como la flexibilización del mercado laboral, para que las exportaciones aumenten y las importaciones se reduzcan, haciendo la economía más competitiva en época de crisis. De hecho, es la solución que se implementó en numerosos países como España, que con el gobierno de Mariano Rajoy introdujo una reforma laboral para flexibilizar el mercado laboral.

Esta situación se puede observar en la Figura 4, que indica el índice de costes laborales. En cuanto a España, Grecia y Portugal, se puede ver cómo fueron obligados a reducir los costes laborales después de la crisis financiera, mediante medidas de flexibilización del mercado laboral. Estas medidas causan una reducción brusca en los costes laborales, pero no tiene su pretendido efecto sobre las exportaciones. Esto es así porque los costes laborales en Alemania, como se observa en la Figura 4, se mantuvieron estables y por tanto era una economía mucho más competitiva.

Figura 4

Índice de costes laborales, expresado en cambio porcentual anual comparado con el año anterior, de Alemania, España, Grecia y Portugal de 2008 a 2020.



Fuente: Eurostat

Sobre esta argumentación numerosos autores (Blyth, 2014) critican la solución que se propone, ya que se pretende importar el modelo alemán que se basa en una fuerte industria centrada en la exportación de bienes, a otros países que tienen diferentes condiciones económicas. En este sentido, lo que vale en países como Alemania no se puede extrapolar en otros países, ya que a problemas diferentes se deben diseñar soluciones diferentes. En este sentido que países principalmente importadores de productos y materias primas, como España o Grecia, se conviertan de la noche a la mañana en países principalmente exportadores no puede considerarse una solución viable, sobre todo teniendo en cuenta que el horizonte temporal para salir de la crisis era reducido.

Por otro lado, la posición plenamente exportadora de la economía alemana, la cual le ha hecho ser una de las economías más grandes del mundo, es posible por el hecho de que otros países importan sus productos. Es especialmente el caso de países europeos, de los cuales suele ser uno de sus grandes socios comerciales, siendo estos países europeos los receptores del 68,5% de las exportaciones germanas en 2018 (*Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Energía de Alemania, 2019*). Pues bien, si todos los estados europeos fueran exportadores netos, la posición predominante alemana se perdería y surgirían otro tipo de problemas derivados de esta situación.

En efecto, como indica Brigitte Young, con la creación de la eurozona se pretendía una incrementada convergencia hacia economías más parecidas y que se beneficiaran todos los estados miembros. Sin embargo, como dicha autora reconoce, las diferencias no solamente no se han reducido, sino que han aumentado. Países exportadores como Alemania han continuado con su política de flexibilización de su mercado laboral y la demanda interna del país no ha crecido sustancialmente. Esto ha hecho que los demás países sean cada vez más deudores con Alemania y requieran más importaciones de dicho país. Mientras que la mayoría de los países periféricos mantienen una balanza comercial negativa o muy cercana al cero, Alemania tiene cuantiosos superávits en la balanza comercial. En este sentido, numerosos autores han establecido que la eurozona ha beneficiado en mayor medida a Alemania, a cambio de una pérdida de competitividad de los países periféricos del sur de Europa (Young y Semmler, 2011).

En efecto, el mantenimiento de superávits estructurales en la cuenta corriente, en especial durante la crisis, recibió numerosas críticas, entre ellas la del Departamento de Tesoro estadounidense. En un informe de 2013, el Tesoro criticaba la falta de demanda interna de Alemania, al mismo tiempo que Alemania requería a países de la periferia reducir sus importaciones (*U.S. Department of the Treasury, 2013*). Esta reducción es significativamente más difícil si países como Alemania, que podría absorber gran cantidad de importaciones de la eurozona, no incrementan su consumo y se centran en su posición principalmente exportadora de la economía. En este informe además da un dato muy significativo, que es que el superávit de la cuenta corriente alemana es más grande, comparativamente, que el de China, economía exportadora por excelencia (*U.S. Department of the Treasury, 2013, p.25*).

Otra de las críticas que se ha realizado contra la posición de que reducciones en los salarios de los trabajadores y la flexibilización del mercado laboral crearía un mercado más competitivo en el extranjero es que se olvidan en este caso del mercado interno de cada país. Una política de reducciones en los salarios, puede que ayude a mejorar las exportaciones, pero como ya hemos visto esto solamente es posible en el largo plazo. En el corto plazo, sin embargo, reducciones en los salarios provocan una reducción en la demanda interna de los países que lo aplican. Esta reducción en el crecimiento de la economía se une a unas economías enormemente castigadas por la crisis del 2008, y provocaría más cierres de negocios y un incremento en el desempleo en dichos países. En

efecto, los detractores de este tipo de medidas defienden que provocaría deflación en la economía, lo cual haría más lenta y costosa la recuperación económica.

La otra gran medida que el ordoliberalismo ha defendido durante la crisis de 2008 es la reducción de los déficits de los gobiernos, mediante la implementación de medidas de austeridad. La lógica de estas medidas es que si se sanean las cuentas públicas el gobierno va a ser capaz de requerir menos gastos en el presente y menos impuestos en el futuro. Los economistas ordoliberales lo consideran una señal para el sector privado de que los impuestos van a ser menores, por lo tanto, consideran que crecerá la confianza en la economía y aumentará la inversión.

Esta solución proviene directamente de una concepción de la crisis de deuda pública relacionada con la cultura y la política alemana. En efecto, los alemanes en su mayoría consideran que los países del sur, los conocidos como “PIGS” (*Portugal, Italy, Greece and Spain*) desde su entrada en la eurozona han vivido muy por encima de sus posibilidades, beneficiándose de tipos de interés bajos que les han permitido endeudarse enormemente. En el otro lado de la balanza se encuentra Alemania, que considera que han seguido una estricta política de frugalidad y austeridad, filosofía comparada a la “ama de casa suaba” estereotipo de una filosofía muy relacionada con la cultura alemana, sobre gastos y austeridad. A este estereotipo se refería Angela Merkel en un discurso ante el CDU en 2008. Decía: “Deberían de haber preguntado a la ama de casa suaba” y argumentaba “No se puede vivir por encima de tus posibilidades”.

Comparan de esta forma dos cosas de funcionamiento muy diferente, que son los presupuestos del Estado con los presupuestos de una familia alemana. Esta cuestión es la denominada falacia de la composición, la cual la define Ricardo García de la siguiente manera:

“Se produce cuando atribuimos a un conjunto cosas que solamente son ciertas en las partes. Venimos a decir: como todos los componentes son buenos (o malos), el conjunto ha de ser bueno (o malo)” (García, 2011, p. 22).

Esta definición, traspuesta a nuestro caso concreto sería lo siguiente: lo que funciona en épocas de recesión para una economía doméstica, es decir reducir gastos y aumentar los ahorros, funcionará a nivel estatal, reduciendo el déficit público. Sin embargo, esta extrapolación es errónea ya que el funcionamiento de la economía en su conjunto es

mucho más complejo que el de una familia únicamente, y olvida los efectos que tiene la reducción del gasto público sobre la demanda.

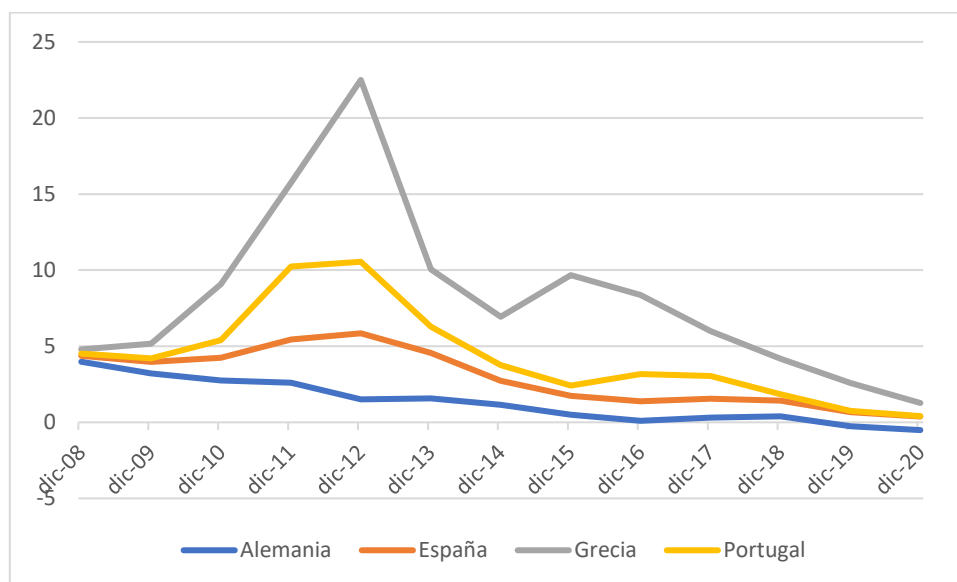
En este caso los detractores de esta forma de ver las finanzas públicas explican, que, si el gobierno reduce el gasto público de forma significativa, tanto las empresas como las economías familiares tendrán que reducir sus presupuestos. Este reajuste de la economía de las personas resultará en una reducción de la demanda. La reducción en el consumo provoca menores ingresos a través de los impuestos para el estado. De esta forma, la política de austeridad de las cuentas públicas tendrá un efecto contraproducente, no siendo capaz de reducir los déficits públicos, debido a que a la reducción de los gastos está correlacionada con una reducción de ingresos (Skidelsky, 2013).

En términos económicos numerosos autores, entre ellos Michael Burda, han denominado este problema del ordoliberalismo la falta de unión de teorías microeconómicas con la macroeconomía (*The Economist*, 2015). Es decir, la teoría ordoliberal es principalmente una teoría microeconómica, que olvida los efectos que tienen sus políticas en un sentido macroeconómico. Lo que puede ser lógico y válido para una sola economía doméstica puede ser contraproducente para el conjunto de la economía, en línea con lo comentado en el párrafo anterior.

Por otro lado, otra de las cuestiones que más se ha criticado de la forma de ver la crisis alemana es su incorrecta percepción sobre la crisis de deuda soberana, que se entiende que comienza después de la crisis financiera de 2008. Durante este periodo, y en especial en 2010 aumentan las presiones de los inversores institucionales sobre una posible incapacidad de los estados europeos de pagar la deuda pública. En la Figura 5 se observa la magnitud de la crisis de deuda soberana, con tipos de interés de bonos griegos casi alcanzando el 25% de interés.

Figura 5

Tipos de interés a largo plazo (rendimiento en el mercado secundario de bonos soberanos con vencimientos cercanos a diez años) de los países de la eurozona expresado en porcentajes durante el periodo 2008-2020.



Fuente: BCE

Los alemanes entienden que la crisis de deuda soberana se da en estos países por un endeudamiento por encima de lo común desde la entrada en la eurozona. Como ya hemos comentado, entienden que estos países han vivido por encima de sus posibilidades y ahora están pagando las consecuencias. Sin embargo, se olvidan de la directa correlación de la crisis de deuda soberana con la crisis financiera de 2008, en especial con respecto de los bancos. Como reseña Willie Semmler y Brigitte Young, la crisis de deuda soberana tiene sus causas principalmente en los rescates de la banca. De esta forma se estaba efectivamente transfiriendo deuda privada “mala” a deuda pública, es decir, lo asumía el Estado. Otra de las causas del incremento en el endeudamiento son los programas públicos de ayudas a la economía y las pérdidas en impuestos (Young y Semmler, 2011).

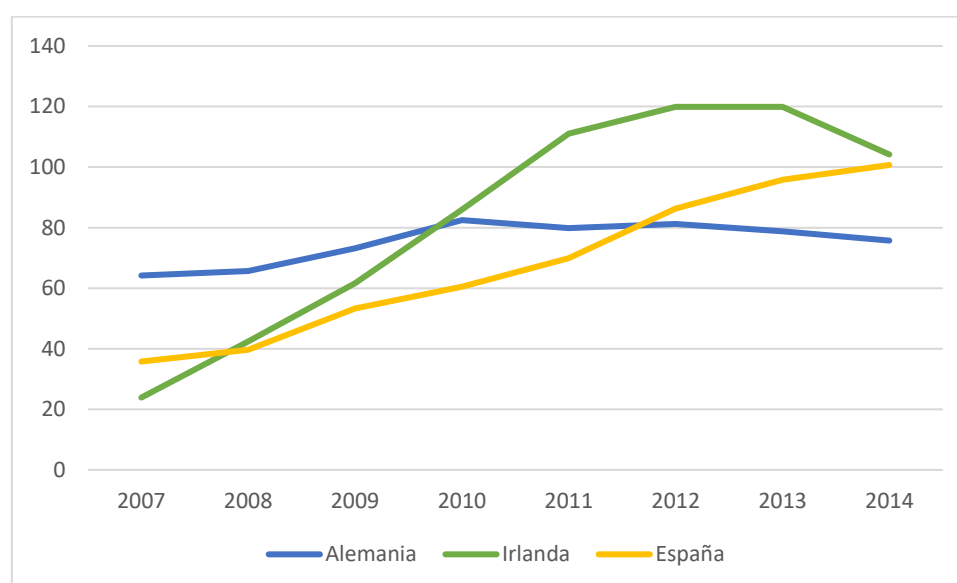
Por lo tanto, la crisis no es tanto consecuencia de un incremento desmedido de la deuda pública por parte del Estado, sino más bien de un endeudamiento excesivo del sector privado, que conlleva al Estado a tener que rescatar estas instituciones financieras. Es el caso de España, que mediante la utilización del FROB (Fondo de Reestructuración y Ordenación Bancaria) y el SAREB (Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria), permiten a los bancos deshacerse de activos tóxicos (en su

mayoría inmuebles) a cambio de una reducida remuneración que aporta el Estado. De hecho, países como Irlanda o España tenían una sólida posición fiscal con anterioridad al rescate bancario, lo cual indica claramente las causas de la crisis de deuda soberana. En la Figura 6 podemos ver el incremento de la deuda soberana, sobre todo a partir de 2010-2011, y que tanto España como Irlanda venían de una situación de deuda mucho más favorable que Alemania.

De hecho, se observa que a principios de 2008 la deuda pública de Irlanda era de un 25% del PIB mientras que la alemana se encontraba en un 65% del PIB. Este gráfico demuestra por tanto que no se puede generalizar que el endeudamiento público de países de la periferia era peligroso para sus finanzas con anterioridad a la crisis financiera y que fuera la principal causa de la crisis económica. El incremento de la presión de la deuda pública se debe más bien a la propia crisis financiera y de crédito de 2008.

Figura 6

Porcentaje de deuda pública sobre el PIB de Alemania, España, y Irlanda de 2007 a 2014.



Fuente: Eurostat

La otra cuestión que ha surgido con respecto a la crisis de 2008 es la utilización de los mecanismos europeos de liquidez para aquellos países en situaciones desfavorables. Nos referimos en este caso en el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (ESFS) y su sucesor, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Estos organismos se crearon en los años posteriores a 2008, en el seno de la Unión Europea, para hacer frente a los

problemas de liquidez que tenían los estados europeos más afectados por la crisis económica. Para que se concedieran préstamos a países como Portugal, Irlanda o España, se tenían que cumplir una serie de requisitos. Especialmente relevante era la constitución de la “Troika”, formada por representantes del Fondo Monetario Internacional, el Banco Central Europeo y la Comisión Europea.

En efecto, el ordoliberalismo siempre ha visto con malos ojos los sistemas de ayuda financiera a países en circunstancias difíciles. Esto está directamente relacionado con uno de los principios que enumera Eucken sobre la responsabilidad de los actos de los gobiernos. Por lo tanto, para los ordoliberalistas, crear sistemas de rescate financiero provoca numerosos problemas ya que incentiva a dichos países a ser menos cuidadosos con sus finanzas públicas. Es lo que denominan el “riesgo moral” (*moral hazard*), por el cual las actuaciones de los Estados no tienen consecuencias reales y se permite por tanto una actuación alejada de la lógica financiera. Consideran por tanto estos programas son una intervención del Estado en la economía innecesaria.

Debido al dogma ordoliberalista, durante la crisis de 2008, la postura alemana era la de conceder préstamos mediante estos mecanismos, pero con condiciones peores a las de mercado para así desincentivar a los gobiernos a utilizar dichos mecanismos (Dullien y Guérot, 2012). Así mismo estos préstamos iban adheridos a una estricta condicionalidad por la cual la “Troika” reclamaba al estado receptor de fondos realizar una serie de reformas estructurales en su economía dirigidas principalmente a flexibilizar el mercado laboral y permitir la reducción del endeudamiento de los estados miembros.

El argumento a favor de este tipo de instrumentos es el de los economistas más relacionados con la teoría anglosajona y el keynesianismo. Según estos economistas lo más importante en una economía es el consumo, mientras que para los ordoliberales, lo más importante es la inversión. Además, los economistas keynesianos están más centrados en el pragmatismo, así como en una visión de las normas relacionada directamente con sus consecuencias. Por lo tanto, para ellos este tipo de medidas son beneficiosas en tanto favorecen a los países en recesión a reconstruir su economía y a incrementar el consumo interno. Además, debido a su visión más pragmática de las normas, éstas se pueden modular en momentos de recesión, debido a que las circunstancias han cambiado.

Por último, una de las soluciones que se propuso durante la crisis de 2008 fue la compra de bonos del Estado por el BCE, de esta forma inyectando liquidez en las economías más golpeadas por la crisis financiera. La crítica que se realiza a este mecanismo, el “*Securities Market Programme*”, es similar a aquella que se realiza de los mecanismos de rescate de la UE.

En primer lugar, se argumenta que en el momento en el que el BCE tenga una gran cantidad de bonos de un estado europeo en concreto, va a resultar más beneficioso para el BCE mantener a flote a ese estado. En caso contrario, podría llegar dicho estado al impago de la deuda mediante los bonos, y esto resultaría catastrófico para el BCE. Por lo tanto, se crea un incentivo del BCE para mantener solventes a dichos estados, concediéndoles deuda, incluso si no están en las condiciones necesarias para recibirla.

Al mismo tiempo, se considera que una vez más, los gobiernos que anteriormente han malgastado sus recursos públicos, se les está incentivando para que sigan gastando más y más. Por último, detractores del programa de compra de bonos del BCE lo ven como un programa que, debido al incremento en la base monetaria, creará inflación y desestabilización monetaria. Esta cuestión está directamente relacionada con el rechazo absoluto de los alemanes a la inflación y el ordoliberalismo. Por lo tanto, estas son las razones por las cuales la corriente del ordoliberalismo se opone a dichos mecanismos de salida de la crisis financiera.

V. LA CRISIS DEL CORONAVIRUS Y LA RESPUESTA ALEMANA

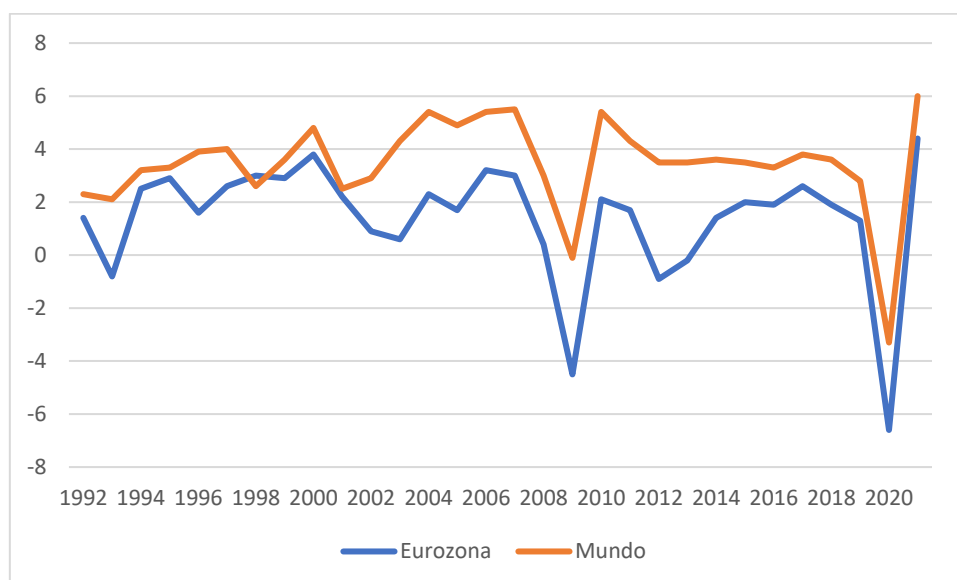
Nos parece especialmente importante hacer referencia en este trabajo a la respuesta alemana a la crisis del COVID-19, debido a un cambio de paradigma en la respuesta que ha dado Alemania en comparación con la respuesta que se dio con la crisis financiera de 2008. A principios del año 2020 se confirmaban en Europa los primeros casos de COVID-19, una nueva especie de virus que se transmite fácilmente entre personas, mediante partículas en el aire que expulsamos al hablar o simplemente con la respiración. Este virus es especialmente virulento en la población, y ha causado una de las crisis más importantes que la sociedad moderna ha vivido. Supuso el cierre de las economías mundiales en su conjunto, tomando medidas excepcionales para reducir la transmisión del virus. De esta

forma vimos ciudades enteras vacías, mientras los restaurantes, hoteles, centros comerciales, fueron obligados a cerrar por miedo a la transmisión del virus.

Lógicamente esta situación global, a parte del sufrimiento humano que ha creado y la crisis sanitaria, ha creado su correspondiente crisis económica, debido a la reducción del consumo, así como de la oferta. Industrias enteras, en especial la del turismo, han visto sus beneficios desplomarse y durante esta crisis el empleo se ha reducido considerablemente. Esta situación se puede observar en la Figura 7, gráfico que muestra el porcentaje de incremento del PIB mundial, así como de la eurozona.

Figura 7

Cambio porcentual anual del PIB mundial y el PIB de los países de la eurozona de 1992 a 2021⁵.



Fuente: FMI

Este gráfico demuestra la magnitud del shock económico consecuencia del COVID-19, provocando una reducción en PIB mayor a la de la crisis de 2008. Concretamente, el cambio porcentual en 2009 fue de -4,5% en la eurozona, mientras que, en 2020, el cambio porcentual en el PIB fue del -6,6%. Por tanto, un incremento en la magnitud y gravedad de la crisis económica provocada por el COVID-19 de dos puntos porcentuales.

⁵ Los datos de 2021 son predicciones del FMI.

La respuesta a esta situación económica no tardó en llegar, por parte en un primer momento de los estados miembros, así como de la UE en su conjunto. En concreto la reacción alemana fue mucho más decidida que la que ocurrió en la crisis de 2008.

La respuesta alemana ha consistido en un primer presupuesto adicional en marzo de 2020 y una segunda adición a este plan en junio de 2020, el cual extendía estos programas de ayuda hasta finales de 2021. Según el FMI, Berlín ha aprobado un incremento en el gasto público, así como una reducción de ingresos vía impuestos de 316.000 millones de dólares, equivalente al 8,3% del PIB alemán (FMI, 2020). Además, ha aprobado ayudas financieras mediante préstamos a personas y empresas afectadas por un total de 1.2 billones de dólares, lo que equivale al 30,8% de su PIB (Goodman y Gerstel, 2020).

En comparación el paquete de estímulos que aprobó el *Bundestag* durante la crisis financiera, en 2008 y 2009, es comparativamente mucho más pequeño. En concreto se aprobó un esfuerzo fiscal de 50.0000 millones de dólares, lo que equivale al 1,25% del PIB de Alemania en 2009 (Carare et al, 2009). En comparación con el paquete de ayudas relacionado con el COVID-19, este es casi 8 veces más grande que el que se realizó en 2009. De hecho, numerosos autores, entre ellos Alina Carare et al. (2009), ya en la época recomendaban un esfuerzo mayor en cuanto a gasto público, para poder salir de la crisis sólidamente.

Así mismo, desde las instituciones europeas se han aprobado sendos paquetes de medidas de ayuda a los estados miembros, en especial el conocido como “*Next Generation EU*” por el que se aprobó un ambicioso paquete de préstamos (360.000M€) y subvenciones (312.500M€) directas para los Estados Miembros. De esta forma, se endeuda la Unión Europea, aprovechando sus ventajosas condiciones en cuanto a tipos de interés, en nombre de todos los Estados Miembros, que son los beneficiarios finales.

Así mismo la UE ha activado la cláusula de suspensión Mecanismo Europeo de Estabilidad y Crecimiento (MEEC). Este pacto fue adoptado por los Estados Miembros en 1999, y pretende limitar la capacidad de los E.M. para endeudarse excesivamente. Es una de las condiciones que países como Alemania requerían para que la Unión Monetaria fuera efectiva, y no se provocaran diferencias excesivas dentro de la eurozona en cuanto a déficits, que pudieran incluso llegar a excesiva inflación. Es un pacto que fue por primera vez sugerido Theo Waigel, ministro de Finanzas alemán, y demuestra una vez más la influencia del pensamiento ordoliberal en Alemania y por tanto en la Unión

Europea en su conjunto. En efecto, este Pacto, que prevé sanciones a los países que incumplan un nivel de deuda soberana del 60% del PIB y un nivel de déficit público del 3% del PIB, ha sido suspendido por el enorme esfuerzo fiscal que están realizando todos los países europeos.

Por último, el BCE ha aprobado el PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*) por el cual inyectará mediante la compra de activos públicos y privados un total de 1.850.000M€ en la economía real, para facilitar la salida de la economía europea de la crisis.

Por lo tanto, lo que pretendemos analizar en este epígrafe es por qué se ha visto un cambio tan radical en la actuación del gobierno alemán ante esta crisis económica, y si esto significa que ha habido una separación total de los postulados del ordoliberalismo o si simplemente se trata de una cuestión temporal.

En Europa, la posición de Alemania con respecto a los planes de la UE de mutualización de la deuda, ha sido de directo apoyo a este tipo de medidas. Es un cambio radical en el pensamiento, pero autores como Francesco Saraceno apuntan que las condiciones de la crisis de 2009 con respecto a la crisis de 2020 son muy diferentes. En 2009, países principalmente exportadores como Alemania fueron capaces de cambiar el rumbo de sus exportaciones a otras partes del mundo como Asia o América. Así, la supervivencia de las economías europeas, en especial la de los países periféricos como Grecia, no era de tal importancia para la supervivencia de Alemania (Saraceno, 2021).

Al contrario, la situación con la pandemia es la de una crisis económica global, que ha visto el consumo global reducirse drásticamente. En esta situación Alemania ha visto reducir sus exportaciones en gran medida, siendo incapaz de venderlas en otros mercados por la reducción global del consumo. Esta situación obliga a Alemania a responder contundentemente frente a estos desafíos.

A parte de la cuestión de las exportaciones, en cuanto a la economía alemana interna, está empezando a sufrir las consecuencias de una política frugal de gasto público. En este sentido, según la OCDE, desde el año 2000 al 2019, tanto la inversión pública como privada han estado por debajo de la medida de la eurozona (OCDE, 2020). Esto se está observado en la actualidad en Alemania, con una infraestructura obsoleta en comparación con la eurozona, y que requiere de una pronta inversión (Pladson, 2021).

Como argumenta Tooze (2012), la inversión en Alemania es a todas vistas insuficiente. Además, la pretensión de continuar con el modelo económico de postguerra, clave para el milagro económico alemán, es inviable. Esto es así ya que, en esa época, a la vez que aumentaban las exportaciones, la demanda interna alemana crecía a pasos agigantados, impulsada por el *baby boom*. En la actualidad la tasa de natalidad en Alemania es la cuarta más baja de los países de la OCDE, y el envejecimiento de la población es imparable (Tooze, 2012). Esto hace que el modelo económico basado en las exportaciones y la austeridad sea incapaz de fomentar la demanda interna del país.

Así mismo la OCDE recomienda un impulso al gasto público para salir de la crisis económica provocada por la pandemia. Es importante, para la OCDE, que no sea un gasto público sin objetivos claros, y recomiendan para Alemania inversión en economía sostenible, transición energética e infraestructura (OCDE, 2020b). Identifican una serie de áreas en las que falta inversión, especialmente en cuanto la cobertura a internet de alta velocidad en zonas rurales y 5G. Así mismo indican que muy pocas pequeñas y medianas empresas utilizan tecnologías como el *cloud computing* y pocos jóvenes tienen conocimientos de programación (OCDE, 2020b).

En cuanto a las infraestructuras, el transporte es el gran perjudicado por las políticas de austeridad alemanas. En especial las *Autobahn*⁶ y los ferrocarriles alemanes sufren en numerosas ocasiones retrasos y atascos. Desde el gobierno federal se pretende solucionar esta situación mediante el Plan Federal de Infraestructura de Transporte por el cual se pretenden gastar 270 billones de dólares en el periodo de quince años (Pladson, 2021). Veremos el efecto que tiene este plan en el futuro y sobre todo como se pretende financiar dicho gasto público, ya que el “freno a la deuda” impide al gobierno financiar este tipo de proyectos mediante endeudamiento.

Se llega a la conclusión que en el largo plazo las políticas de reducción de la deuda, como las impuestas en Alemania, son perjudiciales para el crecimiento de la economía. Tooze propone el establecimiento de límites a la deuda, de forma que se establezca la necesidad de unas cuentas públicas saneadas, y la deuda no sobrepase el nivel de inversión productiva (Tooze, 2012), y no imponer una prohibición general del endeudamiento.

En efecto, se ha visto una evolución en el pensamiento económico alemán, que viene gestándose desde la crisis de deuda soberana de 2010. En este periodo de tiempo se ha

⁶ Autovías alemanas.

criticado extensivamente la austeridad que se impuso desde Alemania como respuesta a la crisis, y numerosos economistas alemanes han evolucionado sus puntos de vista (Chazan, 2020). De hecho, el cambio en pensamiento económico proviene directamente del Ministerio de Finanzas alemán, que ha pasado de ser uno de los más claros defensores de la disciplina fiscal a abogar por la mutualización de la deuda soberana, así como por la concesión de subvenciones directas, sin ningún tipo de contraprestación.

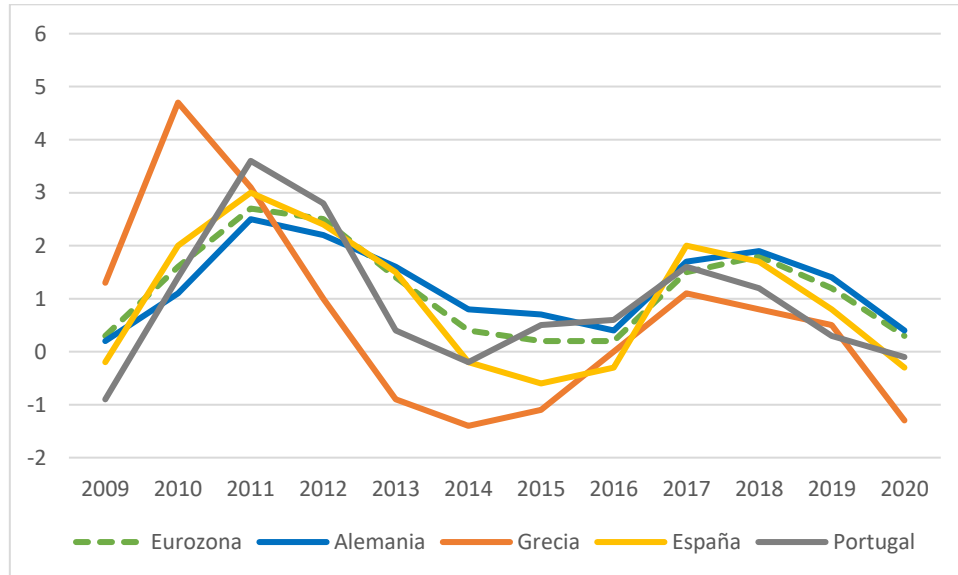
Es todavía pronto para conocer los verdaderos efectos de la crisis del coronavirus sobre el pensamiento económico general de Alemania. Además, esta filosofía está asentada firmemente en la cultura alemana, que favorece la disciplina y la frugalidad en mayor medida que otros países europeos. Sin embargo, la pandemia ha propiciado la apertura de una discusión económica de suma importancia para el futuro de Europa.

Autores como Francesco Saraceno auguran una profunda modificación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que ha sido suspendido en la actualidad (Saraceno, 2021). De hecho, en un informe de 2020 de la Comisión Europea sobre el PEC, criticaba profundamente el funcionamiento de dicho mecanismo. Entre las críticas que la Comisión realiza sobre el mecanismo, incluye una excesiva complejidad y arbitrariedad del mecanismo. Así mismo se reconoce que dicho mecanismo, de 2010 a 2013 forzó políticas deflacionarias en la Unión Europea, que tuvieron consecuencias fatídicas (Comisión Europea, 2020).

Esta situación se puede observar en la Figura 8, en la que podemos ver la tasa de inflación en la eurozona. Se observa un cambio sustancial a partir de 2010 en el cual las políticas deflacionarias se imponen sobre la eurozona, pasando, en el caso de Grecia, de un 4,7% de inflación anual en 2010 a un -1,4% en 2014. Hay que tener en cuenta que uno de los objetivos básicos del BCE es mantener la inflación en un 2% aproximadamente. Es decir, que se requiere cierta inflación para un crecimiento sostenido de la economía. Por lo tanto, estas políticas deflacionarias únicamente retrasaron la recuperación económica y el crecimiento de las economías más afectadas por la crisis.

Figura 8

Porcentaje de cambio anual del Índice Armonizado de Precios al Consumidor (HICP) expresado, de la eurozona, Alemania, España, Grecia y Portugal de 2009 a 2020.



Fuente: Eurostat.

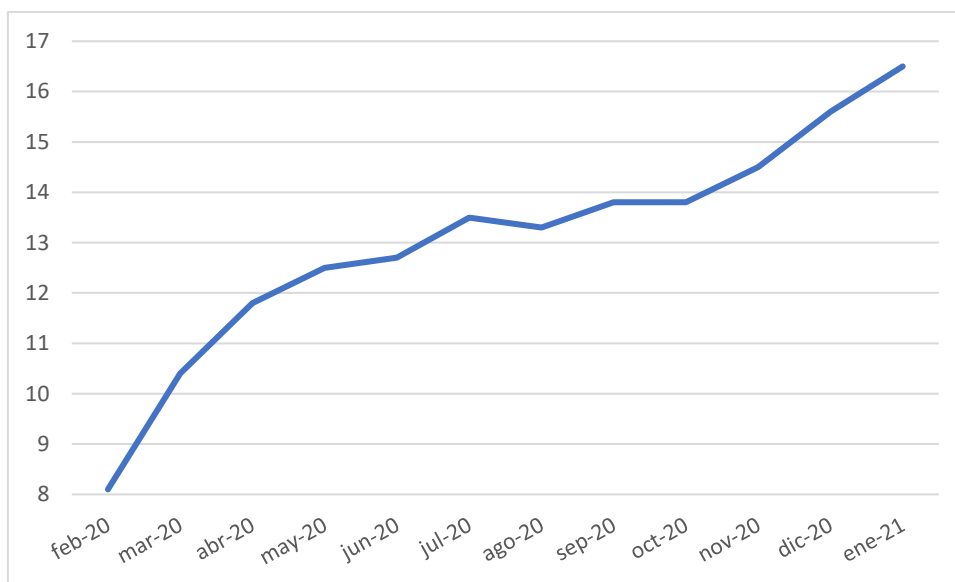
El COVID-19 ha proporcionado una clara oportunidad para una mayor integración económica de la Unión Europea. Sin embargo, en la actualidad han surgido numerosas voces alertando de las consecuencias de una política fiscal laxa, y llamando a la imposición de los controles a la deuda pública. Una de estas voces es la del exministro de Finanzas alemán y presidente del *Bundestag* en la actualidad, Wolfgang Schäuble, que alerta sobre los peligros de un incremento descontrolado de la inflación, debido al gran incremento en la base monetaria que se ha realizado en respuesta a la crisis pandémica (Schäuble, 2021).

En la Figura 9 podemos ver el agregado monetario M1, que es una forma de observar el dinero que hay en una economía en un momento preciso. M1 está compuesto por el efectivo en manos del público, los depósitos corrientes y las reservas de los bancos comerciales en los bancos centrales de cada país. Este gráfico nos indica la enorme inyección de dinero en la economía real desde el principio de la pandemia. Únicamente en el plazo de un año la cantidad de dinero en la economía se ha duplicado. Este es uno de los mayores miedos de los economistas como Wolfgang Schäuble, ya que no hay una correlación directa entre el crecimiento de la oferta monetaria y un incremento en los

bienes o servicios demandados por el público (Schäuble, 2021). Es decir, no se está creando valor a la vez que se está creando moneda.

Figura 9

Porcentaje de crecimiento del M1 en la eurozona de febrero de 2020 a enero de 2021.



Fuente: BCE

Esto es lo denominado como la “trampa de la liquidez”. Gita Gopinath (2020), economista jefe del FMI, ha avisado sobre la posibilidad de que todo el esfuerzo monetario impulsado a causa de la pandemia quede “atrapado” en cuentas de ahorros, depósitos o activos financieros (Gopinath, 2020). El problema de la “trampa de liquidez” es que los instrumentos monetarios de los bancos centrales tengan efectos limitados sobre la demanda, es decir, que sean incapaces de activar la demanda y el consumo, y que estos activos inyectados en la economía no sirvan para fomentar el crecimiento económico.

Para aliviar esta situación Gopinath sugiere política fiscal expansiva, es decir que los gobiernos incrementen el gasto en proyectos públicos, de forma que se active la economía y la confianza en ella. Es una teoría plenamente keynesiana, que se basa en el multiplicador del gasto público para fomentar el crecimiento económico. En el otro lado del argumento se encuentra Frank Shostak (2020), que advierte del efecto *crowding out* del gasto público, de forma que un incremento del gasto público incrementa el coste de la deuda para el sector privado y por tanto disminuye la inversión privada (Shostak, 2020).

Debido a la posible inflación que pueda afectar a la economía europea en el futuro, Schäuble recomienda imponer disciplina presupuestaria cuanto antes para hacer frente a una posible crisis de deuda pública, como la ocurrida en 2010 (Schäuble, 2021). Así mismo el *Bundesbank*, con enorme influencia sobre la política monetaria de la UE, ya ha emitido recomendaciones de volver a la normativa fiscal en 2022 (*Deutsche Bundesbank*, 2021) en contra de lo que ha establecido la Comisión Europea, que pretende extender la suspensión del MEEC hasta 2022.

En cuanto a las peticiones de volver a las restricciones a la deuda pública cuanto antes debemos tener en cuenta la crisis de deuda pública de 2010. En esta crisis se impuso una doctrina de austeridad mucho antes de lo deseado, ya que impidió el crecimiento de economías que no habían superado la crisis financiera de 2008. Debemos aplicar las mismas lecciones a 2020. Una pronta imposición de este tipo de normas impediría el crecimiento de la eurozona, y retrasaría la vuelta a la normalidad de las economías más devastadas por la crisis del COVID-19. Por lo tanto, nuestra opinión es que se está hablando de este tipo de medidas demasiado pronto y habría que esperar a una verdadera recuperación de las economías de la eurozona.

Así mismo, como ya hemos comentado antes, la pandemia ha dado lugar a una oportunidad de repensar las reglas de gasto público a nivel de la UE. En este sentido, sería muy positivo introducir reformas al MEEC de la UE, el cual tiene grandes fallos.

Otra cuestión para tener en cuenta en referencia a la posición de Alemania con respecto al gasto público son las próximas elecciones generales que se celebrarán en septiembre de 2021. Angela Merkel, canciller de Alemania durante 16 años se retira y puede dar lugar a cambios en el panorama político alemán muy relevantes para el gasto público. En este sentido el partido mayoritario según las encuestas es el partido de los Verdes, que tendría que gobernar mediante una coalición (Masoni et al, 2021).

Un gobierno liderado por los Verdes tendría grandes consecuencias sobre la política económica alemana y europea, ya que sería la primera vez que Alemania se aleje de un partido conservador de centroderecha, como lo es el CDU. Se podría ver un cambio de paradigma, en el que se elimine la tradición de la austeridad alemana ya que este partido está a favor de un incremento en el gasto público. Pretenden también reformar el “freno de la deuda” alemán y el MEEC. Así mismo, han propuesto permitir la concesión de

líneas de crédito a los estados miembros sin condiciones, para beneficiar el crecimiento económico (Masoni et al, 2021).

VI. CONCLUSIONES

En cuanto a las conclusiones del trabajo de investigación comenzaremos con la parte del contexto histórico-económico. Sobre esta cuestión la principal conclusión a la que llegamos es que la influencia de los conceptos económicos ordoliberales sobre la sociedad alemana se puede ver casi en el día a día de su pensamiento político económico. Es una teoría económica que ha tenido muy poca influencia sobre otros países de Europa o del mundo, pero la influencia en Alemania es clara. Esto es esencial ya que Alemania es uno de los países más influyentes de Europa, y es cierto que numerosas políticas europeas, en especial la creación del Banco Central Europeo, así como la unión monetaria toman conceptos extraídos directamente del ordoliberalismo. Por lo tanto, si queremos comprender la evolución de la política monetaria en la eurozona es imprescindible tener en cuenta las enseñanzas de Walter Eucken.

También es importante realizar una crítica constructiva sobre estas teorías, que dan demasiada importancia, en nuestra opinión, a las normativas y al seguimiento de estas a toda costa. En nuestra opinión Eucken tenía razón cuando estableció que a la economía hay que limitarla mediante la actuación del Estado principalmente legislando, pero esto no puede significar que las normas son lo único importante del sistema económico. Se cae en una excesiva rigidez y formalismo, que es incapaz de adaptarse a las nuevas circunstancias del mercado.

En cuanto a las políticas económicas, es verdad que es importante que estas sean estables y constantes para dar confianza y seguridad a los actores económicos. Sin embargo, resulta que muchas veces es necesario evaluar la eficacia de dichas políticas en la economía real, y adaptarlas según se ven sus efectos. Las teorías ordoliberales son muy interesantes, pero falta un poco de pragmatismo y realismo en las mismas para adaptarse realmente a los cambios económicos.

Así mismo, su directa oposición frente a la intervención directa del Estado en la economía es especialmente dañina en épocas de recesión. Los ordoliberales entienden que la economía tiene la capacidad de ajustarse y es perfectamente racional, y por tanto no requiere intervención del Estado. Sin embargo, se ha visto en numerosas ocasiones como

esto no es así, y que la intervención del Estado en la economía en épocas de recesión no solo es beneficiosa, sino que es necesaria para la recuperación.

En cuanto a la respuesta a la crisis de 2008, una de las conclusiones más importantes a las que hemos llegado es que a diferentes circunstancias se requieren diferentes soluciones. Es decir, que aun que la austeridad haya funcionado en el pasado para Alemania o para otros países, es discutible aplicar este tipo de medidas a países con economías muy diferentes a la alemana. Un mismo modelo económico puede ser esencial para la recuperación de una concreta economía y al mismo tiempo catastrófico para otra economía.

Otra de las conclusiones a las que hemos llegado es que en la crisis de deuda soberana hubo una interpretación errónea de las causas de ésta. Alemania entendía que los países periféricos habían abusado su posición en Europa para obtener deuda a tipos de interés muy bajos y ésta se había acumulado hasta causar la crisis de deuda soberana de 2010. Sin embargo, la realidad era diferente, en tanto en cuanto el problema de deuda lo tenía el sector privado y no el público, y la crisis de deuda soberana fue consecuencia de los rescates a la banca privada, entre otras cosas.

Esta interpretación de la crisis lleva a introducir normas para limitar la capacidad de los gobiernos europeos de endeudarse y obligan a estos a comprometerse a sendos programas de austeridad. En la situación en la que estaban las economías esta reacción solamente empeora la situación, llevando a estos países periféricos a crisis económicas más profundas y prolongadas, por una reducción drástica de la demanda interna y la escasa creación de empleo.

En conclusión, la postura alemana con respecto a los países más afectados por la crisis de deuda soberana fue contraproducente ya que alargó la recuperación de dichos países. La postura alemana no es puramente ordoliberal, ya que parte de ella alemana está justificada simplemente en buscar el interés propio. Sin embargo, sí que podemos ver muchos vestigios de las teorías ordoliberales en la respuesta que se dio a la crisis económica.

Por último, en cuanto a la respuesta que se ha dado a la crisis económica causada por el COVID-19, podemos ver que el cambio en tendencia ha sido muy beneficioso para la economía europea en su conjunto. Una respuesta firme y ambiciosa, a nivel europeo, como la que se ha dado en la actualidad es la que se debería de haber dado en la crisis de 2008.

En cuanto a el cambio de teorías económicas y políticas en Alemania va a depender en gran medida de las próximas elecciones, con el surgimiento de los Verdes como contrarios a las políticas de austeridad. Sin embargo, siguen surgiendo voces que quieren volver a los estrictos controles a la deuda soberana. Es todavía muy pronto para determinar el fin de las políticas de la austeridad y el ordoliberalismo. No debemos, sin embargo, desperdiciar esta oportunidad para repensar el MEEC, ya que su utilidad se ha visto discutida. Es urgente una reforma de este para asegurar que se incentiva el gasto público de una forma sostenible y eficaz, y se elimina esa intención de limitar el endeudamiento a todo coste.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Beck, T. y Kotz, H. (2017) Ordoliberalism: A german oddity? *Center For Economic Research Press* Disponible en: <https://voxeu.org/content/ordoliberalism-german-oddity>
- Biebricher, T. y Vogelmann, F. (2017). *The Birth of Austerity*. Rowman & Littlefield International, Colonia.
- Blyth, M. (2014). *Austeridad: Historia de una idea peligrosa* (1ªed. 1º imp ed.). Editorial Crítica, Barcelona.
- Bonefeld, W. (2019). Ordoliberalism, European Monetary Union and State Power. *Critical Sociology*, 45(7–8), 995–1010. <https://doi.org/10.1177/0896920519832994>
- Carare, A., Mody, A., y Ohnsorge, F. (2009, 23 enero). *The German fiscal stimulus package in perspective*. VOX, CEPR Policy Portal. <https://voxeu.org/article/german-fiscal-stimulus-package-perspective>
- Cerdá, E. (1991). La política económica que eliminó la hiperinflación alemana de 1923. *Universidad Católica Argentina*, Pg. 191–218.
- Chazan, G. (2019). *Investment pot overflows as Germany's infrastructure crumbles*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/a8e535e0-e837-11e9-a240-3b065ef5fc55>
- Chazan, G. (2020, 9 junio). *The minds behind Germany's shifting fiscal stance*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/2503ce9c-cde9-4301-bba0-8301f7deaf3b>
- Comisión Europea (2020), Communication on the Economic Governance Review, COM (2020), 55 final.
- Deutsche Bundesbank. (2021, 21 mayo). *Monthly report - May 2021*. Bundesbank.De. <https://www.bundesbank.de/en/publications/reports/monthly-reports/monthly-report-may-2021-866764>
- Dullien, S. y Guérot, U. (2012). The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis. *European Council on Foreign Relations, ECFR/49*

- Eichhorst, W. y Hassel, A. (2015). *Are there austerity-related policy changes in Germany?* IZA Discussion Papers, No. 9325, Institute for the study of labor (IZA), Bonn.
- El Mundo. (2010, 1 octubre). *Una deuda histórica*. ElMundo.es. <https://www.elmundo.es/elmundo/2010/10/01/internacional/1285936258.html>
- Eucken W (1932) Staatliche Strukturwandlungen und die Krise des Kapitalismus. *Weltwirtschaftliches Archiv* 36: 297–321.
- European Council of Foreign Relations (ECFR) (2012). *The Long Shadow of Ordoliberalism*. https://ecfr.eu/article/commentary_the_long_shadow_of_ordoliberalism/
- Fergusson, A. (2010). *When Money Dies: The Nightmare of Deficit Spending, Devaluation, and Hyperinflation in Weimar Germany (English Edition)*. Public Affairs.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020). *Fiscal Monitor. Oct. 2020: Public Investment for the Recovery*.
- Fondo Monetario Internacional, Departamento Europeo (FMI) (2019). *Germany: 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Germany*. Country Report No. 19/213
- García, R. (2011) Diccionario de falacias. *Uso de Razón*. Disponible en: <http://www.usoderazon.com/conten/arca/ARCAPDFCOMPLETO.pdf>
- Goodman, M. P. y Gerstel, D. (2020). *Comparing U.S., Japanese, and German Fiscal Responses to Covid-19*. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/comparing-us-japanese-and-german-fiscal-responses-covid-19>
- Gopinath, G. (2020, 2 noviembre). *Global liquidity trap requires a big fiscal response*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/2e1c0555-d65b-48d1-9af3-825d187eec58>
- Guinnane, Timothy W. (2015), *Financial Vergangenheitsbewältigung: The 1953 London Debt Agreement*. Yale University Economic Growth Center Discussion Paper No. 880, Disponible en: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=493802>

- Haffert, L., Redeker, N. y Rommel, T. (2021). Misremembering Weimar: Hyperinflation, the Great Depression, and German collective economic memory. *Economics & Politics*. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/ecpo.12182>
- Hunger, A. (2016, 14 julio). Die schwäbische Hausfrau. *Frankfurter Allgemeine*. Disponible en: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/sparpolitik-merkel-und-die-schwaebische-hausfrau-14333164.html>
- Johnson, K. (2020). *What's Behind That Big French and German Coronavirus Rescue Plan for Europe?* Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2020/05/20/germany-fiscal-union-france-euro-fund/>
- Karagounis, K. (2015). *The Stability and Growth Pact, and Balanced Budget Fiscal Stimulus: Evidence from Germany and Italy*. Intereconomics. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2015/number/1/article/the-stability-and-growth-pact-and-balanced-budget-fiscal-stimulus-evidence-from-germany-and-italy.html>
- Keynes, J. M. (1997). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. (3ª edición). Prometheus Books. (Trabajo original publicado en 1936)
- Masoni, D., Ranasinghe, D. y Bahceli, Y. (2021, 13 mayo). *Germany's 2021 election and why it matters to markets*. Reuters.com. <https://www.reuters.com/world/europe/germanys-2021-election-why-it-matters-markets-2021-05-13/>
- Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Energía de Alemania. (2019, septiembre). *Facts about German foreign trade*. [https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/facts-about-german-foreign-trade.pdf?__blob=publicationFile&v=8#:~:text=Germany's%20share%20of%20trade%20with,%25%20\(2017%3A%2057.1%25\).](https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/facts-about-german-foreign-trade.pdf?__blob=publicationFile&v=8#:~:text=Germany's%20share%20of%20trade%20with,%25%20(2017%3A%2057.1%25).)
- Moszyński, M. (2015). Ordoliberalism and the Macroeconomic Policy in the Face of the Euro Crisis. *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, 10(4), pp. 41-58, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/EQUIL.2015.034>
- OCDE (2020), *OECD Economic Surveys: Germany 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/91973c69-en>.

- OCDE. (2020b, 8 diciembre). *Germany: invest more in infrastructure, digital economy and energy transition for a strong and greener recovery from COVID-19 crisis - OECD*. oecd.org. <https://www.oecd.org/germany/germany-invest-more-in-infrastructure-digital-economy-and-energy-transition-for-a-strong-and-greener-recovery-from-covid-19-crisis.htm>
- Pladson, K. (2021, 19 abril). *German infrastructure begging for overhaul*. Deutsche Welle <https://www.dw.com/en/german-infrastructure-begging-for-overhaul/a-57250602>
- Ritschl, A. (2012). Reparations, Deficits, and Debt Default: the Great Depression in Germany. *CEP Discussion Paper, 1149*.
- Roth, A. (2018). *Understanding (the lack of) German public investment*. Bruegel. <https://www.bruegel.org/2018/06/understanding-the-lack-of-german-public-investment/>
- Saraceno, F. (2021). *Europe After COVID-19: A New Role for German Leadership?* Intereconomics. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2021/number/2/article/europe-after-covid-19-a-new-role-for-german-leadership.html>
- Schieder, S. y Guarneri C. (2018). *Germany's leadership role in the Eurozone revisited: past and present*. EuVisions Papers.
- Shostak, F. (2020, Nov 16). The IMF chief economist sees a threat to world economies from a liquidity trap. *CE Think Tank Newswire* Retrieved from <https://www.proquest.com/wire-feeds/imf-chief-economist-sees-threat-world-economies/docview/2461422322/se-2?accountid=34207>
- Skidelsky, R. (2013, 21 noviembre). Post-crash economics: some common fallacies about austerity. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2013/nov/21/post-crash-economics-austerity-common-fallacies>
- The Economist. (2015, 7 mayo). *Of rules and order*. <https://www.economist.com/europe/2015/05/09/of-rules-and-order>

- Thiele, A. (2015). The 'German Way' of Curbing Public Debt. *European Constitutional Law Review*, 11(01), 30–54. <https://doi.org/10.1017/s1574019615000048>
- Tooze, A. (2012). *Germany's unsustainable growth: austerity now, stagnation later*. Foreign Affairs, tomo 91, N° 5 (Sept/Oct 2012)
- U.S. Department of the Treasury, Office of International Affairs. (2013, octubre). *Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies*. <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/macroeconomic-and-foreign-exchange-policies-of-major-trading-partners-of-the-united-states>
- Vanberg, V. (2015). Ordoliberalism, Ordnungspolitik, and the Reason of Rules. *European Review of International Studies*, 2(3), 27-36. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26593476>
- Willgerodt, H. y Peacock, A. (1989). German Liberalism and Economic Revival. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/302461347_German_Liberalism_and_Economic_Revival
- Young, B. y Semmler, W. (2011). THE EUROPEAN SOVEREIGN DEBT CRISIS: Is germany to blame? *German Politics and Society*, 29(1), 1-24. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3167/gps.2011.290101>