

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Fernando Escalante

Senderos que se bifurcan. Reflexiones
sobre neoliberalismo y democracia

28

Fernando Escalante

Senderos que se bifurcan. Reflexiones
sobre neoliberalismo y democracia

Fernando Escalante

Senderos que se bifurcan. Reflexiones
sobre neoliberalismo y democracia

28

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Senderos que se bifurcan. Reflexiones sobre neoliberalismo y democracia

Fernando Escalante

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8711-78-9

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-06-3

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-55-1

ISBN volumen electrónico: 978-607-8772-82-7

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

7 Presentación

Conferencia Magistral

Senderos que se bifurcan. Reflexiones sobre neoliberalismo y democracia

11 Introducción

13 Liberalismo y democracia

21 La evolución de los derechos

35 El Coloquio Lippmann

43 La ofensiva neoliberal

57 El problema del Estado

77 Apología de la desigualdad

87 Neoliberalismo y democracia

103 Para concluir

109 Sobre el autor

| **Presentación**

Ya desde el siglo XIX, el liberalismo mostraba habitualmente una preocupación sobre su relación con la democracia. Tal fue uno de los temas de discusión del famoso Coloquio Lippmann, celebrado en 1938 en París. Algunos años antes, en 1926, Ortega y Gasset afirmó que liberalismo y democracia empiezan por no tener nada que ver y acaban siendo de sentidos antagónicos. En esta órbita de reflexiones se sitúa Fernando Escalante para realizar una detenida revisión de lo que implicó el liberalismo de entonces y en lo que ha derivado hasta nuestros días el neoliberalismo frente a la democracia.

En esta conferencia magistral el autor describe varios mapas conceptuales en los que se cruzan liberalismo y democracia, y neoliberalismo y democracia en su complicada relación. Sin dejar de atender la historia intelectual y la filosofía política que entrañan esas relaciones, intenta comprender

no la originalidad del neoliberalismo sino su caracterización distinta a otras tradiciones liberales y su definición frente a la democracia.

En la actualidad, ante el pensamiento común la democracia sería lo que se ha considerado democracia liberal; por lo mismo, el autor enfatiza la necesidad de entender lo que decía Ortega y Gasset y lo que se decía en el Coloquio Lippmann. El liberalismo decimonónico planteaba que el voto debería estar restringido, pues los pobres podrían ejercerlo de manera irresponsable. W. E. H. Lecky en 1896 abundaba que si sucediera esto entonces el poder se basaría en las clases más ignorantes, quienes son las menos interesadas en la libertad política y quienes estarían a merced absoluta de un jefe poderoso. Tocqueville se preocupaba de que las sociedades democráticas valorasen más la libertad que la igualdad. Por su parte, Stuart Mill, como otros liberales, entre ellos algunos mexicanos de la generación de la Reforma, propugnaba el sufragio universal.

Pero, dice Ortega y Gasset, no se trata de la práctica del voto por la mayoría en un sentido u otro, el liberalismo y la democracia se nos confunden, pero “democracia y liberalismo son dos respuestas a dos cuestiones de derecho político completamente distintas”.

Y desde aquí el autor parte para responder a la definición no sólo teórica sino en su práctica, de lo que ha venido a ser el neoliberalismo triunfante actual en el que se tensa su defensa de la liberalidad económica frente a la limitación de la democracia y su práctica contemporánea.

El INE pone a disposición de sus lectores esta interesantísima Conferencia Magistral dictada por el doctor Fernando Escalante, una de las voces más autorizadas en la materia en nuestro país, con el objetivo de abonar a la reflexión académica en torno a la teoría y la historia de la democracia.

Instituto Nacional Electoral

| Introducción

En 1926, en *El espectador*, escribió Ortega y Gasset: “liberalismo y democracia son dos cosas que empiezan por no tener nada que ver entre sí, y acaban por ser, en cuanto tendencias, de sentido antagónico”.¹ Elaboraba una preocupación habitual del liberalismo decimonónico. En términos muy parecidos, lo repitió su amigo José Castillejos en el Coloquio Lippmann, en 1938, en París. En ese contexto, la idea tenía otro sentido y fue uno de los motivos fundamentales del coloquio. Importa revisarla con calma porque en la relación con la democracia está una de las claves que justifican el prefijo del neoliberalismo.

En las páginas que siguen hay un mapa. O más bien, el esbozo de varios mapas posibles de la complicada relación

¹ José Ortega y Gasset, “Ideas de los castillos”, *El Espectador*, V (1926), en José Ortega y Gasset, *Obras Completas*, Madrid, Alianza Editorial, 1983, p. 424.

entre liberalismo y democracia, neoliberalismo y democracia. Algo hay en ellas de historia, algo de historia intelectual, algo también de filosofía política. No me propongo más que entender en qué es original el neoliberalismo, en qué se distingue de las demás tradiciones liberales y de qué modo se define frente a la democracia.

| **Liberalismo y democracia**

Leída hoy, la frase de Ortega y Gasset resulta un poco chocante, porque nos hemos acostumbrado a la idea de que la democracia es, casi necesariamente, democracia liberal. Nos parecería muy extraño que alguien se dijese liberal y no fuese partidario también de los derechos políticos que configuran un sistema democrático y, desde luego, no nos parece aceptable una democracia, no nos parece propiamente democracia, si no respeta el conjunto básico de libertades que han definido históricamente al liberalismo. Es decir, para nosotros la democracia es lo que se ha dado en llamar democracia liberal. Por eso mismo tiene interés tratar de entender qué decía Ortega y Gasset y qué se decía en el Coloquio Lippmann.

La mayoría de los liberales del siglo XIX eran partidarios de limitar los derechos políticos. En particular eran partidarios de restringir el derecho a votar y ser votado mediante

requisitos de propiedad y educación, o sea, con el sufragio censitario, obviamente por el temor de que los pobres votasen de modo irresponsable. Lo dice con todas sus letras W. E. H. Lecky, en su *Democracy and Liberty* de 1896: "Poner el poder principal en las clases más ignorantes es ponerlo en manos de quienes naturalmente se preocupan menos por la libertad política, y que más probablemente seguirán con devoción absoluta a algún jefe poderoso".² La preocupación de Tocqueville era otra, que las sociedades democráticas valorasen más la libertad que la igualdad. En cambio, John Stuart Mill, como otros muchos liberales, por ejemplo los mexicanos de la generación de la Reforma, era partidario del sufragio universal (siempre que se garantizase la representación de las minorías).

Ortega y Gasset dice algo diferente. No se trata del problema práctico de que la mayoría pueda votar en un sentido o en otro. "Liberalismo y democracia se nos confunden en las cabezas y, a menudo, queriendo lo uno gritamos lo otro", dice. Pero, "democracia y liberalismo son dos respuestas a dos cuestiones de derecho político completamente distintas".

² W. E. H. Lecky, en E. K. Bramsted y K. J. Melhuish (eds.), *El liberalismo en Occidente. Historia en documentos*, Madrid, Unión Editorial, 1982, vol. V, p. 37.

La democracia responde a esta pregunta: ¿Quién debe ejercer el poder público? La respuesta es: el ejercicio del Poder público corresponde a la colectividad de los ciudadanos. Pero en esa pregunta no se habla de qué extensión deba tener el Poder público. [...] El liberalismo, en cambio, responde a esta otra pregunta: ejerza quienquiera el poder político, ¿cuáles deben ser los límites de éste? La respuesta suena así: el Poder público, ejérzalo un autócrata o el pueblo, no puede ser absoluto, sino que las personas tienen derechos previos a toda injerencia del Estado. Es, pues, la tendencia a limitar la intervención del Poder público.³

El argumento es brillante, y muy claro, pero de una claridad engañosa. Vale la pena mirarlo con calma. Es obvio que podría haber problemas. Si se insistiera demasiado en los límites, si fuesen demasiado estrechos, la autoridad democrática no significaría gran cosa. Por otra parte, si se pusiera el acento sobre todo en el derecho de la mayoría a gobernar, no sería fácil ponerle límites. Pero también es posible, y es mucho más frecuente, que haya un acuerdo para equilibrar las dos cosas.

La claridad es engañosa porque, en todo caso, para imaginar cualquier orden social hay que responder a las dos

³ Ortega y Gasset, *op. cit.*, pp. 424-425.

preguntas. Los casos extremos, de quienes sólo se preocupasen por establecer quién ejerce el poder sin ponerle ningún límite, o el de quienes sólo pensasen en los límites sin preocuparse para nada de quién gobierna, son posibilidades teóricas que no parecen muy razonables. Por supuesto a Ortega y Gasset lo que le interesa es explicar la posibilidad del conflicto entre las dos ideas, y lo hace muy bien. Pero pensar al liberalismo sobre todo a partir de su oposición a la democracia no es algo trivial: "No hay autocracia más feroz que la difusa e irresponsable del *demos*. Por eso, el que es verdaderamente liberal mira con recelo y cautela sus propios fervores democráticos y, por decirlo así, se limita a sí mismo".⁴

Conviene recordar que Ortega y Gasset escribe en España, en 1926. Es decir, que no ha experimentado esa autocracia feroz del *demos*, ni tiene muchos ejemplos históricos de ella, como no sean los fantasmas de la Revolución francesa, la Comuna de París, acaso la Revolución bolchevique ("El bolchevique es antiliberal"). O sea, que su reparo es más bien teórico –lo que no quiere decir que sea menos importante ni menos significativo. Esa posibilidad teórica, del *demos* irresponsable, tiránico, aparece de manera recurrente en el pensamiento político occidental desde Platón.

⁴ *Ibidem*, p. 425.

Pero volvamos al argumento. Siempre importa tener claro que no hay un único liberalismo, sino varios, que obedecen a circunstancias históricas distintas.

Ortega y Gasset imagina, con una dosis de fantasía racial, que el origen del liberalismo es germánico, y se deja ver en los castillos: "Frente al poder *público*, a la ley del Estado, el liberalismo significa un derecho privado, un *privilegio*".⁵ Y un privilegio que se defiende con las armas, mediante fortificaciones, obra de unos cuantos nobles godos, francos, borgoñones, que tienen capacidad material para defender sus franquicias. Es una exageración, una licencia poética. Pero apunta a un origen posible del liberalismo, de cierto liberalismo, en la Edad Media, en la defensa de los fueros contra el poder absoluto de los reyes.⁶ Es un liberalismo que se entiende como resistencia y que no es ni remotamente igualitario.

Para ese liberalismo de Antiguo Régimen, por llamarlo de algún modo, la preocupación fundamental, y casi única, es la limitación del poder del Estado. Y eso tiene como consecuencia la afirmación, la defensa del poder de

⁵ *Idem.*

⁶ Ver Dalmacio Negro Pavón, *La tradición liberal y el Estado*, Madrid, Unión Editorial, 1998.

otras instituciones, de lo que se conoce como cuerpos intermedios: iglesias, parlamentos, comunidades, gremios, corporaciones.

En lo fundamental, esa idea corresponde al liberalismo conservador, el de Edmund Burke, Walter Bagehot o Alexis de Tocqueville, el que de manera aproximada se podría llamar el liberalismo inglés. En la reconstrucción de Ortega y Gasset, su fundamento es la capacidad para oponer resistencia armada al monarca. Las elaboraciones doctrinales más frecuentes suponen que el sistema obedece a un orden superior, el orden del derecho, que obliga a todos por igual, y que el monarca no puede transgredir.⁷ Es una tradición política contraria al ímpetu individualista, racionalista y uniformador del mundo moderno. Y que desde luego mira con una profunda desconfianza a la democracia. No importa el origen del poder, sólo los límites.

Esa es la tradición intelectual que está en el origen del neoliberalismo. Por eso me interesa destacarla.

⁷ Según Bruno Leoni, esa distinción entre el derecho y la legislación es indispensable para una definición liberal del poder político (B. Leoni, *La libertad y la ley*, Madrid, Unión Editorial, 1995). Volveremos a ello porque es una de las claves del programa neoliberal.

Pero no es la única tradición liberal. Hay otra, producto de la Ilustración, enemiga de los fueros, de los privilegios, de las franquicias del Antiguo Régimen, de las corporaciones. Es racionalista, individualista, progresista. Su interés está sobre todo en favorecer la libertad individual que está amenazada, limitada de hecho, no sólo por el poder político sino por todas las otras formas de poder social: la Iglesia que limita la libertad de conciencia, los gremios que limitan la libertad de trabajo, la familia que limita prácticamente todas las decisiones cotidianas.

Es un liberalismo revolucionario pero que necesita al Estado. La única manera de suprimir la autoridad de la iglesia, de los gremios, de las corporaciones, la única manera de suprimir los privilegios, los fueros, las prerrogativas particulares, es conferir el poder soberano al Estado. Y eso significa, por supuesto, otra manera de entender el derecho.

Es lo que, por abreviar, se conoce como el liberalismo continental. El principal problema con el que se enfrenta es encontrar otro modo de sujetar el poder del Estado que no sea esa autoridad trascendente del derecho. Y por eso es constitucionalista: necesita que los límites de la autoridad estén escritos en la legislación. Según la imagen de John Stuart Mill es necesario aceptar el predominio del rey de

los buitres para que mantenga a raya a todas las arpías menores.⁸ Pero hace falta controlarlo a él también. Y por ese camino el liberalismo continental entronca con la tradición democrática. Necesita un Estado fuerte y no puede imaginar que sea irrelevante quién se haga cargo del poder, el razonamiento es muy simple: la libertad individual, si se entiende bien, requiere necesariamente que los individuos participen en la formación del gobierno y decidan quién ha de mandar.

No son las únicas variaciones del liberalismo pero creo que basta con esa distinción: sumaria, apresurada, esquemática, para que se entienda que la relación entre liberalismo y democracia es algo más complicado de lo que podría sugerir el sentido común. Y sobre todo para evitar que se identifique al liberalismo con una de sus manifestaciones concretas, lo que es importante porque significa que el prefijo no es trivial y que el neoliberalismo es una de las muchas variaciones del programa liberal.

⁸ John Stuart Mill, *On Liberty*, Nueva York, W. W. Norton, 1975, p. 3.

| **La evolución de los derechos**

Aparte de las grandes matrices, por llamarlas de alguna manera, hay también cambios en el programa de los partidos liberales que responden a la evolución histórica de las sociedades de Occidente y conciernen muy directamente a nuestro tema.

En el horizonte de los primeros liberales, es decir, los primeros liberales modernos, está la necesidad de limitar el poder de la monarquía absoluta, sobre todo en lo que respecta a la vida privada. De hecho, ese primer liberalismo coincide con una transformación mayor de la vida privada que se vuelve cada vez más individualista, recatada, doméstica, burguesa. El programa exige básicamente derechos civiles: libertad de conciencia, libertad de expresión, libertad de tránsito, protección de la privacidad.

O sea, el conjunto de derechos que garantiza la libertad de los modernos, como la llamaría Constant.⁹

Ese primer liberalismo pugna por lo que, según la famosa expresión del juez Louis Brandeis, es el derecho a que lo dejen a uno en paz. La expresión es de 1928, pero en su argumento el juez Brandeis se refiere al espíritu de los constituyentes norteamericanos:

Los redactores de nuestra constitución trataron de garantizar las condiciones más favorables para la búsqueda de la felicidad. Reconocían la importancia de la naturaleza espiritual del hombre, sus sentimientos y su inteligencia. Sabían que sólo una parte del dolor, el placer y las satisfacciones de la vida se encuentra en las cosas materiales. Trataron de proteger a los estadounidenses en sus creencias, sus pensamientos, sus emociones y sus sensaciones. Les confirieron, frente al gobierno, el derecho a que se les deje en paz: el más comprehensivo de los derechos y el más valorado por los hombres civilizados. Para proteger ese

⁹ La idea es muy conocida. Según Constant, la libertad de los antiguos consistía en ejercer colectivamente las funciones públicas, mientras que la libertad de los modernos consiste en el derecho de pensar, hablar, actuar en el espacio privado sin interferencia de ninguna autoridad. Benjamín Constant, "De la liberté des anciens comparée à celle des modernes", en Marcel Gauchet (ed.), *Écrits politiques*, París, Gallimard/Folio, 1997.

derecho, toda intromisión injustificada del gobierno en la privacidad del individuo, cualesquiera que sean los medios empleados, debe considerarse una violación de la cuarta enmienda.¹⁰

Es el liberalismo que tiene en mente Ortega y Gasset, cuando habla de los castillos, donde sólo se preocupa por la limitación del poder público, para amparar la vida privada. Y desde luego es perfectamente compatible con un gobierno monárquico.

En los 30 años mal contados que van de 1789 a 1820, las cosas cambian completamente. Vertiginosamente se suceden la guerra de Independencia de los Estados Unidos, la Revolución francesa, la Revolución de Haití, las guerras de independencia de los países hispanoamericanos. En todos los casos se plantea el problema de la soberanía, quién gobierna, se afirma de una manera u otra la soberanía popular, circulan declaraciones de derechos. El liberalismo es muy distinto de ahí en adelante.

¹⁰ Es el voto disidente del juez de la Suprema Corte de los Estados Unidos, Louis Brandeis, proceso *Olmstead vs. U.S.*, de 1928, en https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/277/438#writing-USSC_CR_0277_0438_ZD (15 de agosto de 2017).

Algunos, Edmund Burke por ejemplo, se mantienen en las viejas ideas. La mayoría, sin embargo, toma como punto de partida la necesidad de un régimen representativo, con todos los matices que se quiera. Para los fundadores de los Estados Unidos, que se han sublevado contra la arbitrariedad de la monarquía, la autoridad pública no puede imponer una ley sin la participación de quienes han de obedecerla (es otra manera de interpretar la limitación del poder). En los términos que emplea John Dunn, hay dos modos de conseguir que un ser humano obedezca y haga algo: persuadirlo o coaccionarlo;¹¹ y en esa disyuntiva, la mayoría de los liberales de principios del siglo XIX pensó en la necesidad de alguna forma de representación.

Así se incorpora al ideario liberal otro conjunto de derechos, significativamente distinto del primero: libertad de asociación, libertad de manifestación y, sobre todo, el derecho a votar y ser votado, es decir, los derechos políticos. No hay una postura uniforme. Benjamin Constant, que escribe bajo la sombra del terror, en la Revolución francesa, aprecia sobre todo los viejos derechos civiles. Los liberales hispanoamericanos tienen que plantearse

¹¹ John Dunn, *Libertad para el pueblo. Historia de la democracia*, México, FCE, 2014, p. 162 (edición electrónica formato ePub).

radicalmente el problema del Estado, necesitan diseñar sistemas representativos.

La discusión importante a lo largo del siglo XIX se refiere a la extensión del sufragio, porque hay una resistencia generalizada a hacerlo universal. Y por eso se ponen requisitos ya sea de propiedad, ya sea de educación, para evitar la tiranía irresponsable del *demos*. Pero el liberalismo no se desentiende de la pregunta de quién debe ejercer el poder y, la mayoría de las veces, con toda clase de matices responde siempre que debe ser la colectividad de los ciudadanos. O sea, que aquel liberalismo más o menos aristocrático, monárquico a veces, es también democrático.

Pero la evolución no se detiene allí. En cuanto se plantea la posibilidad de ampliar el derecho al voto surgen las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos para elegir sensatamente. En lo fundamental coinciden liberales, conservadores, progresistas, republicanos: no cualquiera puede votar, no cualquiera está capacitado para votar. Porque todos piensan, en resumidas cuentas, que los pobres no están en condiciones de elegir libremente. Ahora bien, planteado así el problema se puede optar por una de dos salidas, o restringir el voto y acordarlo sólo para quienes tienen bastante dinero y educación o procurar que los pobres

también tengan suficiente educación y seguridad económica para votar en libertad.

La mayoría de los liberales, en la primera mitad del siglo XIX, se inclinaron por el voto censitario. Pero con el paso del tiempo resultó insostenible. La barrera de la educación se mantuvo un poco más, parecía más razonable pedir que los electores al menos supiesen leer y escribir. Pero para mantenerla hubo que comprometer al Estado con un sistema de educación pública. Entre nosotros, en el constituyente de 1857, lo argumentó así Ponciano Arriaga: no dar derecho al voto a los analfabetas significaba castigarlos por algo que no era culpa suya, por algo que en el fondo era una falla del Estado, que no había podido ofrecerles educación.

Para abreviar, la afirmación de la igualdad de derechos inspira inmediatamente una crítica muy obvia. Si no se acompañan de otras medidas para garantizar su ejercicio, para paliar en algo la desigualdad, son derechos puramente formales, huecos, insignificantes o, peor, engañosos. Es el argumento fundamental de la crítica socialista de la democracia burguesa, del derecho burgués, pero es también frecuente entre los liberales en la segunda mitad del siglo XIX.

El ejemplo más cercano es el del llamado “nuevo liberalismo” en la Gran Bretaña. Thomas Hill Green, por mencionar un caso, era partidario del sufragio universal, pero también de la educación obligatoria:

Sin el dominio de ciertas artes y conocimientos elementales, el individuo es tan realmente inválido en la sociedad moderna como por la pérdida de un miembro o por debilidad de constitución. No es libre para desarrollar sus facultades. Con vistas a asegurar tal libertad entre sus miembros, está ciertamente dentro de la esfera del Estado el evitar que los niños crezcan en esa clase de ignorancia que realmente les impide una carrera libre en la vida [...]¹²

Desde luego, considera las objeciones que opondría el liberalismo clásico a esa intervención del Estado, esa y otras. Las defiende sin complicarse la vida: “Hemos de tomar a los hombres como son [Y mientras no cambien] es cosa del Estado asegurarse de que los jóvenes ciudadanos crecerán en la salud y con los conocimientos

¹² Thomas Hill Green, “La legislación liberal y la libertad de contratación”, en Bramsted y Meluish, *op. cit.*, p. 107.

necesarios para su libertad real".¹³ Leonard T. Hobhouse era igualmente explícito: "La soberanía popular es un artículo del credo liberal",¹⁴ decía, cuyos ideales distintivos son la libertad y la igualdad.¹⁵ Y por ese camino llegaba a la conclusión de que los propósitos del liberalismo y el socialismo no eran contradictorios, sino complementarios, a menos que se pervirtiese su significado. El párrafo siguiente es elocuente:

El principio de la libertad puede convertirse en un desagradable evangelio de la competencia comercial, en el que se condena la ayuda mutua como un medio para salvar de las consecuencias de su carácter a los inútiles y los ineficientes, y en el que se reprimen los impulsos de piedad y benevolencia, y se alienta el interés egoísta, investido con la santidad de un estricto deber. Así el mérito se mide por el éxito, y el estándar del éxito es la capacidad para hacer dinero.¹⁶

¹³ *Ibidem*, p. 108. Green prácticamente equipara libertad y realización personal, piensa que la libertad sólo puede ser real si el individuo es consciente y es capaz de elegir con pleno conocimiento. Ver Colin Tyler, *The Metaphysics of Self-realisation and Freedom. The Liberal Socialism of Thomas Hill Green*, Exeter, Imprint Academic, 2015, p. 118.

¹⁴ Leonard T. Hobhouse, *Democracy and reaction*, Londres, Forgotten Books, s.f., p. 141.

¹⁵ *Ibidem*, p. 217.

¹⁶ *Idem*.

Otra vez, igual que Green, hace una crítica realista de la doctrina. Es un hecho que una parte considerable de la población vive en la pobreza, o casi en la pobreza: “es claro que el sistema de competencia industrial no ha sido capaz de satisfacer la exigencia ética incorporada en la noción de un ‘salario suficiente’. Y no hay esperanza de que pueda ofrecer a todos la existencia saludable e independiente que debería ser un derecho para todos los ciudadanos de una sociedad libre [...]”.¹⁷ De modo que eso tiene que ser responsabilidad del Estado.

Me he detenido un poco porque ese liberalismo está precisamente en las antípodas del neoliberalismo y el contraste ayuda a entender en qué consiste. Está claro que para Hobhouse, o para Thomas Hill Green, la democracia es parte del programa liberal. Pero no sólo eso. En resumidas cuentas, los argumentos de ambos ponen de manifiesto que si se concede prioridad a los derechos políticos o a la realización personal, a la autonomía, tarde o temprano se termina pidiendo educación, salud pública, seguridad social, y más. Porque de otro modo los derechos políticos pierden sentido, están vacíos.

Pero todavía hay otro giro a principios del siglo XX que interesa para entender el neoliberalismo. En la segunda

¹⁷ Leonard T. Hobhouse, *Liberalism*, Proyecto Gutenberg, edición electrónica, p. 43.

mitad del XIX, al amparo de los derechos políticos, se habían formado sindicatos, partidos obreros, que consiguieron cambios mayores en la regulación del sistema económico y sobre todo en el mercado laboral: la prohibición del trabajo infantil, la limitación de la jornada de trabajo, el descanso semanal. En el primer tercio del nuevo siglo, una serie de acontecimientos obliga a pensar de nuevo el programa del liberalismo.

En primer lugar está la Gran Guerra de 1914. Concretamente la movilización masiva en Europa y en Estados Unidos. Millones de ciudadanos fueron llamados a filas y pasaron años en las trincheras, millones murieron, o quedaron mutilados. Al terminar el conflicto no era nada fácil decir a los soldados desmovilizados que se volviesen a casa, a su empleo de siempre o al desempleo y que se plegasen pacíficamente a las reglas del mercado. La masa de antiguos combatientes fue seguramente la fuerza política más importante en Europa entre las dos guerras (entre los antiguos combatientes se formó el fascismo en Italia, el nacionalsocialismo en Alemania). Se hizo necesaria alguna clase de política social.

Pero había algo más. Durante la guerra se había puesto la economía bajo control político, se había organizado la producción, la distribución, el mercado de trabajo, los precios

para apoyar el esfuerzo bélico. Y la economía de guerra había funcionado. Ya no era posible, después de eso, argumentar que el mecanismo de la economía no permitía interferencias políticas. O sea, que no había excusas verosímiles para mantener una política económica pasiva.¹⁸

Como si faltara algo, estaba la revolución bolchevique. La Unión Soviética inspiraba en esos años toda clase de ilusiones. Repentinamente la idea de una sociedad sin clases, que habían predicado los socialistas desde hacía medio siglo, se había materializado y era una realidad concreta en Europa. Las expropiaciones, la colectivización, la planificación central de la economía, el programa completo estaba ahí a la vista, como una alternativa real. Inspiración para unos, amenaza para otros, en cualquier caso los programas de los partidos políticos tenían que hacerse cargo de esa novedad.

Y finalmente llegó la crisis de 1929. El breve, desigual auge de la posguerra desapareció y las economías de Estados Unidos, de Europa, se hundieron vertiginosamente. El desempleo masivo se convirtió en el rasgo característico,

¹⁸ Por esa razón dice Élie Halévy que la Gran Guerra señala el inicio de la época de las tiranías (ver Élie Halévy, *L'Ère des tyrannies. Études sur le socialisme et la guerre*, París, Les Belles Lettres, 2016).

definitivo, de la época, había que hacer algo para remediarlo. Se han publicado recientemente libros de historia económica, especulativos, para dar pábulo a la vieja tesis de Ludwig von Mises, a saber: que los intentos de regular el mercado laboral, cuidar el empleo o proteger a los desempleados contribuyeron a que la crisis se prolongase más de lo necesario y que había que haber dejado al mercado funcionar libremente y que los desempleados padeciesen lo que debían padecer, hasta que volviese el equilibrio de manera natural. En ese momento, ningún político responsable, en Europa o en Estados Unidos, pensó que fuese posible nada de eso. Y así surgió el keynesianismo, y con toda su improvisación, el New Deal (y así también, al calor de la crisis, el fascismo).

El antiguo régimen decimonónico: parlamentario, liberal, elitista, había quedado sepultado en las trincheras de Verdun, de Somme. Las alternativas explícitamente anti-liberales. El fascismo, el comunismo, abren un horizonte nuevo que para muchos resulta sumamente atractivo. En general son años turbulentos, sombríos, sobre los que pesa la amenaza constante de la guerra. Dos títulos, dos libros de enorme impacto, explican el clima cultural de la época: *La decadencia de Occidente*, y *La rebelión de las masas*.¹⁹

¹⁹ *La decadencia de Occidente*, de Oswald Spengler, se publicó originalmente entre 1918 y 1923, y *La rebelión de las masas*, de Ortega y Gasset, en 1930.

El liberalismo parece estar en un callejón sin salida, el nuevo siglo se antoja intensa, beligerantemente democrático y antiliberal. En ese contexto, la idea de Ortega y Gasset tiene una sonoridad muy distinta. Y ahora sí, empieza nuestra historia.

| El Coloquio Lippmann

En ese clima de amenazas, de violencia apenas soterrada, tiempo de uniformes, himnos y banderas, movimientos de masas, fue convocada en París la reunión que vendría a ser conocida como el Coloquio Walter Lippmann. La convocó el filósofo Louis Rougier con el propósito explícito de festejar la publicación del libro de Walter Lippmann, *The Good Society*.²⁰ Asistieron, además del propio Lippmann, académicos, funcionarios públicos, periodistas, empresarios de casi toda Europa. Wilhelm Röpke y Alexander Rüstow, de Alemania; Ludwig von Mises, Alfred Schutz, Stefan Possony y Friedrich Hayek, de Austria; John Bell Condliffe, de Inglaterra; Jacques Rueff, Etienne Mantoux,

²⁰ La obra, de 1937, se tradujo al francés como *La cité libre* (París, Librairie Médicis, 1938) y en México como *Retorno a la libertad* (México, Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana, 1940).

Robert Marjolin y Auguste Detoef, de Francia, y José Castillejo, de España.²¹

El propósito de la reunión era hacer frente a la crisis del liberalismo: recuperar, regenerar, reconstruir el liberalismo amenazado por los sistemas totalitarios. En eso estaban todos de acuerdo. El tema aparece en la obra de muchos de ellos en esos años. El problema consistía en saber qué liberalismo se quería recuperar. Todos, o prácticamente todos los asistentes, coincidían en que el liberalismo clásico no era lo que hacía falta. Sobre todo criticaron la idea de que el Estado debía tener una actitud fundamentalmente pasiva, dejar hacer y dejar pasar. Todos pensaban que era necesario un Estado mucho más activo que defendiese el mercado, que procurase activamente la ampliación del mercado.

No es difícil de entender. Históricamente, como ha mostrado Karl Polanyi,²² la sociedad se resiste a aceptar la lógica del

²¹ En las Actas del Coloquio aparecen registrados 26 nombres. Ver *Compte rendu des séances du Colloque Walter Lippmann*, París, Librairie Médicis, 1938 (se puede consultar la versión en español, *Actas del Coloquio Walter Lippmann*, México, Cal y Arena, 2017).

²² Karl Polanyi, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, FCE, 2003. Explica la evolución de las sociedades europeas a partir del siglo XVIII, las consecuencias deletéreas del mercado y las formas en que la sociedad se resiste (sin duda, uno de los libros más importantes del siglo XX).

mercado, trata siempre de ponerle reglas, límites, controles y trata de emplear el poder político para corregir la distribución de la riqueza. En 1938 eso estaba a la vista, no sólo en la Unión Soviética, sino en los regímenes fascistas, en el New Deal de los Estados Unidos y en todos los mecanismos de control de precios, protección de mercados, regulación del trabajo, seguridad social, que había en todas las sociedades europeas.

No hace falta seguir las discusiones del coloquio. Los problemas que se plantean son los que fácilmente se pueden imaginar. La concentración monopólica: ¿es inevitable, es necesaria, es perjudicial, hacen falta leyes para impedirla? La regulación del mercado laboral: ¿salario mínimo, seguro de desempleo, seguridad social, empleo público? La planificación: ¿es la única alternativa para preparar la guerra, es más eficiente, es inevitable? Se dejan oír algunas voces disidentes pero la respuesta en todos los casos es la misma: el mercado. Es la mejor solución, en muchos casos la única solución y lo demás son espejismos.

En resumen, deciden crear una sociedad para la renovación del liberalismo y definen los rasgos básicos de un programa. En lo que están todos de acuerdo, lo formula así Louis Rougier en la primera sesión, es en que el criterio para identificar al liberalismo es el libre juego de los

precios. La definición parece un poco rara. Desde luego está muy lejos de la idea del liberalismo de John Stuart Mill, también de las de Thomas Paine, Tocqueville, Locke, Alcalá Galiano, Mazzini o Benjamin Constant. No se refiere en absoluto a las libertades políticas, tampoco da mayor importancia a los derechos civiles.²³

A partir de esa idea, en el curso de las conversaciones definieron tres principios básicos para un programa. Primero, la necesidad de un Estado fuerte, activo, que se ocupe de proteger el mercado; segundo, la necesidad de dar prioridad a las libertades económicas, por encima de las libertades políticas, y tercero, contrarrestar la tendencia hacia la expansión de lo público: planificación, bienes públicos, servicios públicos, empresas públicas. Deciden también dar un nombre al programa y optan por neoliberalismo.

²³ Adelantemos: por ese motivo pudo Hayek, en una famosa entrevista para el diario chileno *El Mercurio*, hacer el elogio de la dictadura de Pinochet, diciendo que podía ser más liberal que una democracia. Por supuesto, eso significa que para el liberalismo, el de Hayek, no tienen importancia la libertad de expresión, la libertad de asociación, el derecho de voto (“Evidentemente, las dictaduras entrañan riesgos. Pero una dictadura se puede autolimitar y si se autolimita puede ser más liberal en sus políticas que una asamblea democrática que no tenga límites. [La dictadura] puede ser la única esperanza [...], puede ser la mejor solución a pesar de todo”, Friedrich Hayek, entrevistado por *El Mercurio*, Santiago de Chile, 9 de abril de 1981).

En ese contexto evoca Castillejo el argumento de Ortega y Gasset sobre liberalismo y democracia.²⁴ Y allí, por supuesto, tiene una sonoridad muy diferente.

La política aparece en todas las conversaciones, lo que es lógico, la reunión es a fines de agosto de 1938 y todos saben que se avecina la guerra. Pero no sólo les preocupan los totalitarismos, aunque haya constantes referencias a Italia, Alemania, la Unión Soviética. Piensan también en los riesgos que entraña el sistema democrático, y no el menor, por supuesto, prestarse para encumbrar a alguien como Hitler.

En general, hablan todos en un tono claramente despectivo de la soberanía popular, de las masas. Repiten los motivos aristocráticos: la ignorancia de las masas, el resentimiento, la facilidad con que se dejan llevar por cualquier demagogo. Se diría que son los tropos de la retórica contraria al sufragio universal de la primera mitad del siglo XIX, pero con una nueva intensidad. Según Louis Rougier, “las masas siempre están dispuestas a abandonar su libertad”;

²⁴ Concluye que “cuando la democracia se vuelve absoluta y la ley es sólo la voluntad arbitraria de una mayoría, el liberalismo es también antidemocrático [...]”, *Compte rendu...*, *op. cit.*, p. 21.

según Mises, “tienen cierta inclinación hacia la crueldad, la venganza y hasta el sadismo”; según Louis Marlio, el problema son claramente los pobres, porque aceptan lo que sea si se les promete el bienestar: “las masas desnutridas se entregan completamente al dictador”.

Están en el ambiente, es bastante obvio, las ideas de Ortega y Gasset en *La rebelión de las masas*. Castillejo se refiere explícitamente a la “minoría rectora” y la responsabilidad que le toca de guiar, educar, orientar a las masas. En los términos en que se lo plantean, el problema fundamental, casi único, es que las masas no entienden el funcionamiento de la economía, esperan lo que no puede ser y por eso se dejan llevar por los demagogos. Las masas están inconformes con su suerte, no se resignan a tener bajos salarios, protestan cuando hay desempleo, se quejan de que los ricos tengan dinero y querrían que alguien, el Estado, se encargase de repartir la riqueza.

El miedo a la democracia se manifiesta de varios modos, pero el reparo de fondo es siempre el mismo. Los alemanes, Röpke y Rüstow, influidos en eso por el pensamiento de Carl Schmitt, piensan que la democracia parlamentaria permite que el gobierno sea capturado fácilmente por intereses particulares. Para Louis Marjolin el problema, difícil de remediar, es la conciencia política de la clase obrera:

“En cuanto el proletariado adquirió suficiente poder para ejercer presión sobre el Estado de manera determinante, el liberalismo estaba condenado”.²⁵ Castillejo pone como ejemplo el caso español en un párrafo notable:

Pero bajo la influencia de las ideas democráticas se dijo que la mayoría era soberana, y que la ley y el orden legal no son más que la expresión de la voluntad del pueblo, que en todo momento es libre de decidir sin restricciones. Eso desmanteló el sistema legal en que se fundaba la democracia. En España se dijo: “ya que somos soberanos, cambiemos las leyes para redistribuir la riqueza, “entre las masas”, bajo gobiernos socialistas, “entre los privilegiados”, bajo gobiernos reaccionarios. Los más temibles demagogos no eran los de baja posición económica, sino los que habían llevado una vida más confortable e incluso tenían cierta cultura. Estudiaron la situación y dijeron: “Nosotros somos el soberano”.²⁶

Es una extraña caricatura del proceso político español de los años de la Segunda República, pero ésa es harina de otro costal. Para lo que nos interesa, está claro que el problema es la intención de redistribuir la riqueza y que en la

²⁵ *Ibidem*, p. 67.

²⁶ *Ibidem*, p. 68.

raíz está la idea de que el orden legal “es expresión de la voluntad del pueblo”. La siguiente intervención es de Louis Rougier, que hace una defensa de la democracia liberal, “fundada en la limitación del poder del Estado, el respeto a los derechos del hombre y del ciudadano, la subordinación de los poderes legislativo y ejecutivo a una instancia jurídica superior”.²⁷ La alternativa es la democracia socializante, que afirma “la soberanía de la masa” y que fatalmente desemboca en la demagogia.

En resumen para ambos, y para el resto de los participantes igualmente, la idea de la soberanía popular es peligrosa, hace falta ponerle límites. Sobre todo para proteger la propiedad, el mercado, el mecanismo de los precios. La dificultad está en dar un fundamento al derecho, a la limitación del poder, a esa “instancia jurídica superior” que no sea la voluntad de la mayoría.

El programa del neoliberalismo, tal como se bosqueja en el Coloquio Lippmann, tiene una veta clara explícitamente antidemocrática. Para proteger el mercado, que es la piedra de toque del liberalismo, es necesario poner las libertades económicas más allá de la política, fuera del alcance de las mayorías.

²⁷ *Ibidem*, pp. 68-69.

| **La ofensiva neoliberal**

El proyecto de formar un Centro de Estudios para la Reconstrucción del Liberalismo, que fue el resultado más concreto del Coloquio Lippmann, y el propósito inicial de Rougier, quedó en eso, en proyecto, porque al año siguiente comenzó la guerra. Y para cuando terminó, seis años después, la magnitud de la destrucción, las decenas de millones de muertos, las necesidades de la reconstrucción, los millones de soldados que regresaban a casa, dieron lugar a un panorama enteramente distinto.

No es difícil de entender, pero no sobra anotararlo. En primer lugar estaban los soldados desmovilizados: millones de soldados de todos los países que volvían a su tierra, que volvían a la vida civil y a los que no se podía abandonar a su suerte. Necesitaban empleos, necesitaban la protección de un sistema de seguridad social, necesitaban educación. Pero además estaba la urgencia de reconstruir

Europa, Japón y los demás escenarios de la guerra, cuya infraestructura había sido sistemáticamente arrasada. Las dos cosas requerían una masiva inversión de recursos públicos y una orientación política de la economía. El resultado: economía mixta, Estado de bienestar, fue producto no de una doctrina sino de la necesidad.

El radicalismo liberal de Sir William Beveridge define bien el espíritu del tiempo. El programa se puede resumir con facilidad. Para llevar una vida feliz y útil todo ciudadano necesita tres cosas: “liberación de la miseria y del temor a la miseria; liberación de la ociosidad y del temor a la ociosidad impuesta por el desempleo; y liberación de la guerra y del temor a la guerra”.²⁸ Naturalmente, eso significa que hace falta una intervención masiva del Estado. Pero lo más interesante, lo que interesa para nuestra historia, es que el razonamiento de Beveridge pone de cabeza literalmente las tesis de los neoliberales del Coloquio Lippmann: “No todas las libertades, dice, tienen la misma importancia [...] La esencia del liberalismo consiste en distinguir entre las libertades esenciales, que hay que preservar a toda costa, y las libertades menores, que deben preservarse

²⁸ Sir William Beveridge, *Why I am a Liberal*, en Bramsted & Meluish, *op. cit.*, vol. VI, p. 36 (el texto de Beveridge es de 1945).

sólo en tanto concuerden con la justicia social y el progreso social".²⁹

Significativamente, las que considera esenciales son las libertades personales (culto, palabra, imprenta, estudio, profesión) y las libertades políticas (reunión y asociación). Y no las libertades económicas. El corolario es previsible:

Sin perjuicio de estas libertades esenciales, el poder del Estado debe emplearse tanto como haga falta para proteger a los ciudadanos contra los males sociales de la miseria, la enfermedad, la ignorancia, la inmundicia y la ociosidad, del mismo modo que se emplea para protegerlos contra el robo y la violencia en el interior y contra los ataques del extranjero.³⁰

El resultado fue un periodo de 30 años de expansión económica, muy notablemente de Europa y de Estados Unidos, pero también del resto del mundo, con una fuerte participación estatal.

Había otras cosas aparte de las consecuencias materiales de la guerra. El definitivo, o casi definitivo descrédito del

²⁹ *Ibidem*, p. 40.

³⁰ *Idem*.

racismo, aparte de la debilidad de las metrópolis europeas, condujo a la descolonización general de Asia y África en menos de dos décadas. Y a los nuevos estados les urgía poner en práctica un programa de modernización, desarrollar la infraestructura, la industria nacional, la educación. De nuevo, eso significaba una intervención directa del Estado para organizar la producción, la inversión, el ingreso. Y estaba también, por supuesto, la existencia de la Unión Soviética como un modelo alternativo particularmente atractivo para los países empeñados en una industrialización acelerada y como un polo de influencia política, militar y económica que no se podía pasar por alto. Finalmente, estaba la memoria de la Gran Depresión de 1929 y sus consecuencias.

En resumen, en las tres décadas de la larga posguerra no había margen para el neoliberalismo. Sencillamente no se podía proponer que el mercado se hiciese cargo de todo. Pero además la economía mixta funcionaba: había crecimiento, empleo, aumento de la productividad, una más equitativa distribución del ingreso y había estabilidad política. Y un optimismo inquebrantable.

La situación cambió dramáticamente en los años setenta. El grupo del Coloquio Lippmann, algunos de ellos, con algunas adiciones, había formado la Sociedad Mont Pélerin

en 1947. El propósito era parecido, restaurar el liberalismo, pero había ya un peso decisivo de socios estadounidenses y financiamiento de empresarios estadounidenses.³¹ Al llegar la crisis de mediados de los años setenta habían elaborado un programa económico completo que ofrecía una alternativa radical.

No hace falta entrar en detalles, porque no se trata de eso nuestra historia. El fin del orden de la posguerra se anuncia con la crisis del petróleo de 1973, el fin del patrón-dólar en el sistema monetario internacional y la coincidencia impen-sada del estancamiento con la inflación. Consecuencias de todo eso, secuelas de los movimientos de los sesenta, en los países centrales se multiplican las protestas, las huelgas, sobre todo las huelgas de servicios públicos y finalmente detona el terrorismo: OLP, IRA, Brigadas Rojas, RAF, ETA.

No es extraño que hubiera la sensación, bastante general, de que estaba mal todo: los partidos, los sindicatos, la política económica, los servicios públicos. Los neoliberales: Hayek, Friedman, Becker, decían eso mismo. Tenían

³¹ La historia se ha contado ya bastantes veces. Acaso el panorama más completo sea el que ofrece el volumen de Philip Mirowski y Dieter Plehwe (eds.), *The Road from Mont Pelerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Harvard University Press, 2009.

propuestas muy concretas para controlar la inflación, para reducir el desempleo, derivadas de una crítica general, sistemática, muy consistente, de la política económica de los 30 años anteriores. Y ofrecían soluciones nuevas, o que parecían nuevas, y que sintonizaban bien con el ánimo dominante.

En general, se trataba de un gran programa de privatización en el que resonaban algunos motivos de la rebelión cultural de los años sesenta: el individualismo, el antiautoritarismo, la crítica de la burocracia, de los reglamentos, de la política. Pero todo eso es conocido. Me interesa sobre todo destacar uno de los elementos de la discusión de los setenta: el informe de la Comisión Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias.

En síntesis, lo que decían Crozier, Huntington y Watanuki era que “los sistemas democráticos son viables”, a condición de que el público “se haga cargo de la sutil interrelación entre libertad y responsabilidad”.³² Apuntaban, como disfunciones de la democracia la deslegitimación de la autoridad, la fragmentación de los partidos, las inclinaciones

³² Michael J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press, 1975, p. i.

nacionalistas y, sobre todo, fue la expresión que hizo famoso el informe, la "sobrecarga" de los gobiernos. Según su explicación, se exigía cada vez más de los gobiernos, se esperaba cada vez más de ellos, por varias razones: por el aumento de la participación política, por la formación de nuevos grupos, por la diversificación de las tácticas y los medios de presión, y por la convicción general de que el gobierno debía hacerse cargo de satisfacer las más diversas necesidades sociales.

El resultado ha sido una "sobrecarga" del gobierno y una expansión del papel del gobierno en la economía y en la sociedad [...] Esa expansión de la actividad del gobierno hay que atribuirla no tanto a la fortaleza del gobierno, sino a su debilidad, y a la incapacidad o la falta de voluntad de los líderes para rechazar las exigencias que formulan grupos numerosos y funcionalmente importantes [...] La idea democrática de que el gobierno debe ser sensible, atender al pueblo, genera la expectativa de que el gobierno se haga cargo de satisfacer las necesidades y corregir los males que afectan a grupos concretos en la sociedad.³³

El problema es estructural porque los políticos están obligados a afrontar elecciones periódicamente, no podrían

³³ *Ibidem*, p. 164.

hacer otra cosa: "Dadas las exigencias de grupos empresariales, los sindicatos y los beneficiarios de la generosidad del gobierno, es difícil, si no imposible, para los gobiernos democráticos reducir el gasto, aumentar los impuestos, o controlar precios y salarios".³⁴ Imagino que no hace falta abundar más en ello: en un lenguaje más técnico, o pretendidamente técnico, es el retorno de los argumentos del Coloquio Lippmann sobre la democracia. El problema, otra vez, es que la gente no entiende de límites, pide lo que no puede ser, provoca la sobrecarga del gobierno y, por ese camino, también la ruina del sistema.

Acaso conviene una aclaración. La crisis de los años setenta era absolutamente real y uno de sus componentes era el déficit público prácticamente crónico del Estado de bienestar. Parece muy verosímil, casi de sentido común, la tesis de la "sobrecarga": la gente siempre pide más, los grupos organizados piden más y las necesidades de la competencia democrática hace que los políticos se vean tentados a ofrecer cada vez más, hasta la bancarrota. Insisto, parece muy verosímil, pero no es la única explicación posible. En su momento hubo otras, algunas muy diferentes. Pienso por ejemplo en la tesis de James O'Connor sobre la crisis fiscal del Estado que escribía en 1973. En términos

³⁴ *Idem.*

muy simples, O'Connor argumentaba que había una brecha estructural entre el ingreso y el gasto del Estado, porque la economía capitalista depende de la socialización de los costos y la privatización de las ganancias del proceso de producción. El Estado tiene que contribuir al proceso de acumulación mediante inversiones que permitan el aumento de la productividad y, al mismo tiempo, tiene que contribuir a la legitimación del conjunto mediante el gasto social. Las dos funciones, acumulación y legitimación, están permanente y necesariamente en tensión.³⁵ No hace falta extenderse más, aunque el texto de O'Connor merecería ser leído de nuevo. Me interesa sólo subrayar la diferencia. El neoliberalismo y, en la misma veta, el Informe de la Trilateral ven el déficit y consideran que el problema es la democracia, consideran que el problema es que la gente exija de manera irresponsable, y concluyen que es necesario limitar de alguna manera la democracia. De otro lado, O'Connor tiene a la vista el mismo fenómeno pero piensa que el problema está en la economía, en las reglas que gobiernan el sistema productivo.

El neoliberalismo no tiene un programa cerrado, no es una doctrina única, definida de una vez por todas, sino una tradición intelectual en la que, a partir de un pequeño conjunto

³⁵ James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2009 [1973], p. 5 y ss.

de premisas compartidas, caben numerosas variaciones. La traza básica está ya en el Coloquio Lippmann donde hay también desacuerdos sobre muchas cosas y discusiones a veces bastante ásperas.³⁶ En lo que están todos de acuerdo es en dar prioridad a las libertades económicas, emplear los recursos del Estado para proteger el mercado, e impulsar un programa general de privatización. La idea básica, verdadera piedra de toque de todo el modelo, es la superioridad del mercado como mecanismo de organización económica. De ahí resulta todo lo demás.

En el fondo, más o menos inarticulada, late siempre la fantasía de que el mercado sea un orden natural. Y por eso se argumenta que cualquier interferencia con el libre movimiento del mecanismo de los precios producirá necesariamente un resultado peor, puesto que introducirá una distorsión artificial. Nada más discutible. Para empezar, porque el mecanismo de los precios está siempre interferido, digámoslo así, por toda clase de elaboraciones legales. Pero ése es otro asunto.

Ese énfasis en el mercado, convertido en rasgo definitorio del orden liberal, explica la afinidad que hay entre

³⁶ Los desacuerdos más notorios se producen entre los austriacos (Ludwig von Mises, Friedrich Hayek) y los alemanes (Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow), partidarios estos del "ordoliberalismo".

el neoliberalismo como movimiento intelectual y la tradición de la economía neoclásica. Desde luego, no son la misma cosa. Hay neoliberales, tan notables como Ronald Coase, presidente de la Mont Pèlerin Society, que son sumamente críticos de los métodos formales de la economía neoclásica,³⁷ lo mismo que hay economistas neoclásicos, como Paul Krugman, que no tienen nada que ver con el neoliberalismo. Dicho eso, es claro que algunos de los supuestos fundamentales de la economía neoclásica son indudablemente útiles como apoyo para las tesis liberales, y creo que tiene su importancia señalarlo.

En primer lugar está la idea de que los mercados están en equilibrio y que siempre vuelven al equilibrio. En la práctica no tiene mucho sentido, quiero decir que el equilibrio es tan sólo una posibilidad matemática, que sirve para diseñar modelos. Pero si se asume como si fuese un hecho, un hecho natural además, y se entiende el equilibrio en el sentido que tiene la palabra en su uso ordinario, entonces resulta ser un argumento poderoso contra cualquier forma de intervención pública (que por definición ocasiona desequilibrios). Algo parecido sucede con la idea de

³⁷ Las críticas de Ronald Coase son conocidas, están en numerosos textos suyos. Entre los más famosos: Ronald Coase, "The Lighthouse in Economics", en *Journal of Law and Economics*, vol. 17, núm. 2, octubre de 1974, y desde luego "Economics and Contiguous Disciplines", en *The Journal of Legal Studies*, vol.7, núm. 2, junio de 1978.

una distribución óptima, un resultado óptimo; la expresión tiene un sentido técnico muy concreto: otra vez, es una posibilidad matemática, ni justa ni deseable, no es el mejor resultado posible, es decir, no es óptimo en el sentido ordinario de la palabra. Pero eso tiende a pasarse por alto.

En general la tradición neoclásica se presta con facilidad para un uso ideológico porque trabaja con modelos contrafácticos: situaciones estilizadas en las que individuos abstractos –egoístas, racionales, aislados– actúan con el solo propósito de “maximizar” algo. En modelos así las conclusiones están siempre implícitas en las premisas y si se cambia cualquiera de ellas cambia el resultado.³⁸ Nada en el mundo real permite refutar lo que dice un modelo, porque el modelo no pertenece al mundo real, nunca se cumplen todos los supuestos.³⁹

Pero vuelvo al argumento. El éxito del neoliberalismo en los años setenta estriba en que podía ofrecer una solución muy sencilla, drástica, definitiva, para salir del marasmo

³⁸ Abundan las críticas, más o menos incisivas. Sobre lo que significa un análisis social que prescinda del contexto, Ian Shapiro, *The Flight from Reality in the Human Sciences*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

³⁹ Adicionalmente, si la economía se reduce al análisis de la elección, mediante un cálculo de costos y beneficios, es posible aplicar los modelos a cualquier campo de la actividad humana si se asume que siempre se trata de maximizar algo, lo que sea.

económico. Pero el mercado no es sólo el mecanismo más eficiente, es también moralmente superior. Y ello por dos razones. La primera es que el mercado es el único orden compatible con la libertad humana. La segunda, que contribuye a forjar virtudes: las severas, exigentes virtudes del pasado.

En aquellos años, apenas pasada la efervescencia cultural de los años sesenta, la invocación de las virtudes del pasado tenía una resonancia muy particular. Margaret Thatcher lo dijo alguna vez con perfecta claridad: "la economía es el método, el objetivo es cambiar el corazón y el alma de la gente". El mercado, esa era la idea, recompensa a los hombres prudentes, trabajadores, austeros, responsables, y contribuye a afirmar la autoestima.⁴⁰ En resumidas cuentas, la receta neoliberal proponía reemplazar la "cultura de la dependencia" del Estado de bienestar por una "cultura empresarial" de la iniciativa individual, la independencia y la responsabilidad.

Todo eso justifica la importancia que se confiere al mercado, a las libertades económicas. Pero hace problemática la relación del programa neoliberal con el Estado, la política,

⁴⁰ David Marquand, *Decline of the Public. The Hollowing out of Citizenship*, Oxford, Polity, 2004, pp. 90, 104-105.

y sobre todo con la democracia. Dice Wendy Brown: “Conforme el neoliberalismo lanza una guerra contra los bienes públicos y contra la idea misma de un público, incluida la ciudadanía más allá de la pertenencia, reduce de modo dramático la vida pública sin matar la política”.⁴¹

Por un lado, el neoliberalismo es abierta, beligerantemente enemigo del Estado, pero por otro lado lo necesita, necesita un Estado fuerte, activo, con un programa firme de defensa del mercado. De modo parecido, el neoliberalismo es individualista, antiautoritario, rechaza cualquier forma de coerción pero necesita que haya un límite a lo que los individuos pueden decidir en un sistema democrático.

⁴¹ Wendy Brown, *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*, México, Malpaso, 2015, p. 48.

| **El problema del Estado**

La definición frente al Estado es un asunto vidrioso para cualquiera de las tradiciones liberales. No tiene ningún misterio. El propósito fundamental del liberalismo es la limitación del poder y muy especialmente la limitación del poder del Estado. Pero el recurso básico, indispensable, para garantizar la libertad es el Estado. En el caso del neoliberalismo la ambigüedad es más acusada porque su programa añade intensidad a los dos polos: necesita más Estado, un Estado más activo, capaz de contener los intentos de la sociedad de sujetar, controlar o regular el mercado, es decir, que no preste su autoridad para interferir con el mecanismo de los precios. La solución, en general, consiste en defender al Estado como "Estado de derecho".

No es nuevo ni tiene nada de raro que se asocie la defensa del libre mercado al derecho, incluso a la exigencia de "mano dura". Porque se supone, desde siempre, que el

mercado funciona bien sólo si todos los que concurren en él aceptan y cumplen las mismas reglas. Y siempre hay la posibilidad de que alguien haga trampa.⁴²

El neoliberalismo resuelve la antinomia del Estado y la libertad descomponiendo al Estado en dos elementos nítidamente distintos: el derecho y lo que seguramente habría que llamar la política. La idea original es muy simple, parece en realidad de sentido común. El derecho son reglas, la política son decisiones. El derecho es un conjunto de normas generales, de aplicación impersonal, que tienen la misma vigencia para todos y no dependen del capricho de nadie: son conocidas, abstractas, estables; la política, en cambio, consiste en organizar y ejercer el poder, consiste en imponer la voluntad de alguien: un individuo, un grupo, un partido, y por lo tanto es cambiante. El derecho pone límites, en la política se dan órdenes.

Insisto, la diferencia parece obvia: fácil de reconocer, indudable y de consecuencias clarísimas. Es un poco más complicado que eso.

⁴² Para un estudio histórico de la vinculación entre el libre mercado y la política de mano dura es magnífico el libro de Bernard E. Harcourt, *The Illusion of Free Markets. Punishment and the Myth of Natural Order*, Cambridge, Harvard University Press, 2011.

En el fondo hay un eco de la distinción clásica que está en Platón y Aristóteles entre el gobierno de las leyes y el gobierno de los hombres.⁴³ Entre las varias elaboraciones recientes de la idea vale la pena reparar en la de Michael Oakeshott que propone distinguir entre *nomocracia* y *telocracia*. Oakeshott es declaradamente conservador pero su pensamiento tiene afinidades interesantes con la tradición neoliberal, sobre todo en su idea del derecho. Según su explicación, la *telocracia* obedece a la idea de que corresponde al gobierno organizar a sus súbditos, orientar su energía, su trabajo y aprovechar los recursos de su territorio, para conseguir un propósito deliberado (*telos*), no importa si la igualdad, el bienestar de la mayoría, el desarrollo o cualquiera otro. En contraste, la *nomocracia* (el gobierno mediante la ley) supone que la tarea del gobierno es proteger un sistema de derechos, dentro del cual cada ciudadano puede escoger libremente lo que quiere hacer de su vida.⁴⁴

⁴³ La distinción está en el diálogo *De las leyes* de Platón y explicada extensamente en la *Política* de Aristóteles: “El punto de partida de esta investigación es si conviene más ser gobernado por el mejor hombre o por las mejores leyes [...]” (Aristóteles, *La política*, Madrid, Gredos, 1988, pp. 201 y ss [1286 a]). La respuesta de Aristóteles es bastante matizada pero encuentra que la mayor virtud de las leyes es que no las anima la pasión, como sí a los seres humanos.

⁴⁴ La distinción aparece muchas veces en los textos de Oakeshott. Acaso la explicación más clara, detenida, está en sus conferencias sobre las formas de la autoridad: Michael Oakeshott, “The Authority of Governments and the Obligations of Subjects”, en O’Sullivan, Luke (ed.), *Selected Writings Collection*, Reino Unido, Andrews UK Limited, 2014, edición digital, pp. 5059 y ss.

En resumen, lo que hace Oakeshott es equiparar derecho y libertad y decir, por las mismas razones, que cualquier propósito sustantivo que se proponga un gobierno significará violentar la voluntad de sus ciudadanos de alguna manera, es decir, significará obligarles a hacer algo que de otro modo no hubiesen hecho.⁴⁵ El argumento es del todo similar al que se emplea en la tradición neoliberal para establecer la prioridad del “Estado de derecho”, y de una manera particular para entenderlo.

La distinción es uno de los ejes del pensamiento de Friedrich Hayek. Vuelve a ella constantemente, la elabora de varios modos. En *Los fundamentos de la libertad* (1960) se trata de la oposición entre el mandato y la ley:

El tipo ideal de mandato determina únicamente la acción que ha de desarrollarse y no deja a aquellos a quienes se dirige la menor posibilidad de usar su propio conocimiento o de seguir sus personales preferencias. La acción realizada de acuerdo con tal mandato sirve exclusivamente a los propósitos de quien lo formuló. El tipo ideal de ley, en cambio,

⁴⁵ Para un análisis general de la tesis de Oakeshott, ver Raymond Plant *The Neoliberal State*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 1-16.

proporciona simplemente una información adicional a tener en cuenta en el momento de adoptar una decisión.⁴⁶

Eso significa que la libertad sólo es posible si la autoridad gobierna "bajo la ley". Pero esto es fundamental: "el ideal del estado de derecho presupone una concepción muy definida de lo que se entiende por ley y que no todos los actos que emanan de la autoridad legislativa son leyes en tal sentido".⁴⁷ Según Hayek, las leyes deben ser generales, abstractas, conocidas, ciertas y universales porque deben ofrecer a los individuos un marco seguro, estable y transparente para que definan sus estrategias y tomen sus decisiones. Todo lo cual significa que la legislación del Estado de bienestar, que es particularista, discrecional, sustantiva y se emplea para redistribuir recursos entre grupos de población, es más bien un sistema de mandatos y no de leyes.

En *Derecho, legislación y libertad*, 15 años más tarde, el tema es el mismo, el argumento prácticamente igual: en algún momento vagamente situado en el siglo XIX

⁴⁶ Friedrich Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, Valencia, Fundación Ignacio Villalonga, 1961, Tomo I, p. 274.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 360.

el control democrático del gobierno terminó por desvirtuar el derecho.

Se consideró a partir de tal momento “ley” cuantas disposiciones el órgano legislativo considere oportuno emitir [...] El noble término “ley” perdió así por completo su prístino significado, pasando a abarcar también una serie de decisiones legales que los fundadores del constitucionalismo no hubieran dudado en calificar de arbitrarias.⁴⁸

Está claro que para garantizar el imperio de la ley no basta con que haya un poder legislativo y un procedimiento concreto bien definido. Por debajo de la fachada, la actividad del Estado se desdobra en derecho y política, en leyes y mandatos, en libertad y coerción.

Aunque muy rara vez se diga en esos términos, en el fondo del argumento neoliberal late la idea de un derecho natural o algo parecido, es decir, un conjunto de normas que no son producto de la voluntad contingente de un grupo de legisladores, sino que han sido dictadas por la razón,

⁴⁸ Friedrich Hayek, *Derecho, legislación y libertad*, Madrid, Unión Editorial, 1982, vol. III, p. 179. Unas páginas más adelante explica que el error del que deriva la confusión “está íntimamente relacionado con la idea según la cual la mayoría debe estar autorizada a hacer cuanto le plazca” (p. 229). Obviamente, frente a eso, Hayek defiende “los verdaderos supuestos básicos de la democracia”.

y cuya autoridad está por eso por encima del Estado. Según Hayek, la decadencia del derecho y de la idea del derecho en Occidente comenzó cuando se pasó de una ley hecha por jueces y juristas a una ley dictada por el legislador. Los jueces y los juristas descubren la ley (*nomos*), los legisladores la proponen, la inventan (*thesis*).⁴⁹

La idea, que tiene una variante contractualista en James Buchanan, por ejemplo, resulta de emplear como fundamento de la filosofía del derecho el modelo básico de la economía neoclásica. Para explicar el origen del derecho, un derecho aceptable para todos, Buchanan imagina un mercado: “Consideremos un mundo sencillo de dos personas [...] una economía sin derechos [...]” en que A y B quieren consumir un bien X; como individuos racionales llegarán necesariamente a un acuerdo para estar ambos en mejor situación: “esa es una base genuina para el surgimiento de los derechos de propiedad”.⁵⁰ A partir de ahí, resulta lógico pensar que el derecho, o lo que puede ser considerado propiamente como derecho, puede inferirse del comportamiento de hipotéticos individuos racionales. La idea no ha tenido mucho éxito.

⁴⁹ *Ibidem*, vol. I, capítulo III, *passim*.

⁵⁰ James Buchanan, *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*, Buenos Aires, Katz Editores, 2009, *passim*.

Recordemos que el problema siempre consiste en resolver la antinomia del Estado y la libertad. El problema consiste en establecer y justificar la limitación del poder del Estado, y justificar también su intervención cuando haga falta. La clave está en el derecho, en el "verdadero derecho": abstracto, general, conocido, y distinguirlo de la voluntad mayoritaria y de los mandatos concretos, sustantivos, arbitrarios.

En la senda de Hayek, Laurent Cohen-Tanugui propone distinguir entre el derecho producido por el Estado y el derecho producido por la sociedad.⁵¹ Enteramente distintos, tanto como un sistema monopólico y uno de libre competencia. El ejemplo que tiene en mente, como modelo, es el de Estados Unidos, donde la sociedad se regula a sí misma, una sociedad multipolar, en la que el poder está fragmentado y el vínculo básico es el contrato. En el extremo opuesto está Francia, donde el Estado se erige en legislador en todas las materias y sustituye a la sociedad.

Por supuesto, es una elaboración fantasiosa. Pero su utilidad ideológica es bastante clara. Según Cohen-Tanugui, en Francia impera un sistema de regulación estatista

⁵¹ Laurent Cohen-Tanugui, *Le droit sans l'État*, París, Presses Universitaires de France, 1985, *passim*.

global, dentro del cual todo lo que no está expresamente permitido, está prohibido. Y en Estados Unidos sucede exactamente lo contrario: la regla básica es la filosofía de la "laguna legal" (*loophole*), según la cual todo lo que no está prohibido está permitido: "El legislador americano en general tiene confianza en que los actores decidan lo que conviene a su interés y en la 'mano invisible' para hacer que esas conductas coincidan con el interés común".⁵²

La ilusión de ese "derecho sin Estado", homólogo del mercado, permite reducir al mínimo la intervención estatal, pero exigirla precisamente para proteger la economía de mercado. El derecho está en los contratos, la función natural del Estado consiste en proteger las relaciones contractuales.

Se pueden encontrar fórmulas más extremas. Richard Posner, por ejemplo, piensa que el derecho debe estar directamente al servicio del mercado: "La ley trata de hacer que el mercado funcione y, cuando eso no es posible, trata de imitar al mercado".⁵³ Pero no hace falta insistir más, ni buscar otros ejemplos. La idea básica es que hay una

⁵² *Ibidem*, p. 47.

⁵³ Richard Posner, "Ronald Coase and Methodology", en Posner, *Overcoming Law*, Cambridge, Harvard University Press, 1995, p. 416. En otro lugar dice que el derecho debería entenderse como un mercado, y que las sanciones son el precio que se pone a la infracción.

especie de derecho natural, o algo parecido al derecho natural, que está más allá de la autoridad del Estado y que se corresponde con el orden del mercado.

Aparte de esas reglas universales, puramente formales, abstractas prácticamente todo lo que hace el Estado resulta problemático. Sobre todo, por supuesto, toda intervención que tenga un propósito sustantivo que directa o indirectamente suponga una redistribución de la riqueza. La idea básica, repetida constantemente, es que cualquier forma de regulación del mercado genera rentas, es decir, ganancias que no provienen del esfuerzo, del trabajo, del ingenio, del desempeño económico, sino de la ley.⁵⁴ Por lo tanto significa una distorsión del mercado y es por definición ineficiente.

El problema, otra vez, es la democracia. Es innegable que la regulación altera el funcionamiento del mercado, de eso se trata, de modo que beneficia a algunos y perjudica a otros. Por ejemplo, las legislaciones sanitaria, ambiental, sobre condiciones de seguridad en el trabajo, favorecen a las empresas que son capaces de asumir los costos

⁵⁴ El término de referencia para la teoría de las rentas es la llamada Escuela de Virginia, de James Buchanan y Gordon Tullock. Para un análisis de sus implicaciones véase Colin Crouch, *The Strange Non-death of Neo-liberalism*, Londres, Polity, 2011, pp. 62 y ss.

que eso implica. Por ejemplo, la legislación que prohíbe el trabajo infantil favorece a los adultos al reducir la oferta de mano de obra. Por ejemplo, la legislación que exige determinados estándares, experimentos, pruebas, para la producción de medicamentos, favorece a las empresas establecidas. Y así con todo. El problema es que ninguna sociedad podría pasarse sin eso.⁵⁵

Es frecuente que se diga que el problema son los intereses creados, los grupos de presión, lo que se denomina la “captura del regulador”. Desde luego, es posible, incluso habitual en algunos campos. Pero con más frecuencia la regulación obedece no a la influencia de un grupo de interés, sino al horizonte moral, a las preocupaciones ambientales, económicas, laborales, de la sociedad, las que están en el espíritu del tiempo, y que la democracia traslada al campo político.

Aun hay otro ámbito importante de fricción entre el neoliberalismo y el Estado, el de los servicios públicos. No es difícil de entender. La oferta de servicios públicos es una de las inercias de la democracia. Si alguien se toma en

⁵⁵ Milton Friedmann mantuvo, contra viento y marea, su crítica de la regulación. Su idea es que el mercado corrige mejor las deficiencias. Si una empresa produce medicamentos inútiles o contraproducentes, tarde o temprano la gente se dará cuenta, dejará de comprarlas y se conseguirá lo mismo que pretende conseguir la regulación pero sin coaccionar a nadie.

serio los derechos políticos es difícil que no venga a dar, tarde o temprano, con la conclusión de que es necesario garantizar mínimos de escolaridad, salud, ingreso. Ese fue el recorrido de los liberales del siglo XIX del que hablamos más arriba. Thomas Hill Green, por ejemplo, menciona: “es cosa del Estado asegurarse de que los jóvenes ciudadanos crecerán en la salud y con los conocimientos necesarios para su libertad real”, un poco más tarde Beveridge planteó: “el poder del Estado debe emplearse tanto como haga falta para proteger a los ciudadanos contra los males sociales de la miseria, la enfermedad, la ignorancia, la inmundicia y la ociosidad”.⁵⁶

Eso significa que el Estado tiene que hacerse cargo de ofrecer servicios públicos: en primer lugar, educación y salud, pero también con frecuencia servicios de transporte: transporte urbano, ferrocarriles; a veces también servicios de energía, de comunicaciones. Según como se definan las necesidades, según lo que se entienda como condiciones para el ejercicio de la libertad, los servicios públicos pueden expandirse de manera casi ilimitada.

El primer inconveniente que encuentran los neoliberales es que la oferta de servicios públicos obviamente interfiere

⁵⁶ *Vide supra.*

con el funcionamiento del mecanismo de los precios. No admite competencia, desde luego no en condiciones de igualdad. Y ofrece algo cuyo verdadero valor, es decir, su valor de mercado, se desconoce –cosa que afecta a muchos otros precios–. Pero además, es por definición ineficiente, y atenta contra la libertad en otro sentido: la oferta de servicios públicos implica una expropiación de recursos, mediante impuestos, para emplearlos como los funcionarios juzgan que deben emplearse, que tal vez no es lo que querrían los particulares.

Aquí seguramente conviene detenerse un momento. El servicio civil ha sido visto siempre como un obstáculo, uno de los mayores obstáculos en realidad, para el buen éxito del programa neoliberal. Y es enteramente lógico, puesto que el servicio civil, incluyendo a maestros, médicos, funcionarios, se ha diseñado siempre en contra de la lógica del mercado. En general, tienen un empleo seguro, plazas definitivas, precisamente para ponerlos al abrigo de caprichos políticos, de la arbitrariedad de un jefe o de los movimientos de la economía; ni su empleo, ni su sueldo ni su promoción dependen de ningún criterio de productividad; la mayoría de ellos además forma parte de corporaciones con fuerte sentido de identidad profesional. Es así porque se supone que los servicios públicos son necesarios, que deben ofrecerse sin falla, continuamente, con

estándares de calidad que no pueden depender de la tasa de ganancia. Y porque se supone que lo que los anima es una ética del servicio público.

Pero todo eso corresponde al horizonte moral de los años cincuenta, sesenta. Los neoliberales tienen una idea muy distinta. Piensan que el mercado es siempre la solución más eficiente. Y piensan que la ética de servicio es una fantasía, que los funcionarios son individuos egoístas, racionales, que buscan el máximo beneficio personal y nada más. De ahí resulta todo lo demás.

Los funcionarios son por definición ineficientes, improductivos, porque están injustamente protegidos. No tienen el incentivo de la competencia, ni tienen ningún aliciente para hacer mejor las cosas. En el Informe Westwell, preparado para Margaret Thatcher, se explicaba con perfecta claridad: “necesitaremos un poderoso equipo de asesores con mentalidad de mercado [...] para corregir el daño ocasionado por un *establishment* catequizado en el corporativismo, en los últimos treinta años [...]”.⁵⁷ Pero no es sólo eso. En el neoliberalismo, en su apología del consumidor del mercado, hay una veta populista que puede ser muy eficaz

⁵⁷ Richard Cockett, *Thinking the Unthinkable: Think-tanks and the Economic Counter-revolution 1931-1983*, Londres, Harper Collins, 1994, p. 314.

y queda muy a propósito cuando se trata de los funcionarios. Son burócratas, que pretenden imponer sus ideas sobre educación, salud, o lo que sea pasando por encima de la sabiduría iletrada, espontánea, realista, del “hombre común”.⁵⁸ La lucha por la supresión de los servicios públicos adquiere así un aire de reivindicación popular, antiautoritaria, contra la “tiranía de los expertos”, que explica en mucho su popularidad.⁵⁹

Vuelvo al argumento. La oposición del neoliberalismo a los servicios públicos es cuestión de principios y por eso no puede haber concesiones en eso. De hecho, no sería exagerado ver en el neoliberalismo un extenso programa de privatización, en el sentido más general de la palabra. Veamos. En las sociedades modernas hay dos modos básicos para decidir la asignación de recursos escasos que corresponden a lo que se puede llamar el dominio público y el dominio privado. En el dominio privado hay dos criterios fundamentales: el dinero y el parentesco, es decir, que los bienes se reparten a quienes pagan por ellos y según lo que paguen, o a la familia. En el dominio público

⁵⁸ David Marquand, *op. cit.*, p. 100 y ss.

⁵⁹ No es difícil ver que en el discurso neoliberal sobre la burocracia, los funcionarios y los servicios públicos hay con frecuencia ecos del anarquismo ingenuo como el de Iván Illich (en particular, “La sociedad desescolarizada” y “Némesis médica”, en Iván Illich, *Obras completas*, México, FCE, 2006).

precisamente no tienen influencia ninguna ni el dinero ni el parentesco.⁶⁰ Los bienes o servicios públicos pertenecen a todos, no se pueden negar a nadie. Y eso quiere decir que no son mercancías puesto que todos tienen igual derecho a disfrutarlos.

No son mercancías, pero podrían serlo. No hay nada, literalmente nada, que no pueda ser convertido en mercancía, es decir, producido según los criterios del mercado y ofrecido en venta por un precio. La tesis fundamental, incontestable, del neoliberalismo es que éste es siempre el modo más eficiente para producir y distribuir cualquier cosa. De modo que incluso si uno se preocupa por la educación, la salud, el transporte, y pretende que lleguen a todos, la mejor solución será siempre el mercado. Por eso la hostilidad del neoliberalismo hacia los bienes públicos y los servicios públicos, es cuestión de principios, porque significa producir de manera ineficiente, según criterios políticos, para distribuir de manera autoritaria, sin tomar en cuenta la voluntad de los ciudadanos, presuntos beneficiarios.

No hace falta decir que la mirada neoliberal se impuso a partir de los años setenta. El resultado ha sido una

⁶⁰ Si en la asignación de bienes públicos intervienen el dinero o el parentesco, sin ninguna duda llamamos a eso corrupción.

transformación de los servicios públicos y sobre todo una transformación en la manera de entenderlos. En el dominio público, la asignación de recursos depende de un proceso político: contar algo como un derecho es una decisión política; decidir el modo de producirlo, distribuirlo, financiarlo, son decisiones políticas y eso quiere decir, en última instancia, sujetas a los procedimientos democráticos. El sentido común dominante en las décadas del cambio de siglo juzga que eso es ineficiente, irracional, arbitrario, y que la mejor manera de ofrecer esos bienes o servicios es permitir que funcione el mecanismo del mercado, que es neutral, objetivo, eficiente, imparcial, y distribuye siempre del mejor modo posible.

El cambio de óptica es fundamental. Ya no se piensa en ciudadanos que tienen derechos, sino en clientes que tienen necesidades. La explicación del ministro de salud del Reino Unido en el gobierno de Tony Blair, Alan Milburn, es para ahorrar comentarios: "Nos guste o no, ésta es la era de los consumidores. La gente exige servicios a la medida de sus necesidades individuales. Quiere elegir y espera calidad –todos lo hacemos así, todos sabemos que es así".⁶¹

⁶¹ Cit. por Marquand, *op. cit.*, p. 123.

Muchas empresas públicas se han privatizado: empresas de telecomunicaciones, energía, transporte. Muchos servicios públicos se han privatizado también. Pero hay otros que no pueden privatizarse, o no del todo, porque no son rentables, porque nadie querría ofrecerlos, porque no tienen realmente un mercado o los precios de mercado los harían incosteables: buena parte de los servicios de salud por ejemplo, la educación, la educación superior. En esos casos, lo que se hace es simular mecanismos de mercado, identificar algo susceptible de ser contado o medido y tratarlo como si fuese una mercancía, y asignarle un precio o algo parecido. El número de pacientes atendidos, el número de artículos publicados, lo que sea.

Esa simulación de mercado requiere que se trate a las instituciones como si fuesen empresas. Y para eso hace falta contar con un saber administrativo que sea “transportable”, es decir, puramente formal, abstracto, ajeno a cualquier contenido concreto.⁶² Un saber administrativo guiado por el imperativo de los beneficios: ahorrar, reducir gastos, hacer más con menos, que significa aumentar la productividad. Y un aparato administrativo encargado de

⁶² Béatrice Hibou, *La bureaucratization du monde à l'ère neoliberal*, Paris, La découverte, 2012, *passim*.

evaluar eso, medir y recompensar, o castigar (como lo haría el mercado).

Para eso se crean indicadores, para que un auditor externo, que no sabe nada de la materia concreta de que se ocupa la institución, pueda evaluarla, aunque en la mayoría de los casos los indicadores no tienen nada que ver con la calidad del trabajo que sea.⁶³ El propósito sustantivo se pierde de vista. En otras palabras, lo que se evalúa no es la producción de nada sino una representación de la producción.⁶⁴ Y eso tiene muchas consecuencias. Para lo que nos interesa ahora, lo fundamental es que se transmite una imagen burocrática, despolitizada, de los servicios públicos bajo la advocación de la eficiencia, pero con el resultado concreto de crear un nuevo nivel de intermediación burocrática, con el consiguiente aumento de los costos administrativos, y un incremento del control central.⁶⁵

⁶³ Para un indicador que cuente el número de artículos publicados, por ejemplo, es mejor tener 10 artículos malos que uno bueno. Para uno que cuente el número de pacientes atendidos, atender deprisa a 20 pacientes es mejor que atender con calma a dos. Y así el resto.

⁶⁴ Mark Fisher, *Capitalist Realism. Is There no Alternative?*, Nueva York, John Hunt Publishing, 2009, p. 42.

⁶⁵ David Marquand, *op. cit.*, p. 112-114.

En este terreno, el éxito es indudable. Ha habido una transformación cultural en los últimos 30 o 40 años, cuya consecuencia es que el Estado, y toda la familia léxica asociada al Estado –gobierno, público, representación, así como también política y partidos– tengan connotaciones negativas. Y es cada vez más frecuente, llama menos la atención, que cuando se trata de los servicios públicos se procure evitar el lenguaje de los derechos y se hable en cambio de clientes, satisfacción, calidad, y se piense al Estado como una empresa.

| Apología de la desigualdad

La desigualdad está en el origen de la crisis del liberalismo clásico en el siglo XIX. La desigualdad concretamente, no la pobreza. Y ello por dos razones fundamentales. La primera es que en una sociedad con acusadas diferencias económicas la igualdad de derechos resulta hueca –tanto más cuanto mayor es la distancia entre ricos y pobres–. Se ha repetido en innumerables ocasiones: es una igualdad puramente formal que la realidad material desmiente a cada paso. Y eso descubre un flanco muy vulnerable de las doctrinas liberales.

Es lo que tratan de remediar Thomas Hill Green, Leonard Hobhouse y, más delante, Beveridge. Es claro, claro para ellos al menos, como para los críticos del liberalismo desde la izquierda, que el ejercicio de los derechos requiere de condiciones mínimas de nutrición, ingreso, salud, educación, seguridad. A falta de ellas, las libertades pueden ser

perfectamente quiméricas, no significan gran cosa cuando hay una parte de la sociedad que sí disfruta de esa seguridad, de salud, educación.

La segunda razón es práctica. En la medida en que se generalizan los derechos políticos, hasta el sufragio universal, cada vez se exige más que se corrija la desigualdad o al menos las consecuencias más dramáticas de la desigualdad y para eso se emplea la autoridad del Estado. En general se empieza por la regulación del mercado laboral: jornada de ocho horas, descanso semanal, salario mínimo, prohibición del trabajo infantil, pero se sigue lógicamente con la exigencia de un sistema de servicios públicos de salud, educación, seguridad social, y de ahí en adelante.

Ése es el problema central para los participantes del Coloquio Lippmann. Sólo por poner un ejemplo, Ludwig von Mises, exponía en 1921:

Se trata de un campo propicio para la propaganda demagógica. Tomando posición contra los ricos, excitando el resentimiento de los menos afortunados, se tiene garantizado el éxito. Únicamente la democracia prepara el terreno en [el] que se desarrolla este espíritu, que se encuentra siempre y por doquier en estado latente. Tal es el escollo contra el que se han estrellado hasta ahora todos los Estados

democráticos y en el que la democracia actual se apresta a seguirlos.⁶⁶

El diagnóstico no ofrece dudas. Si se considera que la desigualdad es injusta, si se piensa que es necesario corregirla de alguna manera, entonces las libertades económicas tienen que pasar a un segundo plano, quedan supeditadas, como decía Beveridge, a la "justicia social". Por lo tanto, mantener, o mejor dicho, para dar de nuevo prioridad a las libertades económicas es indispensable articular una buena defensa de la desigualdad.

Veamos. El mercado produce una desigual distribución del ingreso, por definición. La desigualdad sólo puede corregirse *a posteriori*, mediante alguna forma de redistribución. Si se da prioridad a las libertades económicas, si se pone al mercado, al mecanismo de los precios, fuera del alcance de las instituciones representativas, hay que admitir que seguirá habiendo desigualdad. Por lo tanto, es absolutamente indispensable desacreditar cualquier intento de corregirla. Eso hace el neoliberalismo, decir que semejantes intentos son quiméricos, ineficientes, inútiles, perjudiciales o injustos, o todo eso a la vez.

⁶⁶ Ludwig von Mises, *El socialismo. Análisis económico y sociológico*, Madrid, Unión Editorial, 2007, p. 87.

Los argumentos siguen dos líneas, o se justifica la desigualdad en términos técnicos porque es necesaria para que el mercado sea eficiente y funcione correctamente o se justifica en términos morales: porque es un resultado justo, dado que el mercado recompensa el esfuerzo, el trabajo, la imaginación. Las dos dependen, de manera crucial, de una idea del mercado, la que se elabora en los modelos de la tradición de la economía neoclásica.⁶⁷

El argumento técnico tiene algunas variantes. En *Los fundamentos de la libertad*, Hayek dice que la desigualdad es necesaria para el progreso, puesto que el consumo ostentoso de las clases privilegiadas estimula la creatividad: “El rápido progreso económico con que contamos parece ser en gran medida resultado de la desigualdad y resultaría imposible sin ella”, porque la desigualdad, en la medida en que genera nuevas necesidades entre los ricos, es un impulso fundamental para el desarrollo del conocimiento. Y eso beneficia a todos: “Al fin y al cabo, la existencia de grupos que se mantienen a la cabeza de los restantes es una clara ventaja para aquellos que van detrás [...]”.⁶⁸

⁶⁷ He escrito en otros lugares sobre algunas derivas ideológicas de la economía neoclásica (*Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015, en particular el capítulo segundo, y *Se supone que es ciencia. Reflexiones sobre la nueva economía*, México, El Colegio de México, 2016).

⁶⁸ Friedrich Hayek, *Los fundamentos...*, *op. cit.*, pp. 110 y ss.

A veces el argumento es puramente factual, producto de una correlación estadística: dentro de ciertos límites, a mayor desigualdad, mayor crecimiento económico.⁶⁹ Jugando con los números, es posible señalar incluso un nivel óptimo de desigualdad que favorece las mayores tasas de crecimiento.

La idea básica, de cualquier modo, es que la desigualdad sirve de estímulo para que la gente se esfuerce, trabaje más y ponga toda la imaginación, el conocimiento, la energía de que es capaz en el intento de ganar más dinero. Es necesario que quien trabaja más, gane más. Lo contrario resultaría en una desmoralización general y el estancamiento de la economía. Explica Mises:

Desde hace treinta o cuarenta años, no ha cesado de reducirse el rendimiento mínimo que se exige de cada trabajador, por un lado, y, por el otro, se ha suprimido el fervor que lo impulsaba a obtener un rendimiento más alto en la época en que las diversas clases de empleados recibían trato diferente, y cuando los trabajadores celosos y capaces gozaban de un ascenso más rápido que los demás.

⁶⁹ Por ejemplo: Fuad Hasanov y Oded Izraeli, "Income Inequality, Economic Growth and the Distribution of Income Gains: Evidence from the U.S. States", en *Journal of Regional Science*, vol. 51, núm. 3, agosto de 2011.

El resultado de la política de estos últimos años ha demostrado que el obrero no hace esfuerzos serios sino cuando espera de ellos un lucro personal.⁷⁰

No hace falta insistir mucho más. El razonamiento se ha repetido hasta el cansancio. La igualdad puede parecer razonable, incluso atractiva, en teoría. Pero en la práctica es ineficiente, la igualdad absoluta significaría el estancamiento definitivo de la economía. Sólo si hay ganadores y perdedores, de manera que sea posible recompensar a quienes mejor trabajan, a quienes más contribuyen a la riqueza de la colectividad, puede haber crecimiento y progreso.

El argumento moral corre paralelo pero es más complejo y más interesante. El supuesto central es que el mercado no se equivoca y distribuye correctamente las recompensas, premia lo que es socialmente valioso. La desigualdad está en la naturaleza que hace a unos inteligentes y a otros no, a unos activos y a otros perezosos, a unos aventurados y a otros timoratos. Esas diferencias se traducen en el trabajo, en la calidad de trabajo que aportan y en lo que pueden ofrecer a la sociedad. El mercado no hace otra cosa sino asignar el valor que corresponde a cada uno según su participación, y premia a quienes hacen un mejor uso de los

⁷⁰ Ludwig von Mises, *op. cit.*, p. 179.

recursos . O sea, que el resultado es justo, porque beneficia a quienes hacen más por el bienestar del conjunto.⁷¹

Si se piensa un poco, la idea de que el mercado premie lo que es socialmente más valioso es muy discutible. No es bueno ni malo, ni más ni menos valioso para la sociedad lo que tiene mayor éxito. En realidad sólo se sostiene si se adopta una definición tautológica y se admite que lo valioso es lo que sea que el mercado recompensa. Es decir que el argumento es bastante endeble.

Tiene una variante que parece más sólida. El resultado del mercado es justo, desde un punto de vista individual porque premia a quienes más se esfuerzan, a quienes más trabajan, a los más inteligentes, a los más capaces, a fin de cuentas, a los que más lo merecen. Los problemas saltan a la vista. Para cualquiera que mire de buena fe la distribución del ingreso es obvio que el razonamiento no se tiene en pie. No es novecientas veces más capaz, más trabajador, inteligente, esforzado, trabajador, un ejecutivo de banca que el chofer que lo transporta, la secretaria que lleva su agenda o el cajero que atiende la ventanilla.

⁷¹ “Tal vez la naturaleza sea ‘injusta’ al hacer a los hombres dispares entre sí. Pero precisamente para eso, para dulcificar y sacar el mejor partido posible de esa ‘injusta’ naturaleza, monta el hombre la sociedad y el mercado”, prólogo a la edición española, Hayek, *Los fundamentos...*, op. cit., p. 33.

No obstante, la idea forma parte del sentido común del nuevo siglo. Prácticamente no se discute. Normalmente se apoya sobre la hipótesis de la igualdad de oportunidades que sólo es defendible en términos teóricos, en un modelo abstracto –que todos sabemos que es perfectamente irreal–. Su eficacia es indudable. Puesto en términos muy simples, el resultado es justo porque es consecuencia de las decisiones libres de cada cual: “Conforme la libertad se reubica de la vida política a la económica, queda sujeta a la desigualdad inherente a esta última y forma parte de lo que asegura esa desigualdad”.⁷²

En los márgenes, hay otro argumento que importa anotar. Se supone que la desigualdad, en la medida en que inspira a esforzarse, es valiosa en sí misma, porque contribuye a desarrollar virtudes. Otra vez sirve de ejemplo Mises, quien resulta útil sobre todo por la claridad. Siempre se ha socorrido a los pobres, dice, “pero se tuvo cuidado de no conceder a los desheredados un derecho legal absoluto a esta asistencia. Tampoco se pensó en quitarle su carácter humillante [...]”.⁷³ Así, el esfuerzo por salir de pobres forjaba el carácter.

⁷² Wendy Brown, *op. cit.*, p. 51.

⁷³ Ludwig von Mises, *op. cit.*, p. 477.

En escritos posteriores, Hayek imaginó una línea de argumentación alternativa que no deja de tener interés. Según él, el resultado del mercado no puede considerarse injusto, independientemente de su contenido material, de quién gane y quién pierda, del esfuerzo de cada uno y del valor objetivo de la contribución de cada cual. El resultado no es injusto porque no es obra de la voluntad de nadie, no es consecuencia de la acción deliberada de nadie, sino el resultado de un mecanismo impersonal de intercambio libre.⁷⁴ La pobreza puede ser un mal, pero no es una injusticia. Y por eso, no se justifica que el Estado intervenga para remediarla.

La clave del argumento está en la afirmación de que el intercambio en el mercado es libre. Aquí Hayek es categórico. Sólo se puede hablar con propiedad de coerción cuando una persona impone su voluntad a otra mediante la amenaza directa del uso de la fuerza. Sin eso, toda decisión es libre.⁷⁵ Alguien puede sentirse obligado, bajo la amenaza del hambre, a aceptar un trabajo desagradable, un salario bajísimo y ponerse en todo a merced de quien ofrece el empleo. Pero será, en todo caso, su decisión libre.

⁷⁴ Ver Raymond Plant, *op. cit.*, pp. 88-89.

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 70-79.

En consecuencia, el resultado será siempre producto de la voluntad concurrente de las dos partes, no puede decirse que sea injusto.

Si se sigue la línea argumental, resulta inevitable concluir que lo injusto sería que se interviniese deliberadamente para modificar los resultados del mercado según los deseos de un individuo o un grupo de individuos porque significaría imponer su voluntad por la fuerza. Y con eso se cierra el círculo. La desigualdad puede resultar desagradable, pero no tiene remedio y sería injusto tratar de remediarla artificialmente.

Neoliberalismo y democracia

A riesgo de ser un poco reiterativo, creo que conviene recapitular y recoger algunas de las hebras que han quedado sueltas en las páginas anteriores para acabar de dar forma al argumento. En el origen del programa neoliberal como programa político, hay una crítica a la democracia, una crítica de la deriva democrática del liberalismo decimonónico porque pone en riesgo la libertad de mercado. No es algo accidental, no es una secuela fortuita, sino el eje del programa.

En los términos en que se discutió en 1938, durante el Coloquio Lippmann en París, la democracia es potencialmente totalitaria o tiene una inclinación casi invencible hacia el totalitarismo. En resumen, palabra más o menos lo dice entonces José Castillejo, la idea de la soberanía popular es peligrosa siempre porque no es posible detener la inercia que lleva a la destrucción del mercado.

El liberalismo, según la definición que se dio entonces, consiste en el libre funcionamiento del mecanismo de los precios. En cuanto se interfiere con él, la libertad está amenazada. Es la tesis del libro más famoso de Friedrich Hayek, *Camino de servidumbre*.⁷⁶ Las primeras concesiones parecen irrelevantes: un control temporal de precios, la regulación del mercado de trabajo, la nacionalización de empresas estratégicas, privilegios fiscales para algunos sectores, lo que sea. Es siempre el inicio de una pendiente que conduce inevitablemente al totalitarismo. La democracia es peligrosa porque significa la tentación permanente de pedir al Estado que intervenga en la economía, y ahí empieza todo.

En los años setenta, en el Informe de la Comisión Trilateral, hay una reformulación, una versión más "técnica" de la idea: la sobrecarga de los gobiernos. La solución en cualquier caso consiste en poner las libertades económicas a salvo.

El razonamiento de base es siempre el mismo. El mercado es la solución más eficiente y la más justa pero produce resultados desiguales, hay quienes ganan y quienes pierden y normalmente habrá una minoría más exitosa, con

⁷⁶ Friedrich Hayek, *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, 2011 [1944].

más riqueza que el resto que de manera inevitable inspira envidia y resentimiento. Si se permite que la mayoría tome decisiones en materia económica, siempre acabará por pedir una redistribución de la riqueza: controles de precios, normas más restrictivas en el mercado de trabajo, más impuestos para los ricos, servicios públicos. Y en cuanto se admite que el Estado intervenga para modificar los resultados del mercado y producir una nueva distribución que parezca más justa, se genera una inercia muy difícil de revertir.

Detrás de esa idea hay una interpretación un poco abusiva, unilateral, de la historia y una idea de la naturaleza humana bastante rudimentaria, casi cínica. Puesto en los términos más simples, se supone que los seres humanos quieren siempre más, piden siempre más. Pero además quieren que nadie destaque. No toleran que otros tengan más. Viven gobernados por la envidia y el resentimiento hacia quienes tienen más éxito o son mejores.⁷⁷ Es decir: los seres humanos son egoístas hasta el suicidio, racionales hasta la última irracionalidad. Esa lógica es la que en el

⁷⁷ Obviamente, hay en esa idea resonancias del pensamiento de Nietzsche, de Scheler, a veces muy explícitas. La elaboración más completa, una sociología, y una filosofía de la historia, fundadas en la idea de la envidia, está en la obra de Helmut Schoeck, *Envy. A Theory of Social Behavior*, Indianapolis, Liberty Press, 1981 [1966].

fondo hace funcionar al mercado, pero resulta desastrosa en la política.

Esa es la mayor debilidad de los sistemas democráticos que librados a su propia dinámica no pueden frenar el movimiento hacia el control completo del mercado, es decir, hacia la supresión de la libertad. Las ideas de interés público, bien común, justicia social, patria, voluntad general, soberanía popular, son quimeras, figuras retóricas que se emplean para enmascarar la verdadera naturaleza de la política. No hay más que intereses particulares, el interés particular de los políticos, el interés particular de cada individuo, de cada grupo social. Y el Estado no es más que un instrumento que emplean algunos para capturar "rentas", o sea, para obtener alguna ventaja mediante la ley.

Eso significa que se puede describir la democracia como un sistema en que los políticos quieren votos y los electores quieren dinero o legislación ventajosa para obtener dinero. Es decir, como una especie de mercado.

Acaso haya sido Joseph Schumpeter el primero en elaborar explícitamente la analogía, en el intento de explicar el funcionamiento de la democracia en términos económicos. Es lo que él quiso llamar la "teoría del caudillaje competitivo". Su punto de partida era una crítica de la "teoría

clásica de la democracia”, según la cual “el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio [...]”.⁷⁸ Después de desarbolar dicha definición, y convengamos en que no es difícil, desmontando las ideas de bien común y voluntad popular, propone una definición más realista, según la cual el punto de partida tiene que ser reconocer la existencia de “caudillos políticos” que compiten por los votos para hacerse con el poder.

La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle. Pero como el pueblo puede decidir esto también por medios no democráticos en absoluto, hemos tenido que estrechar nuestra definición añadiendo otro criterio identificador del método democrático, a saber: la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado.⁷⁹

Imagino que no hace falta subrayarlo: en su definición, “democrático” es el procedimiento en la medida en que

⁷⁸ Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1984 [1942], p. 321.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 362.

implica una elección entre varias alternativas. Y eso hace que la analogía con el mercado resulte mucho más cercana. Dice Schumpeter: “Este concepto [el de competencia por el caudillaje] presenta dificultades similares a las que son inherentes al concepto de competencia en la esfera económica, con el cual puede ser comparado de un modo provechoso. En la vida económica la competencia no falta nunca por completo, pero difícilmente es alguna vez perfecta”.⁸⁰ Sigue por ese camino para explicar que, para simplificar, se limita “al caso de la libre competencia por el libre voto”.

En la misma línea Anthony Downs imaginó su teoría económica de la democracia como muchos otros después de él.⁸¹ No hace falta extenderse mucho más. Es claro que si se pone el énfasis en la competencia, el modelo del mercado resulta atractivo como término de comparación. El problema, uno de los problemas, es que hay que descontar prácticamente todo lo que los actores dicen de sí mismos, lo que piensan de sí mismos y postular un sistema de motivaciones esquemático para el que no cuentan

⁸⁰ *Ibidem*, p. 345.

⁸¹ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957.

lealtades, identidades, ideas, convicciones. O sea, que el modelo es realista sólo si pensamos que todo eso es irreal.

En cualquiera de sus variaciones las teorías económicas de la democracia son una consecuencia lógica del modelo fundamental de la economía neoclásica. Se supone que en el mercado lo único que hay son individuos egoístas, racionales, calculadores, que quieren obtener el máximo beneficio. A partir de ahí, queda imaginar que al pasar al ámbito político los individuos se ven transformados, y actúan de un modo enteramente distinto: son altruistas, ecuánimes, solidarios, fanáticos o creyentes... O bien, que siguen siendo igualmente egoístas, racionales, calculadores. Y entonces toda situación puede describirse como si fuese un mercado. Mejor dicho: toda situación social es en realidad una situación de mercado, puesto que siempre, egoístas como somos, estamos en competencia con los demás y siempre buscamos el máximo beneficio. La democracia es como lo demás.

George Stigler imaginó una explicación con más detalle. Según su idea, los partidos políticos son empresas que venden "regulación", puesto que eso es lo que producen los parlamentos, los gobiernos. Y ofrecen su mercancía al mejor postor. Los individuos, los grupos, las coaliciones

de ciudadanos ofrecen votos, dinero, apoyo, para obtener la regulación más favorable a sus intereses.⁸² Eso tiene una consecuencia importante: en general, quien está más interesado, quien está dispuesto a invertir más para conseguir una regulación favorable, es el grupo más directamente afectado. Normalmente será la industria que se quiere regular, por lo tanto, es lógico que la democracia favorezca la “captura” de los reguladores por parte de aquellos a quienes se pretendía regular. Se entiende, supongo, que eso quiere decir que la democracia facilita la reproducción de los intereses creados, de donde se infiere que lo mejor sería que hubiese la menor regulación posible.

En un texto incisivo, mesurado, Ronald Coase critica la tesis de Stigler, en realidad critica la tesis básica de la teoría económica de la democracia, mediante el sencillo expediente de mirar la realidad. Dice Coase:

Qué tanto del comportamiento político puede explicarse de esta manera [a partir de la racionalidad económica], me parece problemático. Cuando veo a la gente comprometida en actividades políticas, ya sea a través del voto en sistemas parlamentarios o participando en movimientos

⁸² George J. Stigler, “The Theory of Economic Regulation”, en *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol.2, núm.1, primavera de 1971.

políticos, incluso en movimientos revolucionarios, y apoyando con entusiasmo políticas que muy probablemente van a dañar, incluso a destruir a sus países y acaso a ellos mismos, encuentro difícil de creer que ese comportamiento pueda ser correctamente descrito como maximización racional de la utilidad.⁸³

Pero volvamos al argumento en lo que nos interesa. El supuesto fundamental sobre el que descansa todo el argumento es que el interés público no existe, que no es más que el nombre con que se disfraza el interés particular de la coalición que ha resultado ganadora. Visto así, la regulación, cualquier regulación de la actividad económica es un recurso artificial, espurio, finalmente ilegítimo, para alterar los resultados del mercado y favorecer a un grupo en detrimento de otro.

La única conclusión lógica es que conviene reducir la regulación al mínimo. Me interesa detenerme en ello porque permite ver de qué modo la crítica de la democracia, lo que se pretende que sea una idea realista de la democracia, lleva a una crítica de la regulación y permite entender que la "desregulación" es una de las variantes del programa general de "privatización".

⁸³ Ronald H. Coase, "George J. Stigler: An Appreciation", en *Regulation*, núm. 21, 1982, p. 24.

Desde luego, desde un punto de vista neoliberal decir que la política, la democracia, funciona como un mercado no tiene nada de particular. Y desde luego eso no tiene inmediatamente connotaciones negativas. El mercado es la institución básica de la sociedad y la que permite la mayor eficiencia. El problema es la ilusión del interés público, el problema está en imaginar la voluntad general o cualquier cosa parecida, porque resulta engañoso, encubre el hecho básico del predominio de los intereses particulares.

Ahora bien, si se piensa la democracia como un mercado es lógico que se piense que debe funcionar sin interferencias. La analogía puede tener muchas implicaciones. Pienso, sólo como ejemplo, en los argumentos de la Suprema Corte de los Estados Unidos para eliminar las restricciones para el financiamiento de las campañas políticas. La democracia depende fundamentalmente de un mercado de información política al que contribuyen los partidos, los políticos, las empresas, los grupos de interés: a menos que se pueda demostrar lo contrario, debe asumirse que el mercado (de información, de expresión) funciona bien para beneficio de todos y cuanto más libre sea, cuantas menos restricciones tenga, más eficiente será.⁸⁴

⁸⁴ Ian Shapiro, *op. cit.*, p. 134.

La analogía tiene sus limitaciones. La más importante es que ese mercado podría producir resultados indeseables. Ése era el problema desde un principio. Y no hay otro remedio, sino recurrir a la menos liberal de las soluciones, que consiste en prohibir la venta de las mercancías peligrosas: redistribución del ingreso, expropiaciones, servicios públicos y demás. En cualquier caso, la metáfora del mercado fracasa como representación de la democracia, el problema es que ha tenido un enorme éxito, porque precisamente permite la clase de ejercicios formales de la economía neoclásica que sirven para demostrar en realidad cualquier cosa, porque siempre se encontrará como conclusión lo que se haya puesto en las premisas.

Hay también una veta antielitista, antiautoritaria, que enzarza extrañamente con la crítica de la democracia. Es una derivación lógica de su idea del mercado, de la eficiencia y la superioridad moral del mercado, pero implica un matiz en el que vale la pena reparar. El riesgo mayor de la democracia está en que la mayoría pida alguna forma de redistribución del ingreso, por vía de impuestos, expropiaciones o servicios públicos, y por eso hay que poner las libertades económicas fuera del alcance de la política. Pero además, contra los servicios públicos, empezando por los servicios de salud y educación, hay otro argumento: la oferta pública de lo que sea la deciden los políticos, los funcionarios, una

elite de profesionales que persiguen su propio interés, y no el de los usuarios.⁸⁵

Visto así, privatizar cualquiera de esos bienes y servicios es en realidad devolver a los individuos el derecho, el poder, de elegir por su cuenta. Insisto, es un giro antielitista del programa que puede resultar muy eficaz, sobre todo por la percepción general de que los servicios públicos son ineficientes y dada la sospecha de que lo son porque los funcionarios no tienen ningún aliciente para ofrecer un mejor servicio. O sea, que es en realidad una variante de la crítica de la burocracia y por eso de popularidad casi automática.

Ludwig von Mises adelantó la armazón del argumento en una muy ingeniosa elaboración metafórica del mercado. “En la economía de mercado decía, los consumidores son soberanos. El hecho de comprar o de abstenerse de hacerlo determina en última instancia lo que los empresarios producen, así como la cantidad y calidad de la producción”.⁸⁶ La transposición de los términos políticos tiene el

⁸⁵ La privatización de muchos de esos servicios, desde los servicios de limpia hasta los de salud, no representa en realidad un cambio a ese respecto, porque se trata de contratos otorgados por el gobierno, es decir, que es finalmente el gobierno el único cliente al que hay que dejar satisfecho. Pero ésa es harina de otro costal (ver Colin Crouch, *op. cit.*, p. 74 y ss.)

⁸⁶ Mises, *op. cit.*, p. 526.

efecto de desdibujar los perfiles de la estructura económica. De todos modos, el truco es demasiado obvio. El añadido tiene interés:

El mercado es una democracia en la que cada centavo concede el derecho de voto. Es cierto que los diferentes individuos no tienen el mismo poder de votación, pues el rico puede depositar un mayor número de sufragios que el pobre; pero ser rico y disfrutar de un ingreso más alto es ya, en la economía de mercado, la consecuencia de una elección anterior [...] Son los consumidores quienes hacen ricos a los pobres y pobres a los ricos.⁸⁷

Es un despropósito que sólo podría tener sentido en el mundo quimérico de la economía neoclásica, sin herencia, sin historia, sin estructura de clases. El efecto es hacer de los ricos los auténticos representantes de los consumidores, que han votado por ellos y los han hecho ricos. El argumento es un poco retorcido, no se ha usado mucho. Lo importante, lo que ha tenido más larga vida, es el corolario antiburocrático, antielitista: "¿Quién es el profesor X, para arrogarse el privilegio de descartar la decisión de los consumidores?"⁸⁸

⁸⁷ *Ibidem*, p. 526.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 256-257.

Privatizar es combatir el autoritarismo, dar a los individuos el derecho de elegir. Igualmente, por las mismas razones, desregular significa permitir que sean los consumidores quienes regulen y den forma al mercado con sus decisiones. Claramente, en el fondo está la imaginería de la democracia en contra de las figuras siempre antipáticas de los intermediarios: partidos, representantes, funcionarios.

Vale la pena, antes de concluir, reparar en un último aspecto. En el programa neoliberal hay la idea de que el Estado debe funcionar como una empresa y que dondequiera que sea posible debe someterse a la disciplina del mercado. Suele explicarse en términos de eficiencia, pero no es sólo eso. Detrás hay una aversión hacia la política muy característica, una desconfianza hacia la deliberación, la argumentación, la decisión política. Todo ello, como las instituciones representativas, como la burocracia pública, es sospechoso, todo es en realidad arbitrario, porque no hay más que intereses particulares: rentas, regulación ventajosa, que se impone bajo el disfraz del interés público.

Por ese motivo conviene sustituir las formas políticas por formas empresariales e imponer criterios objetivos de rentabilidad, de productividad, de eficiencia. Conviene adoptar soluciones técnicas, subrogar las tareas, delegarlas en

empresas privadas. Es el último cerrojo para proteger al Estado, ponerlo a salvo de la democracia, fuera del alcance de las decisiones de la mayoría, sometido al mecanismo del mercado.

| **Para concluir**

En las páginas pasadas se trata sobre todo de las ideas neoliberales, de la historia intelectual del neoliberalismo, de las varias complicaciones que tiene su relación con la democracia. Es una especie de mapa conceptual dibujado a grandes trazos. Para terminar, pienso que vale la pena decir algo sobre lo que ha sucedido en la práctica durante las décadas recientes. Tendrá que ser un recorrido muy esquemático, espero que aun así tenga alguna utilidad.

El neoliberalismo ha tenido un éxito extraordinario: como ideología, como sistema cultural, como programa político. Es sin ninguna duda el movimiento intelectual más exitoso, el más importante, el más difundido, en las décadas del cambio de siglo y además ha sido muy consistente en su ejecución práctica. El repertorio de soluciones, de ideas, de instituciones y de políticas neoliberales aparece con

rasgos muy similares en Uganda, Francia, México, Grecia, India, España.

Desde su despunte en las discusiones del Coloquio Lippmann hay en el neoliberalismo una visión utópica: una idea acabada del orden, donde todo se resuelve de manera armoniosa. Y bien, ninguna otra utopía se ha realizado de un modo tan completo. La traza básica del orden institucional en todas partes es hoy neoliberal, el sentido común del nuevo siglo es neoliberal: racionalidad, eficiencia, incentivos, competencia, en ese lenguaje se habla acerca de casi todo.

No hace falta contar de nuevo una historia conocida. En la década de los ochenta, con la mediación del sistema financiero internacional del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el modelo se trasladó a la periferia, se generalizó. Progresivamente se impuso en todas partes la idea de que los acuerdos básicos de la posguerra: economía mixta, Estado de bienestar, servicios públicos y políticas de desarrollo, habían fracasado. Y hasta la fecha se admite sin mayores discusiones que aquello fue un modelo fallido, cosa del pasado, que ocasionó el desastre de los años setenta. El juicio es injusto, sesgado, pero eso es lo de menos. Me interesan las consecuencias.

El propósito desde un principio era vaciar de contenido la democracia, en particular vaciarla de contenido económico. Y ese ha sido el resultado, puntualmente.

En primer lugar, ha habido una serie de cambios institucionales pensados para reducir el campo de la política, para poner las decisiones económicas más importantes fuera del alcance del sistema representativo, fuera del alcance de parlamentos y gobiernos. La pieza clave del nuevo orden es por supuesto la autonomía de los bancos centrales, porque eso deja a los gobiernos sin la posibilidad de decidir nada en lo que respecta a la política monetaria: volumen de circulante, tasas de interés, tipo de cambio. Y confiere a los bancos centrales, como es lógico, la capacidad para neutralizar, corregir o contrarrestar casi cualquier decisión de política económica. El mandato de los bancos centrales es técnico, mantener la estabilidad, controlar la inflación, cuidar lo que suelen llamarse “los fundamentales” de la economía, una tarea que, por técnica que sea, no es neutral en ningún sentido razonable de la palabra.

Otros cambios tuvieron efectos parecidos. Por ejemplo, en muchos países se han incorporado al texto constitucional reglas sobre déficit público, endeudamiento, que imponen taxativamente una política de austeridad. Y se han firmado

tratados multilaterales que ponen límites, a veces muy exigentes, a la política económica. Imagino que no hace falta decirlo: los tratados han tenido a veces consecuencias muy ventajosas, también las reglas sobre déficit, la autonomía de los bancos centrales han tenido con frecuencia resultados benéficos. No es eso lo que nos interesa ahora.

Eso es lo más concreto y asible del modelo neoliberal. Significa un cambio mayor que quita buena parte de su contenido político a la democracia. Tal como querían Mises, Hayek, Rougier, Lippmann, en 1938.

Pero hay más. El éxito global del neoliberalismo ha significado un cambio cultural. Es un fenómeno difuso, más difícil de identificar en cosas concretas pero indudable. Se manifiesta en dos rasgos: el descrédito de lo público y la justificación de la desigualdad. Algo hemos hablado de eso en las páginas anteriores, no hace falta añadir prácticamente nada. El contraste con el lenguaje habitual de la posguerra, el del Estado de bienestar, no deja lugar a dudas. Y el cambio afecta al fundamento moral de la democracia. Aparte de los procedimientos, aparte de que haya partidos, elecciones, libertades, el funcionamiento normal de la democracia necesita un mínimo de solidaridad, la idea por frágil que sea de un destino compartido, la idea de que es justo adoptar soluciones colectivas para los problemas

colectivos, y que todos somos de alguna manera responsables del destino de los demás. El funcionamiento de la democracia, incluso la legitimidad de la democracia como régimen, depende de que pueda pensarse una comunidad política, con un interés compartido. Sin eso queda una democracia más endeble, de fundamento más precario que con frecuencia se reduce a la idea de que quien paga impuestos tiene derecho a exigir eficiencia porque paga impuestos. Y el voto traduce esa exigencia, viene a ser como la ventanilla de reclamaciones.

Otro giro. Los sistemas representativos de la larga posguerra, entre 1945 y 1975, se configuraron a partir de una oposición entre derecha e izquierda que tenía como límite exterior a la Unión Soviética y que se organizaba para resolver los múltiples problemas que resultaban de la economía mixta, del Estado de bienestar. Las alternativas eran más o menos gasto público, más o menos impuestos, más o menos privilegios fiscales, regulación laboral, empleo público. El triunfo global del neoliberalismo, la desaparición de la Unión Soviética, el naufragio del Estado de bienestar, hacen que en la práctica no haya alternativa. Y eso vacía de contenido a la oposición política. Como consecuencia, todos los partidos se desprestigian a la vez, porque ninguno puede ofrecer algo sustancialmente distinto.

Entre otras cosas, el resultado ha sido que la política de antes haya sido sustituida por una serie de “guerras culturales” con motivo de los derechos de las mujeres, de las minorías, y los derechos sexuales y reproductivos. La izquierda, o lo que era la izquierda, normalmente ha hecho bandera de la lucha por “la diferencia” y ya no por la igualdad. Y en casi todas partes hay una derecha tradicionalista que toma su lugar en defensa del orden tradicional, la religión, la familia de siempre. La confrontación puede ser sustantiva, puede tener muchas implicaciones, pero no basta para dar contenido a la democracia porque deja de lado precisamente los asuntos más urgentes, cotidianos y más inmediatos. Es por eso tanto más frágil.

Digámoslo de nuevo para concluir. Entre las preocupaciones básicas del neoliberalismo estuvo desde un principio la necesidad de poner límites a la democracia para proteger las libertades económicas. En eso se distingue claramente del liberalismo clásico y del liberalismo del último tercio del siglo XIX. En buena medida es lo que justifica el prefijo. Y en eso ha tenido un éxito indudable, tanto que es difícil pensar en dar marcha atrás, imaginar una alternativa. Nos toca lidiar con las consecuencias.

| Sobre el autor

Fernando Escalante es licenciado en Relaciones Internacionales y doctor en Sociología por El Colegio de México.

Ha impartido clases en la Universidad Nacional Autónoma de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad de Chicago, el Instituto de Estudios Políticos de París y el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid. Es profesor del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Sus temas de investigación son: ideologías políticas, neoliberalismo, ciencia política, ciudadanía, derecho, jurisprudencia sociológica, seguridad nacional, seguridad pública. Ha sido colaborador regular de diversos periódicos, como *Milenio*, *La Crónica*, *La Razón*, de la revista *Vuelta*, hasta su desaparición, y de la revista *Nexos*.

Entre sus obras se encuentran: *Si persisten las molestias (Noticias de algunos casos de ceguera ilustrada)*; *Así empezó todo: orígenes del neoliberalismo*; *Se supone que es ciencia. Reflexiones sobre la nueva economía*; *Historia mínima del neoliberalismo*; *El crimen como realidad y representación. Contribución para una historia del presente*; *A la sombra de los libros. Lectura, mercado y vida pública*; *Estampas de Liliput. Bosquejos para una sociología de México*; *La mirada de Dios. Estudio sobre la cultura del sufrimiento*, y *Ciudadanos imaginarios*.

28

Senderos que se bifurcan. Reflexiones sobre neoliberalismo y democracia

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Adobe Acumin Pro, Slate Pro, Meta Pro y Seravek; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

28

 **CONFERENCIAS
MAGISTRALES**



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE

 **INE**
Instituto Nacional Electoral