

Fernando Escalante Gonzalbo, *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015, 320 pp.

JAIME HERNÁNDEZ COLORADO

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

jhcolorado@colmex.mx

I. Elementos generales

El discurso político ha afianzado un presunto conocimiento de lo que es el neoliberalismo. Si se piensa, es bastante sencillo entender una versión “neo” de algo que fue. El liberalismo decimonónico, en la concepción canónica que enseñan los libros de texto, tiene poco para discutir, pues ha sido reducido, y cada vez más, a valores que ni necesaria ni totalmente se identifican con la versión “neo”. En este contexto, *Historia mínima del neoliberalismo* es un libro provocador, tanto por el recuento minucioso que hace de la trayectoria del término y de sus valores, ideas y dogmas, cuanto porque no es un libro que pretenda limitar su debate principal al campo económico. Para buena fortuna de los lectores, Escalante entiende su objeto de estudio como una manera de ver el mundo, como una forma de vida, si cabe la frase, en la que las implicaciones económicas no son la única expresión. Desde su publicación, el libro está llamado a convertirse en referencia obligada para entender la economía de los siglos XX y XXI, sí, pero también para proponer una forma distinta de asimilar la idea neoliberal del mundo, es decir, mostrar que esta idea ha tenido consecuencias en ámbitos muy diversos. Escalante expone al neoliberalismo como un fenómeno de perfiles borrosos que ha logrado imponerse en el mundo —sobre todo en las condiciones posteriores al fin de la Unión Soviética. Pero la esencia del libro no acaba allí, llega hasta la disección de las ideas neoliberales. Bien puede aventurarse que es también una historia de las ideas que han dominado los más diversos aspectos de la vida social en las últimas décadas.

Antes de seguir, téngase en cuenta que la intención esencial de esta breve reseña es recuperar la argumentación contundente del autor acerca de algunos temas. La historia del neoliberalismo tiene de suyo aristas diversas que la hacen objeto de interés analítico de varias disciplinas. El libro de Escalante, más allá de hacer énfasis en la condición del neoliberalismo como corriente hegemónica del pensamiento económico desde hace varias décadas, pone atención en los alcances de éste en ámbitos como las políticas públicas y, en general, las acciones de los Estados, que trascienden el espacio económico para incidir en diferentes aspectos de la vida social. En lo general, podría ser una historia de las ideas neoliberales. Escalante señala con precisión, que el neoliberalismo pretendió, desde sus orígenes, ser más que un modelo económico. La capacidad de los postulados o sólo del discurso neoliberal, para influir en los aspectos más disímiles de la vida, se ha ido afirmando a lo largo de las últimas tres décadas.

De la lectura de Escalante interesan varios elementos. Sobra detenerse en la habilidad con la que explica, para los no iniciados, las bases económicas del neoliberalismo. La importancia de dos conceptos es, en cambio, de mucho mayor interés, pues el autor desentraña los vínculos de éstos con el entramado complejo de las ideas neoliberales. Esos dos conceptos son: el Estado y la globalización.

El neoliberalismo es, según Escalante, dos cosas. Primero, un programa intelectual, un conjunto de ideas acerca de la sociedad, la economía o el derecho derivado de esas ideas. En suma, la ideología más exitosa de la segunda mitad del siglo xx y de los años que van del siglo xxi. Es una visión completa del mundo, una idea de la naturaleza humana, del orden social, de la justicia. En este sentido, la labor del autor, cabe insistir, no se limita al análisis con las herramientas de la economía. Las críticas que pudieran hacerse en ese sentido carecen de validez de inicio, dado que Escalante no es economista y no pretende suplantar a los expertos en esta disciplina. De ahí que su propuesta analítica observe al neoliberalismo más allá de los límites de su condición de modelo económico. Sobra señalar que incluso desde el punto de vista económico es posible observar de manera positiva el enfoque del libro: los hechos económicos tienen consecuencias en un espectro amplio imposible de encerrar en los límites de una disciplina.

La segunda idea que propone el autor es que el neoliberalismo es un programa político: una serie de leyes, arreglos institucionales, criterios de política económica y fiscal, derivados de sus postulados, que tienen el propósito de frenar y contrarrestar el colectivismo que primó en buena parte del siglo xx, como opción contrapuesta a la manera “occidental” de ver el mundo, en aspectos muy concretos. El autor identifica entre los principales ideólogos del neoliberalismo a Friedrich Hayek, Milton Friedman, Louis Rougier, Wilhelm Röpke, Gary Becker, Bruno Leoni o Hernando de Soto. A pesar de las diferencias conceptuales, estos autores comparten el propósito de restaurar el liberalismo, amenazado por las tendencias colectivistas del siglo xx.

Puede extraerse un conjunto de elementos para sintetizar el programa neoliberal, veamos: 1) el neoliberalismo no pretende eliminar al Estado, sino transformarlo de modo que sirva para sostener y expandir la lógica del mercado; 2) el mercado es fundamentalmente un mecanismo para procesar información que, mediante el sistema de precios, permite saber qué quieren los consumidores, qué se puede producir y cuánto cuesta producirlo; 3) la idea de la superioridad técnica, moral y lógica de lo privado sobre lo público en especial en materia de eficiencia; 4) la realidad última son los individuos, que por naturaleza están inclinados a perseguir su propio interés y quieren siempre obtener el mayor beneficio posible y; 5) la política funciona como el mercado y los problemas que pueda generar el funcionamiento del mercado serán resueltos por él mismo.

Respecto del neoliberalismo como programa intelectual, el libro destaca que el contexto organizativo más importante fue la Mont Pèlerin Society (1947), cuyo presidente fue Hayek. Esta asociación se convirtió en el corazón de una estructura mucho más amplia, que incluyó y aún incluye facultades y departamentos académicos en varias universidades, centros de estudios, centros de documentación y análisis, empresas de asesoría, fundaciones, todos ellos dedicados a difundir las ideas neoliberales. El

propósito de largo plazo: influir sobre diversos aspectos de la vida pública: las agendas de gobierno, los programas electorales, las políticas públicas, las estructuras organizacionales de los Estados y un amplio etcétera.

Escalante llama la atención hacia la pieza fundamental del programa neoliberal, que lo es también de la economía neoclásica: el mercado. Es interesante el argumento de que, en resumen, el neoliberalismo es la economía neoclásica convertida en ideología. Como deja claro, el neoliberalismo adoptó los modelos técnicos de la economía neoclásica. Supuso mercados eficientes —en equilibrio— que producen siempre el mejor resultado posible. Las propuestas sobre las que han pontificado los ideólogos del neoliberalismo resultan, después de la exposición puntual de Escalante, bastante dudosas.

II. La política y el “problema” de lo público

La idea neoliberal de la política, considerando que ésta funciona como el mercado, no es cuestión menor, pues pone en entredicho la noción de interés público. Si se admite la concepción de que los políticos buscan sólo beneficiar sus intereses particulares, la convicción de lo público (servicio público, interés público, bienes públicos) se convierte en un engaño, un modo de enmascarar intereses particulares. Esta idea, por tanto, justifica la desconfianza en el Estado y la limitación al máximo de sus recursos, empezando por los impuestos, el dinero público y la capacidad de endeudamiento. Escalante sostiene, sin embargo, que la superioridad técnica, la mayor eficiencia de lo privado, es una petición de principio (es obvia sólo porque la conclusión está en las premisas —si uno acepta las premisas). No se desprende de análisis empíricos contrastables, sino de una creencia: sólida, general, imposible de demostrar.

Interesa la discusión sobre muchos más aspectos que sólo lo económico, pues el programa neoliberal ha tenido mayor repercusión —e impacto, si se quiere— en la vida social por medio de esos otros ámbitos. El neoliberalismo no sólo enmarcó el auge del conservadurismo en la década de 1980, del que fueron epítome los gobiernos de Thatcher y Reagan, también constituyó un cuerpo de herramientas para modificar los usos electorales, del debate público y, en general, los comportamientos e interacciones políticas en todo el orbe. Acaso la más interesante de las modificaciones que ha propiciado el neoliberalismo sea la concepción del individualismo moderno. Sería imposible recuperar la historia del individualismo y sus implicaciones filosóficas, si bien merece la pena destacar que, en los años recientes, el individualismo ha dejado de tener vigencia como justificación del paso atrás que se pretendió dieran los Estados-nación.

Como dice Escalante, la retórica neoliberal ha aprovechado una veta antipolítica que hay siempre en las sociedades modernas y ha mantenido una inclinación populista que suele ser muy eficaz: los burócratas se arrogan el derecho de decidir cómo debe vivir la gente, qué debe consumir o cómo tiene que educar a sus hijos; en contra de eso, la receta neoliberal es clara: que la gente decida, que los consumidores decidan,

que nadie se meta en su vida. Todo ello dio origen a una nueva sociedad, intensamente individualista, privatista, insolidaria, más desigual, conforme y satisfecha con esa desigualdad.

En esos límites conceptuales radica la complicación de seguir admitiendo el individualismo sin ambages. En las décadas anteriores, las ideas acerca del Estado tenían la nebulosa de dos fenómenos políticos mundiales: la Guerra Fría y, después, la globalización. Ahora, en un entorno mundial distinto, las preocupaciones del debate público han virado. En las discusiones académicas que ahora tienen a la *accountability*, la transparencia y el combate a la corrupción como temas preponderantes, la urgencia de definir y discutir el concepto de bien público y, en general, el ámbito de lo público, se topa con las reticencias de esa “nueva sociedad” a admitir que, acaso, el individualismo neoliberal estaba errado o, mejor aún, que se entendió de forma equivocada.

La pretensión de que los políticos/funcionarios y, en general, los individuos, sólo buscan el cumplimiento de sus preferencias nubla, hoy en día, la posibilidad de exigir la buena gestión de lo público, pues nadie debería asombrarse de que un funcionario o político obtenga beneficios privados con dinero público, si se asume que está satisfaciendo su interés individual de acceso a la riqueza. Quizás el origen de esas complicaciones de entendimiento sea la confusión común de equiparar al Estado —y a sus instituciones— con lo público. No vale la pena ahondar en esa diferenciación, pues ha sido suficientemente discutida, aunque poco asimilada. Lo urgente, que es un debate al que abona el texto de Escalante, es tener en cuenta que si el Estado no es lo mismo que “lo público”, entonces: 1) el espacio público es el contexto de relaciones entre todos los individuos; 2) los bienes públicos son de todos (y no de nadie); no son del gobierno, no son del Estado y, definitivamente, no son de sus funcionarios; 3) los funcionarios de las instituciones del Estado, si bien son individuos —con intereses propios— deben observar comportamientos específicos. Esta última idea puede ampliarse para afirmar que, aun estando de acuerdo con la pretensión de que el mercado corrige sus propias fallas, los intercambios entre individuos no se dan en un estado de naturaleza, sino en un espacio con reglas de comportamiento —normas jurídicas que emanan de las instituciones del Estado, aunque creadas por individuos.

En suma, la intención de los argumentos de Escalante no es la de atacar al neoliberalismo, sino la de mostrar lo complicado que resulta admitir uno de sus principales postulados: la idea individual sobre la concepción de lo colectivo. Es posible argüir que los problemas del neoliberalismo se podrían solucionar si se ajustaran sus términos sobre lo público. El conflicto evidente es que, si se modificara ese postulado, el todo neoliberal podría perder su esencia. Como se puede ver, los resultados negativos del auge del neoliberalismo quizás se deban más a las interpretaciones erradas que a los postulados canónicos. El Estado mínimo, la obsesión de los gobiernos de corte neoliberal en los ochenta y noventa, carece de sentido si se tiene en cuenta que lo que hizo fracasar al modelo anterior fue la imposibilidad de distinguir los límites de lo público y lo privado. La respuesta del neoliberalismo a esa confusión fue imponer lo privado.

III. Transformaciones políticas y administrativas del Estado contemporáneo

Por los cambios que ha logrado, el neoliberalismo puede considerarse una ideología de éxito rotundo. La *Historia mínima del neoliberalismo* que ofrece Escalante también podría ser una historia de las transformaciones políticas y administrativas del Estado contemporáneo. En el momento de preparación de las ideas neoliberales, el Estado tenía naturaleza distinta a la que tiene ahora, las instituciones y los cuerpos burocráticos estatales funcionaban de forma distinta, los marcos normativos eran distintos. Tan sólo en la estructura orgánica y el comportamiento burocrático, el neoliberalismo ha logrado, con sus décadas de auge, cambios que eran impensables en la primera mitad del siglo xx. No es necesario volver sobre la transformación de la sociedad y la entronización de la idea individualista del mundo. Desde la Administración Pública es posible mencionar un cúmulo de modificaciones en las prácticas y estructuras que han tenido origen en los postulados neoliberales. Valga mencionar dos tan sólo para ejemplificar: el *downsizing* y la Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*).

En la década de los ochenta, varios gobiernos materializaron las dos modificaciones a la administración pública mencionadas y dieron la impresión —o la promesa— de que tendrían resultados positivos en el futuro. La privatización de segmentos amplios de la acción del Estado, la disminución de la presencia de éste en la vida pública y el cambio de comportamientos y prácticas administrativas fueron importantes gracias a la relevancia, en el concierto internacional, de los países en los que se llevaron a cabo. Por mencionar tres consecuencias negativas, debe tenerse en cuenta que la privatización ha permitido la configuración de monopolios y la proliferación de prácticas económicas nocivas; el retraimiento del Estado permitió prácticas económicas abusivas; y la introducción de prácticas de la administración privada en la administración pública sigue sin mostrar su superioridad como enfoque práctico de la gestión administrativa, sobre todo si se tiene en cuenta que, en la mayoría de los países del mundo, los cuerpos administrativos siguen comportándose como los describió Weber hace un siglo.

Los gobiernos de Thatcher y Reagan, en la década de los ochenta, se toman generalmente como símbolo o resumen del movimiento neoliberal en su conjunto, lo cual para Escalante es inexacto. Ambas administraciones son más bien la culminación de un proceso largo que comenzó en la década de 1930. Con Thatcher, las principales preocupaciones fueron el control de la inflación, una agresiva campaña de privatización de empresas y activos públicos y la reducción del poder de los sindicatos. Dos frases muy conocidas resumen la idea de Thatcher, su programa, y el ánimo con que se impuso: “no hay alternativa”, “la sociedad no existe”. Con Reagan, la verdadera preocupación fueron los impuestos. El punto de partida era la idea de que el keynesianismo se había equivocado al intentar incidir sobre la demanda agregada mediante dinero, gasto, empleo público, mientras que se consideraba necesario enfocarse en la oferta, es decir, en la capacidad productiva de la economía. Eso significaba crear condiciones favorables para que los empresarios invirtieran más, produjeran más: que aumentase la oferta. El aumento de la riqueza de los ricos terminaría por beneficiar a todos (*trickle-down effect*). La evidencia muestra que, sin embargo, en las décadas

siguientes en Estados Unidos, los ricos se hicieron considerablemente más ricos. Los ingresos del siguiente 20% aumentaron también y los del 40% más pobre de la población no aumentaron en absoluto. En resumen, el crecimiento benefició a los más ricos, como se suponía que sucediera, pero no hubo ninguna clase de filtración ni goteo que beneficiase a la mayoría. A pesar de todo, sostiene Escalante, la idea vuelve constantemente, la repiten políticos, periodistas, como si fuese un hecho demostrado. Así, como se ha señalado antes, los gobiernos de Thatcher y Reagan pueden considerarse muestras del nuevo auge conservador en la política, pero no como ejemplos del éxito del neoliberalismo que existía como ideología mucho tiempo antes. En ambos casos, el propósito de la nueva política económica era restablecer altas tasas de ganancia para favorecer el crecimiento. Eso implicaba menores impuestos, un mercado laboral más flexible, reducción de costos laborales y la posibilidad de “deslocalizar” la producción. En algunos aspectos, la política dio exactamente o casi exactamente los resultados esperados. La economía creció (aunque no tanto como en las décadas anteriores —entre 1945 y 1975—), aumentó la tasa de ganancia, se recuperó el patrón de acumulación. En otros aspectos, las cosas no marcharon tan bien. Ni filtración de la riqueza, ni aumento de los ingresos fiscales.

Las acciones que se hicieron comunes en los gobiernos, después de la caída del Muro de Berlín, cuando emular a Thatcher o a Reagan era la opción más simple, han permanecido como “recetas” para los países emergentes, a veces dando por resultado una mezcla difícil de caracterizar, aunque con un elemento común: la falta de resultados consistentes. En África, diez años después de que comenzaron a ejecutarse los planes de ajuste, que adoptaron prácticamente todos, para el conjunto del África subsahariana, el ingreso per cápita había caído, la deuda se había triplicado, el valor de exportaciones agrícolas clave como el café y el cacao había caído hasta 50% y la inversión extranjera había llegado a un volumen insignificante, si bien limitada a extracción de petróleo y minería. Una de las explicaciones importantes es el contexto, aspecto sobre el que Escalante lanza una crítica avasalladora. El recuento histórico muestra que, para el programa neoliberal, eliminar el contexto no es una operación inocente, no es trivial —y favorece una deriva claramente ideológica. La democracia, incluso la soberanía popular, la soberanía nacional, tienen muy poca importancia para el programa: de hecho, la forma política parece ser irrelevante, mientras se mantenga el libre mercado. O sea, que la simpatía hacia el régimen de Pinochet, por ejemplo, no fue más que una consecuencia natural. Finalmente, acaso lo más importante de la argumentación de Escalante: el modelo neoliberal carece de fundamento empírico reconocible. Las recomendaciones son las mismas sin importar que se trate de Bélgica o del Congo, porque el mercado es una entidad abstracta que opera del mismo modo en todos lados. Importa transformar a los Estados, colocándolos todos en la misma órbita de comportamiento, pues al ser similar la forma del mercado en todas las latitudes, el funcionamiento de las instituciones estatales debe ser el mismo.

IV. Apunte final

Otro aspecto que Escalante critica sobre el neoliberalismo —y que es una de sus bases— es la versión neoclásica de la teoría económica sobre el individuo racional y maximizador. De acuerdo con esta teoría, los individuos racionales, es decir, egoístas, son los que hacen funcionar el mundo. La desigualdad es una consecuencia secundaria, nada grave, pero que además tiene efectos positivos. La gran virtud del mercado consiste en que enseña a la gente a esforzarse. Ese egoísmo individualista, calculador, no está en la especie humana como cosa zoológica y el problema no es que se exalte el egoísmo de las personas, sino que se neutralicen todas las otras motivaciones posibles o que se den por inexistentes.

En relación con la globalización, Escalante se enmarca en una tradición importante en la que puede identificarse a Jean-François Bayart, Carlos Alba o Gordon Matthews. Es claro que es indispensable que haya circulación de mercancías en el mundo, pero también es evidente que las fronteras de los Estados y la relevancia de los espacios institucionales que generan no desaparecerán en el futuro próximo. Es decir, la historia que ha contado el neoliberalismo sobre los Estados es más un deseo que una realidad. En resumen, en el nuevo orden no ha desaparecido el Estado ni perdido su protagonismo. Sencillamente, sus recursos han sido puestos al servicio de la generación de beneficios. No deja de ser interesante que, aun en lo complicado de ese esquema, las condiciones de desigualdad han permitido el desarrollo de comportamientos individuales que intentan sobreponerse a esa inequidad económica. Los estudios de la “globalización desde abajo” (*globalization from below*) han ofrecido ejemplos contundentes a este respecto.

Escalante insiste, y así concluye su libro, en que es indispensable abandonar la matriz de conocimiento que ha impuesto el neoliberalismo como sentido común. Es claro que no todo puede entenderse como un mercado: la evolución no es un mercado, el orden social no es un mercado, la religión, la familia, la ciencia no son mercados.

Otra de las ideas transversales del autor es que es hora de reconocer que el experimento neoliberal fracasó. El intento de crear una sociedad de mercado ha ido más lejos que nunca en todos los sentidos. Y el resultado ha sido catastrófico: un aumento vertiginoso de la desigualdad, desequilibrios regionales en todo el planeta, inseguridad laboral, destrucción del ambiente, deterioro de los servicios públicos, repetidas crisis financieras, caída del poder adquisitivo de los salarios, aumento del desempleo de larga duración y crecimiento de la economía muy inferior al de las décadas anteriores. ¿Cuál es la propuesta, según Escalante? Si el esqueleto del programa neoliberal es un proceso de privatización, la alternativa tendrá que pensarse a partir de una recuperación de la dimensión pública de la vida social. Sin olvidar que “público” no es “estatal”.