

Manfred B. Steger y Ravi K. Roy

Neoliberalismo

Una breve introducción



Alianza editorial

El libro de bolsillo

Título original: *Neoliberalism. A Very Short Introduction*
Traducción: Paloma Tejada Caller

Publicada originalmente en inglés en 2010. Esta traducción se ha realizado por acuerdo con Oxford University Press

Primera edición: 2011

Primera reimpresión: 2015

Diseño de colección: Estudio de Manuel Estrada con la colaboración de Roberto Turégano y Lynda Bozarth
Diseño de cubierta: Manuel Estrada

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeren, plagiaren, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© Manfred B. Steger & Ravi K. Roy, 2010
© de la traducción: Paloma Tejada Caller, 2011
© Alianza Editorial, S. A., Madrid, 2011, 2015
Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15;
28027 Madrid
www.alianzaeditorial.es

ISBN: 978-84-206-5283-2
Depósito legal: M. 17.645-2011
Composición: Grupo Anaya
Printed in Spain

Si quiere recibir información periódica sobre las novedades de Alianza Editorial, envíe un correo electrónico a la dirección: alianzaeditorial@anaya.es

Índice

9	Prólogo
15	1. ¿Qué hay de «nuevo» en el liberalismo?
44	2. La primera oleada neoliberal: la década de 1980. Política económica de Reagan y thatcherismo
87	3. La segunda oleada neoliberal: la década de 1990. Clinton y la globalización del mercado; la «Ter- cera Vía» de Tony Blair
125	4. Neoliberalismo y desarrollo asiático
156	5. El neoliberalismo en América Latina y África
186	6. Crisis neoliberales: la primera década del siglo XXI y el futuro próximo
215	Bibliografía utilizada
225	Tablas y mapas
227	Lista de ilustraciones
229	Índice analítico

Prólogo

El mundo del siglo XXI se nos presenta esencialmente en términos de interdependencia. La globalización ha incrementado las relaciones que se llevan a cabo en tiempos y espacios de escala mundial, las ha intensificado y las ha acelerado. La revolución digital es un perfecto catalizador que genera redes descontroladas de información y comunicación en las que se ven atrapados individuos, estados o empresas por igual. Han surgido células terroristas transnacionales capaces de cometer atentados en cualquier lugar contra símbolos del poder civil, provocando con ello que los líderes políticos occidentales declaren «una guerra global contra el terror». Frente a la terrible realidad del cambio climático y las pandemias globales, los países se ven obligados a diseñar una estrategia común para impedir que se produzca una catástrofe de proporciones planetarias. El estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos ha desencadenado una

crisis financiera que ha afectado al resto del mundo con la pérdida de billones de dólares de activos y ha puesto a la comunidad internacional al borde de una segunda Gran Depresión. Aquellos triunfalistas que vieron en el colapso del comunismo soviético el «fin de la historia» y el comienzo de una nueva era de capitalismo liberal de corte americano han acallado sus voces, en tanto que el siglo XXI se ha erigido en un campo de batalla en el que todo tipo de ideologías políticas se disputan la mente y el corazón de un público global.

El neoliberalismo es una de estas múltiples ideologías. El término fue acuñado por primera vez en Alemania tras la Primera Guerra Mundial para definir la moderada propuesta de renovación del liberalismo clásico que había diseñado un pequeño círculo de juristas y expertos en economía afiliados a la Escuela de Friburgo. En la década de 1970, un grupo de economistas latinoamericanos adoptó el término «neoliberalismo» para denominar el modelo mercantilista que defendían. Sin embargo, a principios de los noventa, el término adquirió claras connotaciones negativas, impulsadas por quienes desde la izquierda criticaban la orientación mercantilista que caracterizaba las reformas llevadas a cabo en un Sur globalizado; estas connotaciones asociaban «neoliberalismo» con el llamado «Consenso de Washington», un conjunto de políticas y organismos económicos que, decían, había surgido en Estados Unidos para globalizar el capitalismo americano y el sistema cultural que dicho capitalismo llevaba consigo. Otros rechazaban el término «neoliberalismo» por lo que podía tener de equívoco; ideado por académicos radicales o por economistas de acendrada

ideología nacionalista, lo que se estaba haciendo era devaluar el alcance intelectual de lo que proponían grandes figuras como Milton Friedman o Friedrich von Hayek, distinguidos ambos con el Premio Nobel. Y por último, estaban los que interpretaban el término como una versión posmoderna del pintoresco discurso del *laissez faire* del siglo XVIII, en que se sublimaba el interés personal, la eficacia económica y la competencia desenfrenada. Con todo, pese a sus críticas, el neoliberalismo ha calado en la gente. Y hoy es un término que aparece casi a diario en las portadas de los periódicos más influyentes del mundo.

En los últimos veinticinco años hemos utilizado la palabra «neoliberalismo» al hablar de figuras tan distintas como Ronald Reagan, Margaret Thatcher, Bill Clinton, Tony Blair, Augusto Pinochet, Boris Yeltsin, Jiang Zemin, Manmohan Singh, Junichiro Koizumi, John Howard o George W. Bush. Pese a que ninguno de estos líderes políticos se ha inscrito públicamente bajo esta etiqueta tan ambigua, todos comparten una cierta simpatía por las políticas llamadas «neoliberales», como pueden ser la desregulación de las economías nacionales, la liberalización del comercio internacional o la creación de un mercado global único.

Durante sus años gloriosos, en la década de los noventa, el neoliberalismo campó a sus anchas por el mundo. Deglutió las entrañas del antiguo bloque soviético. Hizo frente con sus propias reglas económicas a los países que conformaban el Sur global, obligándoles, en tanto que países menos desarrollados, a adoptar sus condiciones. Y ofreciendo una imagen un tanto versátil llegó a atraer

a los cuadros del Partido Comunista Chino posterior a Mao, que abogaron por una reforma del «socialismo a la manera china», lo cual suena sospechosamente a revancha ideológica.

Sin embargo, en los albores del nuevo siglo el neoliberalismo se nos aparece como un modelo desacreditado; se ha demostrado que el modelo económico global estaba construido sobre unos principios que se han visto sacudidos en lo más recóndito de sus entrañas por una catástrofe financiera desconocida hasta ahora desde los oscuros años de la década de 1930. ¿Es que el neoliberalismo está condenado al fracaso? O acaso ¿puede recuperar de nuevo la gloria? ¿Verán nuestros ojos que los líderes reformistas del G-20 se embarquen con honestidad en una nueva empresa o intentarán aferrarse a los gloriosos días neoliberales de los «felices noventa»? ¿Existe alguna alternativa viable al neoliberalismo?

Para llegar a una mínima conclusión sobre cuestiones tan cruciales, este libro pretende introducir al lector en los orígenes, la evolución y las principales ideas del neoliberalismo, presentándole las diversas formas que el sistema ha adoptado en distintos países y regiones del mundo. Con este estudio queremos demostrar que, aunque todos los neoliberales confían en las ventajas que presenta «la autorregulación» del mercado libre a la hora de crear un mundo mejor, las diversas doctrinas propuestas se tiñen de múltiples tonalidades y matices. La política económica de Reagan, por ejemplo, no es exactamente igual que la que encontramos durante los gobiernos de Thatcher. Y el tipo de mercado global defendido por Bill Clinton difiere en notables aspectos de la llamada «Ter-

cera Vía» de Tony Blair. Sin olvidar que las élites políticas que dominan el «Sur global» (normalmente educados en las elitistas universidades del Norte desarrollado) han descubierto cómo plegarse adecuadamente a los dictados del Consenso de Washington y cómo adaptar estos preceptos a sus contextos locales y sus objetivos políticos. Por todo ello podemos decir que el neoliberalismo se ha acomodado a distintos entornos, problemas y coyunturas. Y por ello resulta sensato abordar el tema en plural, hablar de «neoliberalismos» más que de neoliberalismo, en tanto que no se trata de una manifestación única y monolítica.

El núcleo del libro viene constituido por las ideas fundamentales, las políticas y los modos de gobierno que alientan estos proyectos neoliberales. Indudablemente, para respetar el criterio editorial de ofrecer introducciones realmente breves y concisas, hemos tenido que seleccionar drásticamente los temas de debate. La idea ha sido presentar un resumen ágil y consistente, si bien estilizado, de un fenómeno rico y complejo. Si el lector, una vez asimilado el material que ofrecemos en el libro, desea profundizar más en alguna cuestión, puede consultar el apartado bibliográfico que se presenta al final.

Deseamos expresar nuestro agradecimiento por el valioso apoyo recibido al Instituto de Investigación en Globalización Urbana (Global Cities Research Institute), al Centro de Investigación sobre Políticas Globales del Real Instituto Tecnológico de Melbourne (Universidad RMIT, por sus siglas en inglés) y al Consejo de Investigación Australiano (ARC, igualmente en inglés). Vaya des-

de aquí también nuestro reconocimiento a los compañeros y amigos de distintas Universidades, en los que siempre encontramos una mano tendida: RMIT, Hawai'i-Manoa, Claremont Graduate University, la Universidad de Santa Barbara en California, la Academia de Ciencias Sociales de Shanghai, la Universidad Libre de Berlín y la Universidad de Oxford. Ha sido un auténtico placer trabajar con Andrea Keegan y con sus colaboradores de Oxford University Press. No obstante, y por encima de todo, queremos agradecer a nuestras respectivas familias el amor y el apoyo permanente que nos han deparado. Perle, Joan y Nicole, ¡este libro es vuestro! Ha habido mucha gente que ha contribuido a mejorar la obra. Las deficiencias que aún puedan encontrarse son responsabilidad exclusivamente nuestra.

1. ¿Qué hay de «nuevo» en el liberalismo?

Liberalismo: antiguo y moderno

En 2009, cuando la peor crisis económica conocida desde la Depresión de los años treinta aún seguía dando coletazos, Barack Obama no se anduvo con rodeos en su discurso de toma de posesión como presidente y señaló directamente con el dedo a los que consideraba los principales culpables del desastre financiero global: la avaricia y la irresponsabilidad de algunos, y el fracaso colectivo a la hora de tomar decisiones concluyentes y de prepararnos para abordar una nueva era. Al hilo de su argumento, el joven presidente de Estados Unidos destacó que la pregunta clave hoy en día ya no era si los gobiernos son fuertes o débiles, sino si funcionan. Después, mirando fijamente a las cámaras que proyectaban la severidad de su rostro a pantallas de televisión y ordenadores del mundo entero, el líder americano expresó su

desacuerdo con el paradigma económico que había estado vigente durante los últimos treinta años:

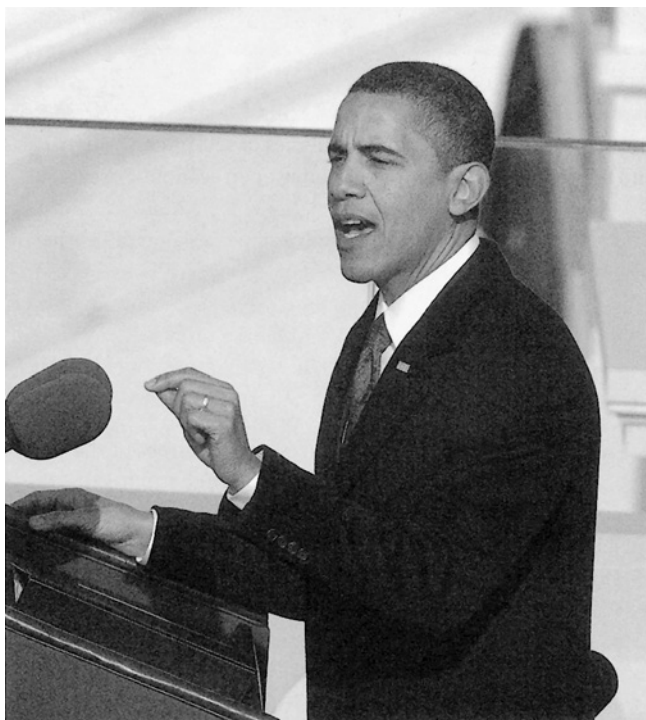
Tampoco nos planteamos si el mercado es una fuerza positiva o negativa. Su capacidad de generar riqueza y extender la libertad no tiene igual, pero esta crisis nos ha recordado que, sin un ojo atento, el mercado puede descontrolarse¹.

La reacción de los nuevos gurús no se hizo esperar y llegó de manera clara: el discurso de Obama parecía indicar con claridad que la era del «neoliberalismo» estaba agonizando.

No cabe duda de que la cuestión criticada por el presidente, ese ideal neoliberal de que la autorregulación de los mercados resulta clave a la hora de poner en marcha el natural deseo de riqueza individual, era uno de los principios básicos sostenidos por los economistas desde finales del siglo XVIII. Frente al mercantilismo aristocrático de los monarcas que ejercían un control casi absoluto de la economía para obtener grandes cantidades de oro con los que sufragar sus operaciones esencialmente militares, los representantes del «liberalismo clásico», como Adam Smith o David Ricardo, divulgaban las ventajas del «libre mercado» y de la economía del *laissez faire*. Smith pasa por ser el creador de la imagen del *homo economicus*, característico de la Ilustración escocesa, con su idea de que las personas somos individuos aislados

1. Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia, en http://www.elpais.com/articulo/internacional/Discurso/inaugural/presidente/Barack/Obama/espanol/elpepuint/20090120elpepuint_16/Tes. (N. de la T.)

1. ¿Qué hay de «nuevo» en el liberalismo?



1. El presidente Barack Obama durante su toma de posesión en 2009.

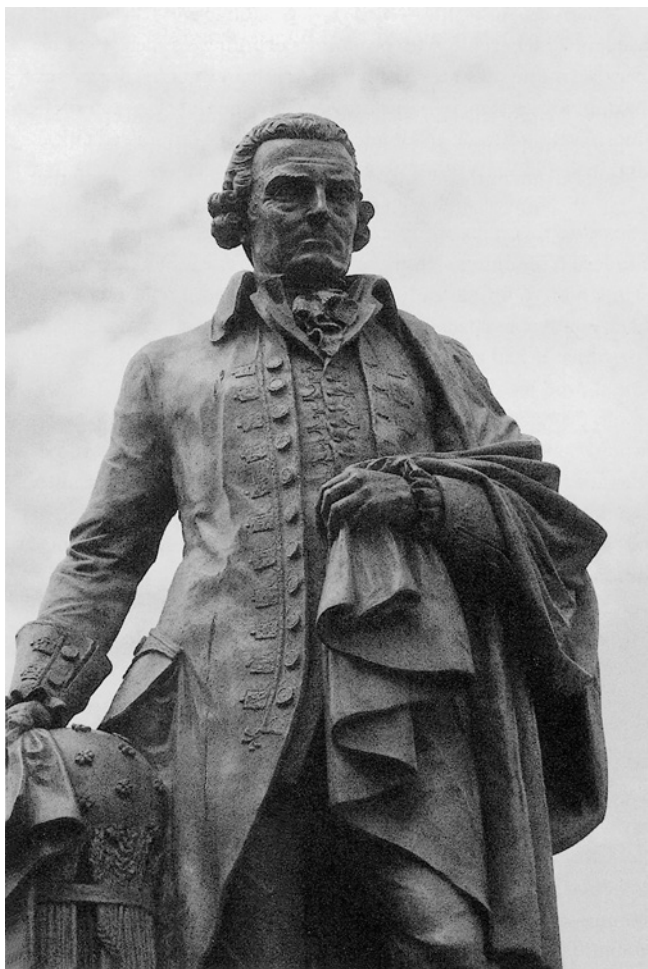
que actuamos sobre todo movidos por nuestro propio interés material. De acuerdo con esto, política y economía no son sólo cuestiones separables, sino que la economía merece ocupar un lugar superior y debe funcionar sola, de acuerdo con un armonioso sistema de leyes naturales, sin necesidad de intervención estatal. De ahí que el Estado deba retirarse y no «interferir» en la acti-

vidad económica de unos ciudadanos que actúan por interés propio, y dedicar su poder a garantizar un intercambio económico abierto.

La teoría ricardiana de la «ventaja comparativa» se erigió en evangelio de los modernos defensores del libre comercio. Ricardo defendía que el libre comercio ponía en situación ventajosa a todos los implicados en la actividad comercial, puesto que permitía que cada país se especializara en la producción de aquellos bienes en los que tenía ventaja comparativa. Por ejemplo, si Italia producía vino más barato que Inglaterra e Inglaterra producía tejidos más baratos que Italia, los dos países se beneficiarían de la especialización comercial. De hecho, Ricardo llegó a sugerir que los beneficios de la especialización comercial seguirían creciendo incluso si un solo país gozara de ventaja absoluta a la hora de producir los bienes intercambiables. En la órbita política, la teoría de Ricardo se tradujo en un intenso debate sobre la intervención gubernamental en materias comerciales y fue el arma ideológica utilizada por liberales como Richard Cobden para rechazar contundentemente el proteccionismo de la Ley del Trigo de la Inglaterra victoriana.

Para los liberales tradicionales, los productores actuaban como siervos de los consumidores, los cuales buscaban satisfacer sus necesidades y carencias materiales haciéndolo al mejor postor. Centrados en la protección de la propiedad privada y en el cumplimiento legal de los contratos, estos liberales clásicos argumentaban que la «mano invisible» del mercado era la que aseguraba las más eficaces cuotas de recursos y las de mayor rendimiento, al tiempo que facilitaba un pacífico intercambio

1. ¿Qué hay de «nuevo» en el liberalismo?



2. Adam Smith (1723-1790).

comercial entre países. Tales ideas incidieron con fuerza en las grandes revoluciones del siglo XVIII, por las que se vinieron abajo dinastías reales, se consiguió separar la Iglesia del Estado y se resquebrajaron los dogmas del mercantilismo. A lo largo del siglo XIX los herederos de este liberalismo clásico intentaron convencer a la gente de que las malas rachas económicas se debían a algún tipo de «fracaso gubernamental», normalmente a un excesivo control estatal que terminaba por distorsionar el índice de precios.

¿Cómo iba a producirse un «fracaso de mercado», decían, si por naturaleza era imposible que los mercados, convenientemente protegidos frente a la interferencia estatal, «fracasaran»?

El liberalismo clásico y la Ilustración

El liberalismo clásico surgió a la par que el movimiento ilustrado de finales del siglo XVII y principios del XVIII, en el que la razón se erigía en fundamento de la libertad individual. Pensadores ilustrados como John Locke (1632-1704) sostenían que en «estado natural» los hombres eran libres e iguales, por lo que poseían derechos inalienables independientes de las leyes que pudiera imponer cualquier gobierno o autoridad. Dotados por naturaleza del derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad, las personas sólo podían establecer legítimamente gobiernos *limitados*, cuyo principal cometido sería asegurar y proteger estos derechos individuales, sobre todo el de la propiedad privada.

1. ¿Qué hay de «nuevo» en el liberalismo?

Pero el brillo de estas «verdades» del liberalismo clásico pronto quedó oscurecido en el turbulento siglo XX. Es más, los «neoliberales» tuvieron que esperar hasta la década de los ochenta para rescatar algunas de sus pintorescas ideas y devolverlas a la luz, si bien envueltas en nuevos ropajes. Pero, ¿qué pasó entre medias?

La historia es bien conocida. La intensidad y la persistencia de los efectos de la Gran Depresión convencieron a los principales expertos económicos del momento, personas como John Maynard Keynes o Karl Polanyi, de que el gobierno debía ser mucho más que un mero «vigilante», papel que asignaban al Estado los liberales clásicos. Pero lo curioso es que Keynes y su nueva camada de «liberales igualitarios» tampoco estaban de acuerdo con las tesis marxistas, según las cuales la persistencia de las crisis económicas eran una muestra clara de que el capitalismo iba a caer de un momento a otro ante la victoria de un «proletariado revolucionario» que se había percatado ya de las «distorsiones ideológicas» llevadas a cabo por la «burguesía dominante»: los trabajadores no volverían a caer nunca más en esa sutil trampa que consiste en aceptar su propia explotación en nombre de altisonantes ideales liberales, «libertad», «oportunidad», «esfuerzo».

Para evitar la revolución que podría acarrear la crisis económica, defensores del liberalismo igualitario, como el primer ministro Clement Atlee o el presidente Franklin D. Roosevelt, se aferraron a los principios de autonomía individual y derechos de propiedad, si bien criticaban las teorías del liberalismo clásico por no ha-

ber sabido reconocer que el capitalismo moderno tenía que someterse a la regulación y el control de un Estado civil fuerte.

Más concretamente, Keynes proponía que en épocas de crisis económica el gobierno tenía que invertir importantes sumas de dinero para crear empleo e incentivar el consumo. Con estas propuestas estaba transgrediendo los principios del liberalismo clásico, según los cuales en caso de que se produjeran crisis económicas, la propia maquinaria comercial se reajustaría sola de manera natural hasta reencontrar el equilibrio del pleno empleo. Para Keynes, el desempleo estaba vinculado a la reducción en la economía de la inversión privada y del consumo. En su opinión, la culpa del déficit la tenían los inversores codiciosos y cortos de miras, que con sus inversiones especulativas desestabilizaban el mercado. Los keynesianos, comprometidos con el principio de mercado, pero opuestos al «libre mercado», llegaron a reclamar la participación estatal en empresas fundamentales, como el ferrocarril o la energía.

Keynes viajó al frente de la delegación británica enviada al Congreso de Bretton Woods, que se celebró en Estados Unidos en 1944 para fijar el orden económico internacional que habría de regir después de la guerra y establecer las pertinentes instituciones económicas internacionales. Para administrar el sistema monetario se creó el Fondo Monetario Internacional (FMI), mientras que el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, que posteriormente pasaría a ser conocido como Banco Mundial, nació para otorgar préstamos que contribuyeran a recons-

truir Europa tras la Segunda Guerra Mundial, aunque durante la década de los cincuenta amplió sus objetivos y se ocupó de financiar proyectos industriales en diversos países en desarrollo. Por último, en 1947 se firmó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), instituido como organización mundial encargada de crear y hacer cumplir acuerdos de comercio multilateral. En 1995 se fundó la Organización Mundial del Comercio (OMC), heredera del GATT, y objeto inmediato de una intensa controversia pública a raíz del tinte neoliberal que otorgaba a los acuerdos de libre comercio.

La aplicación política de las ideas keynesianas inspiró lo que algunos economistas dieron en llamar «la edad de oro del capitalismo controlado», un período que se extendió de 1945 a 1975. Los programas americanos del *New Deal* y *The Great Society*, encabezados por los presidentes Roosevelt y Lyndon B. Johnson respectivamente, el tan admirado modelo sueco de socialdemocracia o la versión británica del «Estado del bienestar» lanzado en 1945 reflejaban un alto grado de consenso político entre los países occidentales, hasta el punto de que algún entendido llegó a proclamar «la muerte de las ideologías». Los gobiernos nacionales controlaban los flujos monetarios que entraban y salían de sus territorios. Gracias al alto nivel de impuestos con que se gravaba a los grupos más ricos y a las empresas más rentables, se consiguió expandir el Estado del bienestar. Al subir los salarios y ampliarse los servicios sociales, los trabajadores de los países ricos del Norte consiguieron convertirse en clase media.

La edad de oro del capitalismo controlado en los Estados Unidos

La economía se basaba en la producción masiva, y esta producción masiva era beneficiosa porque una amplia clase media tenía el dinero suficiente para comprar lo que se producía. La clase media tenía dinero porque los beneficios de la producción masiva se dividían entre las grandes empresas, sus proveedores, los minoristas y los empleados. La capacidad adquisitiva de este último grupo fue promovida con medidas concretas de gobierno. Casi un tercio de los trabajadores estaba afiliado a un sindicato. Gracias a la regulación en sectores como ferrocarriles, telecomunicaciones, servicios públicos o pequeñas empresas y a varios subsidios (apoyo a los precios, autopistas y créditos federales) se consiguió que los beneficios económicos llegaran a todos los sectores del país, incluidos agricultores, veteranos de guerra, pequeñas ciudades y pequeños negocios.

Fuente: Robert B. Reich, *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*, Nueva York, Knopf, 2008, p. 17.

Hasta el propio presidente Richard Nixon, republicano conservador, llegó a proclamar en 1970 que «ahora todos somos keynesianos». Fue precisamente esta defensa keynesiana del Estado intervencionista y de la regulación del mercado lo que confirió al liberalismo su nuevo significado económico: el de una doctrina que favorece la regulación amplia y activa del gobierno sobre la indus-

1. ¿Qué hay de «nuevo» en el liberalismo?



3. John Maynard Keynes (1883-1946).