

*ECONOMÍA DE NUESTRO TIEMPO (XIX)*

---



---

# Liberalismo y neoliberalismo en economía: pasado y presente

## *Qué es el neoliberalismo*

**H**ay un liberalismo tradicional (o mejor, una gama de liberalismos tradicionales) cuyas versiones modernas se pueden llamar neoliberales. Pero lo que muchos entienden hoy por neoliberalismo responde a definiciones como la siguiente (traducida de la *web* de una ONG):

«El neoliberalismo se refiere a las políticas de los gobiernos y de las organizaciones globales [...] que promueven los intereses de las empresas globales y de los super-ricos para maximizar sus beneficios y poder acceder a mercados con pocas restricciones o sin ellas –los llamados mercados ‘libres’– en perjuicio de los trabajadores y del medio ambiente».

Los debates actuales sobre el neoliberalismo parecen presididos, pues, por el sesgo ideológico, el enfrentamiento y la confusión. Se pierde, con ello, una



**Antonio Argandoña** es profesor del departamento de Economía, titular de la Cátedra Economía y Ética y Secretario General del IESE Business School de la Universidad de Navarra. Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico (en excedencia), ha enseñado en las universidades de Barcelona, Málaga y Pamplona. Es también académico numerario de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.

---



---

\* BAJO la rúbrica de «Ensayo», el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración original y exclusiva de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a Ciencia, →

gran oportunidad de clarificar en qué consiste el pensamiento liberal, sus puntos fuertes y sus debilidades. Algo de esto es lo que intentaré hacer en este artículo.

De una manera simplificada, el neoliberalismo se podría caracterizar por:

1) Los componentes políticos del liberalismo tradicional: democracia, derechos humanos, libertades políticas, estado de derecho, etc.

2) Los pilares de la economía de mercado: un marco institucional y legal bien definido que incluya derechos de propiedad estables, libertad de contratación y de iniciativa, etc.

3) Un ámbito global: el progreso tecnológico y la eliminación de barreras (liberalización del comercio y de los movimientos de capitales) tienden a convertir al mundo en un único mercado.

4) La reducción de las intervenciones del Estado en la economía (desregulación), limitándolas a la promoción de la competencia, la

→

Lenguaje, Arte, Historia, Prensa, Biología, Psicología, Energía, Europa, Literatura, Cultura en las Autonomías, Ciencia moderna: pioneros españoles, Teatro español contemporáneo, La música en España, hoy, La lengua española, hoy, Cambios políticos y sociales en Europa, y La filosofía, hoy. 'Economía de nuestro tiempo' es el tema de la serie que se ofrece actualmente. En números anteriores se han publicado ensayos sobre *Empleo y paro: problemas y perspectivas*, por José Antonio Martínez Serrano, catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Valencia (diciembre 1999); *Crecimiento económico y economía internacional*, por Cándido Muñoz Ciudad, catedrático de Economía de la Universidad Complutense de Madrid (enero 2000); *Liberalización y defensa del mercado*, por Miguel Ángel Fernández Ordóñez, ex presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia (febrero 2000); *Economía de la población y del capital humano*, por Manuel Martín Rodríguez, catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Granada (marzo 2000); *El subdesarrollo económico: rostros cambiantes*, por Enrique Viaña Remis, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Castilla-La Mancha (abril 2000); *Economía, recursos naturales y medio ambiente*, por Juan A. Vázquez García, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo (mayo 2000); *La economía internacional, entre la globalización y el regionalismo*, por José María Serrano Sanz, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza (junio-julio 2000); *Finanzas internacionales y crisis financieras*, por Emilio Ontiveros Baeza, catedrático de Economía de Empresa en la Universidad Autónoma de Madrid (agosto-septiembre 2000); *Keynes, hoy*, por Antonio Torrero Mañas, catedrático de Estructura Económica en la Universidad de Alcalá de Henares (octubre 2000); *Política tributaria y fiscal en la Unión Europea*, por José Manuel González-Páramo, catedrático de Hacienda Pública en la Universidad Complutense de Madrid (noviembre 2000); *Economía y organizaciones*, por Vicente Salas Fumás, catedrático de Organización de Empresas en la Universidad de Zaragoza (diciembre 2000); *El sector público en las economías de mercado*, por Julio Segura, catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad Complutense de Madrid (enero 2001); *El horizonte económico iberoamericano*, por Juan Velarde Fuertes, profesor emérito de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid (febrero 2001); *El empresario. Justificación y función*, por Álvaro Cuervo, catedrático de Economía de Empresa y director del departamento de Organización de Empresas de la Universidad Complutense de Madrid (marzo 2001); *La política monetaria de la Unión Europea*, por José Luis Malo de Molina, director general del Banco de España (abril 2001); *Las actividades de I+D y la innovación tecnológica*, por Carmela Martín, catedrática de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid y catedrática Jean Monnet de la Comisión Europea (mayo 2001); *Hacia una nueva economía de los recursos energéticos*, por Juan Carlos Jiménez, profesor de Economía Aplicada en la Universidad de Alcalá (junio-julio 2001); y *Ética y economía*, por José Antonio García Durán de Lara, catedrático de Teoría Económica en la Universidad de Barcelona (agosto-septiembre 2001).

La Fundación Juan March no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores de estos Ensayos.

## **LIBERALISMO Y NEOLIBERALISMO EN ECONOMÍA**

corrección de los efectos externos y el tratamiento a los bienes públicos (medio ambiente, investigación básica, supervisión del sistema financiero, educación, salud, etc.).

5) La contención del peso del Estado, mediante la moderación del gasto público (subvenciones, gasto social y de redistribución) y la privatización de empresas públicas.

6) Énfasis en la estabilidad macroeconómica (reducción de la inflación, del déficit público y del nivel de deuda, tipos de cambio realistas y competitivos, etc.), como condición para el crecimiento.

7) Elaboración prudente de las políticas económicas: disciplina, transparencia, responsabilidad, etc.

Estos caracteres adquieren sentido dentro de una determinada concepción de la política y de la economía, que enlaza con el liberalismo tradicional. La libertad del hombre (principalmente negativa: libertad de coacción) y los derechos humanos (frente a los demás pero, sobre todo, frente al Estado) fundamentan un régimen político que concede la primacía a la persona frente a la colectividad y que otorga la misma importancia a todos los ciudadanos (democracia), así como un marco legal e institucional que reconoce y potencia esos derechos (principalmente los de propiedad y de libertad de contratación e iniciativa).

En ese marco actúa la economía de mercado: un sistema basado en las decisiones libres de los agentes, solos o asociados, cuya coordinación se lleva a cabo mediante un mecanismo no coactivo: el mercado. Bajo ciertas condiciones, la economía de mercado garantiza la coordinación de los planes de los agentes y la consecución de la máxima eficiencia (maximización de los resultados en proporción a los recursos empleados). En concreto, se supone que el libre funcionamiento del mercado permite la producción, almacenamiento, difusión y aprovechamiento óptimo de la información disponible, así como los incentivos necesarios para que cada agente consiga sus objetivos de manera compatible con los de los demás. Y para que todo esto funcione es necesario que el Estado asuma eficazmente determinadas funciones (principalmente, el establecimiento del marco institucional y legal, el fomento de la competencia, la corrección de ciertos fallos del mercado y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica), pero no más.

De este modo, el modelo neoliberal sostiene que, con agentes individuales racionales y libres, en un entorno legal e institucional que facilita el ejercicio de esa libertad, con la coordinación del mercado y la no interferencia del Estado, se puede conseguir un resultado (económico) superior al de otros sistemas alternativos.

### *Del liberalismo al neoliberalismo*

Los detractores del neoliberalismo aceptan las características apuntadas antes, aunque les dan otra valoración. Por ejemplo, argumentan que el acceso de los ciudadanos al poder y a la riqueza está repartido desigualmente, de modo que algunos pueden alterar las reglas del juego para su provecho. Muchos países están, pues, en manos de los gobiernos de las grandes potencias y de las elites económicas que los apoyan o, alternativamente, si se acepta la pérdida de protagonismo de los gobiernos, el mundo está en manos de los grandes centros de poder, que son las grandes empresas.

Pero esas críticas, ya muy antiguas, no cayeron en saco roto. A lo largo del siglo veinte el modelo liberal se fue modificando con actuaciones que corregían o incluso contravenían abiertamente los principios liberales, desde la adaptación del marco legal (limitaciones a la propiedad privada y a la libertad de contrato, planificación pública, etc.) hasta las regulaciones, intervenciones o prohibiciones en las actividades privadas, el aumento del gasto del gobierno y de su peso en los procesos privados de decisión, las transferencias forzadas (seguros obligatorios, protección al desempleo, impuestos progresivos, etc.), las políticas macroeconómicas que provocaban o permitían la inflación, el déficit público o las devaluaciones competitivas (porque se pensaba que la economía liberal subvaloraba la racionalidad y efectividad del Estado) y otras muchas.

El resultado de todas esas medidas debía ser un sistema más justo y eficiente que el propugnado por los liberales. Pero, especialmente a lo largo del último tercio del siglo XX, hemos aprendido que muchas de esas correcciones dañaban el correcto funcionamiento del mismo sistema que, se suponía, debían mejorar.

En efecto: ahora entendemos mejor cómo operan los mecanismos de coordinación económica, y hemos llegado a la conclusión de que el mercado es más eficiente que el Estado cuando se trata de reunir, procesar y utilizar información muy dispersa, cuya naturaleza y utilidad es, a menudo, desconocida incluso para los que la poseen. Conocemos mejor —aunque todavía de forma muy imperfecta— los incentivos de los agentes económicos y los aprendizajes que llevan consigo, lo que nos lleva a desconfiar de los resultados de la legislación y de las decisiones de los políticos o funcionarios y a ser conscientes de los «efectos perversos» de las regulaciones y transferencias. Entendemos mejor los límites de las políticas expansivas, los costes de la inflación, la importancia de la estabilidad cambiaria y los problemas creados por los déficits públicos (lo que

**LIBERALISMO Y NEOLIBERALISMO EN ECONOMÍA**

se ha dado en llamar «el consenso de Washington»). Y, aunque seguimos preocupados por los fallos del mercado, conocemos mejor las soluciones compatibles con el mercado, y desconfiamos más del Estado, también propenso a fallos.

En definitiva, en los años recientes hemos desandado al menos parte del camino hacia políticas socialistas o socialdemócratas. Y eso explica la actualidad del fenómeno del neoliberalismo. Las causas de ese retorno han sido muchas: el costoso pero fecundo aprendizaje de nuestros propios errores, el progreso de la ciencia económica, la fuerza de ideas nuevas, el papel de algunos pensadores penetrantes y perseverantes, que lucharon contra corriente (porque los intelectuales, sobre todo en Europa, han sido mayoritariamente antiliberales, al menos hasta la década de los ochenta), el fracaso del intervencionismo y del proteccionismo como estrategias de desarrollo de los países, la evidencia de las ventajas de un mercado mundial abierto (también para la defensa de los derechos humanos) y –no menos importante por ser la última causa que mencionaré aquí– el convencimiento de que el sistema contrario, el comunismo, cayó no por sus errores prácticos, sino por una concepción equivocada del hombre. Es lógico, pues, que se haya buscado la luz en el sistema opuesto, aquel basado en la libertad del hombre.

*El debate en los años noventa*

Si esta explicación es correcta, nos puede ayudar a entender la naturaleza del debate ideológico y político que se ha producido alrededor del neoliberalismo. Porque lo ocurrido en los años recientes no es, para sus impugnadores, un revés transitorio, sino una derrota grave. Y su causa es la globalización: porque, en un mundo cada vez más abierto, ha habido que ir desmontando los mecanismos de corrección del liberalismo, trabajosamente introducidos durante décadas.

En efecto, sin una protección comercial sólida y sin la posibilidad de manipular de manera duradera el tipo de cambio, un país no tiene otro remedio que ser más eficiente porque, en un mundo abierto, el más eficiente está en condiciones de desbancar a sus competidores. Para los antiliberales, esto significa el fin de los débiles. Por tanto, el argumento de eficiencia como objetivo económico de la sociedad debe ser rechazado. Pero, ¿se puede renunciar a una meta que parece clave para la mejora del nivel de vida de la

humanidad? Y, ¿aceptarán los ciudadanos una pérdida importante de nivel de vida?

Muchos, de hecho, no han querido renunciar y han preferido aprender a competir, exigiendo racionalidad a sus gobiernos, moderación en los impuestos y el abandono de políticas proteccionistas para aprovechar su ventaja comparativa –los bajos salarios– en los mercados mundiales. En definitiva, si las reglas del juego son las neoliberales, lo mejor que pueden hacer los débiles es convertirse al liberalismo (con más o menos fervor, según los casos) y luchar de acuerdo con sus reglas.

Si no se desea aceptar el principio de eficiencia sólo queda el recurso al Estado (aparte de un utópico cambio de sistema económico, que nadie sabe en qué podría consistir). Pero esa vía, ya seguida hasta la década de los setenta, está ahora cerrada por sus altos costes. Por eso, los antiliberales se oponen a la «globalización», que identifican con la Organización Mundial del Comercio, que impide las medidas proteccionistas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que obligan a practicar «programas de ajuste» que ponen fin a experimentos basados en la inflación, el endeudamiento excesivo, los déficits galopantes y la volatilidad cambiaria.

Si el lector ha soportado pacientemente mis razonamientos, me permitirá añadir algo que quizá le parezca sorprendente, en boca de alguien que se confiesa liberal: los antineoliberales tienen también algo –quizás mucho– de razón. Pero no por las razones que ellos dan.

Por ejemplo, seguimos en un mundo desigual, en el cual, a menudo, los poderosos ejercen la violencia y amañan los resultados del juego democrático. Pero de ahí no podemos concluir que el orden económico vigente sea una gran trampa montada por las empresas multinacionales para explotar a los países pobres. En todo caso, los sindicatos de los países ricos participan activamente en las algaradas antineoliberales porque entienden –muy acertadamente– que los que limitan su poder de mercado no son sus patronos, sino los trabajadores de países en vías de desarrollo. Las asimetrías de información, poder y riqueza existen, sí, pero no es correcto atribuirles (sólo o principalmente) a las políticas neoliberales.

Otro ejemplo: la evidencia de muchos países (por lo menos entre los desarrollados) muestra que los impuestos los pagan, sobre todo, las clases medias, que son también las beneficiarias de buena parte del gasto social. Por tanto, el Estado del bienestar, que en sus inicios cumplió probablemente una importante labor redistribuido-

**LIBERALISMO Y NEOLIBERALISMO EN ECONOMÍA**

ra hacia la clase trabajadora, ha perdido, con el paso de los años, buena parte de su racionalidad, de modo que la revisión que proponen los neoliberales no se puede entender como una mera transferencia de pobres a ricos.

En todo caso, para entender mejor el debate sobre el neoliberalismo conviene conocer a sus detractores. De manera muy simplificada, podemos identificar dos grandes grupos. El primero lo constituyen movimientos ideológicos o de acción: no partidos políticos, sino organizaciones no gubernamentales que comparecen como «representantes de la sociedad civil», con un marcado sesgo anticapitalista, y que reivindican un «capitalismo de rostro humano» en el que se mantengan las políticas, intervenciones y protecciones tradicionales, ampliadas, a menudo, con ayudas a nuevas presuntas víctimas del capitalismo, como los trabajadores de países del tercer mundo (a los que se atribuye el «derecho» a salarios elevados, aunque esto suponga eliminar su capacidad de competir en el mercado), o el medio ambiente.

El otro gran colectivo antineoliberal son los variados grupos que se sienten perjudicados por alguna de sus políticas: los perceptores de pensiones, a los que puede perjudicar la racionalización de la seguridad social; los trabajadores de ciertos sectores, temerosos de la competencia de productos fabricados en países con mano de obra barata, o los gobiernos que desearían tener las manos libres para llevar a cabo las políticas que prometieron a sus ciudadanos.

El debate con este segundo colectivo no afecta a las ideas, sino a los intereses, por lo que suele acabar en una negociación política: todos están interesados en que la economía funcione con eficiencia, pero intentando retener todas las ventajas posibles.

El debate con el primer grupo de opositores al neoliberalismo es más complejo. En la medida en que la racionalidad está presente —lo que no siempre ocurre—, proponen «terceras vías» que mantengan las ventajas de la globalización y del libre mercado sin renunciar a las de la intervención y la redistribución: programas «moderados» de izquierdas en que, por ejemplo, los impuestos suban un poco —no mucho, para no perder competitividad—, para financiar un poco más de gasto social —no demasiado, para no provocar los mecanismos perversos que lleven a los ciudadanos a vivir del seguro de desempleo—. No parece ser un programa atractivo, porque no ofrece alternativas a lo que se ha discutido en las últimas décadas. Y, sobre todo, porque no se plantean en serio por qué esas políticas entraron en crisis; ello no por pereza intelectual, sino por limitación del modelo humano en que se basan.

### *El debate pendiente*

Llegamos así a lo que me parece debe ser el debate sobre el neoliberalismo en el siglo veintiuno. Para entenderlo, hemos de entender los tres niveles del tema que nos ocupa. El primero es el del sistema económico, la economía de mercado, cuyas limitaciones vamos conociendo bien, pero al que no hemos encontrado una alternativa viable, al menos para nuestra sociedad tecnológicamente avanzada, abierta y plural. Ese sistema se basa, en segundo lugar, en un marco político, legal e institucional que define las reglas del juego. Y el tercer nivel es el del marco cultural, en que se reflejan los valores de la sociedad: su concepción del hombre, sus objetivos y las meta-reglas del juego que se consideran aceptables.

Obviamente, se puede intervenir en la economía de mercado, directamente o alterando su marco institucional, sea para corregir fallos del mercado, sea para alcanzar otros objetivos, que pertenecen a lo que he llamado el marco cultural. El problema radica en que no hemos sabido integrar ese marco con los otros dos niveles.

¿Cómo debería plantearse, por ejemplo, el debate sobre el Estado del bienestar? Un sistema público y obligatorio de seguros sociales afecta a la eficiencia, pero también a los incentivos (a trabajar, a formarse o a emprender), a las responsabilidades que asumen los agentes (la atención de los ancianos, por ejemplo), a su modo de vida y, a la larga, a sus preferencias, actitudes y valores. Sobre la eficiencia podemos decir muchas cosas (lo que no quiere decir que sea fácil llegar a un acuerdo). Sobre los incentivos económicos, también, pero no sobre los incentivos intrínsecos (algunos aprendizajes personales, por ejemplo) y trascendentes (los efectos de nuestras acciones sobre los demás). Y, finalmente, los economistas tenemos poco que decir sobre el plano de las responsabilidades, actitudes, preferencias y valores. Pero ese plano existe, es relevante y, sobre todo, afecta a los incentivos, los conocimientos y las preferencias, es decir, al funcionamiento de la economía de mercado y, por tanto, a su eficiencia.

El debate sobre el sistema económico debe incluir, pues, ese plano superior, el del marco cultural, social y antropológico. Y me parece que, al final, llegaremos a conclusiones bastante compatibles con algunas familias del pensamiento neoliberal, aunque no con todas. Pero esto es, por ahora, más una esperanza que una certeza.