

No es marginal, no es cosa del pasado. El Saxo Bank de Dinamarca tiene como base para la formación de sus empleados las Siete Virtudes de Ayn Rand, y ha repartido en la última década 15 000 ejemplares de sus libros. Desde el año 2012, el Adam Smith Institute patrocina una Conferencia Anual Ayn Rand, para mantener vivas sus ideas (normalmente hablan ejecutivos de grandes empresas, que anuncian la próxima rebelión de Atlas).

Por cierto: la organización que vincula las fundaciones y centros de estudios neoliberales, la Atlas Foundation, debe su nombre a la novela de Ayn Rand.

6. LAS DÉCADAS DEL AUGE: PANORAMA

Los noventa son los años del optimismo, los años del fin de la historia. Aunque, si se mira con atención, el cuadro es más matizado y más difícil de juzgar. El programa neoliberal se impone en todo el mundo, incluida ya Rusia, y casi todo lo que fuera la órbita soviética, y empieza a rendir frutos. En los países centrales, en Estados Unidos y Europa Occidental, con algunos tropiezos, son en general años de estabilidad y crecimiento económico, que invitan a mirar el nuevo orden casi con entusiasmo. Da la impresión de que todo se endereza. Pero el tono de la década lo pone también la guerra de Yugoslavia, que parece no acabar nunca. En el resto del mundo los resultados son más confusos. En América Latina dominan los regímenes democráticos, con alguna salvedad, casi desaparece la guerrilla en Perú, no en Colombia, pero el desempeño económico es muy mediocre, lastrado además por las crisis de México (1994), Venezuela (1989, 1994), Argentina (1998); en Asia y África, con algunas excepciones (el efecto que tiene siempre el crecimiento de China e India) los resultados son peores todavía: el fin del *apartheid* en Sudáfrica es la nota más optimista, que contrasta con el genocidio de Ruanda (1994), las guerras de Irak (1991), Afganistán (1992, 1994), Sierra Leona (1991), Liberia (1989, 1999), y las que siguen (Sri Lanka, Congo, Somalia, Sudán).

No hay muchas ideas, casi ninguna nueva. Se pone en operación el sistema armado en los años anteriores —es una década eufórica y gris.

LA NUEVA ECONOMÍA

La caída del Muro de Berlín, el desplome del sistema soviético, provocaron un movimiento de euforia de un lado y otro. Para el mundo occidental, el fin de la amenaza nuclear, la desaparición del campo socialista y de casi todos los partidos comunistas europeos, significó el inicio de una vida nueva, en un clima de seguridad que no había habido en los sesenta años anteriores. Ya no estaba el enemigo en las puertas de Europa, ni la amenaza de un orden social alternativo. Es decir, que si no era el fin de la historia, sin duda era el fin de una historia. Para los países de Europa Central y Oriental, incluida Rusia, fue una conmoción de un dramatismo extraordinario: el acceso a un mundo nuevo. El entusiasmo con que se acometió la demolición del Muro de Berlín es lo bastante elocuente.

Pero además, la caída del sistema soviético significó una repentina expansión de mercado global. De un día para otro surgió un inmenso mercado de decenas de millones de personas, una nueva oferta de bienes básicos, recursos naturales, ilimitadas oportunidades de inversión. Los centros de estudio neoliberales, el *Adam Smith Institute*, por ejemplo, publicaron rápidamente programas, guías, recetarios para la privatización de las empresas del Estado, que se completó a toda prisa (aunque casi siempre mal, y en ocasiones de manera catastrófica). Un dato adicional: China. La apertura del mercado chino había comenzado cautelosamente en 1978; sin renunciar a las empresas públicas, sin admitir otros intermediarios financieros, la apertura se acentuó en los años ochenta. Y por su escala, eso transformó definitivamente el orden económico internacional.

A todo eso hay que sumar el cambio tecnológico, que hace mucho para el ánimo triunfalista de la década. De hecho, no hay ninguna novedad radical de los noventa en la tecnología, pero se generaliza y se normaliza el uso de la informática, y sobre todo el uso de Internet, que abre la posibilidad de coordinación instantá-

nea de la producción entre plantas que están en las cuatro esquinas del mundo.

Más discreta, pero fundamental para el funcionamiento de la nueva economía global, es la multiplicación de los llamados “paraísos fiscales”. Las nuevas tecnologías permiten que las operaciones financieras se realicen a una velocidad nunca vista. Adicionalmente, la apertura de mercados, la desregulación, la generación de nuevos instrumentos financieros, la nueva legislación fiscal, todo contribuye a dar un lugar muy especial a los paraísos fiscales como lugares de mediación para toda clase de operaciones. Luxemburgo, Liechtenstein, la Isla de Man, Panamá, Chipre, Mauricio, las Islas Caimán, Nauru, se convierten en jugadores de importancia estratégica, y contribuyen en mucho a la imagen del gran mercado libre global, en que la circulación ya no tiene restricciones.

Los paraísos fiscales ya no son sólo para esconder el dinero de los ricos, aunque también sirvan para eso: para evadir impuestos, ocultar o disimular ganancias. En el nuevo orden, son engranajes indispensables para el funcionamiento de las grandes empresas multinacionales. Las operaciones pueden ser extraordinariamente complejas, pero el mecanismo básico es muy sencillo: se fabrican los bienes a cuenta de una filial en India o Bangladesh, por ejemplo, se venden a una filial en Mauricio, Nauru o Panamá, que a su vez los revende, a un precio infinitamente mayor, a la matriz en Estados Unidos, o en Alemania, que es la que los vende al público; la mayor parte de la ganancia se genera en la empresa que sirve de intermediaria: lógicamente, la que está situada en el paraíso fiscal. Muchas otras cosas pueden hacerse, compra de empresas, movimiento de acciones, lo que sea. Sólo como ejemplo, en 2008 el Citigroup tenía 427 subsidiarias en paraísos fiscales, Morgan Stanley tenía 273, el consorcio News Corporation 152, y así el resto.

Ese horizonte, el de los noventa, es en lo fundamental el de los siguientes veinte años. Está sostenido por una lógica que conviene tratar de entender.

El nuevo orden incluye la liberalización comercial, la privatización de las empresas públicas, pero la clave de su funcionamiento está en la desregulación de los mercados financieros. La idea básica, que justifica las nuevas reglas, es que el movimiento de capitales permite que la operación de la economía sea más eficiente: al no haber restricciones, los capitales se mueven naturalmente hacia las áreas en que la inversión es más rentable, es decir, donde es más necesaria, o socialmente más ventajosa, y donde por eso ofrece mejores rendimientos (esto es en teoría). Para que fuese posible todo eso, hubo que suprimir, en todas partes, muchas de las reglas adoptadas como consecuencia de la Gran Depresión de 1929, pensadas para reducir los riesgos en el mercado financiero y controlar las operaciones de los bancos. El ánimo lo explicó en una frase Larry Summers, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos: hoy todos somos friedmanitas.

La desregulación de los mercados financieros ha tenido muchas implicaciones, y en adelante veremos algunas. Pero lo fundamental ha sido que las bolsas de valores han adquirido un nuevo protagonismo, para orientar las economías.

LA HIPÓTESIS DE LOS MERCADOS EFICIENTES

Volvamos un paso atrás para poner las cosas en su sitio. La mayor ambición de los economistas del último siglo ha sido evitar o controlar las depresiones periódicas de la economía capitalista. Sin éxito. Las crisis suceden cada tanto tiempo, como siempre. Los economistas keynesianos de los años sesenta creían haber encontrado la clave, también los neoliberales de los noventa.

Veamos con algún detenimiento. La década de los noventa fue de crecimiento con relativa estabilidad de precios, producción y empleo en Estados Unidos. Dos crisis puntuales, el estallido de la burbuja tecnológica y la de los bancos hipotecarios (*savings and loans*), no empañaron un panorama que parecía brillante. Ben

Bernanke, director de la Reserva Federal, bautizó el periodo como la Gran Moderación, porque se suponía que marcaba el inicio de una nueva era de estabilidad económica, con los principales problemas resueltos.

La afirmación de Bernanke tenía detrás el trabajo académico de James Stock y Mark Watson. Su idea era que la liberalización de los mercados, en particular de los mercados financieros, terminaría por eliminar finalmente la propensión a las crisis cíclicas del capitalismo. Porque la mayor flexibilidad permitiría que se recuperase el equilibrio mucho más rápidamente. La historia parecía darles la razón. Entre 1981 y 2007 la economía estadounidense vivió largos periodos de expansión, con sólo breves crisis, de menos de un año, en 1990 y 2001. O sea, que a mediados de los noventa, todo invitaba al optimismo.

La hipótesis que sostenía la idea de la Gran Moderación era que los individuos y las empresas están siempre en mejores condiciones que los gobiernos para hacer frente a los riesgos de una economía compleja. Porque pueden reaccionar más rápidamente, con menos restricciones. De modo que si los capitales pueden moverse libremente, ir a donde tengan mayor rentabilidad, las fluctuaciones en la producción de los diferentes países se cancelarán recíprocamente, una caída en India se compensará con el crecimiento de Tailandia o de Indonesia, la baja en la bolsa de Nueva York se compensará con el alza en la de Tokio o Berlín, y el resultado será la estabilidad global. Los gobiernos podrían estabilizar el mercado interno tan sólo con la gestión de las tasas de interés de corto plazo. Y el mercado global hará el resto.

Anotemos, entre paréntesis, un detalle. Los noventa fueron años de relativa estabilidad de los agregados macroeconómicos (producto, inflación), pero de una creciente inestabilidad, de una creciente inseguridad para los individuos y las familias. Y no por casualidad. La inseguridad laboral era una consecuencia de la liberalización de los mercados, y una de las condiciones, la condición básica, para la estabilidad global. En Estados Unidos, en algunos

países europeos también, esa inseguridad se subsanó con el recurso de créditos baratos, y un aumento en la deuda privada, que permitió mantener los niveles de consumo. Eso también estaba en la década del entusiasmo, aunque no fuese tan visible entonces.

La idea de que el mercado de valores pueda servir de guía para la economía puede parecer un poco extraña. Después de todo, en los mercados financieros ha habido siempre especulación, burbujas, auges sin mucha justificación y caídas catastróficas. El apoyo conceptual lo puso la Hipótesis de los Mercados Eficientes.

El principio es muy simple. Si hay información pública sobre una compañía, información sobre sus estados financieros, sus expectativas, y también sobre las ganancias que espera tener en el futuro, esa información será tomada en cuenta por los inversores, lo mismo que la que se refiere a su desempeño pasado. Eso quiere decir que las ganancias futuras formarán parte del cálculo para fijar el precio de las acciones en la bolsa. Y ese precio será a fin de cuentas la mejor estimación posible de su valor real. Porque no hay recurso capaz de superar la sabiduría colectiva del conjunto de los inversionistas del mundo, haciendo sus cálculos, cada uno por separado. Es la vieja idea del mercado como procesador de información, pero en un mercado global, con movimiento libre de capitales, decisiones instantáneas, y cálculos objetivos —el precio será el correcto. Porque incluye toda la información relevante.

No está de más señalar una paradoja. Si los mercados fuesen así de eficientes, e indicaran siempre el precio real de cualquier acción, no habría manera de que nadie ganase dinero invirtiendo en bolsa, puesto que la ganancia depende típicamente de haber comprado a bajo precio lo que valdrá más en el futuro. O sea, que en la práctica la ganancia en bolsa depende de que los mercados no sean tan eficientes, de modo que pueda haber precios inflados, castigados, fluctuantes.

Para lo que nos interesa, lo importante es que la Hipótesis de los Mercados Eficientes supone que no puede haber “burbujas” en la bolsa. Si un conjunto de acciones, o activos de cualquier clase,

la vivienda por ejemplo, estuviesen sobrevaluados, y tuvieran un precio excesivamente alto, eso sería detectado por los agentes de bolsa, por los inversores, que actuarían en consecuencia: venderían los activos inflados, o se rehusarían a comprarlos a ese precio, de modo que estos regresarían de inmediato a su valor de mercado. Por supuesto, para eso hace falta completa libertad de movimiento de los capitales, para que los precios se ajusten automáticamente. Volveremos a esto un poco más adelante. De momento basta anotar que la Hipótesis fue uno de los puntales del optimismo de los noventa, y de los primeros años del nuevo siglo.

La idea tenía una derivación que conviene mencionar aquí. El mercado hace circular el dinero hacia los proyectos más necesarios, los que son más rentables. La inversión pública es un estorbo para esto. Porque no está sujeta a la disciplina de los mercados, se orienta políticamente, puede dirigirse a donde sea, y por lo tanto no hay motivos para esperar que sea eficiente. La inversión pública desvía recursos sin un criterio económico transparente, riguroso, defendible. Por lo tanto, la única solución aceptable en términos de eficiencia es transferir los proyectos públicos al sector privado, y que se realicen sólo los que resulten rentables. Sólo así cabe asegurarse de que la inversión irá hacia donde es socialmente más valiosa (hacia donde el mercado la recompensa).

FRONTERAS: MANUAL DE INSTRUCCIONES

En los años noventa se configura un nuevo mercado global que se caracteriza por la libre circulación de capitales, con el apoyo de los paraísos fiscales, y libre circulación de mercancías en extensas áreas de libre comercio, pero donde no hay libre circulación de personas —trabajo, mano de obra. Ese sistema provoca la deslocalización masiva de la industria de Europa y Estados Unidos, empujando por la industria pesada, desde luego, que se traslada a los países periféricos, donde la mano de obra es más barata.

Otros dos rasgos completan el perfil de la economía global de ahí en adelante. En primer lugar, una competencia fiscal a la baja, para atraer la inversión, puesto que según la fórmula consagrada, el dinero va a donde lo llaman, y se queda donde lo tratan bien; no es del todo claro cuál sea el efecto neto de esa competencia, porque hay muchos factores que inciden sobre las decisiones de inversión, pero uno de ellos es sin duda la carga fiscal, y bajo presión los países siguen todos el mismo camino: reducción del impuesto sobre la renta, reducción de los impuestos de sociedades, para ofrecer mayores márgenes de ganancia a las empresas. En segundo lugar, hay también una competencia entre estados mediante la “flexibilización” de los mercados laborales. En este caso flexibilidad significa salarios más bajos y mayor facilidad para despedir empleados, ante caídas coyunturales de la producción.

En México, por poner un caso conocido, son los años del auge maquilador, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y de una disminución continuada del poder adquisitivo de los salarios.

El movimiento general es visible desde entonces, orientado por tres tendencias básicas. Primera: el predominio del capital financiero, que puede moverse con entera libertad y escapar a cualquier sistema fiscal, y que por eso recupera su tasa de ganancia e impone sus condiciones. Segunda: el deterioro de los salarios, especialmente en la agricultura y la industria de la transformación, consecuencia de la acelerada desindustrialización de los países centrales, y de una competencia a la baja en la periferia. Y tercera, consecuencia de las dos anteriores, una progresiva concentración del ingreso en el diez por ciento, el uno por ciento, y aun en el cero punto uno por ciento de la población. Es el horizonte del nuevo siglo.

Acaso convenga aclarar, aunque sea en un aparte, que el Estado es la pieza clave, absolutamente indispensable, para el funcionamiento del nuevo orden económico, de lo que se conoce como la “globalización”. La explicación habitual supone que los estados

han ido perdiendo terreno, que se han debilitado frente al mercado, frente a los flujos globales, las nuevas tecnologías y la comunicación, la integración de las economías, hasta resultar prácticamente irrelevantes. Las mercancías se mueven de un país a otro, los capitales igualmente, la gente se comunica instantáneamente por toda clase de medios, de modo que, en resumen, según el eslogan de Thomas Friedmann, el mundo es plano. No es así. De hecho, sucede prácticamente todo lo contrario. El Estado adquiere una importancia decisiva para la nueva economía, que no podría prescindir de él.

Si se piensa un poco, no hay motivos para sorprenderse. El programa neoliberal implica una reorganización del Estado, para que favorezca el funcionamiento del mercado, o que favorezca un determinado modo de funcionar de determinados mercados. Es exactamente lo que sucede en lo que se refiere al comercio internacional —y al proceso de integración de las décadas del cambio de siglo. Muy lejos de volverse irrelevantes, las fronteras se convierten en recursos indispensables para la generación de valor en el nuevo orden. No tiene ningún misterio: el acelerado movimiento de bienes y capitales que llamamos globalización depende de la posibilidad de explotar las diferencias entre sistemas normativos, de un país a otro. Sin fronteras, sin estados, eso no podría ser.

La inversión, las fábricas, se desplazan de un lugar a otro porque la legislación fiscal es más favorable, porque la legislación laboral es más flexible, los salarios más bajos, porque la legislación ambiental es más permisiva. Desde luego, es indispensable que haya libre circulación de mercancías para que la ropa, o las televisiones o los automóviles fabricados en China o en Tailandia puedan venderse en Francia o México o donde sea. Y es indispensable que haya libre circulación de capitales. Pero es igualmente importante —indispensable, en realidad— que se mantengan las fronteras. Para empezar, que sigan cerradas para la circulación de personas, de manera que se pueda aprovechar la mano de obra barata de un sitio u otro. O que sigan vigentes para la regulación fiscal,

ambiental, sanitaria, puesto que todo eso es lo que permite reducir costos, aumentar beneficios, y “globalizar” la producción. Sin fronteras no habría integración del mercado global.

En resumen, en el nuevo orden no desaparece el Estado, ni pierde protagonismo. Sencillamente, sus recursos son puestos al servicio de la generación de beneficios mediante la combinación de apertura y clausura que constituye la globalización.

EL FIN DE LA IZQUIERDA

Vuelvo al argumento. Los noventa fueron años de entusiasmo, los de la definitiva revolución productiva e institucional del neoliberalismo. Fueron también los años en que se hundió finalmente la izquierda del siglo veinte. La desaparición de la URSS y la quiebra del sistema soviético en todas partes terminó de desacreditar la tradición comunista, salvo supervivencias nostálgicas de escasa transcendencia. En los años siguientes desaparecieron o se transformaron hasta volverse irreconocibles todos los partidos comunistas del mundo occidental. El Partido Comunista Francés, por ejemplo, uno de los más poderosos de Europa, con una amplia, consistente base electoral, un partido con dirigentes obreros, que había llegado a obtener casi el 40 por ciento de los votos, cayó al 2 por ciento, antes de desaparecer (su electorado, partidario de un Estado fuerte, servicios públicos, mercados regulados, en buena medida se volvió hacia el Frente Nacional). El Partido Comunista Italiano, que había sido durante cuarenta años la alternativa política en Italia, fuera de la hegemonía de la Democracia Cristiana, se convirtió en el Partido Democrático de la Izquierda antes de perderse en el marasmo de los tiempos de Berlusconi. Otros tuvieron una deriva similar.

Todo ello era previsible, o hubiera podido preverse. Más importante, de mayor transcendencia para el nuevo orden fue el desleimiento de la izquierda socialdemócrata, reformista, que en

esos años adoptó una buena parte de las tesis neoliberales casi sin reparos.

Es conocida la evolución del Partido Laborista británico bajo el liderazgo de Tony Blair (entre 1994 y 2007). Sirve muy bien de ejemplo. Simbólicamente, el punto de partida fue la reforma de la Cláusula IV de la constitución del partido. La redacción original proponía una más equitativa distribución de la riqueza “sobre la base de la propiedad colectiva de los medios de producción”. En un famoso panfleto, publicado en 1993, Blair criticaba la redacción de la Cláusula IV porque confundía los medios con los fines; en breve, circunstancias diferentes imponen políticas diferentes para defender los mismos valores (se entiende, ya no la propiedad colectiva de los medios de producción). Ese fue el tono general del manifiesto: “Nuevo laborismo, nueva vida para Gran Bretaña”, de 1996, en que se anunció una “tercera vía”, inspirada en la tradición de un “socialismo ético”, promotora de una “social democracia modernizada”.

La Cláusula IV la habían redactado Sidney Webb y Arthur Henderson precisamente en octubre de 1917, se había aprobado en 1918. Estaba en el espíritu del tiempo, ningún gobierno laborista tuvo intención de llevarla a la práctica. Pero la reforma patrocinada por Blair no era sólo retórica, se trataba de transformar el alma del partido laborista (su explicación del socialismo, el suyo, es bastante clara, precisamente por su ambigüedad: “no se trata de clases, ni de sindicatos, ni del capitalismo contra el socialismo, sino de creer en trabajar juntos para conseguir las cosas”). Desde su primera conferencia de prensa como líder de la oposición, dejó claro que en un gobierno formado por él los sindicatos no recibirían una atención especial, sino que tendrían el mismo acceso que “el otro lado de la industria”, porque gobernaría no para unos u otros, sino para el pueblo británico.

Blair estaba convencido de que el sistema de bienestar contribuía a debilitar los vínculos familiares y el sentimiento de responsabilidad personal; Gordon Brown, su ministro de economía, pen-

saba que no estimulaba lo suficiente a la gente para buscar empleo. Margaret Thatcher no hubiese dicho nada muy diferente. Durante el gobierno de Blair, los recortes fueron comparativamente menores en algunos campos. La retórica fue fundamental. Se eliminaron los beneficios adicionales para madres solteras, también las ayudas para alojamiento para solteros mayores de 25 años. Para aumentar el financiamiento de la educación superior, se impuso una colegiatura de 1 000 libras anuales para los alumnos de universidades públicas. Después llegaron los atentados del 11 de septiembre de 2001, la alianza con George W. Bush, la guerra de Irak.

Algo parecido sucedió con el Partido Demócrata de Bill Clinton (1993-2001), que continuó y en muchos casos acentuó las reformas de los años de Reagan y Bush, e introdujo en el sistema norteamericano algunos de los elementos decisivos del esquema neoliberal: la final desregulación del sistema financiero norteamericano, por ejemplo, con la derogación de la Ley Glass-Steagall (de 1933); también la reforma del sistema de seguridad social (“para acabar con la seguridad social tal como la conocemos”, según su eslogan) mediante la Ley para Conciliar la Responsabilidad Personal y las Oportunidades Laborales, de 1996, que tenía como objetivo acabar con la “dependencia”: hacer más exigentes los programas, poner más condiciones, plazos más rigurosos, de modo que no hubiese incentivos para que los pobres prefiriesen la ociosidad —no otorgar la ayuda como si fuese un derecho, sino como estímulo para promover el trabajo y la autosuficiencia.

Igualmente abandonó el lenguaje y las políticas de la vieja izquierda el Partido Socialista Obrero Español de Felipe González, bajo cuyo gobierno (1982-1996) comenzó la desregulación del mercado laboral español. Otro tanto hizo el SPD de Gerhard Schröder, partidario también de una “tercera vía” que incluía baja de impuestos, recortes del gasto en pensiones, en el seguro de salud y el seguro de desempleo, y una flexibilización general del mercado laboral alemán. Más ejemplos: en Argentina, las privatizaciones masivas comenzaron bajo el gobierno de Carlos Saúl Me-

nem, del Partido Justicialista; en Chile se normalizó el programa neoliberal pasada la dictadura de Pinochet y con el apoyo del Partido Socialista, en el acuerdo de la Concertación, a lo largo de los noventa; en México, quienes dieron el giro fueron los últimos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional.

Todo eso significa que, en la práctica, a partir de los años noventa es verdad que no hay alternativa: no hay otros programas políticos, ni siquiera una crítica articulada, consistente, del modelo neoliberal. No hay otro programa económico, desde luego ninguno que parezca medianamente realista, practicable. En los países que fueron socialistas quedan partidos comunistas, algunos con un peso electoral apreciable, pero son casi sólo nostálgicos —ni tienen el poder ni proponen nada nuevo. En general, las izquierdas de esos años adoptan sobre todo banderas culturales: los derechos de las minorías, derechos sexuales y reproductivos, derechos culturales. Seguramente por convicción, también porque lo necesita como recurso de identidad. Los grandes momentos políticos de la década resultan de la discusión sobre el derecho a la diferencia, con la izquierda en general en posturas culturalistas, frente a la derecha liberal. La discusión es intensa, y tiene eco en la literatura académica (si no es al revés, y de la academia pasa al espacio público). Nada parecido hay en lo que se refiere a las políticas económicas, como si se hubiese llegado a un punto muerto. En el lenguaje de la nueva izquierda, la diferencia ocupa el lugar que antes tenía la desigualdad.

La historia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en México, es ejemplar. El EZLN viró rápidamente hacia el indigenismo, y eso hizo mucho de su popularidad internacional. Los temas económicos: expropiaciones, reforma agraria, propiedad colectiva, y el lenguaje marxista de las primeras proclamas desaparecieron muy pronto. La base de sus reivindicaciones empezó a ser cultural: la identidad indígena, los usos y costumbres, los derechos culturales, la lengua, la diferencia. Y bien: con eso sí podía identificarse la nueva izquierda europea. No con un programa arcaico, absoluta-

mente local, de redistribución de la riqueza, reparto agrario, nacionalización de las industrias estratégicas.

Es muy significativo que en todas partes se vuelva a los temas de los años sesenta, los de las revueltas estudiantiles contra el autoritarismo de los adultos. Contra el orden patriarcal, contra el marxismo, contra la discriminación por motivos sexuales, étnicos, religiosos. De hecho, en algunos aspectos el programa de la nueva izquierda es prácticamente la integración legal de la contracultura. Y en muchos de esos temas coincide con el programa neoliberal —el neoliberalismo de Friedman, que siempre fue partidario de la despenalización de las drogas, por ejemplo.

Aparte de eso, se consolida y adquiere notoriedad el movimiento que se llama “alter-mundialista”, cuyos episodios más importantes son las cumbres de la Organización Mundial de Comercio en Seattle y en Roma. Mucho más protesta que otra cosa, más espectáculo que organización, con un discurso retórico, maximalista, de un utopismo bastante rudimentario, que se diría que prefiere no tener un programa viable. El movimiento se multiplica en pequeños grupos, en un activismo sin mucho futuro, y sin conexión orgánica con los partidos políticos que pueden formar gobierno.

Otra forma de protesta que se extiende a partir de los noventa resulta particularmente reveladora: el movimiento de “consumo moral”, o “consumo ético”, que consiste en pagar algo más por un producto porque cumple con determinados estándares —ecológicos, laborales, sanitarios, los que sean. Se supone que se paga más porque resulta más caro producir respetando esos estándares, y uno decide pagar más por convicción. En décadas anteriores se había usado ya el poder de compra como recurso de presión, mediante el boicot activo de una marca, o de una clase de productos. El consumo ético es otra cosa. El boicot es una acción política, tiene que ser deliberado, organizado, y aspira a tener efectos incluso legales, mientras que el consumo ético se disuelve en el curso normal de la vida cotidiana. Ofrece la posibilidad de sentir que se

está combatiendo alguna de las peores consecuencias del mercado, como el trabajo infantil o la destrucción del ambiente, mediante una más intensa, más consciente participación en el mercado —y mediante el único recurso del mercado. El caso más conocido es el del café etiquetado como de “comercio justo”, pero hay muchos otros. Los resultados son dudosos en lo que se refiere a reducir la contaminación o mejorar las condiciones de trabajo de los productores, o cualquier otro propósito. Pero el mecanismo tiene éxito en difundir la idea de que los defectos del mercado, las consecuencias negativas del mercado, pueden resolverse a través del mercado.

En vez de pedir una mejor legislación o imaginar otros impuestos, en vez de exigir que el Estado intervenga para regular las condiciones de trabajo, la contaminación, los estándares de producción, lo que se hace es añadir otro circuito comercial en el mismo mercado. Y con eso se crea la ilusión de que el mercado permite expresar de la manera más eficaz los programas políticos. Los consumidores pueden hacer patentes sus preferencias morales a través de sus compras, y tienen la sensación de estar defendiendo a los más desprotegidos o combatiendo el calentamiento global a través de sus compras. Y es una forma mucho más directa de experimentar la acción política —salvo que no es política.

A ver si puedo resumir el panorama. En los años noventa surge una nueva izquierda que adopta las premisas del modelo neoliberal, una izquierda que piensa que el mercado puede resolver el problema de la justicia social (o que puede hacer que sea innecesario plantearse si quiera). Es consecuencia de la caída de la URSS, del descrédito del socialismo, los primeros éxitos de algunas privatizaciones. El resultado es un desplazamiento del eje de la discusión en el espacio público, en todo el mundo. El individualismo, la preferencia por las soluciones de mercado, la libertad económica, son el punto de partida, indiscutible. Y queda, por otra parte, una izquierda residual, nostálgica, que adopta precisamente las actitudes previstas en el guión y ofrece el mejor apoyo imaginable para el neoliberalismo: una izquierda que denuncia en

bloque todo lo nuevo, que se contenta con motejarlo de “neoliberal” como si fuese suficiente, y que se encastilla en la defensa de lo pasado. Es decir, una izquierda que sirve para confirmar que no hay alternativa.

CORTE DE CAJA

En resumen, para volver al relato, la década de los noventa fue de una uniformidad ideológica considerable. Y una década en que aumentó el comercio global, y se aceleró el movimiento de capitales. Ahora bien, a pesar de las expectativas, a pesar del entusiasmo con que se adoptaron las nuevas políticas en todas partes, los resultados fueron en general bastante mediocres. El crecimiento económico en los países centrales fue en conjunto menor que el de los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En la periferia los resultados fueron incluso peores. Y en todas partes, la economía tuvo el movimiento habitual, momentos de auge, crisis y depresiones, burbujas especulativas y crisis financieras. Significativamente, la moraleja que se extrae en esos años cuando hay una caída es siempre la misma, la necesidad de profundizar las reformas: liberalizar, desregular, privatizar, flexibilizar, impulsar un paso más allá el programa neoliberal.

Las historias se parecen. Es llamativo, y muy característico, que los países que se señalan en algún momento como modelo porque han adoptado algunas de las recomendaciones de los organismos financieros, desaparecen como término de referencia en cuanto entran en crisis. Y rara vez se vuelve a oír hablar de ellos en el espacio público internacional. El caso más conocido es el de los llamados “tigres asiáticos”: Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán, a cuya estela se sumaron Indonesia, Malasia y Tailandia. Eran ejemplo de economías abiertas, orientadas a la exportación, de rápido crecimiento. Se miraba el resultado, o una parte del resultado, nada más. No se ponía mucho énfasis en el hecho de que el modelo no era liberal, sino una combinación de gobiernos auto-

ritarios, proteccionismo, un fuerte sector público, y un sistema de subsidios, créditos baratos y beneficios fiscales para promover la industrialización. En los años noventa, en línea con las recomendaciones vigentes, Tailandia, Indonesia, Malasia y Corea del Sur relajaron progresivamente los controles del mercado financiero, para atraer capitales; siguió un crecimiento eufórico de los precios de acciones y del mercado de bienes raíces, una burbuja financiera que estalló en 1997, con la súbita fuga de cien mil millones de dólares. El resultado fue una dramática caída del producto, devaluaciones, aumento del desempleo, baja de salarios, y por poco una recesión global. Ya no está claro qué se puede concluir de ese caso. Y nadie pone de ejemplo a los “tigres asiáticos”.

Entre los antiguos países socialistas hubo también historias ejemplares, con sus auges y sus caídas. El modelo durante un tiempo fueron los países bálticos, en particular Lituania y Letonia. Básicamente, decidieron basar su economía en un sector financiero hipertrofiado, desregulado, inevitablemente volátil. Llegó la crisis algo más tarde, con consecuencias devastadoras: la emigración masiva de alrededor del 10 por ciento de la población.

El caso de Argentina es igualmente conocido. A la breve alegría privatizadora, con su auge durante los gobiernos de Carlos Saúl Menem, siguió la quiebra del sistema financiero en el año 2000. El caso de México puede ponerse en la misma lista. Cada crisis tiene su pequeña historia, sus motivos concretos, sus errores y sus culpables, pero el esquema básico es el mismo. Las similitudes no son casuales. La apertura, el libre movimiento de capitales, hacen más vulnerables a las economías, más dependientes de variables externas —como es la calificación conferida por las agencias norteamericanas, o las tasas de interés de los países centrales. Y el proceso es fácil de entender: la desregulación y las privatizaciones atraen masivamente capitales en busca de una alta rentabilidad, ese ingreso de capitales hace aumentar el valor de las acciones y de activos de todo tipo, con lo que fácilmente se produce una burbuja, que tarde o temprano estalla.

En los países centrales sucede básicamente lo mismo. La relativa estabilidad oculta movimientos de ascenso y caída. El ejemplo clásico, que sólo por eso vale la pena mencionar, es el de las acciones de empresas tecnológicas en los Estados Unidos. El uso comercial de Internet comenzó en los años noventa. Las posibilidades parecían infinitas. El precio de las acciones de empresas tecnológicas, que ocupaban el nuevo mercado, se disparó. El índice NASDAQ, que registra sus precios, pasó de 800 puntos a mediados de los noventa, a más de 5 000 puntos en marzo del año 2000, cuando colapsó, y cayó en unos días hasta los 2 000 puntos. Es decir, una burbuja especulativa para libro de texto.

Es el panorama de los noventa. Un optimismo global, un apoyo entusiasta a las nuevas políticas, grandes esperanzas, pero con escaso fundamento. Y con resultados bastante dudosos.

EL OTRO SENDERO

Entre los acontecimientos en la vida intelectual de los noventa, es indispensable mencionar otro jalón del neoliberalismo: *El otro sendero* de Hernando de Soto. El libro tenía méritos para llamar la atención. Para empezar, se ocupaba de la pobreza y de los pobres, se ocupaba del desarrollo, que eran los temas más vidriosos para el programa neoliberal. Pero además tenía esa mirada iconoclasta, subversiva, que caracteriza a lo más interesante del movimiento. Y más: el autor era peruano, cosa que daba una autoridad adicional a sus credenciales. No muy peruano a decir verdad, pero a nadie le interesaba insistir demasiado en ello.

El argumento central del libro es muy claro (y escandaloso, y original). El problema del Perú, y por extensión el de otros muchos países periféricos, no es el capitalismo, sino precisamente lo contrario, el problema es que no se haya ensayado el capitalismo, que no se haya establecido un sistema capitalista. Y que en su lugar haya un régimen que de Soto llama “mercantilista”, en que el Esta-

do decide, distribuye, confisca, ordena, reparte, y prácticamente asfixia a la economía. Perú es pobre porque en lugar de un mercado dinámico, abierto, libre, próspero, tiene una economía burocratizada y politizada, regulada hasta el absurdo, que hace imposible la competencia.

En un régimen mercantilista —es el argumento de Hernando de Soto— el sector productivo se concentra en la operación política para capturar rentas, que el Estado confiere mediante leyes, subsidios, impuestos, privilegios, licencias. El resultado es que se forman coaliciones redistributivas para utilizar el poder político en beneficio propio. A costa de la competencia, la productividad, la prosperidad del conjunto. La consecuencia más importante de un régimen organizado así es el crecimiento de la economía informal —de quienes pueden hacer negocio fuera de las coaliciones políticas prohijadas por el Estado. Ante las dificultades invencibles para acceder a la economía abierta, la gente opta por la informalidad, y tarde o temprano se acostumbra a vivir al margen de la ley: en asentamientos irregulares, en el comercio ambulante.

El fenómeno no era nuevo en los años noventa, ni mucho menos. Pero sí era original la imagen casi épica del otro sendero.

Para de Soto, la economía informal es la clave del desarrollo. Oculta, ignorada, menospreciada. En el caso concreto que estudia, es un Perú insurgente, que produce un orden alternativo, otro derecho, y que se sobrepone al mercantilismo para afirmar la libertad. Y los beneficios colectivos de la libertad. Es el verdadero capitalismo.

Esa otra economía tiene muchos problemas, es claro. En la informalidad no es posible hacer un uso eficiente de los recursos: se desperdicia demasiado, por muchos motivos. En primer lugar, están los costos de la inseguridad. Hace falta invertir tiempo, trabajo, dinero, para defender la posesión de bienes sobre los que no se tienen derechos de propiedad —la casa, el taller, el puesto de venta. Pero además, dada esa falta de garantías, no hay incentivos para invertir en mejorar la vivienda, la pequeña empresa. Más to-

davía: la inseguridad, la imposibilidad de contar con el sistema de administración de justicia, hace que las transacciones resulten siempre arriesgadas, y eso obliga a restringirlas en lo posible al círculo familiar, y poco más. Finalmente, sin derechos seguros, garantizados, los participantes de la economía informal no pueden tener acceso al crédito, y tienen muy bajos índices de capitalización y una baja productividad. Es decir, que hay allí una gran cantidad de energía (económica) desperdiciada.

La novedad del libro de Hernando de Soto es que mira a los informales como empresarios. Los llama empresarios. Subraya el hecho de que asumen riesgos, calculan costos y beneficios, quieren competir, aprovechan los márgenes del sistema mercantilista. Y por eso son, en su explicación, el “capital humano” necesario para el despegue de la economía. Los pobres no quieren la revolución, dice de Soto, no quieren la intervención del Estado, no piden una redistribución de la riqueza, sino tan sólo la posibilidad de participar en el mercado en igualdad de condiciones, quieren derechos de propiedad, y competencia, y libertad.

Según de Soto, para liberar toda esa energía, el solo motor posible del desarrollo, lo único que hace falta es ofrecer seguridad. Concretamente, entregar a quienes viven en la economía informal títulos de propiedad de su vivienda, la que ya ocupan de hecho. El título de propiedad les permitirá invertir sus recursos de manera más eficiente. No tendrán que gastar tiempo ni esfuerzo en la protección de su propiedad. Pero además tendrán incentivos para invertir en mejorarla, puesto que es suya, y podrán distribuir mejor su tiempo, su dinero. Además, con el título legal la propiedad tendrá más valor. Y sobre todo podrá servir como garantía para solicitar créditos bancarios —que es lo que los informales necesitan para desarrollar sus empresas. Según su idea, los estados podrían así liberar recursos ingentes: miles de millones de dólares de propiedades urbanas entrarían en el mercado, y contribuirían al tesoro público.

La idea tenía un atractivo irresistible. En 1992 se inició en Perú un primer programa de titulación de viviendas irregulares.

En dos años se habían entregado por esa vía alrededor de 200 000 títulos de propiedad. Algo más tarde, con el apoyo del Banco Mundial, se reanudó el proyecto: seis años después se habían dado títulos a 920 000 personas más. Los resultados no estuvieron a la altura de las expectativas. El Banco Mundial quiso medir el impacto del programa, y se encontró con resultados inconsistentes, algunos inverosímiles. Lo más llamativo fue que se reportó un aumento de 40 por ciento en el número de horas trabajadas por parte de los beneficiarios; era un hallazgo extraño, sobre todo porque la economía peruana no había crecido en el periodo a un ritmo que justificase ese cambio. El equipo de Hernando de Soto lo interpretó como una confirmación de sus tesis: los informales podían dedicar más tiempo al trabajo porque ya no necesitaban quedarse en casa para defender su posesión.

La conclusión es muy discutible. Ninguno de los estudios etnográficos, y hay muchos, de la vida en barrios marginales en ciudades latinoamericanas habla de esa clase de despojos, ni de esa manera de defender la propiedad. Es verdad que no hay el régimen de propiedad formal, con registro público, pero la alternativa no es la ley de la selva, sino otro orden, bastante estable, previsible, respetado, bastante legítimo. No se queda la gente en casa, atrincherada, para defenderse y evitar que se la apropie el primero que pasa.

Ahora bien, lo indudable es que no aumentó el crédito. No se usaron los nuevos títulos de propiedad como garantía, ni estuvieron los bancos mejor dispuestos para prestar a los empresarios informales. No hubo la eclosión de energía empresarial que había previsto de Soto. A pesar de todo, el programa continuó. Se adoptó en otros países. Sigue siendo uno de los éxitos que registra en su trayectoria el Banco Mundial.

... Y UN DESTINO CONOCIDO

El saldo global de la década es problemático. Hubo las crisis que hemos mencionado, y otras menores, y en general un crecimiento económico mediocre en comparación con el de las décadas del desarrollismo, y el Estado de Bienestar. Además, los grandes promedios resultan engañosos, porque están siempre en esos años influidos por el crecimiento espectacular de China. Es factor clave en muchas cosas, pero muy problemático. No es el mejor ejemplo del neoliberalismo triunfante. Las reformas comenzaron en 1978, con el gobierno de Deng Xiao Ping, que propuso cuatro modernizaciones: agricultura, industria, educación y defensa. No se adoptó un programa de choque como los de la Unión Soviética y otros países socialistas, y se evitó la inestabilidad que padecieron todos ellos. El modelo de China es un híbrido, imposible de replicar. Ha mantenido un poderoso sector público en la economía, y sobre todo un sistema público de intermediación financiera —es decir, que tiene un mercado intensamente político. En el campo, se disolvieron las comunas agrícolas, y millones de campesinos tuvieron que migrar a las ciudades, sin permiso de residencia, y constituyen un formidable ejército industrial de reserva, que permite mantener salarios dramáticamente bajos. El comercio exterior, que representaba un 7 por ciento del producto en 1978, ha llegado a ser más del 40 por ciento del producto a partir de los años noventa: es una potencia industrial, pero depende de la importación de bienes básicos. Desde luego, puede competir con otros mercados con mano de obra barata, como México, Indonesia, Vietnam o Tailandia. No invita a la emulación.

Los rasgos básicos del nuevo orden son conocidos: crecimiento mediocre, concentrado en la producción barata de China, y en el crédito al consumo; desindustrialización de los países centrales; aumento de la desigualdad, concentración del ingreso; elevado desempleo, inseguridad laboral, caída del poder adquisitivo de los salarios; predominio absoluto del capital financiero. Y un sector público debilitado, residual, desprestigiado, sin recursos.

También hay a partir de los noventa un resurgimiento de movimientos étnicos en casi todas partes: en Yugoslavia, Ruanda, Nigeria, Sudán, en Indonesia, también en Francia, Holanda, Bélgica, España. Son un ruidoso desmentido de la idea del individuo racional, calculador. Pero sobre todo acusan el impacto de la incertidumbre, en mucho son reacciones contra la nueva inseguridad. Y volvemos con eso a las guerras que mencionábamos al comenzar el capítulo. Sería absurdo decir que derivan del programa neoliberal, ni siquiera indirectamente. Y sin embargo, no es razonable pensar que no tengan nada que ver tampoco, que sean un puro arcaísmo o una penosa casualidad.

Cada guerra tiene su historia, todas son únicas. Algunas obedecen sobre todo a la lógica de los intereses de las potencias globales: Irak, Afganistán, otras responden a una trama densamente local, como las de Liberia, Somalia, Sudán. El neoliberalismo triunfante repercute en los conflictos de varios modos. El principal es la reducción de los recursos del Estado. Los programas de ajuste estructural obligan a dismantelar sistemas clientelares organizados de tiempo atrás. La vieja estrategia de control mediante la "salarización" de la sociedad, habitual en África desde los años cincuenta y sesenta, súbitamente se vuelve imposible. Los gobernantes se encuentran en una crisis de legitimidad permanente, porque no pueden ofrecer casi nada, los resultados económicos son magros en el mejor de los casos; no pueden procurar la estabilidad mediante la negociación de recursos públicos: programas, inversiones, empleos; eso quiere decir que se ven obligados a generar su clientela mediante el reparto discriminatorio del gasto (de los empleos, inversiones y demás), y la base más segura es normalmente la base étnica.

Algunos ejemplos son bastante conocidos. En Costa de Marfil, por ejemplo, Laurent Gbagbo había sido el opositor permanente del presidente permanente, Houphouët Boigny (gobernó de 1960 a 1993); las tornas cambiaron a fines de los ochenta, la crisis de la deuda obligó al gobierno a adoptar un programa de ajuste estructural en 1989, bajo el ministerio de Alassane Ouattara, nacido en

Burkina Faso; Gbagbo descubrió entonces la importancia de la “marfilidad”, e inició una campaña contra los burkinabes, que se habían asentado en el norte del país en los treinta años anteriores. El resultado fue una guerra civil de casi dos décadas.

Otro caso, Nigeria. Según la expresión de Obafemi Awolowo, cuando se declaró su independencia Nigeria no era más que una expresión geográfica. Agrupaba malamente tres grandes conjuntos de población: los hausa, los yoruba y los igbo, y otro centenar largo de grupos, algo menos de la mitad musulmanes. En un movimiento típico, para libro de texto, el presidente Ibrahim Babangida (1985-1993) adoptó el programa de ajuste estructural exigido por el FMI, en 1986, y decidió integrar a Nigeria en la Organización de la Conferencia Islámica. La inestabilidad, la violencia étnica, la lucha por la renta petrolera en el delta del Níger, el integrismo islámico en el norte, continúan dos décadas más tarde.

No hace falta insistir mucho más. El neoliberalismo de los noventa también tiene sus guerras. No las quiso, seguramente no podría haberlas evitado. Pero son parte de su historia.

7. UNA NUEVA SOCIEDAD

Los cambios jurídicos e institucionales del neoliberalismo se han explicado de varios modos. A veces, se justifican por la mayor eficiencia del mercado, de la iniciativa privada: se trata de hacer mejor las cosas, con menores costos. Otras, con acentos más morales, se presentan como una defensa de la libertad. La mayoría de las veces, a medias entre el pragmatismo y la utopía, el programa se explica como una forma de resistencia contra la coacción, contra la regimentación, contra los dictados autoritarios del Estado. O sea, a favor de la libertad, la espontaneidad, la eficacia, la flexibilidad, el dinamismo, el individuo, la autenticidad (lo que hay en el repertorio de casi cualquier campaña de publicidad para vender relojes, ropa, automóviles).

El programa es complejo, variado. Incluye iniciativas en terrenos muy diferentes. Si se mira el conjunto, la inercia básica en el periodo es un sostenido proceso de *privatización* en el más amplio sentido de la palabra. Que por eso va en contra del movimiento fundamental de los cien años anteriores. En las páginas que siguen intento trazar un esquema de ese proceso: no hay un análisis de modelos o teorías concretas, con nombre y apellidos, no hay tampoco una secuencia histórica definida, sino un conjunto de reformas, combates, proyectos —los perfiles de una nueva sociedad, signada por un prejuicio sistemático en contra de lo público.

EL DOMINIO PÚBLICO

En favor de la privatización hay siempre en primer lugar un argumento técnico, de eficiencia. Ya hemos hablado varias veces de ello. Es discutible, es problemático, pero se supone que sólo el mercado es capaz de procesar la información dispersa en la sociedad. Se supone que el Estado, las empresas estatales, los servicios públicos, son por definición ineficientes, porque no se guían por el sistema de precios, sino que se organizan y operan a partir de criterios políticos —que no consideran, o no lo suficiente, las necesidades de los consumidores. En resumen, el mercado siempre ofrecerá una mejor guía, permitirá una asignación de recursos más eficiente.

Pero también hay un argumento moral, que aparece con frecuencia asociado al argumento técnico, y confundido con él. El Estado, y las empresas públicas, los servicios públicos, deciden sobre la distribución de recursos de manera vertical, autoritaria, e imponen un modo de resolver los problemas. Mientras el mercado permite que sean los individuos los que decidan libremente lo que quieren, en qué términos lo quieren, bajo qué condiciones. En ese sentido, lo público y lo privado se oponen como coacción y libertad.

La combinación de los dos argumentos explica buena parte de la fuerza del movimiento neoliberal.

Acaso valga la pena decirlo de nuevo, para que se entienda mejor lo que sigue. 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. Tampoco tiene un fundamento positivo la idea de que la búsqueda del interés individual, particularmente la búsqueda de la ganancia económica (*the profit motive*, según la expresión consagrada) ofrezca siempre los mejores resultados, ni siquiera que sirva como garantía del buen funcionamiento de una empresa o una institución cualquiera.

En los hechos, a veces sucede que una administración privada sea más eficiente, a veces no. A veces la competencia produce mejores resultados, a veces la búsqueda de la ganancia se traduce en mejores servicios, a veces no. La valoración general, dogmática, en favor de lo privado, la idea de que en cualquier caso sea más eficiente, es uno de los rasgos característicos del orden neoliberal. Es uno de sus prejuicios básicos. Entre otras cosas, porque la eficiencia es un concepto vacío, que puede significar muchas cosas. No siempre es lo más deseable gastar menos dinero, ganar más, producir más, más rápido. Descontando que muy bien puede haber ineficiencias, en términos de mercado, que sean socialmente deseables (puede ser preferible, pongamos por caso, que una enfermera atienda a tres o cuatro pacientes en una hora, en vez de atender a doce, o quince —preferible sobre todo si uno está entre los pacientes).

Aunque pudiera estar de más, prefiero insistir en la aclaración: público no significa estatal. Desde luego, el Estado puede ser responsable de la gestión, del financiamiento, de la operación de empresas e instituciones públicas, y con frecuencia es así. Pero no son la misma cosa. La distinción es importante. El programa neoliberal, que no es partidario del *laissez-faire*, no quiere que desaparezca el Estado, ni mucho menos: lo necesita para producir los mercados. Pero sí está de manera consistente en contra de lo público —o para decirlo en términos positivos, a favor de la expansión, la máxima expansión posible, de la esfera privada. Aclaremos esto.

El dominio público no es un sector, ni un conjunto concreto de instituciones, sino una dimensión de la vida social, un modo de organizar la provisión y la distribución de algunos bienes, servicios, recursos —sean la educación, el transporte o las telecomunicaciones, o los cuerpos de policía. Todo lo cual podría ofrecerse también privadamente. Según la explicación de David Marquand, lo fundamental es que en el dominio público no rigen los principios de operación privados, o sea el mercado o el parentesco, sino

los derechos de ciudadanía. Los bienes, servicios, recursos públicos no pueden ser tratados como mercancías ni como patrimonio personal, o familiar, porque corresponden a los individuos, a todos, en tanto que ciudadanos. Eso significa que las empresas e instituciones públicas se caracterizan por no estar supeditadas al principio del lucro —no pueden estarlo, por definición.

Por supuesto, el dominio público está siempre amenazado por la lógica de lo privado. Existe siempre la posibilidad de que los responsables de una empresa o una institución pública quieran favorecer a alguien por dinero, o por relaciones de parentesco (por abreviar, lo llamamos corrupción). Ahora bien, según la lógica del dominio público, esas fallas en la operación del “ideal cívico”, por llamarlo de algún modo, no se resuelven como se resolverían en el mercado, cambiando de tienda o de producto, o de marca, sino mediante el ejercicio de los derechos ciudadanos —o sea, mediante la protesta, o el voto. Hasta aquí la teoría, en términos generales.

En diferentes sociedades, en diferentes momentos, las fronteras de lo público y lo privado cambian, y hay cosas que pasan de un dominio a otro, por el motivo que sea. El cambio no es trivial. En cualquier caso, privatizar significa cambiar el principio por el que se distribuye un bien, o se ofrece un servicio, y decidir que se asigne no como un derecho, sino como mercancía.

Los servicios públicos: escuelas, transportes, hospitales, policía, existen para satisfacer una necesidad colectiva, o lo que se entiende que es una necesidad colectiva (que todos los ciudadanos tengan igual acceso a la educación, el transporte, la salud, etcétera). Normalmente se pagan con dinero que proviene de los impuestos, pero no tienen que ser por fuerza gratuitos. Las instituciones públicas pueden recibir dinero, pueden cobrar a los ciudadanos por los servicios que prestan, como se cobra el transporte en metro o en autobús. Lo fundamental es que no se orientan por la búsqueda de ganancia, no es ése el criterio que decide su operación. O sea, que no se prefiere la línea de transporte que deja más dinero, no se abandona el hospital que no es rentable.

Puede haber muchos motivos para decidir que una actividad pertenezca al dominio público. En algunos casos parecerá más o menos obvio, como sucede con la administración de justicia, o las funciones de policía; en otros es más dudoso, discutible. Igualmente, puede haber diferentes motivos para preferir la privatización de cualquier cosa, incluso la policía o las cárceles, o el ejército (se ha hecho alguna vez, todo ello). La particularidad del programa neoliberal consiste en proponer que la privatización sea la regla. La idea es conocida. En general, cualquiera que sea la actividad, se supone que al no haber competencia, o al no haber el incentivo de la ganancia, al no haber propiamente mercado, las instituciones públicas serán poco eficientes, harán mal las cosas, y terminarán desperdiciando recursos, donde los particulares interesados en hacer negocio podrían ofrecer mucho mejores resultados.

La idea suele reforzarse retóricamente mediante el contraste entre la imagen de un sector privado eficiente, sensible a las necesidades de los clientes, y un sector público cerrado, burocrático, autoritario, llevado de la inercia, que impone sus criterios sin atender a nadie. Varios siglos de prejuicios, estereotipos y caricaturas, del “vuelva usted mañana” al último escándalo del día, toda la imaginaria de la burocracia sirve de apoyo. El efecto básico, desde que comenzaron las privatizaciones masivas en los años ochenta, es la generalización de un clima de desconfianza con respecto a las ideas de servicio público, ética profesional, equidad, ciudadanía. Siempre hay un buen ejemplo a mano para demostrar que sin la disciplina que impone el mercado, los funcionarios persiguen sus intereses particulares, protegidos contra cualquier crítica gracias a la ficción del servicio público.

A lo largo del siglo veinte, después de la crisis de 1929, y más aún después de la Segunda Guerra Mundial, el dominio público había ido aumentando en casi todo el mundo, para corregir lo que se suele llamar “fallas del mercado”, es decir: oferta insuficiente, o monopólica, precios excesivos, sin garantías. Y se habían formado en todas partes empresas públicas: de energía, carrete-

ras, ferrocarriles, telecomunicaciones, etcétera, para ofrecer bienes y servicios que se consideraban básicos —aparte de la salud y la educación, desde luego. En los años setenta comenzaron a deteriorarse gravemente. La inflación provocaba exigencias de aumento salarial que era muy difícil enfrentar en empresas públicas; pero eso obligaba a subir los precios, algo que era muy complicado en una economía estancada, y más tratándose de servicios básicos, o a contratar deuda.

En resumen, no había dinero suficiente para mantener en buen funcionamiento los servicios públicos —que por eso dejaron de funcionar bien (habría otras razones, basta con esa). Además aumentaba el déficit, y la deuda pública. Y por si fuera poco, menudearon las huelgas. El hartazgo de la gente coincidió con el primer auge de las ideas neoliberales, ya lo hemos visto, que encontraron un público especialmente receptivo, predispuesto a aceptar la idea de que las empresas públicas eran por definición ineficientes, costosas, una carga para el erario público. La teoría de la elección pública, de Buchanan, podía explicar muy bien lo que sucedía: mercados políticos, grupos rentistas, el interés particular de los funcionarios, el interés de la clase política. Ya lo hemos visto. Parecía preferible, a cualquier hora, confiar en el mercado, sin más.

PRIVATIZAR ES EL NOMBRE DEL JUEGO

En ese contexto comenzó en todo el mundo la política de privatizaciones. Comenzó con Margaret Thatcher, en el Reino Unido, con British Telecom, con las viviendas de protección oficial, las empresas de energía, transportes, comunicaciones. Siguieron Australia, Nueva Zelanda, siguió también México con la privatización de la banca, después la televisión, las telecomunicaciones, y prácticamente todo el resto del mundo. Siguió luego Rusia, y el conjunto de los países que habían estado en la órbita soviética. Esto último tiene su importancia, porque durante la ofensiva privatizadora so-

lía equipararse la existencia de empresas públicas con el sistema soviético de planificación central; fuera que se emplease por convicción o por cálculo, la imagen resultaba retóricamente muy eficaz —nadie quería el GULAG.

Con frecuencia había bienes cuyo carácter público era bastante discutible, y que podían pasar al dominio privado sin problemas. En México, desde tiempo atrás, Daniel Cosío Villegas usaba como ejemplo la empresa de Bicicletas Cóndor (que por algún azar había terminado siendo una empresa paraestatal). Otras cosas eran en cambio difíciles de privatizar, sobre todo en los sectores estratégicos, de energía y comunicaciones, correos, por ejemplo, para no hablar de la salud y la educación, o la policía.

La discusión sustantiva, cuando llega a darse, se refiere a la naturaleza de los bienes y servicios que se producen en el dominio público —según los criterios del dominio público. Es decir, se discuten las consecuencias concretas de su adscripción. En algunos casos, las empresas pueden entrar en el mercado y producir según las reglas del mercado sin que cambie fundamentalmente lo que producen: bicicletas, pongamos por caso (cambia el mecanismo de distribución, pero no el producto). Pero en otros casos, la oferta pública es cualitativamente distinta. Y a veces puede incluso coexistir con la privada, porque pertenece a otro circuito. Por ejemplo, hay empresas privadas que producen libros, o que producen clases universitarias, y pueden ser buenos libros y buenas clases, pero son distintos de los libros o las clases que se pueden ofrecer si el lucro no es el propósito definitivo. Es decir, que no hay en realidad una sustitución, porque no se hace lo mismo en un caso que en otro. Y en eso estriba la razón de ser de las empresas públicas.

Aparte de eso, hay que contar con actividades para las que el motivo del lucro puede resultar deletéreo, porque los bienes que producen no son indiferentes al modo de producirlos. Por ejemplo, la salud.

Para decirlo en una frase, ese movimiento de privatización es la estructura última del momento neoliberal. No tiene en la prác-

tica una única explicación. Se supone que siempre representa una ganancia para el conjunto, pero esa ganancia se explica de varios modos, y ninguno es del todo convincente. Ninguno vale de manera general, puesto que los motivos para privatizar una fábrica de bicicletas no son los mismos que los que puede haber para privatizar una compañía de aviación, ni se puede esperar la misma clase de resultados si se privatiza un banco, el servicio de agua potable o la administración de un hospital.

En ocasiones, la privatización se ha explicado como un recurso para arreglar las finanzas públicas, sanearlas como se dice, reducir el déficit fiscal, y de ese modo permitir también reducciones de impuestos. Otras veces se ha justificado como una vía para facilitar la modernización del sector que sea: ferrocarriles, telecomunicaciones o aeropuertos, sin necesidad de emplear para ello recursos públicos. Es claro que alguien terminará pagando por esas inversiones, y serán quienes usen el servicio, pero se supone que la eficiencia del mercado hará posible a fin de cuentas un ahorro, es decir, que costará siempre menos que si la inversión fuese pública (y no se hará con dinero de todos).

El argumento es razonable, pero no deja de tener problemas. Sobre todo porque normalmente es más caro el dinero para los particulares. Porque los inversionistas que ponen su dinero en las acciones de una empresa piden una tasa de beneficio siempre mayor que la que ofrecen los bonos del tesoro público. O sea, que a fin de cuentas puede ser más barato financiar un proyecto mediante emisión de deuda pública. Pero dejémoslo ahí, para no desviarnos.

También se ha defendido la privatización como medio para mejorar la calidad de lo que sea: de la educación, el transporte o la telefonía. La explicación es conocida, se entiende fácilmente. Se supone que el sector público está dominado por la inercia, que no tiene ninguna motivación para atender mejor a la que es finalmente una clientela cautiva, que no puede cambiar de proveedor por malo que sea el servicio. El mercado, en cambio, mediante la competen-

cia, y gracias al ánimo de lucro, permite que las cosas se hagan mejor. El razonamiento es muy sólido porque es puramente teórico. Sobrevive bien a las refutaciones empíricas, porque no depende de una demostración empírica.

Se ha dicho que la privatización representa una ventaja porque los particulares pueden hacer la producción más eficiente en el corto plazo, dado se preocupan por los beneficios, y además toman mejores decisiones de inversión a mediano plazo, por la misma razón. En los hechos, no está claro que sea así. Ni lo uno ni lo otro. En particular, la recurrencia de las crisis financieras dice que las decisiones de inversión de los particulares pueden ser irracionales, desorientadas, catastróficas.

Algunas veces, notablemente en los casos de la educación y la salud, pero también en empresas de otro tipo, se ha planteado la privatización como recurso para sortear los obstáculos del sindicalismo. Y con cierta razón. Los sindicatos del sector público tienden a ser más beligerantes, entre otras cosas porque las plazas suelen ser definitivas; son más poderosos en la medida en que están en áreas estratégicas, donde una huelga es mucho más grave; y tienen mayor capacidad de negociación porque los políticos tienen que enfrentar elecciones en plazos fijos. La privatización resuelve todo eso de una vez. Y es algo plausible en la medida en que los sindicatos defiendan exclusivamente los intereses particulares de sus agremiados: de los ferroviarios o los electricistas o los maestros; no es infrecuente, sin embargo, que también aspiren a defender los intereses de los usuarios, del público. Otra vez, la materia es complicada.

Finalmente, las privatizaciones se han explicado como medio para aumentar los ingresos del Estado. Es la explicación más sencilla, más directa, más obvia, también la más problemática. Es claro que la venta de empresas o de activos significa para el Estado un ingreso, que ofrece un margen de maniobra en las cuentas públicas (Margaret Thatcher pudo financiar así una baja de impuestos, por ejemplo). Ahora bien: ese dinero ingresa una sola

vez, y el Estado en adelante se queda sin recursos —para empezar, los que hubiera derivado de la prestación del servicio o la producción de lo que fuera. Tarde o temprano, se ha vendido todo lo que se podía vender. Pero además, esa ganancia no es del todo clara tampoco. Dejemos de lado las operaciones, muy numerosas por cierto, de privatizaciones amañadas, corruptas, en que se malbaratan activos públicos, porque nadie defiende eso públicamente. El problema es otro. Para calcular lo que gana el Estado al privatizar hay que tomar en cuenta lo que dejará de ganar con la venta de la empresa, es decir, lo que hubiese ganado si hubiese seguido operando. Lo interesante es que, para que la venta de una compañía pública resulte atractiva, el precio de venta tiene que ser inferior a la ganancia esperable: es decir, hay que vender barato, porque de otro modo nadie compraría. Y ya no está tan claro que eso sea un buen negocio para el público.

Desde luego, los particulares aumentan los márgenes de ganancia por su manera de gestionar las empresas, porque lo hacen de manera más eficiente, abaratan costos, y por eso les compensa la operación. No es obvio que el Estado no pudiera hacer algo similar, contando con la posibilidad de disponer de dinero más barato.

En cualquier caso, las empresas pueden aumentar su margen de beneficio reduciendo costos o aumentando precios, o ambas cosas. Entre las medidas más frecuentes, y más lógicas, en los procesos de privatización, está la reducción de la plantilla, el despido de personal redundante, ineficiente. Y eso, el desempleo de esas personas, es uno de los costos sociales de las privatizaciones. No suele tomarse en cuenta porque se ha estigmatizado a los funcionarios y empleados públicos, porque el sentido común dice que son parásitos, y porque la teoría dice que encontrarán otro empleo. Comoquiera, es un costo indudable, que tendría que entrar en los cálculos.

La racionalidad de las privatizaciones no está del todo clara. Siempre se supone que por alguno de esos caminos: mayor efi-

ciencia, reducción del gasto, habrá un beneficio neto para el conjunto de la sociedad. En la práctica, los resultados son más confusos, no permiten tanto optimismo.

En ocasiones, las privatizaciones han sido muy exitosas, sobre todo en empresas cuyo sector no requiere una regulación muy estrecha, en mercados en que la competencia es normal. Es decir, en empresas que acaso no correspondían al dominio público en realidad, que fueron rescatadas por motivos coyunturales: casos clásicos son Rolls Royce, o General Motors. En lo que se refiere a infraestructura, donde hay lo que se llama “monopolios naturales”, o en los servicios de salud o educación, los resultados han sido mucho más problemáticos.

El sistema ferroviario del Reino Unido fue privatizado en los años ochenta; una compañía, Railtrack, se convirtió en propietaria de la red, y varias otras empresas se hicieron cargo del servicio de trenes en las diferentes regiones. La magnitud de los fallos obligó al gobierno de Blair a renacionalizar Railtrack en 2002, lo mismo que la empresa que operaba la Costa Este en 2009. El metro de Londres, parcialmente privatizado, también se renacionalizó en 2008. Prácticamente lo mismo sucedió en Nueva Zelanda, que tuvo que renacionalizar la red de Auckland en 2001, y el resto de los ferrocarriles y la red ferroviaria en 2004 y 2008. Argentina, de modo parecido, había privatizado los trenes en los años noventa, y renacionalizó Belgrano Cargas, Belgrano Sur, Trenes de la Costa, y los trenes de cercanías de Roca, San Martín y Sarmiento, en 2013.

En otras partes, la privatización de los ferrocarriles ha sido también problemática. Parcial, muy lenta, con escasas ofertas, en Francia, y con un fuerte sistema de subsidios en Alemania, por ejemplo.

Las compañías de aviación han sido nacionalizadas y renacionalizadas con frecuencia: Aerolíneas Argentinas en 2008, Air New Zealand en 2003, Japan Airlines en 2010. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos nacionalizó el sistema de seguridad aeroportuaria, lo mismo que Japón renacio-

nalizó la *Tokio Electric Power Company* después del accidente nuclear de Fukushima —porque en algunos terrenos, la gestión de los recursos es un asunto político. Otras empresas de servicios han sido renacionalizadas también: las prensas federales de Alemania (*Bundesdruckerei*) en 2008, el servicio de correos y el de agua potable en Argentina, en 2003 y 2006.

En las empresas de telecomunicaciones los resultados han sido también dudosos. En la mayoría de los casos, la privatización no ha producido el mercado competitivo, dinámico, eficiente, que se prometía, y sigue teniendo una posición monopólica o casi monopólica la antigua compañía pública. La ganancia es siempre discutible.

El caso de los bancos es interesante. Han sido nacionalizados muchas veces, en todas partes, para rescatar el sistema financiero durante una crisis, privatizados después, y con frecuencia renacionalizados de nuevo. En México, se nacionalizó la banca en 1982, se privatizó en 1991, y hubo que rescatarla con una masiva inversión pública en 1995. En el resto del mundo hay historias parecidas, frecuentes. Como consecuencia de la crisis de 2008 tuvieron que nacionalizarse numerosos bancos, bajo diferentes modalidades. En el Reino Unido, por ejemplo, el *Royal Bank of Scotland*, *Lloyds TSB*, y *Northern Rock*, en 2008. En Islandia fueron nacionalizados *Kaupbing*, *Landsbanki*, *Glitir*, *Icebank*, *Straumur Investment Bank* y *SPRON*, en 2008. Algo parecido sucedió con buena parte del sistema bancario de Holanda (Fortis, SNS), Irlanda (*Anglo-Irish Bank*), Grecia (*Proton*), Portugal, Japón, Lituania, Letonia.

Los problemas con la privatización de servicios de salud y educación han sido mucho mayores, como cabía esperar. En Estados Unidos, por ejemplo, el empuje privatizador en educación fue encabezado por la *Edison Schools Corp.*, que en menos de diez años había abandonado ya el negocio. La privatización del sistema hospitalario de Nueva Zelanda, que transformó a los hospitales en Empresas de Salud de la Corona, produjo un endeudamiento masivo y una caída en la calidad de la atención de tal magnitud que el gobierno laborista de Clark (1999) se vio obligado a darles de nuevo

carácter público, bajo la dirección de Consejos Distritales de Salud electos. Pero de todo eso tendremos que hablar más adelante.

La privatización de activos presenta otra clase de problemas. La nueva ley de costas española, de 2013, es un buen ejemplo. La privatización de la línea de playa, para que puedan hacerse construcciones, y abrir negocios, recuerda poderosamente el proceso de los cercamientos en la Inglaterra del siglo XVIII. Es un negocio en el corto plazo para el Estado, que recibe dinero por las ventas y las concesiones, y es negocio obviamente para los constructores, y lo será para quienes establezcan allí su local de lo que sea, y se supone que por eso será también un buen negocio para la sociedad en su conjunto, porque crecerá la economía. Posible, discutible. Sobre todo es interesante que el problema se evalúa en un único plano. No entran en consideración seria los problemas ambientales, pero sobre todo no entra en consideración lo que significa en sí misma la desaparición de los bienes públicos.

El proceso ha sido especialmente polémico cuando se trata de tareas soberanas, es decir, las que tradicionalmente corresponden al Estado en su definición más exigente. Y sin embargo, ha avanzado también allí. Sólo a título de ejemplo, anotemos que algunos países han privatizado las agencias de recaudación de impuestos, las aduanas, otros han privatizado prisiones, fuerzas de seguridad, e incluso el ejército, mediante la contratación de compañías de mercenarios. En todos los casos, se supone que la gestión privada será más eficiente, más barata, mejor. Todo ello es dudoso. Pero además hay otra clase de dificultades. Las prisiones privadas pueden ser rentables a costa de empeorar las condiciones de vida de los reclusos, por ejemplo, sin que eso pase por una deliberación en el espacio público sobre la naturaleza del castigo, y sus límites. Otro ejemplo: los contratistas militares no resultan más baratos que un ejército de ciudadanos, pero permiten obviar los problemas políticos del reclutamiento, los controles democráticos a los que habría que someter el empleo de las fuerzas armadas: no está claro que eso sea preferible.

Para decirlo en una frase, la principal dificultad en esos casos no está en el plano contable, sino en el hecho de que agentes privados, y por lo tanto más opacos, orientados exclusivamente por la ganancia, se hagan cargo de funciones que corresponden a la autoridad soberana. El resultado no es un Estado más débil, tampoco en realidad un Estado reducido, aunque se concesionen y se subcontraten algunas de sus tareas, sino básicamente un Estado menos transparente (y en algunas de sus funciones, privatizado).

UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN

Volvamos al argumento. La privatización fue una respuesta para muchos de los problemas de los años setenta y ochenta, parecía obvia, factible, sencilla incluso. El punto de partida, ya lo hemos dicho, en el contexto de la crisis económica, era la crítica del servicio público, la crítica de la burocracia en particular, también de las profesiones organizadas corporativamente.

El burócrata no ha tenido nunca buena prensa, es sabido. Desde el siglo XVIII, en que la burocracia representaba el avance de la autoridad monárquica sobre los poderes locales, hasta el siglo XX, hasta hoy mismo. Aparte de la imagen convencional del burócrata indolente, ordenancista, irrazonable, sin criterio, cundía en los años sesenta la aversión hacia la intromisión del Estado, hacia la rigidez autoritaria, estrecha, de los procedimientos, y hacia la idea misma de que el Estado se inmiscuyera en la vida cotidiana. La crisis económica, el rechazo de los impuestos, el enojo con huelgas y sindicatos hicieron el resto.

El giro conceptual que permitió una nueva manera de entender la administración, ya lo hemos visto, fue preconizado por la Escuela de Virginia, de James Buchanan. La idea básica era de una simplicidad desarmante. Los políticos, los funcionarios, son seres humanos comunes y corrientes, exactamente iguales a todos los demás. Ni mejores ni peores. Y por lo tanto no hay razones para

suponer que tengan otra motivación, aparte de su interés individual. Es decir, que lo razonable es pensar que son individuos racionales, dedicados a maximizar su utilidad, y que emplearán para ello los recursos que tengan disponibles (porque se supone que así son los hombres “comunes y corrientes”). De donde resulta que, se diga lo que se diga, los servicios públicos obedecen en realidad al interés particular de los políticos, y el funcionamiento de la administración depende del interés particular de los burócratas.

Eso quiere decir que no puede contarse con una ética del servicio público ni nada parecido (en un ejercicio muy curioso, que veremos más adelante, Richard Posner plantea que también los jueces están en el negocio de maximizar su utilidad: es una suposición un poco extremosa, pero sin duda consecuente). Por fortuna, esa ética es innecesaria. Sencillamente, como sucede en cualquier mercado, lo que se necesita es encontrar el arreglo mediante el que el egoísmo de todos resulta finalmente beneficioso para el conjunto. Sólo importa no engañarse, no esperar de los funcionarios una virtud que no tienen por qué poseer.

Desde luego, lo más sencillo para eso es privatizar directamente, trasladar al mercado la actividad que sea, y que haya particulares interesados por el dinero que compitan entre sí por ofrecer un mejor servicio. El problema es que en muchas ocasiones eso no puede hacerse porque no es tan fácil, o es imposible, privatizar un ayuntamiento, una secretaría de Estado, o una universidad. Para eso se han ido diseñando instrumentos capaces de aprovechar el egoísmo de los burócratas, como si estuviesen en un mercado.

La primera solución, bastante obvia por lo demás, consiste en sub-contratar los servicios siempre que sea posible, para que se presten con la misma eficiencia que en el sector privado. La tarea sigue siendo responsabilidad pública, no se privatiza, pero ya no la realizan funcionarios públicos. Muchas actividades son susceptibles de ser sub-contratadas de ese modo con alguna empresa: la recogida de basuras, por ejemplo, o el transporte urbano. En esos

casos, no hay en realidad un mercado ni hay propiamente competencia. La autoridad fija unos estándares, establece un procedimiento de adjudicación, y contrata el servicio a un particular, al que puede evaluar cada tanto tiempo. Aunque se explique de otra manera, debe ser claro que los usuarios del servicio no son en realidad los clientes de esas empresas: ni escogieron ese servicio ni tienen alternativa, ni pueden cambiar, ni tienen ningún derecho concreto ante la empresa —salvo protestar ante las autoridades, si acaso. El único cliente al que hay que dejar satisfecho es la autoridad que concesiona el servicio. O sea, que es a fin de cuentas un mercado político, que puede tener buenos resultados o malos (el ejemplo de la recogida de basura en la ciudad de Nápoles, bastante conocido, es elocuente).

La segunda solución consiste en imponer esquemas empresariales para la gestión de las funciones públicas. En ocasiones, según de qué se trate, pueden ser incluso criterios de rentabilidad. Pero con más frecuencia lo que se hace es establecer algún estándar de “productividad” para evaluar el desempeño de las oficinas y de los funcionarios. Suelen ser índices numéricos, porque ofrecen resultados objetivos, fríos, indudables, y que permiten hacer comparaciones; el problema es que en muchos casos, eso que es susceptible de ser medido sólo oblicua, malamente se refiere a la actividad sustantiva de la institución: el número de artículos que publica un profesor, el número de pacientes que atiende una enfermera, el número de expedientes que abre una oficina o los que cierra. No son en realidad medidas de productividad, si la expresión tiene algún sentido, pero son las únicas a las que puede recurrir un administrador que necesita indicadores impersonales, objetivos, que permitan fijar metas e imponer sanciones.

Finalmente, hay un conjunto de recursos, arreglos institucionales para simular mercados, o producir sucedáneos de mercados en la función pública. Salarios flexibles asociados a alguna clase de rendimiento, sistemas de estímulos, bonos de productividad, fondos especiales sujetos a competencia entre varias oficinas.

La administración se ha reformado también en otros sentidos. Sólo me interesa aquí subrayar ese movimiento general de privatización, como medio para resolver el problema de una burocracia poco confiable, indolente e improductiva, que era el problema de los años setenta. Como es lógico, las soluciones han generado a su vez problemas, que veremos a continuación.

PROFESIONES, RENTAS, MONOPOLIOS

Similar en mucho, pero con matices que importan, ha sido el conflicto de las profesiones y las corporaciones profesionales. Brevemente, cuando digo profesiones me refiero a cierta clase de servicios que atienden necesidades que los usuarios no pueden evaluar por su cuenta, a diferencia de lo que sucede con los bienes ordinarios en el mercado, donde que uno sabe cuál prefiere y por qué lo prefiere. Médicos, enfermeras, maestros, también abogados, ingenieros, son profesionales en ese sentido. La calidad de sus servicios es un asunto de interés público, que no se puede dejar librado a los movimientos del mercado. Por eso hay sistemas de certificación, que dicen quién está capacitado para ejercer, y hay un control del acceso, con frecuencia también regulación de las tarifas que pueden aplicarse, y algún órgano colegiado de los miembros de la profesión que vigila la conducta del cuerpo. Es necesaria una ética profesional como protección del interés público, puesto que el puro interés sería insuficiente: la ética profesional es la garantía de que el médico no va a proponer una cirugía innecesaria, que el maestro no va a alterar las calificaciones, el abogado no va a conspirar contra su cliente —aunque fuera buen negocio hacerlo.

La consecuencia fundamental de todo ello es que las corporaciones profesionales tienen un grado de autonomía considerable con respecto al mercado, y con respecto a la autoridad administrativa también. Tiene que ser así. Ahora bien, no es infrecuente que esa autonomía implique que los profesionales tiendan a distanciar-

se del público, de sus clientes, y se encierran en el pequeño mundo de la corporación, donde su autoridad técnica es inapelable. Y eso provoca resentimiento, como es lógico. Y desconfianza.

Si se mira con la lente de la economía neoclásica, siguiendo el modelo de Buchanan, las profesiones que están protegidas así de la competencia son en realidad “carteles” de productores, que tratan de monopolizar, o monopolizan efectivamente su campo de actividad. En perjuicio de los consumidores. La ética profesional, la responsabilidad, son simulacros que tratan de encubrir lo que no es más que rentismo. El problema es que acabar con eso es mucho más difícil que subcontratar el servicio de limpia, o despedir burócratas. Porque después de todo es verdad que la gente no está capacitada para decidir quién es un buen médico, o un buen ingeniero, ni para identificar a un charlatán con suerte, ni siquiera después de haberlos contratado. Ni siquiera a la luz de un resultado concreto, que además puede tener un costo prohibitivo.

Se han adoptado varias estrategias en los últimos treinta años, sobre todo en las instituciones públicas en que se ofrecen servicios profesionales, en hospitales y universidades básicamente. En general, se ha intentado reducir la autonomía de los grupos profesionales. En primer lugar, para poner orden, se ha puesto a cargo de las instituciones ya no a miembros de las profesiones, sino a expertos en administración, con frecuencia gestores de empresas privadas, con la intención de que impongan normas de operación similares a las de la empresa.

En segundo lugar, se han eliminado, o se han reducido en lo posible, los escalafones, los concursos cerrados, los sistemas de permanencia y de ascenso más o menos automático. La idea es que el avance profesional dependa en todo momento de un mejor desempeño, susceptible de ser medido, cuantificado, evaluado por alguien ajeno a la profesión —el público, los clientes, o alguien que actúa en su nombre. Ese sentido tiene en el Reino Unido, por ejemplo, la supresión de la definitividad en las plazas de profesores universitarios, o en México, el mayor peso de la parte contin-

gente del ingreso de profesores e investigadores (es decir, el ingreso que depende de indicadores de productividad).

Esas son las formas más directas de intervención, pero hay muchas otras. También se han creado “mercados simulados” para obligar a los profesionales a entrar en la lógica de la competencia. Por ejemplo, se decide la asignación de recursos a los hospitales a partir de indicadores que permiten comparar la eficiencia, la rentabilidad, el desempeño.

En general, el trabajo profesional es sometido a un proceso de auditoría permanente, que imita a los del sector privado. Desde luego, los auditores externos no pueden juzgar la calidad del trabajo profesional, no más que cualquier lego, pero es que el propósito es precisamente ése, que alguien ajeno pueda evaluar a los profesionales, para despojarlos de la concha de protección corporativa. Para eso se elaboran indicadores que puede suponerse que reflejan calidad, o productividad, o algo parecido a la calidad o la productividad: normalmente, de nuevo, medidas cuantitativas, números de algo, que cualquiera puede ver, entender y comparar.

En el campo de la salud, la racionalización de la práctica médica a partir de criterios de mercado, de eficiencia, rentabilidad, ha transformado mucho los cuidados. En todas partes, ha provocado el cierre de unidades hospitalarias poco rentables; el aumento en la proporción de pacientes atendidos por cada profesional; la planeación a partir de indicadores numéricos; la multiplicación de trabajadores temporales y eventuales, sin plaza fija. Es decir, ha producido un sistema de salud con un régimen laboral más precario, y con exigencias de rendimiento cuantitativo. En las universidades, ese mismo impulso ha conducido a la explosión absolutamente irracional en el número de publicaciones, una multiplicación de los graduados, con criterios que facilitan cada vez más la titulación rápida del mayor número posible de estudiantes.

El intento de mercantilizar el ejercicio profesional ha tenido dos consecuencias básicas que de entrada parecen inconsistentes con los propósitos del programa neoliberal: un aumento extraordi-

nario de los gastos administrativos, por el costo de las auditorías y de la simulación de mercados, y un aumento del control centralizado. Resulta un poco extraño, pero es el efecto que ha tenido en todas partes, mayor centralización, más burocracia, mayores costos de administración. Hablaremos algo más sobre eso, un poco más adelante.

Ahora bien, el movimiento sí ha tenido éxito en otras cosas. En primer lugar, en reducir la autonomía de los profesionales, aunque no haya sido para someterlos a la voluntad de sus clientes en el mercado. Pero sobre todo ha contribuido a que la imagen de las profesiones, con una responsabilidad específica, y una ética profesional, se vuelva cada vez más borrosa (en la mente del público, y de los propios profesionales también).

El cambio es importante. Incluso diría que es de los cambios más importantes para la configuración del orden neoliberal. Una vez que se ha desenmascarado la realidad oculta tras la retórica de la ética profesional, la ética del servicio público y demás, una vez que se ha descubierto que no se trata más que de un arreglo interesado, queda en entredicho todo el universo moral y el horizonte de sentido de las profesiones, empezando por la idea del interés público en que se fundan. En este nuevo mundo, los profesionales son particulares, egoístas como todos, que persiguen su propio interés, y atienden mejor o peor a otros particulares, que son quienes tienen que evaluarlos, puesto que les pagan. Y si no pueden ser los particulares, alguien que actúe en su nombre.

La expresión, muy típica, de Alan Milburn, ministro de salud del gobierno de Tony Blair (1999-2003), resume muy bien la idea: “nos guste o no, ésta es la era de los consumidores, la gente exige servicios a la medida de sus necesidades, quiere elegir y espera calidad —todos lo hacemos así, todos lo sabemos”. No se puede pedir más claridad. Es casi un lugar común. En la práctica, eso significa que hay una demanda privada de bienes y servicios, que se van a financiar con cargo a los impuestos. Casi todas las discusiones sobre servicios públicos en las últimas décadas giran en

torno a esos términos: impuestos, demanda, consumidores, satisfacción, es decir, que se trata de un mundo fundamentalmente privado, donde lo público es sólo una mediación incómoda, que puede ser inevitable pero resulta siempre sospechosa.

En el orden neoliberal se trata de ajustar una demanda de los particulares (de bienes y servicios) con un costo para los particulares (lo que pagan como impuestos). Y asegurarse de que el precio es justo, y la calidad, satisfactoria. Es bastante claro que esa mirada amenaza con deslegitimar la oferta pública de cualquier cosa, pero sobre todo cambia los términos de la relación con los usuarios: ya no son ciudadanos que ejercen un derecho, sino contribuyentes que pagan por un servicio. El acento recae sobre los impuestos y sobre las necesidades de los clientes (el argumento que parece más rotundo, irrefutable, es éste: “yo pago mis impuestos” —quiere decir que por eso, porque uno paga, tiene derecho a exigir).

Para apreciar lo que eso significa, conviene recordar que no es la única manera de entender las cosas. La alternativa es pensar en términos de un interés público. Es decir, pensar que a todos los miembros de una sociedad les interesa por igual que haya niveles aceptables de atención médica, educación, seguridad social, y que por eso hace falta una oferta pública, y que esta beneficia a todos, también a quienes no recurren a ella, porque prefieren la oferta privada. O sea, que el tema debe argumentarse en términos de justicia, ciudadanía, derechos. Pero esa discusión nos llevaría demasiado lejos.

LA BATALLA POR LA EDUCACIÓN

El conflicto más largo, más áspero, en todas partes ha sido con motivo de la educación pública, y no es difícil entender los motivos. Para empezar, en la educación pública hay todo lo que podría inspirar desconfianza para la mirada neoliberal. Pesa mucho en el gasto público, con frecuencia es el renglón más abultado del presupuesto, y es por eso una de las primeras cosas en que se piensa cuando se

piden recortes, controles, reducción del déficit. Pero además tiene una organización burocrática, sumamente formal: con programas, temarios, materias, con sistemas pedagógicos y horarios, directores, supervisores, todo ello sospechoso, de dudosa eficacia —porque no obedece en realidad a ningún mercado, no hay las señales de los precios. Y finalmente, se basa en una corporación profesional extensa, sólida, bien organizada, con una aguda conciencia gremial, y que defiende sus intereses muy enérgicamente.

O sea, que en la educación pública se reúnen todos los posibles defectos del antiguo régimen. Pero además, los reformistas de todos los tiempos, los ilustrados y los liberales, y los positivistas, y los bienestaristas, han escogido la escuela como campo privilegiado, indispensable, para la batalla ideológica. Se entiende por qué. Normalmente se culpa a la escuela, con razón o sin ella, de todo lo que está mal y de todo lo que se hace mal, la escuela ha producido el presente, y todas las fallas del presente, de modo que es una de las primeras cosas que hay que corregir. La escuela es además el símbolo del porvenir: la lucha por la educación es sencillamente la lucha por el futuro.

Aquí conviene decir que la crítica de la educación pública ha sido prácticamente universal en las últimas décadas. En los países miembros de la OECD, en todo Occidente, incluida toda América Latina, en buena parte de Asia. Políticos, funcionarios, académicos, agitadores, todos encuentran motivos para lamentar el estado de la educación en su país, todos tienen algún indicador preocupante, grave, que urge corregir. Y se hacen eco, además, de una preocupación extendida, general. No es el lugar para abundar sobre eso, pero no está de más anotar que en la mayoría de los casos las críticas institucionales y los proyectos de reforma fueron anteriores a cualquier manifestación masiva de descontento con el estado de la educación. Y con frecuencia el proyecto tenía en la mira escuelas que funcionaban razonablemente bien a juicio de la mayoría (por otra parte, al cabo de veinte o treinta años de cambios, nadie está enteramente satisfecho con los resultados).

Pero además, no es fácil saber lo que quieren decir los indicadores que empiezan a usarse en esos años para evaluar la educación. Nunca había habido, en ningún lugar, los porcentajes de escolarización del fin del siglo veinte, los porcentajes de titulados, graduados y posgraduados, ni había habido un intento similar, sostenido, por integrar a los niños con varias formas de discapacidad. Para decirlo en una frase, cuando comienza la ola de reformas, eran sistemas educativos difíciles de comparar con los del pasado, con su desempeño en otro tiempo ni con los resultados de exámenes de escuelas en países enteramente distintos. La urgencia reformadora no podía pararse en eso. Un ejemplo: en España hubo una primera gran reforma, que se concretó en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) de 1985; fue sustituida por la LOGSE en 1990, ésta por la LOCE en 2002, después por la LOE en 2006, y por la LOMCE en 2013 —de modo que una persona normal puede haber cursado sus estudios bajo tres o cuatro legislaciones distintas.

Pero vayamos por partes. La crítica neoliberal no es nueva, aunque haya adquirido una fuerza avasalladora sólo a partir de los años noventa. Por regla general, no se dice que deba desaparecer el financiamiento público de la educación, al menos de la educación básica. Pero sí que debe desaparecer la oferta pública de educación, que carga con todos los lastres que mencionamos arriba. Es el caso típico en que hace falta el Estado para fabricar un mercado, y sostenerlo. La solución más sencilla, y la más radical, se le ocurrió a Milton Friedman, en 1955, consistía en que el Estado emitiese unos “vales” (*vouchers*) que los padres pudieran emplear para pagar la colegiatura de sus hijos en la escuela que mejor les pareciera. Todos tendrían las mismas oportunidades, las escuelas competirían entre sí para atraer a los alumnos, y se verían obligadas a ofrecer educación de mejor calidad. Esa era la teoría.

La propuesta se repite periódicamente, siempre como un descubrimiento. Hayek la menciona en cada uno de sus libros como si fuese una solución probada: “ya no hay razones para mantener

el control estatal de la educación: como ha demostrado el profesor Milton Friedman, sería posible sufragar el costo de la educación con cargo a los ingresos públicos sin mantener escuelas estatales”. La verdad es que lo de Friedman es algo menos que una demostración. De hecho, no es en absoluto una demostración, tan sólo una hipótesis en un modelo formal. Comoquiera, la idea no ha tenido nunca mucha popularidad, ni mucho éxito. En su momento, Friedman la propuso como una opción para que las escuelas católicas de Chicago pudieran recibir dinero público, es decir, para mantener la segregación sin que el Estado fuese el responsable directo de ella. La fórmula de los vales existe en unos pocos lugares en Estados Unidos, y por lo visto, según las evaluaciones públicas de los últimos años, no ha tenido un impacto apreciable sobre los niveles de aprendizaje.

Pero la burocracia es sólo uno de los problemas. En la crítica de la educación, y en los programas de reforma, influye la idea del “capital humano”, y sus implicaciones. La metáfora no es inocente. Significa que las personas deben aprender a verse a sí mismas como empresas, con la responsabilidad de invertir, gastar, acumular o desarrollar eso de ellas que es su “capital”. Pero también significa que la escuela debe pensarse en esos términos, como un instrumento para la formación de capital. Las implicaciones son importantes.

Algo más atrás hablamos ya de las ideas de Gary Becker: la educación siempre implica un gasto, como mínimo el del tiempo que se emplea para obtener un grado; ese gasto se justifica porque la educación permite ganar dinero después (puesto que una parte del ingreso de las personas depende de la escolaridad); eso quiere decir que el gasto en educación debe considerarse como una inversión. O sea, que la educación debe ser evaluada por los individuos en función de su rendimiento, según el dinero que les vaya a producir después, porque eso es lo que hace que la educación sea más o menos útil.

El argumento es problemático por muchas razones, ya vimos algunas de ellas. En resumen, la dificultad mayor está en que afir-

ma en términos categóricos lo que es sólo condicional, contingente, y además lo propone como un nexo causal. Me explico. Es claro que la escolaridad influye sobre el ingreso, pero es igualmente claro que hay otros muchos factores que influyen, y según la sociedad de que se trate, pueden ser mucho más importantes. El origen de clase, por ejemplo, o la identidad étnica. Por otra parte, es claro que la educación debe ayudar a la gente a ganarse la vida, pero es igualmente claro que hay otros muchos propósitos que tienen la misma o parecida importancia —incluso para que sea posible ganarse la vida, o convivir en paz.

Para decirlo en una frase, el problema con la idea del capital humano en su formulación estándar es que toma uno de los aspectos de la educación, su probable impacto sobre el ingreso, y lo convierte en el único objetivo, en el único criterio para evaluarla.

La nueva manera de mirar la educación implica cambiar la administración, los contenidos, el régimen laboral, pero también la relación de la escuela con los alumnos, y muy especialmente con los padres. Si se pone el énfasis en la formación de capital humano, en los rendimientos que cabe esperar de la inversión que cada uno hace en su educación, entonces es una empresa individual —que cada quien juzga según sus necesidades y sus expectativas. Y por lo tanto la escuela debe ser evaluada y supervisada por los particulares, que son los clientes, y saben mejor que nadie si funciona o no funciona. Parece algo obvio, no lo es.

Es un giro privatizador en dos dimensiones distintas. Por una parte, implica que los empresarios, los posibles empleadores, son quienes deciden a fin de cuentas lo que es pertinente en la educación, y por eso no es raro que se proponga que tengan voz desde un principio, para definir los contenidos, los métodos. Por otra parte, implica que son los particulares, concretamente los padres, los que deben valorar y juzgar la educación en función de sus necesidades —o sus intereses, o sus prejuicios, lo que sea (a algún padre no le gustará la escuela porque no enseñan matemáticas, a otro porque no enseñan religión). En ambas dimensiones, es una

idea educativa muy distinta de la que privó durante la mayor parte del siglo veinte. No porque antes fuese irrelevante el empleo, sino que tenía la misma importancia o más la formación de ciudadanos, por ejemplo, y en los contenidos, en los métodos, en la disciplina, no podía haber otra autoridad más que la del Estado —puesto que la educación era un asunto de interés público. Al entrar a la escuela los niños salían de la esfera doméstica, donde regían los padres, donde había linajes y exclusiones y jerarquías, e ingresaban a la esfera pública, donde eran iguales todos, bajo reglas comunes, definidas por la autoridad colectiva.

El modelo neoliberal: empleabilidad, rentabilidad, capital humano, adquiere mayor empuje por la ubicuidad de la competencia, o del lenguaje de la competencia para ser exactos, y la ilusión de una movilidad social basada en el mérito. La educación se convierte en la clave del nuevo orden social, entre otras cosas, porque es el recurso fundamental para justificar la desigualdad como resultado de los merecimientos individuales. Y de ahí la preocupación de todos los padres por el desempeño escolar, por la calidad y la pertinencia de la educación.

La información estadística obliga a ser cautos en la valoración de esa clase de ideas. La educación es importante para la movilidad social siempre, sin duda. Pero hay muchos otros factores que inciden sobre el nivel de ingresos. Y como ha mostrado Thomas Piketty, en las últimas décadas, en casi todas las sociedades de Occidente, los rasgos hereditarios —el origen de clase, la riqueza familiar— pesan mucho más. La herencia pesa mucho más. Y la movilidad es muy reducida en comparación con otros periodos, con el pasado inmediato.

Aclaremos. La brecha que separa a los niños pobres de los ricos existe desde mucho antes de que ingresen a la escuela, y afecta a todos los ámbitos de su vida. Afecta de entrada al modo en que pueden aprovechar la experiencia escolar. Sin entrar en detalles, mencionemos algunas de las diferencias que cuentan: el acceso a atención médica oportuna, de calidad, desde el nacimiento y des-

de antes del nacimiento; la nutrición, y la nutrición de los padres, y de sus padres; la posibilidad de acceder a educación preescolar; la escolaridad de los padres, las opciones de formación en el hogar, y las opciones de ocio; la existencia de libros en casa, las prácticas de lectura; la posibilidad de contar con un espacio de estudio... La lista sería interminable. Basta para saber que la escuela no explica todo. Y para saber que es poco razonable esperar que la escuela por sí sola, y en particular los maestros por sí solos, permitan superar la brecha de la pobreza, y sobreponerse a todo el resto de las instituciones sociales.

Importa dejar dicho eso, porque explica muchas de las discusiones sobre la reforma educativa de los últimos treinta años, en casi cualquier parte del mundo. Las esperanzas que se han puesto en ella, las frustraciones a que ha dado lugar. El programa neoliberal, que pone el acento en la responsabilidad individual, la competencia, la acumulación de capital humano, termina poniendo en el centro a la educación: si hay pobreza, si hay subdesarrollo, atraso, si hay desigualdad, el problema está en la educación (porque está en los individuos, en su "capital humano"). Y se resuelve mediante la educación.

¿Y CÓMO SE REFORMA LA EDUCACIÓN?

En todas partes, los proyectos de reforma educativa del cambio de siglo incluyen normalmente exámenes estandarizados para maestros y alumnos, mecanismos de sanción o de recompensa según los resultados, la publicación de índices, listas de clasificación de escuelas, y un abanico más o menos abierto de opciones de educación privada o gestión privada. Importa verlo con algún detalle.

A lo largo de los años noventa, y en la primera década del nuevo siglo, se impuso un nuevo consenso en la opinión pública, muy parecido en España, en Estados Unidos, México, Francia. Se puede resumir en tres puntos básicos: la educación pública está en quiebra, no funciona, no está preparando bien a los niños; la res-

ponsabilidad fundamental es de los maestros, que abusan de una situación laboral privilegiada; para comenzar a arreglar las cosas se debe evaluar el desempeño de las escuelas, y de los maestros, mediante exámenes estandarizados, que permitan tener una medida objetiva y resultados comparables de un año a otro, de una escuela a otra.

En el origen del nuevo consenso está la idea de la educación que apuntábamos más arriba. La escuela tiene que formar individuos para el mercado. Si hay desempleo, empleo de mala calidad, mal remunerado, poco productivo, significa que hay un desajuste entre la escuela y el mercado. Y la responsabilidad es de la escuela, obviamente. El mercado no puede equivocarse, sencillamente demanda lo que hace falta. El resultado es que la preocupación de la gente por la calidad educativa, que es en el fondo una preocupación por la desigualdad, por la falta de movilidad social, por el desempleo, se concentra en una crítica del magisterio.

Pero además, hay una explicación sencillísima, que lo hace cuadrar todo: no hay un verdadero mercado de la educación. Por eso los maestros son un problema. En el modelo es fácil de ver. Los maestros tienen un salario seguro, pase lo que pase, como los demás burócratas, su ingreso no depende de que sus clientes queden satisfechos; tienen además protecciones especiales, empezando por la definitividad, como las tienen otras profesiones, y eso los hace más proclives a la indolencia; y tienen encima de todo una clientela cautiva, que no puede buscar alternativas, es decir, que en términos prácticos disfrutan de una posición monopólica. Por eso funciona mal la educación. Los maestros no tienen ningún incentivo para hacer bien su trabajo, y por lo tanto, no les importa.

El diagnóstico es más áspero en algunos lugares que en otros. En Estados Unidos, por ejemplo, ha llegado a una beligerancia considerable, también en México. Los proyectos de reforma son similares en todas partes, giran en torno a los mismos temas, sobre todo el régimen laboral del magisterio y la competencia entre escuelas. La clave es siempre la evaluación de los maestros. En resu-

men, se trata de que la educación funcione con la eficiencia del mercado, que los maestros se esfuercen más, que tengan incentivos para mejorar, y sanciones si no lo hacen bien, y que las escuelas traten de que su oferta sea más atractiva, para retener a sus clientes y atraer a otros más, como haría cualquier empresa.

Estados Unidos es el mejor ejemplo, porque se ha ensayado todo, desde los “vales” educativos hasta el despido en masa de maestros, un sistema de evaluación de escuelas mediante exámenes estandarizados para decidir el presupuesto (previsto en la *No Child Left Behind Act*, de 2001), o el sistema de competencia entre escuelas para conseguir una bolsa de recursos adicionales (en la *Race To The Top Act*, de 2008), y una enorme variedad de opciones de educación privada, concesionada, subsidiada, a distancia. No ha habido los resultados que se prometían.

El instrumento básico que se ha ideado para producir esa especie de mercado dentro de la escuela son las evaluaciones estandarizadas a los estudiantes, que se supone que dicen qué tan bien trabajan sus maestros. Y si se aplican año tras año, dicen qué es lo que cada maestro añade, cuál es el “valor educativo agregado” de su docencia. Para que el mecanismo funcione como si fuese un mercado hace falta que la evaluación tenga consecuencias; concretamente, hace falta que se refleje en el sueldo de los maestros, que es lo que cuenta. Eso implica eliminar la definitividad, para que nadie tenga su plaza asegurada, y siempre esté en juego su empleo, también implica eliminar el escalafón, el ascenso automático por antigüedad, y que nadie tenga asegurado su nivel de ingresos, para que los maestros se vean obligados a trabajar más. La idea es recompensar el mérito, pagar según lo merezca cada quien, y finalmente promover a los buenos profesores, a los que consiguen que sus alumnos mejoren en las pruebas año tras año, y expandir de la carrera a los que no sirven.

No corresponde aquí un análisis de las pruebas estandarizadas, la discusión es extensa. Pero sí conviene decir que no hay manera de medir el presunto “valor educativo agregado” de un

maestro. No hay pruebas de que un buen maestro pueda educar tres o cuatro veces más rápido que otros como se ha dicho, o que lo haga de manera constante, con todos sus grupos, mucho menos que haya un número razonable de maestros capaces de resultados extraordinarios. El problema mayor para el funcionamiento del sistema educativo es que la precariedad laboral no resulta estimulante en ningún sentido, y la destrucción de las formas corporativas, empezando por la definitividad, amenazan la vis profesional del magisterio.

La reflexión de Diane Ravitch ayuda a poner las cosas en su sitio: “La idea de pagar a los maestros de acuerdo con sus méritos es la idea que nunca funciona, pero nunca se abandona, porque es una cuestión de fe”. Quienes la defienden, dice Ravitch, son creyentes, están convencidos de que en el siguiente intento, funcionará: “su confianza en el poder mágico del dinero es ilimitada, su confianza en la evidencia empírica no tanto”.

El segundo aspecto de los programas de reforma se refiere a la competencia de las escuelas entre sí. El punto de partida es el mismo de siempre. En la educación, como en cualquier otro mercado, el deseo de una mayor ganancia (*profit motive*) es lo único en que se puede confiar, y no hace falta otra cosa, además. Por sí solo, eso puede resolver el problema de la calidad educativa. Está en el modelo: los clientes buscan la mejor oferta, las empresas mejoran sus productos para atraerlos, gana quien ofrece mejor calidad a un menor precio. Se han intentado varias fórmulas. Subsidiar a escuelas privadas, relajar los criterios de certificación de maestros, flexibilizar las normas para crear “escuelas concertadas” (*charter*), o de educación a distancia, sistemas de vales. Otra vez, los resultados son dudosos. Desde luego, el móvil del lucro funciona en un sentido: se han creado muchas empresas educativas, y se han hecho muy buenos negocios con la educación —pero no está claro que haya mejorado el nivel.

Y acaso no sea tan sorprendente. Veamos. Para una empresa, la lógica de operación es clara. Se trata de abatir costos, aumentar

productividad, aumentar rendimientos. En una escuela eso quiere decir ahorrar en instalaciones: en edificios, equipo, laboratorios, bibliotecas, reducir el número de profesores, reducir los salarios de los profesores, y recibir a un mayor número de alumnos. Nada de eso conduce a una mejor educación, y no habría por qué esperarlo. Es verdad, se supone que el mercado obligaría a gastar algo más, para estar a la altura de las otras escuelas: en la práctica, la competencia es a la baja (y el negocio con frecuencia consiste tan sólo en una oferta de estatus). En el fondo, lo que sucede es que en aspectos fundamentales una escuela no es una empresa, no puede funcionar como una empresa, a riesgo de desvirtuar su misión.

Se ha intentado durante décadas, no se ha creado ese mercado educativo. No se han producido los resultados que esperaban los reformadores. No obstante, el hecho es que la educación ya se ha privatizado en buena medida. Es cada vez menos un asunto público, y más un asunto de los particulares: el mercado, el capital humano, los incentivos.

La educación superior es un caso especial. Merece la pena prestarle atención, pero por separado.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En la tradición neoliberal ha habido siempre una veta populista, que mira con desconfianza a los intelectuales. La razón es bastante obvia, al menos en cuanto puede hacerse explícito: la magia del mercado depende de la ignorancia, ajusta los precios para producir resultados eficientes precisamente porque nadie pretende saber, controlar o fijar deliberadamente nada. En el mercado nadie sabe más, concurren todos en idéntica ignorancia, y por eso funciona. Otra cosa es siempre sospechosa. La fatal arrogancia de los intelectuales, en particular. A veces se va un poco más lejos. Mises es muy claro. Según su interpretación (en *La mentalidad anticapitalista*), muchos de los llamados intelectuales se suman a los enemi-

gos de la libertad no por error, no por equivocación, sino por envidia de los hombres de empresa, porque no pueden digerir un sentimiento de inferioridad respecto a ellos.

Ese anti-intelectualismo encuentra motivos sobre todo en la educación superior. Y no es extraño: vistas con alguna distancia, las universidades siempre parecen un poco torres de marfil, alejadas de las preocupaciones cotidianas de la gente, dedicadas al estudio de cosas inútiles como las églogas de Garcilaso, las formas de la vida animal en el Jurásico o el pensamiento político del siglo XVII, y dedicadas también a enseñar cosas inútiles. Desde luego, a favor de la torre de marfil se podría argumentar en los términos de Simon Leys, y decir que la superior utilidad, la eficacia de la universidad depende precisamente de esa aparente inutilidad. Pero de momento no hace falta entrar en esa discusión, es harina de otro costal.

Para el neoliberalismo, la organización tradicional de las universidades implica en el mejor de los casos una asignación poco eficiente de los recursos públicos, en el peor, un puro desperdicio. Desde luego, está la reserva con que se mira en general el gasto público, la convicción de que es necesario dejarlo reducido a lo absolutamente indispensable, porque mucho en la educación superior parece superfluo. Pero el problema de las universidades es también, y sobre todo, el de la organización, que los profesores sean funcionarios, burócratas, ajenos al movimiento del mercado, y más: que sean profesionales, con plazas definitivas, y por lo tanto capaces de hacer cualquier cosa con su tiempo, o nada, o dedicarse al estudio de alguna fruslería. La idea, ya se sabe, es que la eficiencia depende del mercado, de que haya premios y castigos, según decidan los clientes; y por lo tanto, la aspiración es introducir la competencia, los apuros y riesgos y vaivenes del mercado, para recompensar a los mejores, a los que se dedican a algo útil, es decir, algo apreciado por los consumidores.

Veámoslo un poco más despacio. El propósito se enuncia en una frase. Las universidades deben supeditarse al mercado. Eso

significa para empezar dos cosas: que la formación debe estar orientada a las necesidades del mercado, y que la investigación debe estar asociada a la demanda del mercado. En el lenguaje habitual, eso es vincular la educación o la investigación al “sector productivo”. La expresión tiene varias implicaciones. Primera, que el mercado es el que debe orientar el trabajo de las universidades. Segunda, que la educación no es productiva en sí misma (de hecho, no forma parte del “sector productivo”). Aparte de eso, importa sobre todo la progresiva generalización de un nuevo lenguaje para explicar el trabajo académico: costos, valor añadido, entregables, impacto potencial, clientes, rentabilidad, que en la práctica significa la imposición de criterios no académicos. O sea, a fin de cuentas, la cancelación de la autonomía profesional (que era de lo que se trataba, por cierto).

La idea de que la educación superior, y la investigación, produjeran bienes públicos ha sido reemplazada por una lógica empresarial, orientada por la rentabilidad y la ganancia privada. Ya no se trata de lo que sirve a todos, sino de lo que es susceptible de apropiación privada, sean patentes, habilidades, modelos, escenarios estratégicos.

La transformación ha sido general. Comenzó en el Reino Unido durante el gobierno de Margaret Thatcher. El propósito explícito era aumentar la productividad de las universidades. Para eso, en primer lugar se redujo el gasto público en educación superior; a continuación, se eliminó la definitividad de las plazas, y comenzó a recurrirse sistemáticamente a contratos temporales; se redujo el nivel salarial de los profesores, y se aumentó el número de alumnos que debían atender (se pasó de una proporción de 9 a 1 en los ochenta, a una de 21 a 1 en la década siguiente); y finalmente, se creó un sistema de asignación de los fondos mediante auditorías que indujesen la competencia entre los investigadores. En Estados Unidos también se ha avanzado en la comercialización favoreciendo que los investigadores registren privadamente sus patentes, para venderlas.

En México se ha intentado mediante los sistemas de estímulos para la producción. La lógica es conocida, similar a la que se ha impuesto en el resto del mundo, consiste en que sólo una parte del ingreso de los profesores corresponda a su salario, y que la mayor parte esté asociada a la productividad, es decir, al número de cursos, número de tesis, de publicaciones. En un principio, el esquema permite aumentar el volumen del trabajo académico (medido con esos índices). El impacto a largo plazo es más discutible. Por un lado, la necesidad de registrar números crecientes de productos ocasiona una hipertrofia de los sistemas de grado y posgrado, una multiplicación del número de titulados, y del número de tesis y publicaciones, que no es necesariamente algo deseable en sí mismo. Por otro, hace mucho más difícil la jubilación, que significa perder la mayor parte del ingreso.

En general, ya se dijo, se trata de que las universidades se vuelvan más sensibles a las señales del mercado, que contribuyan a la producción, que dejen de ser estériles torres de marfil. Pero también se trata de que ellas mismas funcionen como mercados. A veces, en algunas ramas, se pueden registrar patentes, hay empresas que pagan por determinada investigación, en todas las demás se recurre a la simulación de mercados: todo consiste en identificar algo susceptible de cuantificación, para que un cliente simulado (la administración) pueda pagar mejor a quienes más producen. Eso conspira contra la lógica de la educación superior, que requiere discriminación, exigencia, altos estándares, de modo que el mecanismo tiene que complementarse con un sistema adicional de acreditación, que califique los indicadores: evaluaciones de impacto, índices de citas, jerarquías de revistas. Y el problema se traslada al siguiente escalón.

Las dificultades son conocidas. Pero hay que decir que el programa ha tenido éxito. Se ha reducido la autonomía de las universidades para definir sus tareas, y se ha reducido también la autonomía de los profesores. El precio es un incremento considerable de la burocratización: formas estandarizadas, control vertical, pro-

cedimientos rígidos, centralización, y aumento de los costos administrativos.

LA BUROCRATIZACIÓN NEOLIBERAL

Volveremos al tema en el capítulo siguiente, pero importa como remate decir que el proceso de privatización va de la mano con un extraordinario desarrollo de la burocracia. Puede que parezca chocante de entrada. Después de todo, la retórica neoliberal no ha hecho ahorro de adjetivos para denostar a la burocracia, y prácticamente no hay en sus filas nadie que se haya privado de pedir que se reduzca, o que se le quiten privilegios, que se le exija más eficiencia. Y bien, todo eso es verdad. Pero se refiere siempre a la burocracia pública (a determinados aspectos, reglas, formas, de la burocracia pública). Pero las empresas privadas también tienen su burocracia, tan elaborada, jerárquica, ordenancista, protocolaria y estólida como la otra. Está en la experiencia de cualquiera lo que significa cambiar de compañía de teléfonos, presentar una reclamación en un banco, o pedir ayuda al servicio de asistencia técnica de cualquier empresa de tecnología.

En lo que nos importa, el cambio no consiste en la desaparición de la burocracia, sino en una serie de cambios normativos que de hecho intensifican la burocratización del mundo, según la expresión de Béatrice Hibou.

Sólo unas cuantas líneas, para aclarar esto. Las empresas modernas son organizaciones burocráticas, tienen sus reglas, una organización jerárquica con distribución de competencias, y necesitan procedimientos formales, estandarizados, de coordinación. Para cada tramo hay indicadores, estadísticas, informes de actividad y sistemas de evaluación del desempeño —hay bibliotecas enteras sobre ello. Lo particular del momento neoliberal es que las formas de organización de la burocracia privada se hayan transportado a la administración pública.

No es difícil de explicar. Se supone que el mundo privado es por definición más eficiente que el público, puesto que ha aprendido a operar bajo la presión del mercado. De donde se infiere que la burocracia pública podría ser más eficiente si adoptase las formas de organización de la burocracia privada. Porque se supone que el saber administrativo, siendo puramente formal, es infinitamente transportable. Es el momento de una nueva clase de profesionales de la administración, poseedores de una nueva ciencia de todo.

Las instituciones públicas no son empresas. No compiten en un mercado, no se orientan por la ganancia, no son productivas en el sentido normal de la palabra. Se tiene que recurrir por eso a la elaboración de indicadores que puedan servir como representaciones de la producción, y a partir de ahí se diseña un sistema de auditorías, para verificar que se cumple con las metas. Significa normalmente añadir nuevas capas de burocracia. El resultado es la extensión de una “cultura de la auditoría”, y el desarrollo de una importante industria de la cuantificación. Las exigencias de eficiencia, resultados, productividad, producen incesantemente criterios de evaluación, estándares, índices, que hacen que los expertos en auditorías se vuelvan indispensables.

Aclaremos. La mayor parte de los indicadores se producen exclusivamente para efectos de la auditoría, es decir, no tienen ninguna relevancia para las tareas sustantivas. Son diseñados, integrados, evaluados, por profesionales de la gestión, que no tienen por qué saber ni de purificación de aguas, ni de medicina ni de radiodifusión, pero son capaces de auditar hospitales, emisoras de radio o plantas de potabilización. Con un matiz: cada vez es más importante que las auditorías sean externas, de ser posible privadas, e internacionales. Y así ha surgido un mercado global de la evaluación, surtido por empresas dedicadas a la verificación de cuentas y el diseño de buenas prácticas.

Es claro que la Norma ISO-9001 no garantiza la calidad del servicio en nada, ni los principios de contabilidad GAAP (*Generally*

Accepted Accounting Principles) garantizan que no vaya a haber fraudes (la empresa ENRON, por ejemplo, cumplía muy bien con todos los criterios formales). Lo que importa es el gesto. En términos sustantivos lo que se ha hecho es crear una industria de la influencia, de la credibilidad, que progresivamente reemplaza a los mecanismos tradicionales de control, y que en la práctica implica la privatización de la política (diagnóstico, estrategia, indicadores, evaluación —todo se puede subcontratar). La eficacia exige cada vez más un ejercicio técnico, normalizado, estándar, y al final un ejercicio privado del poder político. Es el final del viaje.

