

Del orden espontáneo al desorden inducido: Neoliberalismo y subsidiariedad del Estado

Recibido: 20/09/2020
Aprobado: 15/11/2020

HUMBERTO CAMPODÓNICO SÁNCHEZ
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú
hcampodonicos@yahoo.com
<https://orcid.org/0000-0002-4679-1368>

RESUMEN

La historia del pensamiento económico en el siglo XX ha tenido una serie de importantes debates que orientarían las políticas económicas y las relaciones geopolíticas en gran parte de los países del mundo. En base a la crítica de los postulados de la economía clásica, se dieron una serie de propuestas que marcarían una serie de reformas significativas. Este artículo describe y analiza las propuestas de dos escuelas que confrontan justamente al pensamiento clásico. La primera, de John Maynard Keynes, que critica el orden “natural” de las leyes económicas y propone una intervención clave del Estado en su regulación. La segunda, de Friedrich Hayek, que sentaría las bases del neoliberalismo, y que se basa en proponer una fundamental libertad económica (incluso por encima de la política) y una intervención del Estado en la misma. El artículo cierra con un análisis de las políticas económicas en Chile y Perú, países que pueden ejemplificar cómo se ha desarrollado finalmente un modelo económico neoliberal en las últimas décadas.

Palabras clave: pensamiento económico, Estado, subsidiariedad, neoliberalismo.

From spontaneous order to induced disorder: Neoliberalism and subsidiarity of the State

ABSTRACT

The history of economic thought in the 20th century gave rise to a series of important discussions that have guided economic politics and geopolitical relations in most countries in the world. The criticism to the tenets of classical economy would originate a number of proposals that lay down significant reforms. This article describes and analyzes the proposals of two schools that justly confront classical thought. The first one belonging to John Maynard Keynes questions the “natural” order of economic laws and suggests a key intervention of the State in their regulation. The second one is that of Friedrich Hayek, which would lay the foundations of neoliberalism, based on a fundamental economic freedom (even above political freedom) and an intervention of the State in it. The article concludes with an analysis of the economic politics in Chile and Peru, countries that illustrate the ultimately development of a neoliberal model in the last decades.

Keywords: Economic thought, State, subsidiarity, neoliberalism

Introducción

En este artículo se analiza la importancia del llamado “orden natural” en la economía, que da origen a los planteamientos del *homo economicus*, la mano invisible y los mercados autorregulados. El economista escocés Adam Smith fue el precursor de este planteamiento en su libro *La riqueza de las naciones* (1776), si bien muchas de sus ideas ya habían sido expuestas anteriormente.

De su lado, John Maynard Keynes, en los primeros treinta años del siglo pasado, rompe con este planteamiento, afirmando que no está de acuerdo con el orden natural, ya que la economía es una ciencia moral. Este punto de vista le permite criticar el *laissez faire* y la noción de los mercados autorregulados, enfoque que alcanza su plenitud con su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de 1936.

Karl Polanyi, en 1944, también critica la “utopía de los mercados autorregulados”, afirmando que el desincrustamiento de la economía de la sociedad y del Estado es la causa de los grandes movimientos sociales que llevan a la crisis del capitalismo en las primeras décadas del siglo XX, desembocando en guerras, revoluciones y regímenes totalitarios como en nazismo y el fascismo.

En el mismo año que Polanyi, el economista austriaco Friedrich Hayek realiza también una crítica a los planteamientos liberales clásicos, sobre todo al planteamiento del Estado mínimo. Pero su principal crítica se dirige a la intervención del Estado en la economía, pues interfiere con las decisiones diarias que toman millones de ciudadanos, las que no pueden ser reemplazadas por autoridad planificadora alguna. Para Hayek, la libertad económica está por encima de la democracia parlamentaria, que es producto de una mayoría circunstancial. Hayek dirige sus mayores críticas tanto al socialismo como al Estado de bienestar de Keynes (“toda planificación lleva al deslizamiento hacia el autoritarismo”).

El artículo incluye un análisis de los orígenes del neoliberalismo que, desde principios de los años 80 del siglo pasado, reemplazó la hegemonía de la economía keynesiana, propiciando la vuelta del planteamiento de los mercados autorregulados, pero en la envoltura neoliberal, la misma que ha llegado a nuestros países con el nombre de Consenso de Washington. Asimismo, se incide en las diferentes definiciones del neoliberalismo en el proceso de globalización.

Finalmente, se analiza la génesis del enfoque del orden espontáneo y la subsidiariedad del Estado en las constituciones de Chile y Perú, países donde las políticas neoliberales se han aplicado más tiempo en América Latina. Los temas de este artículo forman parte de la tesis doctoral, en preparación, que el autor desarrolla en la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

El liberalismo clásico de Adam Smith

La idea central del liberalismo económico de los siglos XVIII y XIX es que existe una ley natural que implica una tendencia natural al trueque y al intercambio de los seres humanos, desde tiempos inmemoriales, a través de los diferentes estadios —etapas— de la evolución económica: caza, pastoreo, agricultura y, finalmente, relaciones mercantiles.

Adam Smith y los economistas clásicos —creadores de la teoría del valor trabajo— afirmaban que esta ley natural tenía una procedencia divina.¹ En *La riqueza de las naciones*, Smith parte de la consideración de que la economía de una nación crece como directa consecuencia de la actividad de las personas en búsqueda de su propio interés. Para Smith, esta racionalidad de la persona humana se basa en los intereses propios de los hombres, lo que después se llamó el *homo economicus*.

Estos intercambios se dan en los mercados libres, que deben siempre seguir su estado natural, que consiste en dejar que estos fluyan libremente. Esta es la doctrina del *laissez faire, laissez passer*. De ahí que la intervención y la regulación gubernamental interfiera con la actividad económica, la cual se basa en el libre desarrollo del mercado. Smith se opone, por ejemplo, a las prohibiciones del comercio exterior, a los monopolios legales, los derechos de aduana y las subvenciones.

El corolario de este planteamiento es que la actividad económica adquiere autonomía y se constituye en el verdadero fundamento de la existencia y constitución de la sociedad civil y, por tanto, en el principio de la propia existencia del Estado. Por eso al Estado le corresponde garantizar las condi-

1 Este orden natural proviene de una “voluntad superior”, donde Dios es omnipresente. Dice Smith: “La administración del gran sistema del universo, el cuidado de la felicidad universal de todos los seres racionales y sensibles, es la labor de Dios, no del hombre. Al ser humano le corresponde un distrito mucho más humilde, pero mucho más adecuado a la debilidad de sus poderes y la estrechez de su comprensión: el cuidado de su propia felicidad, sus amigos, su país” (Smith 2011[1759], 412).

ciones necesarias para el desarrollo de las relaciones contractuales que rigen la propiedad y el trabajo, así como el ordenado ejercicio de la producción, el comercio y el consumo.

Adam Smith es el primer liberal clásico, cree firmemente en el orden natural (y divino) de los mercados autorregulados y aboga por una disminución de la intervención del Estado. Sin embargo, esto no quiere decir que Smith esté a favor de lo que el neoliberalismo llama hoy el Estado mínimo. Giovanni Arrighi (2008, 52) afirma que ese es uno de los mitos que se han tejido alrededor de su pensamiento.²

De hecho, el propósito de la economía política de Adam Smith era tanto “proporcionar al Estado [...] unos ingresos suficientes para mantener los servicios públicos”, como “suministrar al pueblo una abundante renta o subsistencia, o hablando con más propiedad, habilitar a sus individuos y ponerlos en condiciones de lograrla por sí mismos”. En esta tarea, las esferas en las que Smith aconsejaba al legislador intervenir eran innumerables, incluida la protección frente a las amenazas internas y externas a la seguridad de los individuos y del Estado (Policía y Defensa nacional), la administración de justicia, la construcción de infraestructuras físicas para facilitar el comercio y las comunicaciones, la regulación del dinero y del crédito y la educación del conjunto de la población para contrarrestar los efectos negativos de la división del trabajo sobre sus cualidades intelectuales. En estas y otras esferas, el consejo de Smith al legislador estaba basado en consideraciones sociales y políticas más que económicas.

Keynes critica la tesis del equilibrio general del capitalismo

Como hemos visto, el nacimiento de la economía política como disciplina autónoma en el siglo XVIII se caracterizó por una visión de sumisión de todas las dimensiones de la vida social a una economía que se concibió como administrada por leyes económicas naturales. Anteriormente, las leyes de la sociedad tenían primacía sobre todas las demás esferas, incluida la economía. Como dijo Karl Polanyi (2017[1944]), la economía estuvo siempre incrustada en la sociedad. Pero desde el siglo XIX, con la gran transformación la socie-

2 Dice Noam Chomsky (1993): “Smith dijo que, a lo largo de la historia, encontramos el funcionamiento de ‘la vileza máxima de los Amos de la Humanidad’, que dicen: ‘Todo para nosotros y nada para los demás’. Smith tenía pocas ilusiones sobre las consecuencias. Dijo que la ‘mano invisible’ destruirá la posibilidad de una existencia humana decente ‘a menos que el gobierno se esfuerce por evitar este resultado’, lo que debe hacerse en ‘toda sociedad mejorada y civilizada’. Y también destruirá la comunidad, el medio ambiente y los valores humanos en general, e incluso a los propios amos, razón por la cual las clases empresariales han pedido regularmente la intervención estatal para protegerlos de las fuerzas del mercado”.

La superioridad del orden natural

Importantes historiadores económicos, como Joseph Schumpeter y Eric Roll, así como el economista William Milberg, han destacado la importancia de la superioridad del orden natural en el pensamiento clásico.

Joseph Schumpeter (1971[1954], 151): “He dicho que la ciencia social se ha descubierto a sí misma en el concepto de la ley natural. Esto se aprecia con la mayor claridad si se considera el concepto en la forma de la definición de Molina, como obtenido de “la naturaleza del caso”, la rei natura. Tomado en este sentido, el ideal de la ley natural incluye el descubrimiento de que los datos de una situación social determinan —y hasta unívocamente, en los casos más favorables— una secuencia de acaecimientos, un proceso lógicamente coherente, o bien lo determinarían si se les permitiera actuarse por sí mismos sin perturbación externa”.

Eric Roll (1978[1994], 123): “Su esencia es la confianza en lo natural, como opuesto a lo inventado por el hombre. Implica la creencia en la existencia de un orden natural intrínseco (como quiera que se le defina) superior a todo orden artificialmente creado por la humanidad. Sostiene que una organización social inteligente no tiene sino que actuar en la mayor armonía posible con los dictados del orden natural. Eso suponía una acción distinta en momentos diferentes; y las políticas que proponían los protagonistas en etapas diferentes parecen contradictorias, vistas retrospectivamente. Sin embargo, su característica común es el principio del cual derivan su autoridad: la superioridad de la ley natural sobre la humana”.

William Milberg (1993, 255): “Si bien la mayoría de las ciencias sociales se han enfrentado a la idea de que lo que llamamos «naturaleza» es, de hecho, una construcción social, los economistas han tardado en responder a este punto de vista. Esto no es sorprendente, dado lo que está en juego: desde sus inicios, la naturaleza y la ley natural han proporcionado la base científica del pensamiento económico. Este fundamento de la naturaleza económica es a la vez atractivo y fatal. Permite que la disciplina de la economía se unja a sí misma como «reina de las ciencias sociales» al tiempo que garantiza el fracaso de sus poderes explicativos. Es atractivo porque parece colocar a la economía en el mismo plano que las ciencias «duras» de la física, la astronomía y la biología. Sin embargo, cuando el pensamiento económico tiene que volverse hacia la naturaleza para explicar la dinámica de la economía, la teoría económica pierde su significado”.

dad va a tener que obedecer las leyes de la economía. Dicho de otro modo, la sociedad se incrusta en la economía, se subordina a ella.³

Hasta 1914, parecía que el liberalismo económico daba resultados. Pero todo cambia cuando comienza la Primera Guerra Mundial, seguida por la Revolución bolchevique en Rusia, el abandono del patrón oro, la gran crisis alemana de principios de los años 20 provocada por el Tratado de Paz de Versalles de 1919, el ascenso del fascismo en Italia, el gran crack de la Bolsa de Valores de Nueva York en 1929, el ascenso del nazismo en Alemania, la Gran Depresión de los años 30 y las políticas del New Deal en Estados Unidos y, finalmente, el comienzo de la Segunda Guerra Mundial en 1939.

Dice Eric Hobsbawm (1997, 109) que estos acontecimientos dieron lugar a una crítica frontal a las tesis del liberalismo clásico, lo que anuncia su agotamiento:

La Gran Depresión confirmó tanto a los intelectuales, como a los activistas y ciudadanos comunes de que algo funcionaba muy mal en el mundo en que vivían. ¿Quién sabía lo que podía hacerse al respecto? Muy pocos de los que ocupaban el poder en sus países y en ningún caso los que intentaban marcar el rumbo mediante instrumentos tradicionales de navegación como el liberalismo o la fe tradicional, y mediante las cartas de navegar del siglo XIX, que no servían ya. ¿Hasta qué punto merecían la confianza los economistas, por brillantes que fueran, que demostraban, con gran lucidez, que la crisis que incluso a ellos les afectaba no podía producirse, supuestamente, en una sociedad de libre mercado correctamente organizada, pues (según una ley económica conocida por el nombre de un francés de comienzos del siglo XIX, Juan Bautista Say) cualquier fenómeno de sobreproducción se corregiría por sí solo en poco tiempo?

Todos estos acontecimientos tuvieron como resultado una profunda crítica a la sociedad existente, a sus principios y valores y, también, a sus postulados económicos. Los planteamientos de la primacía del mercado y las leyes de la oferta y la demanda (sintetizados en esta definición: *laissez aller, laissez passer* [dejar hacer, dejar pasar]) entraron en tensión, incluso dentro de las propias filas liberales.⁴ Es en este contexto que surgen las tesis de John Maynard

3 Esta incrustación de la sociedad en la economía produce un movimiento de rechazo en amplios sectores de la sociedad. Para un análisis de este planteamiento de Polanyi, véase Campodónico (2020).

4 Walter Lippmann (en Guillén Romo 2017), organizador del Coloquio Lippmann en 1938, punto de partida del neoliberalismo, desarrolla una amplia crítica a las ideas liberales clásicas en su libro *The Good Society*, 1937: “Lippmann analiza la evolución doctrinal del liberalismo como una degradación que se produjo entre finales del siglo XVIII (Bentham) y finales del XIX (Spencer). Para él, los liberales tardíos manifestaron una ignorancia con respecto al trabajo de los juristas para definir, encuadrar y enmendar el régimen de derechos y obligaciones referentes a la propiedad, los intercambios y el trabajo. El naturalismo que

Keynes (1883-1946), quien está en contra del supuesto de que la libre competencia en el mercado permite una asignación óptima de los recursos. Keynes critica las concepciones del liberalismo dominante de los “mercados autorregulados” y afirma que el sistema económico capitalista no tiende al equilibrio y, por lo tanto, al pleno empleo. Por ello el Estado debe intervenir para que se pueda llevar a cabo la realización del equilibrio económico.

Este es el gran problema que Keynes enfrenta durante la Gran Depresión de los años 30, ya que la teoría económica clásica y neoclásica, no estaba en condiciones de explicar las causas de la crisis económica mundial ni, tampoco, elaborar políticas económicas que reactiven la producción y el empleo.

El pilar central de la teoría general de Keynes afirma que la demanda agregada (la suma de los gastos de los hogares, las empresas y el gobierno) es la fuerza motora más importante de una economía capitalista y que el libre mercado no posee un mecanismo interno de equilibrio que lo lleve al pleno empleo.

Al respecto dice Robert Heilbroner (1999[1953], 270) refiere:

La Teoría general es un libro revolucionario. [...] La conclusión a la que esa obra llegaba era sorprendente y desalentadora. ¡No existía, después de todo lo que se había dicho, tal mecanismo automático de seguridad! Más que a un subibaja, que descendía para siempre volver a levantarse, la economía se parecía a un ascensor: podía subir y podía bajar, pero también podía permanecer completamente inmóvil. E igual podía quedarse en la planta baja que en el piso más alto. En otros palabras: era posible que se diera el caso que una depresión no se curase a sí misma. Esto es, la economía era capaz de permanecer en la quietud indefinidamente, lo mismo que un velero en una calma chicha.

Por eso, dice Keynes, se justifica la intervención del gobierno a través de políticas públicas que apuntan a lograr la estabilidad de precios y el pleno empleo de los trabajadores.

La economía no es una ciencia natural sino una ciencia moral

Las críticas de Keynes a los mercados autorregulados y al equilibrio general de la economía tienen un punto de partida fundamental: su rechazo a los planteamientos de la vigencia del orden natural y la ley natural, base conceptual

impregnó las teorías jurídico-políticas de los primeros liberales empujó a los liberales tardíos a ver en cada disposición jurídica que no les gustaba una insoportable injerencia del Estado, una violación intolerable del estado natural”.

del liberalismo clásico del siglo XIX. Desde muy joven, en 1904, Keynes (en Dostaler 2009) afirma que no puede existir una responsabilidad personal para obedecer las reglas generales:

Rechazamos por completo que pudiera existir una responsabilidad personal sobre nosotros para obedecer las reglas generales. Reclamamos el derecho a juzgar cada caso individual por sus méritos, y la sabiduría, experiencia y autocontrol para hacerlo con éxito. Esta fue una parte muy importante de nuestra fe, sostenida de forma violenta y agresiva [...] Rechazamos por completo la moral, las convenciones y la sabiduría tradicional. Ante Dios, afirmamos ser nuestro propio juez. En lo que a nosotros respecta, me quedo y siempre seré un inmoralista.

Este rechazo a la moral y las convenciones de la época es lo que permite a Keynes romper con los planteamientos clásicos. No hay mercados autorregulados en los cuales los diversos factores de producción —capital, tierra y trabajo— están siempre en equilibrio o tienden hacia él como consecuencia del orden natural y la “mano invisible”. Afirma que la economía es una ciencia moral, no solo porque las personas tienen valores, expectativas e incertidumbres, sino porque el “material económico” no es constante y homogéneo, como sí lo es en las “ciencias duras”.

Dice Keynes (en Dostaler 2006): “También quiero enfatizar fuertemente el punto acerca de que la economía es una ciencia moral. Mencioné antes que trata con introspección y con valores. Podría haber agregado que trata con motivos, expectativas, incertidumbres psicológicas. Hay que estar constantemente en guardia contra el tratamiento del material económico como constante y homogéneo, de la misma manera como se trata el material de las otras ciencias que, a pesar de su complejidad, es constante y homogéneo”.

En 1938, en un intercambio epistolar con el economista Roy Harrod, Keynes afirma de manera explícita que la economía no es una ciencia natural:

Me parece que la economía es una rama de la lógica, una forma de pensar; y que no repele con suficiente firmeza los intentos de convertirla en una ciencia pseudo-natural. . . la economía es esencialmente una ciencia moral y no una ciencia natural. Es decir, emplea introspección y juicios de valor “. La respuesta de Harrod fue: “No estoy seguro de estar totalmente de acuerdo con su hostilidad a la idea de la economía como ciencia natural.”⁵

5 Ver Dostaler (2006).

Como se aprecia, Keynes es muy claro, como lo es también la dificultad de otros economistas, amigos de él, para dejar de lado la arraigada creencia de que la economía es una ciencia natural.

El orden natural en el liberalismo de Hayek

Friedrich Hayek (1899-1992) fue un economista austriaco que —ante el fracaso del liberalismo clásico a principios del siglo XX y el posterior desarrollo de planteamientos que daban predominancia a la intervención del Estado— mantuvo la defensa de los planteamientos liberales. Pero, arguyó, estos tendrían que ser “aggiornados” con nuevos desarrollos que, en las décadas 30 y 40 del siglo pasado, tomaron el nombre de “neoliberalismo”.

Hayek fue partidario de la superioridad del orden natural sobre el orden artificial, lo que ya hemos analizado en este artículo, pero le dio nuevos contenidos a la definición de cada uno de ellos. De un lado, existía un orden artificial, deliberadamente construido por el hombre, con un diseño claramente preestablecido y que servía para llevar adelante un plan determinado. Con ese orden artificial —que llamó *taxi*— se podía construir una institución, un ejército o una empresa. Es el “orden fabricado”.

De otro lado, también existe un orden natural, que se forma independientemente de la voluntad humana, sea que ya esté allí o que se haya formado sin que los seres humanos hayan tenido conciencia que ello estaba sucediendo, sin que se haya planificado. Este orden natural, al cual también llama “orden madurado”, no tiene un objetivo explícito, no responde a una necesidad. Es un orden exógeno que encuentra su motor en sí mismo. Así, un organismo, término que viene de la biología, es un orden natural.

Dice Hayek (1982[1973], 39) que este “orden madurado” que se encuentra en la naturaleza puede también llamarse “orden espontáneo”:

Será instructivo considerar brevemente el carácter de algunos órdenes espontáneos que encontramos en la naturaleza, ya que aquí destacan con mayor claridad algunas de sus propiedades características. Hay en el mundo físico muchos casos de órdenes complejos que sólo podríamos producir si nos valiéramos de las fuerzas conocidas que tienden a conducir a su formación, y nunca podríamos hacerlo a partir de la colocación deliberada de cada elemento en la posición que pensamos que es la apropiada.

Hayek (1982[1973], 43-44) continúa diciendo que también existe un orden espontáneo en la sociedad, que es el resultado de la acción humana sin que sea por ello el fruto de un diseño humano, por tanto, sin haber sido concebido, planificado, construido por un individuo o un grupo de individuos con el objetivo de lograr sus fines particulares.

Para Hayek ese orden espontáneo de la sociedad se ha construido con la evolución, o sea, a través del tiempo. Es parte de la sociedad y de sus costumbres, casi siempre sin que esta misma lo sepa. Dice Erik Angner: “Con el tiempo, el tema de la evolución cultural ocupó un lugar central, ya que Hayek adoptó una teoría de la evolución cultural a través de la selección de grupo, es decir, una teoría de la selección natural en la que la selección opera en las propiedades y características del grupo, como núcleo central de su sistema, en lugar de operar sobre las personas individuales. Esta teoría sirve para explicar cómo puede haber un orden espontáneo y cómo es posible que tal orden sea superior al orden artificial. [...] Argumentó que es difícil o imposible mejorar el orden espontáneo reemplazándolo por un orden artificial, e incluso afirmó que sería irracional hacerlo”.⁶

Aquí hay un cambio radical con respecto al pensamiento clásico de Adam Smith. Ciertamente Smith afirma, al igual que Hayek, que el libre mercado es el lugar del intercambio de productos y de la asignación de precios de las mercancías, motivo por el cual debe evitarse la intervención del Estado. Asimismo, y esto es crucial, afirma que ese intercambio en el mercado asegura que todos los seres humanos podrán acceder al bienestar general, debido a la actuación del Todopoderoso, de la Divina Providencia.

La cuestión es que, a diferencia de Smith, Hayek no le asigna un origen divino a ese orden espontáneo. Incluso no quiere confundirse con él.⁷ Pero ahí no está la divergencia central con el pensamiento clásico. La diferencia radica en que, para los clásicos, el libre mercado es solo el medio para lograr el fin

6 Ver Angner, (2007): “Hayek citó, con evidente disgusto, un pasaje en el que Keynes se describía a sí mismo y a sus amigos, alrededor de 1905, como ‘inmoralistas’. En opinión de Hayek, Keynes se negó a ‘reconocer como vinculante cualquier regla de conducta cuya justificación no se hubiera demostrado racionalmente’. Keynes claramente no compartió la visión de Hayek sobre el orden natural y las reglas que lo sustentan, o la presunción de que es mejor seguir reglas de conducta heredadas, que seguir reglas de nuestro propio diseño”.

7 “Hayek dijo que muchos pensadores legales sucumbieron a una falsa dicotomía en el sentido de que su ‘enfoque constructivista solo permite que la ley sea el producto o el diseño de una inteligencia sobrehumana’. Por ello, Hayek temía que el término «ley natural» indujera a error a los lectores pues estos podrían pensar que su opinión era que la ley se debe a una inteligencia sobrehumana. Si bien Hayek no adoptó una versión de la Doctrina de la Ley Natural con connotaciones teológicas, muchos otros pensadores de la tradición de la Ley Natural, incluidos los Padres de la Iglesia, de hecho sí lo hicieron” (Angner 2007).

Keynes y Hayek: Visiones contrapuestas

Keynes creía que el hombre era responsable de su propio destino, mientras que Hayek, con cierta reticencia, creía que el hombre estaba destinado a vivir según las leyes naturales de la economía, del mismo modo que estaba obligado a vivir según el resto de las leyes naturales.

En este sentido, los dos hombres llegaron a representar dos visiones alternativas de la vida y del gobierno. Keynes adoptando una visión optimista de que la vida no sería tan dura si los que ocupan posiciones de poder tomaran las decisiones adecuadas.

Y Hayek suscribiendo la noción pesimista de que los humanos tenían unos límites muy estrictos y que los intentos por alterar las leyes de la naturaleza, por bien intencionados que fueran, estaban condenados a tener como mínimo consecuencias no deseadas.

Nicholas Wapshott, *Keynes versus Hayek: el choque que definió a la economía moderna* (Editorial Deusto, Barcelona, 2013), 60.

del bienestar general. Para Hayek y su noción del orden espontáneo, lo más importante es el libre funcionamiento del mercado, ya que no se puede reemplazar lo que están pensando, decidiendo y haciendo millones de productores y consumidores que acceden al mercado. El mercado es el medio y el fin.

Hayek y la división del conocimiento

La base del planteamiento de Hayek para afirmar que el libre mercado es, a la vez, un medio y un fin, tiene como sustento la teoría de la “división del conocimiento”, elaborada por él mismo y que considera es uno de los más importantes aportes después la teoría de la división del trabajo de Adam Smith —que sentó las bases de los elementos centrales de la organización económica de la sociedad.

Hayek (1937) estima que la división del conocimiento es un problema bastante similar y por lo menos tan importante como la división del trabajo. La sociedad es un organismo —y no una organización, lo que Hayek siempre subraya— en el cual el conocimiento es el lazo principal. Este no se reduce al conocimiento racional. Comprende también, y, sobre todo, una masa enorme

de informaciones prácticas, no organizadas, de “saber hacer”, donde la mayoría pueden ser incluso difícilmente transmitidas por el lenguaje.

Afirma Hayek que estas informaciones son transmitidas hereditariamente o adquiridas por la experiencia y están incorporadas en las competencias, las prácticas, las habilidades, las disposiciones y las calificaciones. Tienen un carácter fundamentalmente subjetivo. Por tanto, los conocimientos solo existen en los sujetos que componen la sociedad. Nadie puede verdaderamente pretender conocer al otro, ni conocer la sociedad, conocer todo.

Si bien nadie puede conocer todo, ya que es imposible cuantificar el peso total de las innumerables decisiones que se toman en el mercado, entonces esas decisiones individuales deciden el comportamiento de millones de personas y, por tanto, definen también —en el mercado— los precios de las mercancías.

Hayek dice que si las decisiones sobre las cantidades y los precios de los bienes que llegan al mercado son tomadas por un grupo de planificadores, desde el Estado, entonces las cosas cambian. Estos planificadores se basan en la premisa de que conocen mejor las metas de los demás y que pueden predecir sus deseos o necesidades, lo que no es posible. Entonces, aún si tuvieran la mejor voluntad de ayudar a la sociedad, acabarían frustrando, inevitablemente, los deseos y reduciendo la felicidad y las libertades de los individuos en cuyo interés pretenden actuar. Estamos, entonces, frente a la predominancia del orden espontáneo por encima de los deseos del planificador. El orden espontáneo del mercado sería más eficiente que cualquier otra propuesta. En la medida que Hayek aceptó que podría haber algún tipo de intervención y planificación por parte del Estado, surgió la polémica con Keynes acerca de dónde se trazaría la línea de las acciones que el Estado podría realizar (ver recuadro).

Si bien hubo polémica entre ambos, Hayek se mantuvo siempre firme en su planteamiento: ningún organismo, ningún súper cerebro, ningún jefe supremo puede tener en ningún momento el conjunto de conocimientos que está disperso entre millones de individuos. Así como las percepciones, los conocimientos no son las imágenes de una determinada realidad externa. Son, como estas últimas, construcciones subjetivas (Dostaler 2001, 35).

La libertad económica es más importante que la democracia

La superioridad del orden espontáneo sobre el orden artificial que lleva a la creación de mercados autorregulados tiene su correlato, para Hayek, en el

Keynes a Hayek: ¿adónde trazas la línea?

Es sobre esta base que Hayek escribe en el Reino Unido, en 1944, en plena Segunda Guerra Mundial, uno de sus textos más famosos: “Camino de servidumbre”. Afirma que todo acercamiento a la planificación, ya sea fascista, del Estado de bienestar, nazi o soviética corre el riesgo de deslizarse, quíerese o no, hacia el totalitarismo, ya que toda planificación en gran escala requiere que las autoridades tomen todas las decisiones de producción. Y para poder tomar cualquier decisión, necesitarían ejercer un control político cada vez más acentuado. Por ello, dice Hayek, no se puede separar el control de la economía del control político. Este era su argumento lógico contra la planificación.

Nicholas Wapshott escribió: “Sin embargo, en ‘Camino de servidumbre’, Hayek también reconoció que, para resolver el desempleo crónico, la planificación podría desempeñar su papel y que la forma de planificación adecuada no tenía por qué llevar a la opresión. Como más tarde expresó: ‘Siempre y cuando el gobierno planifique la competencia o intervenga cuando la competencia no puede hacerlo, no hay ninguna objeción’. También creía que el Estado podía tener la obligación moral de intervenir y que era admisible siempre y cuando no se viera comprometido el espíritu de libre empresa. ‘No puede haber ninguna duda de que un mínimo de comida, alojamiento y ropa, suficiente para preservar la salud y la capacidad de trabajar, tiene que estar garantizado para todo el mundo’, escribió.

No existe tampoco razón alguna para que el Estado no asista a los individuos cuando tratan de precaverse de aquellos azares comunes de la vida contra los cuales, por su incertidumbre, pocas personas están en condiciones de hacerlo por sí mismas. Cuando, como en el caso de la enfermedad y el accidente, ni el deseo de evitar estas calamidades, ni los esfuerzos para vencer sus consecuencias son, por regla general, debilitados por la provisión de una asistencia; cuando, en resumen, se trata de riesgos genuinamente asegurables, los argumentos para que el Estado ayude a organizar un amplio sistema de seguros sociales son muy fuertes”.

Keynes dio entonces un ligero giro hacia la moderación. Puede haber una línea muy fina entre la planificación y el totalitarismo, pero Hayek también la tenía muy difícil. “Voy a lo que en realidad es mi única crítica seria. Usted ha reconocido en varias oportunidades que la cuestión es saber dónde trazar la línea. Ha reconocido que en algún sitio hay que trazarla y que el extremo lógico no es posible. Pero no nos ha dicho nada de dónde podemos trazarla. En cierto sentido, eso es eludir la cuestión práctica. Lo cierto es que probablemente la trazaríamos en sitios distintos.

Me atrevería a decir que de acuerdo con mis ideas, Ud. subestimaría ampliamente la viabilidad de la línea intermedia. Pero en cuanto Ud. reconozca que el extremo no es posible, y que hay que trazar una línea, estará perdido, de acuerdo a su propio argumento, ya que está tratando de persuadirnos de que tan pronto como uno se mueva una pulgada en la dirección planeada, Ud. se habrá lanzado necesariamente al camino resbaladizo que acabará llevándole hasta el precipicio”.

Keynes le da mucha importancia a esta discusión. La planificación no tiene por qué llevarnos al autoritarismo.

Nicholas Wapshott, *Keynes versus Hayek: el choque que definió a la economía moderna* (Editorial Deusto, Barcelona, 2013), 227-228.

hecho que la libertad individual de los seres humanos solo puede concebirse, en primer lugar, como libertad económica. Y va más allá. Si un gobierno democrático —elegido por la mayoría de la población— toma medidas que interfieren el funcionamiento del libre mercado, entonces ese gobierno está interfiriendo con la libertad y eso debe ser combatido.

El planteamiento de Hayek tiene dos entradas. La primera, donde afirma que los derechos —siendo el principal el derecho de propiedad— son más importantes que la función legislativa de las asambleas parlamentarias. Y la segunda donde nos dice que es mejor una democracia tutelada o limitada para que no sea posible trastocar el funcionamiento del libre mercado.

Para Hayek las leyes se han venido creando a través del tiempo, en un proceso evolutivo. Es el racionalismo evolucionista. Todo eso hace que se hayan convertido en un acervo legal que tiene legitimidad histórica.

Dice Hayek (1982[1973]): “El enfoque evolucionista de las leyes (y todas las demás instituciones sociales) que aquí se defiende tiene, por tanto, poco que ver con las teorías racionalistas del derecho natural, así como con el positivismo jurídico. Rechaza, tanto la interpretación de la ley como la construcción de una fuerza sobrenatural, como su interpretación de que es la construcción deliberada de cualquier mente humana”.

Hayek entonces enfatiza que las leyes no han sido creadas por ninguna voluntad específica, por ningún mandatario. Por el contrario, las leyes, de la misma manera que el libre mercado, es el producto no construido, no diseñado, de las relaciones de los hombres a través del tiempo. Eso es lo que tiene ser preservado.

La legislación, en cambio, está relacionada a la existencia de un Parlamento o Congreso que ha sido elegido por votación universal. Estos votos reflejan significados y contenidos coyunturales. Las mayorías que se puedan formar en esas asambleas buena parte de las veces ignoran los derechos que se han construido en el tiempo. Ese racionalismo constructivista no tiene por qué ser respetado. A juicio de Hayek, este es uno de los mayores problemas del liberalismo clásico del siglo XIX, pues esa creencia en la “voluntad de las mayorías” constituye el sustento del respeto a las leyes elaboradas en las asambleas.

Dice Piketty (2019, 823): “De manera general, Hayek está convencido que el liberalismo ha ido por el camino equivocado en los siglos XVIII y XIX, pues ha decidido entregar demasiado poder legislativo a las asambleas electas, en detrimento de los derechos (en particular los de propiedad), que fueron tan pacientemente construidos en el pasado. Hayek se opone al racionalismo constructivista que pretende redefinir los derechos y las relaciones sociales a partir de nada y defiende un racionalismo evolucionista, basado en el respeto de los derechos y de las relaciones que pre-existen a las asambleas parlamentarias. Insiste con mucho énfasis en la idea de que el derecho precede a la legislación (“law precedes legislation”) y que el olvido de este sabio principio conduce casi inevitablemente a la creación de una especie de legislador supremo con derivaciones totalitarias”.

En el concepto de Hayek la libertad económica es la base de la libertad en la sociedad. Y esa libertad se da en el mercado. Por tanto, es necesario que se pongan límites a lo que pueda decidirse en las asambleas parlamentarias por mayoría de votos para que no se trastoque el funcionamiento del libre mercado. Es necesario dejar al mercado fuera de la sociedad y, también, de la política.

En verdad, la primacía del mercado sobre la sociedad y el Estado ya estaba presente en la economía desde que el naturalismo social del siglo XIX —de David Ricardo y Thomas Malthus— introdujo las leyes de la naturaleza a las relaciones sociales entre los seres humanos (fertilidad decreciente de la tierra y crecimiento exponencial de la población), lo que no fue nunca planteado por Adam Smith (Campodónico 2020).

Esta primacía del mercado sobre la sociedad fue ampliamente analizada por Karl Polanyi. En *La gran transformación* (2017[1944]), señaló que la economía siempre estuvo incrustada (“embedded”, en inglés) en el Estado y la sociedad, pero que en el siglo XIX el planteamiento del orden natural de los “mercados autorregulados” revirtió el orden: ahora la sociedad y el Estado

están incrustados en la economía y tenían que obedecer sus leyes. Polanyi dice que los “mercados autorregulados” son una utopía, pues descansan sobre la premisa falsa de que el trabajo, la tierra y el dinero son objetos producidos para su venta en el mercado: “Pero el trabajo, la tierra y el dinero no son obviamente mercancías; el postulado que cualquier cosa que es comprada y vendida debe haber sido producida para la venta es enfáticamente falso con respecto a esos elementos. En otras palabras, de acuerdo con la definición empírica de mercancía, no son mercancías” (Polanyi (2017[1944]), 133).

Afirma Polanyi que el rechazo de amplias capas de la sociedad a esa incrustación de la sociedad dentro de la economía de mercado desempeñó un rol central en los acontecimientos que llevaron a la Primera Guerra Mundial, la revolución bolchevique, la Gran Depresión y el fascismo y el nazismo. Ahora bien, todo esto sucedió cuando —aunque en grados variables— las leyes de la política respetaban aún el sufragio universal y el gobierno de las mayorías. Destaquemos desde ahora que el neoliberalismo, de los 80 en adelante, está presente el mismo movimiento de rechazo, en un contexto de amplios recortes a los poderes de las asambleas elegidas por voto universal.

La afirmación de Hayek que el mercado y la sociedad quedan fuera de la política tiene como resultado la reducción del poder de los legisladores sobre la economía. Llegamos así a las democracias tuteladas o limitadas. Dice Vergara:

El dualismo principal se establece entre liberalismo y totalitarismo. Hayek asume la tesis de la asimetría y la disparidad entre liberalismo y democracia. Sostiene que el primero responde a la pregunta sobre los límites del poder público, cómo gobernar en cualquier régimen; la democracia, en cambio, responde al interrogante sobre quién gobierna y ejerce el poder. Otra diferencia esencial se refiere a los límites del poder estatal: “El liberalismo (en el sentido que tuvo en la Europa del siglo XIX) se preocupa, principalmente, de la limitación del poder coactivo de todos los gobiernos, sean democráticos o no, mientras que el demócrata dogmático solo reconoce un límite de gobierno: la opinión mayoritaria”. Esta postura teórica de Hayek lo conduce a sostener que el liberalismo debe subordinar a la democracia: “Ninguno de los dos sistemas excluye necesariamente al opuesto. Una democracia puede muy bien esgrimir poderes totalitarios, y es concebible que un autoritario actúe sobre la base de principios liberales” (Vergara 2015, 212).

Este planteamiento de Hayek se trasladó a la vida real meses después de su visita a Chile en noviembre de 1977, donde se reunió con el dictador Augusto Pinochet. En una carta publicada en *The Times* de Londres, en agosto de 1978, dice (ver Caldwell, Montes. 2015):

“Ciertamente nunca he sostenido que generalmente los gobiernos autoritarios aseguran mejor la libertad individual que los democráticos, sino todo lo contrario. Esto no quiere decir, sin embargo, que en algunas circunstancias históricas la libertad personal no pudo haber estado más protegida bajo un gobierno autoritario que bajo una democracia”. Y agrega: “No he sido capaz de encontrar una sola persona en el desprestigiado Chile que no esté de acuerdo con que la libertad personal es mucho mayor bajo Pinochet que con Allende”.

Esta afirmación encontró serias críticas, incluso entre sus simpatizantes, como Mario Vargas Llosa:

“Pero algunas de sus convicciones son difícilmente compatibles por un auténtico demócrata como que una dictadura que practica una economía liberal es preferible a una democracia que no lo hace. Así, llegó al extremo de afirmar en dos ocasiones que bajo la dictadura militar de Pinochet había en Chile mucho más libertad que en el Gobierno democrático populista y socializante de Allende, lo que le ganó una merecida tempestad de críticas, incluso entre sus admiradores” (Vargas Llosa 2018, 106).

Hayek y el rol subsidiario del Estado

Muchas veces se entiende que la subsidiariedad del Estado tiene relación con los subsidios que este entrega a los consumidores o a las empresas. Así, por ejemplo, el gobierno puede subsidiar el precio del pan o las tarifas de transporte. De igual manera, el gobierno puede exonerar a las empresas del pago del impuesto a la renta, el impuesto general a las ventas y las tarifas arancelarias.

El concepto de subsidiariedad empleado por la teoría liberal y neoliberal es distinto. Se trata de la participación del gobierno en actividades productivas o de servicios en las cuales el sector privado decide no intervenir por estrictas razones de conveniencia, generalmente porque considera que estas actividades no son rentables. Es en esos casos en los cuales las actividades o servicios no son proporcionados por ninguna empresa del sector privado que, en en última instancia, el gobierno puede intervenir de manera residual, o subsidiaria.

Friedrich Hayek desarrolló ampliamente estos planteamientos en su libro *Derecho, legislación y libertad* (1982[1973]), sobre todo en el tercer volu-

men, titulado “El orden político de un pueblo libre”, específicamente en el capítulo 14, titulado “El sector público y el sector privado”.⁸

Dice Hayek (1982[1973]) en el capítulo 14: “Lejos de defender un ‘estado mínimo’ de ese tipo, nos parece incuestionable que en una sociedad avanzada el gobierno debería utilizar su poder de recaudar fondos mediante impuestos para proporcionar una serie de servicios que por diversas razones no se pueden proporcionar, o no se pueden proporcionar adecuadamente, por el mercado”.

Hayek hace hincapié en el hecho que el poder coercitivo del Estado para recaudar tributos que le permitan realizar aquellas actividades que el mercado no puede proporcionar, no significa que sea el Estado quien debe tener a su cargo la provisión de tales bienes o servicios:

Contrariamente a una suposición que a menudo se hace tácitamente, el hecho de que algunos servicios deban financiarse mediante impuestos obligatorios no implica en modo alguno que dichos servicios también deban ser administrados por el gobierno. Una vez resuelto el problema del financiamiento, a menudo el método más eficaz será dejar la organización y gestión de tales servicios a empresas competitivas y confiar en métodos apropiados para distribuir los fondos recaudados por coacción entre los productores —de acuerdo con alguna preferencia expresada por los consumidores (Hayek 1982[1973]).

Agrega Hayek que la provisión de estos servicios puede extenderse a la educación, así como a muchos otros campos:

El profesor Milton Friedman ha desarrollado un ingenioso esquema de este tipo para el financiamiento de la educación a través de vales que se entregarán a los padres de los niños y serán utilizados por ellos como pago total o parcial por los servicios prestados por las escuelas de su elección, un principio capaz de aplicarse en muchos otros campos (Hayek 1982[1973]).

Dos notas finales antes de terminar este acápite. Primero, que es importante señalar que Hayek no emplea la palabra subsidiariedad en ningún momento en el volumen 3. En el volumen 2 tiene una referencia al hecho que “el principio de subsidiariedad tiene un fuerte énfasis en las doctrinas de la Iglesia

8 El tercer volumen de este libro fue publicado por primera vez en 1979 y comprende los capítulos 12 a 18. En el prefacio de la edición de 1982, dice Hayek: “Excepto por los que ahora son los dos últimos capítulos del tercer volumen, la mayor parte estaba en una forma bastante terminada ya a fines de 1969 cuando por motivos de salud me vi obligado a suspender los esfuerzos para completarlo”. Puede decirse que estos conceptos tuvieron influencia en las políticas de Margaret Thatcher y Ronald Reagan desde 1979-1980 en adelante.

Los seis requisitos para que el Estado ejerza su rol subsidiario

Julio César De León Barbero es un filósofo del pensamiento neoliberal y titular de la cátedra de Filosofía Social de la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala. De León analiza el capítulo 14 de *Derecho, legislación y libertad*, y establece las que son, a su juicio, las seis razones prácticas expuestas por Hayek y que justifican la intervención del Estado para prestar servicios que de otro modo la población no tendría.

“Que el Estado no recurra al uso de la fuerza o de la coacción para prestar u organizar servicios que el mercado no presta.

“Que intervengan los gobiernos locales o regionales, evitándose a toda costa el centralismo.

“Que tales servicios se presten apoyándose en la iniciativa privada, pues no tienen los gobiernos locales que proveerlos directamente.

“Que una buena parte de los impuestos se queden en los lugares en que se generan.

“En ningún momento el sector público ha de constituirse en monopolio, pues esta tendencia perniciosa únicamente genera atraso en el apareamiento de empresarios privados que, a largo plazo, podrían relevar al Estado en su función subsidiaria.

“No basarse en la equivocada política de que serán otros quienes soportarán el costo de los servicios”.

Julio César De León Barbero, “Liberalismo y subsidiariedad”, *Eleutheria*, marzo, 2010, http://www.eleutheria.ufm.edu/Indices/10_03_21_indice.htm.

católica romana”. Segundo, Hayek considera que no existe subsidiariedad en todas aquellas actividades que puedan ser realizadas por empresas privadas. Por tanto, actividades mineras (como Codelco en Chile) o petroleras (como ENAP en Chile, Ecopetrol en Colombia, PEMEX en México, Petrobras en Brasil, Petroperú en Perú) no están consideradas en la categoría de subsidiariedad definida por Hayek. Por tanto, esas actividades debieran ser realizadas por empresas privadas.

Las críticas a los planteamientos de Hayek son numerosas. Para Polanyi, los mercados autorregulados son una utopía. Keynes no está de acuerdo con la noción del orden espontáneo pues la economía es una ciencia moral y no es cierto que la economía esté en equilibrio, por lo que la intervención del Estado

es necesaria para aumentar la demanda efectiva. Para Piketty, el planteamiento de Hayek de democracia limitada y su negación de la tributación progresiva tiene un claro sesgo antidemocrático que genera desigualdad.

De los “treinta gloriosos” a la crisis del keynesianismo

Terminada la Segunda Guerra Mundial se conjugaron una serie de factores que posibilitaron el inicio de una fase prolongada de crecimiento del capitalismo, siendo uno de los más importantes el hecho de la reconstrucción de las principales economías devastadas por la guerra. Desde 1945 hasta fines de la década del 60 la productividad creció de manera constante en todos los países de la OCDE y fue más mucho intenso en los países que se estaban “reconstruyendo” (Japón, Alemania, Francia), mientras que el Reino Unido y los Estados Unidos. tuvieron tasas de crecimiento menores. Asimismo, las excelentes condiciones de rentabilidad productiva —principalmente en la industria— posibilitaran un crecimiento constante de la inversión, la producción y el comercio en los principales países capitalistas.

En este período se produjo un fuerte aumento de los salarios reales en los países de la OCDE, así como también importantes conquistas sociales por parte de los trabajadores, lo que dio lugar al llamado Estado de bienestar y su colchón de beneficios sociales. Así, en muchos países de Europa y en Estados Unidos. se estaba cerca del “pleno empleo”. Estos son los años que el economista Jean Fourastié describió como los “treinta gloriosos”, aludiendo a las condiciones mencionadas y que no solo se dieron en los “países centrales” sino que desbordaron, relativamente, hacia los países de la periferia capitalista.

Esos “treinta gloriosos” fueron los años de máximo esplendor de la economía keynesiana, que reinó de manera inobjetable. Ningún país quería volver a los años de crisis y Gran Depresión. A nivel nacional, los gobiernos tuvieron políticas concertadas para mantener el empleo y combatir la inflación. En el plano internacional, el sistema monetario establecido en Bretton Woods en 1944 pudo funcionar con la garantía del dólar como moneda universal (patrón oro-dólar).

Desde fines de la década del 60, comenzaron los problemas. Las tasas de crecimiento comenzaron a fluctuar y caer gradualmente, desafiando el modo de regulación keynesiano. En un principio, los gobiernos intentaron

preservar el equilibrio de fuerzas preexistente con miras a hacer frente, por un lado, a los sindicatos que exigían la continuación del pleno empleo y la negociación colectiva, y por el otro, a los capitalistas interesados en proteger sus retornos. sobre la inversión frente al aumento de la inflación en la década de 1970. Pero no lo lograron.

Dice David Harvey (2007, 18): “En todas partes se hacían evidentes los signos de una grave crisis de acumulación de capital. El crecimiento tanto del desempleo como de la inflación se disparó por doquier anunciando la entrada de una fase de “estanflación global” (estancamiento del crecimiento e inflación) que se prolongó durante la mayor parte de la década de 1970. La caída de los ingresos tributarios y el aumento de los gastos sociales provocaron crisis fiscales en varios Estados (Gran Bretaña, por ejemplo, tuvo que ser rescatada por el FMI en la crisis de 1975-76). Ya antes de la guerra árabe-israelí y del embargo de petróleo impuesto por la OPEP en 1973, el sistema de tipos de cambio fijo respaldado por las reservas de oro establecido en Bretton Woods se había ido al traste. (...) A todas luces el liberalismo embridado que había rendido elevadas tasas de crecimiento, al menos a los países capitalistas avanzados después de 1945 se encontraba exhausto y había dejado de funcionar”.

Así, desde mediados de los 70 comienza una vuelta atrás a las ideas pre-keynesianas. Se acusó al gobierno de ser, de un lado, el causante de la inflación y, de otro, de que las inversiones estatales y la predominancia del Estado de bienestar ya no reducían el desempleo —ni en el corto ni en el mediano plazo— a la vez que ahuyentaban la inversión del “mejor informado” capital privado (*crowding out*). La teoría keynesiana comenzó a ser menospreciada porque no ofrecía respuestas adecuadas.

Para Oscar Useche este fue el momento de la apertura hacia un nuevo paradigma:

Las transiciones que operaron desde la década del 70 del siglo pasado en el sistema de producción y en las fuerzas que orientaron el desarrollo capitalista desde entonces, tuvieron su correlato conceptual y político en un nuevo paradigma que dio paso a la reconversión de las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado.

Con ello se trastocaron no solo las teorías económicas que rigieron el despegue de los Estados de bienestar y la consolidación de la sociedad de consumo masivo, sino que se produjo una ola de adhesión de las élites gobernantes a la vieja utopía liberal, ahora repotenciada y transformada desde el pensamiento neoliberal, y que se manifestó en la ideología del “mercado total (Vergara 2015, 17).

Así, los planteamientos de Bretton Woods acerca de un “capitalismo administrado” fueron reemplazados en el Reino Unido y Estados Unidos por los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, respectivamente. Lo que definía el nuevo consenso mundial era, otra vez, el pensamiento clásico que hacía hincapié en los mercados eficientes y autorregulados. En los llamados “países en desarrollo” se comenzaron a aplicar las políticas de ajuste estructural: liberalización y desregulación de las economías, así como la privatización de las empresas estatales, lo que se plasmó en el término acuñado por John Williamson en 1989: el Consenso de Washington. Los mercados libres ofrecían, supuestamente, mejores alternativas que los mercados regulados del Estado de bienestar.

Orígenes del neoliberalismo: el coloquio Lippmann y Mont Pélerin

Si bien el neoliberalismo vuelve a tomar predominancia a nivel mundial en los años 80, ya desde mediados de la década del 30 se realizan reuniones de economistas, filósofos, sociólogos y periodistas que tienen como objetivo rescatar las ideas liberales. Se trataba de buscar nuevos enfoques que partieran de una crítica del liberalismo clásico al mismo tiempo que se oponían a toda forma de socialismo, de planificación de la economía o alguna forma de regulación estatal.

Un grupo de liberales norteamericanos y europeos, donde destaca Friedrich Hayek, comenzaron a sentar las bases de un nuevo tipo de liberalismo, que preservaría el *laissez faire* de los mercados, al mismo tiempo que añadiría un rol para lo que consideraron un “Estado mínimo”, que protegería la propiedad privada, mantendría el orden y proporcionaría alguna protección para los pobres. A pesar de su retórica anti-Estado, las nuevas políticas no estaban destinadas a erradicar el Estado, sino más bien a forjar un nuevo tipo de Estado.

La primera reunión de esta comunidad liberal se realizó en agosto de 1938 y fue convocada por Louis Rougier. Fue una Conferencia Internacional con motivo de la publicación de la versión francesa del libro de Walter Lippmann, *The Good Society* (1937). Asistieron 84 personas, entre ellas los franceses Jacques Rueff, Louis Boudin, Raymond Aron, Ernest Mercier; los alemanes Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow; los austriacos Friedrich Hayek y Ludwig von Mises; el español José Castillejos, Bruce Hopper y Walter Lippmann (Estados Unidos).

En la reunión, que se conocerá en adelante como el Coloquio Lippmann (1938), se buscaba establecer una nueva agenda para el liberalismo. El motivo básico no admitía dudas, se trataba de la defensa del mercado, del mecanismo de precios como única forma eficiente de organización de la economía, y la única compatible con la libertad individual.

La economista mexicana María Eugenia Romero Sotelo nos dice que el tema central del encuentro fue la crisis del liberalismo y la búsqueda de un liberalismo renovado que llamaron neoliberalismo y que, acordaron, era “la vigencia indiscutible del mecanismo de los precios, criterio fundamentado en una larga tradición” (Romero 2016, 38). Además, en este Coloquio se menciona por primera vez al término neoliberalismo de una manera oficial (menciones a este término existen desde los años 20, aunque con distinto contenido).

Dice Romero Sotelo (2016): “En la profusa explicación de Baudin al respecto, este afirma: ‘La fisonomía del Estado neoliberal es evidentemente muy distinta de la del antiguo Estado liberal. Ya no es el Estado de quien se desconfía y cuya debilidad se desea, el Estado mero celador y árbitro del siglo XVIII; es un Estado fuerte cuyo papel es importante, con funciones múltiples e intervenciones repetidas. Es un Estado respetuoso del individuo y deseoso de dejarle campo, conforme vaya avanzando la evolución; es un rey que sabe mandar pero preferiría abdicar’”.

Los participantes llegaron al acuerdo de elaborar un programa general, el mismo que comprendía cuatro puntos esenciales, también glosados por Louis Baudin:

- 1) El nuevo liberalismo admite que solo el mecanismo de los precios, funcionando en mercados libres, permite obtener una utilización óptima de los medios de producción y conducir a la satisfacción máxima de los deseos humanos.
- 2) Al Estado incumbe la responsabilidad de determinar el régimen jurídico que sirva de marco al libre desarrollo económico así concebido.
- 3) Otros fines sociales pueden ser sustituidos para alcanzar los objetivos económicos enunciados antes.
- 4) Una parte de la renta nacional puede ser, con esa finalidad, sustraída al consumo, con la condición de que esa transferencia se haga a plena luz y sea conscientemente consentida.

También, con la misma energía, se trataba de la defensa del Estado de derecho: leyes estables, principios generales, inalterables, y un sistema repre-

sentativo. En las conclusiones también se admitía, como parte de una solución de compromiso, que podía ser necesario, aunque fuese de modo transitorio algún sistema de seguridad social con financiamiento público.

1947: Utopía neoliberal y rediseñar el Estado desde adentro

El advenimiento de la Segunda Guerra Mundial detuvo el avance de las conferencias de este nuevo grupo de liberales. La siguiente reunión fue en 1947, en Suiza (Mont Pélerin). A este evento asistieron casi todos aquellos que habían participado en la Conferencia Lippmann. En la Conferencia se decidieron temas administrativos, se elaboró una estrategia de crecimiento y se adoptaron principios.⁹

Una de las cuestiones centrales fue la admisión de que su programa político solo triunfará si se acepta que dicho éxito no se producirá “naturalmente”, debe haber un esfuerzo concertado para que se consiga. Este planteamiento tuvo impacto en la actitud neoliberal hacia el Estado, los partidos políticos y otras entidades corporativas que fueron el resultado de una organización consciente, y no simplemente crecimientos “orgánicos”.

Dicen Mirowski y Plehwe (2009): “Las condiciones del éxito de ‘el mercado’ no aparecen ‘mágicamente’, por lo que el neoliberalismo es una teoría de cómo rediseñar el Estado para garantizar el éxito del mercado y sus actores más importantes: las empresas modernas. Los neoliberales aceptan el precepto (¿leninista?) de que deben organizarse políticamente para tener un gobierno fuerte, y no simplemente predecir que este ‘se marchitará’, como hacían los clásicos”.

En lo político, la reunión vuelve a plantear el desarrollo una utopía liberal y recomponer el proyecto de sociedad establecido en el mundo Occidental para reforzar ideológicamente el sistema capitalista a través de la implantación de un nuevo modelo de Estado capitalista.

9 “Entre los invitados destacaban Maurice Allais, Aaron Director, Walter Eucken, Milton Friedman, Friedrich Hayek, Frank Knight, Fritz Machlup, Salvador de Madariaga, Ludwig von Mises, Michael Polanyi, Karl Popper, Lionel Robbins, Wilhelm Röpke, George Stigler y Verónica Wedgwood (la única mujer). Entre estos invitados cuatro (Hayek, Friedman, Stigler y Allais) recibieron posteriormente el Premio Nobel de Economía. Entre los invitados que no pudieron asistir al encuentro inaugural pero que se sumaron posteriormente a la Sociedad se distinguen Constantino Bresciani-Turoni, Luigi Einaudi, Eli Heckscher, Walter Lippmann, Friedrich Lutz, Arnold Plant, Charles Rist y Daniel Villey” (Guillén 2019).

Así, en la Declaración de Principios adoptada al final de la reunión se dice:

“Los valores centrales de la civilización están en peligro. En grandes extensiones de la superficie terrestre, las condiciones esenciales de la dignidad humana y la libertad ya han desaparecido. En otras, están bajo la amenaza constante del desarrollo de las tendencias políticas actuales. La posición del individuo y del grupo voluntario se ve socavada progresivamente por las extensiones de poder arbitrario. Incluso la posesión más preciosa del hombre occidental, la libertad de pensamiento y expresión, se ve amenazada por la difusión de credos que, reclamando el privilegio de la tolerancia cuando están en la posición de una minoría, solo buscan establecer una posición de poder en la que puedan suprimir y borrar todas las opiniones menos las suyas.

“Nuestro grupo sostiene que estos fenómenos han sido provocados por el desarrollo de una visión de la historia que niega todas las normas absolutas de la moral y por la propagación de teorías que cuestionan la deseabilidad del imperio de la ley. Afirma, además, que han sido estimulados por un debilitamiento de la creencia en la propiedad privada y en el mercado competitivo; pues sin el poder difuso y la iniciativa asociada a estas instituciones es difícil imaginar una sociedad en la cual la libertad pueda ser efectivamente resguardada.

“Considerando que lo que esencialmente es un movimiento ideológico, debería aglutinarse por medio de la argumentación intelectual y la reafirmación de ideales válidos, la sociedad después de haber hecho una exploración preliminar del terreno, opina que es deseable un estudio más a fondo, entre otras cosas, con respecto a los siguientes asuntos:

- El análisis y exploración de la naturaleza de la presente crisis así como explicar su origen moral y económico.
- Redefinir las funciones del Estado para poder distinguir más claramente entre un orden totalitario y uno liberal.
- Definir métodos para restablecer el imperio de la ley y para asegurar su desarrollo de tal manera que los individuos y los grupos no puedan violar la libertad de otros y que los derechos privados no puedan convertirse en la base de un poder depredador.
- La posibilidad de establecer reglas mínimas a través de medios no hostiles a la iniciativa y al funcionamiento del mercado.
- Definir métodos para combatir el uso indebido de la historia al servicio de credos hostiles a la libertad.

- El problema de la creación de un orden internacional conducente a salvaguardar la paz y la libertad y que permita el establecimiento de relaciones económicas internacionales armoniosas”.

Mont Pelerin (Vaud), Suiza, 08 de abril de 1947.

Fuente: <https://www.montpelerin.org/statement-of-aims/>

El momento actual del neoliberalismo y el rol del Estado

El neoliberalismo tuvo un rol hegemónico mundial desde los años 80 hasta la Gran Recesión del 2008-2009, así llamada porque la caída del PBI fue la más grande desde la II Guerra Mundial, mayor aún que la recesión de 1974-75, que golpeó al keynesianismo. Fue además una gran crisis financiera por el colapso de las hipotecas “subprime”, que demostraron que no es cierto que los mercados se “autorregulen”. Al contrario, dejados a su libre albedrío, estos mercados, sobre todo, el financiero, llevan a enormes desequilibrios y recesiones, de los cuales la economía mundial no ha salido hasta ahora.

En la actualidad existen varias denominaciones para el neoliberalismo. Dostaler (2001) nos dice que el término es multidimensional, pues se trata a la vez de una ideología, de una visión del mundo, de un conjunto de políticas y de una colección de teorías que no son necesariamente coherentes entre ellas. En sus inicios, se trató del cuestionamiento y el desmantelamiento del Estado de bienestar que se estructuró a fines de la Segunda Guerra Mundial y se consolidó durante los “treinta gloriosos”.

Para Foucault (1982), el tema crucial para el neoliberalismo es saber cómo se puede reglamentar el ejercicio global del poder político sobre los principios de una economía de mercado, es decir, gobernar una economía de mercado. Afirma que el problema del liberalismo de siglo XVIII y comienzos del siglo XIX era la agenda/no agenda, es decir, cómo se podían clasificar las acciones que se podían y no se podían hacer, así como los dominios en los que se podía, o no, intervenir. Para los neoliberales, continúa Foucault, esa era una posición ingenua pues el problema no es saber si hay cosas que se pueden o no hacer, sino de saber cómo se pueden hacer. Lo crucial es determinar la manera en que sí se pueden hacer. Se trata del estilo de gobernar una economía de mercado.

Para Bonanno, Martínez y Aboites (2016), el proceso de globalización forma parte del desarrollo del capitalismo después de la crisis del keynesia-

nismo (fordismo), el mismo que se sustenta en innovaciones tecnológicas que remiten a la reorganización social del tiempo y el espacio. Subrayan que la globalización actual está caracterizada por el dominio de la teoría neoliberal y es, por lo tanto, una globalización neoliberal.

También establecen diferencias entre los liberales clásicos y los neoliberales. Para los primeros el intercambio en el mercado garantizaba una ganancia para todos los participantes. Para los segundos, el mercado y la competencia incluye ganadores y perdedores. Los que no compiten bien están condenados a sufrir las consecuencias de la competencia, mientras los otros se benefician de sus habilidades. A través de la identificación de ganadores y perdedores, el mercado asigna de manera eficiente los recursos y produce un funcionamiento óptimo de la economía. Por tanto, la igualdad representa un concepto extraño: pertenece a una moral que no es la del mercado.

Para Arrighi (en *Actual Marx* 2006), la mejor manera de entender el neoliberalismo es verlo como un componente de la “globalización ideológica” en contraposición a la “globalización estructural”. Esta última se refiere a la progresión histórica de la integración mundial: económica y social. Es un proceso que, a través de altibajos, lleva ya siglos o incluso milenios. Así, esta globalización estructural precedió al surgimiento del capitalismo, en tanto formación de importancia histórica. Al revés, la globalización ideológica, de la que forma parte el neoliberalismo, se refiere a la combinación particular de prescripciones políticas que surgieron alrededor de 1980 como consecuencia necesaria de un gran avance en la globalización estructural.

Para François Chesnais (en *Actual Marx* 2006), el término “neoliberalismo” tiene el mismo valor conceptual que el de “keynesianismo”, incluso si el contenido político y social es muy diferente. Lo usa para designar las políticas de liberalización y desregulación de los flujos financieros, inversión extranjera directa y comercio. Estas políticas abolieron las restricciones existentes en el mercado mundial desde la década del 30: se abolió la protección aduanera, terminó el control de la inversión extranjera directa y se permitió la libre movilidad de capitales.

Para David Harvey (en *Actual Marx* 2006), el neoliberalismo es ante todo una serie de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El Estado crea y preserva el

marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas. Desde los años 70 en adelante, el neoliberalismo se ha tornado hegemónico como forma de discurso. Posee penetrantes efectos en los modos de pensamiento, al punto de que se ha convertido en la forma natural en que muchos interpretamos, vivimos y entendemos el mundo. Puede ser interpretado, ya sea como un proyecto utópico con la finalidad de realizar un diseño teórico para la reorganización del capital o como un proyecto político para restablecer las condiciones para la acumulación de capital y restaurar el poder de las élites económicas, lo que ha sido su objetivo dominante. Harvey distingue, de un lado, la teoría “político-económica” del neoliberalismo y su envoltura ética, cultural e ideológica y, de otro, el apoyo que busca en la teoría para consolidar y restaurar el poder de clase. El neoliberalismo define un marco institucional político e ideológico en el seno del cual el capitalismo goza de mayor libertad de maniobra.

Es ese neoliberalismo el que llega a nuestros países desde 1973, en el caso singular de Chile, y desde 1990 en adelante para el resto de la región, con la etiqueta del Consenso de Washington.

El Estado subsidiario en Chile y Perú

En este acápite veremos la manera bajo la cual el enfoque del orden espontáneo y la subsidiariedad del Estado llegaron a las constituciones de Chile y Perú, países donde las políticas neoliberales se han aplicado más tiempo en América Latina: 40 y 27 años, respectivamente (desde la fecha de aprobación de las constituciones). El análisis se centra en la génesis de las constituciones y no se abordan las políticas económicas aplicadas ni, tampoco, sus efectos económicos, políticos y sociales.

Chile y el Estado subsidiario: Constitución de 1980

Tras el golpe de Estado que puso fin al gobierno de la Unidad Popular en 1973, la Junta de Gobierno asumió desde el principio la tarea de elaborar una nueva Constitución. Así, por medio del DS 1064 de noviembre de 1973 se “designa una Comisión para que estudie, elabore y proponga un Anteproyecto de una nueva Constitución Política del Estado”. La fundamentación del DS señala

que la Comisión se establece “considerando la necesidad de reconstruir, renovar y perfeccionar la institucionalidad fundamental de la República”¹⁰.

La Comisión nombrada por la Junta de Gobierno realizó sus trabajos de 1973 a 1978 y no incorporó a ningún miembro de partidos o sectores de la sociedad civil opositores. La obra de la Comisión consistió en la elaboración de un Anteproyecto de Constitución compuesto por 123 disposiciones permanentes y 11 transitorias. Luego de eso, la Comisión se disolvió. La Junta de Gobierno incorporó el ideario neoliberal que impulsó un modelo de Estado subsidiario, lo que implicó transformar radicalmente sus funciones, características y acciones, así como las relaciones entre el Estado y las demandas de la sociedad civil.

El principal mentor de la nueva Constitución, que se promulgó en 1980, fue Jaime Guzmán, ideólogo de la Unión Demócrata Independiente (UDI), partidario del orden natural (de origen divino) y de los mercados autorregulados.

Uno de los temas eje, y quizá el más importante, es el principio de subsidiariedad del Estado, si bien ese concepto no es mencionado en la Constitución.¹¹ Por consiguiente, el Estado debe retirarse de las actividades que puedan ser desarrolladas por los particulares. Para Guzmán, ese principio es clave para cualquier estructura política y socioeconómica que aspire a configurar una sociedad libre. Dicho de otra manera, un Estado que pueda más que las sociedades intermedias desembocará en el autoritarismo¹².

Dice Guzmán, como principio general, que el Estado no debe hacer lo que las sociedades menores (o intermedias, es decir empresas, corporaciones, gremios, clubs, entre otros) puedan hacer, sino que debe hacer solo lo que las menores no pueden hacer. Este principio —cuyas bases teóricas provienen en parte de la doctrina social de la Iglesia— se encuentra en la Constitución del 80, que en el artículo 1 dice: “El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”.

10 Ver <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=279115>

11 A diferencia de la Constitución chilena, la Constitución peruana de 1993 sí menciona explícitamente la subsidiariedad en el artículo 60, sobre la actividad empresarial del Estado (ningún otro país de la Región menciona la subsidiariedad).

12 “A ojos de Guzmán, el principio de subsidiariedad permite oponerse con vigor a cualquier proyecto de hegemonía estatal. En ese sentido, la subsidiariedad tiene mucho de herramienta útil en la lucha contra el marxismo, y por eso Guzmán no teme distorsionarla si es necesario: a fin de cuentas, toda herramienta debe adaptarse a los fines que persigue. Al mismo tiempo, su interpretación de la subsidiariedad le permite converger, con mínimas diferencias prácticas, con los economistas formados en Chicago” (Mansuy 2016).

El principio de subsidiariedad es un concepto que surge de la doctrina social de la Iglesia católica a través de diferentes encíclicas, a partir de fines del siglo XIX y, sobre todo, en la primera mitad del siglo XX. La Iglesia hace énfasis en que es injusto que el individuo y la familia sean absorbidos por el Estado. Lo justo es dejar a cada uno la facultad de obrar con libertad hasta donde sea posible, sin daño del bien común y sin injuria de nadie. La motivación central de la Iglesia católica para impulsar este principio se basa, inicialmente, de un lado, en su oposición a las políticas liberales que tenían un contenido secular y, de otro, más adelante, en su crítica a los planteamientos de carácter estatista, tanto en la Unión Soviética como en Italia y Alemania, con regímenes fascistas.

Según Jaime Guzmán: “La clave de la libertad está en la vigencia del principio de subsidiariedad, antes que en el respeto a las libertades políticas. En él régimen pasado existía un marco de libertades que no fueron vulneradas en forma tan grave, como ocurrió con el derecho de reunión y con la libertad de expresión, pero la asfixia estatista de las actividades generales del país, principalmente las de carácter económico, puso al régimen de libertad en Chile en serio peligro” (Fernández 2013).

El principio de la subsidiariedad se plasma en el artículo 19 de la Constitución de 1980. En el caso de la salud, se afirma que el Estado protege el libre e igualitario acceso a la salud, ya sea pública o privada, y la libertad de elegir el sistema deseado. Pero no se garantiza el acceso a la salud, lo que se traduce, en la práctica, que los sectores de mayores ingresos tienen mejor acceso a los servicios de salud que los demás ciudadanos. Lo mismo, con algunas variantes, sucede con la educación. Se establece que hay libertad de enseñanza y, también, que los padres tienen el derecho de escoger la escuela de su preferencia. Pero al mismo tiempo está presente el principio de la subsidiariedad, tal como lo expresa Jaime Guzmán: “no se puede confundir la cualidad de un derecho con la cantidad o forma en que él se expresa. Aunque el Estado llegue a tener una mayoría abierta de establecimientos educacionales, desde un punto de vista doctrinario o cualitativo esa función sigue siendo subsidiaria, porque llena aquello que no pueden llenar las instancias prioritarias” (Fernández 2013).

Como se aprecia, el planteamiento de Guzmán se asemeja a las tesis de Hayek sobre el hecho que el sector público puede intervenir en la provisión de bienes colectivos que no puedan ser suministrados por los privados. Al mismo tiempo, Hayek formula la atingencia de que el sector privado garantiza

una mejor provisión de esos servicios, los mismos que les pueden ser facilitados a través de bonos otorgados a los padres de familia para pagar por esos servicios.

En Chile, esta política ha acrecentado la desigualdad. En los hechos los alumnos que van a escuelas del Estado están en desventaja frente a los de mayores ingresos que reciben una mejor educación. Lo mismo con las universidades, donde los estudiantes tienen que endeudarse para pagar sus estudios.

Otro tema central es que la Constitución de 1980 (si bien ha sido modificada en dos oportunidades) tiene candados en el Congreso para garantizar la permanencia del Estado subsidiario, no solo en los temas mencionados, sino también para la defensa y vigencia irrestricta de la economía de libre mercado, que ha llevado a la concentración económica y el aumento de la desigualdad.

Resumiendo, la Constitución de Chile está basada en la subsidiariedad del Estado, así como en el fomento de la “libre empresa” y en el individuo como consumidor, excluyendo las alternativas que tienen objetivos sociales y que fomenten el principio de solidaridad. Por eso la protesta de millones de chilenos que han votado a favor de una nueva Constitución y están en camino de cambiar el “sentido común de la subsidiariedad” de la dictadura en 1980.

Perú y el Estado subsidiario: Constitución de 1993

En 1992, después del autogolpe del régimen de Alberto Fujimori, se procedió a la elección del Congreso Constituyente Democrático (CCD) en noviembre de ese mismo año. El CCD discutió una nueva Constitución, que fue aprobada por referéndum en octubre de 1993. En el debate en el CCD pueden apreciarse claramente los lineamientos de la política neoliberal en toda la nueva arquitectura del Estado peruano, en particular en materia de salud, educación y economía. Es también importante señalar que en el CCD hubo debates importantes acerca de las encíclicas papales y las sociedades intermedias.

Los planteamientos de la mayoría fujimorista en el CCD hacen hincapié en el hecho que se debe “refundar” el Perú. Afirman que después de la dictadura velasquista, el gobierno de Alan García y el surgimiento de Sendero Luminoso, el país necesita un nuevo orden y un nuevo Estado. Afirman que la intervención del Estado en la economía ha provocado la seria crisis que el país atraviesa y que es necesario retornar a la primacía del libre mercado, regresando al Estado al rol subsidiario que le corresponde.

Dice el primer vicepresidente del CCD Carlos Torres y Torres Lara en el inicio del debate en el CCD:

El Estado tiene que ser subsidiario. Tenemos que lograr un país donde los ciudadanos posean los recursos suficientes para que puedan atender sus necesidades de salud, de educación, de alimentación, y no estar dependiendo de los favores del Estado. Por supuesto, el Estado debe intervenir donde no exista una economía que satisfaga esas necesidades, de tal manera que la suya tiene que ser una acción de carácter complementario. Por ello, me sumo a la idea de que este artículo pueda reducirse al primer párrafo y que las precisiones posteriores queden sujetas a la legislación.¹³

Por su parte, Víctor Joy Way, segundo vicepresidente del CCD, dice: “Estos lineamientos novedosos se reflejan coherentemente en los sucesivos capítulos sobre los principios generales, la propiedad, la empresa, la tributación, el presupuesto, etcétera. Visto en conjunto, el articulado propuesto representa una reforma integral del régimen económico de la Constitución de 1979”.

Desde el inicio queda claro que la intención de la mayoría fujimorista plantea la subsidiariedad del Estado en el conjunto del articulado de la Constitución. Veamos esto más en detalle. La Constitución de 1993 menciona una sola vez el concepto de la subsidiariedad. Lo hace en el artículo 60, refiriéndose a la actividad empresarial del Estado. Afirma que esta actividad empresarial del Estado solo podrá realizarse de manera subsidiaria, es decir, allí donde la actividad empresarial privada no pueda o no quiera intervenir porque no considera esa actividad como rentable.

Por esa razón, muchos piensan que la subsidiariedad se refiere solo a la actividad empresarial. No es así. La subsidiariedad atraviesa toda la Constitución, como lo señalan las palabras de Víctor Joy Way líneas arriba. Torres y Torres Lara lo reafirma para la salud y la educación de manera explícita: “Es conveniente resaltar que tanto en materia de educación como en salud es importante tener en cuenta el concepto de subsidio. Si hacemos que la actividad de estos dos campos descansa exclusivamente en el Estado, estaremos fomentando una sociedad, como la que hemos tenido, cuyos integrantes esperen obtener gratuitamente todo”.

De su lado, Rafael Rey, tercer vicepresidente del CCD, afirma: “Ése es el punto, doctora. No es que haya que permitir, incluso desear, la

13 Tomado de <http://www4.congreso.gob.pe/CCD/memorias/memo93.htm>. Del mismo modo las siguientes citas relativas al CCD.

El capítulo económico de la Constitución

Artículo 60

El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

Artículo 61

El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas.

Artículo 62

Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.

Artículo 63

La inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres. Si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de este, adoptar medidas análogas.

educación privada en razón de que el Estado no puede cubrir todo. Es todo lo contrario: en razón de que la educación privada no puede llegar a todos es que el Estado tiene que estar presente para quienes no la pueden recibir”.

Es importante resaltar que los artículos de la Constitución no están redactados de manera tan explícita. Pero el contenido —y el resultado— es el mismo que señala Joy Way: los “lineamientos novedosos” se reflejan en todos los capítulos de la Constitución.

Mención especial merece el capítulo económico de la Constitución, en particular los artículos 60, 61, 62 y 63 (ver recuadro). El artículo 60 sobre la subsidiariedad del Estado en la actividad empresarial no existe en nin-

gún otro país de la región. Este artículo prohíbe tener empresas estatales que realicen alguna actividad que también es desarrollada por el sector privado, como señala Hayek. Es el caso del sector petrolero, por ejemplo. En el Perú, si bien Petroperú y Electroperú subsisten, esas empresas son claramente anticonstitucionales. La paradoja es que en el Perú florecen las empresas estatales extranjeras.

El artículo 61 prohíbe el abuso de la posición dominante, pero no prohíbe el monopolio. En Estados Unidos, Europa, Brasil, Chile, Argentina existe un control previo de las fusiones y adquisiciones, justamente para que no se llegue a una posición dominante y no pueda haber abuso. En consecuencia, con la posición hayekiana tenemos uno de los sistemas productivos con la concentración empresarial más alta de la región.

El artículo 62 es uno de los más cuestionados. Al afirmar que los contratos-ley no pueden ser modificados por el Congreso sino tan solo por las partes (el Estado y las empresas) se cercena la capacidad del Estado de modificar reglas por motivos valederos y de interés nacional. Hubo amplio debate en el CCD sobre este tema: se planteó que se podrían modificar si es que no hubieran cumplido con la legislación vigente en el momento de su promulgación. Pero esa modificación tan evidente (no se puede obedecer un contrato ilegalmente concebido) no fue aprobada. Vale la pena mencionar que esta protección constitucional a los contratos-ley no existe en ningún otro país de la Región.

El artículo 63, al afirmar que la inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones, lesiona los intereses del Estado, así como de amplios sectores del empresariado nacional. Por ejemplo, en todos los países el cabotaje doméstico está reservado a empresarios nacionales (también en Estados Unidos). Eso está prohibido en el Perú. Igualmente, dificulta las propias negociaciones de los Tratados de Libre Comercio pues los negociadores del otro país afirman que no negociarán ese tema porque “la Constitución peruana ya se los otorgó”.

Para terminar, la Constitución subsidiaria y el modelo económico, que guarda las mismas características (buena parte de la inversión pública se realiza ahora por el sector privado, vía las Asociaciones Público Privadas) son los responsables del pésimo desempeño de los sectores de servicios públicos del país, de la escasa infraestructura, de una falta de inversión productiva, de la alta informalidad y acentuada dependencia en las materias primas.

Conclusiones

En los últimos 240 años, desde la publicación de *La riqueza de las naciones* de Adam Smith, los conceptos de orden natural, *homo economicus*, *laissez faire*, libre competencia y mercados autorregulados han sido, durante la mayor parte del tiempo, el origen y la base de la teoría y la política económica aplicada en las economías capitalistas. No hemos abordado, en este artículo, la teoría económica socialista, que tuvo su impulso vital con el *Manifiesto comunista* de 1848 hasta la caída del Muro de Berlín y la Unión Soviética en 1989-1991.

En el siglo de oro del liberalismo clásico, hasta 1914, la creencia en un orden natural de procedencia divina, se constituyó en la base doctrinaria que dio origen a la gran transformación que llevó a la constitución de las sociedades industriales en Europa y otros países avanzados. De la mano con este orden natural, la creencia en la necesidad de un Estado mínimo que no intervenga en el mercado (se autorregula con la Ley de Say) y el desincrustamiento de la economía de la sociedad y del Estado se constituye en el caldo de cultivo de la gran crisis del capitalismo, desde 1914 hasta 1945.

La grave crisis del capitalismo produce una gran crisis de legitimidad en el pensamiento clásico. Uno de los primeros críticos es Karl Polanyi, quien critica el orden natural, la “utopía” de los mercados autorregulados y desarrolla la tesis del rechazo de la sociedad a la invasión del capitalismo en la constelación de relaciones económicas y sociales de la época. Para Polanyi, la crisis del capitalismo es una crisis terminal.

En la misma época John Maynard Keynes critica también la teoría del orden natural y afirma que la economía es una ciencia moral, pues está relacionada con emociones, tensiones y su “material de prueba” no es constante ni homogéneo. Keynes deja de lado la tesis de los mercados autorregulados y afirma que la insuficiencia de la demanda debe corregirse con la intervención del Estado. Sus tesis no tienen como objetivo la sustitución del capitalismo sino “reparar el dinamo”, de manera que puedan funcionar adecuadamente.

El auge del keynesianismo y del Estado de bienestar tiene su época triunfal durante los “treinta años gloriosos” que siguen a la Segunda Guerra Mundial, sobre la base de la reconstrucción de Europa y Japón, de un acuerdo monetario internacional y de un multilateralismo potenciado por los acuerdos de Bretton Wood. Este reinado termina a mediados de la década del 70.

Es ahí que el orden espontáneo planteado por Friedrich Hayek revive la tesis de los mercados autorregulados, sobre la base la crítica al liberalismo clásico,

pero poniendo en el centro la lucha contra todo tipo de planificación, ya sea socialista o del Estado de bienestar. El eje de su tesis es que la libertad económica prima, la actividad de los hombres en el mercado es la base de la libertad y que la democracia de las mayorías puede interferir su desarrollo. Para Hayek, el orden espontáneo (orden natural para los clásicos) es superior al orden artificial.

Hayek plantea la necesidad de un Estado que permita recomponer las relaciones sociales, tratando de dismantelar el Estado de bienestar. Su eje de recomposición parte de la tesis de la subsidiariedad del Estado en la actividad económica —lo que no significa un Estado mínimo— de manera que la actividad privada pueda desenvolverse de acuerdo a sus características naturales.

Este neoliberalismo se convierte en corriente económica dominante desde 1980 en adelante y logra recomponer las relaciones de poder a favor de los intereses capitalistas. Pero treinta años después, llega la crisis del neoliberalismo con la Gran Recesión del 2008-2009, que provoca la caída económica más grande desde 1929, incluso superior a la de 1974-75 que golpeó al keynesianismo. Esta Gran Recesión del 2008-2009 ha golpeado fuerte las ideas neoliberales del orden espontáneo y los “mercados autorregulados”. Así, en menos de 100 años el capitalismo ha oscilado, primero, del liberalismo clásico a la economía mixta del keynesianismo. Luego, desde principios de la década del 80, el Estado de Bienestar fue reemplazado por el neoliberalismo. Y desde el 2009, la economía mundial, sobre todo en Occidente, anda en búsqueda de nuevos planteamientos, en medio de una situación en la cual las economías asiáticas, sobre todo China, le disputan la hegemonía con modelos económicos alejados de los principios del orden espontáneo de los mercados. Como en los años 30 y 70 del siglo pasado, está otra vez en agenda la discusión sobre las alternativas políticas y económicas.

El neoliberalismo llegó a Chile en 1973 y al resto de América Latina en los años 90, con el Consenso de Washington. En casi todos los países se aplican en un inicio las políticas que dan la primacía al libre mercado, sobre la base del rol subsidiario del Estado en las actividades económicas -aunque buena parte de ellos las dejaron de lado desde la primera década de este milenio y aplicaron políticas distintas e, incluso opuestas-. Las constituciones de Chile y Perú se elaboran con ese sello y actualmente existen fuertes movimientos sociales que las cuestionan. La pandemia del COVID19 ha agravado la crisis del neoliberalismo, su planteamiento de los mercados autorregulados y la subsidiariedad del Estado, lo que implica una reformulación del contrato social en toda la Región.

Referencias bibliográficas

- Actuel Marx. 2006. *Fin du néolibéralisme* (edición 40). París: PUF.
- Angner, E. 2007. *Hayek and Natural Law*. Abingdon: Routledge.
- Arrighi, G. 2008. *Adam Smith in Beijing, Lineages of the Twenty-First Century*. Nueva York: Verso.
- Bonanno, A., Martínez, F. Aboites, G. 2016. *El neoliberalismo, un momento de la globalización*. Ciudad de México: Colección Argumentos, Editorial Fontamara, Universidad Autónoma de Coahuila, PROFOCIE.
- Caldwell, B. y Montes, L. 2015. *Friedrich Hayek and his Visits to Chile. The Review of Austrian Economics*, 28 (3).
- Campodónico, H. 2020. *De la mano invisible a los mercados incrustados. Una visión desde Adam Smith y Karl Polanyi*. *Perú Hoy*, 35.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2012. *Constitución política de la República de Chile de 1980*. <http://www.leychile.cl/N?i=242302&f=2012-12-15&p=>.
- Chomsky, N. 1993. The Masters of Mankind, *The Nation*, marzo.
- Congreso del Perú. 1993. Constitución del Perú. <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>
- De León Barbero, J. C. 2010. Liberalismo y subsidiariedad. *Eleutheria* (marzo). http://www.eleutheria.ufm.edu/Indices/10_03_21_indice.htm.
- Dostaler, G. 2001. *Le libéralisme de Hayek*, Collection Repères. París: Editions La Découverte & Siros.
- Dostaler, G. 2006. *Keynes, Knowledge, Probability and the method of Economics*. Société canadienne de science économique, 46è Congrès annuel, Montréal, 3 et 4 mai, Université du Québec à Montréal
- Dostaler, G. 2009. Keynes et ses combats. *Réseau Canopé. Idées économiques et sociales*, 157 (3), 64-76.
- Escalante, F. 2016. *Historia mínima del neoliberalismo. Orígenes intelectuales de una revolución cultural*. Lima: La Siniestra Ensayos.
- Fernández, B. 2013. *La ideología de Jaime Guzmán que vive hasta hoy en la Constitución del 80*. Santiago de Chile: El Mostrador.
- Foucault, M. 2004. *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France 1978-1979*. París: Hautes Etudes, Gallimard.
- Guillén Romo, H. 2017. *Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad del Mont-Pèlerin*. *Journal of Economic Literature*, American Economic Association.
- Harvey, D. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.

- Hayek, F. 1937. Economics and Knowledge. *Economica IV*, 33-54. <https://mises.org/library/economics-and-knowledge>.
- Hayek, F. 1982[1973]. *Law, Legislation and Liberty: A new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Londres: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Heilbronner, R. 1972[1968]. *Vida y doctrina de los grandes economistas*. Barcelona: Ediciones Orbis.
- Heilbronner, R. 1999[1953]. *The Wordly Philosophers. The Lives, Times and Ideas of the Great Economic Thinkers*. Nueva York: Touchstone.
- Hobsbawm, E. 1997. *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica, Grijalbo Mondadori.
- Keynes, J. M. 2004[1936]. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Mansuy, D. 2016. Notas sobre política y subsidiariedad en el pensamiento de Jaime Guzmán. *Revista de Ciencia Política*, 36 (2).
- Milberg, W. 1993. *Natural Order and Postmodernism in Economic Thought. Social Research*, 60(2).
- Mirowski, P. y Plehwe, D. 2009. *The Road from Mont Pélerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Piketty, T. 2019. *Capital et Idéologie*. París: Editions du Seuil.
- Polanyi, K. 2017[1944]. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Roll, E. 1978[1994]. *Historia de las doctrinas económicas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Romero, M. E. 2016. *Los orígenes del neoliberalismo en México. La Escuela Austriaca*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Schumpeter, J. 1971[1954]. *Historia del análisis económico*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Skidelsky, R. 2009. *Keynes, The Return of the Master*. Nueva York: Public Affairs, Perseus.
- Smith, A. 2011[1759]. *Teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vargas Llosa, M. 2018. *La llamada de la tribu*, Lima: Alfaguara.
- Vergara, J. 2015. *Mercado y sociedad. La utopía política de Friedrich Hayek*. Santiago de Chile: CLACSO, FLACSO, UNIMINUTO.
- Wapshott, N. 2013. *Keynes versus Hayek: el choque que definió a la economía moderna*. Barcelona: Editorial Deusto.