

## Reseñas

BRUNO JOBERT, *Le tournant néo-libéral en Europe*, París, L'Harmattan, Collection "Logiques politiques", 1994, 328 pp.

*Le tournant néo-libéral en Europe* se propone analizar y evaluar la singularidad de los caminos que cuatro países europeos –Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia– han recorrido para aplicar el neoliberalismo. Se examinan, además, dos casos adicionales: por un lado, un texto estudia las estrategias de la antes Comunidad Europea para acelerar la innovación en las políticas públicas y la construcción institucional; otro examina las estrategias contrastadas que han seguido esos cuatro países para instalar una política de telecomunicaciones que responda a las exigencias de la nueva orientación económica europea.

Se trata de un libro colectivo de prestigiados investigadores oriundos de esos países. En el marco del CERAT (IEP<sup>1</sup> de Grenoble), Bruno Jobert, director de Investigaciones del CNRS,<sup>2</sup> coordinó este trabajo.

Las modalidades que han acompañado la elaboración, en todas sus etapas, y luego la recepción de las recetas de tipo neoliberal en los sistemas sociopolíticos de esos cuatro países europeos (así como en la CEE) constituyen el hilo conductor de este libro. Los análisis toman los años ochenta como marco de referencia. Durante esta década, las recetas tradicionales que la mayor parte de los países europeos habían aplicado con éxito a lo largo de 20 años empiezan a revelarse inoperantes para responder a los nuevos desafíos que se perfilan en la escena internacional. Sin embargo, aunque los retos sean idénticos, las respuestas que ofrece cada uno de los cuatro países difieren al ajustarse a su respectivo contexto histórico, social, cultural, político y económico.

Al insistir en la particularidad del sendero que ha recorrido cada país, los textos evidencian el carácter *sui generis* de las recetas neolibe-

<sup>1</sup> Institut d'Études Politiques.

<sup>2</sup> Centre National de la Recherche Scientifique.

rales que los cuatro han aplicado. En otras palabras, subrayan la preponderancia del legado histórico-cultural que impregna el proceso de construcción de nuevas políticas públicas, es decir el peso de las imágenes (creencias, tabúes, valores) que son social y tradicionalmente compartidas y que –implícita o explícitamente– trazan los linderos de lo posible en un momento de gran transformación. Esto ayuda a desechar la idea simplista, pero comúnmente aceptada, de que el giro neoliberal en todas partes ha sido una simple imitación de los modelos que elaboraron y aplicaron los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña. También la especificidad de los caminos es tal que no carece de sentido la pregunta de si el término neoliberalismo –en su aceptación usual– describe adecuadamente la nueva realidad que viven dichos países.

Este libro desmantela numerosos lugares comunes. Por ejemplo, lejos de que el keynesianismo tuviera fuerza de ley en Europa antes de 1980, el caso de la República Federal Alemana mostraba la debilidad de este paradigma. “El Consejo de los Expertos Económicos nunca había manifestado gran entusiasmo por el keynesianismo y, desde su informe anual de 1976, había adoptado una orientación clara a favor de la economía de la oferta. El Banco Federal, por su lado, había escogido una política monetarista desde 1973.” Sin embargo, este clima liberal (que no existía en Inglaterra, por ejemplo) no sirvió para facilitar la implantación de medidas desregulatorias: “La desregulación a la manera de los estadounidenses o la política de privatización británica no se han imitado sino de manera muy selectiva.”<sup>3</sup>

También las fechas varían: los años ochenta no son más que un punto de referencia. En Italia, habrá que esperar los noventa (la segunda mitad de 1992, para ser exactos) para que el gobierno adopte una serie de medidas acordes con las políticas “neoliberalistas”.<sup>4</sup> De tal suerte que, “lejos de surgir con una connotación ideológica positiva, agresiva, populista, casi hedonista –como en el caso estadounidense o británico–, [el credo neoliberal] adquirió más bien la forma de una

<sup>3</sup> *Idem*, Gerhard Lehbruch, *République Fédérale d'Allemagne: Le cadre institutionnel et les incertitudes des stratégies néo-libérales*, p. 205.

<sup>4</sup> Gloria Regonini y Marco Giuliani, autores del artículo “Italie: au-delà d'une démocratie consensuelle?”, diferencian “el liberalismo” (liberalismo económico clásico) del “liberalismo” que presenta mayor connotación de filosofía política (respecto a los derechos individuales y a la valoración de la iniciativa personal tanto en el campo político como en el económico). Siguiendo esta definición, el neologismo “neoliberalismo” es una noción que traduce la apología del libre intercambio más que una opción de filosofía política.

penitencia: tenemos que pagar el costo de haber vivido por encima de nuestras posibilidades”.<sup>5</sup>

El *Welfare State*, en la mayoría de los países europeos, ya es una herencia que forma parte, en cierta medida, del patrimonio nacional. No es fácil, por ende, trastocar el conjunto de instituciones, lo cual resta fuerza al término neoliberalismo. Además, cada país va buscando vericuetos para acomodar dos exigencias que, *a priori*, son contradictorias.

El caso francés es muy interesante. Frente a la imposibilidad de cuestionar de manera frontal los principios de organización de la protección social, los últimos gobiernos han privilegiado un trabajo semántico: han buscado una nueva definición del término. Por un lado, se reubicó conceptualmente este conjunto de instituciones en la economía francesa. En su fase actual, el seguro social ya no es un privilegio sino una carga cuyo peso obstaculiza el dinamismo de la economía y amenaza su capacidad de competir. Como es imposible cuestionar la existencia de una institución tabú, embalsamada como monumento nacional, entonces se busca crear las condiciones de su sobrevivencia en un contexto nuevo. Por lo tanto, se han practicado operaciones quirúrgicas en el plano semántico: se sustituyó la idea republicana de “igualdad” por el concepto de “solidaridad” y se otorgó un nuevo papel al ciudadano. El concepto de “solidaridad nacional” se transformó: deja de ser un concepto unificado para dar lugar a múltiples formas de solidaridad que encarnan en instituciones específicas –algunas privadas y otras públicas–, de modo que se pueda seguir atendiendo a los sectores de la población que han sido más afectados por el nuevo orden económico.

Los estudios contradicen también la idea común de que los cambios se llevan a cabo de manera lineal: en el momento en que un viejo paradigma ya no pueda interpretar adecuadamente los cambios que se han venido gestando, surgirá una élite portadora de una visión del mundo mejor adaptada. Esos textos muestran muy bien que, en la mayoría de los casos, las “nuevas” élites (ya sean los economistas de Estado en Francia, los *professori* italianos, el gran maestro del thatcherismo –sir Keith Joseph–, todos promotores del neoliberalismo) son en realidad élites viejas (promotores en su tiempo de las recetas keynesianas) que supieron reconvertirse a tiempo para eternizar su influencia.

A esta reconversión de las élites corresponde también una nueva interpretación de un material ideológico más o menos viejo, pues la legitimidad del neoliberalismo en esos países se debió a la capacidad

<sup>5</sup> *Idem*, p. 158.

que manifestaron ciertos grupos de actores para encontrar una correspondencia con el léxico simbólico de las culturas nacionales.

En suma, estos textos permiten deshacerse de los grandes clichés que nublan más que aclaran la comprensión de este vasto movimiento llamado —con o sin razón— neoliberal, cuyo verdadero carácter se vislumbra solamente al abandonar un enfoque de tipo estructural que tiende a ser homogeneizador y a presentar los cambios en términos lineales. La originalidad de esos textos reside en la opción analítica elegida.

Como lo señala Bruno Jobert en la introducción del libro, el enfoque elegido intenta establecer un puente entre la historia de las ideas y la filosofía política, por un lado, y los especialistas de la opinión pública y de las políticas públicas, por el otro. Las modalidades según las cuales se reciben las grandes corrientes intelectuales, el manejo que se hace de ellas al construir los problemas y cómo se traducen en un conjunto de recetas que guían la práctica de las políticas públicas, son los temas que abordan los textos. En otros términos, dos grandes aspectos se entremezclan constantemente: la construcción de nuevos paradigmas (traducidos luego en políticas públicas) y su socialización.

El tema de la construcción de nuevos enfoques parte de una premisa: las políticas públicas son matrices cognitivas y normativas que constituyen sistemas de interpretación de la realidad en la que los actores privados y públicos podrán actuar. Subyace, entonces, la convicción de que existen valores y principios generales que definen lo que se podría llamar “una visión del mundo” particular. Se trata de principios abstractos que definen el campo de lo posible y de lo que se puede declarar en una sociedad para identificar y justificar las diferencias entre individuos (o grupos), y jerarquizar ciertas dinámicas sociales.

Por ejemplo, en Alemania la filosofía económica y social del “gran viraje” tenía raíces alemanas específicas y, por lo tanto, su crítica del Estado benefactor ha quedado muy ambigua. El núcleo aglutinador que define una identidad lo constituye la tradición ideológica alemana de la economía social de mercado (conceptualizada por la teoría de la *Ordnungspolitik*); se presenta como la reconciliación del capitalismo y del Estado social. La combinación paradójica de una vieja herencia histórica con el mito potente de la economía social de mercado (considerada como innovación social de la posguerra) ha dotado a este modelo de un vigor impresionante. Además, preserva una gran ambigüedad conceptual: nunca se precisa la idea de “papel subsidiario del Estado”; por lo tanto no se sabe si esta subsidiariedad funciona en relación con las fuerzas del mercado o de la sociedad civil (esta última definición legitimaría una concepción neocorporativista). Este eclecticism

mo teórico tuvo dos implicaciones políticas mayores: todos se identifican en esta tradición ideológica flexible (tanto la concepción tipológica de la escuela de Friburgo como las comisiones sociales que formaron los sindicalistas demócratas cristianos). Por otro lado, la crítica radical de las bases del Welfare State, que define la retórica neoconservadora de los gobiernos de Thatcher y Reagan, no logró impregnar la “institucionalización de los valores y del sentido” que tiene sus raíces en el pensamiento económico y social conservador alemán.

Este enfoque subraya las dinámicas de construcción social de la realidad que determinan el marco y las prácticas socialmente legítimas en un momento dado. Por lo tanto, los agentes del cambio son fundamentales: son los que demuestran tener, en un momento dado, la capacidad de aprendizaje para situarse de manera satisfactoria en contextos nuevos.

Cada uno de los textos nombra a quienes empezaron a razonar en términos distintos de los que prevalecían en su momento. Rastrea su curriculum profesional, político e intelectual, y explícita sus vínculos con actores que se mueven en otras esferas. Como lo apuntan los textos, son actores que en su mayoría aparecen en los años setenta. Los *professori* italianos son ejemplares. Dotados de una gran competencia y credibilidad, han monopolizado la dirección de los cambios. Son abogados en su mayoría, pero el grupo incluye también economistas, politólogos y sociólogos. En los años sesenta colaboraron con los centros responsables de la programación económica. En los setenta, muchos fueron consultores de organizaciones sindicales o interlocutores del partido comunista; también asumieron cargos parlamentarios –a veces con la etiqueta de “independientes de izquierda”. En los años ochenta, constituyen un grupo cosmopolita que frecuenta las instituciones universitarias de Estados Unidos y Gran Bretaña, lo cual despertará su interés por las soluciones “neoliberalistas”.

Cada artículo describe los “laboratorios” donde se logró forjar esa nueva “visión del mundo” y las relaciones de esos lugares con los centros de toma de decisiones. La ubicación de los laboratorios permite entender cabalmente cómo y por qué estos actores han sido capaces de construir un lenguaje común que delimite el campo de lo posible, así como preparar a la opinión pública para recibir y adoptar las ideas, las representaciones, las recetas de políticas públicas y las prácticas gubernamentales. Gloria Regonini y Marco Giuliani señalan que son múltiples las razones que explican la capacidad de los *professori* italianos para construir una visión novedosa: por un lado, los *professori* fueron los padres intelectuales de las políticas públicas keynesianas que se instauraron en Italia en los años sesenta, de modo que pudieron advertir con mayor

sensibilidad los desajustes entre lo que marcaba la teoría y los resultados obtenidos. Además, su ubicación les permitió ver mejor la ineficiencia de la burocracia frente a la eficacia de los pequeños y medianos empresarios. Por otro lado, como académicos, dominaban el lenguaje simbólico, sabían utilizar adecuadamente los grandes conceptos y los grandes ideales, conocían las experiencias extranjeras y estaban protegidos de las sugerencias autárquicas de los políticos. Finalmente, gozaron de gran autonomía: a pesar de sus vínculos partidistas, supieron conservar su libertad frente a los aparatos y programas ideológicos de sus partidos; sus afinidades profesionales se impusieron a sus afiliaciones políticas. Además, su capacidad se vio favorecida por la incapacidad de los demás actores: ni los cuadros partidistas, ni el alto personal de la administración pública italiana, ni los miembros de las organizaciones patronales o sindicales pudieron producir modelos culturales útiles para explicar las transformaciones nacionales o internacionales.

Un paradigma organiza el conjunto de conocimientos, valores y normas aceptables. Por ende, es productor de identidades, es decir una especie de "conciencia colectiva" que define los límites legítimos de un círculo profesional y sus relaciones con los otros actores. Paralelamente, el proceso de construcción de un paradigma o de un referencial (sea global o sectorial) va de la mano con la afirmación de nuevas lógicas de poder. Al edificar una política pública (desde idear hasta imponer un nuevo modelo conceptual y normativo), los representantes del grupo instauran también una relación de liderazgo en el sector. En Francia, cuando la corriente neoliberal del Partido Socialista conquistó los mandos del Estado y construyó el armazón intelectual de la estrategia económica que se estuvo aplicando desde 1983, desplazó, marginó y finalmente desechó otra fracción de la élite socialista que soñaba con una forma original de socialdemocracia adaptada a la situación francesa.

Los textos ponen en evidencia también la diversidad de los escenarios en los que se desarrollan los debates y anulan la idea de que la dislocación del consenso se produce en un solo momento. Podemos decir de manera esquemática que se tienen tres escenarios en los que se plantean los problemas de manera distintiva y se desarrolla el debate respecto a reglas muy específicas. Los "foros científicos de los economistas" en casi todos los países han sido los espacios más sensibles al nuevo mensaje desde los años setenta. En la escena política, por otro lado, los actores buscan seleccionar los temas más aceptados para forjar una coalición sociopolítica tan grande como sea posible, y marginar a los rivales subrayando sus divisiones internas y su incompetencia para formular respuestas aceptables a los problemas. Finalmente, lo que se llama "la

comunidad de las políticas públicas” constituye un tercer espacio con reglas propias. Este término subraya la densidad de las redes que se tejen entre los múltiples actores y aclara cómo la pluralidad de los escenarios en los que se desarrollan los debates sobre las políticas públicas es regida por reglas y apuestas específicas con la finalidad de construir un compromiso. La acción pública es producto de relaciones complejas entre los actores sociales, varios segmentos del aparato de Estado, los especialistas y los políticos. Aquí el meollo del debate ya no es el rigor científico ni la conquista del poder político, sino una manera de redefinir la realidad social que sea aceptable para el conjunto de los actores y permita que prosigan la negociación y el intercambio.

El hecho de descubrir a los actores influyentes que han retomado e implantado el programa neoliberal permite darse cuenta de que su papel ha sido limitado, a excepción del caso de la Comunidad Europea. En realidad, el impacto más fuerte no provino de los actores, lo cual evidencia que la introducción de políticas de corte neoliberal, lejos de significar un debilitamiento del Estado, se ha acompañado de una reafirmación de lo político. Por un lado, son gobiernos muy dirigistas que han efectuado los grandes cambios paradigmáticos, y ello significa una acción vigorosa del Estado. Por otro, no señalan la muerte del Estado sino un nuevo estilo de acción pública.

Tanto por la originalidad del método utilizado como por la pertinencia de los análisis, la lectura de este libro es de sumo interés para el lector mexicano. Es sugerente y quizá le permita descubrir pistas o nuevos ángulos analíticos para examinar con nuevos lentes el viraje neoliberal que ha efectuado México.

ISABELLE ROUSSEAU

MÓNICA SERRANO (comp.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, The Institute of Latin American Studies, University of London, 1998, 215 pp.

En *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, tanto el lector especializado como el lego pueden encontrar un caudal de información sobre los aspectos electorales de la apertura política de México. La mayor parte de la obra (sobre todo las dos primeras secciones, relativas a las preferencias de los votantes y la organización de los partidos) discurre de manera lógica, y el enfoque del material es puntual, con una estructura