

IAN SHAPIRO

LA TEORÍA
DE LA DEMOCRACIA
EN EL MUNDO REAL

Traducción de
Jorge Urdániz y Santiago Gallego

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2011

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PREFACIO	13
INTRODUCCIÓN. DEMOCRACY'S PLACE: UNA REVISIÓN	15
1. LA DEMOCRACIA EN 1996	15
2. ¿VICTORIA PÍRRICA?	18
3. EL ASALTO ACADÉMICO A LA DEMOCRACIA	25
4. DESPUÉS DE 1996: EL NEOLIBERALISMO CONTRA LA DEMOCRACIA.....	27
5. UNA REVISIÓN DE <i>DEMOCRACY'S PLACE</i>	30
6. ¿DEMOCRACIA VERSUS JUSTICIA?.....	39
CAPÍTULO I. LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA DE JOHN LOCKE	51
1. INTRODUCCIÓN	51
2. LA IGUALDAD MORAL DE LOS SERES HUMANOS.....	54
3. LA TOLERANCIA Y EL DESACUERDO	63
4. LOS FUNDAMENTOS DEMOCRÁTICOS	68
5. LA REGLA DE LA MAYORÍA	71
CAPÍTULO II. TIRANÍA Y DEMOCRACIA: REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS PUBLICACIONES RECIENTES	81
CAPÍTULO III. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LAS SOLUCIONES DEMOCRÁTICAS: ¿PUEDE SUDÁFRICA SER UN MODELO	

	Pág.
PARA ORIENTE MEDIO E IRLANDA DEL NORTE? (<i>Courtney Jung, Ellen Lust-Okar y Ian Shapiro</i>)	93
1. COMPARABILIDAD DE LAS NEGOCIACIONES SUOMIN	98
2. LOS RASGOS DE LAS NEGOCIACIONES SUOMIN	102
3. LOS INICIOS DE LAS NEGOCIACIONES SUOMIN	105
3.1. Como en Sudáfrica se pudo concebir lo inconcebible.....	106
3.2. Oriente Medio: <i>Limitaciones y posibilidades variables</i>	108
3.3. Oportunidades de acabar con el punto muerto en Irlanda del Norte	111
4. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL COMPROMISO	113
4.1. El éxito en Sudáfrica	115
4.2. La oportunidad perdida en Oriente Medio	120
4.3. La vulnerabilidad de Irlanda a múltiples vetos.....	126
5. IMPLICACIONES.....	136
5.1. Lecciones aprendidas	136
5.2. Perspectivas de futuro	139
5.3. Repensar los estudios de conflictos	143
6. EPÍLOGO: CINCO AÑOS DESPUÉS.....	144
APÉNDICE AL CAPÍTULO III. ESTUDIOS SOBRE LAS ÉLITES EMPRESARIALES ISRAELÍES	154
 CAPÍTULO IV. ACTORES, PRECONDICIONES Y PAZ: POR QUÉ FRACASAN LAS CONVERSACIONES Y CÓMO FACILITAR SU ÉXITO (<i>Ellen Lust y Ian Shapiro</i>)	 157
1. ACTORES.....	158
2. PRECONDICIONES	165
3. ¿UNA RAZÓN PARA LA ESPERANZA?	169
 CAPÍTULO V. CONTENCIÓN Y COSMOPOLITISMO DEMOCRÁTICO	 171
1. COSMOPOLITISMO Y GOBIERNO MUNDIAL.....	174
2. EL FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA CONTENCIÓN	180
3. CONTENCIÓN Y «CAMBIO DE RÉGIMEN»	185
4. CONTENCIÓN GLOBAL	189
5. CONTENCIÓN Y LEGITIMACIÓN DEL <i>STATU QUO</i>	192
6. EL COSMOPOLITISMO RECONSIDERADO	193

CAPÍTULO VI. LOS USOS POLÍTICOS DE LA OPINIÓN PÚBLICA: LECCIONES DE LA DEROGACIÓN DEL IMPUESTO DE SUCESIONES (<i>Mayling Birney, Ian Shapiro y Michael Graetz</i>)	195
1. INTERPRETAR LA OPINIÓN PÚBLICA: ¿PRINCIPIO O PRIORIDAD? ...	199
1.1. El interés propio y sus percepciones	201
1.2. Principios de Justicia	203
1.3. Una cuestión de prioridad	208
1.4. Perspectivas teóricas sobre la interpretación de la opinión pública	209
2. INFLUIR EN LA OPINIÓN PÚBLICA DE ACUERDO A OBJETIVOS POLÍTICOS	213
2.1. De lo extremo a lo establecido	214
2.2. El espacio de maniobra de la opinión pública	221
2.3. Todo o nada	224
2.4. Perspectivas sobre el papel de la opinión pública en los debates políticos.....	226
APÉNDICE AL CAPÍTULO VI. ENCUESTAS SOBRE LA ACEPTACIÓN O LA DEROGACIÓN DEL IMPUESTO DE SUCESIONES	232
CAPÍTULO VII. LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL DEL ABORTO EN LOS ESTADOS UNIDOS	235
1. HISTORIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL AL ABORTO	238
2. LA JURISPRUDENCIA SOBRE EL ABORTO.....	253
3. LA «CARGA INDEBIDA» Y SUS IMPLICACIONES	258
4. LA POLÉMICA EN TORNO AL «NACIMIENTO PARCIAL»	263
5. LA JURISPRUDENCIA SOBRE EL ABORTO Y LA DEMOCRACIA	266
CAPÍTULO VIII. <i>DEMOCRATIC JUSTICE</i>: UNA RESPUESTA A LOS CRÍTICOS	269
1. DERECHOS E INTERESES BÁSICOS	272
2. DESIGUALDAD ECONÓMICA.....	283
3. DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	286
4. INSTITUCIONES PÚBLICAS	291
ÍNDICE ANALÍTICO	295

PREFACIO

Este libro está concebido como una secuela de una obra anterior, *Democracy's Place*, publicada por primera vez en 1996. Como en aquel volumen, los capítulos fueron escritos originalmente como ensayos independientes a lo largo de la década anterior, y van desde las discusiones teóricas hasta las aplicaciones prácticas. He añadido una extensa introducción en la que los ensayos se enmarcan en el cambiante, por no decir tumultuoso, clima político posterior a 1996, en el que hemos visto que el rumbo de las democracias fluctuaba de modo radicalmente imprevisible. Describo también las conexiones entre los diferentes ensayos y su relación con mi propósito global de desarrollar una perspectiva democrática de la justicia que resulte atractiva. El volumen quiere formar un conjunto integrado, pero es también, a la vez, un informe provisional de lo que Isaiah Berlin podría haber descrito como el viaje de un aspirante a erizo.

Si el lector concluye que ando persiguiendo mi propia sombra, o que por las razones que fuere el viaje carece de esperanza o se encuentra mal concebido, tal dictamen no debería ensombrecer a quienes han intentado ayudarme a lo largo del camino. Destacan especialmente mis coautores en los capítulos III, IV y VI: Courtney Jung, Ellen Lust, Mayling Birney y Michael Graetz. Fueron muy generosos con su tiempo al revisar las contribuciones conjuntas. No es necesario señalar que ninguno de ellos está implicado ni en los capítulos de los que no son coautores ni en mi más amplia empresa, que puede que no compartan.

No intentaré hacer un listado aquí de todas las personas que han comentado de modo muy fructífero cuestiones sobre estos ensayos a lo largo de muchos foros. Cada uno de vosotros sois conscientes de ello. Debo, sin embargo, mencionar a quienes han leído partes del manuscrito, o su totalidad, y ofrecido excelentes consejos, algunos de los cuales he seguido. Son Lisa Ellis, David Mayhew, Nicoli Nattrass, Andrzej Rapaczynski, Frances Rosenbluth, David Runciman y Sue Stokes. Reconozco agradecido toda su ayuda. También debo

dar las gracias a Ian Malcolm, que sigue dando lo mejor de sí para que el erizo continúe su camino. Tengo una enorme deuda de gratitud con Ana Arjona, que es el arquetipo platónico de una asistente de investigación. Ha trabajado sin descanso en este proyecto con increíble eficacia, dedicación y buen humor, y todo ello mientras enseñaba, escribía su tesis y cuidaba de sus gemelos. Y además haciendo por mí unas cuantas tareas de investigación. Los fondos para contratarla provienen de la Universidad de Yale, cuyo apoyo aprecio enormemente. Estos agradecimientos quedarían incompletos si no mencionara debidamente la habilidad de Lauren Lepow, la mejor correctora de manuscritos con la que he trabajado nunca.

Los capítulos que siguen llegaron a ser parte de este volumen por varios caminos. Los capítulos IV y V no se habían publicado previamente en inglés, aunque una versión del capítulo V apareció en español con el título «Contención y cosmopolitismo democrático», en *Foro Internacional* 193, vol. 48, núm. 3 (2008). El resto de capítulos se ha publicado en inglés de uno u otro modo, aunque todos han sido revisados sustancialmente para su inclusión aquí. El capítulo I apareció originalmente en una edición de *Two Treatises of Government* y *A Letter Concerning Toleration* de Locke, una edición a mi cargo en Yale University Press en 2003. El capítulo II se basa en una recensión de la literatura reciente sobre la teoría democrática que apareció en *Government and Opposition* 43, núm. 3 (verano de 2008). Una versión anterior del capítulo III vio la luz en *Politics and Society* 33, núm. 2 (junio de 2005). Se ha revisado y actualizado, y los cambios incluyen un epílogo que versa sobre los acontecimientos de los últimos cinco años en Sudáfrica, Oriente Medio e Irlanda del Norte. Una versión algo más corta del capítulo VI apareció en *National Tax Journal* 59, núm. 3 (septiembre de 2006), y se alargó algo, en una versión cercana a la presente, en *Divide and Deal: The Politics of Distribution in Democracies*, editado por Ian Shapiro, Peter Swenson y Daniela Donno (New York: New York University Press, 2008). El capítulo VII está adaptado y actualizado a partir de mi introducción a *Abortion: The Supreme Court Decisions*, 3.^a ed. (Indianapolis: Hackett, 2007). En su forma actual no ha aparecido en inglés, si bien se publicó un texto muy parecido en español: «El derecho constitucional del aborto en los Estados Unidos», en *Doxa* 31 (2008). El capítulo VIII se construye a partir de las críticas y comentarios que recibieron mis obras *Democratic Justice* y *The State of Democratic Theory*, que aparecieron respectivamente en *The Good Society* 11, núm. 2 (junio de 2006) y *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 8, núm. 1 (marzo de 2005). El material con copyright se imprime de nuevo con el pertinente permiso.

INTRODUCCIÓN

DEMOCRACY'S PLACE: UNA REVISIÓN

1. LA DEMOCRACIA EN 1996

Democracy's Place apareció en 1996, un momento embriagador para los partidarios de la democracia en muchas partes del mundo¹. Habían pasado ya cinco años desde el colapso de la Unión Soviética, tiempo suficiente para que la gente comenzara a creer que aquello era real. La desilusión rusa con el Oeste que seguiría al bombardeo de Kosovo y la posterior expansión quedaba aún en el futuro, al igual que el sigiloso renacer del autoritarismo ruso que hemos contemplado en los últimos años. Aún no estaba claro que la mayor parte de las repúblicas asiáticas de la antigua Unión Soviética dejarían de imitar las comparativamente sencillas transiciones a la democracia del Este de Europa. Rusia todavía estaba aturdida tras la dramática transición de Gorbachov a Yeltsin, y buena parte de su población se vio atrapada en el campo magnético del consumismo occidental. Si bien China no daba aún señales de transición política, allí también la planificación central estaba dando paso al capitalismo de mercado —alimentando muchas especulaciones sobre la cercanía de la democratización—. En el antiguo mundo comunista la democracia parecía ponerse en marcha.

No menos sorprendentes que las transiciones del antiguo bloque soviético, en su mayor parte incruentas, eran los desarrollos que se producían en el sur de África. Contra todo vaticinio, en 1990 el gobierno de apartheid de F. W. de Klerk había liberado a todos los prisioneros políticos, legalizado el Congreso

¹ Ian SHAPIRO, *Democracy's Place* (Ithaca: Cornell University Press, 1996).

Nacional Africano y acordado la celebración de unas elecciones que llevaron a Nelson Mandela a la presidencia en abril de 1994. Los observadores más cercanos a la espiral de declive político y económico en Sudáfrica durante los años ochenta difícilmente habrían apostado por semejante desenlace. Para diciembre de 1996 la constitución provisional había sido reemplazada por una permanente que fue ampliamente reconocida como una de las más progresistas del mundo, a pesar de que no mucho antes el nuevo Tribunal Constitucional la había devuelto al Parlamento para que se le realizaran una serie de cambios. Esta probidad procedimental sugería que la nueva democracia sudafricana sería respetuosa con el estado de derecho. Al norte, el devastador genocidio ruandés que había acabado con la vida de más de 800.000 personas estaba amainando. Robert Mugabe, por entonces recientemente reelegido Presidente de Zimbabue, aún no había comenzado a dar muestras del corrupto dictador que llegaría a ser. Thabo Mbeki, vicepresidente del parlamento sudafricano, afirmó que estaba dando sus primeros pasos un renacimiento africano².

Aunque la democracia y el estado de derecho comenzaban a afirmar sus posiciones en los antiguos países soviéticos y en Sudáfrica, en otros lugares el balance resultaba más desigual. En Oriente Próximo, las prometedoras negociaciones entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina que habían generado los Acuerdos de Oslo y su solución de dos Estados en agosto de 1993 habían sido desmanteladas por el asesinato de Isaac Rabin a manos de un derechista insatisfecho en noviembre de 1995. En 1996 aún no se percibían con claridad las dimensiones de la oportunidad perdida, ni tampoco que el conflicto llegaría a deteriorarse cinco años después hasta degenerar en la Segunda Intifada y una masiva escalada de la violencia con Hezbolá en el Líbano y Hamás en Cisjordania y Gaza posteriormente. Aún estaba por llegar la enorme pérdida de prestigio de los Estados Unidos en toda la región que siguió a la invasión de Irak ordenada por George W. Bush en marzo de 2003, y todavía era posible que con un poco de buena fortuna los Estados Unidos negociaran una solución.

En el mismo 1996 América Latina presentaba también un balance variopinto para los defensores de la democracia. Al avance democrático de los años sesenta y setenta le había seguido una época de redemocratización, a pesar de la década perdida por las crisis económicas en los años ochenta. Se habían producido transiciones democráticas en varios países del Cono Sur y en El Salvador, pero la herencia autoritaria no había sido erradicada por completo. Augusto Pinochet, el arquitecto del golpe de 1973 en Chile y dictador autoritario desde entonces, aún era el mando supremo de las fuerzas armadas, posición que retuvo hasta su retiro al Senado en 1998. En 1992 el Presidente peruano Alberto Fujimori había clausurado el Congreso, suspendido la constitución y

² Thabo MBEKI, «I Am an African», discurso sobre la promulgación de la Constitución de Sudáfrica, 8 de mayo de 1996, <http://www.polity.org.za/article/mbeki-i-am-an-african-adoption-of-sa-constitution-bill-1996-08051996-2004-01-01> (última consulta el 22 de julio de 2009).

purgado el cuerpo judicial. Sin embargo, Fujimori obtuvo una confortable reelección con casi dos tercios de los votos en 1995, algo poco atractivo para quienes consideran que la fidelidad al estado de derecho es parte sustancial de la salud democrática a largo plazo. Había motivos para un cauto optimismo en Venezuela. El golpe de Hugo Chávez de 1992 había fracasado, y su elección como Presidente aún quedaba en el futuro. En México, las frágiles instituciones democráticas habían sobrevivido en 1994 a la crisis del peso, dejando entrever que la democracia mexicana tenía raíces más profundas que lo que muchos habían pensado. Algo que se confirmó tras las elecciones del año 2000. El Presidente saliente Ernesto Zedillo admitió la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional, liderando el PRI en la primera cesión del poder tras más de siete décadas.

En muchas democracias veteranas la competición política democrática parecía disfrutar de plena salud en 1996. Poco tiempo atrás Italia y Japón habían realizado importantes reformas electorales, sustituyendo unos sistemas que muchos habían llegado a considerar que fomentaban la corrupción por otros en los que un sistema mixto combinaba la representación proporcional con los distritos de representante único. Nueva Zelanda había adoptado un sistema similar, con un ojo puesto en la producción de gobiernos que reflejaran mejor las preferencias de los votantes³. Dos años antes en los Estados Unidos los demócratas habían perdido el control de las dos cámaras por primera vez en una generación, y sin embargo Bill Clinton derrotó con comodidad a Bob Dole en 1996 y regresó a la casa Blanca. En Inglaterra, el corrupto y desanimado partido conservador que John Major había heredado de Margaret Thatcher estaba dando las últimas boqueadas y el carismático nuevo líder de un reinventado partido laborista esperaba su turno entre bastidores. En India y Japón los monolíticos partidos que habían dominado la escena política durante largo tiempo habían perdido sus monopolios políticos. Parecía que los politólogos podrían prescindir por fin de una categoría tan extraña como «democracias de un solo partido dominante», especialmente inventada para ellos. Para quienes la competencia y la alternancia en el poder son ingredientes vitales de la política democrática, este hecho venía a reflejar una obvia vitalidad democrática.

Un análisis más sistemático de las estadísticas también daba resultados alentadores. Para 1996 había 81 democracias en el mundo, cifra en ascenso desde las 59 del comienzo de la década, que a su vez habían supuesto un sustancial incremento. Desde 1960 hasta mediados de los años ochenta el número de democracias en el mundo había rondado la treintena. Aunque se acercaba al doble de las 19 que existían al final de la Segunda Guerra Mundial, el número de democracias en el planeta parecía haberse estancado. En 1984 Samuel HUNTINGTON expresó el sentir común afirmando que era improbable que llegaran a

³ Véase Takayuki SAKAMOTO, «Explaining Electoral Reform: Japan versus Italy and New Zealand», *Party Politics*, 5, núm. 4 (1999): 419-438.

establecerse muchas más democracias⁴. Para 1996 los hechos habían desmentido a HUNTINGTON con rotundidad. No sólo se había doblado el número de democracias sino que por vez primera la cifra total de gobiernos democráticos en el mundo superaba a la de los no democráticos. En 1974, cuando existían 36 democracias, 100 países eran no democráticos, cifra que había descendido a 85 para 1990, mientras que la de los gobiernos democráticos ascendía a 59. La balanza se movió en 1996 del lado de las democracias, que alcanzaron los 81 países, por 79 de las no democracias. La mayor parte de la población mundial siguió viviendo bajo regímenes no democráticos, pero por primera vez la mayor parte de los sistemas políticos eran democracias⁵.

2. ¿VICTORIA PÍRRICA?

A pesar de los recientes triunfos de la democracia y de lo que parecían ser tendencias positivas, los partidarios de la democracia también tenían motivos para preocuparse en 1996. Aún estaba lejos de quedar claro cuál era la diferencia real y efectiva que suponía la democracia en la vida cotidiana de las personas. Mucha más influencia que la democracia parecía tener la creciente presión que recibían los gobiernos de cualquier franja política para que abrazaran una ortodoxia económica emergente conocida como neoliberalismo. El desarrollo y la aplicación de las políticas neoliberales implicaban conceder una autoridad sin precedentes a unas élites económicas excelentemente formadas que prometían liberar a sus economías de los reguladores sin imaginación ni iniciativa y abrirlas a los ampliamente pregonados beneficios del libre comercio. Una vez expulsado el comunismo de la cancha de juego, salvo en enclaves testimoniales como Cuba o Corea del Norte (y ambiguamente en China), estaba llegando a ser casi imposible para los gobiernos resistirse a la implantación de esas políticas favorables a los intereses del mercado y opuestas a la regulación y la redistribución que viajaban bajo la bandera del neoliberalismo. Según este credo, la pobreza, la desigualdad y las injusticias heredadas que con tanta frecuencia motivan a la gente a exigir avances democráticos se solucionarían mejor gracias a las medidas neoliberales, y las mejoras en pobreza, desigualdad e injusticia serían productos secundarios del crecimiento económico que dichas políticas prometían.

La fe tecnocrática en la sabiduría del mercado iba en ascenso. Economistas políticos y vaticinadores de todos los colores políticos hablaban maravillas sobre las virtudes de la «terapia de shock» en la transición del comunismo al ca-

⁴ Samuel HUNTINGTON «Will More Countries Become Democratic?», *Political Science Quarterly*, 99, núm. 2 (1984): 193-218.

⁵ Estos datos están tomados de «Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2007», <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (última consulta el 2 de junio de 2009). Siguiendo aquí la práctica general, consideramos que un país es una democracia si tiene una puntuación de 6 o más en la escala del propio Polity IV Project.

pitalismo, a pesar de sus evidentes costes en términos humanos⁶. De hecho, un influente comentarista de la izquierda política había defendido que las remodelaciones del mercado deberían acometerse antes de los procesos de democratización, para evitar así que los damnificados por las reformas emplearan su nueva fuerza política para bloquearlas⁷. Esto sucedía en un momento en que los pregonados «Milagros del Este de Asia» se habían registrado en países autoritarios como Hong Kong, Singapur, Corea del Sur, Indonesia, Tailandia y Taiwán, en la democracia parcial de Malasia o en la dudosa democracia del Japón, gobernado sin solución de continuidad por el Partido Liberal Democrático desde su fundación en 1955. Cierta es que estas economías habían practicado políticas proteccionistas con frecuencia, y que estaban controladas por estados intervencionistas cuyas decisiones producían importantes distorsiones del mercado. Pero la auténtica dimensión del coste de esas decisiones no se haría evidente hasta la explosión de la burbuja asiática a finales de los años noventa⁸. En 1996 todo el mundo pensaba en términos de crecimiento económico, objetivo para el cual la democracia se consideraba un factor en el mejor de los casos irrelevante, y con bastante probabilidad irritante.

Los gobiernos de los países en desarrollo, en su deseo de eludir la oposición nacional a las políticas que pudieran atraer inversores internacionales, llegaron incluso a solicitar del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial que les maniataran con draconianos paquetes de medidas que dichas instituciones juzgaban necesarias⁹. El nuevo gobierno del Congreso Nacional Africano en Sudáfrica comenzó a distanciarse de su claramente redistributivo RPD (Programa de Reconstrucción y Redesarrollo) tan pronto como llegó al poder en 1994. Para 1996 el RPD había sido desechado sin mayor ceremonia y reemplazado por el GEAR. El orden de las palabras en el título dejaba bien claras las prioridades del GEAR: *Growth, Employment, and Redistribution* (*Crecimiento, Empleo y Redistribución*) significan una inversión total de la lógica del RPD, que había sido redactado en un pastiche de retóricas posmarxistas y keynesianas,

⁶ Jeffrey SACHS y Wing Thye WOO, «Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe, and the Former Soviet Union», *Economic Policy*, 9, núm. 18 (abril de 1994): 102-145; Jeffrey SACHS, «Privatization in Russia: Some Lessons from Eastern Europe», *American Economic Review*, 82, núm. 2 (1992): 43-48; David LIPTON y Jeffrey SACHS, «Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1 (1990): 75-133; Juan Antonio MORALES y Jeffrey SACHS, «Bolivia's Economic Crisis», en *Developing Country Debt and Economic Performance*, ed. Jeffrey SACHS, vol. 2 (Chicago: University of Chicago Press, 1990), pp. 159-266; y Janos KORNAI, *The Road to a Free Economy* (New York: W. W. Norton, 1990). Para un debate sobre otros economistas neoliberales del periodo, véase Ganez VENELIN, «The "Triumph of Neoliberalism" Reconsidered: Critical Remarks on Ideas-Centered Analyses of Political and Economic Change in Post-Communism», *East European Politics and Societies*, 19, núm. 3 (2005): 343-378.

⁷ Adam PRZEWORSKI, *Democracy and the Market* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

⁸ Por ejemplo, resultaron completamente opacos en su momento para Joseph STIGLITZ. Véase su «Some Lessons from the East Asian Miracle», *World Bank Research Observer*, 11, núm. 2 (agosto de 1996): 151-177, <http://wbro.oxfordjournals.org/cgi/reprint/11/2/151> (última consulta el 9 de junio de 2009).

⁹ Véase James R. VREELAND, *The IMF and Economic Development* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

favoreciendo ahora los incentivos que fomentaran el crecimiento e impulsaran a los agentes del mercado, factores que a su vez generarían empleo y redistribución de los beneficios, según aseguraban¹⁰.

Para mediados de los años noventa una dinámica similar se había ido registrando en un país tras otro de América Latina. Los gobiernos populistas que a finales de los ochenta habían llegado al poder con el respaldo de las clases trabajadoras en Argentina, México y Venezuela rápidamente invirtieron sus políticas proteccionistas e intervencionistas, abrieron sus economías a los mercados internacionales y redujeron las actuaciones económicas de la administración¹¹. No puede olvidarse que se había producido cierta resistencia a la ola de políticas neoliberales. En Venezuela, el gobierno de Carlos Andrés Pérez hubo de afrontar dos golpes de Estado en 1992 antes de ser destituido por el Tribunal Supremo al año siguiente. En Ecuador, las medidas de austeridad del Presidente Abdalá Bucaram provocaron revueltas callejeras que terminaron por hacerle abandonar el gobierno en 1996. En ciertas regiones de Argentina se registraba una considerable inquietud social. Pero en general los cambios fueron aceptados como algo necesario. De hecho, muchos de los gobiernos de izquierdas que se habían embarcado en radicales cambios de rumbo político fueron a continuación reelegidos¹².

La fe en el neoliberalismo tampoco se limitaba a los países poscomunistas o en desarrollo. En Inglaterra y los Estados Unidos, el «nuevo» laborismo y el Democratic Leadership Council (DLC) reinventaron sus respectivos partidos hasta extremos que habrían resultado inimaginables una década antes. El debate en el partido laborista había girado en torno a la posible abolición de la Cláusula IV de su constitución que reclamaba la nacionalización de los medios de producción. Dicha cláusula había sido redactada por Sidney Webb en 1917 y adoptada por el partido al año siguiente. Pero a los ojos de los Nuevos Laboristas, la Cláusula IV era un monstruo antediluviano y la consideraban un símbolo de todas las vulnerabilidades que habían conducido a la derrota del gobierno de James Callaghan ante Margaret Thatcher en 1979 y que había mantenido al laborismo en los márgenes de la lucha política desde entonces, primero bajo el liderazgo izquierdista de Michael Foot y más tarde entre los tímidos remiendos de Neil Kinnock y John Smith. Cuando Tony Blair llegó al liderazgo de los laboristas en 1994, estaba claro que la Cláusula IV, a la que se había opuesto desde mucho tiempo atrás, tenía los días contados.

¹⁰ Asghar ADELZADEH, «From RDP to GEAR: The Gradual Embracing of Neo-Liberalism in Economic Policy», *Transformation*, 31 (1996): 66-95. Como me señaló Nicoli NATTRASS, el GEAR nunca se llegó a llevar a la práctica por completo.

¹¹ Véase Victoria MURILLO, *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

¹² Véase Susan C. STOKES, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

Al otro lado del Atlántico, la histórica paliza recibida por los demócratas en las elecciones al Congreso de 1994 llevaron al poder al DLC, que Bill Clinton había liderado ya desde dos años antes de su elección como Presidente en 1992. Cualquier duda que pudiera quedar sobre la nueva dirección ideológica de los demócratas quedó disipada con su mayoritario apoyo a la Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act de 1996, que había sido diseñada, según afirmó el propio Presidente Clinton en su campaña para la reelección de 1996, para «terminar con el estado de bienestar tal como lo conocemos»¹³. La Aid to Families with Dependent Children, una ley esencial del New Deal promulgada en 1935, fue abolida. La idea del estado de bienestar como un derecho fue reemplazada por programas con plazos delimitados, vinculados al trabajo y con un tiempo de vida de dos años. El mercado era el dueño de la palestra; y en esta situación la gente estaba obligada a nadar en él o hundirse. La sorda cólera que surgió en la izquierda del Partido Demócrata confirmó a los Nuevos Demócratas que estaban en la senda correcta¹⁴.

Pocas cosas importan más en política que el éxito, o al menos la apariencia de éxito. No estaba ni remotamente claro en 1996 qué resultados tangibles podrían derivar de los intentos del Nuevo Laborismo y los Nuevos Demócratas por reinventarse a sí mismos. El ascenso electoral de Tony Blair era aún cosa del futuro, y los demócratas todavía serían mantenidos a raya en la colina del Capitolio durante los doce años siguientes. Pero el hecho de que Clinton y Blair hubieran apostado por ella era una señal de la percepción del éxito de la emergente ortodoxia neoliberal. Al llegar al poder, el Presidente Clinton creó un nuevo Consejo Nacional Económico para poder dirigir la política económica desde fuera de la Casa Blanca y bajo la supervisión de Robert Rubin, un hombre que había pasado los anteriores 36 años escalando los niveles jerárquicos de Goldman Sachs. Primero en el CNE y luego como secretario del Tesoro, Rubin trabajó junto a Alan Greenspan, director de la Reserva Federal al que Clinton había heredado de Ronald Reagan y mantenido en el puesto, en la reducción de déficits, de regulaciones y de barreras al comercio. Las tácticas de Rubin y Greenspan ganaron credibilidad a medida que los déficits, que a principios de los noventa habían sugerido escenarios apocalípticos a grupos como la Concord Coalition, comenzaron a evolucionar a la baja —desde cifras superiores al 4,5 por 100 del PIB en 1992 a inferiores al 1,5 por 100 en 1996, e incluso un proyectado superávit para dos años más tarde, que efectivamente llegó

¹³ Los demócratas del Congreso votaron la redacción final de la ley por una mayoría de 98 a 97, salvo dos de ellos que se abstuvieron. En el Senado los demócratas se dividieron en 25 a favor y 21 en contra, con una abstención. Al votar a favor todos los republicanos del Senado y todos los del Congreso salvo cinco, la ley fue aprobada por abrumadora mayoría. Véase «Vote Tallies: 1996 Welfare Amendments», <http://www.ssa.gov/history/tally1996.html> (última consulta el 8 de junio de 2009).

¹⁴ Véase Barbara VOBEDA y Dan BALZ, «President Seeks Balm for Anger over Welfare Bill», *Washington Post*, 22 de agosto de 1996, p. A1, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/welfare/stories/wf082296.htm> (última consulta el 8 de junio de 2009).

a producirse—¹⁵. La desregulación de los mercados era un lema generalizado de la actividad legislativa durante los años de la administración Clinton. El NAFTA, o *North American Free Trade Agreement* (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) fue aprobado por mayorías de demócratas en las dos cámaras del Congreso¹⁶. La desregulación de las telecomunicaciones le siguió tres años más tarde¹⁷ y a su vez la desregulación de la banca otros tres años después, ambas con apoyo de los dos partidos¹⁸.

Para 1996 la administración Clinton estaba ya haciendo grandes avances de cara a promover las políticas neoliberales en la esfera internacional. En 1995, su fuerte respaldo a la sustitución del GATT, o General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) por la Organización Mundial del Comercio, dedicada a promover el crecimiento económico mediante el libre comercio, dejó claro que la agenda de los Estados Unidos para liberalizar el comercio mundial iba mucho más allá que meros acuerdos regionales como el NAFTA. El modo en que la administración condujo la crisis de la divisa mexicana confirmó su reputación de hábiles gestores de la macroeconomía global. Por ejemplo, cuando los Estados Unidos ofrecieron 20.000 millones de dólares en efectivo y avales de crédito como parte de los 50.000 millones del plan internacional de prevención de un contagioso hundimiento del peso, los republicanos lanzaron apocalípticas profecías sobre el destino de semejante suma, y sin embargo el gobierno de Ernesto Zedillo devolvió todo lo prestado cinco años antes del plazo presupuestado¹⁹. El prestigio de los neoliberales al mando del timón estaba en todo lo alto, a la par del índice Dow Jones, que había más que duplicado su valor durante el primer mandato de Clinton²⁰.

¹⁵ Véase [usgovernmentsspending.com](http://www.usgovernmentsspending.com/federal_deficit_chart.html), http://www.usgovernmentsspending.com/federal_deficit_chart.html (última consulta el 8 de junio de 2009).

¹⁶ La Cámara de Representantes aprobó el NAFTA el 17 de noviembre de 1993, por 234 votos a 200. Los demócratas emitieron 156 votos a favor y 102 en contra, <http://clerk.house.gov/evs/1993/roll575.xml> (última consulta el 22 de diciembre de 2009). El Senado aprobó la ley pocos días más tarde, por 61 votos contra 38. Los demócratas emitieron 28 votos en contra y 27 a favor http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=103&session=1&vote=00395 (última consulta el 22 de diciembre de 2009).

¹⁷ La Telecommunications Act fue aprobada en 1996 en la Cámara de Representantes con un resultado de 414 contra 16 y en el Senado por 91 contra 5. «The Fallout from the Telecommunications Act of 1996: Unintended Consequences and Lessons Learned», *Common Cause Education Fund Report*, 9 de mayo de 2005, http://www.commoncause.org/atf/cf/_por_1007B8A2D1D15-C65A-46D4-8CBB-2073440751B5_por_1007D/FALLOUT_FROM_THE_TELECOMM_ACT_5-9-05.PDF (última consulta el 22 de diciembre de 2009).

¹⁸ El Senado aprobó la ley por 90 votos frente a 8. David LEONHART, «Washington's Invisible Hand», *New York Times*, 26 de septiembre de 2008, <http://www.nytimes.com/2008/09/28/magazine/28wwln-reconsider.html> (última consulta el 22 de diciembre de 2009).

¹⁹ David SANGER, «Mexico Repays Bailout by U.S. Ahead of Time», *New York Times*, 16 de enero de 1997, <http://www.nytimes.com/1997/01/16/business/mexico-repays-bailout-by-us-ahead-of-time.html?pagewanted=all> (última consulta el 8 de junio de 2009).

²⁰ «Dow Jones Industrial Average (DJIA) History», <http://www.nyse.tv/dow-jones-indus-trial-average-history-djia.htm> (última consulta el 9 de junio de 2009).