

DE LA RAZÓN DE ESTADO A LA RAZÓN DE MERCADO

José Antonio Lozano Díez

SUMARIO: I. *El Estado moderno*. II. *La monopolización de lo público*. III. *El nuevo citizen*. IV. *La disyuntiva libertad-igualdad*. V. *Burocratización*. VI. *Welfare State: perfeccionamiento del sistema*. VII. *Razón de Estado y sistema jurídico*. VIII. *La razón de mercado*. IX. *Control del sistema macroeconómico*. X. *La tecnocracia*. XI. *Globalización e interdependencia*. XII. *El logos del mercado*. XIII. *La insuficiencia de la razón de mercado*.

I. El Estado moderno

Para desarrollar el tema *razón de Estado*, tal como se entiende aquí, es necesario antes que nada definir con la mayor claridad el supuesto previo —*el Estado*—. La precisión no es vana, ya que tratándose de conceptos polisémicos,¹ es importante indicar a qué nos referimos con el fin de alcanzar de forma adecuada los fines de este trabajo. Así como el artista que pretende dibujar un paisaje requiere fijar su atención en un punto determinado para dar belleza y coherencia a su obra, la delimitación de los términos permite construir una totalidad unitaria y con sentido propio, más aún tratándose de un proyecto en el que se construyen puentes entre la filosofía, la política, el derecho y la economía.

La palabra “Estado” puede ser empleada para referirse a una idea filosófica, a una forma perenne de comunidad humana,² o a un fenómeno específicamente moderno.³ Estas diferentes acepciones, aunque complementarias, precisan ser cuidadosamente distinguidas.

¹ Clavero, Bartolomé, *Razón de Estado, razón de individuo, razón de historia*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 15-59.

² Krader, Lawrence, *La formación del Estado*, Nueva Colección Labor, Barcelona, 1972, pp. 25-51.

³ Poggi, Gianfranco, *The Development of the Modern State*, Hutchinson of London, Londres, 1978, pp. 1-15.

Desde el ángulo de la justicia, el Estado como *forma perenne* no es solamente una necesidad impuesta al hombre, ni una forma de actividad a la que, en cualquier caso, se compromete, sino también un problema permanente, el problema del derecho.⁴ En este sentido, el Estado implica una lucha para establecer un orden que no sólo evite la anarquía, sino que sea también genuino, auténtico y justo; y no deformado, falso y despótico.

Como *idea filosófica* surge a finales del siglo XVIII y principios del XIX, tras la Revolución Francesa y la Industrial, con una importante distinción: la que lo diferencia de la sociedad civil.⁵ La sociedad civil en este contexto no se refiere a la unión fundamental de los seres humanos establecida por el Estado, sino más bien a la red de interacción e intercambio formada por los individuos al ejercer el derecho a perseguir a su manera la satisfacción de sus necesidades particulares.⁶

Hegel fue uno de los primeros en articular esta distinción al afirmar en la *Filosofía del derecho*, que no debía confundirse el Estado con la sociedad civil.⁷

El “Estado totalitario” del siglo XX puede ser interpretado como el signo de un movimiento para acabar con estas distinciones que se han desarrollado históricamente. En este contexto, el Estado viene a reabsorber a la sociedad civil (ciertamente de forma grosera) como escenario de actividad espontánea; el propio Estado está subordinado a un partido que generalmente está a su vez subordinado a un líder paternalista.⁸

El análisis del Estado como fenómeno histórico universal y como concepto filosófico necesita ser completado con una visión del Estado

⁴ Ors'D, Álvaro, *Nueva introducción al estudio del derecho*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1999, pp. 17-23.

⁵ Zafra Valverde, José, *Teoría fundamental del Estado*, Digitalia, 3a. ed., Pamplona, 1998, pp. 55-60.

⁶ Linz, Juan J., “Las diversas formas del Estado y la sociedad civil”, *Sociedad civil o Estado ¿Reflujo o retorno de la sociedad civil?*, Fundación Friederich Ebert, Madrid, 1988, pp. 31-54.

⁷ Hegel, Georg Wilhelm Friederich, *Principios de la filosofía del derecho o derecho natural y ciencia política*, trad. Juan Luis Vermol, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1975, pp. 227-235.

⁸ Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 608-617.

como *fenómeno específicamente moderno*.⁹ Concretamente este es el sentido que durante el desarrollo del presente trabajo abordaremos.¹⁰

Por Estado entendemos la forma de asociación política que comenzó a emerger lentamente y sin coherencia a partir del siglo XV y que difiere de sus predecesoras —griega, romana y medieval—. ¹¹ La idea y la práctica del Estado moderno se fraguó a partir del conflicto en que se vieron envueltos los estamentos siguientes: los parlamentos medievales que los gobernantes centralizadores intentaron suprimir o subordinar (como en Francia), ¹² la Iglesia, en la medida en que los gobernantes trataban de conseguir su autoridad y extender, así, su función moral en relación con sus súbditos (como en la Alemania de la Reforma), ¹³ y los nobles, quienes o bien eran atraídos al servicio del príncipe como miembros de la administración real (como en Italia o Suecia), o bien cedían su influencia ante una burguesía que ascendía en la forma de funcionariado poderoso (como en Francia). ¹⁴

El término “Estado” comenzó a ser utilizado poco a poco, pero con escasa precisión o coherencia, reflejando en parte la complejidad de la nueva experiencia y, en parte, los diferentes sentidos de la palabra latina *status*. ¹⁵

⁹ Maciver, R. M., *The Modern State*, Oxford University Press, Londres, 1960, pp. 5-22.

¹⁰ Al respecto, Maravall señala: “No hay manera de comprender al hombre de la modernidad sin entender el Estado que, como construcción política propia del mismo, caracteriza su modo de convivencia, establecido sobre un fondo de relaciones conflictivas en las grandes sociedades territoriales. En el Estado se proyecta la mentalidad moderna y, a su vez, ésta viene en gran parte configurada por el Estado”. Maravall, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social*, t. I, Alianza Editorial, 2a. ed., Madrid, 1986, p. 13.

¹¹ *Ibidem*, pp. 33-79.

¹² Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 249. Sobre este particular, el autor señala: “En todos los reinos creció el poder regio a expensas de las instituciones rivales —nobleza, parlamentos, ciudades libres o clero— y en casi todos los países el eclipse del sistema representativo medieval fue permanente”.

¹³ Cole, G. D. H., *La organización política. Doctrinas y formas*, trad. Alfonso Reyes, Fondo de Cultura Económica, 5a. ed., México, 1961, pp. 19-26. En la p. 20 se menciona la importancia adquirida por *El Príncipe* de Maquiavelo para estos efectos: “*El Príncipe* de Maquiavelo, insistiendo en la idea del nacionalismo y abriendo perspectivas ilimitadas al poder secular, vino a ser el manual secreto de los monarcas ambiciosos que se lanzaron a construir fuertes Estados nacionales sobre las ruinas del Imperio Universal y de la Iglesia Universal”.

¹⁴ García Pelayo, Manuel, “Burocracia y tecnocracia”, *Obras completas*, t. II, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 1389-1391.

¹⁵ Maravall, *op. cit.*, pp. 13-29.

Dos son las contribuciones dignas de mención en la clarificación del carácter de la nueva asociación política: Maquiavelo que consideró el Estado como un reino autónomo y secular que actúa con arreglo a una moralidad excepcional —“*razón de Estado*”—,¹⁶ y Juan Bodino, que resaltó su atributo de *soberanía*, un poder único y absoluto que implica la capacidad de hacer, aplicar y garantizar la ley.¹⁷ Ambos conceptos, pero sobre todo el de la soberanía, llegan en último término a la autorreferencialidad.¹⁸

En otras palabras, siguiendo la doctrina de la soberanía que desarrollaron Bodino y Hobbes en los siglos XVI y XVII, un Estado debe suponer una magistratura pública o persona dotada de un derecho indiscutible y de un poder para decidir la resolución de una situación extrema.¹⁹ En este sentido debe de ser un cuerpo autónomo. No puede constituir un conglomerado laxo o una estructura compuesta que se mantiene unida mediante cierto pacto tácito o abierto entre las partes, responsable de su desintegración *in extre-*

¹⁶ Aun cuando esto es universalmente reconocido, Nicolás Maquiavelo nunca utilizó el término, ya que: “Aun cuando gustaba de los tópicos enérgicos y cargados de contenido, y aun cuando acuñó muchos, no sintió, sin embargo, la necesidad de una expresión precisa para las ideas supremas que ocupaban su ánimo, cuando éstas le parecían evidentes y le absorbían totalmente”. Meinecke, Friederich, *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, trad. Felipe González Vincen, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, p. 31.

¹⁷ Bodino, Juan, *Los Seis Libros de la República*, Aguilar Ediciones, colección Biblioteca de iniciación jurídica, Madrid, 1973, Libro I, Cap. VIII, pp. 46 y ss.

¹⁸ “La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República (...) la República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano (...) la soberanía no es limitada, ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo (...) El verdadero soberano es aquél que da las leyes al sujeto sin su consentimiento y que él mismo no está obligado a obedecer sus propias leyes. *Ibid.*, p. 46.

¹⁹ En este sentido Bodino afirma: “Este poder es absoluto y soberano, porque no está sujeto a otra condición que obedecer lo que la ley de Dios y la natural mandan”, *ibidem*.

Hobbes, por su parte, señala: “En cuarto lugar, como cada súbdito es, en virtud de esa institución —refiriéndose al contrato social—, autor de todos los actos y juicios del soberano instituido, resulta que cualquiera cosa que el soberano haga no puede constituir injusticia para ninguno de sus súbditos, ni debe ser acusado de injusticia por ninguno de ellos (...) Es cierto que quienes tienen el poder soberano pueden cometer injusticia e iniquidad, pero no injusticia o injuria en la auténtica acepción de estas palabras”. Hobbes, Thomas, *Leviathan*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990, 2a. parte, cap. XVIII, p. 145.

mis.²⁰ No puede estar subordinado a la decisión de otros cuerpos cuando la crisis estalla.²¹

La idea de soberanía significa que hay una clara línea que separa lo *público* y lo *privado* en el seno del cuerpo político, y también una esfera muy delimitada entre un cuerpo político y otro.²²

Significa que el derecho en el cuerpo político se convierte más que nunca en un “derecho positivo” o creado por el gobernante.²³ El problema de la relación del Estado como aparato de poder, preocupado por su eficaz ejercicio, y el Estado como institución legal, ha obsesionado desde entonces a la teoría y la práctica del Estado moderno.

En la práctica, la “construcción del Estado” se vio acompañada de un conflicto, una incertidumbre y un fracaso inmensos, y aun persisten los desacuerdos en que el Estado moderno alcanza su madurez.

Hay quien propone que el Estado moderno nace con Federico II de Suabia,²⁴ otros que con los reyes católicos en España,²⁵ otros en las ciudades-república de la Italia septentrional del Renacimiento,²⁶ otros en Prusia en 1740, tras la subida de Federico Guillermo en 1740 y su idea de sí mismo como el “primer servidor del Estado y su principal burócrata”,²⁷ otros en Francia tras la radical elimina-

²⁰ “Según el sentir de Hobbes, la primera necesidad de toda sociedad es el orden, y en consecuencia, un poder armado de autoridad absoluta para mantener el orden”. Cole, G. D. H., *op. cit.*, p. 27.

²¹ En términos de Hobbes, la división destruye al poder: “Estos son los derechos —refiriéndose al de legislar, juzgar, hacer la guerra y la paz, escoger consejeros y ministros, recompensar y castigar, etcétera—, que constituyen la esencia de la soberanía, y los signos por los cuales un hombre puede discernir en qué hombres o asamblea de hombres está situado y reside el poder soberano. Son estos derechos, ciertamente, incommunicables e inseparables”. *Op. cit.*, Hobbes, Thomas, cap. XVIII, p. 148.

²² Sorensen, Max, *Manual de derecho internacional público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 34.

²³ Austin, John, *Sobre la utilidad del estudio de la jurisprudencia*, trad. Felipe González Vincen, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951, p. 27.

²⁴ García Pelayo, Manuel, “Federico II de Suabia y el nacimiento del Estado moderno”, *Obras completas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 1119 y ss.

²⁵ Echevarría Moreno, José María, *Fernando el Católico*, Plaza y Janés, Madrid, 1981, pp. 177 y ss.

²⁶ Heller, Herman, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 142.

²⁷ Braun, Rudolf, “Taxation, Sociopolitical Structure, and State Building: Great Britain and Brandenburg Prussia”, *The Formation of National States in Europe*, Ed. Charles Tilly, Princeton University, Princeton, New Jersey, 1975, pp 24, 243 y ss.

ción del legado patrimonial y feudal con la revolución de 1789,²⁸ etcétera.

En suma, esas experiencias contribuyeron al surgimiento gradual de la idea de un Estado, abstracto e impersonal, que controla un territorio consolidado y posee un sistema de cargos que se diferencia del de otras organizaciones que operan en el mismo territorio.²⁹

Max Weber reflejó este fenómeno cuando se refirió a la autoridad racional legal como el tipo de autoridad dominante en el mundo moderno, desplazando a la autoridad tradicional y carismática, y a la burocracia como su expresión estructural.³⁰

En el siglo XVIII los cameralistas alemanes y los fisiócratas y *philosophes* franceses contribuyeron a la difusión de la idea de cargo público como una relación profesional con un Estado abstracto e impersonal, dedicado a la mejora social y al bienestar público.³¹ Durante el siglo XIX, letrados franceses y alemanes, marcadamente influidos por el derecho romano y su distinción entre lo público y lo privado (*res publica* y *res privata*), elaboraron un cuerpo de derecho público relativo al Estado abstracto impersonal.³²

El derecho público proporcionó principios para guiar la legislación y administración, y fue aplicado por un sistema diferenciado de tribunales administrativos. De esta forma, se estableció la íntima relación entre ley y Estado (*Rechtsstaat*) en la Europa continental moderna.³³

²⁸ Skocpol, Theda, *States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*, Cambridge University, Cambridge, 1979, pp. 48-59.

²⁹ A pesar de que la aparición del poder estatal monolítico se produjo según formas y etapas muy distintas en las diversas naciones, cuyo análisis histórico excede el objeto del presente estudio, podemos señalar ciertos rasgos comunes: los reyes apoyados económicamente por la próspera burguesía, que veía en la monarquía la protección de sus intereses en contra de los demás factores de poder, comenzaron a hacer desde fines del siglo XIII lo que siempre habían deseado: expropiar para sí todo el poder, todas las funciones públicas, todas las regulaciones. Lucharon y vencieron a sus opositores uno por uno. Heller, Herman, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp. 142 y ss.

³⁰ Weber, Max, *Political Writings*, Cambridge Texts in the History of Political Thought, Nueva York, 1994, pp. 309-369.

³¹ *Op. cit.*, Touchard, Jean, pp. 320-322.

³² Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. Fernando de los Ríos, Albatros, Buenos Aires, 1954, pp. 451-472.

³³ Bidart Campos, Germán José, *Derecho político*, Aguilar, Buenos Aires, 1961.

A pesar de esta primitiva falta de claridad y del lento y desigual desarrollo, durante el siglo XIX fue posible coincidir sobre las características básicas del Estado como forma de asociación política. El Estado poseía un carácter territorial distintivo como entidad en el seno de un sistema de Estados soberanos; su poder tenía una cualidad especial (su soberanía); disponía de unos extraordinarios recursos de poder físico que iban en aumento; se distinguían por el poder peculiar de los vínculos entre sus miembros y sus fines.³⁴ Desde nuestro punto de vista, se trata de una realidad compleja que implica al poder, el derecho y la legitimidad que se condicionan en una especie de círculo autorreferencial adaptado a la circunstancia histórico social mediante formas concretas.³⁵

En suma, desde cualquiera de estos puntos de vista, *la existencia del Estado implica la expropiación de ciertos instrumentos de control a las fuerzas sociales “irracionales” por un poder político central y la adaptación de la vida de ese conjunto social a un sistema de gestión que con el paso del tiempo ha ganado en complejidad hasta llegar a la figura del Welfare State, tan extendida en el siglo XX hasta la década de los ochenta.*

El Estado en este sentido es un *artefacto instrumental*, ya que por una parte surge del ingenio humano, independientemente de que la vía de acceso sea el despotismo, el consenso democrático o el movimiento de *elites* y, por otra, posee una finalidad propia que por lo visto hasta aquí podríamos resumir en la ordenación social en torno

³⁴ Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 92.

³⁵ En opinión de Gonzalo Fernández de la Mora y Mon: “Algunos tratadistas de derecho público, poco expertos en metafísica, confunden el concepto abstracto con la cosa concreta; es decir, la idea del Estado con tal Estado. Pero no es lo mismo la noción de hombre que la del individuo Juan. Lo primero es un ente de razón que sólo existe en nuestra mente, y lo segundo es algo real y exterior a nosotros. Lo primero se aplica a innumerables ejemplares distintos; lo segundo denomina exclusivamente un ser irrepetible. El valor metafísico de un concepto, sea cual fuere, depende de algo previo y extremadamente sutil: una teoría de los universales. Cuando muchos juristas se pregunta si el Estado es un *ens fictum* están solapando el ámbito de los hechos con el de las abstracciones. Y esta confusión es difícilmente evitable cuando se intenta, como es habitual, una definición jurídico-formal del Estado. Fernández de la Mora y Mon, Gonzalo, *Del Estado ideal al Estado de razón, Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Eosgraf, Madrid, 1972, p. 60.

a un sistema teóricamente autónomo de control político y gestión de gobierno.³⁶

II. La monopolización de lo público

En la búsqueda de razones justificativas de la existencia del Estado moderno, este *aparato instrumental* que se mencionaba en líneas anteriores, se encuentran motivos fundamentalmente históricos, es decir, se trata de una realidad que no existía, emergió en una época histórica determinada y puede representar el modo pleno de organización social o una coyuntura pasajera.³⁷ Debido a los límites de este trabajo y con intención de dar una idea por la que se entienda el nacimiento del Estado moderno, se hará referencia al periodo histórico inmediato previo y al momento en que ocurrió.

Como ya se ha explicado, la división histórica por periodos y el referirse a un momento determinado de nacimiento del Estado moderno son únicamente categorías conceptuales con carácter de herramientas, de las que no se debe derivar una explicación pormenorizada de los acontecimientos.

Durante la Edad Media el poder político no tiene un carácter absoluto, sino más bien limitado. Las funciones que se derivaban del ejercicio del poder estaban extraordinariamente limitadas: no existía un soberano o señor sino muchos, cada uno de los cuales ejercía con plenitud las funciones que le eran propias, pero solamente esas, y se

³⁶ “El Estado es un artefacto instrumental, que el hombre proyecta, proyecta, realiza, pone a punto y emplea para lograr algo que está más allá del Estado, el bien común. El Estado no se justifica por sí mismo, como la obra de arte, sino por su rentabilidad; no es un lujo superfluo. Nadie se da una autoridad y unos códigos por el placer de sentirse sometido y limitado. Se da ese corselete, en parte férreo, como recurso para evitar males mayores y obtener otros bienes. Nadie se conforma con que su Constitución sea simétrica, coherente y bella como un bajorrelieve o un teorema; espera que le sirva”. *Idem*, pp. 63-64.

³⁷ Aun cuando sigue siendo extendida la idea de que el Estado como forma de organización social representa algo así como el “fin de la historia”, idea correspondiente a la modernidad, actualmente fenómenos como la globalización, el comunitarismo han dado como consecuencia una corriente de pensamiento distinta en la que el Estado es una “forma transitoria del orden político” (Norbert Bilbeny) que ha llegado a un momento de crisis (Daniel Bell).

encontraba a su vez frenado en el ejercicio de su potestad por el sometimiento a otro señor, y así sucesivamente.³⁸

La llamada por Hegel “poliarquía” medieval es fruto de la desorganización política y social originada por la caída del imperio romano de occidente, la consecuente invasión de los pueblos germánicos y el estado de profunda debilidad política y económica que sufría la Europa de entonces, vulnerable ante sus sucesivos enemigos: los vikingos, el Islam, la peste. Es de este modo explicable que los nuevos esquemas sociales tuvieran un tinte militar: el pacto de vasallaje (origen del feudalismo) era celebrado por un siervo o vasallo, para ofrecer su persona a cambio de protección a un “señor” poderoso, por lo general un terrateniente.³⁹ Poderoso porque la tierra era el único medio importante de riqueza. El dinero y demás patrimonio intangible no cobraron relevancia sino hasta fines de la Edad Media. El esquema de dominación medieval no era piramidal, sino que asemejaba más una red de jerarquías, ninguna absoluta.⁴⁰

“*Sieur, sire, seigneur* tienen la misma raíz; *souverain* y *suzerain* tienen otra, estrechamente emparentadas. *Seigneur* viene de *seniorem*; *sire* y *sieur*, de *senior*: los tres términos derivan de la palabra *senex* y comportan la idea de superioridad unida a la idea de vejez. Por otra parte, el latín popular *superanum*, derivado de *super*, ha dado soberano, mientras que *suzerain* deriva de la raíz *sus*. La misma idea de estar por encima, superioridad, corresponde a las dos palabras. Todos estos términos han sido utilizados indistintamente en el uso común. Un padre era llamado el *sire* de su hijo, lo que aún se utiliza en Inglaterra de los caballos y los perros de caza; un marido era llamado *souverain* de su mujer o su señor, mientras que a un rey se le llamaba *mon Sieur*. Lo que la Edad Media sentía y expresaba era que cada hombre tenía un superior. Que este superior fuera su *seignur*, su *suzerain*, su *souverain*, no importa. Y lo mismo era un señor, un *seigneur*, un *suzerain*, un *souverain*. La sociedad ofrecía así a la vis-

³⁸ Maciver, R. M., *op. cit.*, p. 17.

³⁹ Sabine, *op. cit.*, p. 38.

⁴⁰ *Ibidem*.

ta lo que Agustín Thierry ha llamado con gran acierto: ‘una gran cadena de deberes’”.⁴¹

En este sentido se creaban relaciones cercanas, derivadas en primer término del pacto de vasallaje, pero extensivas a todo el conglomerado social.

“La clave de la organización feudal reside en el hecho de que en un periodo de desorden que se aproximaba con frecuencia a la anarquía eran imposibles grandes unidades políticas y económicas. En consecuencia, los gobiernos tendían a ser de tamaño reducido, que comparado con los modelos romano y moderno es pequeño, pero que era viable en aquellas circunstancias (...) La organización de la sociedad y del gobierno era fundamentalmente local. Sobre ese cimiento estaba constituida la organización feudal típica. En un estado de desorden continuo y en una situación en la que los medios de comunicación eran de lo más primitivo, un gobierno central no podía cumplir ni siquiera obligaciones tan elementales como la salvaguardia de la vida y la propiedad. En tal situación el pequeño propietario o el hombre de poco poder no tenía sino un recurso: encomendarse a alguien suficientemente fuerte para protegerle. La relación así formada tenía dos aspectos: era a la vez una relación personal y una relación de propiedad. El hombre de poco poder se obligaba a prestar servicios al señor a cambio de su protección, y le entregaba la propiedad de su tierra, convirtiéndose en vasallo con la condición de pagar una renta en forma de servicios o de productos. La propiedad y el poder del señor se engrandecían de este modo, en tanto que el vasallo tenía tras sí un patrono poderoso cuyo interés y cuya obligación consistían en protegerle”.⁴²

Posteriormente se diversificó este pacto de vasallaje hasta llegar a la entrega en forma de feudo no únicamente tierras, sino cargos burocráticos y hasta judiciales.

Por otra parte, el rey tenía una autoridad muy reducida, de tal modo que carecía de *potestas legibus soluta* que es la que caracteriza especialmente al que detenta la soberanía. El monarca medieval no era

⁴¹ Jouvenel, Bertrand de, *La Soberanía*, Ed. Rialp, Col. Biblioteca del pensamiento actual, 1957, pp. 304 y 305.

⁴² *Op. cit.*, Sabine, p. 181.

legislador, sino juez; la función más característica de su autoridad radica precisamente en resolver “en apelación” cuantos litigios le son presentados a tal efecto.⁴³ Y la merma más significativa de su poder viene constituida por la obligación de respetar las costumbres y los pactos.

Así las cosas, podemos observar en el respeto de los pactos y privilegios medievales uno de los orígenes de la moderna concepción de la libertad política.⁴⁴ Lo que hará el moderno Estado de Derecho será objetivar y generalizar mediante el ordenamiento jurídico, todos los derechos subjetivos.⁴⁵

Sin embargo, las circunstancias político económicas de Europa cambiaron lentamente a partir del siglo XI y con mayor rapidez desde el XIII. Las transformaciones fueron muchas, pero cabe señalar algunas de relevancia: el retroceso del Islam y los vikingos como amenaza inminente trajo la anhelada paz que fomentó un aumento en las actividades comerciales y manufactureras, todo junto con la apertura de rutas comerciales hacia oriente, consecuencia en gran parte de las cruzadas, pero también de un nuevo espíritu de aventura y afán de riqueza que bullía en la parte de la juventud que se encontraba libre de las ataduras feudales. Este es el incipiente nacimiento

⁴³ *Ibid.*, p. 342.

⁴⁴ Bluntschli afirma: “El Estado feudal también era Estado de Derecho, puesto que un entresijo de derechos subjetivos y privilegios de variada índole impedía a veces toda acción política, toda intervención personal del monarca”. Citado por Legaz Lacambra, Luis, *El Estado de Derecho en la actualidad*, Col. Biblioteca General de Legislación y Jurisprudencia, Reus, Madrid, 1934, pp. 14 y ss.

⁴⁵ Herman Heller señala: “Es patente el hecho de que durante medio milenio, en la Edad Media no existió el Estado en el sentido de una unidad de dominación, independientemente del mundo interior y exterior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios y claramente delimitada en lo personal y territorial... Casi todas las funciones que el Estado moderno reclama para sí hallábanse entonces repartidas entre los más diversos depositarios: La Iglesia, el noble propietario de tierras, los caballeros, las ciudades y otros privilegiados (...) Al soberano monárquico feudal le vienen a quedar sólo muy pocos derechos inmediatos de dominación (...) Los reinos y territorios en la Edad Media eran, tanto en lo interior como en lo exterior, unidades de poder político, por decirlo así, sólo intermitentemente e incluso, durante siglos, sólo excepcionalmente (...) Su poder —continúa, refiriéndose al territorio sobre el cual ejercía el monarca su potestad— estaba limitado, en lo interno, por los numerosos depositarios de poder feudales, corporativos y municipales y en lo exterior, por la Iglesia y el Emperador”. *Op. cit.*, Heller, pp. 145 y ss.

de una clase que no tenía cabida en la antigua ordenación medieval: la burguesía.⁴⁶

El redescubrimiento de los filósofos griegos y del derecho romano originaron un nuevo ambiente cultural, visible en las recién fundadas universidades. El arte es un buen reflejo de lo sucedido: las antiguas edificaciones románicas de anchos muros con apariencia de fortificaciones resistentes a los embates del invasor, fueron sustituidas por las frágiles estructuras góticas, de traza etérea y mística, cuyas complicadas florituras de piedra se unían en ojivas cercanas a lo celestial.⁴⁷

En este ambiente, que preparó eficazmente el Renacimiento surgieron circunstancias que gestaron lo que posteriormente se conocería como Estado moderno. El rey fue considerado ahora no como un simple señor feudal con cierta preeminencia entre los demás, sino como un verdadero “emperador dentro de su territorio”.

Como se comentó en líneas anteriores, a pesar de que la aparición del poder estatal monolítico se produjo según formas y etapas muy distintas en diversas naciones, cuyo análisis histórico excede el objeto de este trabajo, se pueden señalar ciertos rasgos comunes: los reyes apoyados económicamente por la próspera burguesía, que veía en la monarquía la protección de sus intereses en contra de los demás factores de poder, comenzaron a hacer desde fines del siglo XIII lo que siempre habían deseado: expropiar todo el poder, todas las funciones públicas, todas las regulaciones. Lucharon y vencieron a sus opositores uno a uno.⁴⁸

Por lo que hace a la Iglesia como factor de poder rival del monarca, se puede apreciar el modo en que se vio obligada a retroceder continuamente ante el embate de los reyes con un ejemplo bien conocido: las disputas sostenidas entre Felipe el Hermoso y el papa Bonifacio VIII, a consecuencia de las cuales la Iglesia no tuvo más el

⁴⁶ Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 22.

⁴⁷ *Op. cit.*, Sabine, p. 167.

⁴⁸ A este respecto expone Sabine: “En todos los reinos creció el poder regio a expensas de las instituciones rivales —nobleza, parlamentos, ciudades libres o clero— y en casi todos los países el eclipse del sistema representativo medieval fue permanente”. *Op. cit.*, Sabine, p. 265.

poder tradicional de antaño, ni siquiera en lo referente al nombramiento en los cargos eclesiásticos, situación que con el paso de los siglos se fue exacerbando. El proceso culminó primeramente en Inglaterra cuando Enrique VIII convirtió a la Iglesia británica en una oficina gubernamental, rompiendo toda relación con Roma y auto-proclamándose jefe de ella. En Francia el movimiento análogo fue el galicanismo de Luis XV, que estuvo cerca de repetir la expropiación que hiciera Enrique VIII.⁴⁹

También se oponía a la cristalización del poder real el emperador del Sacro Imperio Romano Germánico, heredero del imperio carolingio, gobernante en algunas ciudades del sur de Alemania y del norte de Italia, opacado tradicionalmente por la nobleza y el clero. Dicho emperador fue repetidamente derrotado, no únicamente ante los reyes, sino ante su tradicional enemigo, el Papado.⁵⁰

Beneficiarias del debilitamiento del Imperio fueron las ciudades libres, principalmente mercantiles, constituidas por burgueses y mercaderes prósperos, que posteriormente entrarían dentro de la esfera estatal monárquica, siendo en sí mismas un pequeño Estado, análogo al moderno.⁵¹

Por su parte, la nobleza fue rindiéndose ante un monarca con tintes de absolutismo, al más puro estilo de los emperadores romanos, en

⁴⁹ Según Paul Janet “La querella entre Bonifacio VIII y Felipe el Hermoso es la más célebre del siglo XIV y una de las más importantes; pero no fue sola ni la última; el Papado no se dejó vencer de una vez; tenemos que recordar las querellas habidas entre Enrique VIII y Clemente VI, Luis de Baviera y Juan XXII. Con ocasión de estas grandes querellas se compusieron los grandes escritos polémicos del siglo XIV, ya en Francia, ya en Italia. Janet, Paul, *Historia de la ciencia política en sus relaciones con la moral*, Ed. Daniel Jorro, Madrid, 1910, t. I, p. 443.

⁵⁰ Un momento clave fue la derrota de Enrique IV consumada por el papa Gregorio VII que lo excomulgó y liberó a todos los nobles subordinados a él mediante el pacto de vasallaje, promoviéndose así insubordinación general en su contra y obligándolo a humillarse ante el Papa en una ceremonia pública celebrada en el castillo de Canosa, aunque las hostilidades continuaron después con el mismo Enrique IV y su sucesor Federico II que tuvo que enfrentar el conflicto de las ciudades de güelfos y gibelinos, las primeras apoyando al Papado y las segundas al Imperio. Sin embargo, después de la muerte de Federico II en 1250 el Imperio se debilitó grandemente y nunca llegó a recuperarse, al grado de que a fines del siglo XVI el título mismo de emperador no era más que una pálida sombra del pasado, desposeída de toda efectividad.

⁵¹ Sabine, *op. cit.*, p. 203.

los que debieron haberse inspirado. Los medios reales de autoridad y administración, que eran posesión privada de los señores feudales, se convirtieron en propiedad pública.

Hasta aquí hemos expuesto de forma general el proceso de surgimiento del Estado moderno subrayando algunas diferencias con lo que se ha denominado el feudalismo. Como puede concluirse, el nacimiento de esta realidad sociopolítica es fruto de una tendencia histórica a favor de la centralización del poder en manos de un monarca absoluto; la idea de su superioridad evolucionará en el renacimiento, donde encontramos como defensores del poder estatal a Maquiavelo y Bodino, que insisten en la superioridad del monarca sobre los demás factores reales de poder.

Si bien es cierto que pueden distinguirse tres fases fundamentales en el proceso constitutivo del Estado moderno: la de concentración del poder, en la que el poder político se erige como soberano, e incluso como absoluto; la del constitucionalismo liberal, cuyo objetivo es la limitación de ese poder, tanto mediante su división interna como la de la delimitación estricta de su campo de competencia y la fase de democratización.⁵² La que resaltamos es la primera, ya que las dos siguientes son simples frenos y matizaciones sobre una realidad política existente.

En este sentido, el Estado se vuelve el gran expropiador que centraliza lo público, y lo privado lo vuelve público en un sistema de gestión único al cual van todos los problemas que antes se resolvían de formas distintas por personas diferentes.⁵³ Así se convierte en un artefacto al servicio del poder.

⁵² Cruz Prados, Alfredo, *Ethos y Polis, bases para una reconstrucción de la filosofía política*, Eunsa, Pamplona, 1999, p. 44

⁵³ Según García Pelayo: “Vistas las cosas en términos histórico-universales (...) nos permiten calificar al Estado como el mayor expropiador de la historia. No sólo reconoce ningún poder universal, sino que expolia al Imperio de los derechos mayestáticos para ejercerlos por sí mismo dentro de su propio ámbito territorial. Expropia a los señores y corporaciones de sus inmunidades, privilegios y potestades, asume la garantía de la seguridad de personas y haciendas antes dispersas por la sociedad y, como necesario contrapunto, expropia a los poderes sociales del derecho a la *Fehde* y asume el monopolio de la violencia legítima. Expropia a los grupos sociales y a las entidades territoriales de la facultad de darse orden jurídico y, paralelamente, estatiza el derecho. Contra lo que pudiera parecer a primera vista,

En esta misma línea, conviene destacar que recientemente ha habido una marcada tendencia a definir el Estado de una manera mucho más restringida e instrumental que la de la teoría política clásica. Ha llegado a ser considerado por muchos sólo como un aparato de gobierno, por el hecho de que se distingue fundamentalmente por implicar el monopolio de la coerción, o, en palabras de Weber, “el monopolio del uso legítimo de la fuerza”.⁵⁴ El origen de esta tendencia puede encontrarse en varias fuentes diferentes.

Una de estas fuentes es la relevancia que adquirió la metodología positivista: su insistencia en que una verdadera ciencia de la sociedad no debía incurrir en juicios de valor ni en consideraciones metafísicas, sino dedicarse de lleno a la determinación de los hechos y a la deducción o construcción de las leyes que se derivan de ellos.

La sociología en general, debido a sus vínculos con el positivismo y a su tendencia a considerar las instituciones públicas como instrumentos de las clases sociales, ha sido indudablemente otra de las fuentes.

Por último, el liberalismo radical, que ha alcanzado cierta popularidad en occidente en las últimas décadas, tiende a contraponer el Estado a la expresión del intercambio libre y espontáneo entre los individuos, y sugiere consecuentemente que la esfera de actividad del Estado debería reducirse gradualmente hasta llegar a unos mínimos absolutos. Las ideas de Hayek representan un buen ejemplo de esta tendencia. Siempre ha existido una corriente antiestatista dentro del liberalismo.

III. El nuevo *citoyen*

Con el Estado moderno y conforme a la evolución de su transformación histórica, surgió paralelamente el concepto de *ciudadanía*. La categoría de ciudadano, resurgida alrededor del siglo XV y dotada

el Estado liberal acentúa el proceso expropiador, tomando a su cargo funciones antes desempeñadas por entidades eclesiásticas o laicas, como el registro civil, la beneficencia, la enseñanza, etc. Y, finalmente, el Estado socialista de modelo soviético estatiza los principales medios de producción y cambio. García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 1125.

⁵⁴ Weber, Max, *Sociología del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 58.

de una especial fuerza en la revolución francesa del XVIII, implica la ruptura de la larga “cadena de deberes” del feudalismo y genera para los individuos que componen el entramado social la posibilidad de acceder con los mismos derechos a prácticamente todos los papeles sociales existentes.⁵⁵

La categoría moderna de ciudadano supone la pertenencia plena y responsable de una persona a un Estado. La ciudadanía alude a los derechos que confiere un Estado a ciertos o a todos los individuos de un territorio sobre el que tiene control. Según Bendix, un elemento fundamental en la formación de la nación es la codificación de los derechos y deberes de todos los adultos clasificados como ciudadanos.⁵⁶

Ahora bien, para entender a cabalmente el surgimiento del ciudadano en la modernidad, vale la pena apuntar unas líneas relativas a su desarrollo histórico. Como es bien sabido, el concepto de ciudadano tiene su origen en la *polis* griega en la que tal condición implicaba, entre otras cosas, la igualdad ante la ley y la participación en el *agora*. La caída de la ciudad-Estado griega y el nacimiento de los imperios helenístico y romano, así como la influencia intelectual del cristianismo dirigieron la mirada hacia el mundo interior: los ciudadanos lo eran del mundo entero y ello no formaba parte de la vida buena.⁵⁷

El resurgimiento del argumento clásico no se puede fechar con precisión. La Europa renacentista era menos aristotélica que romana. Los ciudadanos de Roma fueron los héroes de las reflexiones de Maquiavelo sobre la historia de la República romana y era su *virtú* lo que aseguraba la grandeza de Roma.

Contraponiendo la inestabilidad y la vulnerabilidad de Florencia al poder y a la estabilidad de Roma, Maquiavelo se preguntaba cómo Roma había conservado su libertad durante tanto tiempo: la *virtú* de sus ciudadanos constituía en gran parte la respuesta. La libertad de Roma incluía dos características, su invulnerabilidad al ataque de otros Estados y la ausencia de una tiranía interna ejercida por algún individuo o clase. Lo que aportaba la *virtú* ciudadana era autodisciplina,

⁵⁵ Jellinek, *op. cit.*, p. 453.

⁵⁶ Bendix, R., *Nation-Building and Citizenship*, University of California Press, 1977, pp. 78-79.

⁵⁷ Sabine, *op. cit.*, p. 29.

patriotismo, sencilla piedad y disposición a renunciar al beneficio privado en interés del bien público, lo que de forma genérica se ha denominado *republicanismo*.⁵⁸

Aunque Hobbes denunció y Locke ignoró los ideales del republicanismo clásico, los problemas que planteaba la virtud ciudadana preocuparon a publicistas y polemistas desde el siglo XVI al XIX. Se trataba de una preocupación “retrospectiva”, en el sentido de que tomaba a la república romana como ideal político, y aun cuando, en la *Fábula de las abejas* (1714), Bernard Mandeville había señalado que los “vicios privados” producían “beneficios públicos”, los defensores de la virtud ciudadana tardaron todavía algún tiempo en acomodarse a las cualidades de la sociedad comercial e individualista que comenzaba a existir en Europa occidental.⁵⁹ En efecto, todavía en 1762 *El contrato social* de Rousseau era claramente hostil a la complejidad, al lujo y al individualismo del siglo XVIII y consideraba a Esparta y a Roma como sus ideales políticos. No eran las cualidades bélicas lo que Rousseau admiraba en los antiguos, sino la simplicidad de sus vidas, su inquebrantable espíritu público y su capacidad para el autogobierno.⁶⁰

Pocos años después, el *Ensayo sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, de Benjamin Constant extraía del fracaso de la Revolución Francesa la lección de que había que renovar la virtud republicana: la antigua ciudadanía y la antigua libertad eran políticas y participativas, requerían austeridad y sencillez, y sólo podían poseerse en Estados pequeños y belicosos; la libertad de la persona moderna era la libertad de la persona privada más que la del ciudadano, y se trataba tanto de una libertad política como de una libertad que preservaba de la política. El hombre moderno habría perdido algo con ella, pero en cambio habría ganado en prosperidad, en individualidad y en paz.⁶¹

⁵⁸ Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Nuevomar, México, 1984, p. 32.

⁵⁹ Marshall, T. H., *Citizenship, Social Class and other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 57.

⁶⁰ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, Escritos de Combate, Alfaguara, Madrid, 1979, pp. 110 y ss.

⁶¹ Holmes, S., *Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism*, New Haven, Yale University Press, Yale, 1984, pp. 126-127.

En *Citizen and Social Class*, Marshall, en un intento de vincular la lucha del Estado-providencia en el combate a la pobreza con la *plena ciudadanía*, ofreció lo que ha llegado a ser un ejemplo clásico de la evolución del concepto de ciudadanía desde una perspectiva evolutiva a partir del siglo XVIII.⁶² Según el autor citado, el siglo XVIII trajo los derechos civiles (*o ciudadanía civil*): igualdad ante la ley, libertad de la persona, libertad de palabra, pensamiento y culto, el derecho de propiedad y de concluir contratos. El siglo XIX vio el desarrollo de los derechos políticos (*o ciudadanía política*): el derecho a participar en elecciones, el derecho a servir en los órganos investidos de autoridad política, ya fueran asambleas legislativas o gabinetes. Finalmente el siglo XX trajo como consecuencia del ejercicio de los derechos políticos los derechos sociales: el derecho a un cierto nivel de bienestar económico y social, el derecho a compartir plenamente el legado social. Cuatro conjuntos de instituciones públicas pertenecen a estos tres tipos de derechos: los tribunales, los cuerpos políticos representativos, los servicios sociales y las escuelas.⁶³

Actualmente el concepto de ciudadanía, como pertenencia a una nación-Estado, ha experimentado en un cierto desgaste debido a la cada vez mayor movilidad social, de lo que se sigue en la práctica como una especie de ciudadanía múltiple.

IV. La disyuntiva libertad-igualdad

En el desarrollo histórico de la ciudadanía moderna, los cimientos teóricos se construyeron en los siglos XVII y XVIII mediante las teorías *contractualistas* que defienden la existencia de varios derechos, los cuales son incluso previos a la formación del Estado y que debido a su carácter previo y fundamental son distintos a los demás derechos que el hombre podrá poseer dentro del Estado, comúnmente denominados *humanos*.⁶⁴ Por otra parte, estas teorías desarrollan el

⁶² Marshall, *op. cit.*, p. 68.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Poggi, *op. cit.*, p. 15.

llamado *principio de legitimidad democrática*, que explica el surgimiento del Estado como consecuencia de la *soberanía popular*.⁶⁵

Aunque existen algunas diferencias entre las distintas concepciones del contrato social (como las de Hobbes, Rousseau, Locke o Kant), todas recurren a una serie de tópicos comunes: soberanía, libertad, igualdad, como cualidades que se extienden a todos los ciudadanos, así como la explicación del surgimiento de la sociedad basada en el *contrato social*, puente entre el “estado de naturaleza” y el “estado social”. Aun cuando se trata de una discusión que excede los límites de este trabajo, nos parece conveniente señalar a fin de evitar confusiones que las teorías contractualistas, que en principio explican el surgimiento de la sociedad, se han utilizado de diversos modos en la *praxis* política para fundamentar al Estado moderno.

Acerca de los tópicos comunes a las teorías contractualistas relativos a las cualidades de los ciudadanos, interesa en este momento abordar la libertad y la igualdad, conceptos que han formado la dialéctica del pensamiento político moderno. Del tema de la soberanía nos ocuparemos más adelante. Tanto la libertad como la igualdad son temas que han afanado el análisis jurídico-político moderno y que hasta la fecha han desembocado en la encrucijada de la elección preferente de uno de ellos.

Sobre la libertad, como comentábamos en líneas anteriores, el análisis moderno parte de la ruptura con los esquemas estáticos feudales y la mirada a lo clásico, “la libertad de los antiguos” de Constant. En este sentido la modernidad significó la ruptura de las “cadenas de deberes”, que permitió una mayor movilidad social, la cual con el tiempo quedó garantizada con las limitaciones impuestas al Estado como el sistema de pesos y contrapesos y el reconocimiento de inalienabilidad de las libertades civiles.⁶⁶ “El autor moderno que mejor ha expresado el anhelo de universalización de la ‘libertad de los antiguos’, salvando a un tiempo la igualdad de participación para todos y la posibilidad de disenso y discusión pública de los problemas,

⁶⁵ Stankiewicz, W., J., *Aspects of Political Theory: Classical Concepts in an age of Relativism*, Collier-Macmillan, Londres, 1976, p. 108.

⁶⁶ Darendorf, Ralf, *El conflicto social moderno*, trad. Francisco Ortiz, Biblioteca Mondadori, Madrid, 1990, p. 51.

ha sido Thomas Jefferson (...) A lo largo de toda su obra, y especialmente en su escrito más sistemático, *Notas sobre Virginia*, Jefferson ha defendido como requisitos de la democracia:

- a) La igualdad económica.
- b) La discusión racional de los problemas políticos, pero desde la común aceptación del respeto a los *derechos inalienables* de la persona”.⁶⁷

Aun con la general aceptación de los dos requisitos para el buen desarrollo del sistema democrático propuestos por Jefferson, el reducido tamaño de las comunidades políticas y la menor desigualdad en las rentas de los ciudadanos, iban a chocar tanto con el afán centralizador del Estado como con el deseo de tener.⁶⁸ “De ello va a derivarse un modo de concebir la democracia que oscila disyuntivamente entre la búsqueda de la libertad y el pluralismo, y la búsqueda de la igualdad y la homogeneización”.⁶⁹

De estas dos concepciones, la que se ha dado con más frecuencia, tanto por su mayor facilidad de implantación como por los sonados fracasos de la otra es, la que toma en consideración la libertad dejando en un segundo plano a la igualdad. Si bien es cierto que el sistema de frenos al centralismo estatal, como son los contrapesos o el reconocimiento de las libertades civiles que comentábamos anteriormente, supusieron un gran salto cualitativo, su exacerbación ha significado el repliegue de la vida pública del ciudadano al ámbito de la *privacy* y el sistema representativo, ante la imposibilidad de la democracia directa que han traído como consecuencia el triunfo de la economía como centro de la vida social y la concentración de la riqueza.⁷⁰ Si a

⁶⁷ Ballesteros, Jesús, *Posmodernidad: decadencia o resistencia*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 69-70. La referencia bibliográfica citada por el autor: Jefferson, Thomas, *Autobiografía y otros escritos*, ed. Adrienne Koch y William Peden, trad. Antonio Escohotado y Manuel Sáenz Heredia, Tecnos, Madrid, 1988.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 71.

⁶⁹ *Ibid.*, referencia bibliográfica citada por el autor: Arendt, Hannah, *Sobre la Revolución*, trad. Pedro Bravo, Alianza, Madrid, 1988, p. 235.

⁷⁰ “La desigualdad económica no ha hecho sino aumentar en los últimos veinte años. Muchos países (los Estados Unidos de América y Gran Bretaña señaladamente) han alcan-

ello se le suman las nuevas herramientas tecnocráticas de control de los mercados aparecen una serie de componentes que amenazan con destruir la dimensión política del ciudadano.⁷¹

Tomo de Jesús Ballesteros algunos riesgos que amenazan con desvirtuar lo esencial de la dimensión política:⁷²

- a) El hombre común deja de ser el protagonista de la vida pública, como lo era en la democracia de Jefferson. Es visto ahora tan sólo como un simple consumidor o comprador de aspiraciones políticas, en oposición al político profesional, o aún peor, al tecnócrata, que aparece como el productor-vendedor de las opciones políticas.
- b) Las opciones políticas se construyen a partir de la media estadística de los deseos y preferencias del hombre común, recogidos en las encuestas, y por tanto tienden a uniformarse, marginando toda actitud radical de cambio de sistema. La crítica tiende a evaporarse ante el conformismo y la mediocridad. Aparece el miedo a quedar en minoría, tal como advirtió sarcásticamente Ionesco en *El rinoceronte*.
- c) Las apariencias pasan a tener mayor importancia que la realidad, el continente que el contenido, las siglas o el logotipo que su significado. Lo que importa es ganar y, por tanto, todo debe servir de reclamo publicitario o propagandístico. La ficción, el como si, el simulacro sustituyen a la sinceridad y la veracidad. La re-

zado cotas de desigualdad desconocidas desde hace por lo menos 60 años. En 1977, la renta del veinte por ciento más rico en Gran Bretaña era cuatro veces la renta del veinte por ciento más pobre; hoy hay que multiplicar por siete. En 1969, la renta del veinte por ciento más rico de los Estados Unidos era 7.5 veces la del veinte por ciento más pobre; hoy es 11 veces mayor. El ingreso real del 10% más pobre sólo subió en Gran Bretaña un 10%; la del 10% más rico un 55% (entre 1973 y 1991). El diez por ciento más rico de Estados Unidos tuvo un incremento real de sólo un 18%; pero el 10% más pobre *perdió*, en términos reales un 11%. Domènech, Antoni, “Desigualdad, responsabilidad, ciudadanía y polarización”, *Perspectivas teóricas y comparadas de la igualdad (II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza)*, Fundación Argentaria, Visor distribuciones, Madrid, 1996, p. 15. Los datos proceden del artículo “Inequality”, aparecido en *The Economist*, 5 de noviembre de 1994.

⁷¹ Las herramientas de control de los mercados están representadas fundamentalmente por las políticas fiscales y monetarias.

⁷² *Vid. Supra* 46, pp. 74-75.

presentación política corre, por tanto, el peligro de convertirse en pura representación teatral, en puro espectáculo, en el que sólo cuentan los aplausos finales (...)

- d) La preocupación por lo permanente y lo duradero, elemento constitutivo esencial de la dimensión política, desaparece ante la preocupación por lo efímero y contingente.

La defensa a ultranza de la segunda vía, o sea de la igualdad, dejando en un segundo plano la libertad, supone la expropiación forzosa de la dimensión política del ciudadano que queda relegado a un segundo plano y a una gran ingenuidad frente al afán centralizador del Estado moderno. Esta vía ha caído en el descrédito debido al fracaso inmenso que supuso la caída del comunismo a finales de la década de 1980.

V. Burocratización

Es generalmente aceptado que el nacimiento del Estado moderno y la burocracia occidental son términos correlativos. La comprobación histórica del tema se corresponde con una necesidad estructural, ya que —como se ha señalado— el nacimiento del Estado significó la sustitución de un sistema político pluralista de estructura oligocéntrica por un sistema de tendencia monocéntrica que sólo podía actualizarse si el centro, situado con el resto del sistema en relaciones de supra a subordinación, disponía de los adecuados *instrumenta regna* y concretamente de una burocracia y de un ejército permanentes capaces de allanar el poder y sustituir las funciones de las oligarquías entonces dominantes.⁷³

Así pues, el orden político monocéntrico configurado en relaciones de dominación exigió la constitución de un sistema burocrático, a la vez que éste sólo puede existir bajo el supuesto de la subordinación a un centro.⁷⁴ Pero no sólo se trata de que ambos fenómenos

⁷³ Jacoby, H., *La burocratización del mundo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, pp. 12 y ss.

⁷⁴ *Ibidem*.

incidieron en su nacimiento, sino también de que, desde entonces, la burocracia ha sido una de las notas permanentes de la existencia del Estado, frente a la cual otros factores, como el régimen político, han tenido un carácter contingente.⁷⁵

Tanto el Estado en sus diversas formas (absolutismo temprano, alto absolutismo, despotismo ilustrado) como los Estados de la época moderna que en mayor o menor medida conservaron la constitución estamental (Inglaterra, Holanda, países nórdicos, etc.), se caracterizan por la presencia y desarrollo de la burocracia, si bien el campo de acción de ésta encuentra menos resistencia en la primera de las formas políticas mencionadas que en la segunda. Los sistemas que siguen a la Revolución francesa se configuran en un Estado, quizá menos extenso, pero en todo caso mucho más fuerte cualitativamente que el de la monarquía absoluta, y en el que la burocracia crece en presencia y significación, hasta el punto que podría decirse sin temor a exagerar que su poder era mayor que el de los césares, pues al fin y al cabo éstos se encontraban limitados por las tradiciones, las costumbres y la autonomía de los municipios y de las provincias lejanas, lo que no era el caso de la burocracia en las modernas democracias.⁷⁶

Así pues, si bien el Estado se ha configurado a lo largo de su historia en los distintos regímenes políticos y ha respondido a distintos objetivos, lo cierto es que siempre ha tenido como uno de sus componentes invariables la organización burocrática, aunque con la correspondiente adaptación a lugares y épocas.⁷⁷ En realidad, la idea de burocracia cristalizó hasta principios del siglo XIX y se convirtió en la más importante adición a la antigua clasificación griega de formas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia.⁷⁸

En su uso inicial significaba simplemente el gobierno de los funcionarios o la maquinaria de ese gobierno. La clave para entender la popularidad del término estaba contenida en el primer uso registrado, en 1764. El filósofo francés Barón de Grimm atribuía su inven-

⁷⁵ Albrow, M., *Bureaucracy*, Londres, Macmillan, 1970, p. 56.

⁷⁶ Blau, P. M. y Meyer, M. W., *Bureaucracy in Modern Society*, Random House, Nueva York, 1971, p. 123.

⁷⁷ Jacoby, *op. cit.*, p. 16.

⁷⁸ *Ibidem*.

ción al fisiócrata Gournay, que se quejaba de que el verdadero espíritu de las leyes en Francia era la subordinación del interés público a las oficinas y los funcionarios, y que se trataba, en efecto, de una nueva forma de gobierno.⁷⁹

El término capta con gran precisión el sentimiento de que los medios se han convertido en fines, de que los sistemas han adquirido independencia de las personas a las que se supone que sirven. Entonces se convierte fácilmente en término peyorativo, pero surge de un auténtico dilema de la vida social moderna a saber, que la aplicación creciente de procedimientos racionales da como resultado frecuente una sensación de pérdida de control.⁸⁰

El término “burocracia” contiene, pues, tanto la promesa del siglo XVIII de los frutos de la racionalidad como el desasosiego con que los críticos conservadores y radicales del racionalismo contemplan el gobierno moderno. Así las cosas, en el siglo XIX burocracia se asoció con el Estado europeo centralizado, que en Prusia se elevó al rango de un arte, con su función pública especializada, su funcionariado formado en el derecho administrativo y su total reglamentación de la vida de los ciudadanos. Se comparaba constantemente con lo que se consideraba el sistema británico de autogobierno.⁸¹

VI. *Welfare State*: perfeccionamiento del sistema

Hasta aquí hemos descrito el nacimiento del Estado moderno como un fenómeno de centralización del poder en el que se crea, por un lado, la figura del ciudadano como sujeto que otorga ciertas prerrogativas de su esfera política (fundamento de las teorías contractualistas) y por el otro la de la burocracia como sistema de administración.

La evolución histórica llevó en el siglo XX a la creación del *Welfare State*, Estado de Bienestar o Estado Social, como intento de adaptación del Estado tradicional a las condiciones sociales de la civilización industrial y posindustrial, con sus nuevos y complejos proble-

⁷⁹ Jacoby, *op. cit.*, p. 32.

⁸⁰ Wheeler, *Democracy in a Revolutionary Era*, Londres, 1971, pp. 120 y ss.

⁸¹ Jacoby, *op. cit.*, p. 48.

mas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para afrontarlos.⁸² No han de verse las medidas de tal adaptación como algo totalmente nuevo, sino más bien como un cambio cualitativo de tendencias surgidas en el siglo XIX y principios del XX para regular, en aquel entonces, aspectos parciales de la sociedad; regulación que sufre en nuestro tiempo un proceso de generalización, integración y sistematización.⁸³

Aun cuando en nuestros días se hable de forma generalizada del desmantelamiento del Estado de Bienestar a partir de la década de 1980, lo cierto es que los procesos y objetivos básicos por él instrumentados parecen irreversibles. Independientemente de la forma concreta que adopte por diferencia de lugar y tiempo, el Estado de Bienestar supone un sistema encargado de velar por todos los aspectos de la esfera pública de los ciudadanos, y aún más, desciende a ámbitos anteriormente considerados de carácter privado como el cuidado de la salud, las relaciones familiares, etc., en un afán de *procura existencial*.⁸⁴

Así las cosas el Estado ha evolucionado hacia un *sistema* que, entre otras cosas, con tal de mantener el monopolio del poder político absorbe problemas, demandas, etc., del *mundo vital (inputs)*, las procesa mediante sus herramientas de gestión y produce respuestas monolíticas convenientes a su propio funcionamiento (*outputs*).⁸⁵

Ahora bien, cada vez con mayor claridad asistimos al crecimiento de la complejidad estatal, debida fundamentalmente al crecimiento de su actividad, exigida por la civilización industrial y posindustrial, la complejidad de la sociedad contemporánea (o en términos más generales el *ambiente* en que se mueve dicha actividad) y la interacción de todo ello. El tema no es secundario, ya que no sólo trae como consecuencia la crisis en la que parece caer de forma insalvable el Estado de Bienestar, sino que parece que la complejidad como res-

⁸² Ruggie, J. G., "Complexity, Planning and Public Order", *Organized Social Complexity*, Princeton, 1975, pp. 128 y ss.

⁸³ García Pelayo, Manuel, "Las transformaciones del Estado contemporáneo", *Obras completas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 1603-1607.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Easton, D., *The Political System*, University of Chicago Press, Chicago, 1981, pp. 72 y ss.

puesta a la sobrecarga del sistema tiene como consecuencia una crisis de gobernabilidad normalmente superada mediante herramientas técnicas que a su vez aumentan el nivel de dicha complejidad.⁸⁶

El sistema posee un carácter y una lógica propios que emergen con el Estado moderno (*razón de Estado*) y evolucionan hacia la complejidad del *tecnosistema* dejando fuera de sí todo aquello que no encaje en dicha lógica. “Lo que en el tecnosistema brilla por su ausencia es precisamente el protagonismo de los ciudadanos, su capacidad de participación política, la relevancia de sus iniciativas comunitarias y, en fin, los contornos claros de la esfera pública”.⁸⁷

VII. Razón de Estado y sistema jurídico

El concepto “razón de Estado” es polisémico, cientos de folios se han escrito sobre el tema, sin quedar claro a qué se refiere con exactitud. La “razón de Estado”, tal como se manifiesta en los tratadistas de esta tendencia de la teoría política, es la expresión equívoca de una idea clara.⁸⁸ Esta equivocidad es consecuencia dialéctica de la articulación de dicha idea con otras ideas y realidades: con la religión, con la moral, con el derecho, con la opinión pública, con las circunstancias de cada país, etcétera.⁸⁹

Por consiguiente, para ver el problema con relativa claridad hay que intentar distinguir entre la idea de razón de Estado como concepto típico ideal —en el sentido que Max Weber da a esta palabra,

⁸⁶ Friedmann W. G. y Garner, J., *Government Enterprise. A Comparative Study*, Nueva York, 1970, pp. 303 y ss.

⁸⁷ Llano Cifuentes, Alejandro, *Humanismo cívico*, Ariel, Barcelona, 1999, p. 17.

⁸⁸ Al respecto, Ludovico Settala señalaba: “Muchas veces en mi interior me he preguntado cuál sería la causa de que, a pesar de que todos hablan de la razón de Estado, tan pocos hayan llegado al conocimiento verdadero de su naturaleza, y en qué consiste propiamente su esencia”. Settala, Ludovico, *La razón de Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 39.

⁸⁹ Según Meinecke: “El rico contenido de la idea de la razón de Estado no se deja apresar en los límites angostos de una definición conceptual. Es por eso (...) por lo que nuestra investigación no puede contentarse con seguir a través de los siglos, una corriente unitaria y perfectamente delimitada dentro del desarrollo de la historia del pensamiento”. Meinecke, Friederich, *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, trad. Felipe González Vincen, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

bien que referida a conceptos sociológicos⁹⁰— y la razón de Estado en su despliegue concreto a través de las distintas tendencias y tratadistas.

La idea de la razón de Estado significa la idea de un *logos* propio de la política y de su configuración histórica por excelencia, es decir, del Estado.⁹¹

Significa la desvelación de una esfera de la realidad hasta entonces oculta por otros aspectos de la realidad, pero que ahora se revela en su desnudez tal como es, como un mundo de hechos dominados por la *necessità* y no de normas puras o de definiciones abstractas.⁹² Este mundo, ahora descubierto, no gira en torno a Dios, ni a lo bueno ni a lo malo, ni a lo bello o a lo feo, y tanto la teología como la ética y la estética son irrelevantes para comprenderlo; gira en torno a un eje que da unidad, orden y sentido político de las cosas, y este eje, este principio inteligible, esta *causa finalis*, si se quiere, es el poder, es

⁹⁰ Tipo ideal, en la teoría de Max Weber, no significa un patrón o arquetipo ideal en el sentido axiológico de la palabra, es decir, no se trata de un ideal axiológico, sino de un concepto de índole gnoseológico. El “tipo ideal” no se construye por abstracción, sino por penetración en la realidad; no es cuantitativo, sino cualitativo; no pretende ser una descripción de la realidad, sino un instrumento para captarla. El tipo ideal es una “imagen mental que reúne determinadas relaciones y procesos de la vida histórica en una conexión concebida como un cosmos (sistema) sin contradicciones” y que no se forma abstrayendo las notas comunes de una pluralidad de fenómenos, sino mediante “la acentuación parcial de uno o algunos puntos de vista y la agrupación de un cúmulo de fenómenos particulares, difusos y discretos, que se dan en unos casos más y en otros menos o, incluso, que no se dan, los cuales se acomodan a este punto de vista particularmente destacado hasta constituir una figura unitaria”. El tipo ideal nos dice, pues, cómo sería una realidad (institucional o espiritual) si se estructurase con todo rigor de acuerdo con el principio que la informa y sin perturbación alguna de errores u obstáculos en su desarrollo. Weber, Max, *Political Writings*, Cambridge Texts in the History of Political Thought, Nueva York, 1994, pp. 134 y ss.

⁹¹ “Razón de Estado es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado es un organismo cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento. La razón de Estado no puede escoger arbitrariamente estos últimos, ni puede tampoco indicarlos de modo general y uniforme para todos los Estados, ya que el Estado constituye también una individualidad con una idea vital peculiar, en la cual las leyes generales son modificadas por una estructura y un ambiente singulares”. Meinecke, *op. cit.*, p. 3.

⁹² Viroli, Maurizio, *From Politics to Reason of State. The Acquisition and Transformation on the Language of Politics, 1250-1600*, Cambridge University, Cambridge, 1992, p. 238.

decir, la posibilidad real de mandar a los hombres o de ejercer dominio o señorío sobre ellos.⁹³

Junto a la desvelación de ese complejo de hechos y de su eje o principio inteligible, se descubre que el mundo político está compuesto de fuerzas polémicas y tensas, pero que en medio de lo polémico y de la tensión hay, no obstante, un orden, una estructura.⁹⁴ Y dar cuenta y razón de este sistema de relaciones polémicas es justamente función de la razón de Estado.⁹⁵ Entonces, la sabiduría política, consistirá, de un lado, en el conocimiento de esa *Ragione di stato* inmanente en la vida política y que nos la muestra no como debería ser, sino tal cual es, no como un sistema normativo, sino como un sistema de relaciones causales; y, de otro, en aceptar sus correctas conclusiones como guía de la acción política.

Y, como quiera que este orden se fracciona en un conjunto de fenómenos con relaciones tensas, la razón de Estado, una vez alcanzada la intuición básica de la política como realidad que gira en torno a un poder siempre discutido —intuición que permite captarla de un solo golpe como un todo—, ha de dar un paso adelante en el proceso de desvelación, procediendo a descomponer el cosmos o, más bien, el mecanismo político, en las partes que lo componen, a aclarar las relaciones que existen entre ellas y a utilizarla adecuadamente para saber orientarse en medio de su mundo, pues, en última instancia, se trata de crear a condiciones que pongan a uno en situación de mandar y a los otros en situación de obedecer.⁹⁶ Tal es el *sapere politico*. Como la moral se reduce a pura técnica, se autoanula.

⁹³ Cárdenas Gutiérrez, Salvador, “Razón de Estado y emblemática política en los impresos novohispanos de los siglos XVII y XVIII”, *Relaciones*, núm. 71, verano de 1997, México, 1997, pp. 64-65.

⁹⁴ Settala, Ludovico, *op. cit.*, pp. 165-168.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Refiriéndose al caso concreto de México, Ignacio Sosa señala: “El discurso nacional revolucionario utiliza el tema de los derechos individuales y el de los derechos sociales para legitimar un gobierno que interpreta y representa la voluntad popular, pero que no surge de ella, ésta es sustituida por una vanguardia que la representa y que sabe en cada momento lo que al pueblo y a la nación le convienen. Para ese discurso, la promulgación de las leyes es obra no de la sociedad entera sino de su sector gobernante que funciona a manera de vanguardia”. Sosa Álvarez, Ignacio, *Ensayo sobre el discurso político mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, pp. 107-108.

Partiendo del supuesto de que la política es la realidad última, es claro que no puede sustentarse sobre ella algo extraño, es claro que ha de obtener de sí misma las razones de su propia justificación y, por tanto, que posee su propia moral (*virtú* del príncipe) o que cuando acepta la moral común no lo hace en gracia al valor en sí de dicha moral, sino en función de su utilidad para la vigencia y quietud del orden político, y por consiguiente, la somete a un proceso de politización invirtiendo así la jerarquía normal entre ética y política.

Se ha descubierto un logos político dotado de una propia estructura, de una propia *ratio* intelectual y moral. Bajo esta razón de Estado se considerará no sólo la política en sentido estricto, sino también todo aquello de cualquier especie —derecho, economía, etc.—, que sea adecuado a la consecución de un objetivo político y, en última instancia, a adquirir y consolidar el poder.

Así pues, la política se dispone a considerar todo lo ajeno y extraño desde su propia perspectiva; la *ragione di Stato* no sólo muestra a la política como realidad autónoma, sino también como soporte de otras actividades a las que incorpora al logos *savio*, pero que a partir de Botero se objetiva en un sistema de reglas generales para sufrir después, de un lado, un proceso de rectificación al entrar en tensión con otras realidades y sus correspondientes “razones”, y, de otro, un proceso de particularización, es decir, de adaptación a la singularidad de cada constitución y país.⁹⁷

En la lógica del Estado moderno, la expropiación centralizada de la mayoría de los procesos públicos ha traído como consecuencia la solución monolítica de las demandas sociales y la cada vez más autónoma actividad gubernativa en la que el ciudadano, como espectador pasivo, queda a expensas de que el sistema tenga la suficiente capacidad para responder a sus expectativas, que, por otra parte, suelen estar más en el campo de la *privacy* que dentro del ámbito de la vida pública. Se trata, dicho con palabras de Hannah Arendt, de las consecuencias políticas de la victoria compartida por el *homo faber* y el *animal laborans*: un retroceso de la existencia individual a la cerrada privacidad de la introspección como resultado de la moderna

⁹⁷ Viroli, *op. cit.*, p. 293.

pérdida de fe, donde la vida humana se hizo de nuevo mortal, y el mundo menos estable y digno de confianza, acompañada del establecimiento de un funcionalismo en lo relativo a los asuntos públicos⁹⁸ que, Arendt, da lugar a la paradoja de un gobierno ocupado casi exclusivamente del mantenimiento y salvaguardia de los intereses particulares, es decir, un gobierno despótico y a un mismo tiempo endeble.⁹⁹

Aun cuando se trate de una figura superada por lo hechos,¹⁰⁰ la lógica estatista ha impuesto categorías tan radicales en el análisis político y jurídico que es difícil encontrar categorías que expliquen el comportamiento en estos dos ámbitos más allá de paradigmas tales como el imperativismo y la regularidad de la ley.¹⁰¹ En efecto, aquí el sentido del análisis sigue siendo un *continuum* entre la Teoría del Estado, la

⁹⁸ Aquí, la máxima experiencia se reduce a los procesos de cálculo y el único contenido que subsiste son los apetitos y deseos, así como los apremios sin sentido. En definitiva, sostiene Arendt, estaríamos en presencia de la “última etapa de la sociedad laboral que exige de sus miembros una función puramente automática, como si la vida individual se hubiera sumergido en el total proceso vital de la especie y la única decisión activa que se exigiera del individuo fuera abandonar su individualidad, el aún individualmente sentido dolor y molestia de vivir, y conformarse con un deslumbrante y tranquilizador tipo funcional de conducta”. Arendt, H., *La condición humana*, t. org., The human condition, trad. en castellano de R. Gil, Paidós, Barcelona, 1993, p. 346.

⁹⁹ En este caso, nos dice Arendt en un manuscrito de publicación póstuma, cuando el ámbito de las necesidades e intereses recibe una nueva dignidad e irrumpe en forma de sociedad en lo público, “el gobierno, en cuya área de acción se sitúa en adelante lo político, está (sólo) para proteger la libre productividad de la sociedad y la seguridad del individuo en su ámbito privado (...); aquí, libertad y política permanecen separadas en lo decisivo y ser libre en el sentido de una actividad positiva, que se despliega libremente, queda ubicado en el ámbito de la vida y la propiedad, donde de lo que se trata no es de nada común, sino de cosas en su mayoría muy particulares”. Arendt, H., *¿Qué es la política?*, t. org., Was ist Politik?, trad. R. Sala Carbó, Paidós, Barcelona, 1997, p. 89.

¹⁰⁰ Efectivamente, en tanto que proceso histórico, el centralismo estatal ha conducido a una crisis institucional evidenciada por el descrédito actual del *Welfare State*, vivido crudamente en países como México donde, en tanto que paradigma, ha entrado en un proceso de agotamiento al verse superado por la expansión de los mercados. Ante tales circunstancias, y como lo ha puesto de relieve Álvaro D’Ors, “la organización social del futuro deberá superar la teoría y la realidad actuales que se centran en el Estado como único “sujeto” político del que dependen los grupos inferiores, y que se asocia con otros Estados sin constituir una organización similar a la suya, ni superior ni inferior. Es la misma idea de “Estado” la que parece estar en crisis, y requiere sustitución”. (D’Ors, Á., *Nueva introducción al estudio del derecho*, Civitas, 1999, p. 147).

¹⁰¹ Cfr. Ballesteros, J., *Sobre el sentido del derecho*, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 33 y 34.

ciencia política y la dogmática jurídica: fuera de la consideración clásica de la política y el derecho, eminentemente prudenciales, la primera es aún considerada como una actividad exclusivamente estatal, mientras que el segundo es un conjunto de normas de carácter coercitivo.

Bajo el ámbito de influencia de la razón de Estado, emergen con fuerza para el derecho dos valores centrales: por un lado, la idea de soberanía, y por otro, la seguridad jurídica.

La centralización del poder político y la fundamentación del sistema en un concepto mítico funcional como la soberanía han sido rebasados por la nueva complejidad del entramado social. La utilización exclusiva de la *potestas* como forma de gobernar, olvidando prácticamente la *auctoritas*, ha vaciado de contenido cívico la participación social. Los individuos se sienten *atrapados* por el sistema del que son ajenos, no consideran la vida pública como algo propio y cercano sino como algo extraño y lejano.

La política considerada desde la óptica del poder varía su papel de forma de *participación en la vida pública* a la técnica de obtención y permanencia en el poder. Se amplía la brecha entre la clase política que suele vincularse a los centros de poder y la ciudadanía que se repliega a los ámbitos de la *privacy*. La acción gubernativa basada en categorías conceptuales irreales carece de herramientas para el complejo social, mientras que este último se encuentra ajeno a esta última.¹⁰²

La reducción del derecho a un sistema de normas racionalmente organizadas, reguladoras de todo el complejo y diverso universo de circunstancias individuales lo ha alejado del ritmo cambiante de la realidad, como una estructura sancionadora y en muchas ocasiones obsoleta funciona en forma de lastre pasivo de la dinámica social. A cambio de dar *seguridad jurídica*, perdió su carácter director de la realidad social.

VIII. La razón de mercado

Por *neoliberalismo* se entiende un movimiento ideológico y de *praxis* política muy amplio, relacionado con el renacimiento conservador

¹⁰² Obsérvense los lamentables resultados de la implantación de políticas liberales en el mundo indígena mexicano que trajo como consecuencia el alzamiento armado de 1994.

de la década de 1980 y el agotamiento de los modelos de *economía centralizada*. El gobierno de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra han sido identificados popularmente como sus impulsores.¹⁰³ Sus orígenes se remontan a los replanteamientos al modelo económico realizados a raíz de la *crisis energética* de 1973 y la disminución de las tasas de crecimiento.¹⁰⁴

En la corriente neoliberal, aun no siendo monolítica, pueden identificarse algunos rasgos distintivos, tanto en materia *ideológica* como de *práctica política*. En materia *ideológica*, el neoliberalismo se inspira en la teoría liberal clásica del siglo XIX y la escuela económica basada en ella.¹⁰⁵ De entre los teóricos del siglo XX, se debe princi-

¹⁰³ “A partir de los años ochenta apareció una nueva ortodoxia en el pensamiento económico occidental que consideraba al Estado y a sus intervenciones como un obstáculo para el desarrollo económico y social de las poblaciones. La extensión y difusión de este pensamiento fue facilitado por las elecciones de opciones conservadoras y liberales en la mayoría de los países de la OCDE, y muy en particular en Estados Unidos (con la elección del gobierno republicano presidido por Ronald Reagan) y en Gran Bretaña (con la elección del partido conservador liderado por Margaret Thatcher). Desde entonces este pensamiento neoliberal ha sustituido al pensamiento keynesiano, convirtiéndose en el pensamiento dominante en los centros políticos y económicos nacionales e internacionales. Su poder se reproduce no sólo a través de su amplia difusión en los medios de información. Entre éstos, los máximos exponentes de esta nueva ortodoxia son las revistas británicas *The Economist* y *Financial Times* y la revista estadounidense *The Wall Street Journal*, el portavoz en la práctica del capital financiero de Estados Unidos”. Navarro, Vicenç, *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1998, p. 75.

¹⁰⁴ “La actual onda larga recesiva del capitalismo se inició al principio de los años setenta, coincidiendo con la primera subida del precio del petróleo, y su fin no se vislumbra todavía de forma clara (...) Las preocupaciones y objetivos que animaron las políticas económicas durante la larga onda expansiva que siguió a la Segunda Guerra Mundial fueron desapareciendo paulatinamente del escenario político durante la fase depresiva (...) Todos los rasgos que caracterizaron la evolución del capitalismo durante el periodo histórico de prosperidad posterior a la Segunda Guerra Mundial se han sometido a una profunda revisión con el advenimiento del neoliberalismo”. Montes, Pedro, *El desorden neoliberal*, Trotta, Madrid, 1999, pp. 23-24.

¹⁰⁵ A la corriente ideológica predominante en el neoliberalismo se le ha denominado *neoclásica* y combina el pensamiento de la economía clásica —Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Malthus, Jean Baptiste Say— con el formalismo del aparato matemático aportado por el marginalismo —Walras, Mengel, Jevons— al estudiar el funcionamiento de los mercados y el equilibrio económico general. *Cfr.* International Monetary Fund, *Macroeconomic adjustment, policy instruments and issues*, International Monetary Fund, Washington, 1992.

palmente a las obras de F. A. von Hayek y a la escuela austriaca de economía política,¹⁰⁶ a las ideas de libre mercado de Milton Friedman y la escuela de Chicago¹⁰⁷ y a las ideas políticas de Robert Nozick.¹⁰⁸

Estos orígenes intelectuales lo distinguen de las ideas colectivistas del *marxismo* y el *socialismo*¹⁰⁹ y, por otro, del planteamiento pragmático británico asociado con el *consenso del bienestar* del periodo 1945-1970.¹¹⁰ El individualismo del liberalismo clásico tam-

¹⁰⁶ Friederich A. Hayek fue pionero en la crítica del *intervencionismo estatal keynesiano* y el desarrollo del Estado del Bienestar. El Estado ha de tener las mínimas atribuciones posibles y ha de estar subordinado a la competencia, como el único método que permite ajustar la actividad de cada uno a los demás sin intervención coercitiva o arbitraria de la autoridad. Se resalta como valor supremo la libertad económica, destacándose que la satisfacción del *interés público* se puede conseguir mejor por la iniciativa privada. Cfr. Hayek, Friederich, A., *Derecho, legislación y libertad*, trad. Luis Reig Albiol, Unión Editorial, Madrid, 1985, y Velarde, Caridad, *Hayek, una teoría sobre la justicia, la moral y el derecho*, Civitas, Madrid, 1994.

¹⁰⁷ Cfr. Friedman, Milton y Rose, *Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico*, trad. Carlos Roccha Pujol, Grijalbo, Barcelona, 1980.

¹⁰⁸ Cfr. Nozick, R., *Anarquía, Estado y utopía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

¹⁰⁹ “Evidentemente, no podemos soslayar que todo este debate ha sido también coyuntural e intensamente prefigurado por el estrepitoso colapso de la promesa socialista y la afirmación, todo lo vulnerable, provisional y problemática que se quiera, de la democracia liberal representativa como modelo político legítimo y superior de organización social. Por tanto, como un componente que no debemos subestimar en el florecimiento del pensamiento político liberal, existe toda una inocultable carga peyorativa de distorsión y oportunismo ideológico manifestada, entre otros rasgos, en la tendencia a hegemonizar el discurso politológico de algunos liberalismos a través de grandes arquitecturas teóricas. Pero más allá, en esa abundante e híbrida teoría liberal, se encuentra también todo un arsenal de análisis, algunos dispersos y fragmentarios, que en conjunto poseen gran lucidez y capacidad crítica para aportar elementos óptimos para enfrentar los retos fundamentales de la construcción y consolidación de la democracia en América Latina”. Sermeño, Ángel, “El renacimiento de los liberales, una reflexión desde América Latina”, *Metapolítica*, vol. 2, núm. 6, abril-junio de 1998.

¹¹⁰ En teoría económica la representación más clara del *Welfare State* es la de la *escuela keynesiana* que tiene por características esenciales la promoción del pleno empleo como objetivo prioritario de la política económica, la utilización de los resortes del Estado como un instrumento indispensable e insustituible en la ejecución de dicha política y la extensión del bienestar general como fruto lógico del desarrollo de las fuerzas productivas durante un prolongado periodo. Como cultura económica dominante, el *keynesianismo* perduró a lo largo de varias décadas, viniendo a sustituir los postulados teóricos clásicos y las prácticas políticas en los que se reconoció el capitalismo desde sus orígenes hasta la crisis que desató en 1929 el *crash* de la Bolsa de Nueva York. Cfr. Leckaman, R., *The Age of Keynes*, Allen Lane, Londres, 1967.

bién lo distingue del conservadurismo clásico tradicional y de las distintas variedades *paternalistas* de conservadurismo que enfatizan la importancia de la jerarquía y el orden.¹¹¹

En materia de *práctica política* es donde el neoliberalismo encontró su mayor despliegue, ya que la corriente *keynesiana* que había dominado la escena del capitalismo mundial desde la Segunda Guerra Mundial mostraba signos de agotamiento representados en el estancamiento económico, la inflación y la *crisis de la deuda*.¹¹²

Keynes, con su obra *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, publicada en 1936, y el desarrollo posterior del capitalismo, parecían haber superado definitivamente el paradigma teórico neoclásico por la incapacidad de ésta para explicar y combatir la *gran depresión*.¹¹³ En la sustitución paulatina del *keynesianismo* por el *neoliberalismo* influyó, por una parte, el hecho de que los objetivos perseguidos en los últimos decenios se convirtieron en inalcanzables una vez sobrevenida la crisis económica, de modo que no convenía delatar continuamente el fracaso del sistema para satisfacerlos.¹¹⁴

El neoliberalismo acabó por invadir la política económica en la mayoría de los países a lo largo de la década de los ochenta.¹¹⁵ Sus rasgos distintivos conformaron básicamente la política de cada país, si bien combinándose en dosis diversas según las características y las circunstancias políticas de cada uno de ellos.¹¹⁶ Para el pensamiento neoliberal, el desencadenamiento y origen de la crisis fue la subida abrupta del precio del petróleo en 1973.¹¹⁷ Algo ajeno al sistema, no imputable a él y, desde todo punto de vista, imprevisible. La

¹¹¹ Cfr. Dubiel, Helmut, *¿Qué es el neoconservadurismo?*, Anthropos, Barcelona, 1993.

¹¹² Colander, L., *History of Economic Theory*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1989, pp. 383 y ss.

¹¹³ Cfr. Keynes, J. M., *Collected Writings*, Macmillan, Londres, 1971-1983.

¹¹⁴ El fracaso económico de la *gestión centralizada gubernamental* es la causa fundamental de la crisis de la razón de Estado.

¹¹⁵ Navarro, Vincenç, *op. cit.*, pp. 75 y ss.

¹¹⁶ Cfr. Sachs, J. D., “Nuevos enfoques para la crisis de la deuda latinoamericana, 1989”, *El Trimestre Económico*, vol. LVI, enero-marzo 1989, pp. 107-162, y Bustelo, P., *Industrial policy in post-socialist transitions, some lessons from the East Asian NICs*, Universidad Complutense, Madrid, 1993.

¹¹⁷ International Monetary Fund, *Macroeconomic adjustment, policy instruments and issues*, *op. cit.*, pp. 15 y ss.

inflación, entre otros motivos por su relación con la competitividad, se considera un fenómeno sumamente grave.¹¹⁸

La confianza ciega en el mercado ha convertido la actividad del sector público en uno de los puntos fundamentales de crítica neoliberal.¹¹⁹ La intervención del sector público contraviene los principios del libre mercado en la medida en que las empresas públicas gozan de ventajas (garantías de mercados, situaciones de monopolio, financiación privilegiada, subvenciones) que rompen la igualdad de oportunidades en la competencia.

La crítica contra el aparato gestor del Estado que caracteriza al neoliberalismo es lo que se conoce como *ortodoxia económica* y se fundamenta en las siguientes ideas:

- *Los déficits del presupuesto estatal son intrínsecamente negativos para la economía*, puesto que absorben el ahorro nacional, aumentan los tipos de interés y disminuyen las tasas de inversión financiada por los ahorros domésticos.¹²⁰ De ahí que se pida la reducción e incluso la eliminación del déficit público, a fin de permitir la liberación de recursos necesarios para la inversión privada, liberación facilitada a su vez por la reducción de los intereses, estimulada por la reducción del gasto público.¹²¹
- *Las intervenciones estatales que regulen el mercado de trabajo son también intrínsecamente negativas*. Estas intervenciones añaden *rigideces* que dificultan el libre juego del mercado, obstaculizando el desarrollo económico y la creación de empleo.¹²² Se asume que las políticas públicas encaminadas a establecer *pleno empleo* son ineficaces e injustificables, pidiéndose que sean sustituidas por políticas que favorezcan el libre albedrío del mercado de tra-

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ Cfr. Barceló, A., *Filosofía de la economía. Leyes, teorías y modelos*, Fuhem-Icaria, Barcelona, 1992.

¹²⁰ Dixit, A., "Strategic Behaviour in Contests", *American Economic Review*, núm. 77, 1987, pp. 891-898.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Chomsky, Noam, *Profit over people, neoliberalism and global order*, Seven Stories Press, Nueva York, 1999, pp. 91-118.

bajo, considerando la fuerza de trabajo como un bien más dentro del sistema económico.¹²³

- *Las políticas redistributivas de protección social se consideran perniciosas para el desarrollo económico*, al aumentar el consumo y disminuir el ahorro de la población.¹²⁴
- *El Estado no debería intervenir en la regulación del comercio exterior ni en la regulación de mercados financieros*. La libre movilidad de capitales garantiza la más eficiente redistribución de recursos a escala internacional.¹²⁵

IX. Control del sistema macroeconómico

Si bien por una parte el neoliberalismo defiende la libertad absoluta de los mercados, por otra posee una concepción *monetarista* de la política económica.¹²⁶ La defensa de la libertad por una parte y el control estricto por la otra, principios ideológicamente contradictorios, no son más que la combinación de dos criterios utilitaristas en la búsqueda de que los *mercados se comporten de un determinado modo*.¹²⁷ El objetivo de la política monetaria es forzar ese comportamiento.

El neoliberalismo sostiene que los mercados se comportan conforme a unas *leyes* que lo conducen al *equilibrio* mientras que no existan *distorsiones ambientales* o *rigideces* del sistema.¹²⁸ Si un mercado de forma espontánea se comporta inadecuadamente, es por

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ Kranich, Laurence, “Equidad y teoría económica: reflexiones sobre su metodología y ámbito”, *Perspectivas teóricas y comparadas de la igualdad*, III Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Visor, Fundación Argentaria, Madrid, 1996, pp. 69 y ss.

¹²⁵ Soros, George, *La crisis del capitalismo global*, trad. Fabián Chueca, Temas de Debate, Madrid, 1999, pp. 133-166.

¹²⁶ La política monetaria busca la estabilidad macroeconómica para el desarrollo adecuado de los mercados a partir del manejo de las variables monetarias (fundamentalmente inflación, tasas de interés y tipo de cambio). Friedman, Milton, *Monetarist Economics*, Institut of Economic Affairs, Massachusetts, 1991, pp. 21 y ss.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ Neumann, J. Von, “A Model of General Economic Equilibrium”, *Review of Economic Studies*, núm. 13, 1945, pp. 1-9.

la existencia de elementos de distorsión: no se prevén diferencias de comportamiento entre distintos mercados.¹²⁹

Repudiada la política fiscal por los peligros de expansión del sector público que entraña, y siendo los objetivos fundamentales de la política permitir al mercado jugar libremente y permitir la depuración continua del capital poco productivo para mejorar el nivel de la competitividad, se hace descansar el peso de la política económica en la intervención monetaria.¹³⁰

Esto acontece, más concretamente, en la adopción de una política monetaria de mercado carácter restrictivo.¹³¹ La aplicación de una política de ajuste es casi una constante, ya que para definir la orientación de la política económica, nada mejor que determinar el contexto monetario, al penetrar el dinero como un fluido por todos los resquicios del sistema.¹³²

La política económica neoliberal es claramente de *oferta*, esto es, procura mejorar la productividad del conjunto del sistema, lo que se facilita deprimiendo la economía y presionando la competencia.¹³³

X. La tecnocracia

Tal como se desarrolló en el capítulo anterior, en correspondencia con la concepción *iuscéntrica* que preside al Estado moderno, el sistema burocrático reduce su racionalidad a los términos de un *logos* jurídico fundamentalmente legal, aunque también pueda incluir normas consuetudinarias creadas por la burocracia misma.

En la década de 1930 surge en Estados Unidos el *movimiento tecnocrático*, que inicialmente no rebasa el orden económico, pero ya en 1932 se presenta, articulado por Howard Scott, con un ataque a la política, en virtud de que su irracionalidad hace imposible la ac-

¹²⁹ King, R. y Rebelo, S., "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications", *Journal of Political Economy*, núm. 98, 1990, pp. 126-150.

¹³⁰ Cfr. Dymski, G. y Pollin, R., *New perspectives on monetary theory*, University of Michigan Press, Michigan, 1995.

¹³¹ International Monetary Fund, *Macroeconomic adjustment, policy instruments and issues*, op. cit., pp. 86 y ss.

¹³² Friedman, M. y Schwartz, A. J., "Money and Business Cycles", *Review of Economics and Statistics*, suplemento de febrero, 1963, pp. 32-64.

tualización del potencial ofrecido por el desarrollo tecnológico.¹³⁴ La teoría y la *praxis* tecnocráticas han pasado a constituir uno de los componentes de las discusiones y de los sistemas políticos de nuestro tiempo.¹³⁵

De ambos tipos de racionalidad se derivan dos estructuras distintas: la estructura *jurídico-institucional*, en la que se comprende la organización burocrática y la estructura *tecno-económica*, ambas obedecen a su propia dialéctica y se relacionan entre sí en cuanto que forman parte de un sistema sociocultural global.¹³⁶

Como ya hemos dicho antes, se trata de una distinción, pero no de una separación: la estructura institucional recibe las aportaciones de la técnica o crea sus propias técnicas; pero fundamentalmente se mueve por una *racionalidad axiológica*; la estructura técnica se desarrolla en el marco de la estructura institucional global y crea la institucionalización necesaria para su propio desarrollo, aunque, en conjunto, está motivada por una *racionalidad teleológica* (la *Zweckrationalität*, en el sentido de Max Weber).¹³⁷

Probablemente la posición preponderante en la relación de ambas estructuras es la de asumir la promoción de tal desarrollo como una de las funciones permanentes del sistema institucional y concretamente del Estado, lo que supone inicialmente la invasión del marco institucional por la racionalidad y los objetivos técnicos y, en un estadio ulterior, la conversión del *logos* y de los objetivos tecnoeconómicos, en valores de sustentación y orientación del sistema institucional,

¹³³ Friedman, Milton, *Monetarist Economics*, op. cit., pp. 21 y ss.

¹³⁴ Bell, Daniel, *El advenimiento de la sociedad posindustrial*, Alianza, Madrid, 1976, p. 400.

¹³⁵ Existen opiniones en el sentido de que hay un hilo conductor de la relación saber-poder por la cual serán los que saben los que ejercerán el poder. Desde esta perspectiva, los orígenes de la tecnocracia son tan antiguos como la propia teoría política, porque postular la existencia de una *clase teórica* que prevé que serán los que saben los que ejercerán el poder, no es otra cosa que “la vieja ilusión platónica del filósofo rey, revestida con nuevos ropajes”. Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 328.

¹³⁶ Según Nigel Calder habitamos en *Technopolis*, una sociedad no sólo determinada sino continuamente transformada de forma drástica por la novedad científica y técnica. Calder, N., *Technocracy*, trad. P. Barnes, Free Press, Nueva York, 1968.

¹³⁷ *Ibidem*.

situación que constituye la inversa de la sociedad tradicional.¹³⁸ Tal es el punto de partida para el *momento tecnocrático*.¹³⁹ La tecnocracia tiene como supuestos:

- i) La imagen —aunque no siempre la clara concepción— del Estado, de la sociedad global y de las sociedades sectoriales como sistemas técnicos o, simplemente, como *sistemas*.¹⁴⁰
- ii) La conclusión de que tales entidades han de ser configuradas y orientadas fundamentalmente según los principios y objetivos propios de la *razón técnica*, que se llega a identificar con la *razón política* (de Estado) o incluso con la razón en general.¹⁴¹
- iii) Los conocimientos adecuados a la configuración y dirección del Estado y en general del sistema político de acuerdo con la *ratio técnica* son proporcionados, o bien por disciplinas sectoriales, o bien por disciplinas multisectoriales, cuyas conclusiones son válidas y aplicables a distintos sistemas.¹⁴²
- iv) Se parte del principio de que para cada problema existe *the best one way*, la solución óptima, ante la cual no cabe discrepancia razonable, lo que, de ser cierto, excluiría los antagonismos ideológicos o de intereses.¹⁴³
- v) Una absorción o una adaptación de la estructura político-institucional a las exigencias estructurales de la razón técnica y a la dialéctica de los sistemas.¹⁴⁴

Se entiende también por tecnocracia una estructura de poder en la cual los técnicos condicionan o determinan la toma de decisiones, tendiendo así a sustituir al político (o sustituyéndolo definitivamente) en la fijación de las *policies*, y a los burócratas tradicionales en la

¹³⁸ Valencia Saíz, Ángel, “La teoría política en la era de la tecnocracia”, *Historia de la teoría política* (6), Alianza, Madrid, 1997, pp. 448 y ss.

¹³⁹ Cfr. Meynaud, J., *Technocracy*, Free Press, Nueva York, 1968.

¹⁴⁰ Cfr. Easton, D., *The Political System*, University of Chicago Press, Chicago, 1981.

¹⁴¹ Cfr. Galbraith, J. K., *The New Industrial State*, Pelican, Nueva York, 1969.

¹⁴² Cfr. Armytage, W. H. G., *The Rise of the Technocrats*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1965.

¹⁴³ Cfr. Meynaud, J., *op. cit.*

¹⁴⁴ *Ibidem*.

gestión de las decisiones o en su participación en la decisión misma. La tecnocracia significa, así, la presencia de una nueva *clase política* compuesta por *tecnócratas*.

En este aspecto, la dominación sobre las personas tiende a dejar de ser directa o de ejercerse a través de regulaciones legales, para pasar a estar mediatizada por la dominación sobre las cosas, o más concretamente, por la *dominación de los sistemas* a los que se articulan las cosas y las personas. La disposición sobre las cosas amplía las herramientas de control sobre las personas.¹⁴⁵

Por otra parte, los sistemas políticos necesitan cada vez menos el uso de medios represivos directos, es decir, violentos; o al menos, éstos ocupan un papel subordinado dentro del conjunto del sistema, pues a través de los medios de comunicación de masas, del aumento del bienestar económico y, en general, de la transferencia al *homo fabricatus* de los valores que constituyen el supuesto cultural del sistema, se logra una inserción “espontánea” de los individuos dentro de éste.¹⁴⁶

Finalmente, se ha hecho notar la necesidad en que se encuentra el marco *político* institucional de adaptar su estructura a las estructuras de la sociedad de la época tecnológica. Y, dado que estas estructuras son constantemente cambiantes, el proceso de adaptación ha de ser permanente con independencia de que ésta se lleve a cabo informalmente; lo único que se exige es que tales adaptaciones sean funcionales, importando muy poco su modalidad.¹⁴⁷

Es legítimo lo *eficiente*, y es eficiente lo que promueve y asegura el desarrollo tecno-económico en unas condiciones ambientales y en una coyuntura dada, ya que ello es, en última instancia, condición para la vigencia de cualesquiera otros valores. Dicho principio tiende a ser, así, en el mundo actual la variable independiente frente a la cual todos los demás criterios de legitimidad serían variables dependientes, contingencias o ritualismos.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Easton, D., *A System Analysis of Political Life*, University of Chicago Press, Chicago, 1979.

¹⁴⁶ Sartori, Giovanni, *Homo videns, la sociedad teledirigida*, Taurus, México, 1998, pp. 69-73.

¹⁴⁷ Cfr. Bell, Daniel, *op. cit.*

¹⁴⁸ Este es un aspecto importante de gestión de lo que más adelante denominamos *razón de mercado*.

Esta preeminencia de la finalidad tecno-económica puede conducir a la subordinación a ella de otros valores y objetivos estatales, que pasarán a ser tenidos en cuenta en la medida que sean *funcionales* o *disfuncionales* desde el punto de vista técnico-económico, lo cual abre la posibilidad de encubrir intereses de cualquier factor y de cualquier índole bajo el manto de la eficacia técnica y de justificar la marginación o represión de problemas incómodos para el sistema, so capa de su disfuncionalidad.

Con respecto a la gestión, es obvio que ya no puede llevarse a cabo mediante la reducción de los problemas a las pautas establecidas por unas reglas jurídicas, por muy dinámicas y flexibles que éstas sean en su intento de adaptarse al dinamismo y complejidad de nuestro tiempo, sino que junto a los métodos jurídicos han de hacerse presentes las que en términos generales se designan como *management sciences*, cuyo *substratum* teórico-institucional está constituido por la percepción sistémica de la administración; la cual, por consiguiente, ha de ser tratada según los esquemas de la teoría y de la ciencia de los sistemas.

Parece pues, que junto a la dialéctica rigurosamente política y junto a la legalidad jurídica estatal, afirma su presencia la proyección de la dialéctica y la legalidad tecnológicas sobre los campos de decisión y gestión políticas. Pero si ambas forman parte de una misma estructura global, es claro que ambas han de implicarse y adaptarse mutuamente, aunque el grado de presencia de cada una de ellas sea distinto *hic et nunc*, es decir, la dialéctica y la legalidad tecnológicas pueden en un momento o lugar dado constituir un fenómeno marginal a sus homólogos políticos, mientras que cabe admitir la hipótesis de que en otro momento y lugar la dialéctica y legalidad políticas sean fenómenos marginales a sus homólogos tecnológicos.¹⁴⁹

La proyección de la infraestructura tecnológica se extiende con pretensión de validez general a la teoría social y política. A la versión extrema de la teoría social resultante de ello se le llama *Teoría económica de la política*, en la cual la fundamentación ontológica y axiológica queda relativizada o, más bien, aniquilada, ante la *funcio-*

¹⁴⁹ Esta diferenciación en la gestión de gobierno equivale a la *praxis de la razón de Estado* frente a la *razón de mercado*.

nalización de los conceptos mismos de verdad y de valor; mientras que la tecnocracia se ocupa de la aplicación práctica.

La tecnocracia tiene como supuesto explícito o implícito la imagen del Estado, de la sociedad global y de las sociedades sectoriales como sistemas *técnicos* o, de acuerdo con la universalización del concepto propio de la era tecnológica, a la que antes hemos hecho mención, como *sistemas* sin más.¹⁵⁰ Ello ha encontrado expresión dentro del campo del pensamiento político en la *teoría de los sistemas políticos* que, como consecuencia de las grandes transformaciones operadas en las perspectivas de las ciencias sociales y políticas a partir de los años cincuenta, ha pasado a constituir lo que podemos denominar tendencia hegemónica en el campo de las ciencias políticas.

Dicha situación hegemónica es, no sólo coherente con la extensión universal del pensamiento sistémico y con la estructuración de la sociedad en grandes sistemas técnicos y organizativos, sino también con la incapacidad de la ciencia política tradicional (orientada principalmente al estudio de la dimensión histórico-institucional de la realidad política) para comprender la complejidad extrema de los órdenes políticos de nuestro tiempo, la enorme interdependencia de éstos con respecto a otros componentes de la realidad sociocultural y el consiguiente desdibujamiento de fronteras entre la estructura y el proceso estatales y las estructuras y procesos situados en sus márgenes.

En todo caso, la expansión de la teoría de sistemas políticos es un índice de la tendencia general de las sociedades altamente industrializadas al sometimiento creciente de la esfera de la acción social y política a la racionalidad técnico-organizativa y, con ello, a incluir la esfera de la acción política en la de la administración.¹⁵¹

La teoría del *political system* es un instrumento gnoseológico que no postula nada normativo en el sentido de la praxis política, sino que comprueba una estructura subyacente a todos los órdenes políticos con independencia de su contenido concreto, a la que reduce a un modelo teórico; para ello limita la esfera de la política a un sistema de relaciones entre componentes intercambiables del que intere-

¹⁵⁰ Cfr. Easton, D., *The Political System*, op. cit.

¹⁵¹ Cfr. Galbraith, J. K., *The New Industrial State*, op. cit.

san primordialmente los requisitos para su funcionamiento y mantenimiento; excluye así toda consideración que no pueda ser vista en términos de su funcionalidad o disfuncionalidad para su persistencia, sin interesarse en quiénes puedan ser los beneficiarios de ésta.¹⁵²

Ciertamente el sistema político está en una constante relación tanto con su ambiente intrasocial (es decir, la sociedad interna o “nacional”) como extrasocial (por ejemplo, la situación jurídica internacional, las coyunturas económicas mundiales o transnacionales, las rupturas culturales, etc.); ambientes de los que recibe los correspondientes *inputs* o aportaciones positivas o negativas constituidas por perturbaciones, demandas y apoyos, es decir, por lo que se le pide al sistema y, concretamente, por las exigencias y necesidades a satisfacer por éste y por los recursos y adhesiones que pueda obtener el ambiente.

Seleccionados los *inputs*, procede transformarlos en los correspondientes *outputs* o aportaciones al ambiente, en forma de decisiones y *policies* generales, y entre las que se cuentan, por ejemplo, los servicios públicos, las actividades de control social y cultural, la creación de condiciones para el desarrollo del bienestar económico o para el desarrollo de actitudes emocionales, eliminación de *inputs* negativos, etcétera.¹⁵³

Estos *outputs*, a través de un proceso de retroalimentación (*feedback*), se transforman en nuevos *inputs*, y así sucesivamente.¹⁵⁴ Y, en fin, para llevar a cabo tal proceso y, concretamente, para cumplir con la función primordial de su propio mantenimiento, el sistema tiene que realizar —según las coyunturas ambientales— los correspondientes cambios de su estructura interna, aunque permaneciendo idéntico consigo mismo.

Por tanto, el sistema, en cuanto que es capaz, hasta cierto límite, de seleccionar los *inputs* y controlar los *outputs*, goza de cierta autonomía con respecto a la sociedad, pero como la función principal del conjunto del sistema es mantenerse —por más que, como hemos dicho, tenga que realizar las correspondientes adaptaciones de su

¹⁵² Cfr. Emery, F. E., *Systems Thinking*, Penguin, Hardmonsworth, 1969.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ Easton, D., “The political system besieged by the State”, *Political Theory*, núm. 9, 1981, pp. 303-325.

estructura al ambiente que él mismo contribuye a constituir a través de sus *outputs*— es claro que ha de renunciar a iniciar toda transformación de la sociedad que no sea funcional para el mantenimiento del *status* y que ha de inhibir o reprimir toda acción o iniciativa social que lo ponga en riesgo; con lo cual, paralelamente al carácter asocial del sistema político, se manifiesta el carácter apolítico del sistema social y económico.

Y exactamente es de eso de lo que se trata en la *praxis*: de *desocializar* al sistema y *despolitizar* a la sociedad, pues la aparente politización que pueda darse en un momento dado y en este u otro régimen es controlada por el sistema, el cual, a imagen de un mecanismo automatizado es capaz de (si funciona) dar nuevas respuestas y establecer las adecuadas estrategias ante las *perturbaciones* del exterior.¹⁵⁵

Cualesquiera que sean los méritos o deméritos de la teoría de los *political systems*, no se puede negar que es expresiva no sólo del desarrollo intelectual y social, sino también de la *praxis* política de nuestra época en la que, efectivamente, parece renunciarse a todo factor axiológico o de otra índole y tenderse a marginar a todo elemento ideológico que perturbe el mecanismo y sea disfuncional para el mantenimiento del sistema; quizá no sea conveniente renunciar *in toto* y ostensiblemente a la ideología, pero se la codifica y manipula introduciéndola en el mecanismo, si ello resulta funcional.

Puesto que la teoría social del *political system* hace abstracción de todo contenido institucional, social y axiológico queda aparentemente *despolitizada* y *desideologizada* en cuanto modelo teórico, lo que le permite tener una aplicación universal, posibilidad que, por otra parte, constituye uno de los objetivos y, según sus partidarios, uno de los méritos de la teoría en cuestión. Por eso se ha dicho que el modelo se convierte en instrumento ideológico del inmovilismo político.¹⁵⁶

La teoría del *political system* suele ignorar la existencia del Estado como componente del sistema político para referirse a legistatu-

¹⁵⁵ Cfr. Meynaud, J., *Problemas ideológicos del siglo XX (El destino de las ideologías y tecnocracia política)*, Barcelona, Ariel, 1964.

¹⁵⁶ Andreski, S., *Social Sciences at Sorcery*, Londres, 1972, pp. 146 y ss. En realidad se refiere al estructural-funcionalismo, pero éste constituye parte integrante de la teoría del *political system*.

ras, gabinetes, burocracia, fuerzas armadas, partidos políticos, grupos de intereses, etc., es decir, todas aquellas instituciones o grupos concretos que están en condiciones de participar o de influir en la asignación y distribución autoritaria de valores o, dicho de otro modo, los que de alguna manera ejercen o pueden condicionar el ejercicio de un poder equipado con el monopolio real de los medios coercitivos.¹⁵⁷

XI. Globalización e interdependencia

“La globalización, en tanto fenómeno económico, se da hoy en el marco de tres revoluciones: la de la internacionalización acelerada de los grupos industriales; la del desarrollo tecnológico, cuya velocidad sólo tiene como límite la obsolescencia programada de las nuevas máquinas y, finalmente, la del ascenso en términos de poder, de la esfera financiera, que tiende cada vez más a autonomizarse en relación con los otros componentes económicos”.¹⁵⁸

El origen de la *globalización* se encuentra fundamentalmente en la expansión de los mercados nacionales, aunado a la *crisis de la deuda* sufrida por los países del tercer mundo, que amplió la *interdependencia* entre Estados.¹⁵⁹ Concebida la sociedad ante todo como un entramado de mercados, el mundo en su totalidad es *interdependiente*. Las fuerzas del mercado deben actuar con plena libertad, salvando las barreras que imponen los Estados.¹⁶⁰

Por tratarse de un fenómeno complejo, que implica aspectos, además de económicos, políticos, comunicativos y sociales que rebasan ampliamente el objeto de este trabajo,¹⁶¹ únicamente haremos refe-

¹⁵⁷ Cfr. Buckley, W., *Sociology and Modern Systems Theory*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1967.

¹⁵⁸ Castillo Peraza, Carlos, “De la globalización a la mundialización”, *Revista Usem*, mayo-junio de 1999.

¹⁵⁹ Greider, William, *One World, Ready or Not*, Touchtone, Nueva York, 1998, pp. 27-36.

¹⁶⁰ Drucker, Peter, “Lecciones del comercio en la economía mundial”, *Drucker, su visión sobre la administración, la organización basada en la información, la economía, la sociedad*, Norma, Bogotá, 1995, pp. 235-148.

¹⁶¹ Cfr. Marshall McLuhan y Powers, B. R., *La aldea global*, trad. Claudia Ferrari, Gedisa, Barcelona, 1989.

rencia a los factores económicos que, por otra parte, como hemos dicho en párrafos anteriores, son su principal causa.

Sobre otros factores de análisis extraeconómico tomamos un texto del pensador mexicano Lorenzo Meyer que ofrece una visión general del fenómeno:¹⁶²

La tensión sistemática y a nivel mundial entre los Estados Unidos y la Unión Soviética que se inició poco después de concluir la Segunda Guerra Mundial, fue bautizada como “Guerra Fría” por Bernard Baruch en un debate que tuvo lugar en 1947 en el seno del Congreso de los Estados Unidos.

Esa tensión se institucionalizó y dio lugar a un sistema de relaciones a nivel mundial que buscó evitar el choque directo y final entre los dos superpoderes nucleares. Ese periodo histórico concluyó el 12 de septiembre de 1990, cuando Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y Francia firmaron un tratado que puso punto final al “problema alemán” y permitió la reunificación de esa sociedad. Sin embargo, al acabar la Guerra Fría con la sorpresiva derrota de los soviéticos, Estados Unidos no perdió tiempo en imponer un nuevo sistema —el que más le favorecía— y que no es otro que el de la *globalización*. Aunque el sistema global apenas tiene un decenio de vida —tiempo muy breve en términos históricos—, ya echó raíces fuertes y va a determinar por un tiempo indefinido la relación entre países, clases e individuos a nivel mundial.

La globalización es un sistema extraordinariamente dinámico. Se trata de una nueva etapa del capitalismo, cuyo objetivo y razón de ser es integrar en un gran todo, en el menor tiempo posible y como nunca antes en la historia, a mercados, Estados nacionales y tecnologías. Para lograr su objetivo, este capitalismo globalizador y sin rivales, dispone de tres elementos: apertura de las economías frente al exterior, privatización y desregulación.

La cultura de la globalización no permite mayor interés o respeto por las peculiaridades locales o nacionales —éstas se adaptan o desaparecen— pues su esencia es la homogeneización de las formas de vida en el planeta de acuerdo con los patrones del vencedor de la Guerra Fría y centro del nuevo sistema: Estados Unidos. La energía del cambio proviene de la rapidez de la comunicación y de los crecientes volúmenes de comercio y de capitales que diariamente cruzan regiones y fronteras.

Para Friedman, los dos grandes teóricos del sistema global son, por un lado, el economista austrohúngaro Joseph A. Schumpeter (1883-1950), que caracterizó al capitalismo como un sistema basado en la “destrucción creativa” y el presidente de Intel, Andy Grove, que en el título de una publicación

¹⁶² Meyer, Lorenzo, “La globalización y nosotros”, *Reforma*, 18 de octubre de 1999.

sintetizó la filosofía de aquellos que llevan a cabo el proceso de la “destrucción creativa”: sólo los paranoicos sobreviven, pues en la competencia creciente, sin tregua, infernal, desatada y requerida por la globalización, las innovaciones más tardan en nacer que en toparse con alguien que ya está empeñado en sustituirlas con ventaja por otras más espectaculares.

Un solo hecho basta para ilustrar el punto: las computadoras más modernas —instrumento imprescindible de la globalización— se vuelven obsoletas en apenas 18 meses. Si en la Guerra Fría había enemigos ideológicos y militares, en la globalización sólo hay competidores económicos.

Para Friedman, la globalización está centrada en tres equilibrios inestables que, a su vez, tienden a buscar un balance entre ellos, también inestable, ¡faltaba más! Los balances son: a) entre los Estados nacionales, donde Estados Unidos —la única superpotencia— está de un lado y el resto de los estados del otro; b) entre los supermercados globales de capital (en 1998 las transacciones mundiales en divisas externas fueron del orden de un millón y medio de millones de dólares al día) y los Estados nacionales; c) entre los Estados nacionales y los individuos, algunos de estos últimos pueden llegar a tener un poder extraordinario por sus fortunas, su capacidad de violencia o su autoridad moral.

El neoliberalismo encuentra su razón de ser y su culminación en la internacionalización de las economías. Los rasgos internacionales del neoliberalismo no están codificados tan nítidamente como sus perfiles internos por la dispersión y contrastes que caracterizan a la economía mundial.¹⁶³

La falta a este nivel de un poder equivalente al que tienen los gobiernos hace que la política neoliberal se imponga por procedimientos más sutiles y cobre unos perfiles más imprecisos que en los países. Dicha política se fundamenta en la teoría del comercio internacional, según la cual el librecambio propiciará una división del trabajo de la que se beneficiarán todos los países que intervienen en el comercio exterior.¹⁶⁴ En su vertiente internacional, por tanto, el neoli-

¹⁶³ “La globalización es la característica central del final del milenio. Se trata de un sistema de valores, instrumentos y formas de relación a nivel local y mundial que no nacieron como resultado de una decisión propia, pero que ya han obligado a remodelar casi todas las variables fundamentales de la sociedad mexicana —como del resto del mundo— con la consiguiente carga de choques y conflictos sin solución. Y lo peor es que el proceso continúa, por lo que las tensiones actuales no van a disminuir”. Meyer, Lorenzo, “La globalización y nosotros”, *op. cit.*

¹⁶⁴ Cfr. Berger, P., *La revolución capitalista*, Península, Barcelona, 1991.

beralismo postula fundamentalmente el librecomercio, la supresión de obstáculos al comercio internacional y la liberalización de los movimientos de capital. Al tiempo que se exalta el mercado, se propugna el cumplimiento estricto de la ortodoxia financiera.

El auge del keynesianismo coincidió con la vigencia del sistema monetario internacional del patrón-dólar surgido de la conferencia de Bretton Woods en 1945.¹⁶⁵ Si un país arrastraba un *déficit* en la balanza de pagos y no disponía de reservas suficientes para garantizar la cotización fijada de su moneda, podía obtener recursos del Fondo Monetario Internacional (FMI), condicionados a restaurar una política de ajuste que restaurase el equilibrio exterior.¹⁶⁶ El sistema patrón-dólar sobrevivió hasta el principio de la década de los setenta; el dólar fue durante la mayor parte del periodo la moneda de reserva indiscutible. En 1971 se declaró la inconvertibilidad del dólar en oro y desde entonces no ha existido un sistema monetario internacional estable.¹⁶⁷

A partir de entonces, y considerando el alto valor concedido a la estabilidad para el buen funcionamiento de la economía internacional, se realizaron enormes esfuerzos por parte de los gobiernos, concretados en diversos acuerdos y compromisos, para limitar el valor de las oscilaciones de valor de las monedas en el marco de un sistema de tipos de cambio flexible, y para hacer frente a las tormentas especulativas que podían desatar los mercados.¹⁶⁸

Conectados entre sí por medio de modernos sistemas de información, los mercados financieros despliegan una actividad febril y autónoma, desligada de los procesos productivos, del comercio de mercancías y de la prestación de servicios, e incluso ajena a las operaciones de financiación entre los países.¹⁶⁹ Este impulso representa

¹⁶⁵ Ocampo, José Antonio, "De Keynes al análisis poskeynesiano", *Economía poskeynesiana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pp. 37-42.

¹⁶⁶ Fondo Monetario Internacional, "Principios básicos de reestructuración de la deuda", *Boletín* núm. 17, Washington, 1990.

¹⁶⁷ Ocampo, José Antonio, *op. cit.*, p. 40.

¹⁶⁸ Un ejemplo interesante de ello puede verse en Comisión Europea, *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI* (Libro Blanco), Luxemburgo, 1994.

¹⁶⁹ Husson, M., "Estado y mundialización", *Inprecor para América Latina*, 41.

un cambio cualitativo con respecto a las prácticas del comercio internacional que tuvieron lugar durante el periodo keynesiano y con respecto a las posiciones reticentes que mantuvieron los países del Tercer Mundo.¹⁷⁰

Uno de los objetivos de la mencionada conferencia de Bretton Woods en 1945 fue la liberalización del comercio mundial mediante la reducción de aranceles, la eliminación de los contingentes a las importaciones, la estabilidad de los cambios y la convertibilidad de las monedas. La extraordinaria movilidad del capital, traducida en las facilidades para las salidas y entradas de capitales que operan en mercados cada vez menos regulados, es otro de los rasgos del neoliberalismo dominante. Se ha acusado a este sistema de inestable, sobre todo tratándose de economías en vías de desarrollo cuya fragilidad es patente frente a la capacidad de especulación de un sistema financiero internacional incontrolado e hipertrofiado.¹⁷¹

El insólito y extraordinario desarrollo de la actividad financiera que ha tenido lugar en la última fase de la expansión capitalista, a lo largo de la década de los ochenta, y las alzas especulativas que experimentaron los mercados de valores y el sector inmobiliario se asientan, en primer lugar, en los desequilibrios que recorrieron la economía mundial desde la irrupción de la primera crisis del petróleo en 1973, coincidiendo con la crisis económica derivada de la caída de la tasa de rentabilidad del capital. Sin perjuicio de los beneficios fáciles que a corto plazo puede provocar la especulación financiera, el fundamento del sistema es la extracción de un excedente que sólo genera la esfera productiva.¹⁷²

El último de los grandes objetivos internacionales del neoliberalismo es restablecer la estabilidad de los tipos de cambio. Los gobiernos no sólo intervienen de forma continua y directa para mantener la cotización de la moneda que consideran adecuada frente a las señales del mercado, sino que el conjunto de la política económica (muy particularmente la monetaria) está condicionada por el imperativo de afianzar el tipo de cambio. El Sistema Monetario Europeo es un

¹⁷⁰ Ocampo, José Antonio, *op. cit.* pp. 38-40.

¹⁷¹ Soros, George, *La crisis del capitalismo global*, *op. cit.*, pp. 167 y ss.

¹⁷² *Ibidem*.

símbolo de la complejidad institucional alcanzada para garantizar tipos de cambio estables y luchar contra las veleidades del mercado.¹⁷³

XII. *El logos del mercado*

La aplicación del método económico, llamado comúnmente de la *elección racional* a la política ha acercado mucho a ambas disciplinas, hasta el punto de haber sido la principal línea de análisis utilizada durante la segunda mitad del siglo XX. Por un lado, un grupo significativo de economistas han aplicado el estilo económico de razonar a objetos situados más allá de los tradicionales problemas de asignación privada de bienes materiales y han abordado nuevas cuestiones de decisión *colectiva* o políticas.¹⁷⁴ Paralelamente, desde la política, se ha seguido el camino inverso, es decir, el descubrimiento de la fecundidad del método *económico* para el análisis político, tradicionalmente realizado desde otras perspectivas.¹⁷⁵

Las diversas líneas genealógicas de la interacción entre método de análisis de análisis económico y objeto político han producido una variedad de escuelas, cuya producción presenta diversos énfasis y es conocida con diversos nombres, tales como *teoría de la elección social*, *teoría de juegos*, *teoría de la elección pública* y *nueva economía política*.

El *enfoque económico* tiende a privilegiar la formulación de hipótesis abstractas y de inferencias por vía deductiva, el análisis y la interpretación. El desarrollo de una teoría política formalizada y deductiva, fundamentalmente analítica, ha implicado, por tanto, un cambio en las relaciones con otras disciplinas.¹⁷⁶

¹⁷³ Cfr. International Monetary Fund, *Macroeconomic adjustment, policy instruments and issues*, op. cit.

¹⁷⁴ Cfr. Sen, Amartya K., *Collective Choice and Social Welfare*, Holden Day, San Francisco, 1970.

¹⁷⁵ Cfr. Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid, 1973.

¹⁷⁶ “Hay buenas razones para creer que el análisis de la elección racional es el paradigma tradicional de la política, tal como lo ha sido para la economía, aunque los politólogos en su conjunto nunca han adoptado del todo el modelo racional como un paradigma generalmente aceptado. Ahora que nuestra comprensión del paradigma se ha hecho consciente y explícita, hemos empezado a explotar la técnica del análisis de la elección racional y parece

La tradición inicial de los estudios políticos, desde su organización académica como disciplina específica a finales del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, estuvo dominada por la *influencia jurídica* y centrada en el estudio normativo de las instituciones. El giro de la inmediata posguerra orientó la atención hacia los comportamientos *reales*, individuales y de grupo, adoptando perspectivas de origen sociológico e importando también conceptos de la psicología. El enfoque *económico* se desarrolló inicialmente en el campo de los comportamientos, para acabar devolviendo el énfasis a las instituciones.¹⁷⁷

Este último estadio ha sido interpretado por algunos autores como un retorno a la economía política clásica del siglo XVIII, anterior a la formación de disciplinas separadas en el estudio de la realidad económica, política y moral.¹⁷⁸

El *método económico* aplicado a la política y al derecho, implica la existencia *valores emergentes*. El derecho —herramienta política de carácter meramente formal, tras la influencia de la razón de Estado— se ve obligado a incorporar contenidos económicos ajenos a la lógica estatal *stricto sensu*. Esto es, el contenido de la norma adquiere valor *per se* de modo que la juridicidad no se reduce exclusivamente a coerción sino que se expande a *eficiencia*. En efecto, ante la absoluta autonomía de la razón de Estado que en términos de Robert Spaemann “tiende a subordinar la existencia total a las condiciones de su mantenimiento”,¹⁷⁹ la razón de mercado tiende a ajustarse a lo que se ha denominado *leyes del mercado*. El libre despliegue de la razón de Estado se estrella con la realidad en la que la *ineficiencia* desemboca en crisis.

razonable esperar que, a medida que aprendamos cómo usarla mejor, tendremos más éxito, tal vez tanto éxito como los economistas”. Riker, W. H., “Political Theory and the Art of herestetics”, *Political Science. The state of the discipline*, American Political Science Association, Washington, p. 68.

¹⁷⁷ Cfr. North, D. C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

¹⁷⁸ Es posible conectar algunas preguntas y conceptos básicos de la teoría *económica* de la política con el enfoque genérico iniciado en el siglo XVIII. Cfr. Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid, 1973.

¹⁷⁹ Spaemann, R., *Crítica de las utopías políticas*, Eunsa, Pamplona, 1980, p. 35.

La teoría apta para analizar esta nuevo signo de lo jurídico es el análisis económico del derecho.

El análisis económico del derecho, principalmente el surgido de la escuela de Posner, también se basa en el modelo microeconómico clásico para la calificación normativa en términos de eficiencia. En ambos casos se procura establecer una conexión entre la norma jurídica y la realidad, ya que la ignorancia del comportamiento de la economía supone *inviabilidad*. El sentido de la legislación se independiza de contenidos ideológicos y da un paso de encuentro con la naturaleza de las cosas (pero desde la óptica económica).

Aquí cabe distinguir al derecho económico del análisis económico del derecho. El derecho económico es aquel cuyo objeto es la regulación de los mercados,¹⁸⁰ y el análisis económico del derecho es la valoración de las normas jurídicas a partir de categorías económicas.

El derecho económico puede analizarse desde la perspectiva del derecho de competencia, ya que es el referente general de regulación de los mercados de manera que todas las regulaciones sectoriales están establecidas a manera de subsistemas. En el caso mexicano el ordenamiento rector de la competencia es la Ley Federal de Competencia Económica que parte del modelo microeconómico clásico en el análisis de los supuestos que realiza.

XIII. La insuficiencia de la razón de mercado

La utilización del modelo microeconómico clásico por parte de las versiones que pretenden expandir el método económico a la política, y más concretamente al derecho, significa que parte de la idea de acoplar los hechos en análisis a un *modelo ideal* previamente establecido por la teoría. Al ideal establecido de forma previa se le ha denominado *competencia perfecta* y presupone un mundo donde la interacción de oferta y demanda tiende al equilibrio y todos los acto-

¹⁸⁰ Según sectores *heterodoxos*, la economía no puede regularse. Cfr. Kahn, A. E., *The Economic of Regulation. Principles and Institutions*, MIT Press, Cambridge, 1988.

res características prácticamente iguales: información perfecta y beneficio igual al costo marginal.¹⁸¹

El sentido de la realidad pretende ajustarse al modelo ideal en la medida de lo posible. En la forma en que se consiga operar con la menor cantidad de elementos *exógenos* al modelo se ajustará más a lo establecido en él. Los elementos exógenos en muchas ocasiones actúan como *distorsionadores* del sistema, ya que ocasionan *rigideces* en lo que debería ser el comportamiento libre de la realidad tendiendo al equilibrio.

El rechazo de elementos exógenos distorsionadores deja sin explicación completa el comportamiento de algunos sectores de la realidad, o sea, de algunos mercados específicos en donde los elementos considerados ajenos por el modelo son en realidad *endógenos*, esto es, forman parte misma del comportamiento económico.¹⁸² El principio operativo de las *explicaciones de principio, no en detalle* supone un análisis que desprecia el caso concreto en el que no se utiliza el *logos* clásico de la Política y el derecho: la razón práctica.

En este sentido, las aproximaciones y tendencias de la microeconomía clásica son eventualmente refutadas por la práctica. Esto es, existen elementos exógenos al modelo clásico que en determinados casos van tan profundamente acompañados que es imposible su separación sin llegar a resultados irracionales.

Por lo que se refiere al derecho, el tema trascendental es si las estructuras legales modélicas, que en determinados casos se ven forzadas a excluir elementos exógenos, realmente explican el *quid* de las relaciones jurídicas.

De acuerdo con la moderna *teoría de organización industrial*, ciertos comportamientos que atentan contra el modelo microeconómico clásico alcanzan los mayores niveles de eficiencia. Los modelos de

¹⁸¹ Alt, J. E. y Chrystal, K. A., *Political Economics*, Brighton Sussex, Whesteaf y University of California Press, 1983.

¹⁸² En México, las críticas más importantes que se han podido hacer a la Ley Federal de Competencia Económica normalmente están basadas en la falta de análisis por mercado específico o en la rigidez en la aplicación del modelo. Podemos citar como caso relevante la sanción a determinados competidores por llegar a acuerdos de compra de materia prima a un valor más barato para enfrentarse en condiciones de igualdad a agentes de mayor tamaño (artículo 9, fracción I).

Cournot, Bertrand y Stackelberg establecen al oligopolio como la forma más eficiente de mercado. El resultado es paradójico, contrario a la idea convencional del mercado que se perfecciona en términos de eficiencia con el aumento del número de empresas.¹⁸³

Por otra parte, el auge cobrado por la *Teoría de los Juegos* hace entrever que el papel que desempeña un agente en la economía normalmente posee elementos mucho más complejos que los que se prevén en el modelo microeconómico clásico.¹⁸⁴

Por lo que se refiere a las políticas fiscales y monetarias utilizadas por los gobiernos, esto es, al manejo de los mercados como forma de gobernar, se hacen las siguientes anotaciones. Las políticas fiscales utilizadas por el keynesianismo tuvieron éxito en su momento debido principalmente al reconocimiento de que los mercados no necesariamente tendían al equilibrio sino que podían permanecer fuera de él por largos periodos, así como la necesidad de redistribución de la riqueza.

El defecto principal fue la excesiva responsabilidad del Estado sobre el comportamiento de los mercados llevada a cabo mediante políticas de gasto público que derivó en importantes *déficits*, aumento de la deuda, inflación y estancamiento. El Estado como actor único, por muy extenso que sea siempre carecerá de las herramientas necesarias para enfrentar la complejidad del sistema económico con herramientas monolíticas.

La utilización de políticas monetarias utilizadas con mayor vigor desde la década de 1980 si bien es cierto que permitió el *descongestionamiento* del Estado y lo dotó de herramientas más adecuadas para enfrentar la realidad, su dependencia de los *mercados financieros* la acerca al riesgo de separarse excesivamente de los *mercados reales* por largos periodos y provocar un desajuste violento del sistema.

Los mercados financieros (de agregados monetarios) son aquellos que surgen del funcionamiento del sistema y colocan al dinero, elemento fundamental de los intercambios en todos los resquicios de la economía. Los mercados reales (de bienes y servicios) son los que

¹⁸³ Cfr. Noll, R. G., "Economic Perspectives on the Politics of Regulation", *Handbook of Industrial Organisation*, Amsterdam, North-Holland, 1989.

¹⁸⁴ Cfr. Fudenberg, D. y Tirole, J., *Game Theory*, Cambridge, Mass, MIT Press, 1991.

surgen de la *espontaneidad* de los intercambios comerciales, son los generadores de riqueza real y llevan una fuerte carga del *mundo vital*. Si el orden económico es resultado espontáneo de la interacción de elecciones meramente libres, ese orden no es sujeto de control estricto por la simple puesta en práctica de políticas monetarias.

La distancia entre ambas realidades explica la cada vez más recurrente inestabilidad en los mercados financieros internacionales y la polarización de los recursos. Su excesiva utilización implica en el fondo el mismo error que las políticas fiscales: la lógica sistémica se lleva a cabo con independencia de las realidades ambientales. Al final se corre el riesgo de estrellarse contra la realidad cuando ya no existen márgenes de maniobra.¹⁸⁵

En este sentido se han pronunciado en el último año y medio ciertos sectores importantes de pensamiento económico ubicados dentro de la escuela *poskeynesiana* que consideran la necesidad de realizar una relectura de las circunstancias sociales y culturales como elemento de análisis. De acuerdo con esta corriente del pensamiento económico, los modelos *ortodoxos*, marcadamente *estáticos* y simples, son insuficientes para una explicación completa de los fenómenos económicos; en este sentido proponen *modelos dinámicos* en los que factores tan incuantificables como la confianza son esenciales en el comportamiento de los mercados.

© Índice General

© Índice ARS 30

¹⁸⁵ “La crisis que tuvo su origen en Tailandia en 1997 es especialmente inquietante debido a su alcance y severidad (...) Los mercados financieros desempeñaron un papel muy diferente del que les asigna la teoría económica. Se supone que los mercados financieros oscilan como un péndulo: pueden fluctuar vivamente para responder a choques exógenos, pero se supone que finalmente reposan en un punto de equilibrio, y ese punto se supone que es el mismo con independencia de fluctuaciones intermedias. Por el contrario, como afirma en el Congreso, los mercados financieros se comportaron de manera más parecida a una bola de demolición, oscilando de un país a otro y golpeando a los más débiles. Es difícil eludir la conclusión de que el sistema financiero internacional constituye el principal ingrediente del proceso de crisis. Es cierto que desempeñó un papel activo en todos los países, aunque los otros ingredientes variaron de un país a otro. *Esa conclusión es difícil de conciliar con la idea ampliamente sostenida de que los mercados financieros reflejan pasivamente los fundamentos*”. Soros, George, *La crisis del capitalismo global*, trad. Fabián Chueca, Debate, Madrid, 1999, pp. 167-168.