

LECT 5

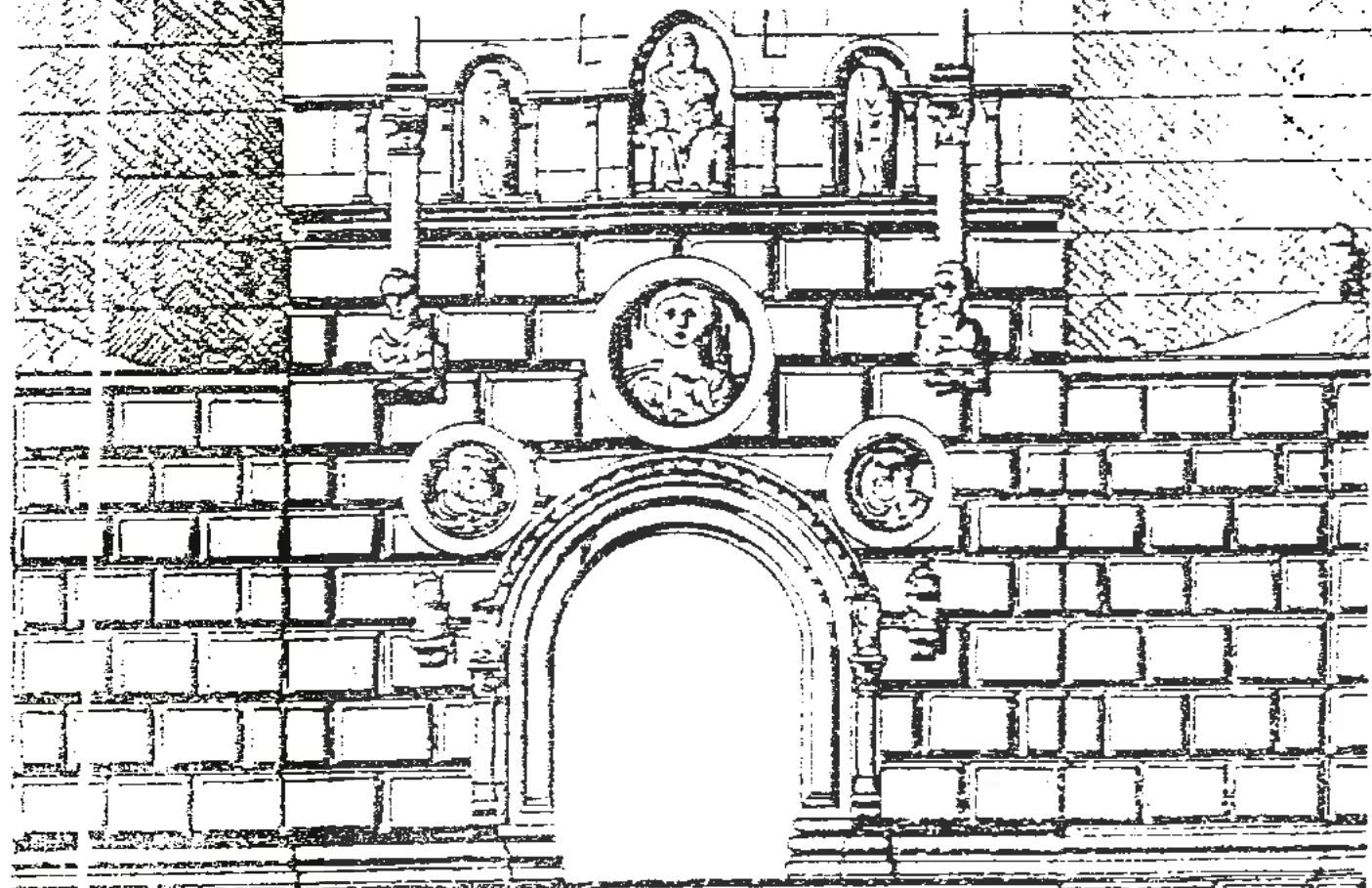


FUNDACION

MANUEL
GARCIA-PELAYO

HUMBERTO NJAIM

¿EVOLUCIÓN O
DESAPARICIÓN DEL
ESTADO SOCIAL
DE DERECHO?



SEMINARIO

NJAIM
9502

¿EVOLUCIÓN O DESAPARICION DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO?

Humberto Njain

INDICE

INTRODUCCIÓN (2)

CONCEPTOS PRELIMINARES (4)

Concepto de Estado (4)

Concepto de ESD (5)

EL ESPÍRITU DEL ANÁLISIS (7)

Confianza en el Estado (7)

El socialismo socialdemócrata (9)

REVISIÓN DEL ESD (10)

Lo cuestionado (10)

Lo rescatable (15)

MÁS ALLÁ DEL ESD... ¡Y DEL ESTADO! (16)

Fotocopias USA - 14-4-94

¿EVOLUCIÓN O DESAPARICIÓN DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO?

Humberto Njain

1 INTRODUCCION

2 En esta ponencia me propongo indagar en qué medida una
3 serie de sucesos históricos y realidades a los que nos hemos
4 visto confrontados en los últimos tiempos obligan a
5 abandonar la concepción del Estado Social de Derecho o si
6 esta alberga todavía elementos verdaderos que resisten a las
7 críticas formuladas.

8 Este asunto debe distinguirse de otro que le está muy
9 relacionado y es el cuestionamiento actual, por parte del
10 neoliberalismo y otras corrientes similares, del Estado y de
11 lo público en general. Este cuestionamiento aunque
12 importante es, desde mi perspectiva, un problema secundario
13 pues el auge neoliberal sólo fué posible por haberse
14 producido una serie de eventos de tanta trascendencia como
15 la caída del socialismo, y, anteriormente, el éxito en
16 diversos campos de los gobiernos de Margaret Thatcher y
17 Ronald Reagan. Por consiguiente, el análisis primario a
18 efectuar es determinar la repercusión de esos hechos sobre
19 el ente analizado; si representan una transformación
20 cualitativa de él, y del Estado como tal; si nos encontramos
21 ante otra "transformación del Estado contemporáneo" o de
22 algo más profundo todavía. En lo relativo, específicamente
23 al ESD si, para emplear la terminología de García-Pelayo, la
24 crisis afecta a la "idea" del susodicho Estado o sólo a las
25 condiciones de su realización.

26 Sin embargo, los dos problemas están estrechamente
27 relacionados pues al concluir la primera operación es
28 inevitable buscar una interpretación o salida y alguna
29 confrontación con la que está en boga ya sea para aprobarla,
30 matizarla o desecharla. Pero sólo después de haber
31 proporcionado lo que creamos ser una descripción de la
32 situación presente del Estado y del ESD podremos
33 aventurarnos a confrontar el significado que se le da a los
34 acontecimientos como expresión de un "final de la historia"
35 donde no sólo es el socialismo el derrotado sino también
36 todo aquello que le es semejante, entre otras cosas el ESD.

37 El tema planteado es pertinente para el seminario del
38 cual forma parte este trabajo pues la construcción
39 conceptual llamada 'Estado Social de Derecho' supone una
40 determinada idea sobre lo público; una crisis del ESD

1 supondría, por lo tanto, la crisis de dicha idea sobre lo
2 público.

3 Este paper se elabora fundamentalmente a partir de la
4 obra de Manuel García-Pelayo Las transformaciones del Estado
5 contemporáneo; la circunstancia de formar parte de un
6 seminario de la Fundación que lleva el nombre del autor
7 resulta afortunada y podría servir de justificación para
8 haber concentrado así el universo del discurso. Sin embargo,
9 sería una justificación puramente externa y secundaria. Hay
10 razones más importantes. LTDEC es una obra standard sobre el
11 tema; García-Pelayo ha utilizado y destilado una vasta
12 bibliografía y nos la ha presentado con perfil propio y
13 riguroso. Por lo tanto el empleo de este libro significa una
14 forma económica y directa de entrar en el núcleo mismo del
15 asunto, un compendio y una guía segura hacia los problemas
16 sustantivos. Pero, además, es una obra influyente, sobre
17 todo en nuestro medio y, específicamente, en un sector tan
18 importante como el de los decisores y asesores sobre la
19 configuración de la reforma del Estado en Venezuela.
20 Bastaría citar, para demostrarlo la obra del actual
21 presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma del
22 Estado, Trino Márquez, titulada El Estado social en
23 Venezuela (Su evolución desde el Programa de Febrero hasta
24 la Constitución de 1936), (Caracas, ediciones del Congreso
25 de la República. 1992), pero, sobre todo y anteriormente,
26 diversos trabajos de Allan Brewer Carías, así como el de
27 Ricardo Combellas "El Estado social de derecho y la realidad
28 estatal de América Latina", de 1989.

29 A lo largo del texto se emplean abreviaturas, algunas
30 son de evidente significado como MGP; ESD es Estado Social
31 de Derecho; OC, obras completas; LTDEC, Las transformaciones
32 del Estado contemporáneo; El Estado social y democrático...,
33 El Estado social y democrático de derecho en la Constitución
34 española; Sociedad y..., Sociedad y política
35 transnacionales; Segundo círculo..., Segundo círculo y
36 decisión consensuada; y El crecimiento..., El crecimiento de
37 la complejidad estatal.

1 **CONCEPTOS PRELIMINARES**

2 A fin de poder orientarse en una materia muy compleja
3 es necesario proceder sistemáticamente y presentar, en
4 primer lugar, los conceptos fundamentales alrededor de los
5 cuales giran los problemas planteados, es decir los de
6 Estado y ESD.

7 Concepto de Estado

8 Es significativo que sea en los tres trabajos finales
9 recopilados en LTDEC: "Sociedad y política transnacionales",
10 "El crecimiento de la complejidad estatal" y "Segundo
11 círculo y decisión consensuada" de donde podamos extraer un
12 concepto general del Estado pues, precisamente, se tratan en
13 ellos una serie de fenómenos que cuestionan la vigencia de
14 tal concepto.

15 El Estado es una corporación no sólo soberana, sino
16 también autárquica en el sentido de que su organización, y
17 sólo ella, bastaba para la formulación y operacionalización
18 de sus decisiones y acciones (Segundo círculo...OC:1753).
19 Constituye una unidad de decisión y acción de estructura
20 fundamentalmente monocéntrica y jerárquica, en la que el
21 sujeto de la autodeterminación se localiza para la totalidad
22 del sistema en las instancias políticas superiores y para
23 ciertos sectores o subsistemas en las correspondientes
24 instancias o autoridades administrativas de ámbito
25 territorial o funcional (El crecimiento...OC:1731). El
26 Estado estaría en capacidad de convertir una pluralidad de
27 acciones y de recursos en una unidad de resultados (El
28 crecimiento...OC:1723-24). Por otra parte, es un ente
29 vinculado a una clara territorialidad o delimitación frente
30 a su ambiente hasta el punto de que los juristas hablan del
31 principio de la "impenetrabilidad del territorio" para
32 cualquier otra autoridad o entidad externa (Sociedad
33 y...OC:1703).

34 Sin embargo, tales notas se debilitan ante fenómenos
35 como la transnacionalidad, la necesidad que tiene el Estado
36 de organizaciones fuera de él para realizar sus políticas,
37 y un aumento de complejidad que frecuentemente se revela
38 disfuncional. De tal manera parece que habría que reducirse
39 a un cierto mínimo conceptual consistente en que, pese a
40 todo ello y otros factores, al menos mientras haya Estado,
41 los poderes sociales no pueden ejercer por sí mismos los
42 poderes públicos y, por ende, dar leyes o decisiones que
43 vinculen directamente a los ciudadanos (Segundo
44 círculo...OC:1748), de forma que puede haber influencia de

1 tales poderes pero para que la decisión sea válida debe
2 haber sido tomada por la instancia investida jurídicamente
3 de autoridad (El crecimiento...OC:1731).

4 Concepto de ESD

5 Como este trabajo gira alrededor del ESD su desarrollo
6 significa necesariamente explicitar tal concepto. Por otra
7 parte, en la ponencia de Acedo se emplearon las ideas de
8 García-Pelayo al respecto, sobre todo en cuanto al rasgo de
9 la "procura existencial". De manera que bien podría eximirme
10 de esta parte. Sin embargo, creo pertinente una explicación
11 inicial tanto en gracia a la claridad como a que LTDEC es
12 una obra compuesta por la recopilación de trabajos de
13 diferentes épocas y énfasis en la cual abundan las
14 caracterizaciones del ESD y, en este sentido, cabe al
15 interprete seleccionar y jerarquizar aquellas que le
16 parezcan más importantes.

17 En primer lugar me remitiría a una cita de Ernst Huber
18 que hace el mismo García-Pelayo, según la cual:

19 "la función característica del Estado social es
20 producir la integración dentro de la actual
21 sociedad industrial, con su pluralidad de grupos e
22 intereses antagónicos reduciendo los conflictos
23 sociales a 'contactos sociales'". (El Estado
24 social y sus implicaciones. OC:1618-19 y nota 36).

25 Esta cita me parece significativa porque, como he
26 tratado en otra parte, el problema de la integración es
27 fundamental en el pensamiento político de García-Pelayo; por
28 lo tanto pienso que su ocupación en este tema como en muchos
29 otros de sus obras se deriva de esa vertiente.

30 Pero, ¿qué implica la integración más concretamente?.
31 Implica el logro de una comunidad nacional que no podría
32 obtenerse de no sustituirse la lucha de clases anquilosadora
33 por acuerdos entre los participantes, la cobertura de las
34 necesidades de amplios estratos sociales mediante la procura
35 existencial y la transformación en derecho de tres
36 postulados ético sociales: la obligación social de los
37 individuos entre sí; la de los individuos frente a la
38 generalidad; y la del Estado frente a sus ciudadanos.
39 (OC:1619). ¡Este es, en verdad el núcleo del Estado social!.

40 El trabajo inmediatamente citado supra es el más largo
41 de LTDEC y se remonta a 1974. Es donde más abundantemente se
42 explica lo que García-Pelayo entiende por ESD pero el

1 siguiente, es decir El Estado social y democrático de
2 Derecho en la Constitución española, a más de ser de fecha
3 muy posterior --1983--, tiene la ventaja de que el autor,
4 además de un propósito teórico, se plantea una tarea muy
5 concreta como es realizar una suerte de exégesis del
6 artículo 1.1. de la Constitución española que postula al
7 Estado español como "un Estado democrático y social de
8 derecho". Por consiguiente sus formulaciones resultan, para
9 mi gusto, menos variadas, y, además, coloca el asunto de una
10 forma más explícita dentro de la teoría constitucional del
11 Estado democrático.

12 En efecto, no sólo se trata del Estado social sino de
13 una trinidad compuesta también por el Derecho y la
14 Democracia. En este punto emplea una interesante idea de Max
15 Imboden sobre la superioridad del arquetipo trinitario en el
16 pensamiento político frente al monismo que significa la
17 dominación unilateral de un poder o principio, y frente al
18 dualismo generador de oposiciones y tensiones, quizá
19 irresolubles, pues significa simultáneamente la oposición y
20 la unidad; no afirma la unilateralidad de un principio ni
21 deja sin resolver la tensión entre dos opuestos, sino que
22 incluye un tertium por referencia al cual puede cancelarse
23 dicha distinción, de manera que la trinidad reposa por
24 decirlo así, plenamente, por sí y sobre sí misma (El Estado
25 social y democrático...OC:1658-59).

26 La parte social de esta trinidad abarca las siguientes
27 notas:

28 (i) la superación de las posibles contradicciones entre
29 la titularidad formal de unos derechos públicos
30 subjetivos y su ejercicio efectivo;
31 (ii) la procura existencial es decir el crear las
32 condiciones para la satisfacción de aquellas
33 necesidades vitales que, en las complejas condiciones
34 de la sociedad de nuestro tiempo, no pueden ser
35 satisfechas por los individuos ni por los grupos;
36 (iii) el status de ciudadanía no sólo como una común
37 participación en valores y derechos políticos sino
38 también en los bienes económicos y culturales;
39 (iv) la existencia, además de los preceptos
40 constitucionales que lo limitan, de otros que le fijan
41 prestaciones que debe realizar;
42 (v) una política destinada, dentro de los límites
43 constitucionales, a configurar la sociedad por el
44 Estado (Todo esto en El Estado social y
45 democrático...OC:1657).

46 Es conveniente, pues es el tema de este trabajo,
47 considerar los otros dos aspectos de la trinidad en su
48 relación con el social. Resulta, así, que el Estado social

1 debe ser democrático para no caer en el paternalismo: no se
2 trata, diríamos, de una suerte de despotismo social
3 ilustrado, una especie de 'todo lo social para el pueblo
4 pero sin el pueblo' (El Estado social y
5 democrático...OC:1663).

6 El Estado democrático, y añadiríamos el social, debe
7 ser de derecho para no caer en el totalitarismo (El Estado
8 social y democrático...OC:1661). Pero este carácter 'de
9 derecho' no es puramente formal. En este sentido debemos
10 traer a colación pasajes anteriores de El Estado social y
11 sus implicaciones. OC:1623-26 donde, contra la concepción
12 kelseniana, fundamenta que el Estado de derecho es 'Estado
13 material de derecho'. Si quisieramos mantenernos en un plano
14 de estricta hermenéutica jurídica podríamos decir, entonces,
15 que el 'Estado social' es, simplemente, la materialidad que
16 asume el derecho en nuestra época. Pero, a su vez, el Estado
17 de derecho tampoco en cuanto democrático es formal; y ese
18 aspecto democrático, comentaríamos, tampoco permitiría, que
19 ningún movimiento, fuerza o doctrina destruya al Estado de
20 derecho, por muy "social" que sea.

21 Como se ve la trinidad es macizamente indisgregable. La
22 pérdida de cualquiera de sus tres componentes la hace pasar
23 a algo de significación completamente diferente al prístino
24 ser trinitario.

25 EL ESPIRITU DEL ANÁLISIS

26 Indagar en lo que llamaría el espíritu o la atmósfera
27 intelectual del análisis y las elaboraciones de García-
28 Pelayo sobre el Estado contribuye a incidir sobre el tema
29 central y aclararlo de forma más vívida que a través de una
30 pura relación conceptual como la precedente. A tal efecto me
31 parece encontrar dos constantes subyacentes, fundamentales,
32 que definen tal espíritu o atmósfera.

33 Confianza en el Estado

34 A todo lo largo de LTDEC el autor se muestra
35 impresionado por la capacidad de la ciencia actual para
36 transformarse en técnica que conduce a las grandes
37 posibilidades técnicas, económicas y organizacionales de la
38 sociedad industrial y posindustrial de enfrentar sus nuevos
39 y complejos problemas. Mediante el aprovechamiento de tales
40 posibilidades se podría pasar de una política social
41 coyuntural y parcial (Sozialpolitik) a una integral
42 (Gesellschaftspolitik), a una política socioeconómica

1 sistémica. Ello resulta afortunado pues sólo (subrayado mío)
2 la acción del Estado mediante las nuevas técnicas puede
3 neutralizar los efectos de un desarrollo económico y social
4 no controlado (El Estado social y sus implicaciones.
5 OC:1597-1600).

6 La sección posterior del mismo trabajo, titulada 7. El
7 Estado social como Estado *manager* (OC:1611-15) confirma
8 plenamente la impresión anterior sobre la confianza en el
9 Estado y su capacidad para aplicar las nuevas técnicas. Y,
10 más adelante, expresa que, pese a todo, el Estado puede
11 responder a la complejidad de la época (OC:1627). Para,
12 finalmente, concluir que

13 "es claro que ante una crisis permanente del sistema
14 neocapitalista, debido a causas exógenas y/o endógenas,
15 las cosas se harían más complejas, pero ello no
16 disminuiría la vigencia de la idea social del Estado,
17 pues los problemas de la procura existencial se harían
18 más agudos, la exigencia de la justicia distributiva
19 más profunda y la necesidad de integración social más
20 apremiante. El Estado se vería obligado a la
21 transformación del sistema." (OC:1646-47).

22 Particular importancia tiene este fragmento pues, a
23 parte de reafirmar enfáticamente la confianza en el Estado,
24 a él parece referirse en el prólogo a la edición de 1985
25 donde dice:

26 "La crisis por la que hoy parece estar pasando el
27 Estado social y sus conceptos afines estaba ya prevista
28 al final de "El Estado social y sus implicaciones,
29 crisis que, como allí se dice, no afecta tanto a la
30 idea del Estado social cuanto a las condiciones de su
31 realización en una determinada coyuntura." (OC:1592).

32 Volveré sobre el punto pero cabe comentar que si bien
33 es cierto que las exigencias de procura existencial,
34 justicia distributiva e integración social se han hecho más
35 apremiantes parece ~~que~~ el sistema el que ~~parece haber~~
36 transformado al Estado y no viceversa y que tales
37 necesidades tendrían que ser satisfechas por algo distinto.

38 Y en cuanto a la confianza en el Estado, en la obra que
39 analizo --como he apuntado supra al referirme al concepto de
40 Estado-- son distinguibles dos etapas, en la segunda de las
41 cuales se nota como un debilitamiento o relativización de
42 esa confianza. En tal sentido es especialmente revelador el
43 trabajo sobre El crecimiento de la complejidad estatal donde
44 después de revisar diversos conceptos de complejidad
45 concluye que es problemático que el Estado del presente esté

1 en condiciones favorables de autodeterminarse y controlar su
2 complejidad y de cumplir, sea con los requisitos de
3 Luhmann --para la reducción de la complejidad-- sea con
4 otros requisitos posibles (OC:1731). Todo ello conduce en el
5 apartado siguiente al estudio de la complejidad organizada
6 frente a la desorganizada pero en todo el desarrollo final
7 del discurso se percibe un tono de escepticismo entre otras
8 cosas frente a los político pragmáticos y las
9 administraciones coercionadas por la pura tecnicidad,
10 racionalidad subjetiva y circunstancial (OC:1733).

11 El crecimiento... es de 1977 pero en Segundo círculo y
12 decisión consensuada de 1980, vuelve a aflorar el optimismo
13 sobre el Estado, ya que "siempre las grandes crisis
14 históricas han sido la condición para el fortalecimiento del
15 Estado" y el requerimiento a una "teoría del Estado a la
16 altura de la situación y las necesidades de nuestro tiempo",
17 de "esa organización única y, en lo fundamental, no
18 reductible a conceptos de otras organizaciones". (OC:1739).
19 Pero; después de todo, es necesario señalar que ya en El
20 Estado Social y sus implicaciones estaba el germen de la
21 inquietud. Referiré, en tal sentido, a la reserva que
22 formula frente al papel del Estado como impulsor,
23 controlador y orientador del crecimiento en cuanto a "si el
24 Estado, apesar de los recursos que le ofrece la tecnología
25 intelectual de nuestro tiempo para la planificación,
26 programación, etcétera, está en condiciones de hacerlo dada
27 la complejidad de la cuestión, o si, aun en el supuesto de
28 que técnicamente pueda hacerlo, el ambiente internacional y
29 el influjo de los intereses sectoriales impongan un tipo de
30 crecimiento orientado por objetivos inmediatos y
31 unilaterales. (OC:1637).
32

33 El socialismo socialdemócrata

34 Sería errado suponer de lo anterior, sin embargo, que
35 la confianza en el Estado se reduzca en García-Pelayo a un
36 asunto de capacidad técnica o tecnocrática de aquel. Tiene
37 esa confianza una raíz más profunda en la concepción del
38 Estado como corporación moral de larga tradición germánica y
39 que encuentra una de sus más actuales expresiones en el
40 pensamiento socialdemócrata. No es por eso casual que El
41 Estado Social y sus implicaciones tenga como anexo unas
42 Notas sobre la idea del Estado en la socialdemocracia
43 clásica. García-Pelayo explica tal concepción en la versión
44 de Lasalle diciendo que

45 "la función histórica del Estado es liberar al ser
46 humano de la miseria, la ignorancia, la impotencia y,
47 en una palabra, de las servidumbres a las que se ha

1 visto sometido desde el comienzo de la historia;
2 multiplicar, por la unión de los individuos, las
3 potencialidades humanas elevando al hombre a una forma
4 superior de existencia en cuanto a educación, poder y
5 liberación de la coerción exterior, que los hombres
6 aisladamente serían incapaces de realizar. Tal es la
7 naturaleza moral del Estado y tal ha sido la idea que
8 lo ha impulsado en todos los tiempos, aunque lo haya
9 sido inconscientemente, aun contra su voluntad e
10 incluso contra la voluntad de sus dirigentes"
11 (subrayado mío). (OC:1649).

12 Más adelante encontramos una enumeración de los deberes
13 del Estado según Karl Renner que a pesar de su casuismo y
14 concreción anticipa las sistemáticas y hasta sofocantes
15 enumeraciones sobre las tareas del Estado Social.

16 En fin, García Pelayo rastrea en el acervo
17 socialdemócrata desde el no marxista Lasalle hasta los
18 autores propiamente marxistas y el único que rompe la
19 armonía del coro es Max Adler. Este denominador común, me
20 atrevo a concluir, es también compartido por García-Pelayo y
21 una de las claves de su pensamiento.

22 REVISIÓN DEL ESD

23 El discurso de los dos apartados anteriores buscaba
24 presentar en forma aceptable y comprensible la idea del ESD.
25 Si esto se hubiera logrado podríamos pasar a su revisión.
26 Esta es necesaria pues desde el tiempo transcurrido de la
27 última edición de LTDEC no sólo, como era de esperarse, se
28 han sucedido cambios sino que han sido fundamentales y
29 dramáticos. El autor alcanzó todavía a presenciar la caída
30 del Muro de Berlín. Pero ya no pudo, lamentablemente,
31 ofrecernos el fruto de sus reflexiones. Por lo tanto, se
32 impone, que ejercitemos nuestras modestas capacidades para
33 examinar si estamos ante una nueva "transformación del
34 Estado Contemporáneo" e, incluso, de un carácter tan radical
35 que no ya el concepto de Estado Social sino también el mismo
36 de Estado resulten insuficientes para aprehenderla.

37 Lo cuestionado

38 LTDEC tiene como objeto de estudio a "la nueva
39 modalidad estatal surgida en los países neocapitalistas", a
40 los países industrializados y post-industrializados, a pesar
41 de que reconoce ha servido de modelo orientador para los que

1 no lo son, es decir los en tránsito al desarrollo (El Estado
2 Social y sus implicaciones. OC:1593-94). Ahora bien,
3 justamente, es en el primer grupo de países, donde se
4 plenifica el ESD, se desarrolla desde los años 80 un serio
5 cuestionamiento de ese Estado. Semejante cuestionamiento
6 comprende muchos aspectos pero podemos comenzar a tratarlo
7 como uno relativo a la eficiencia del ESD.

8 En los Estados Unidos los vastos y ambiciosos programas
9 de la "Gran Sociedad" de Lyndon Johnson destinados a crear
10 una sociedad donde estuviera desterrada la discriminación --
11 programas de "acción afirmativa"-- sufren una avalancha
12 tanto de críticas doctrinarias como de evaluaciones técnicas
13 desfavorables en cuanto al logro de sus objetivos y en
14 cuanto a sus "consecuencias perversas", entre ellas, la
15 "discriminación al revés". En Inglaterra el gobierno de
16 Margaret Thatcher rompe con el equilibrio de grandes
17 organizaciones implícito en el ESD (El Estado Social y sus
18 implicaciones. OC:1544-45) al enfrentarse abiertamente con
19 los sindicatos y el partido laborista y terminar
20 doblegándolos. Poco después accede Ronald Reagan a la
21 Presidencia de los E.U. con una orientación de gobierno
22 similar a la de Thatcher. Sin embargo, el asunto no se
23 limita al ámbito anglosajón: los socialistas franceses que,
24 tras el largo período gaullista, arriban al poder en un
25 ambiente de entusiasmo auroral se ven obligados a realizar
26 un programa de modernización de la economía que los pone en
27 patente contradicción con sus objetivos sociales, y un
28 recorrido parecido traza el gobierno socialista de Felipe
29 González en España. Pero, el acontecimiento histórico de
30 mayor alcance es la desaparición del llamado bloque
31 socialista que no sólo elimina el otro decisivo factor de
32 poder en un mundo bi-polar sino también toda una serie de
33 modelos y alternativas ideológicas y conceptuales. Se
34 descubre que dichos modelos nunca funcionaron
35 satisfactoriamente, no ya en el campo económico, pero ni
36 siquiera en el militar, pues nunca estuvo verdaderamente
37 amenazada la hegemonía militar estadounidense y que la
38 llamada "guerra de las galaxias" patentizó el irremediable
39 retraso tecnológico de la entonces Unión Soviética.

40 En LTDEC no se emplea el término eficiencia sino que
41 constantemente se habla de la eficacia del ESD. Ahora bien,
42 eficacia es la capacidad de lograr un objetivo; eficiencia
43 es la de hacerlo de la forma más económica posible, es decir
44 con el mayor ahorro de recursos escasos y valiosos que,
45 entonces, podrán destinarse a otros fines también
46 estimables. El problema está en que los países más
47 adelantados ya no se contentan con la pura eficacia pues
48 fenómenos como el descenso de productividad y competitividad
49 pasan al primer plano, sobre todo en la competencia con el
50 Japón y hasta con los llamados tigres asiáticos; y en los

1 países atrasados ni siquiera hemos alcanzado la eficacia.
2 Todo ello repercute negativamente en la apreciación del
3 Estado y del ESD.

4 Pero, a más de este problema que llamaríamos de
5 eficiencia externa --empleo de recursos para un fin en
6 desmedro de otros tanto o más importantes-- se presenta,
7 como ya quedó apuntado, un problema de eficiencia interna en
8 la utilización de los recursos dedicados a cada sector,
9 entre ellos principalmente el social. De tal manera, en
10 lugar de la llamada procura existencial cabría hablar, más
11 bien, con demasiada frecuencia, de estelas de menesterosidad
12 existencial que a su paso va dejando el Estado; antes que de
13 una expansión del espacio vital efectivo, de su contracción.

14 Ahora bien, incluso antes de los inmensos
15 acontecimientos históricos arriba esbozados, percibimos en
16 la misma obra de García-Pelayo, el diagnóstico de síntomas
17 que nos obligan a analizar a un ente que más que consistir
18 en una trinidad que se consume y plenifica en sí misma (ver
19 supra Concepto de ESD) está afectado por multitud de
20 antinomias irresueltas. Una enumeración, así sea incompleta,
21 de tales antinomias parece necesaria.

22 En un pasaje, que hubiéramos deseado menos escueto, se
23 refiere García-Pelayo a la Economía de Mercado y cómo el
24 supuesto básico del desarrollo social es el buen
25 funcionamiento de ella, frente al cual todas las demás
26 medidas tienen significación accesoria o complementaria (El
27 Estado Social y sus implicaciones. OC:1839). Pues bien se
28 diría que en la actualidad, precisamente, tal carácter
29 accesorio o complementario es evidente y el funcionamiento
30 del mercado es lo que pasa al primer plano. Por consiguiente
31 nos encontraríamos ante una primera antinomia del mercado
32 contra el ESD. En efecto, se encuentra que el buen desempeño
33 del mercado es contradictorio con postulados caros al ESD. A
34 menudo este tipo de señalamientos y quienes los alegan son
35 etiquetados con el ismo del neoliberalismo. Esta es una
36 cuestión confusa pues habría que distinguir entre los
37 enunciados de una ciencia como la economía y su utilización
38 ideológica. En el primer caso nos encontramos con
39 proposiciones susceptibles de refutación, en el segundo con
40 elementos de un credo, dogmatizados y alegados como
41 cualquier otra doctrina de salvación. Pero, en todo caso,
42 aun tratando de mantenernos en el primer nivel, el conflicto
43 resulta inevitable. Así, para poner sólo dos ejemplos, ha
44 sido devastador comprobar que ya no es posible manipular las
45 variables económicas de la inflación y el desempleo de una
46 manera complementaria, en forma tal de obtener un menor
47 nivel de desempleo y un crecimiento de la economía con un
48 aumento del gasto público y la consiguiente inflación. El
49 fenómeno de la stanflación, es decir de estancamiento, y por

1 lo tanto desempleo, con inflación parece ser el hecho
2 económico que más ha contribuido a socavar la visión
3 optimista del ESD y del Welfarestate. Al pasar al primer
4 plano en la política económica el combate contra la
5 inflación y no el logro del pleno empleo cesa la
6 convergencia entre neocapitalismo y ESD y se abre campo para
7 todo tipo de conflictos y contradicciones. El segundo
8 ejemplo se refiere a algo menos global pero que también
9 afecta a un elemento esencial del ESD como es el salario
10 mínimo: me refiero al acuerdo pacífico entre los economistas
11 de que tal medida fomenta el desempleo de los jóvenes y los
12 trabajadores no calificados; es decir que el Estado Social
13 estaría generando una situación antisocial porque pone en
14 mayor desventaja a grupos de por sí minusválidos en el
15 mercado de trabajo.

16 Pero también encontramos que el ESD puede estar en
17 contra del mercado y ello se desprende indubitavelmente del
18 mismo análisis garcíapelagiano. Uno de los elementos
19 fundamentales de ese análisis es como el Estado actual es en
20 múltiples sentidos un Estado de organizaciones. En LTDEC
21 todos los trabajos se refieren, de una u otra forma, a dicho
22 aspecto y hay dos que le están especialmente dedicados
23 Sociedad organizacional y sistema político y Las
24 organizaciones de intereses y la teoría constitucional. Por
25 diferentes vías se llega, en definitiva, a la diagnosis de
26 un estado de cosas constituido en última instancia por una
27 simbiosis entre las élites tecnoburocráticas del Estado y
28 las de las grandes organizaciones, ante todo las empresas
29 económicas (Las organizaciones de intereses y la teoría
30 constitucional OC:1677). Si es claro que se trata de una
31 formación oligopólica, como García-Pelayo lo señala,
32 entonces, su funcionamiento está en contradicción con la
33 lógica del mercado. El problema se agrava, además, si, en
34 términos de la teoría pluralista, el poder compensador de
35 los sindicatos se debilita y, como viene pasando desde hace
36 cierto tiempo, se convierten en actores cada vez más
37 secundarios. Desde un punto de vista más general y menos
38 específicamente económico cabe sencillamente preguntar ¿cómo
39 un Estado tan condicionado por las organizaciones puede ser
40 instrumento del bien general?; ¿cómo puede ser esto "si el
41 Estado social está necesariamente vinculado con el influjo
42 de los grandes grupos de intereses o de las grandes
43 organizaciones destinadas a la defensa de intereses
44 parciales o sectoriales en el sistema político"? (El Estado
45 Social y sus implicaciones. OC:1602).

46 Lo que ocurre, sin embargo, es que el texto anterior
47 forma parte de un contexto en el cual García-Pelayo está
48 explicando la génesis del ESD cuando la sociedad por su sólo
49 juego era incapaz de resolver los conflictos sociales que
50 albergaba, El Estado daba a la sociedad el orden que ésta

1 era incapaz de darse. Tenía el primero una capacidad
2 estructuradora de la cual carecía la segunda. Por ello la
3 sociedad penetraba al Estado, así como el Estado penetraba a
4 la sociedad. Pero, ¿qué tal si, como se plantea en estos,
5 tiempos se concibe que la sociedad como sociedad civil es la
6 que tiene la capacidad estructuradora y que el Estado la ha
7 perdido; que éste se ha transformado en un instrumento de
8 sumisión de las mayorías a las minorías en control de los
9 mecanismos de lo que García-Pelayo llama la "decisión
10 consensuada". Entonces, no sólo se suscitan proyectos de
11 concertación, democracia interna de las organizaciones,
12 neocorporativismo que MGP observa y hasta propicia, sino,
13 también, que ya la estructura política no parece fijada en
14 el parlamentarismo europeo occidental y quizás el
15 presidencialismo norteamericano (véase, en este sentido en
16 El Estado Social y sus implicaciones, todo el aparte 9 sobre
17 Estado social y democracia. OC:1619-23). Figuras, un tanto
18 olvidadas --referéndums, democracia participativa,
19 descentralización, neofederalismo, municipalización-- pasan,
20 así, a la orden del día.

21 El trabajo donde GP examina el tipo de decisión que
22 ahora se discute y critica es el último de LTDEC y
23 probablemente el más sugerente para nuestra actual
24 situación. Habría que leerlo conjuntamente con otra obra El
25 Estado de Partidos de 1986, el último que llegó a publicar
26 el autor. Pero, justamente, en el momento que llegaba a
27 perfilar tan nitidamente la decisión consensuada realizada
28 por los partidos y su Estado estas realidades ya habían
29 comenzado a desmoronarse o, por lo menos, a tener que
30 atravesar un agudo proceso de cuestionamiento. Quiere
31 decirse, entonces, que lo social y una nueva política
32 derivada de ellas entran en contradicción con el ESD.

33 Completaré esta lista de antinomias con la ya muy
34 trabajada por los juristas, perfectamente consciente para
35 García-Pelayo y que constituye un trasfondo con el cual está
36 constantemente dialogando: se trata de como el ESD puede
37 entrar en contradicción con el mismo derecho. Es evidente,
38 en efecto, que "era más fácil o, por lo menos, ofreció mayor
39 grado de certidumbre, la sumisión rigurosa del Estado al
40 Derecho cuando éste señalaba los límites a su acción, que
41 cuando le impone prestaciones y acciones positivas." (El
42 Estado Social y sus implicaciones. OC:1627). Se comprueba
43 que la la legislación no sólo crea un orden general para la
44 acción sino que es también un instrumento de acción;
45 entonces no pueden siempre tener las leyes un carácter
46 general, abstracto y atemporal sino concreto, específico y,
47 a menudo, sometido a la temporalidad del caso a regular o
48 del objetivo a conseguir (OC:1632). La ley se vuelve un
49 factor de aumento de la complejidad desorganizada a través
50 de lo anterior y, además, de su multiplicación y su carácter

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11 cada vez más técnico (Las organizaciones de intereses y la teoría constitucional. OC:1684-85) Se plantea, en consecuencia la insuficiencia de los medios de control tradicionales, entre ellos el de constitucionalidad, y la necesidad de unos sistemas de control mucho más complejos sistémicos y cibernéticos. Esta es una idea, por cierto, que bajo otra forma está en Burocracia y tecnocracia y otros escritos cuando insinúa que la función que ahora cumple el Derecho pueda ser sustituida por otra estructura reguladora que, desde nuestras perspectivas actuales, quizá fuera difícil considerar como Derecho. (OC:1404, nota 17).

12 Lo rescatable

13 Pese a toda esta serie de dificultades, algunas de las
14 cuales se remontan a la génesis misma del ESD y otras se
15 agudizan en el momento histórico actual, hay un sustrato
16 político social firme que no es erosionado por ellas. El
17 primer componente de ese sustrato me parece que es la
18 realidad nacional. La experiencia histórica enseña de forma
19 reiterada y bastante dura, por cierto, que no existe una
20 sociedad universal a la cual los individuos se adscriban de
21 forma directa e inmediata. Aún en esta etapa llamada de
22 globalización estamos presenciado la erupción y disrupción
23 de diferentes tipos de particularismos étnicos,
24 neonacionales y subnacionales. Es aleccionador, en este
25 sentido, observar como las corrientes neoliberales incurren
26 en el mismo error, cometido por el marxismo en sus inicios,
27 de subestimar y hasta despremiar el problema nacional. Al
28 mismo tiempo que se produce toda esta explosión de
29 particularismos se difunde una atmósfera intelectual cuyo
30 triunfo requeriría la desaparición de la idea y sentimientos
31 nacionales. Pero, precisamente en la medida en que el futuro
32 pueda ser visto por esos agrupamientos humanos concretos
33 como una marcha a la desnacionalización, se suscitarán todo
34 tipo de resistencias que frustraran a esas ingenuidades
35 ideológicas pero, de paso, podrán conducir a todo tipo de
36 desastres y desordenes.

37 Ahora bien cada una de esas naciones e incluso la
38 sociedad política global si algún día llegara a
39 constituirse, tendría ante sí, como bien lo vió Manuel
40 García-Pelayo, un problema de integración. Pero si tiene un
41 problema de integración, tiene ante sí las tareas del Estado
42 Social: debe evitar, por lo menos, aquellas agudas formas de
43 desigualdad que puedan hacer que vastos sectores de sus
44 integrantes se sientan discriminados y ajenos a esa
45 comunidad política, alienados de ella. En este sentido, por
46 más que estemos dispuestos a reconocer las legalidades y

1 coerciones de tipo económico, existen también las de tipo
2 político-social y ambas son irreductibles entre sí.

3 El propósito de integración probablemente llegó, sin
4 embargo, a abarcar demasiados aspectos y a hacerse
5 inmanejable. Sin embargo, hay algunos que mantienen su
6 validez e, incluso, confluyen con la teoría económica más
7 ortodoxa. Uno de los vértices de tal confluencia es la
8 teoría del "capital humano" desarrollada por dos premios
9 Nobel de economía Gary S. Becker y Theodore W. Schultz.
10 Según ambos autores el crecimiento del capital físico sólo
11 explica una pequeña parte del crecimiento del ingreso
12 nacional; el factor decisivo sería más bien la calidad de
13 los recursos humanos, cuya mejoría se obtiene "invirtiendo
14 en la gente", a través de inversiones en su educación y
15 salud. Esta doctrina ofrece un fundamento no disputado para
16 el repliegue del Estado fuera de una serie de actividades
17 que le restan recursos para tan importantes objetivos.

18 Sin embargo, aunque no deberíamos realizar una lista
19 demasiado amplia de cometidos del ESD tampoco podemos
20 limitarla demasiado. La autonomía y exigencias de lo
21 político pueden determinar movimientos en ambas direcciones.
22 Lo que, sin embargo, parece seguro es que, cualesquiera sean
23 esos cometidos, el problema de la eficiencia será
24 ineludible. Es fructífero, en este sentido, el uso de
25 modelos que adopten como guía la lógica del mercado, lo que
26 alguien ha llamado "el uso público del interés privado". Y
27 aún cuando ello no fuere posible queda todavía en pie la
28 exigencia de tener conciencia de costos aun en los programas
29 más nobles y estimables.

30 Pero, aun el mismo mercado requiere para su
31 funcionamiento de unas estructuras de autoridad, es decir de
32 un Estado, que asegure su funcionamiento. Si el hombre
33 fuera ante todo y fundamentalmente un ser mercante no habría
34 ninguna necesidad de Estado. Pero la historia y la teoría
35 política parecen demostrar que para poder mercadear fue
36 necesario, primero, resolver el problema de la convivencia
37 pacífica. En este sentido el mercado es una realidad
38 bastante artificial y necesitada constantemente de apoyo y
39 regulación así sean indirectos y astutos. Por lo tanto
40 parece que también en este campo el papel del Estado sigue
41 tan campante como siempre.

42 **MAS ALLÁ DEL ESD... ;Y DEL ESTADO!**

43 La precedente elaboración justifica el papel de algo
44 que todavía podemos llamar Estado pero es inocultable que,

1 al mismo tiempo, revela como ese ente se encuentra sometido
2 a numerosas coerciones y restricciones de su ámbito de
3 acción. Por lo tanto, es necesario dar un paso más hacia
4 adelante y plantearnos si, no sólo como realidad sino como
5 referente apropiado de reflexión teórica, el Estado resulta
6 ya insuficiente.

7 La obra de MGP sobre las transformaciones del Estado, y
8 quizás toda su producción intelectual, puede caracterizarse,
9 sin embargo, como un intento por salvar al Estado como
10 objeto privilegiado de la reflexión política. Pero el
11 ocuparse de un autor de pensamiento riguroso y abierto a las
12 inquietudes de su época tiene la ventaja de que en él
13 encontramos elementos que nos permiten avanzar hacia nuevos
14 planteamientos.

15 En principio, no parece que esto fuera así. García-
16 Pelayo desde las primeras páginas de El Estado Social y sus
17 implicaciones nos advierte que el Estado no puede disolverse
18 en el sistema político sino que habría de hacerse una teoría
19 del Estado a la altura de nuestro tiempo (OC:1603, nota 17).
20 Pero la conclusión a la cual se llegaría, considerando a
21 LTDEC en forma integral en las dos partes que en ella
22 creemos distinguir, es que hay que lograr algo más que una
23 teoría del Estado; que proponerse semejante objetivo tiene
24 que concluir en frustración. Desde tal punto de vista
25 afirmaríamos, más bien, que no sólo se comprende sino que se
26 justifica que la teoría tradicional de la política haya sido
27 sustituida por la del political system en la que el Estado
28 o, más bien, sus componentes, subsistemas o aparatos no son
29 más que unos actores junto a otros de la estructura y
30 proceso político en que queda disuelta la estructura del
31 Estado. Y que, como plantea Drucker, se debe elaborar una
32 teoría política y social centrada en el pluralismo cuyos
33 problemas principales serían el de la legitimidad del poder
34 externo e interno de las organizaciones y el de la
35 determinación del área estatal dentro del cosmos
36 organizacional (Sociedad Organizacional y sistema político.
37 OC:1671). Ahora bien, el trabajo del cual se extrae la
38 anterior cita se refiere, primariamente, al mundo
39 organizacional por debajo del Estado, sometido, por lo
40 menos, a la validación estatal; pero para que el problema
41 quede definido en todos sus términos habría que completar
42 hablando del "cosmos organizacional y de la sociedad global"
43 una de cuyas manifestaciones más importantes ha examinado
44 García-Pelayo en Sociedad y política transnacionales.

45 De esta manera, así como en el ámbito interno Estado y
46 Sociedad forman parte de un metasistema, se hace necesario
47 ver al conjunto de los Estados y a cada Estado englobado en
48 un sistema más amplio; y al considerar y analizar ya sea a
49 ese conjunto, ya sea a cada uno de los Estados en particular

1 no se puede prescindir más de ese otro metasistema, o más
2 bien, megasistema. Una de las manifestaciones de ese
3 fenómeno es como el Estado se ha visto obligado a
4 autolimitar su soberanía para integrarse en organizaciones
5 supraestatales de ámbito planetario y regional. En verdad,
6 la más tratada de las manifestaciones, pero, probablemente,
7 ya ni siquiera la más importante. García-Pelayo nos describe
8 el funcionamiento de ese megasistema, sólo se trata de
9 ampliar y generalizar esa descripción:

10 "cada organización, (*Estado*), constituye un subsistema
11 (dentro de la sociedad global) que recibe sus insumos
12 (es decir, tanto los recursos como las perturbaciones
13 para su funcionamiento provenientes del exterior) de
14 otras organizaciones, a la vez que sus productos
15 constituyen insumos para los demás, de modo que la
16 sociedad de nuestro tiempo se configura como un
17 megasistema constituido por sistemas o subsistemas
18 organizativos (*Estados*) en complejas relaciones de
19 interdependencia, con la consecuencia de que la
20 estabilidad social global depende de la funcionalidad o
21 disfuncionalidad de las interacciones entre los
22 sistemas organizativos que lo componen, del
23 acoplamiento entre sus respectivos insumos o productos,
24 y de la posibilidad o imposibilidad de cada uno de
25 ellos para neutralizar las perturbaciones que les
26 puedan venir de los demás. (*Sociedad Organizacional y*
27 *sistema político. OC:1667; terminos en cursivas por*
28 *mf*).

29 No nos encontramos, entonces, según conceptos de Hall
30 empleados por García-Pelayo, en una situación de
31 independencia o agregatividad, cuando el cambio de cada
32 parte depende enteramente de ella, de modo que la variación
33 en el conjunto es la mera suma de la variación de las
34 partes. Tal estado de cosas era el apropiado para la teoría
35 del Estado, mas no así cuando un cambio en una parte causa
36 un cambio en todas las demás y en la totalidad del sistema
37 (Hall llama esto, precisamente, *totalidad*) (El
38 *crecimiento...OC:1724*).

39 Cada Estado y el conjunto de los Estados se articulan a
40 un sistema político global de la misma forma que el Estado,
41 en lo interno se articula a un sistema político sin ulterior
42 especificación; en cada uno de esos ambitos se dan
43 relaciones de competencia, conflicto y cooperación entre
44 distintos poderes por la determinación del contenido de las
45 decisiones imperativas y de los programas de acción estatal
46 (paráfrasis de Segundo círculo...OC:1746, 2º párrafo, in
47 *fine*).

1 Dentro de esta ordenación sistémica ya no es posible
2 que la determinación de los insumos a seleccionar y de los
3 productos a generar sea función de la organización central;
4 ni siquiera en una versión más debilitada según la cual
5 dicho centro deje, o se vea obligado a dejar, una mayor o
6 menor autonomía a los subsistemas, conservando, en todo caso
7 la potestad de regulación del grado autónico que en una
8 coyuntura dada es funcional para el mantenimiento y
9 reproducción del sistema (paráfrasis de Sociedad
10 Organizacional y sistema político. OC:1673). Este orden
11 monocéntrico, con sus infructuosas "políticas de
12 encapsulamiento" (Sociedad y...OC:1711) ha desaparecido como
13 alternativa y produce una extraña sensación leer las páginas
14 que le dedica García-Pelayo escritas cuando aún era
15 realidad.

16 Todo esto se ve claro y ejemplifica al examinar,
17 guiados por García-Pelayo, el mundo de la política
18 transnacional. Encontramos en él formas anónicas como el
19 terrorismo, el narcotráfico, los movimientos migratorios
20 laborales o políticos ilegales, las corrientes comerciales
21 que desconocen bloqueos determinados por la política y el
22 derecho internacionales; y nónicas, como las compañías
23 multi- o trans-nacionales, el comercio, las organizaciones
24 no gubernamentales, el turismo, el intercambio científico y
25 cultural y hasta lo que todavía queda de las internacionales
26 sindicales y partidistas. Ahora bien, es fascinante
27 comprobar como todo este mundo pulula de demandas y
28 perturbaciones, recursos, insumos y productos de todo tipo
29 cuyo ente procesador ya no son ni pueden ser los Estados
30 sino una realidad más global. Un caso en punto son las
31 demandas de las ONGs en cuanto a derechos humanos,
32 conservación ambiental, cultura, ciencia y tecnología; el
33 alcance y satisfacción verdadera de tales demandas rebasa ya
34 a los Estados concretos a los cuales se dirigen.

35 Otro caso, dramático dadas las expectativas que muchas
36 poblaciones todavía albergan sobre sus Estados, es el de la
37 tecnología. El ESD se plantea ambiciosas tareas al respecto;
38 promover y asumir los riesgos de la investigación
39 tecnológica; determinar los objetivos tecnológicos de la
40 sociedad nacional tomando en cuenta no sólo las necesidades
41 económicas sino también las sociales, militares y
42 culturales; determinar el balance entre el valor tecnológico
43 y otros como la conservación del medio natural, la
44 estabilidad social, el equilibrio regional; determinar hasta
45 donde una medida tecnológica favorece a un sector en
46 perjuicio de otros, o los obstáculos o apoyos que una tal
47 medida o política tecnológica pueda encontrar por parte de
48 organizaciones de intereses y grupos económicos (El Estado
49 Social y sus implicaciones. OC:1838-39). Estas finalidades,
50 que no sólo están fuera de alcance de la mayor parte de los

1 Estados de la Tierra sino incluso de los miembros del
2 exclusivo club del Grupo de los Siete, parece que sólo
3 pueden tener respuesta a un nivel sistémico más allá de los
4 Estados y las fronteras nacionales.

5 Ante esta serie de restricciones y coerciones ¿dónde
6 queda el Estado, entonces; cuál es su sentido?. Como hemos
7 sostenido arriba el Estado todavía tiene un papel mientras
8 tengan vigencia sentimientos nacionales y particularistas de
9 diferente tipo. La globalización sistémica no implica su
10 abolición, pero sus funciones se trasladan en gran medida a
11 configurarlo como una unidad de negociación política en ese
12 proceso. Dentro de él, precisamente porque es sistémico, las
13 unidades componentes no son completamente abiertas hasta el
14 punto de perder toda identidad, ni tampoco carentes de
15 autodeterminación; y también, por ello, por su carácter
16 sistémico, lo más importante no es la restricción de
17 posibilidades sino su ampliación (Sociedad y...OC:1716-17);
18 en tal sentido basta, por ahora, vislumbrar lo que sería el
19 mundo actual de encontrar una mediana solución a alguno de
20 los items de la lista de fenómenos anómicos consignada
21 supra.

22 En Sociedad y política transnacionales García-Pelayo
23 nos delinea lo que sería una política de los Estados no
24 reactiva como el proteccionismo y el aislacionismo, que
25 según cita de G. Zellentín no son formas de gobernar sino de
26 reaccionar, sino proyectiva. Esta política, partiendo del
27 hecho indudable de la existencia de un sistema transnacional
28 (*global*) del que cada país es un subsistema: i) formularía
29 del modo más claro y certero posible, las necesidades, los
30 objetivo y las posibilidades de la sociedad nacional; ii)
31 calcularía o estimaría los costos económicos, sociales,
32 culturales y políticos de las medidas de apertura y cierre;
33 iii) seleccionaría los sectores que pueda desarrollar
34 autónomamente y aquellos para los que necesite acudir a los
35 recursos transnacionales (*globales*) (Sociedad y...OC:1712-
36 13). Siempre, claro está, agregaría yo, que se comprenda que
37 también por esta razón, y quizás mas que por cualquier otra,
38 se requiere que el Estado se deslastre de una serie de
39 cometidos que, frente al desafío de la globalización, lucen
40 secundarios e inesenciales.

41 Todo este complejo conjunto de circunstancias que he
42 intentado examinar tiene repercusiones evidentes en cuanto a
43 la distinción entre lo público y lo privado. En LTDEC
44 García-Pelayo nos presenta un análisis que, en gran medida
45 es un intento de dar cuenta de como, a nivel infrasestatul,
46 lo público ya no es lo que la doctrina clásica planteaba.
47 Nos encontramos, en efecto, que la acción pública se produce

1 por la confluencia entre el Estado y actores privados y no
2 exclusivamente por la acción del primero. Hoy día, no sólo
3 en Venezuela se puede listar una larga enumeración de
4 ejemplos que requieren una elaboración sistemática:

5 *funciones de seguridad realizadas por compañías
6 privadas o por grupos de vecinos organizados;
7 *realización por empresas privadas de actividades que
8 anteriormente se consideraba que sólo eran susceptibles
9 de ser prestadas por el Estado puesto que debían estar
10 regidas por precios políticos; esto es, no rentables;
11 *transacciones en materias como la tributaria
12 consideradas hasta hace mucho como no transables; etc.

13 Pero, de la misma manera nos encontramos, con que, desde
14 la supraestatalidad o globalidad, se configura una primacia,
15 una especie de supraordinación, es decir una publicización,
16 de todos estos dispositivos, tanto en asuntos que gozan de
17 buena prensa y están bastante formalizados, como los
18 acuerdos en materia laboral o derechos humanos; cuanto en
19 otros aspectos que no la disfrutaban, menos formalizados pero
20 hasta más eficaces. como deuda externa, políticas económicas
21 y otras coerciones que determinan cuáles y qué leyes han de
22 dictarse nacionalmente o hasta qué tribunales, distintos de
23 los nacionales, sean competentes para los litigios que se
24 susciten.

25 Frente a todos estos fenómenos ya pasó la etapa del
26 escándalo; están allí, existen y se resisten. No podemos
27 seguir concibiendo al Estado como un ente jurídicamente
28 impenetrable, pero si continúa siendo, como se describió al
29 comienzo de este trabajo, aquella instancia a través de la
30 cual tienen que pasar necesariamente todos estos eventos y
31 resultados para obtener validez. Desde un punto de vista
32 tradicional esta conclusión pareciera una intolerable
33 disminución de la majestad del Estado; pero vivimos en un
34 mundo de sistemas y cibernética donde factores intangibles,
35 quantas de información, tienen un valor decisivo. Podría ser
36 así que el Estado y lo público no haya ya que buscarlo tanto
37 en el hardware cuanto en el software.

