



24

**Consideraciones sobre el Estado
constitucional, la ciencia
y la concentración de la riqueza**

Diego Valadés

DERECHO CONSTITUCIONAL

Abril de 2002

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por el autor, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éste. ❖ D. R. (C) 2002, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F. ❖ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-74-63/64 exts. 703 o 704, fax 56-65-34-42.

www.juridicas.unam.mx

15 pesos

DR © 2002.

Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México.

Proposición. El Estado ha atravesado diferentes procesos erosivos; su capacidad de respuesta, sin embargo, le ha permitido una sistemática recuperación. En la actualidad el Estado es objeto de los mayores cuestionamientos que haya experimentado en la historia moderna y contemporánea, porque afectan su legitimidad. Se hace necesario identificar las causas de ese problema y las posibles claves de solución. Una respuesta puede estar en una nueva estrategia cultural del Estado, que contemple que uno de los factores que contribuye a la concentración del poder y de la riqueza, en las sociedades contemporáneas, es el “acaparamiento” del conocimiento, con sus considerables repercusiones políticas y económicas. Este es el tema que se plantea a continuación.

1. El surgimiento del Estado significó la secularización del poder. Fue el resultado de un proceso demorado en el que convergieron varios factores, fundamentalmente la paleodemocracia del burgo medieval; el conciliarismo; el cosmopolitismo, y el movimiento intelectual denominado Renacimiento.

1 a. Una de las características centrales de la democracia moderna y contemporánea es la utilización de procedimientos electorales periódicos, libres y secretos, que se complementa con las instituciones representativas. Sin que se pueda decir que en la Edad Media hubo siquiera trasuntos de democracia, sí existieron prácticas, derechos e instituciones que otorgaban a las comunidades ciertas facultades electivas y normativas. En Alemania, Inglaterra y Escandinavia, por ejemplo, se mantuvo la fortaleza de las instituciones comunales rurales;¹ en Italia a partir del siglo XI progresaron los autogobiernos comunales y dos siglos después surgió el *podestà* y el *capitano del popolo*;² las cartas forales establecieron los derechos de las ciudades, y en ellas, según observa Weber,³ particularmente en Italia y en el sur de Francia, la vida política se desarrollaba en condiciones muy semejantes a las de la antigua *polis*.⁴ Desde luego, esa construcción institucional encontró apoyo en la doctrina coetánea. A favor de la elección de los gobernantes se pronunciaron, por ejemplo, Juan de Salisbury, Tomás de Aquino, Bartolomé de Sassoferrato, Marsilio de Padua, Oresme y Nicolás de Cusa.⁵

Diego Valadés es director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Perry Anderson, *Transiciones de la antigüedad al feudalismo*, México, Siglo XXI, 1999, pp. 156 y ss.

² Extensamente estudiados por Maquiavelo, en su *Historia de Florencia*.

³ Max Weber, *The city*, N. York, Free Press, 1966, pp. 197 y ss.

⁴ Bernard Manin estudia ampliamente los procedimientos selectivos en las ciudades medievales italianas. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 59 y ss.

⁵ Cfr. Anthony Black, *El pensamiento político en Europa, 1250-1450*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 228 y ss.; Walter Ullmann, *Principios de gobierno y política en la Edad Media*, Madrid, Alianza, pp. 354 y ss. En 1159 Juan de Salisbury publicó *Policraticus*; allí señaló que “el principado no se debe a la sangre, sino a los méritos; reina sin utilidad el rey que nace y no lo merece” (IV, xi); en cuanto al argumento tomista, conjuntó la tradición judaica del antiguo testamento y las ideas aristotélicas para concluir que “el poder sea de todos, en cuanto que todos pueden ser elegidos y todos toman parte de la elección”, para más tarde afirmar que la democracia “es el poder del pueblo”, *Summa de Teología*, I-II, c. 105, a.1. Todos estos autores, sin embargo, fueron precedidos en Bagdad por las tesis de Abu Nasr al-Farabi, que en el siglo X se pronunció por la elección de los gobernantes, *La Ciudad ideal*, XXXIII.

1 b. La máxima concentración del poder eclesiástico se alcanzó en el siglo XII, cuando el *Decreto* de Graciano fijó las bases del derecho canónico. En esa misma época, bajo los pontificados sucesivos de Alejandro III y de Inocencio III,⁶ se produjo la reforma de la Iglesia que incluyó la confirmación de los obispos por los papas, a los que prestarían juramento de obediencia, y una extraordinaria y poderosa arma: la obligatoriedad de la confesión. No deja de ser significativo que el mismo año (1215) en que se inició la limitación de los monarcas, en Runnymede, se consagrara la soberanía papal en el Concilio de Letrán. Las cruzadas, impulsadas por el papado, paradójicamente ofrecieron a la monarquía una brillante oportunidad para extender su poder, por lo que el papado tuvo que reaccionar contra un proceso que indirectamente había alentado. La síntesis de la doctrina de “las dos espadas” la formuló Bonifacio VIII en la bula *Unam sanctam*, hace exactamente setecientos años (1302).⁷ No obstante, dentro de la propia Iglesia surgió el conciliarismo, a partir del célebre cisma desencadenado por la elección de Urbano VI (abril de 1378), que provocó la oposición a la competencia universal de los papas,⁸ y las condiciones cismáticas posibilitaron que esa doctrina encontrara un terreno fértil. El siglo XIV sería escenario de las tensiones entre el papado y el poder político francés, alemán e inglés. En este último caso fue incluso un factor para que Eduardo III consolidara el poder del Parlamento, convirtiéndolo en su aliado indispensable, para aprobar su legislación antipapista y anticlerical.⁹ El conciliarismo no se basaba, desde luego, en una idea de soberanía popular, sino que estaba inspirado por una combinación de los principios teocráticos y del corporativismo medieval, pero su efecto político consistió en que debilitó la imagen pontificia, permitió una mayor injerencia del poder temporal en la definición de los asuntos eclesiásticos, y obligó a los papas a apoyarse en el poder de los monarcas para hacer frente a la asamblea de obispos, muchos de los cuales eran hábiles juristas.

1 c. No es casual que Maquiavelo haya tomado como príncipe modelo a Fernando el Católico. Además de sus indiscutidas aptitudes diplomáticas y políticas,¹⁰ reinaba en el que había sido el espacio más ecuménico de Europa. La vocación cosmopolita de Córdoba y Toledo, donde pensadores y artistas cristianos, judíos y árabes contribuían a forjar la más sólida cultura de su

⁶ “El más poderoso de los papas medievales”, según Joseph Lortz, *Historia de la Iglesia*, Madrid, Guadarrama, 1962, p. 270. Entre otras cosas a Inocencio le correspondió hacer frente al movimiento valdense, que representó un fuerte desafío a la concentración de riqueza y poder eclesiásticos.

⁷ “Las dos espadas están en manos de la Iglesia, tanto la espiritual como la temporal. La primera pertenece al sacerdote, la otra está en manos de los reyes y guerreros, pero a las órdenes del sacerdote y con su permiso”. Cfr. Isnard Wilhelm Frank, *Historia de la Iglesia Medieval*, Barcelona, Herder, 1988, p. 138.

⁸ El decreto conciliar *Haec sancta*, de 1415, establece que “Todos están obligados a obedecer (al concilio), independientemente de su estado o dignidad, aun cuando se trate del papa”. Esta doctrina fue condenada en el V Concilio de Letrán (1512-17).

⁹ Debe tenerse presente que durante el prolongado reinado de Eduardo III, en 1341 se produjo la separación entre las cámaras de los lores y la de los comunes. Vid. Émile Boutmy, *Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre*, París, Armand et Colin, 1930, pp. 117 y ss. Para la relación del papado con las monarquías durante ese periodo, véase Leopoldo von Ranke, *Historia de los papas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943, pp. 32 y ss.

¹⁰ También debe tenerse presente que Fernando se convirtió en Italia en un símbolo de la unificación nacional. En 1493 instruyó a su embajador ante el papa para exprearle “su dolor por las frecuentes guerras que estallaban en Italia entre cristianos y cristianos. Véase Benedetto Croce, *España en la vida italiana durante el Renacimiento*, Madrid, Mundo Latino (1925), p. 92.

tiempo, contribuyeron a la configuración del Estado moderno.¹¹ A manera de ejemplo, debe tenerse presente la coexistencia en el siglo XII de dos grandes figuras cordobesas, un judío y un árabe: Maimónides y Averroes, y la notable escuela de traductores en Toledo, sólo posible merced a la fecunda convivencia de diversas culturas.¹² Desde el siglo X Córdoba había sido el centro de la cultura rabínica.¹³ Cuando los rabinos fueron expulsados por Abdelmumen, en el siglo XII, Alfonso VII los acogió en Toledo, que se convirtió en el punto de destino de estudiosos ingleses, franceses, italianos y germanos.¹⁴ El poder político se vinculaba con el saber, en un ambiente de tolerancia que más tarde sólo podría prosperar merced a la secularización del poder político.

1 d. Como poderoso movimiento intelectual y artístico, el Renacimiento, entre cuyos precursores se inscribe Petrarca,¹⁵ tiene también relevancia para la creación del Estado moderno. No se trató de un retorno al mundo clásico como recuperación de conocimientos¹⁶ olvidados o de sensibilidades perdidas; si el Estado fue la secularización de la política, el Renacimiento fue la secularización de la cultura y, por ende, de la sociedad, como se advierte claramente en Maquiavelo¹⁷ y Guicciardini.¹⁸ En el orden de las ideas políticas, corresponde a ese periodo el desarrollo de una de las grandes tesis fundacionales del Estado: la soberanía. Curiosamente nadie reparó en el concepto aristotélico de *politeuma*, que ha pasado prácticamente inadvertida desde entonces, por lo que la idea expresa de soberanía no aparece sino hasta que, en 1577, Bodino ofrece el argumento teórico para fundamentar el absolutismo. Pero aunque Bodino no podía imaginar todavía la soberanía como atributo de la sociedad, sí hizo algo que permitió llegar a ese concepto: identificó, por primera vez, la conexión entre el Estado y el medio cultural en el que se desarrolla.¹⁹ Prácticamente al mismo tiempo los monarcómacos formularon los primeros esbozos

¹¹ Aunque Maquiavelo no aborda directamente el problema, reconoce que la tolerancia es un valor fundamental en el Estado moderno: “el pueblo sólo pide no ser oprimido” (*El Príncipe*, IX).

¹² En el caso de Córdoba, un testimonio medieval indica que cuando “muere un sabio en Sevilla, y si su familia ha de vender sus libros, tiene que llevarlos a Córdoba, donde hallarán venta segura” (*cit.* por Miguel Cruz Hernández, en “Estudio preliminar” de Averroes, *Exposición de la ‘República’ de Platón*, Madrid, Tecnos, p. xxii). Por lo demás, esta obra fundamental del pensamiento medieval llegó a nuestros días gracias a la versión hebrea del siglo XIV.

¹³ Marcelino Menéndez Pelayo, *Los heterodoxos españoles*, Madrid, Librería Católica de San José, 1880, t. I, p. 385: señala que desde 948 se establecen en Córdoba las “famosas academias de Pumbeditah y Sura”.

¹⁴ Véase Menéndez Pelayo, *op. cit.*, pp. 395 y 576.

¹⁵ Su fervor patriótico aparece claro en el *Cancionero*, LIII, CXXIII, y en la carta de Francesco di Carrara.

¹⁶ En realidad nunca se perdió la huella de la cultura clásica. Casiodoro inició, en el siglo V, un gran programa de copiado de libros antiguos, y la valoración plena del saber clásico aparece en obras como *Philobiblon*, de Ricardo de Bury, en 1287. En Constantinopla, desde su fundación, también hubo copistas que continuaron la tradición bibliotecaria romana y egipcia hasta el siglo XV. Véase Moses Hadas, *Guía para la lectura de los clásicos griegos y latinos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 34 y ss.

¹⁷ Particularmente en sus *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, I, xi y xii: “la causa de que Italia no tenga una sola república o un solo príncipe consiste en la Iglesia”; también dice que “el primer servicio que nosotros los italianos debemos a la sede pontificia y al clero es el de haber llegado a ser irreligiosos y malos”, y que debido a la acción de la Iglesia “nació la desunión y la debilidad que han llevado (a Italia) a ser presa no sólo de los bárbaros, sino de cualquiera que la invade”. Véase, también, el opúsculo de Maquiavelo, *Retrato de los asuntos de Francia* (1512). Para un análisis reciente de las ideas políticas en el Renacimiento, v. Quentin Skinner, *Los fundamentos del pensamiento moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985,

¹⁸ Francesco Guicciardini, *Recuerdos*, 28 y 29.

¹⁹ *Los seis libros de la República*, libros I, 8, y V, 1. Véase Hermann Heller, *La soberanía*, México, UNAM, 1965, p. 83.

del contractualismo,²⁰ que alcanzó su mayor expresión en Altusio, quien pudo así fundamentar el principio de soberanía popular.²¹

2. La fundación del estado moderno representó un trauma social. Si por una parte significó la secularización del poder, por otra supuso un proceso acelerado de concentración del poder.²² La monarquía absolutista conculcó libertades que, paradójicamente, se habían desarrollado paulatinamente a lo largo de la Edad Media. La vigorosa argumentación aportada por Hobbes abrió el postigo a las grandes y bien conocidas refutaciones adversas al absolutismo durante los siglos XVII y XVIII. Una de las claves del absolutismo fue haber utilizado, al parecer sin proponérselo, el saber científico como soporte político; de ahí que Luis XIV haya cometido un grave error al revocar el edicto de Nantes, pues privó a Francia de buena parte de sus más avezados profesionales y técnicos, que formaban parte de la sociedad protestante.

2 a. El choque emocional producido por una autoridad sin control encontró en las revoluciones inglesa, estadounidense y francesa una respuesta basada en la racionalización del poder. El surgimiento del constitucionalismo moderno aportó al Estado una nueva base, que imprimía a las grandes construcciones intelectuales una dimensión más asequible a la sociedad. La técnica del poder adoptada por el constitucionalismo representó la transferencia de la soberanía al pueblo. La primera fórmula ensayada fue la monarquía parlamentaria. En tanto que la democracia directa no ofrecía posibilidades efectivas de organizar el poder, floreció el sistema representativo.²³ La naturaleza del sistema representativo forzó la reforma electoral que condujo al sufragio libre, secreto, universal y directo, de manera que fue ese sistema el que hizo posible la democracia, y no al revés. Esa reforma electoral se extendió, en diferentes latitudes, a lo largo de los siglos XIX y XX.

2 b. La consolidación del sistema representativo y democrático, en tiempos históricos diferenciados, no evitó la concentración del poder en los espacios nacionales, ni protegió a terceros estados de la expansión de las grandes potencias. Se ofreció el llamativo contraste de sociedades organizadas conforme a un sistema democrático, convertidas en potencias coloniales, y se transitó del colonialismo absolutista al colonialismo democrático, constituyendo una clara

²⁰ Especialmente Teodoro de Beza, *Du droit des magistrats sur leur sujets* (1575); en Inglaterra el precursor de la tesis del contrato social fue Richard Hooker, *The laws of ecclesiastical polity* (1594), de quien Locke adoptó varias tesis.

²¹ J. Altusio, *La Política*, XIX, XXXVIII.

²² El absolutismo no es sólo resultado de una concepción doctrinaria favorable a la concentración del poder; también deben tenerse en cuenta los aspectos burocráticos que resultaron, especialmente en Francia, de la administración del agua. De manera semejante a lo que había sucedido en Egipto y en China, “imperios hidráulicos”, como les denominó A. Weber, la construcción del Canal del Midi, en 1666, para unir el Atlántico con el Mediterráneo, fue una obra de interés estratégico militar y comercial. Los quince años que duró la construcción de ese canal generaron una gran burocracia que no se disolvió posteriormente. Administrar el agua ha sido, tradicionalmente, una fuente de poder político muy concentrado.

²³ Sieyès critica la posición extrema de Rousseau, adversa a la representación política, sin tener en cuenta que éste corrigió sus puntos de vista y admitió la procedencia del sistema representativo en los grandes estados, al comentar la Constitución de Polonia. Vid. Emmanuel Sieyès, “Fundamentos del Estado”, en *Escritos y discursos de la Revolución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 239; J. J. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, VII.

contradictio in terminis. Este Estado no pudo, por lo mismo, eludir las grandes tensiones internacionales y nacionales que desembocaron en procesos bélicos.²⁴

3. El trauma del Estado democrático liberal intentó ser subsanado por el Estado social. En sus inicios este Estado se presentó en el ámbito interior como una opción que permitiría corregir los desequilibrios de la concentración de la riqueza, y en el espacio exterior como un valladar frente a la expansión colonial e imperial. El discurso de los estados basados en principios reivindicatorios se hizo fuertemente nacionalista y, por consiguiente, llevó al aislamiento de los estados nacionales, con lo que se hicieron más o menos refractarios a las tesis democráticas. Por otra parte, ante la dolorosa experiencia de los totalitarismos, y ante la amenaza soviética, a partir de la segunda posguerra proliferaron las fórmulas constitucionales del Estado social. Para atenuar las resistencias que esta forma de Estado generó en sus inicios, contribuyeron las tesis británicas del *Welfare State* y las estadounidenses del *New Deal*.

3 a. El Estado social intentó disminuir los efectos de la concentración de la riqueza, aunque en contrapartida acentuó la concentración del poder. Las grandes burocracias que resultaron de las responsabilidades prestacionales del Estado social generaron un amplio haz de efectos colaterales: corrupción, clientelismo, abuso en el ejercicio del poder, distorsión de los sistemas electorales, manipulación mediática, por ejemplo. En el orden productivo, los efectos negativos (inhibición de la empresa privada, alteración de las leyes del mercado, regulación excesiva, entre otros) también fueron reiteradamente enfatizados. A partir de 1989, fecha clave en la vida del Estado contemporáneo, las presiones contra el Estado social se multiplicaron.

3 b. El desmantelamiento del Estado no se planteó como una acción dirigida sólo contra el tipo de Estado que había asumido compromisos de naturaleza social; se hizo tabla rasa y se propuso la compresión del aparato normativo, administrativo y económico del Estado. Al contrarrestar así la concentración del poder en el Estado, se produjo una transferencia que abrió un nuevo y amplio espacio a los poderes fácticos. Los “fragmentos de poder”, como podría decirse utilizando el término acuñado por Jellinek,²⁵ han sido atraídos por entes no regulados por el derecho público y, por consiguiente, ajenos a los controles políticos y jurídicos cuyo ejercicio contribuye a garantizar las libertades públicas y privadas. Se ha venido generando una especie de Estado intangible, disperso, inasible, compuesto por entes privados que ejercen funciones de poder político, que no pueden ser confundidos con los conocidos grupos de interés y de presión caracterizados por la ciencia política. Los poderes fácticos no actúan sobre o contra el Estado; lo hacen en su lugar. Una equivocada lectura ha llevado a algunos autores a considerar que esta situación anuncia una nueva especie de Edad Media,²⁶ en tanto que se identifica esa etapa histórica con la dispersión del poder. En nuestro caso, empero, se trata de un fenómeno nuevo, porque formalmente el poder sigue residiendo en el Estado, aunque materialmente tiende a ser atraído por entes privados, en un esquema que hace coincidir una alta concentración de riqueza y de poder político. Lejos de la entropía dominante durante la Edad Media, asistimos a un ciclo

²⁴ El siglo XX ha sido, hasta ahora, el más costoso en vidas humanas por causas políticas. Zbigniew Brzezinski, *Out of control*, N. York, Macmillan, 1993, pp. 18 y ss., ha demostrado que en esa centuria fallecieron más personas como resultado de la violencia política (guerras internacionales, guerras civiles, represión del Estado) que en los diecinueve siglos previos.

²⁵ “*Staatsfragmente*”, referido a los entes de poder político territorial que no integran los elementos esenciales del Estado.

²⁶ Véase Alain Minc, *La nueva Edad Media*, Madrid, Temas de Hoy, 1994. Sesenta años antes, Nicolás Berdiaeff (*Nueva Edad Media*, Barcelona, Apolo, 1934) abordó el tema desde la perspectiva político-religiosa.

donde el poder se transfiere pero no se pulveriza. Por el contrario, la concentración tiende a aumentar. Tampoco se está produciendo en este sentido una tensión entre la sociedad civil y la sociedad política en términos gramscianos, porque paradójicamente es la propia sociedad política la que está contribuyendo a la transferencia del poder.

4. Después de cinco siglos de experimentos el Estado se encuentra cuestionado por la sociedad y por los poderes fácticos. Éstos porque le disputan el poder; aquélla porque no se siente satisfecha con la función histórica del Estado. La percepción social del Estado es desfavorable por una multiplicidad de causas. Las más significativas aluden al fracaso del Estado en varios frentes: el de la paz, el de la justicia, el de la libertad y el de la integración social. Pero al Estado se le ha presentado un problema adicional: si bien su instauración y sus cambios significaron un trauma social, porque supusieron la necesidad de adaptación a nuevas realidades, se mantuvo un ritmo evolutivo que iba abriendo nuevas expectativas. El punto en el que convergían las sucesivas transformaciones del Estado se fue desplazando: en el inicio fue el monarca, luego el individuo y más tarde la sociedad. Cada etapa, una vez agotada, dejaba su lugar a otra iniciativa constructiva. Los diseños institucionales fueron correspondiendo a cada uno de los ejes de interés. El registro constitucional refleja con cierta fidelidad la estratigrafía del Estado. Por primera vez, sin embargo, desde que la Constitución se convirtió en el estatuto del poder, está dejando de corresponder a la realidad estatal, porque ahora el centro de incidencia está representado por las corporaciones.

4 a. Aunque siempre han existido tensión y contrastes entre la realidad normada y la norma, en la vida actual del Estado ha aparecido un orden normativo *sui generis*, dictado por los intereses corporativos. Los tratados de comercio tradicionales se adoptaban entre los estados en nombre de sus propios intereses políticos, de ahí que incluso solían incluir la voz “amistad”. Los nuevos tratados de comercio tienen como propósito abrir espacios a las grandes corporaciones internacionales y obedecen a una nueva mecánica contractual, privilegiándose su estructura multilateral y auspiciando, con esto, la adopción de cláusulas muy rígidas. Estos tratados corresponden a una visión orbital de la división del trabajo que, esquemáticamente, corresponde a dos grandes rubros: por un lado el saber y por otro el hacer. La mayor concentración del saber va acompañada de la concomitante concentración de riqueza. Los tratados comerciales así concebidos se han convertido también en una forma de estatuto del poder. Las constituciones rigen las exterioridades del poder, y los tratados propenden a regular los procesos interiores reales. La administración de los tratados comerciales es una fuente de poder y el derecho de los tratados de comercio tiende a convertirse en un verdadero derecho del poder.

4 b. Las sociedades corren el riesgo de ver atrofiado el instrumento que les sirvió para protegerse del poder. La elaboración constitucional está basada en grandes concepciones dogmáticas, como el contrato social y la soberanía popular, que adjudicaron el poder político al ciudadano y a la sociedad; esa fue la convicción que se convirtió en una poderosa fuerza motriz de la historia. Sabemos que el contrato social y la soberanía fueron magistrales constructos, pero al transformarse en Constitución adquirieron corporeidad; ofrecieron un referente tangible y convincente. Se puede discutir la ubicación y la dimensión de la soberanía; se puede controvertir acerca del alcance del contrato social; se puede aludir al misterio de la representación o a la seriedad y profundidad de la democracia; pero cuando aparece el poder de dictar normas

constitucionales, el poder constituyente,²⁷ el dogma de la soberanía se transforma una realidad política. Los matices interpretativos nunca serán tan lábiles como para enmascarar por completo la realidad. Las constituciones, en sus orígenes, fueron vistas como una panacea; en su devenir incorporaron el proyecto moral y político de la sociedad, al tiempo que regulaban los procesos del poder. Los nuevos instrumentos de regulación parcial del poder, los tratados de comercio, están fuera del alcance de los ciudadanos. A los ciudadanos se les ha dejado que sigan operando con una Constitución que sólo regula una parte del proceso real del poder. El sistema representativo y el sistema democrático ofrecieron instrumentos de garantía, aunque no siempre hayan sido todo lo eficaces que se esperaba. Aun así, el individuo y la sociedad se sentían concernidos con el quehacer del Estado, aunque una parte de sus decisiones les fueran desfavorables. Pero la relación ha ido cambiando; ante el poder llamado “global”, los tradicionales medios de defensa de la sociedad se han ido opacando. Las políticas de empleo, de salario, de crédito y de desarrollo, quedan fuera de su control; sus representantes resultan ajenos al ejercicio del poder real en esos rubros cruciales.

4 c. Un Estado así se ve atrapado entre dos realidades históricas adversas: la experiencia pretérita de insuficiencias y de fracasos sucesivos, y la perspectiva del Estado como un instrumento arcaico al que paulatinamente sólo le van quedando poderes residuales y funciones rituales. La posible transformación del Estado clásico en un Estado vicario abre dudas acerca de su porvenir. Tal vez ha llegado el momento de estudiar la realidad estatal desde una perspectiva diferente a la hasta ahora adoptada. Así, conforme a la tradicional teoría general del Estado podemos advertir la gama de elementos que lo integran y las condiciones en que actúa, mientras que en una teoría especial del Estado podremos examinar las manifestaciones del poder estatal, incluso fuera de la organización estatal formal. De no hacerlo así, la teoría del Estado se quedará confinada en el conocimiento de sólo algunos aspectos del poder político. Este campo ha venido siendo abordado por la ciencia política, pero, a diferencia de la teoría del Estado, estudia los fenómenos del poder al margen de su encuadramiento normativo. Lo valioso de la teoría del Estado es su relevancia para la definición de instrumentos constitucionales que regulen los procesos del poder.

5. La legitimidad del poder, que en términos generales consiste en la aceptación de un orden establecido, es un problema que de manera dominante se ha entendido como referido al gobierno y no al Estado.²⁸ Desde luego, aun en el caso de la aceptación del orden establecido, los problemas son abundantes;²⁹ pero siempre se ha partido del supuesto de que el Estado dispone, de origen, del monopolio jurídico de la fuerza. Esto hizo que las preocupaciones de la legitimidad se centraran en el origen de la norma (fuentes del derecho), en la forma de su aplicación y en los

²⁷ Este tema es tratado de manera magistral por Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985.

²⁸ Martin Kriele, sin embargo, estudia con detenimiento la legitimidad del Estado constitucional democrático, *Introducción a la teoría del Estado*, Buenos Aires, Depalma, 1980; otro tanto hace Pedro de Vega, “En torno a la legitimidad constitucional”, en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988.

²⁹ Pueden verse las tesis clásicas de Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964; la perspectiva innovadora de Guglielmo Ferrero, *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, Madrid, Tecnos, 1988, que permite distinguir también la prelegitimidad y la cuasilegitimidad; la revisión crítica del concepto de Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1986; la vinculación entre legitimidad y derechos fundamentales de Elías Díaz, *Legalidad-legitimidad en el socialismo democrático*, Madrid, Civitas, 1978.

aplicadores de la norma (procedimientos de investidura y ejercicio de la función). Sin embargo las condiciones actuales del Estado tienden a trasladar el problema hacia otro ámbito, porque además de los tradicionales temas y problemas de la formación de la norma y de su aplicación, ahora se requiere determinar si realmente el Estado sigue ostentando el monopolio jurídico de la fuerza.

5 a. Desde un punto de vista formal el Estado sigue siendo el titular del monopolio jurídico de la coacción; pero desde la perspectiva fáctica el Estado ha perdido parte de su autonomía decisoria. Aunque el ejercicio de las acciones le siga siendo imputable, la decisión de actuar no en todos los casos lo es. En este punto debe precisarse que no es una cuestión vinculada con la magnitud del Estado; no es un defecto relativo, que se explique sólo en función de la mayor entidad de cada Estado. Tampoco, como se dijo en el apartado 3 b, se deben confundir las decisiones del Estado con las presiones a las que siempre ha tenido que hacer frente. Las decisiones que el Estado hace cumplir no en todos los casos las toma el Estado. Ahora bien, es previsible que esta sea una situación transitoria, conforme al axioma hobbesiano de que no existe ningún poder superior al Estado, porque cuando hay un poder mayor, ése es el Estado. No cabe, pues, una aseveración tajante en el sentido de que el Estado ha terminado. El poder político no se crea ni se destruye, sólo se transforma. En este caso el Estado constitucional, regulado y controlable, puede dejar su lugar, así sea parcialmente, a un Estado intangible, ajeno a la Constitución y por ende no controlado.

5 b. El problema que afrontaremos en el futuro no es la dilución del Estado, sino cual será el tipo de Estado que surja de la actual crisis. Conforme a los modelos conocidos, las opciones se sitúan entre el Estado constitucional y el Estado totalitario. El riesgo de una recaída totalitaria no debe descartarse. La extrema concentración del poder y de la riqueza que el Estado contemporáneo ha propiciado, difícilmente tendría una solución espontánea en el sentido de dismantelar ese andamiaje de poder. Por otra parte, las posibilidades de tensiones sociales crecientes, que endurezcan las respuestas del poder (legal y fáctico), también deben ser analizadas con detenimiento. En el caso de que nada se haga, una de las rutas previsibles es la de una propensión totalitaria. En este campo habrá que ajustar los conceptos, porque aunque substancialmente se trate de realidades semejantes, las formas que el Estado adopta son proteicas. Una reincidencia totalitaria no quiere decir que un solo partido domine el espectro político, por ejemplo; los medios de control pueden tener una apariencia menos brutal, aunque las restricciones a la libertad sean igualmente drásticas. La imposición de una ideología puede darse de muchas maneras, máxime con los arbitrios de comunicación de que se dispone.

5 c. Según Nietzsche, toda decadencia es un nuevo principio.³⁰ En ese sentido puede pensarse que el Estado constitucional seguirá siendo la única opción que permita preservar la legitimidad del Estado. Para conseguirlo, es necesario que el ordenamiento constitucional ofrezca respuestas satisfactorias en varias direcciones. En la primera posguerra se planteó la urgencia de racionalizar el poder; es evidente que este será nuevamente el tema a desarrollar en el futuro, en tanto que han aparecido fenómenos no contemplados previamente como distorsionadores de las relaciones de poder. Uno de esos fenómenos, que me interesa subrayar en esta oportunidad, es el de la pobreza, acompañado de un ostensible aumento en la concentración de la riqueza. A pesar de que la proporción de pobres con relación a la población mundial no es mayor al

³⁰ Véase *Ecce homo*, Madrid, Aguilar, 1932, pp. 213 y ss.

principiar el siglo XXI de lo que fue al principio de los siglos anteriores, hoy tiene efectos disruptivos de la vida del Estado diferentes a los que presentaron en las centurias precedentes. En el siglo XX las consecuencias de la pobreza fueron más severas, pues estuvo en el origen de la revolución social que se extendió por diversos países durante buena parte de ese periodo. En el siglo XXI la pobreza amenaza de una manera aun más contundente, pues está afectando la estructura del poder de los países más poderosos. Los efectos de la pobreza trascienden las fronteras nacionales donde se padece, y se proyectan incluso sobre las sociedades opulentas. Las presiones migratorias que resienten Europa y Estados Unidos son consecuencia directa de la pobreza que sufren Asia, África y América Latina. La pobreza se ha puesto en marcha, atraída por los espacios de mayor concentración de riqueza. Esa migración, desordenada e indeseada por los países receptores, está convirtiéndose en un factor más que presiona la estructura del Estado y que lo empuja hacia versiones de rigidez autoritaria. Obsérvese, en ese sentido, la actitud xenofóbica que algunos partidos alimentan en Alemania, Austria, Francia, Italia y Portugal, por ejemplo. El vuelco conservador de muchos electores está vinculado con ese sentimiento de rechazo al emigrante, y se traduce en sufragios para la derecha.

6. La concentración del poder político y de la riqueza resultan posibles, entre otras razones, por la concentración del conocimiento. El Banco Mundial³¹ estima que aproximadamente la mitad del producto interno de algunos países altamente desarrollados procede de la generación de nuevos conocimientos. Los países receptores de tecnología importada son auténticos tributarios que contribuyen a la concentración de la riqueza de quienes disponen de los recursos para impulsar el desarrollo experimental. La velocidad de obsolescencia de las técnicas está dictada por apremios de riqueza. La sustitución de ordenadores, por ejemplo, va más allá de la conveniencia del consumidor medio, y se le impone por las necesidades de los grandes usuarios que demandan nuevos productos. Por otra parte, incluso los países exportadores de bienes de productos industriales son generadores de regalías debidas a la propiedad industrial, y dependen de bienes de capital que sólo se producen en los países de mayor desarrollo. Las sociedades del conocimiento han identificado un nuevo instrumento de dominio que está generando notables desigualdades y contrastes en el mundo.

6 a. Sin embargo, como se apuntó en el apartado 5 c, los efectos de la pobreza que acompaña al colonialismo cultural se están revirtiendo sobre las metrópolis de la ciencia y de la técnica. Aunque no es posible desconocer las condiciones impuestas por la mundialización, asumir una actitud maximalista planteando su modificación radical, no ofrece soluciones viables y eficaces para el problema de la concentración extrema de poder y riqueza. Por ende es necesario adoptar políticas que permitan reducir tanto como sea posible los efectos negativos de la mundialización, y potenciar al máximo sus ventajas. Los actuales niveles de extrema concentración del conocimiento científico y tecnológico se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

³¹ *Rapport sur le développement dans le monde*, 1999, p. 26.

Inversión en I+D (del total mundial)	Estados Unidos y Canadá	43%
	Unión Europea	25%
	América Latina	1.9%
Inversión en I+D como % del PIB	Estados Unidos	2.8
	Japón	3.0
	Unión Europea	1.8
	América Latina	0.6
Inversión en I+D por millón de habitantes (en dólares, 1991)	Estados Unidos	218
	América Latina	6
Financiamiento privado de la inversión en I+D (% del total)	Estados Unidos	66
	Japón	73
	Unión Europea	54
	América Latina	27
Distribución mundial de investigadores	Estados Unidos y Canadá	26%
	Unión Europea	38%
	América Latina	2.7%
Investigadores por cada mil integrantes de la población económicamente activa	Estados Unidos	8.17
	Japón	8.50
	Unión Europea	5.00
	América Latina	0.69
Investigadores en el sector privado (% del total nacional)	Estados Unidos	77%
	Japón	73%
	Unión Europea	49%
	América Latina	4.0%

(Fuentes: M. Albornoz, E. Fernández, RICYT, Buenos Aires. Cuando no se señala el año, todas las cifras corresponden a 1999; Banco Mundial; UNESCO, Observatoire des Sciences et des Techniques).

En cuanto a patentes, en 1983 el 92,5% del total mundial lo registraban Estados Unidos, Japón y la Unión Europea; quince años después, el porcentaje descendió al 91,5. Todo el resto de

mundo aportaba el 8,5 de las patentes.³² En África, por ejemplo, durante 1995 se registraron 27 patentes de residentes, mientras que en el resto del mundo se inscribían más de dos millones.³³

6 b. El problema de la pobreza parece reducirse a mil doscientos millones de personas. Esa cifra corresponde a quienes disponen de un dólar o menos de ingreso diario; pero si se incluye entre los pobres a quienes cuentan con dos dólares diarios, la cifra se sitúa en alrededor de tres mil millones de personas, aproximadamente la mitad de la población mundial.³⁴ Es frecuente que sobre este tema se incurra en planteamientos simplificadores; pero al margen de las numerosas causas que contribuyen a aumentar la pobreza en el mundo, hay una tesis de la mundialización que parece acompañar ese proceso: que las reglas del mercado rijan y determinen quiénes y cómo subsisten. El esquema denominado “neoliberal” representa la negación del Estado, cuya función tradicional ha sido la mediación de los conflictos. De esta suerte, aunque la acción del Estado no guarde relación con el aumento de la pobreza, su retracción sí resulta culposa. Frente a ese tipo de responsabilidad, el Estado no puede menos que reaccionar con una nueva política constitucional.³⁵

7. Se ha visto que, a partir de su origen, el Estado ha transitado por diversas vicisitudes de las que ha sido rescatado por la adopción de innovaciones conceptuales e institucionales. Las circunstancias imperantes sugieren la necesidad de una nueva adecuación del Estado a las expectativas y a las demandas culturales de la sociedad contemporánea. Agotadas en buena medida las posibilidades del Estado benefactor, es necesario retornar al origen del Estado como una fuerza organizativa que emprende una nueva forma de secularización del poder. La concentración extrema de la riqueza ha actuado como fuerza de atracción centrípeta sobre el poder político, de manera que se produce una especie de versión moderna de las dos espadas: esta vez no se trata del poder espiritual y del poder temporal en unas solas manos, sino del poder económico y del poder político en un solo centro de decisión. Para contrarrestar esa concentración del poder se tiene que volver, una vez más, a las raíces; en este sentido, tenemos que ser radicales. Es a través de la cultura, entendida como un conjunto de símbolos, convicciones, valores e ideas compartidas, como la sociedad puede creer en que el Estado es capaz de poner en práctica políticas de adjudicación que restauren, tanto como sea posible, el equilibrio en las relaciones sociales.

7 a. En tanto que no existe otro argumento para legitimar al Estado que el principio de soberanía popular, debe considerarse como punto de partida el reconocimiento de su vigencia como el elemento en que se fundan el Estado y su Constitución. Pedro de Vega ha demostrado³⁶ que la legitimidad constitucional resulta de la secularización del poder y del reconocimiento de que el individuo es un portador de valores que se anteponen a las razones del poder. Ahora bien, en tanto que esto último sólo se explica a partir de la doctrina del contrato social, el principio de soberanía popular está claramente implicado como eje de la legitimidad del Estado constitucional. Sólo así podremos construir los argumentos que nos permitan utilizar el

³² Observatoire des Sciences et des Techniques, *Rapport*, p. 367.

³³ Banco Mundial, *Rapport, cit.*, pp. 26 y 249.

³⁴ *Ibidem*, p. 131.

³⁵ En 1937 causó un enorme impacto, en Estado Unidos, la publicación de la obra de Ferdinand Lundberg, *America's 60 families*, N. York, Vanguard Press. El autor señalaba que apenas sesenta familias dominaban la economía más poderosa del orbe. Los argumentos de este libro se convirtieron en uno de los más eficaces apoyos para la política del *New Deal* que había adoptado el gobierno de F. D. Roosevelt.

³⁶ “En torno a la legitimidad constitucional”, *cit.*, pp. 807 y ss.

instrumental constitucional para imprimir al Estado una nueva fisonomía y una nueva base de legitimidad. Si la secularidad significó la independencia del poder político con relación al poder eclesiástico, conviene darle una nueva dimensión, para que represente la independencia del poder político con relación a cualquier otro poder. El titular originario del poder político, el poder de la *polis*, es la sociedad, de suerte que resulta conceptualmente inadmisibles que haya cualquier otro poder que se le sobreponga. La prevalencia de otra forma de poder sobre el de la sociedad, auspiciada o consentida por el Estado, afecta el fundamento de legitimidad del Estado mismo; ese fundamento no es otro que el poder soberano. La concentración de la riqueza no es una decisión directa del Estado contemporáneo, pero si es una consecuencia de la abstención del Estado para regular procesos lesivos de los intereses sociales.

7 b. La decisión del Estado de combatir la pobreza representará una forma de relegitimarse, y uno de los medios para conseguirlo es convirtiendo a la investigación experimental en una poderosa palanca para impulsar el desarrollo. También se dijo que hay dos vías para alcanzar ese propósito: las políticas públicas o las prescripciones jurídicas. Las primeras, por su naturaleza, no deben ser autónomas de la norma, porque se convierten en meras decisiones de coyuntura; es necesaria su vinculación institucional. Además, las políticas públicas son adoptadas como una decisión particular de cada Estado, y en el caso a que me refiero se requiere de la acción convergente de los estados nacionales y de la comunidad internacional. En este sentido, existen dos instrumentos normativos que deben ser considerados: las constituciones y los tratados, para así contemplar las decisiones interiores y los compromisos de cooperación exterior.³⁷

7 c. Se debe tener una enorme cautela para no volver a suscitar (literalmente, a resucitar) la polémica del Estado en cuanto a su dimensión. Estado grande y Estado pequeño constituyen una disyuntiva absurda. El problema está en la racionalidad con la que se ejerza el poder del Estado y en que se desenvuelva el mercado. En cuanto a lo primero, hay fórmulas constitucionales que deben conjugarse. La armonización del derecho constitucional y del derecho internacional no supone prescindir de la base conceptual de la soberanía popular sino, por el contrario, implica reconocer su vigencia y plenitud. Los principios del derecho internacional clásico no se forjaron a expensas del dogma fundacional del Estado; por el contrario, partieron de la admisión de su importancia axial. Identificar el orden supranacional como sinónimo de un orden supraestatal es una *contradictio in adiecto*. Ningún Estado pierde su soberanía al contraer compromisos, como ninguna obligación contractual implica la supresión de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes. La igualdad jurídica de los estados es un axioma que no puede ser cuestionado sin afectar la totalidad del orden internacional. Los argumentos de “cesión de soberanía” carecen por completo de sustento lógico y jurídico; ningún acuerdo de voluntades puede tener como resultado alienar, transferir o disminuir la capacidad del Estado para actuar como ente soberano. Ahora bien, la igualdad jurídica, que impide entre otras cosas que se produzca una lesión en términos de derecho en las relaciones entre los estados, no excluye el hecho político y económico de la desigualdad. Aunque este fenómeno no puede ser suprimido, sí

³⁷ Pedro de Vega, *op. cit.*, pp. 817 y ss., se ha referido a la función legitimadora de la Constitución con una argumentación brillante y convincente; su misma tesis puede referirse a los tratados internacionales. Ciertamente en este caso la norma no es atribuible de manera directa al poder constituyente, pero deben tenerse presente los preceptos constitucionales de aprobación y recepción de los tratados, que en todos los sistemas del constitucionalismo democrático están relacionados con las instituciones de representación política.

puede ser temperado, en beneficio de la comunidad internacional. No existen fórmulas de igualación, pero sí de compensación. Una de ellas es franquear a todas las sociedades la posibilidad de generar nuevos conocimientos. El desarrollo experimental no debe estar vedado a ninguna sociedad; y allí donde los recursos locales no sean suficientes para generar una masa crítica que permita impulsar la generación de conocimientos, deben adoptarse medidas de cooperación internacional encaminadas a ese objeto. Incluso el cosmopolitismo socialista que aboga por un gobierno mundial³⁸ no implica la renuncia al principio de la soberanía popular, porque representaría la negación misma de la sociedad como titular de derechos. Las diversas expresiones del nacionalismo no deben ser confundidas con el principio de soberanía, ni el Estado con una organización refractaria a las formas de cooperación e incluso integración supranacional; como se dijo arriba, el fenómeno supranacional no es sinónimo de un supuesto proceso supraestatal.³⁹

7 d. North⁴⁰ ha señalado que la posibilidad de que los inventos pudieran ser plagiados, desalentó durante la Edad Media la inversión de recursos en investigación. Ese es, realmente, uno de los signos distintivos, de se periodo de la historia, que suelen pasar inadvertidos. La propiedad intelectual es uno de los ejes del derecho de propiedad; por eso además de garantizar su vigencia, hay que estimular su ejercicio. A diferencia de otras formas de propiedad, ésta puede ser asequible incluso para las sociedades con menores niveles de desarrollo económico. He ahí un factor de desarrollo que debe ser impulsado. Ahora bien, como se ha subrayado que la pobreza amenaza, por diferentes razones, a los países que la padecen de manera directa y a los países a los que afecta de forma indirecta, la promoción del conocimiento debe responder a estrategias nacionales y a una estrategia internacional. En cuanto a la primera, los ajustes constitucionales son fundamentales. Los estímulos para la generación de nuevos conocimientos deben corresponder a una política de Estado, no a una política de gobierno, que por ende puede ser modificada por el simple cambio de prioridades circunstanciales o de inclinaciones electorales. En cuanto al aspecto internacional, debe contemplarse la adopción de un acuerdo internacional que cifre las acciones de desarrollo en el fomento a la investigación.⁴¹ También convendría considerar la conveniencia de que algunos países de menor desarrollo se incorporen al denominado Grupo de los 8. En ese foro, de acceso limitado a los países más ricos del orbe, más Rusia, se discuten cuestiones pertinentes al desarrollo mundial; pero se hace sin la concurrencia de los países que resienten los efectos de las decisiones allí tomadas.⁴² Además, otra forma eficaz como las sociedades de mayor desarrollo podrían contribuir al impulso innovador que requieren

³⁸ Véase Ramón Cotarelo, “El socialismo y los límites del Estado”, en Alfonso Guerra *et al.*, *El nuevo compromiso europeo*, Madrid, Editorial Sistema, 1987, p. 72.

³⁹ Por ejemplo, el Acuerdo por el que se crea la Organización Mundial del Comercio atribuye, artículos III y XVI, obliga a los estados miembros a adecuar su legislación a las decisiones que ese organismo adopte, y a aceptar sus decisiones en la solución de controversias; además, prescribe que ningún Estado podrá formular reservas con relación al Acuerdo. Sin embargo cualquiera de los integrantes puede denunciar el Acuerdo cuando así le convenga. No hay limitación de la soberanía estatal; hay sólo una forma de solución de controversias y de adopción de normas de comercio que cada Estado acepta libremente, y que puede rechazar en el momento que así decida.

⁴⁰ Douglas C. North y Robert Paul Thomas, *El nacimiento del mundo occidental*, México, Siglo XXI, 1991, p. 75.

⁴¹ Cuando C. P. Snow publicó, en 1959, su célebre ensayo *The two cultures and a second look. An expanded version of the two cultures and the scientific revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, predijo que hacia el año 2000, Occidente tendría que actuar para acortar la brecha entre los países ricos y los pobres y atenuar el proceso de concentración de riqueza. En breve sabremos si su pronóstico se cumple.

⁴² Sobre este aspecto, véase Lionel Jospin, *Les temps de répondre*, París, Stock, 2002, p. 231.

las sociedades pobres, sería aceptando la tasa Tobin y asignando su producto al fomento de la investigación y el desarrollo experimental en los de menor desarrollo.

8. Hace algunos años Alfonso Guerra⁴³ sostuvo la necesidad de construir un nuevo paradigma socialista, que incluyera el debate teórico sobre lo que es necesario hacer y el debate estratégico sobre la forma de hacerlo. En este documento me ha interesado, esencialmente, plantear que el Estado constitucional cuenta con instrumentos adecuados para hacer frente a los desafíos que representa la concentración de la riqueza. En la actualidad se acepta que el capital humano es un factor relevante en el desarrollo.⁴⁴ La polémica, en todo caso, se centra en el papel precursor que puede tener la investigación con relación a la formación de capital humano. En este documento no se pretende tomar partido en ese debate, sino sólo subrayar que la investigación es una actividad que sin duda alguna contribuye a la producción de riqueza, y facilita su distribución, en tanto que el acceso al saber se convierta en un derecho fundamental.

8 a. Además del efecto en cuanto a mejorar las condiciones de distribución de la riqueza, desde un punto de vista institucional la promoción de la ciencia permite la conciliación de intereses que suelen estar contrapuestos. Por un lado, una política científica exige y justifica la participación del Estado,⁴⁵ pero por otra contribuye a consolidar los derechos de propiedad y demanda, asimismo, una considerable inversión privada. Ésta suele requerir de estímulos fiscales, que ponen en manos del Estado un instrumento regulativo usualmente muy bien recibido por el capital. Desde la perspectiva de la relegitimación del Estado es importante reducir la concentración de la riqueza sin generar tensiones que abran nuevo ciclo pugnaz.

8 b. En otro orden de consideraciones, la investigación científica y tecnológica está abriendo un creciente espacio laboral a las mujeres, con lo que contribuye a superar la marginación femenina, sobre todo en las sociedades de mayor atraso cultural, y a equilibrar los niveles de ingreso, incluso en los países de mayor desarrollo. El desarrollo científico y tecnológico tendrá también efecto en las organizaciones gremiales, y abrirá nuevas formas de relación entre el capital y el trabajo. En las sociedades altamente desarrolladas hay una relación

⁴³ “Hacia una acción política concertada en el espacio europeo”, en Alfonso Guerra *et al.*, *El nuevo compromiso europeo*, Madrid, Editorial Sistema, 1987, pp. 268 y ss.

⁴⁴ Véase Amartya Sen, “Las teorías del desarrollo en el siglo XXI”, en *Leviatán*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, núm. 84, verano de 2001. Lars Osberg y Andrew Sharpe, entre otros, ofrecen evidencias de la relación entre desarrollo e investigación, e identifican las magnitudes de incremento en esos rubros en Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña y Noruega. *Comparative trends in GDP and economic well-being, and the impact of social capital*, documento de trabajo presentado en el simposio *Contribution on Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well Being*, Quebec, 20 de marzo de 2000, p. 14 y ss. Hugo Aréchiga señala que en Estados Unidos el impulso a la ciencia como “palanca para el desarrollo nacional”, fue una decisión adoptada desde 1945, *Las tres culturas de la ciencia*, Culiacán, El Colegio de Sinaloa, 1999, p. 13. Es probable que esa medida guarde relación con el propósito de aprovechar la fuerza de innovación científica y tecnológica que se produjo durante la guerra. En cuanto al impacto de la investigación en el desarrollo, en un país latinoamericano, véanse las muy informadas monografías que aparecen el volumen de Luis E. Aragón, Weine Karlsson y Ake Magnusson, *Science development and environment in Brazil: experiences and options for the future*, Estocolmo, Institute of Latin American Studies, 1995.

⁴⁵ No se olvide, por ejemplo, que el sistema *internet*, que ha revolucionado el sistema de comunicación mundial, fue desarrollado con fondos públicos; otro tanto ha ocurrido más recientemente con una de las líneas de investigación para la secuencia del genoma humano.

inversa en el crecimiento del trabajo técnico con relación al trabajo manual.⁴⁶ Es sintomático que en numerosos países haya sido posible modificar las bases legales de las relaciones laborales, aparentemente sin generar conflictos sociales. Esto podría explicarse, en parte, por la nueva estructura del trabajo; pero, por eso mismo, es previsible que también surgirán nuevas formas de organización acordes con la necesidad de defensa colectiva de los intereses de los trabajadores. El tema de la plusvalía que genera el trabajo del investigador todavía no ha sido suficientemente explorado.

9. La pobreza tiene que ser vista desde la perspectiva de la cultura. La colonización penetró en la estructura de numerosas sociedades y para superar esa impronta todavía se hace necesario un vigoroso esfuerzo cultural que transforme los patrones de vida colectiva.⁴⁷ Desde luego, conforme a una concepción lata de la cultura, que incluya el conjunto de conocimientos, convicciones, tradiciones, percepciones y valores de una sociedad, un cambio cultural debe ser impulsado desde muy variados frentes; pero aun en este caso es posible identificar a la ciencia y a la tecnología como grandes catalizadores de cambios culturales, porque su desarrollo en un medio determinado impulsa modificaciones en los niveles y estilos de vida de una manera muy acelerada. Lo importante es que la ciencia y la tecnología no funcionen como instrumentos de expansión de las grandes economías y sean utilizados para auspiciar una mayor concentración de la riqueza; de ahí la importancia de que los estados adopten medidas para estimular la investigación científica en los países de menor desarrollo.

9 a. En marzo del presente año se celebró en Monterrey la Conferencia internacional convocada por la Organización de las Naciones Unidas para examinar los problemas del financiamiento del desarrollo. Aunque la preocupación central debió orientarse a identificar los instrumentos para combatir la pobreza, el documento aprobado es, como muchos de su género, satisfactorio como diagnóstico pero insuficiente como compromiso. El texto adoptado por consenso se orienta en mayor medida a argumentar acerca de las bondades del libre mercado, que a los problemas de la pobreza. En ningún momento, por ejemplo, se alude a la desmesurada concentración de la riqueza que se registra en el mundo actual. También confunde los planos de interés, y en lugar de situar el problema de la pobreza como eje de las reflexiones y de las acciones, se conforma con aludir a los instrumentos financieros que pueden coadyuvar al desarrollo y que resultan compatibles con la “globalización” y la economía de mercado. Pero esto, asimismo, expresado de una manera muy general. Lo significativo de la Conferencia y de sus conclusiones es que se exhibe la visión parcial, entre financiera y filantrópica, que prevalece en cuanto al problema de la pobreza; no se ha entendido que para afrontar ese asunto se requiere un abordamiento holístico. En este sentido el informe *Eliminating world poverty: a challenge for the 21st Century*,⁴⁸ presentado al Parlamento por el gobierno británico, es mucho más directo en las consideraciones concernientes a la importancia de la política, la cultura, el medio ambiente, el comercio, la agricultura y el financiamiento, para combatir la pobreza. Es, sin duda, un texto más amplio y comprometido que el finalmente adoptado en Monterrey.

⁴⁶ Por ejemplo, en Estados Unidos, el trabajo profesional ocupaba al 12.5% de la población económicamente activa en 1988, y subió al 15.6% diez años después, mientras que los operarios manuales bajaron del 14.2% al 12.7% en el mismo periodo. Peter Drucker, “The next society”, en *The Economist*, 3 de noviembre de 2001.

⁴⁷ Cfr. Izzeldin Bakhit, “Mass poverty in developing countries: a cultural perspective”, en *Attacking the roots of poverty*, Marburgo, Marburg Consult, 1996, pp. 16 y ss.

⁴⁸ *White paper on international development*, noviembre de 1997.

9 b. A partir de 1989 se alentó la esperanza de que el “dividendo de la paz” sería provechoso para atenuar las diferencias entre los países desarrollados y no desarrollados (con relación a los cuales se han adoptado diversas denominaciones eufemísticas). La experiencia, empero, ha demostrado que las acciones se encaminaron en otra dirección. La desaparición de los contrastes institucionales no generó nuevas políticas sociales sino nuevas políticas comerciales. Además, en tanto que desaparecieron los focos de subversión instigados por la pugna entre las potencias, el problema social pasó a segundo término. A partir de entonces una buena parte de los estados han adoptado medidas que en otras circunstancias habrían sido incendiarias:⁴⁹ ajustes masivos de personal, reducción de salarios y de prestaciones laborales, cancelación de programas asistenciales, disminución de las acciones prestacionales en materia de salud, vivienda, educación y abasto, por ejemplo, constituyen parte del amplio elenco de decisiones otrora impensables. En términos paradójicos, el dividendo de la paz se acumuló a los demás dividendos del capital. El orden jurídico edificado a partir de esa realidad supone un giro significativo con relación a las construcciones previas; en este sentido la norma ha seguido las pautas de la normalidad. Sin embargo es tiempo de advertir que si las primeras constituciones nacieron de revoluciones, su función contemporánea consiste en evitar conmociones violentas, por anticipar las soluciones que requiere la estabilidad social. La más considerable expansión demográfica actual se produce en los países con mayores índices de pobreza; esto supone un desafío para las instituciones, al que hay que responder con innovaciones oportunas. Entre estas deben incluirse las que atiendan a la conveniencia para los estados más desarrollados de apoyar los esfuerzos de transformación cultural de las sociedades menos avanzadas, antes de que éstas arrollen, con su constante movilización migratoria, a las más adelantadas. Las sociedades pobres tienden al nomadismo, de manera que trasladan sus problemas a las sociedades opulentas. La riqueza atrae a la pobreza. Paul Kennedy, ha apuntado, certeramente, que Gran Bretaña pudo eludir los efectos del crecimiento demográfico previstos por Malthus, debido a un triple fenómeno histórico: la migración, la revolución agrícola y la industrialización.⁵⁰ En este momento la presión demográfica de la pobreza no está siendo compensada por un proyecto de desarrollo científico y tecnológico que funcione, en nuestro tiempo, como las revoluciones agrícola e industrial del siglo XIX.

9 c. Aunque se ha hablado de un choque de culturas, pensando en la relación contrastante e incluso antagónica que se puede producir entre los grandes polos culturales del mundo, hay otro choque posible: el de racionalidades del poder. La racionalidad del mercado, concernida con la máxima utilidad, se enfrentará a la racionalidad de la pobreza, de inconformidad y lucha en un momento en que la capacidad mediadora del Estado se ve limitada por la disminución del papel que le toca desempeñar en su actual fase de contracción forzosa. La magnitud de la concentración de la riqueza se aprecia bien en las cifras que presenta José Félix Tezanos: las doscientas mayores corporaciones del mundo están controladas por ciento cincuenta personas y se localizan

⁴⁹ Un lúcido y esclarecedor estudio sobre los problemas del desarrollo tecnológico y su impacto social, es el de José Félix Tezanos, *La sociedad dividida. Estructuras de clase y desigualdad en las sociedades tecnológicas*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2001, esp. pp. 60 y ss., 196 y ss., 265 y ss., y 329 y ss.

⁵⁰ Se calcula, por ejemplo, que entre 1814 y 1915 emigraron veinte millones de británicos; y para prever la magnitud de la presión sobre Europa, hay que considerar que la población de alrededor de 650 millones de africanos, se triplicará en los próximos treinta años. *Preparing for the twenty-first century*, N. York, Vintage Books, 1994, pp. 10 y ss., y 25 y ss.

en cinco países.⁵¹ Una observación relevante apunta que el aumento a escala de las innovaciones tecnológicas están conduciendo a la exclusión creciente de personas que no interesan al mercado. De acuerdo con el informe de la Fundación Evert Vermeer,⁵² la necesidad de integrar a los pobres al mercado tiende a disminuir en la medida misma en que aumenta la capacidad de compra de las élites. Los productos de alto contenido tecnológico no son necesarios ni asequibles para los pobres, por lo que el desarrollo científico, en su configuración actual, contribuye a la concentración de riqueza. De ahí que haya necesidad de imprimir un giro copernicano a la investigación científica y al desarrollo experimental en el mundo, ensanchando sus horizontes geográficos.

10. Debe quedar claro que la religitimación del Estado demanda de muchos otros esfuerzos; aquí sólo he planteado una de las medidas que encuentro adecuada para hacer frente, con instrumentos jurídicos, al problema de la pobreza. He mencionado el papel de la ciencia, sin entrar en otras consideraciones, porque en cuanto a la cuestión de fondo, la erradicación de la pobreza, hay consenso. Ocurre, sin embargo, como con tantos otros problemas sociales que a veces prevalecen los planteamientos abstractos o doctrinarios, sin que se discutan las medidas específicas para convertirlos en parte de la realidad. En cuanto al tema aquí abordado, de ninguna manera se puede sugerir una posición simplificadora que convierta a la ciencia en la única opción para superar el problema de la pobreza, ni en la apelación a una estrategia funcionalista, meramente mecánica, que permita paliar un problema lacerante. Por eso se han traído a colación temas como el contractualismo, la soberanía y la legitimidad; porque si bien es necesario identificar opciones institucionales adecuadas para hacer frente al problema de la pobreza, no debe omitirse que, por encima de todo, se trata de construir un orden regido por los principios de la libertad, la justicia y la equidad. El Estado constitucional contemporáneo sólo puede moverse en una dirección que conduzca a la adopción de nuevas garantías para los derechos fundamentales. Entre esas garantías deben figurar las de contenido afirmativo, en el sentido de protegerlos procesalmente frente a la acción del propio Estado o, incluso, de otros particulares, y también las de orden preventivo y promocional, para crear las condiciones estructurales que, en palabras de Morelos, “moderen la opulencia y la indigencia”. Esto se ha hecho en otras etapas relativamente recientes, gracias al constitucionalismo social y a su correlativo Estado social y democrático de derecho; tal vez podamos comenzar a pensar en la siguiente etapa, la del Estado social, cultural y democrático de derecho.

⁵¹ *El trabajo perdido*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2001, p. 42.

⁵² *Solidaridad contra la pobreza*, Amsterdam, EVS, 1990, p. 158.