

NOTAS SOBRE EL DERECHO Y EL ESTADO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

RAÚL SANZ BURGOS*

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Sería excesivamente ambicioso tratar de exponer en unas pocas páginas el amplio abanico de consecuencias que la globalización despliega en el ámbito jurídico-político, tanto por el carácter actual de aquélla, que dificulta alcanzar una definición universalmente aceptada de la magnitud de las transformaciones resultantes de este proceso, como por la propia heterogeneidad de las disciplinas jurídicas y sus particulares articulaciones con el ámbito político. Por ello, esta investigación se limita a sondear algunos efectos de la globalización sobre ciertos aspectos constitutivos de la ideología que sustentaba — y aún sustenta explícitamente, en las constituciones— el derecho y el Estado modernos.

Ya se ha señalado la falta de acuerdo sobre en qué consiste la globalización. Sin embargo, están claramente determinados los aspectos de la organización social que permiten a algunos dar por sentada la existencia de ese proceso: nuevas formas de organizar la producción, mejora de las condiciones necesarias para el flujo internacional de capitales, ampliación de los mercados mediante la formación de bloques económicos regionales —cuya contrapartida es,

* Profesor Titular interino de Filosofía del Derecho en la Facultad de Derecho de la UNED.

se dice, la disminución del papel directivo del Estado en beneficio de la capacidad autorreguladora del mercado—, el auge indiscutible de la ideología neoliberal, el nacimiento de nuevos sujetos en el escenario globalizado (tales como las empresas transnacionales, pero también organizaciones no gubernamentales orientadas hacia la protección del medio ambiente y los derechos humanos), así como la exigencia de que la liberación de los mercados vaya de la mano de la de los regímenes políticos¹.

Esta breve enumeración deja entrever que la globalización no es un proceso meramente económico; sus efectos se extienden a la práctica totalidad de la esferas sociales, que dejan de poder considerarse independientes. En relación con el Estado, hay que señalar que el recorte de su capacidad directiva de la sociedad no significa su desaparición sino la redefinición de sus funciones, en parte, precisamente, porque conserva su carácter de centro de imputación de las exigencias de los ciudadanos ante la deslocalización de los nuevos poderes. El ocultamiento de quienes deciden, así como la generalizada conciencia del carácter mercantil de sus criterios, han sido factores decisivos de la transformación y fortalecimiento de la sociedad civil, entendida tanto como movilización de intereses (legítimos) al margen de cualquier pretensión emancipatoria, como de los intereses presididos por esa misma pretensión (y que suelen aparecer en algunos medios de comunicación como movimientos antiglobalizadores)².

Así pues, el Estado no deja de estar presente en este nuevo escenario, por ello es preciso examinar si sus funciones son las mismas que desempeñaba o han cambiado. Parece que en el escenario globalizado el Estado adquiere el papel de respaldar con su poder coactivo los acuerdos y decisiones de los movimientos sociales, que carecen de ese poder. Pero también los teóricos neoliberales de la globalización conservan otras funciones para el Estado, tales como adoptar las medidas necesarias para el mejor funcionamiento del

¹ Un buen resumen de las controversias en torno a la existencia o no de la globalización puede leerse en D. HELD y A. MCGREW, *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós, 2003.

² Cfr. P. ROMA, *Jaque a la globalización. Cómo crean su red los nuevos movimientos sociales y alternativos*, Barcelona, Grijalbo-Mondadori, 2001.

mercado y el mantenimiento de ciertos mínimos de protección social en el territorio donde ejerce su soberanía.

Estas actividades han de llevarse a cabo, como señala uno de los tópicos de los discursos sobre la globalización, mediante acciones locales. La dicotomía entre lo local y lo global sitúa al Estado-nación en una situación problemática: evidentemente, en el nuevo escenario global es sólo un ente local más. El mundo globalizado es demasiado grande para el tradicional Estado-nación, que por ello parece llamado a desempeñar la tarea típicamente «local» de paliar las consecuencias más gravosas de la movilidad económica; es decir, al Estado se le reserva la función, económicamente no rentable, de sostener sistemas de protección social y de servicios públicos.

El carácter local de esta tarea se completa con «la restitución, por un Estado-nación centralizado, de cierto número de poderes de decisión a circunscripciones infraestatales, como son, según las denominaciones legadas por las diversas tradiciones políticas, las regiones, las provincias, las comunidades autónomas, etc.; ahí, más cerca de la gente, se toman decisiones que —sin poder ser, con todo, contrarias a la ley, que en principio sigue emanando del poder central— constituyen un derecho cada vez menos marginal y que convierte el conocimiento del arsenal jurídico en algo cada vez más complicado. *Local* se refiere entonces a la descentralización, a la desconcentración o a la deslocalización de producción de la norma jurídica en el seno de un Estado»³.

Por otra parte, si bien la cuestión del papel del Estado en el nuevo orden ha alcanzado paulatinamente cierto grado de desarrollo, el ámbito estrictamente jurídico ha recibido una consideración escasa por parte de los teóricos de la globalización; lo cual quizá tiene su razón de ser en la ideología neoliberal que la sostiene. Para ésta, es indiscutible que la existencia de una normatividad superpuesta a la del mercado representa un peligro constante de distorsión de su justicia inmanente⁴ y, por tanto, en el espacio público ideal la norma-

³ A.-J. ARNAUD, *Entre modernidad y globalización. Siete lecciones de historia de la filosofía del Derecho y del Estado*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, págs. 42 y s.

⁴ No obstante, entre los representantes de esas posiciones a menudo se olvida que el funcionamiento del mercado tiene en su base, entre otros presupuestos, cierta actitud moral que aquél no parece capaz de generar por sí mis-

tividad jurídica habría de brillar por su ausencia. Al margen de este (ideológico) radicalismo antirregulador, es forzoso señalar que, desde el punto de vista jurídico, el presente se caracteriza más bien por la enorme abundancia y dispersión normativa; cada nación tiene su propio (e hipertrófico) sistema jurídico, lo que genera problemas en la fluidez del tráfico. Por eso retorna la idea de un *ius commune* que elimine las barreras representadas por los derechos nacionales en el camino hacia la sociedad planetaria.

Todo esto permite reconocer que en el ámbito jurídico se desarrollan procesos decisivos para la constitución de la sociedad globalizada: en primer lugar, la quiebra de la legitimidad de los fundamentos sobre los que se ha alzado el derecho moderno, por otra, la reconfiguración del papel a desempeñar por el Estado en un escenario tan complejo como el constituido por las interacciones entre lo global y lo local, lo regional y lo nacional; interacciones que en modo alguno carecen de forma jurídica.

2. PARADIGMAS JURÍDICOS EN CONFLICTO

El nuevo espacio jurídico aparece dominado por la pluralidad y la fragmentación, por el eclipse del monopolio estatal de la legalidad. Este diagnóstico exige determinar los supuestos fundamentales sobre los que se ha alzado el derecho occidental moderno para confrontarlos con los nuevos rasgos que ofrece el derecho hoy. Entre las notas fundamentales del derecho moderno destacan, según A.-J. Arnaud⁵, su carácter abstracto, subjetivista y universalista, su orientación hacia la simplicidad y la seguridad de las relaciones jurídicas, así como la indiscutida certeza en la separación entre sociedad civil y Estado. El derecho, tras el agotamiento del paradigma moderno, ofrecería los rasgos opuestos: primacía de las regulaciones *ad hoc*,

mo: esa actitud consiste en el reconocimiento del carácter valioso de la búsqueda de compromisos entre intereses opuestos. Este fin parece muy alejado del horizonte de los juegos de todo o nada que preside todos los ámbitos de la vida donde el criterio del beneficio se impone como razón, es decir, donde la expulsión de los competidores no deja de percibirse como el requisito de la maximización de las ganancias y, por tanto, como una permanente tentación.

⁵ *Op. cit.*, págs. 246 y ss.

ocaso del carácter fundante de la subjetividad, aceptación de la pluralidad de las racionalidades y retorno de la sociedad civil.

Han nacido numerosas asociaciones con la vocación de intervenir en la producción normativa de sus respectivas áreas. La intervención de estas asociaciones puede proporcionar cierta legitimidad democrática a las decisiones estatales, legitimidad que depende tanto de la eficacia como de la representatividad del gobierno que las adopta. Esa intervención ha podido considerarse como un regreso de la ciudadanía, pero esta lectura es problemática, pues lo representado por esas asociaciones parece ser, por lo general, intereses. Además, entre las organizaciones que resulta ineludible escuchar se cuentan también los medios de comunicación globales y las entidades que actúan en el mercado global de capitales, de las que difícilmente puede decirse que articulan los intereses de la ciudadanía pese a que sea inevitable contar con ellas.

La entrada de estos actores en el marco de la acción gubernamental tiene por objetivo poner en marcha procesos de discusión y decisión capaces de responder a circunstancias cambiantes. Estos procedimientos sustituyen la tradicional decisión unilateral por parte del poder público y generan legitimidad para todo el sistema en tanto que inciden en una mayor eficiencia o gestión de los recursos y atenúan un tanto la falta de participación de los ciudadanos. Sin embargo, esto no debe ocultar la aparición de otros problemas: las cuestiones sobre las que hay que tomar una decisión son complejas y el aumento de opiniones puede multiplicar la complejidad de esa decisión, por no mencionar los conflictos de intereses, que aumentan la importancia del Estado al obligarlo a desempeñar el papel de mediador y representante del bien común.

Tal vez la cuestión más importante planteada por el cambio de modelo sea la de sus efectos sobre los frutos del paradigma moderno, la democracia y los derechos del hombre, así como sobre los medios de protegerlos: constituciones y códigos. Por ello generan problemas los cambios, porque si el derecho moderno está en crisis, al menos en el terreno de las declaraciones, tanto la axiología a la que sirve como sus instrumentos continúan considerándose válidos. Pero el paradigma moderno sufre continuos ataques; hoy, en numerosas áreas jurídicas, la pretensión de simplicidad absoluta parece tener su refugio únicamente en la dogmática jurídica construida en torno a esa aspiración, pero cada vez se halla menos presente en la

realidad. Hoy son otros los términos que describen la sociedad y el papel que el derecho ha de desempeñar en ella: pluralismo, flexibilidad, complejidad, desregulación.

La racionalidad de la pretensión de un derecho sencillo y seguro encontró su justificación mediante el recurso a la universalidad de ciertos conceptos considerados incontestablemente verdaderos, como es el caso de la noción de sujeto, a la cual, entendida como esencia fundamentadora, se remitían los principios de la vida social y respecto de la cual lo único que aportaba el derecho era la importante nota de la garantía. Hoy, la fundamentación subjetivista de los derechos se manifiesta insuficiente para justificar los derechos sociales, así como la satisfacción jurídicamente garantizada de las exigencias de las minorías. El problema que se plantea es si la pérdida de la fundamentación subjetivista de los derechos y de las instituciones políticas nacidas en la modernidad puede desembocar en una pérdida de legitimidad de ambos, si pueden convertirse en objeto de negociación para lograr otros fines.

Esos fines constituyen en la actualidad el marco en el que se produce el derecho como resultado de una negociación. En ese proceso intervienen, ciertamente, técnicos del derecho, pero también, de un modo creciente, representantes de los intereses y aspiraciones de los destinatarios de ese derecho. La extensa gama de intereses que el derecho es llamado a proteger ha provocado una multiplicación de las normas, de difícil reconducción a principios; instrumentos tan característicos de la regulación moderna como los códigos se han visto desbordados por normas que proliferan en todos los niveles. La otra faceta del proceso legislativo en la que se tiene en cuenta las diferentes expectativas de los afectados por el derecho es el abandono del principio de universalidad que orientaba el derecho moderno. Ahora esa nota sólo se salva mediante el subterfugio de la vaguedad; por otra parte, es esta vaguedad lo único que puede generar nuevos reagrupamientos de las normas. Los presupuestos que permitían pensar en una posible ordenación racional se han perdido, ya no cabe pensar en axiomas evidentes de suyo que permitan constituir ordenadamente en torno suyo conjuntos de normas. Sin embargo, tales excesos exigen nuevos esfuerzos de sistematización y simplificación si se quiere conservar la lógica del sistema.

En este sentido ordenador, una de las ideas más queridas por el positivismo es la reducción del derecho a lo emanado como tal de la

única fuente legítima, el Estado. Sin embargo, sólo mediante el reconocimiento del pluralismo cabe explicar la realidad del derecho en la actualidad. Esto se debe a la incapacidad del Estado para dirigir la sociedad, con la consiguiente delegación de facultades en las instancias locales a las cuales se confía incluso la aplicación de los principios universales. La gestión de tales principios se lleva a cabo por asociaciones de interesados cuyos acuerdos no jurídicos pueden alcanzar resultados más eficaces que la regulación por el derecho. Sin embargo no todos son luces en este proceso, en cuyo origen probablemente cabe reconocer la desconfianza de la sociedad respecto al derecho⁶.

La ideología jurídica de acuerdo con la cual el conjunto de las relaciones sociales encuentra su expresión perfecta en la regulación jurídica estatal está en plena crisis. Hoy se reconocen regulaciones alternativas, así como fuentes de regulación en los márgenes del Estado, que ponen en cuestión la imagen piramidal del derecho, característica de la regulación moderna; de ahí la necesidad de dar cuenta del derecho mediante otras imágenes, como la de la red⁷. Es así porque la simplicidad que caracterizaba el derecho moderno, al menos como exigencia, se ha revelado imposible de realizar. Simplicidad del derecho y juridificación de la sociedad son dos rasgos esenciales del programa de las revoluciones burguesas. El derecho había de convertirse en «el sólido pilar sobre el que puede apoyarse una sociedad: es la seguridad jurídica la que deben materializar los juristas en reglas que tienen vocación de perpetuidad y en toda una gama de reglas procedimentales y de formalidades minuciosas»⁸. Por otra parte, para cumplir esa función había de desgranarse en un conjunto limitado de reglas aplicables a todos los individuos (es decir, universales) y con vocación de per-

⁶ Como señala J. E. FARIA, *El derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta, 2001, pág. 108, «en la base de la inefectividad de sus leyes, de sus engranajes jurídicos, de sus mecanismos procesales y de sus estructuras jurídicas» está la extrañeza ante el derecho, como consecuencia, «por más que promulgue textos legales para coordinar, gestionar, fomentar, controlar, disciplinar y planear el comportamiento de los agentes productivos, su instrumental normativo ya no consigue penetrar de modo directo, inmediato, pleno y absoluto en la esencia del sistema socio-económico.»

⁷ Cfr. A. DE PRADA GARCÍA, «Pirámides y redes: el concepto de derecho», *Boletín de la Facultad de Derecho*, n.º 14, págs. 173 y ss.

⁸ A.-J. ARNAUD, *op. cit.*, pág. 259.

manencia. Sin embargo, ese programa sufrió críticas desde el primer momento, pues la sociedad necesariamente cambia respecto del momento en que se elabora el derecho y, además, la omnisciencia del legislador es sólo una ficción, ciertamente necesaria, para cerrar el sistema jurídico y afirmar la comprensión en él de todo el sistema social.

Hace tiempo que la plausibilidad de esta expectativa ha naufragado a manos de una multiplicación de los factores en conflicto y de las complejas conexiones sociales que han provocado la coexistencia de diversos sistemas jurídicos —ya sean derivados de la fragmentación contemporánea de las soberanías, ya de los emergentes sistemas informales y autónomos, todos ellos con su propia racionalidad—. El problema que este nuevo escenario es el de las vías para coordinar los distintos ordenamientos y sus respectivas lógicas. Se cuestiona la importancia de la ley en el nuevo escenario, es decir, la presencia del legislador y su presunta racionalidad, ahora sustituida por acuerdos surgidos de negociaciones apegadas a necesidades concretas y presididas por el «pragmatismo, el relativismo, el pluralismo de las racionalidades, la policentricidad, las lógicas fragmentadas y la complejidad»⁹.

El peligro de esta dinámica se halla, naturalmente, en que puede llegar a someter a sus criterios las conquistas del derecho y la democracia modernos, ahora convertidos en simples factores del entorno carentes de prioridad respecto del resto de valores que lo configuran. De hecho, los derechos sociales aparecen a los ojos de muchos como meros obstáculos o como normas en conflicto con la ley del mercado. Como ya se ha señalado, es esta situación la que justifica el retorno del Estado como único ente capaz de gestionar las situaciones nacidas de ese enfrentamiento¹⁰.

⁹ A.-J. ARNAUD, *op. cit.*, pág. 263.

¹⁰ No obstante, este retorno tampoco deja de provocar temores; así, por ejemplo, A.-J. ARNAUD, *op. cit.*, pág. 267, señala que la «aparición de alternativas al derecho del Estado que, al parecer, permiten flexibilizar las relaciones en el seno de la sociedad civil, corre peligro de tener efectos perversos, un fortalecimiento del control del Estado, o bien, a la inversa, la ausencia de protección vinculada al formalismo estatal, a la seguridad que aporta el Estado. Algunas veces, en efecto, son los más desfavorecidos los que sufren tal ausencia de intervención».

3. CRISIS POLÍTICA Y CRISIS DEL DERECHO

El Estado en su configuración previa a la actual, el denominado Estado intervencionista, adoptó una serie de medidas para evitar las crisis cíclicas del capitalismo, factor determinante de las grandes convulsiones sociales que desembocaron en las guerras mundiales. Para evitar este peligro trató de mediar entre los diversos intereses en juegos en las sociedades de mercado; aseguró la propiedad y el derecho a la acumulación privados, pero también buscó cierta redistribución de los beneficios mediante inversiones que redujeron sustancialmente los niveles de desempleo y elevaron los salarios. Estas políticas redistributivas fueron un factor decisivo en la consolidación y expansión de los mercados y la eficacia del sistema se convirtió en la más importante fuente de legitimidad estatal¹¹. Así pues, esa legitimación por la eficacia se tradujo en la necesidad de neutralizar los posibles focos de conflictividad social, su atenuación mediante la prestación de servicios sociales, el aseguramiento de ciertos mínimos salariales, el seguro de desempleo, etc. Tales actuaciones, a su vez, mejoraron la capacidad de consumo de los mercados internos, fortaleciendo de este modo las bases de la expansión industrial. El logro de tales efectos descansó en la creciente intervención estatal en las relaciones sociales, que se valió de herramientas jurídicas como la regulación y homogeneización de los contratos.

Las perspectivas de duración ilimitada de este proceso sufrieron un brusco cuestionamiento con las crisis energéticas y financieras de los años setenta, que provocaron el fin de una larga etapa de desarrollo económico. Esto puso en primer plano la dependencia del sistema respecto del crecimiento para llevar a cabo sus políticas redistributivas; la incapacidad para recaudar suficientes impuestos de los beneficios empresariales y de los salarios de los trabajadores impedía financiar las políticas redistributivas que legitimaban el sistema. En épocas de crisis económica los gastos con los que sufragar los programas de bienestar se situaron muy por encima de los ingresos recaudados por el Estado mediante impuestos; además, como señalaron algunos críticos del sistema, éste tendía a desarrollar una espiral disolvente a largo plazo, pues la expansión constante de los programas de transferencia de rentas a través de los servicios pone en

¹¹ J. HABERMAS, *Ciencia y técnica como «ideología»*, Madrid, Tecnos, 1997 (3.ª ed.), págs. 83 y s.

peligro el equilibrio presupuestario y con ello la viabilidad del sistema¹².

Tales dificultades del Estado intervencionista en materia económica se vieron acompañadas y agravadas por otras de origen específicamente jurídico-político. La regulación homologadora de un número creciente de materias y actividades desembocó en una abundantísima producción legislativa que eliminó la intuitividad del sistema y, con ello, la capacidad para cumplir la función asignada al derecho en la sociedad de mercado: proporcionar seguridad jurídica al tráfico económico¹³. Así pues, a la indisponibilidad de la situación financiera se unió la creciente inadecuación de la herramienta de intervención en ella. La promulgación de normas con objetivos específicos y dirigidas a proteger intereses contradictorios entre sí generó un sistema jurídico en el cual cada conjunto de normas referido a algún aspecto concreto se configuraba como un sistema autónomo con su propia lógica; en este escenario, la vieja exigencia de coherencia parece ausente en beneficio de la «variabilidad de las fuentes, la ausencia de jerarquías y la provisionalidad de sus estructuras, que son casi siempre parciales, mutables, contingentes»¹⁴. Con ello, la complejidad social y jurídica desembocó en la ineficacia de las instituciones jurídicas, que trataba de resolverse multiplicando el número de normas orientadas a ámbitos cada vez más concretos, es decir, abundando en una de las causas que conducen a la crisis de la eficacia del sistema jurídico.

El desgaste de la coherencia lógica del sistema, producto de la abundancia de normas circunstanciales, dificulta enormemente la evaluación de la situación jurídica particular, a la vez que dificulta garantizar la seguridad dentro del sistema jurídico. La acción en este nuevo entorno se ve flanqueada por numerosos preceptos muy precisos, pensados para realidades no completamente coincidentes con las que exigen su empleo. De todos modos, ésta es una situación hasta cierto punto prevista por el legislador, atajada mediante el uso de conceptos indeterminados para alargar así la vida de las normas comprendiendo bajo su regulación un número mayor de supuestos.

¹² J. O'CONNOR, *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona, 1981.

¹³ Cfr. J. E. FARIA, *El derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta, 2001, págs. 100 y s.

¹⁴ J. E. FARIA, *op. cit.*, pág. 110.

Ante una coyuntura como ésta —en cuyo origen ha desempeñado un papel muy relevante la vitalidad económica, con su enorme variedad de nuevas formas de relación y tipos nuevos de contratos—, la necesidad de interpretar las normas alcanza una importancia desconocida hasta la fecha. Naturalmente, el empleo de conceptos jurídicos flexibles y el incremento de la necesidad de conceder márgenes mayores a la interpretación no deja de tener consecuencias perversas en la misma línea que pretenden corregir: el aumento de la inseguridad del ordenamiento y el incumplimiento de sus funciones reguladoras básicas.

Por todo ello, cabe concluir que la creciente juridificación iniciada en la época del Estado intervencionista (y que en modo alguno ha concluido) es un proceso altamente disfuncional de evolución del derecho, pues la acumulación de incongruencias y contradicciones entre normas cuenta entre sus efectos más leves las tensiones generadas dentro del sistema, pero puede concluir en su radical ineficacia como resultado del sistemático incumplimiento de aquéllas por parte de sus destinatarios.

Ciertamente, la actividad legislativa estatal, pese a la ideología neoliberal, no se ha detenido en ninguno de los campos relacionados con la actividad económica; no obstante, la nota que caracteriza el presente de la normatividad jurídica es la necesaria intervención de otras fuerzas, tanto domésticas como transnacionales, en el proceso de su creación. La consecuencia es una fuerte limitación de las posibilidades de planificación como resultado de la obligación de componer las exigencias de los distintos agentes nacionales con las del entorno económico y financiero internacional.

Los instrumentos jurídicos nacidos al amparo de esta lógica forzosamente han de estar muy alejados de los apropiados al Estado intervencionista, concebidos para imponer ciertos fines en el conjunto de la sociedad y gestionar programas de bienestar social. Las nuevas herramientas legales no están pensadas para desempeñar papel alguno en la gestión de la política económica ni buscan dirigir hacia fines concretos y materiales a los participantes de ese proceso; más bien, tienen como nota distintiva básica su carácter de procedimientos para coordinar los distintos sistemas normativos generados en torno a los innumerables agentes de la economía globalizada. Estas nuevas necesidades requieren nuevas técnicas normativas: la más visible de ellas es el abandono por parte del Estado

de la tarea de regular numerosos ámbitos jurídicos en favor de su progresiva sumisión a organismos nacionales e internacionales encargados de someter las diversas normatividades (generadas por esos agentes en sus áreas de acción) a procesos homogeneizadores. Esas instituciones no precisan de la intervención estatal; de hecho, esta evolución puede describirse en gran medida como un movimiento de la capacidad normativa desde la esfera pública hacia la esfera privada (con los consiguientes peligros relacionados con la externalización de costes e imposición de cargas). Esto explica que hoy ya sea un lugar común afirmar que el derecho, en aquellas áreas más próximas a la economía globalizada, adopta las características de la antigua *lex mercatoria*, es decir, se constituye como «el conjunto de normas acordadas explícita o implícitamente por los grandes agentes económicos, con independencia de los poderes públicos, para regular sus acciones recíprocas, para reglar sus relaciones con los estados abiertos y para determinar las políticas con éstos»¹⁵.

De todos modos, esta privatización de las fuentes del derecho tiene efectos más allá de la esfera privada, pues incluso la propia definición de lo público resulta hoy sometida a su reconfiguración mediante la negociación entre los representantes del Estado y los diversos agentes privados concernidos en cada momento. Esta práctica cambia sustancialmente el modo de acción estatal, que abandona la regulación directa en beneficio de la adopción de normas mediante negociaciones a las cuales, con posterioridad, el Estado presta su cobertura. El abandono por parte de éste de las que han sido sus herramientas tradicionales plantea la pregunta por el instrumental más útil para articular los distintos órdenes normativos. La solución se busca en el ámbito en el que la nota de la imperatividad está presente en su grado más bajo, en la norma procedimental. Ésta, lejos de actuar como un mandato respaldado por posibles sanciones en caso de incumplimiento, se limita a establecer presupuestos sobre los que llevar a cabo negociaciones para solucionar los problemas planteados por cada coyuntura específica. En último término, esta clase de normas definen la nueva y atenuada posición del Estado en la sociedad, que ya no busca dirigir ésta, tarea abandonada a la interacción de la enorme gama de centros de poder existente en el escenario de la economía globalizada.

¹⁵ Cfr. R. CAPELLA, *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teorética al estudio del derecho y el estado*, Madrid, Trotta, 1997, pág. 273.

Esta nueva configuración del derecho pretende responder de manera adecuada al carácter extremadamente complejo de la sociedad contemporánea, caracterizada por la creciente multiplicación de subsistemas sociales, generadores cada uno de ellos de sus respectivas racionalidades y modos de acción. El papel confiado al derecho en este escenario ha de reducirse a mediar en esta complejidad, para lo cual se consideran inadecuados los instrumentos jurídicos tradicionales, demasiado autoritarios y rígidos para afrontar los problemas surgidos en entornos socioeconómicos sometidos a cambios constantes. La opción frente a la normas homogeneizadoras surgidas del vértice estatal para conformar la sociedad es la producción normativa autorreguladora de cada uno de esos subsistemas que estructuran cada área de la sociedad. Esta autonomización y especialización impide que alguna de las esferas pueda aspirar legítimamente a intervenir en las dinámicas de las otras, lo cual provocaría graves disfuncionalidades¹⁶; en el caso de la intervención jurídica, la ya mencionada hipertrofia legislativa. Desde este punto de vista, la única manera de conjugar eficiencia y autonomía es la renuncia por parte del Estado a disciplinar los comportamientos sociales, limitándose a coordinarlos, a crear una estructura normativa que «no incida de manera directa en el funcionamiento interno de ningún subsistema, limitándose a establecer las condiciones contextuales destinadas a facilitar la operatividad autónoma de cada uno de ellos. Precisando más, se trata de desarrollar un engranaje normativo adecuado a este escenario de fragmentación del poder y, en consecuencia, de policentrismo»¹⁷.

Esta multiplicación de las fuentes del derecho cuestiona la autoridad de la regulación jurídica. Esto indica una radical transformación de la organización política global, donde los Estados padecen una pérdida de autonomía (soberanía) en beneficio de otras instituciones. Ahora bien, esta cesión de la capacidad legislativa y coactiva por parte del Estado adopta diferentes aspectos o, dicho más claramente, el derecho estatal desaparece en distintos grados.

La estructura tradicional de la soberanía se ve decisivamente afectada por la proliferación de acuerdos *regionales*; pese a que en ellos

¹⁶ Cfr. G. TEUBNER (ed.), *Autopoietic Law: a new approach to law and society*, Berlín, Walter de Gruyter, 1988.

¹⁷ J. E. FARIA, *op. cit.*, pág. 159.

los Estados-nación aún desempeñan un papel esencial, esos acuerdos a menudo implican concesiones en la resolución autónoma de los asuntos, que quedan limitadas por criterios generales compartidos. No obstante, también aparecen reglas propias resultantes de esos acuerdos que incrementan «la complejidad de los sistemas jurídicos de los estados partícipes»¹⁸.

Por otra parte, hoy es un fenómeno bien conocido el traslado de la potestad exclusiva de dictar derecho a instancias privadas, como corporaciones, que desembocan en la elaboración de códigos de conducta (generalmente criterios técnicos de homologación de productos) a los cuales, de todos modos, el Estado presta su respaldo e integra así en el sistema tradicional de fuentes. Esta reconfiguración del sistema de fuentes se enmarca en toda una revolución de los modos de gobernar, que —a causa del crecimiento de la complejidad de los factores a tener en cuenta a la hora de dictar una norma— ya no puede llevarse a cabo simplemente mediante órdenes, sino a través de técnicas de fomento de la actividad autónoma y del compromiso entre intereses encontrados. Quizá para esta tarea el derecho sea un instrumento demasiado rígido salvo que se utilicen normas de imperatividad atenuada¹⁹.

Otro de los aspectos tradicionales de la realidad jurídica donde mejor se observa la desaparición del derecho estatal es ante la resolución de conflictos. Sobre todo las grandes empresas pueden prescindir del orden judicial instaurado por los Estados para acogerse a arbitrajes al margen de la regulación estatal, aunque signifique prescindir de las garantías que ésta pueda proporcionar. Esto crea un área en la cual el Estado ha sido eliminado por motivos de eficiencia económica. La administración de justicia tradicional es demasiado lenta y, por tanto, costosa; el sometimiento a su jurisdicción se limita progresivamente a aquellos que no pueden recurrir a otros mecanismos más ágiles.

¹⁸ A.-J. ARNAUD, *op. cit.*, pág. 168.

¹⁹ De todos modos, esto no significa el abandono radical de la regulación jurídica por parte de la realidad del tráfico, éste no puede prescindir del marco general establecido por el derecho, ni del reparto de papeles entre instituciones o de los mínimos de legalidad que establezca, así como de los controles que determine, tampoco de la supervisión por parte de las instituciones a las que se encomiende esa tarea.

4. EL ESTADO EN LA ERA DE LA COMPLEJIDAD

Como es bien sabido, la presente complejidad de la sociedad en gran medida tiene su origen en las rápidas transformaciones sufridas por su escenario más característico, el económico. Éstas son muy numerosas y han sido las primeras en recibir la atención de los expertos, sobre todo las relacionadas con el hecho de que la realidad actual de las sociedades avanzadas sea inconcebible al margen de la importancia adquirida por la información y el saber técnico. Estos factores han sido determinantes de la transformación de la economía real en economía financiera y, con ello, de la reducción de las expectativas de conservación de las condiciones que permitían la intervención pública a largo plazo. Así pues, la imagen que ofrece la actualidad es la de una creciente complejidad, producto de la proliferación de esferas autoorganizadas, sujetas a sus propias racionalidades, nacidas de la exigencia de solucionar problemas específicos²⁰.

La herencia jurídico-política del Estado intervencionista, la aparición de nuevos actores sociales en los escenarios nacionales e internacionales, la globalización económica, etc, han forzado el nacimiento de nuevas formas de relación entre los diversos agentes que no han dejado de provocar decisivas modificaciones en el modo en el que el Estado desempeña sus funciones de dirección y control de la sociedad; ya no puede ejercer sus viejos poderes sin provocar con ello cierta sensación de autoritarismo, contraria a su necesidad de legitimación. En el marco político actual ésta sólo puede provenir de la conservación por parte del Estado del orden ecológico de los distintos subsistemas. Pero esta reconstrucción del espacio político

²⁰ La complejidad de la sociedad no es un fenómeno reciente; de hecho, la autonomización de las distintas esferas de la acción social tiene en las críticas kantianas una expresión teórica que permite pensar que, en cierto modo, nos encontramos ante una situación semejante a aquélla. No obstante, éste no es el lugar adecuado para señalar los posibles paralelismos entre ambos contextos históricos ni las mutaciones del terreno en que se sostenían las problemáticas soluciones de la primera (y, por tanto, dificultan un retorno normativo a Kant como medicina para la posmodernidad, el aspecto «cultural» de la globalización en las sociedades avanzadas), pero pone de manifiesto que nos hallamos ante uno de los problemas más duraderos y característicos de la edad moderna y, con ello, matiza un tanto la supuesta novedad radical de la actualidad (sin querer ocultar tampoco que este diagnóstico tal vez obedece a una estrategia de domesticación de la misma).

genera dos tipos de cuestiones. Por una parte, las relacionadas con los límites de la intervención estatal, pues es problemática la pretensión de aquéllos de ser totalmente autoorganizados e independientes, de no necesitar de la acción del Estado para su desarrollo²¹; de hecho, a pesar de haber sido una de las banderas de la ofensiva neoliberal frente al intervencionismo estatal, parece difícil pensar el desarrollo de mercado alguno al margen de un horizonte político estabilizador, igual que resulta problemático sostener que cualquier otro de los subsistemas carezca de esas mismas necesidades de duración y previsibilidad. Por otra, la legitimidad alcanzada por el Estado en este proceso sólo de manera metafórica puede calificarse como democrática, más bien avala una reconfiguración de la sociedad y de la política en la cual los protagonistas ya no son los ciudadanos, sino las organizaciones.

El orden jurídico-político nacido de las revoluciones burguesas no parece capaz de hacer frente a estos problemas. Pensado desde la consideración del individuo como la base del sistema, la evidencia de que sus verdaderos protagonistas son macroorganizaciones, cuya capacidad de presión sobre el Estado es incomparablemente superior a la de aquél, socava su presupuesto más básico.

Por ello, los límites impuestos hoy a este modelo son muy numerosos y no sólo los ciudadanos tienen dificultades para participar con verdadera fuerza en la constitución de la voluntad estatal: los propios Estados están sometidos a muy diversos factores que les facilitan o dificultan llevar a cabo sus respectivas políticas. Entre tales factores es preciso señalar, desde un punto de vista económico, la importancia de las dimensiones de su mercado interno, del nivel de desarrollo tecnológico, de las infraestructuras y de la preparación técnica de sus ciudadanos, así como de la tradición de sus concentraciones de capital. Esas políticas son resultado de la presión ejercida por los diversos conglomerados transnacionales para mejorar sus condiciones de competencia o, en determinados casos, hacerla posible. El abanico de acciones a emprender en estos sentidos es muy amplio y abarca, entre otras, la desregulación de los mercados (con especial atención a la «flexibilización» del mercado de trabajo) y el

²¹ La necesidad del poder político para la constitución del subsistema económico fue subrayada hace tiempo, en 1944, por K. POLANYI, *La gran transformación*, Madrid, La Piqueta, 1995.

debilitamiento de las trabas al comercio; pero también, y al margen de las declaraciones en favor de la liberalización económica universal, la protección de sectores tecnológicamente obsoletos mediante obstáculos aduaneros y administrativos.

Característico de tales procesos es la limitación de las voces de los poderes estatales que pueden escucharse en ellos; en la práctica, sólo participa el ejecutivo, liberado de los controles de los poderes legislativo y judicial. Como consecuencia, los mecanismos de la división de poderes como forma básica de la articulación del Estado son sustituidos por una serie de acuerdos neocorporativos que vacían de sentido las instituciones de la democracia representativa. Sin embargo, a pesar de la pérdida de autonomía y capacidad de gestión por parte del Estado, a éste se dirige la mayor parte de las exigencias de servicios por parte de la ciudadanía, con importantes efectos deslegitimadores para él, pues se ve obligado a ser el agente, y el sujeto de imputación, de políticas respecto de las cuales conserva sólo un reducido margen de maniobra y cuyos efectos más o menos anti-sociales tiene que administrar. Estos factores han llevado a que los programas para la acción estatal, ejemplarmente recogidos en las constituciones, hayan sido vaciados de todo contenido (un proceso, no obstante, que no es nuevo y cuya penúltima formulación se denominó *crisis del Estado de bienestar*). Esta evolución no afecta sólo a los denominados derechos económicos y sociales, sino que alcanza incluso los derechos políticos, pues se diluye el sentido del voto en tanto que éste deja de significar una posibilidad de fiscalización por los parlamentos de la acción gubernamental. Además, ante la cada vez más extendida certidumbre en la existencia de una única política posible, el objeto de la elección parece reducirse a optar entre diversos equipos de gestores.

Así pues, es comprensible que la vieja cuestión del carácter representativo o no de las instituciones políticas aparezca de un modo aún más angustioso en el ámbito mundializado que en el del Estado-nación, pues la capacidad para cumplir programas electorales ha sido sustancialmente limitada una vez que la globalización económica ha debilitado la eficacia de los instrumentos de control estatal de la economía. La integración de la economía-mundo impone límites a la acción estatal: la facilidad para trasladar industrias de un país a otro en busca de mejores condiciones fiscales (o, más aún, la sustitución de la economía productiva por la financiera) limita las posibilidades de recaudación fiscal y, por consiguiente, de llevar a cabo

políticas de altas tasas de gasto público. De hecho, incluso la participación o no en la nueva economía parece estar fuera del ámbito de decisión gubernamental. Este estrechamiento de las posibilidades de actuar por parte de los gobernantes electos significa, naturalmente, que aquello sobre lo que ya no pueden decidir es decidido por otras instancias ya no sometidas a control democrático alguno. Frente a estos problemas se ha propuesto la ampliación del modelo de la democracia representativa, la ciudadanía y el imperio de la ley para la constitución de un nuevo orden político mundial²², aunque la plausibilidad de este modelo parece tener en su contra la fuerza de los hechos.

Entre tales hechos destaca la disolución de la vieja exigencia del Estado liberal de un derecho aplicable a todos por igual, que se evapora ante la proliferación de organismos con competencias normativas en distintos ámbitos. Tales organismos no son públicos necesariamente, pues, de manera creciente, el Estado delega esa función en entes privados o negocia con ellos la legislación para prestar luego su poder coactivo. Así pues, otra cuestión a plantear ante este panorama es si esta multiplicación normativa destruye la pirámide legislativa y constituye un nuevo espacio jurídico del cual se da más cumplida cuenta mediante metáforas horizontales, como la ya aludida de la red; aunque lo verdaderamente importante es si esto significa una quiebra definitiva de la legitimidad propia de la democracia formal —que busca en la imagen de la pirámide su presentación intuitiva y normativa— o, únicamente, la necesidad de pensar nuevas formas de encauzar esa legitimidad en la sociedad contemporánea.

En el nuevo marco, el interés general ha de surgir del juego de los intereses privados, con la consiguiente disolución del primero en una red tramada por los segundos; esto es perfectamente coherente con la difícil justificación de la solidaridad entre los miembros de una sociedad que declaradamente utiliza como criterio de racionalidad de la acción el del beneficio. Ante la magnitud de este proceso, la acción estatal parece más necesaria que nunca, pero resulta muy discutido cuál ha de ser el contenido y el modelo de su actividad. La cre-

²² Cfr. D. HELD, *La democracia cosmopolita y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997; especialmente las págs. 320 y ss.

ciente mutabilidad del escenario y la proliferación de los sujetos dificultan la intervención estatal dentro de los cauces tradicionales de la *potestas* para dejar paso a técnicas de apoyo a la autoorganización social. Ahora el Estado debe colaborar con los intereses sociales; la cuestión es si eso significa abandonar los suyos²³ (teorizados por Maquiavelo, Moro, Hobbes —seguridad—, y Hegel —integración²⁴—) o, simplemente, el reconocimiento de la imposibilidad de alcanzarlos sin colaboración y, por tanto, de la necesidad de negociar con ellos²⁵. Sin embargo, resulta incuestionable que esto ha provocado una reestructuración del poder y, sobre todo, de la actuación estatal, ahora dentro de los márgenes de un cierto neocorporativismo²⁶.

Esta reconfiguración del poder estatal exige plantear la pregunta por el contenido de la acción de gobernar bajo las condiciones de la globalización. «Gobernar es ejercer un poder, el *poder gubernamental*, vinculado a la soberanía del Estado. Por *gobierno* se designa, en el lenguaje corriente, aquella parte de la estructura estatal que detenta el poder de dirigir un Estado, de conducir la acción adecuada para llevar a cabo esta dirección, de ejecutar las directrices del o de los detentadores de la soberanía. La efectividad de este gobierno depende de la *governabilidad* de la que dispone en un contexto determinado. Si esta gobernabilidad disminuye hasta el punto de poner trabas a su acción ¿se puede decir todavía que el gobierno gobierna?»²⁷.

²³ Cfr. J. HABERMAS, «La doctrina clásica de la política en su relación con la filosofía», en *Teoría y praxis. Estudios de filosofía social*, págs. 49 y ss., Madrid, Tecnos, 1997 (3.^a ed.).

²⁴ Esta última necesidad revela el carácter político del debate «cultural» sobre los perfiles y el alcance de la posmodernidad.

²⁵ Es preciso determinar qué significa la efectividad dependa en cada caso de la cooperación social; es preciso saber qué significa colaboración, pues bajo este término puede ocultarse una amplia gama de posibilidades, incluida cierta privatización de beneficios logrados con gastos públicos, que hace atractiva la intervención privada. Ante la mera posibilidad de esta práctica la pretensión estatal de ser depositario de los intereses generales es algo que ha de probarse en cada caso (tampoco es algo que deba descartarse por principio).

²⁶ Cfr. D. GRIMM, *Die Zukunft der Verfassung*, Francfort del Meno, Suhrkamp, 1991, quien destaca este aspecto de la configuración actual de las relaciones entre el Estado y la sociedad; en la pág. 421, nota n.º 31, se incluye una bibliografía sobre este punto.

²⁷ A.-J. ARNAUD, *op. cit.*, pág. 189.

Este déficit no significa desaparición del Estado; como señala A.-J. Arnaud²⁸, en el mundo globalizado, «un Estado descentrado tiende a fortalecerse». Un primer motivo de este inesperado efecto se halla en la necesidad de paliar los efectos más destructores de la economía globalizada; sólo los Estados disponen de recursos suficientes para lograr ese resultado en los territorios donde ejercen sus respectivas soberanías. Por otra parte, las decisiones tomadas en los distintos ámbitos internacionales sólo alcanzan posibilidades de ser cumplidas una vez incorporadas a los ordenamientos nacionales, es decir, cuando los Estados refuerzan esos acuerdos con su poder coactivo. Por otra parte, en procesos donde parece perder algo de su soberanía (como ocurre con la Unión Europea), su posición aparece reforzada en los organismos comunitarios.

Pero también en otros sentidos es creciente la presencia del Estado en la sociedad; así, por ejemplo, la nueva concesión de responsabilidad comunitaria se lleva a cabo dentro del marco establecido por la regulación estatal. Para algún autor, esto significa reproducir en la sociedad la imagen del Estado y disolver la diferencia entre lo que depende de una regulación estatal y lo que no²⁹. Quizá lo que aumenta es la colonización del mundo de la primera mano por las burocracias, pero esto no es nuevo: ya fue característico del período intervencionista, después de todo, aún hoy vigente.

Esta afirmación puede parecer chocante, pero las operaciones teóricas favorables a la regulación social mediante el mecanismo del mercado no permiten pasar por alto que al Estado corresponde tanto paliar las peores consecuencias de la economía globalizada como situar a sus empresas y mercados en las mejores condiciones para competir en ese escenario. Tales acciones se encuadran en políticas públicas sustanciadas mediante normas legales. Estas acciones tienden a comprometer a los diversos poderes sociales, a la sociedad civil, con la consiguiente implicación de la misma en la elaboración del derecho. No obstante, la concurrencia de actores en ese proceso no significa necesariamente la disolución de la presencia estatal; de hecho, la aparición de esos concurrentes se lleva a cabo dentro de los cauces establecidos por el Estado y la normatividad resultante sigue los cauces tradicionales.

²⁸ *Op. cit.*, pág. 181.

²⁹ A.-J. ARNAUD, *op. cit.*, pág. 182.

Por ello cabe señalar que el Estado-nación continúa ejerciendo sus papeles tradicionales, así como los que el nuevo escenario le impone, mediante el derecho. No cabe duda que a él corresponde llevar a cabo los desarrollos normativos necesarios para hacer efectivas las decisiones tomadas en instancias de alcance supranacional; entre aquéllas destacan las de estimular la competitividad del sector privado y adoptar las mediadas necesarias para garantizar la estabilidad social. En estas tareas, los Estados son imprescindibles.

Pero poner el énfasis en los aspectos que prolongan situaciones anteriores impide ver lo característico del presente, entre cuyas facetas más importantes destaca el nuevo papel asignado al Estado en un contexto de revitalización de la sociedad civil. En este sentido, hay que conceder la mayor importancia a la diferencia entre dictar el derecho (lo propio del Estado hasta fechas recientes) y dictar las reglas de comportamiento de los agentes económicos.

En el nuevo escenario social la función más novedosa del Estado consiste en generar consensos entre diversos grupos de la sociedad civil «para incrementar su capacidad competitiva; o bien contribuir a la creación y mantenimiento de coaliciones interestatales a nivel regional o internacional que consigan complementar lo que ya no es capaz de lograr por sí mismo»³⁰. Es el caso de la UE, legitimada por la recuperación «a un nivel superior (de) la capacidad de acción política perdida por los Estado individuales en un mundo globalizado; y, de otro, que, gracias a esa renovada capacidad competitiva, puede mantener la densa red de protección social tan costosamente erigida por el Estado del bienestar sin sacrificar a la vez las enormes ventajas que para sus Estados miembros significan los nuevos mercados abiertos. No cabe ya el recurso nostálgico a una situación anterior. Es necesario saber aceptar —y aprovechar— las nuevas interdependencias como el nuevo campo de juego en el que necesariamente ha de desenvolverse una política *desterritorializada*»³¹.

El punto de partida se halla en la incapacidad del Estado para cumplir sus funciones tradicionales apoyándose exclusivamente en sus propios recursos y más aún en un escenario global, que precisa de nuevas formas de gobernar. Pero las nueva medidas parecen orien-

³⁰ F. VALLESPÍN, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000, pág. 145.

³¹ F. VALLESPÍN, *op. cit.*, págs. 145 y s.

tadas exclusivamente a preparar la sociedad para la competencia internacional. Así, el Estado negociador ha de intentar hacer más atractivo su territorio para estimular la importación del capital y las inversiones productivas necesarias, o para tener acceso a las nuevas tecnologías; en último término, para preparar a su sociedad para enfrentar los desafíos de la competitividad presente y futura. Es precisamente esto lo que no puede hacer por sí mismo. Por tanto, la pérdida de capacidad estatal para organizar la sociedad es un dato incontrovertible de la política actual; no obstante, los países que partían desde mejores posiciones en la carrera económica han tratado de paliar estos efectos mediante la constitución de nuevas unidades macropolíticas, como es el caso de la UE, ante las cuales los estados nacionales han cedido autonomía para lograr mejores condiciones de competencia frente al exterior al precio, tantas veces señalado, de un incremento del déficit democrático de las instituciones³².

Aún más problemáticos resultan los medios con los que han de configurarse las facultades en el nuevo modelo estatal. Los medios legales y jerárquicos tradicionales han de pasar a un segundo plano en beneficio de la constitución de un «ámbito institucional permanente que vele por la defensa de los intereses generales y establezca las regla generales y actuaciones fundamentales a estos efectos»³³. En último término, aquí permanece un resto de legitimidad propia de la democracia representativa, pues el Estado conserva la facultad de decidir si adopta o no los resultados de los procesos de negociación. Por otra parte, a pesar de la insistencia en la capacidad de la negociación para regular eficazmente casi todo los ámbitos, la ausencia estatal podría tener consecuencias nefastas para quienes no se hallan representados como participantes en los diversos subsistemas, básicamente mediante la externalización de costes, así como por la imposición de condiciones cada vez más exigentes a los más débiles desde el punto de vista negocial.

³² Sólo desde la perspectiva de ciencia política —ajena a cualquier consideración normativa nacida de la idea de democracia representativa— puede abordarse esta transformación, simplemente, como una nueva estrategia de adaptación al entorno. Esto significa conceder al Estado la condición de sujeto entre otros dentro del orden ecológico, sin más fin que el de la supervivencia. Esta perspectiva, de apariencia puramente descriptiva, no deja de tener consecuencias prescriptivas.

³³ F. VALLESPÍN, *op. cit.*, pág. 143.

Esto obliga a conservar para el Estado un papel integrador, garante de ciertos mínimos imprescindibles para mantener la necesaria estabilidad en aras del desarrollo económico³⁴. Es decir, *el problema de la nueva sociedad no es si necesita más o menos Estado, sino cuáles son las tareas a las que dedicar sus enormes recursos*. Así pues, el cambio de modelo de Estado no significa necesariamente la disminución de su tamaño, sino únicamente la mutación de su modo de actuar; interpretar este cambio como una mera readaptación a las nuevas condiciones del entorno significa prescindir de la obligatoria legitimidad democrática que debería presidir la acción estatal³⁵.

³⁴ Cfr. J. R. CAPELLA, «Maduración y crisis del proyecto político-jurídico moderno», *op. cit.*, págs. 159 y ss.

³⁵ Frente a esta exigencia, hoy se quiere limitar el papel del Estado a garantizar a los distintos agentes productivos la posibilidad de desarrollar las estrategias más adecuadas para alcanzar sus intereses y poner al alcance de aquéllos los medios para su articulación no conflictiva. Las instituciones financieras y empresariales transnacionales exigen que el estado restrinja su papel al de mediador entre los distintos intereses, renunciando incluso a ejercer poder alguno de veto (lo cual, en último término, significa desposeer al Estado de uno de sus últimos baluartes como problemático portavoz del bien común para dejar éste completamente en manos del juego de los intereses privados).