

3

SERIE DE
DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

**Una aproximación
institucionalista y
constructivista a los debates
sobre integración**

Bernardo Vela Orbegozo

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

El Departamento de Derecho Constitucional es una de las unidades académicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Sus documentos de trabajo dan a conocer los resultados de los proyectos de investigación del Departamento, así como las ideas de sus docentes y de los profesores y estudiantes invitados. Esta serie reúne trabajos de cinco importantes áreas del conocimiento: el derecho constitucional, el derecho internacional, la sociología jurídica, la teoría y filosofía jurídica,

Las opiniones y juicios de los autores de esta serie no son necesariamente compartidos por el Departamento o la Universidad.

Los documentos de trabajo están disponibles en www.icrp.uexternado.edu.co/

Serie *Documentos de Trabajo*, n.º 3
***Una aproximación institucionalista y constructivista
a los debates sobre integración***
Bernardo Vela Orbeago

Este documento puede descargarse de la página web del departamento solo para efecto de investigación y para uso personal. Su reproducción para fines diferentes, bien sea de forma impresa o electrónica, requiere del consentimiento del Autor y la Editora. La reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial.

Los autores conservan los derechos de autor. La publicación de este texto se hace bajo los parámetros del *Creative Commons Attribution*. El autor del documento debe informar al Departamento de Derecho Constitucional si el texto es publicado por otro medio y debe asumir la responsabilidad por las obligaciones consecuentes.

Para efectos de citación, debe hacerse referencia al nombre completo del Autor, el título del artículo y de la serie, el año, el nombre de la Editora y la editorial.

© 2014, Departamento de Derecho Constitucional,
Universidad Externado de Colombia.
Paola Andrea Acosta, Editora
Calle 12 n.º 1-17 Este, Of. A-306. Bogotá, Colombia
www.icrp.uexternado.edu.co/

Presentación

Los *Documentos de Trabajo* son un espacio para la reflexión y el debate. A diferencia de otros formatos, esta serie ofrece un palco para los trabajos inacabados, para la discusión de las ideas en formación y el perfeccionamiento de los procesos de investigación. Se trata pues, de textos que salen a la luz para ser enriquecidos con la crítica y el debate antes de pasar por el tamiz editorial.

En esta colección se sumarán cinco grandes áreas del conocimiento: el derecho constitucional, el derecho internacional, la sociológica jurídica, la teoría y filosofía del derecho. Además, de poner a prueba nuestras ideas, el cometido principal de esta publicación es aportar a los debates actuales, tanto aquellos que se viven en la academia como los que resultan de la cada vez más compleja realidad nacional e internacional.

Esta publicación está abierta a todos los miembros de nuestra Casa de Estudios, profesores y estudiantes, así como a quienes nos visitan. Esperamos contar con el aporte de todos aquellos interesados en la construcción de academia.

MAGDALENA CORREA HENAO
*Directora del Departamento
de Derecho Constitucional*

PAOLA ANDREA ACOSTA A.
Editora

Una aproximación institucionalista y constructivista a los debates sobre integración

Los diversos enfoques de teoría de relaciones internacionales, más allá de los matices que los distinguen, coinciden en la definición de un objetivo esencial de análisis: la sociedad internacional se ha establecido como una aristocracia de Estados soberanos e independientes. En otras palabras, lo que caracteriza la sociedad internacional es la anarquía o la descentralización. De esta manera, como en el *estado de naturaleza* descrito por los contractualistas, cada Estado se ve compelido a usar o amenazar con usar la violencia para garantizar sus derechos. Como lo advirtió TOMÁS MORO en su *Utopía* “Aunque los estados observasen los pactos entre ellos perfectamente, es lamentable que el uso de ratificarlo todo por un juramento religioso haya entrado en las costumbres (...) pues esta práctica hace creer a los hombres que han nacido para ser adversarios o enemigos, y que tienen el deber de trabajar en su perdición recíproca, a menos que se lo impidan los tratados”¹.

E. DE VATTEL sostiene la misma idea, esto es, que los vínculos que sirven de fundamento a los estados son muy precarios porque su legitimidad, que depende de la voluntad y la fuerza de los mismos estados soberanos, propiciaba acuerdos frágiles y rupturas permanentes².

Los filósofos de la Ilustración también hicieron la misma observación. VOLTAIRE, por ejemplo, sostiene que ese orden mundial anárquico, que estaba constituida por algunas repúblicas y, sobre todo, por monarquías que excluyeron a los pueblos de las decisiones y que actuaron en beneficio de sus intereses dinásticos y económicos legitimándose en una *razón de Estado*, generó inestabilidad política y convirtió al continente en un escenario de guerras permanentes³. VOLTAIRE agrega que bajo ese orden internacional

* Docente Investigador, Universidad Externado de Colombia. Doctor en Derecho Universidad de Salamanca.

1. MORO, TOMÁS. *Utopía*, Barcelona, Edicomunicación, 1994, p. 127.

2. DE VATTEL, E. “El equilibrio político”, en *El derecho de gentes y los principios de la ley natural aplicados a la conducta y a los asuntos de la soberanía*, Tomo II, Madrid, 1834, pp. 45 y ss.

3. VOLTAIRE. *Le siècle de Louis XIV*, Compilado y editado por POMEAU, R., *Voltaire, Oeuvres historiques*, París, 1957, Cap. XVI, pp. 785 y ss.

el derecho del más fuerte reemplaza la justicia⁴. Estas reflexiones lo llevan a una conclusión: quienes escriben los tratados internacionales son quienes obtienen las victorias en los campos de batalla y, en general, quienes tienen el poder de la guerra⁵.

La constatación de esta realidad es la que lleva a KANT a considerar la perspectiva del *contractualismo* y a proponer la construcción de “(...) una federación de pueblos que, mantenida y extendida sin cesar, evite las guerras y ponga freno a las tendencias perversas e injustas”. Se trata, pues, de establecer un *orden supraestatal* que, en su opinión, debía limitar las soberanías de los estados. En otras palabras, lo que KANT propuso es un orden internacional opuesto al estadocentrismo sobre el que se había estructurado la sociedad internacional moderna⁶.

Siguiendo a un pensador contemporáneo como SCHWARZENBERGER se puede afirmar que el orden político de la sociedad internacional, estructurado desde los orígenes de la Modernidad con base en la anarquía y la descentralización, asumió la forma de una “aristocracia de estados soberanos e independientes” en cuyo contexto la fuerza de cada Estado es la que determina las relaciones entre todos⁷.

Se puede inferir, pues, que el *idealismo* de base contractualista fundado por KANT propone superar este problema esencial de la sociedad internacional consistente en la anarquía, mediante el establecimiento de un orden supraestatal bajo cuya égida cada uno de los Estados se somete a unas reglas. Se trata, en otras palabras, de una *anfictiona moderna* con objetivos muy diferentes de la guerra y que debe fundarse en unas reglas que, además, deben ser justas.

Mucho tiempo después, JOHN RAWLS siguiendo a KANT sostiene que esas reglas –el *Ius Cogens*– deben ser acatadas por los *Estados civilizados*. Los estados que no los acatan son los *Estados forajidos*. En efecto, el filósofo norteamericano propone superar la idea de cooperación social de los contractualistas clásicos (LOCKE, ROUSSEAU, KANT) y la idea de beneficio para el mayor número de personas del utilitarismo (BENTHAM) y considerar que las leyes y las instituciones deben ser producidas de acuerdo con criterios

4. *Ibid.*, Cap. VIII, pp. 690 y ss.

5. *Ibid.*, Cap. XXII, pp. 860 y ss.

6. La obra política de KANT, sin duda uno de los filósofos más destacados de la Ilustración europea, se dirige contra un orden internacional que se había establecido con base en tratados entre estados porque, en sus palabras, los tratados tienen una legitimidad muy frágil. Los tratados, sostiene, por basarse en la voluntad de los estados, no pueden construir la paz sino establecer simples armisticios condenados a romperse. KANT, INMANUEL. *Lo bello y lo sublime. La paz perpetua*, 2.^a ed., Madrid, Espasa Calpe, 1979, p. 227.

7. Si el origen de los estados está asociado a su capacidad para establecer el monopolio de la fuerza, Schwarzenberger, siguiendo los lineamientos de *La política* de ARISTÓTELES, sostiene que la estructura de la *sociedad internacional* asume la forma de una aristocracia de estados soberanos. A su vez, en esta aristocracia emergen *potencias* que rompen ese orden y que, para el autor, significan una transformación de la *sociedad internacional* en una oligarquía internacional. Ch. SCHWARZENBERGER. *Power Politics*, Segunda Edición, Londres, 1951. Debe consultarse la Primera Parte y, especialmente, los caps. 6 y 7.

de orden y eficiencia. No obstante, lo fundamental es que las leyes y las instituciones sean justas. De lo contrario, deben ser reformadas o abolidas⁸. Esta *teoría de la justicia*, a su vez, le lleva a estudiar el orden internacional y, en esta perspectiva, a proponer que lo que legitima un orden no es sólo la legalidad de su actuación sino la justicia de sus medios y de sus fines⁹.

El *realismo*, por su parte, más allá de los ideales propuestos por KANT que sin duda harían del mundo un mejor lugar para vivir, sostiene que el comportamiento de los Estados está determinado por la anarquía de la sociedad internacional y, en ese contexto político descentralizado, por una racionalidad que se define por los intereses particulares de cada Estado y por las posturas estratégicas que deben asumir para garantizar esos intereses. En palabras del propio HANS MORGENTHAU, el Estado actúa en el contexto internacional con una política que le permite mantener el poder, aumentarlo y demostrarlo (1986).

En términos epistemológicos lo que se puede observar, en primer lugar, es que el problema que plantean los filósofos, sociólogos y juristas expertos en relaciones internacionales ha permitido identificar una dicotomía esencial de las ciencias sociales entre *el ser* –el realismo– y *el deber ser* (el idealismo) y, en segundo lugar, que otras escuelas de pensamiento han venido emergiendo de manera paulatina con contribuciones muy interesantes para el debate académico que han propuesto análisis novedosos cuyos paradigmas han encontrado lugar en el amplio espectro que ha abierto esa dicotomía entre idealistas y realistas. Entre ellos se encuentran los análisis propios del liberalismo, del neorrealismo, del funcionalismo y del neofuncionalismo que no pueden considerarse en esta corta reflexión. No obstante, entre ellas también está el constructivismo cuyos paradigmas si resultan útiles para esta investigación porque, como escuela de pensamiento heredera de la Teoría Crítica, sostiene que las prácticas de los sujetos que actúan en la sociedad internacional construyen diálogos y saberes sobre el funcionamiento del mundo: “... a lo largo del tiempo y mediante el juego recíproco –dice ALEXANDER WENDT–, cada uno aprende a formarse expectativas relativamente estables sobre el comportamiento de los otros y mediante éstos se forman hábitos de cooperación o de rechazo” (WENDT, 2005:25).

Por esa razón, desde la perspectiva sociológica del constructivismo, la interdependencia y la integración que se alcanza entre estados se explican por un complejo sistema de vínculos que responden a los intereses de los sujetos y al papel que cada uno de ellos juega en ese sistema. En el mismo sentido, los saberes sociales en ese complejo sistema de vínculos se decantan en valores comunes que son llevados a instituciones que, además de comportarse como instrumentos para generar estabilidad, transparencia y certidumbre,

8. RAWLS, JOHN. *Teoría de la justicia*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 17 y ss.

9. RAWLS, JOHN, *The law of peoples*, New York, Oxford, 1993. En español, *Derecho de Gentes*, Madrid, Isegoría, 1997.

también son capaces de transformar la realidad: "...las instituciones –dice ALEXANDER WENDT– son fundamentalmente entidades cognitivas que no existen independientemente de las ideas de los actores sobre el funcionamiento del mundo" (WENDT, 2005:9).

Ahora bien, frente al realismo, que sostiene que las organizaciones internacionales son irrelevantes en la medida en que no son más que una expresión del poder y de los intereses de los estados que las conforman, el constructivismo sostiene que las organizaciones internacionales, establecidas como instituciones con capacidad de producir derecho derivado, juegan un papel distinto del que juegan los estados miembros considerados de manera independiente.

Se podría decir, por ejemplo, que la Unión Europea es mucho más que la suma de todos los estados miembros y, en sentido general, que las Organizaciones internacionales no son una instancia pasiva que refleja exclusivamente los intereses de los estados miembros, sino burocracias con niveles de autonomía que van consolidando una cultura propia y que, en consecuencia, pueden ser motores de cambio y no simples agentes del interés estatal. (KARNS y MINGST, 2010: 58).

Hechas estas consideraciones, se puede inferir que las debilidades de las organizaciones internacionales se explican porque los estados no transfieren competencias soberanas en favor de las organizaciones ni presupuestos suficientes y, por esa razón, éstas no pueden establecer instituciones eficientes, efectivas y bien financiadas, no pueden crear lo que se ha denominado derecho derivado y no pueden mediante su acción legitimarse ante la comunidad internacional.

Una reflexión simple del institucionalismo sirve para poner en evidencia lo que se ha afirmado. Se trata de la relación que existe entre instituciones y costos de transacción, y parte de una cuestión que va a guiar mi ponencia: ¿qué explica que en ciertas regiones, como en Europa, los Estados si hayan transferido competencias soberanas en favor de la Unión?

En este sentido, por fin se puede afirmar una hipótesis: los procesos de integración son exitosos cuando se establecen organizaciones internacionales mediante transferencias de funciones soberanas porque este costo referido a la soberanía se traduce en un beneficio referido a la construcción de un mercado común que propicia la reducción de costos de transacción que, a su vez, promueven el comercio. El incentivo de la producción y la generación de riqueza, por su parte, actúan como un círculo virtuoso que pone en evidencia que los costos de la guerra son más altos que los de aceptar un acuerdo y ceder soberanía en función del comercio y en favor de la paz.

1. LAS INSTITUCIONES COMO INSTRUMENTOS PARA REDUCIR LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN

El proceso de modernización comenzó con el absolutismo renacentista, esto es, con el establecimiento de estados-nación fundados en el monopolio de la fuerza y con la construcción de un sistema de estados europeo, cuya acta de nacimiento fue la *guerra de los treinta años* y la declaración del principio de *libre determinación* contenido en la *firma de la Paz de Westfalia*. A su vez, la consolidación del nuevo orden estatal y de una sociedad internacional *estadocéntrica* demandó la construcción racional de un saber sobre el Estado, esto es, de una *teoría del Estado* que, en algunos casos, se expresó con una simple *razón de Estado* –MAQUIAVELO– y, en otros, con la ficción del *contrato social* –HOBBS–.

Los teóricos contemporáneos, siguiendo este derrotero de análisis y considerando la diversidad y la riqueza de las historias de los países europeos de occidente, advierten que en la configuración del Estado moderno intervienen, entre muchos otros, cuatro procesos sociales esenciales: el primero ha sido estudiado por la sociología política y se basa en las observaciones y conclusiones de MAX WEBER (1984: pp. 83 ss.) sobre el *monopolio de la fuerza*¹⁰; el segundo ha sido estudiado por la economía política y se basa en las observaciones y conclusiones de CHARLES TILLY sobre la *acumulación capitalista* (1992)¹¹; el tercero proviene de un debate en torno de la cultura y se basa en las consideraciones que hicieron HOBBSAWN (1992) y HABERMAS (1998, pp. 69 y ss.) sobre la *formación de la identidad nacional* y la consolidación, durante la Ilustración, de la idea de *ciudadanía* y, en fin, el cuarto ha sido estudiado por el derecho y se basa en las observaciones que desde LOCKE (1967, pp. 172 y ss.) han hecho los pensadores del *constitucionalismo liberal* para aproximarse al proceso revolucionario de la burguesía que condujo al sometimiento del poder del Estado al derecho.

Se puede afirmar, pues, que el proceso político de principios de la modernidad se consolidó cuando la seguridad, la defensa, la administración de justicia y la regulación de la economía se volvieron asuntos públicos bajo la forma de estados-nación. NORBERT ELÍAS corrobora, en efecto, que el origen del Estado moderno solo se explica si se consideran procesos como la imposición de un orden político a través del monopolio de la fuerza y la coerción y, de manera simultánea, procesos económicos que condujeron a financiar esa fuerza de manera permanente, lo que llevó a la gestación de un monopolio fiscal o tributario (2009, pp. 345 y ss.).

10. MAX WEBER ha definido el Estado como la comunidad humana que, dentro de un territorio específico, ha reclamado con éxito para sí “el monopolio de la violencia física legítima”.

11. Más adelante se hace un estudio detenido de la obra de este autor.

Si se aceptan estos asertos, se puede inferir que la revolución industrial es un proceso social muy complejo cuya comprensión amerita la ponderación de muchas variables que en la realidad de entonces actuaron de manera simultánea e implicándose entre sí. En primer lugar, deben considerarse las herencias típicas del renacimiento, esto es, el origen de los estados-nación, la navegación, el renacer del comercio, el colonialismo, el mercantilismo, la esclavitud. A esta herencia hay que agregar, como en una sumatoria, los procesos que se suscitaron con la Ilustración: el individualismo, la libertad individual y la distinción entre lo público y lo privado; la nueva ética que derivó de la reforma protestante; la consolidación de la ciencia y la emergencia de la tecnología; la industria, el comercio, la banca y el sistema financiero; la emergencia de la burguesía, la revolución liberal, el sometimiento del poder al derecho, la división del poder y el *dejar hacer, dejar pasar*; la transición de una economía señorial fundada en la tierra a una economía de comerciantes libres fundada en el mercado y en el capital; la transformación demográfica, la consolidación de las ciudades y la formación del proletariado; el libre cambio y la fundación de la escuela clásica de la economía ...

T. S. ASHTON, quien ha estudiado con detenimiento este proceso, sostiene que el desarrollo del modelo capitalista está asociado a la libertad individual y, por este camino, a un modelo de Estado que se abstiene de intervenir en los procesos económicos. Por esta razón, agrega, “No puede considerarse accidente que hayan sido las villas y ciudades libres –tales como Manchester y Birmingham–, donde el crecimiento fue más rápido, ya que por largo tiempo la industria y el comercio emigraron de aquellos lugares donde se mantenían algunas medidas de control público” (ASHTON, 1973, pp. 20 y ss.). HOBBSAWN (1997), en el mismo sentido, sostiene que “(...) hablar de la Revolución Industrial es hablar del algodón: con el algodón está asociada, agrega, la revolucionaria ciudad de Manchester que entre 1760 y 1830 multiplicó por diez su tamaño, esto es, de 17.000 a 180.000 habitantes”. A esto hay que agregar, insiste ASHTON (1973, pp. 20 y ss.), que este proceso industrial, asociado al colonialismo, también fomentó el esclavismo: esclavos, algodón e industria textil hacen parte de un mismo y próspero negocio.

La revolución industrial, agrega HENRI LEFEBVRE (1974, pp. 31 y ss.), propició una transformación social sin precedentes que produjo en los países europeos que la experimentaron el tránsito de una economía basada en la tierra a otra basada en el capital y en el mercado y, en consecuencia, el tránsito hacia una estructura social escindida de obreros y patronos. En consecuencia, infiere LEFEBVRE en otro trabajo, la formación de la nación estuvo ligada a los procesos sociales y económicos que caracterizaron el nuevo espacio político de la Modernidad europea. En efecto, sostiene, la sociedad europea de la época se gestó cuando el Estado unificó la producción económica y la actividad social en una unidad espacial que es la nación. Con la urbanización,

continúa, se transformó la estructura social predominante en siglos pasados -el espacio político disperso de la sociedad señorial- y se estableció un *espacio político unitario* basado en nuevas relaciones de poder -un sistema de clases y una división del trabajo- que cobraron dimensión política en la estructura centralizada del Estado moderno (LEFEBVRE, 1991, p. 378).

A manera de corolario se puede afirmar que la formación del Estado-nación propició el proceso económico que se consolidó con el capitalismo y, en este sentido, que la revolución industrial solo pudo desarrollarse en ámbitos sociales caracterizados por altos niveles de organización política e institucional. NORBERT ELÍAS (2009, p. 382) sostiene, en este sentido, que “(...) solo cuando se ha establecido un monopolio de la violencia centralizado y público ejercido en grandes extensiones (...) pueden producirse las luchas de competencia por la consecución de medios de consumo y de producción con exclusión de la fuerza física...”.

Ahora bien, un análisis de este proceso con perspectiva institucionalista permitiría inferir que el mercado, elemento base de la revolución industrial, no emerge de manera espontánea en cualquier sociedad sino en aquellas en las que se ha alcanzado un orden político que, además de establecer los monopolios de la fuerza, la coerción y los tributos, es capaz de garantizar los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos, esto es, en aquellas sociedades en las que hay instituciones efectivas. El Estado, dice OSCAR RODRÍGUEZ, “(...) es una organización con ventaja comparativa en la violencia, que se extiende sobre una zona geográfica cuyos límites están determinados por el poder de recaudar impuestos de sus habitantes. Lo esencial de los derechos de propiedad es el derecho de exclusión, y una organización que tiene ventaja comparativa en la violencia está en situación de especificar y hacer respetar esos derechos de propiedad” (2001, pp. 52 a 77, 62).

El institucionalismo nació con las críticas que THORSTEIN VEBLEN hizo a los paradigmas de la escuela clásica. VEBLEN, un hijo de migrantes noruegos, nació en Winsconsin en 1857 y cuando era joven hizo un trabajo sobre JOHN STUART MILL. En palabras de ALBERTO SUPELANO (2005, p. 10 y ss.), VEBLEN criticó la plutocracia estadounidense, el consumismo y el sabotaje industrial por parte de los propios industriales y, por este camino, sentó las bases de una teoría evolutiva de las instituciones económicas.

Como crítico del industrialismo, VEBLEN tiene una dimensión parecida a la de MARX y a la de WEBER. Su aporte consiste en demostrar que el progreso no es una ley natural sino un producto del trabajo humano. En este sentido, VEBLEN (2005) sostenía que las instituciones, que juegan un papel fundamental en las relaciones económicas, no tenían origen sobrenatural sino que son el producto de la racionalidad humana y, por esta razón, que eran susceptibles de críticas y modificaciones.

Como filósofo, VEBLEN fue un crítico del espíritu científico que invadía a Occidente: "...aunque el espíritu científico y sus logros despierten una admiración incondicional en los hombres modernos, y aunque sus descubrimientos lleven a la convicción de que nada más la merece, no se sigue que el tipo humano que esta búsqueda de conocimiento produce o requiere esté cerca de corresponder al actual ideal de humanidad, ni que sus conclusiones se consideren tan buenas y hermosas como verdaderas" (VEBLEN, 2005, p. 205).

JOHN COMMONS, por su parte, insistió en la crítica de la escuela clásica de la economía, trató de definir las instituciones –como leyes, derechos, comportamientos, acción colectiva...– y sostuvo que las transacciones no podían reducirse a un intercambio de mercancías sino a una "(...) enagenación entre individuos de los derechos de propiedad y libertad" (1931, pp. 648 a 657).

Veblen murió el año de la caída de la bolsa en los Estados Unidos, esto es, el año más crítico de la *Gran Depresión* que más tarde sacudiría al mundo entero y que él había vaticinado en sus escritos (SUPELANO, 2005, p. 10 y ss.). Con su muerte también se experimentó un declive de este enfoque teórico porque ni los seguidores de la escuela clásica ni los institucionalistas hicieron propuestas adecuadas frente a la profunda crisis que entonces sacudió el mundo. A partir de entonces fue el keynesianismo el que, con sobradas razones, tomó la vanguardia de un debate que, desde entonces, se ha referido a las relaciones entre el Estado y el mercado.

No obstante, el institucionalismo tomó un nuevo auge con la obra de RONALD COASE quien, frente a los pensadores contemporáneos de la escuela clásica, sostuvo que se fundan en unos presupuestos abstractos que funcionan casi como los paradigmas de una ciencia exacta en el contexto teórico creado por sus autores fundamentales, pero que son ahistóricos y que deben enriquecerse con más información que proviene de la observación de la realidad social, esto es, de la sociología, la antropología, el derecho, la psicología y, en general, de las ciencias humanas. En otras palabras, el institucionalismo hace un esfuerzo multidisciplinario para volver a dar carácter social a la economía y, sobre todo, para explicar el funcionamiento de los mercados y de las relaciones económicas, con base en las instituciones y los *costos de transacción* que se derivan de ellas y que se pueden definir como aquellos en los que se incurre para realizar una transacción en el mercado.

Esta definición de costos de transacción es la que explica que RONALD COASE se hubiera opuesto a algunos paradigmas de la *escuela clásica* y, sobre todo, al supuesto teórico de la competencia perfecta. En efecto, en ámbitos de competencia perfecta no existen costos de transacción; no obstante, en la realidad social lo que se observa, tal como lo afirma COASE en el artículo titulado "The Nature of the Firm", es que cuando se desea realizar una transacción en el mercado es necesario incurrir en costos adicionales a los costos de producción del bien de que se trata la transacción, esto es, "(...) es

necesario investigar a los contratistas, proporcionarles ciertas informaciones necesarias y establecer las condiciones del contrato, llevar a cabo las negociaciones que instauren un verdadero mercado, establecer una estructura de control de las respectivas prestaciones de obligaciones de las partes, etc.” (COASE, 1960, pp. 1-44; COASE, 1998, pp. 648 a 657).

En otras palabras, desde la perspectiva del institucionalismo los resultados económicos no pueden ser estudiados a partir de paradigmas abstractos y como el producto matemático de la aplicación de unos modelos, sino a la luz de unos *costos de transacción* que dependen de las instituciones y que solo pueden constatare con trabajos empíricos en sociedades específicas que estudien, por ejemplo, la presencia de problemas sociales como las creencias morales y la información asimétrica que afectan el cumplimiento de los contratos (NORTH, 1993, p. 190 y ss.)¹².

Dos ejemplos típicos de lo que puede definirse como costos de transacción referidos al comercio internacional son las devaluaciones competitivas y las retribuciones arancelarias y *paraarancelarias* que se producen en un orden internacional estatalizado y, por esto, con fronteras y monedas nacionales.

Ahora bien, volviendo a la revolución industrial, ASHTON sostiene que ese proceso fue inglés porque fue en Inglaterra donde se presentaron esos procesos sociales con más profundidad. Si se busca un proceso de revolución industrial fuera de Inglaterra, agrega, es necesario avanzar cien años de historia e ir a Alemania y a Estados Unidos de América para constatar que entonces esas sociedades experimentaron un incremento inusitado de la productividad y de la riqueza con el desarrollo de la industria y el capitalismo de mediados del siglo XIX (ASHTON, 1973). ¿Qué procesos políticos, económicos y culturales se experimentaron entonces en la sociedad alemana y en la estadounidense? y, de acuerdo con el enfoque institucionalista, ¿qué papel jugaron las instituciones en esos procesos sociales?

2. ALEMANIA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: INTEGRACIÓN, COSTOS DE TRANSACCIÓN Y PACIFICACIÓN

Alemania y Estados Unidos de América entraron en un proceso de industrialización que propició en su territorio un desarrollo inusitado del capitalismo. Inglaterra, sostiene HOBBSAWN (1997, p. 11), dominaba el mundo desde hace un siglo. No obstante, agrega, a partir de 1840 los Estados Unidos y una parte de la Europa central cruzaron el umbral de la industrialización y su participación en las relaciones internacionales transformó el mundo en los años siguientes (HOBBSAWN, 2007, p. 11).

12. Véase, además, en este sentido, “La nueva economía institucional”, en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1986, vol. 142; y, además, WILLIAMSON, O. (1981) “The economics of organization: the transaction cost approach”, en *The American Journal of Sociology*, vol 87, n.º 3, Chicago, pp. 548 a 577.

En efecto, a mediados del siglo XIX, cuando se había superado *la era de las revoluciones*, se vivió una época de estabilidad que, en términos económicos, se convirtió en una era de prosperidad. Se puede decir que esta fue la era de la energía eléctrica y de los hidrocarburos y, en consecuencia, del ferrocarril, del gran capitalismo y de la consolidación de la burguesía, pues se hicieron grandes inversiones por parte de empresas que se convirtieron en enormes multinacionales¹³.

Durante este período de estabilidad comenzó lo que se ha denominado *segunda revolución industrial*, que se caracterizó, en primer lugar, por el desarrollo de la ciencia, por importantes hallazgos científicos y por los nuevos rumbos económicos impulsados por la unión entre la tecnología y las grandes empresas industriales y financieras¹⁴ y, en segundo lugar, por transformaciones demográficas, de las relaciones laborales y por la organización de la clase obrera¹⁵.

No obstante, agrega HOBBSAWM, este período de paz y prosperidad también significó una profunda crisis en Inglaterra que, tras cien años de la revolución industrial, estaba afrontando graves problemas: en primer lugar, las consecuencias sociales propias del proceso de industrialización y de la racionalidad capitalista, como la pobreza y el desempleo; en segundo lugar, la reacción proteccionista que se suscitó en el mundo entero y que generó una reducción de las exportaciones industriales inglesas (HOBBSAWM, 1997, p. 11). El impresionante desarrollo de la productividad industrial, insiste el historiador británico, contrasta con los impactos sociales negativos, pues la invención de las máquinas y la búsqueda del beneficio significó la exclusión de una buena parte de la mano de obra y la ampliación de la brecha entre ricos y pobres (HOBBSAWM, 1997, p. 12 y ss.).

¿Qué explica esta nueva situación?

2.1. *El caso de Estados Unidos de América*

Tras su independencia, las trece colonias inglesas convertidas en Estados independientes tomaron el camino del federalismo, de la democracia, de las libertades individuales y, en economía, el de la racionalidad individualista

13. ERIC HOBBSAWM sostiene, en otro trabajo que se funda en la misma perspectiva, que a mediados del siglo XIX, cuando se había superado *la era de las revoluciones*, se produjo *la era del capital*, esto es, un período de estabilidad política que propició el desarrollo del transporte y la industria en Europa occidental y en los Estados Unidos. HOBBSAWM, ERIC (2007). *La era del capital, 1848-1875*, Madrid, Crítica.

14. Avances técnicos como el invento de los motores de explosión, el desarrollo de la electricidad, el uso del petróleo como combustible y el uso del hierro para producir acero, significaron el desarrollo de las comunicaciones, del transporte, de las máquinas y de la automatización.

15. La automatización significó la transformación del trabajo a través de la especialización de los obreros. Además, en esta etapa empezaron a surgir las bases del sindicalismo, y de una expresión política asociada a la clase obrera, esto es, del socialismo que, además, alcanzó dimensiones internacionales.

fundado en los paradigmas de la *escuela clásica* sobre la productividad, la rentabilidad y el libre mercado. Estas bases institucionales, unidas a un carácter propio de su sociedad, a la riqueza de su naturaleza y a sus hallazgos científicos, generaron un proceso de desarrollo que a mediados del siglo XIX y, sobre todo, con la superación de su guerra civil, le convirtieron, al lado de Alemania, en competidores de primer orden frente a Inglaterra, con una participación económica y política tan significativa que el mundo se transformó.

En efecto, la guerra civil –o *guerra de secesión*– fue un cruento conflicto bélico suscitado desde 1860 hasta 1865 entre el Norte y el Sur, esto es, entre los estados de la Unión, que eran abolicionistas y partidarios de la industrialización, y los que conformaron la *Conferencia de los Estados del Sur*, que eran terratenientes y esclavistas. El antecedente del conflicto bélico lo constituyó el *Compromiso de Missouri*, de 1820, pues allí se había establecido un límite que separaba los estados esclavistas de los abolicionistas. No obstante, la incorporación de nuevos estados del Oeste a la Unión alteró ese equilibrio político. De esta manera, con el apoyo de los pioneros del Oeste, en 1861 fue elegido presidente el republicano y antiesclavista ABRAHAM LINCOLN. Este hecho provocó la secesión de siete estados del Sur: Carolina del Sur, Georgia, Florida, Alabama, Mississippi, Luisiana y Texas. JEFFERSON DAVIS, por su parte, fue elegido presidente de la Confederación de Estados de América que estableció su capital en Richmond, e inmediatamente estalló la guerra. Los estados del Norte contaban con más población –19 millones de habitantes– que los estados del Sur –10 millones– y, además, con la riqueza derivada de una industria que se había desarrollado desde tiempos coloniales. Así las cosas, y aun cuando el ejército del Sur, dirigido por el general ROBERT LEE estuvo a la vanguardia, la Confederación fue derrotada por los ejércitos más numerosos y mejor armados del Norte dirigidos por el general GRANT.

Como consecuencia de la superación de la guerra civil se consolidó la unión política y, sobre esas bases, se diversificó la industria porque se produjo un claro estímulo a la ciencia y a las manufacturas, y porque se fomentó la industria del hierro y del acero, y la de los hidrocarburos y la energía eléctrica. Además, durante este tiempo se propiciaron muchos hallazgos científicos e inventos que mejoraron las comunicaciones, la información y el bienestar de los estadounidenses de manera inusitada¹⁶. Por otro lado, hay que considerar la conexión del país a través de una inmensa y eficiente red de ferrocarriles¹⁷.

16. Solo en 1860 se concedieron 36.000 patentes. En los 30 años siguientes fueron expedidas otras 440.000. A esto hay que agregar la invención del teléfono, en 1876; la máquina de escribir, en 1867; la máquina sumadora, en 1888; la caja registradora, en 1897; la máquina de composición o linotipia, en 1886; en fin, la prensa rotativa y la maquinaria para doblar papel, y la lámpara incandescente o bombilla. Departamento de Estado de los Estados Unidos. (1994). *Reseña de la historia de los Estados Unidos*, Washington, Oficina de Programas de Información Internacional, Capítulo VII, pp. 181 y ss.

17. Fue tan impresionante el desarrollo de la red ferroviaria estadounidense que “(...) costaba menos transportar artículos de Chicago a Nueva York (a una distancia de 1.280 km) que a otros lugares localizados

Las instituciones, pues, jugaron un papel determinante. La Unión apaciguó el conflicto y el proteccionismo y el fomento estatal propiciaron un desarrollo inusitado de sectores específicos de la industria, el comercio y los transportes. Estos procesos, a su vez, crearon ventajas comparativas y generaron una dinámica económica caracterizada, entre otras cosas, por las alianzas entre grandes empresarios y el establecimiento de fuertes corporaciones¹⁸.

La consecuencia de este proceso económico fundado en la Unión y en la intervención del Estado, en la economía, condujo a una intensiva industrialización, produjo como en la primera revolución industrial, la transformación demográfica, esto es, el éxodo del campo a la ciudad y, de esta manera, la formación de una inmensa masa de obreros asalariados que para esta época se sometió a nuevas ideas de administración empresarial y de producción en masa, como el *fordismo*, que incentivaron el consumo¹⁹.

2.2. El caso alemán

El período de la *segunda revolución industrial* también coincidió con la unificación política de la sociedad alemana que se llevó a cabo en 1871, y que impulsó la economía de manera impresionante.

Si se compara su proceso con el de los países de Europa occidental, el Estado alemán nació de manera tardía. En efecto, en el período que abarca desde *la guerra de los treinta años* hasta los dos primeros tercios del siglo XIX, cuando muchos estados-nación habían nacido y se habían consolidado en Europa occidental, la sociedad alemana seguía dividida en pequeñas unidades políticas independientes, y esta división, que recuerda la estructura social feudal, significó una fragmentación económica, pues existían muchas barreras aduaneras y monedas distintas que dificultaban el proceso industrializador y el establecimiento de un mercado único.

La estructura social feudal estaba más marcada en las regiones del sur de los territorios que ocupaba la sociedad alemana. En el norte y a principios del siglo XVII, se había establecido la *Confederación de Rin*²⁰, cuyo desarrollo

a pocos centenares de kilómetros de Chicago”. Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1994, pp. 185 y ss.).

18. La creación de corporaciones fue muy importante para el desarrollo de empresas en Estados Unidos. Se puede constatar que más de 5.000 empresas, que habían nacido independientes, hacia finales de siglo se habían unido y consolidado para formar cerca de 300 consorcios industriales. *The United States Steel Corporation* y *Estándar Oil Company* son ejemplos de estas poderosas corporaciones. (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1994, pp. 183 y ss.).

19. “(...) en 1830, solo una de cada 15 personas vivía en comunidades de 8000 habitantes o más; en 1860, la cifra era de casi una de cada seis, y en 1890 llegó a ser de tres de cada 10”. Era tan impresionante el proceso de urbanización que Nueva York, Chicago, Filadelfia y Detroit ya superaban el millón de habitantes en 1860. Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1994, pp. 184 y ss.).

20. RHEINBUND.

obedeció a las necesidades de garantizar, sin mucho éxito, los intercambios económicos.

Es preciso recordar que esta *asociación de estados alemanes* tuvo origen durante el protectorado francés de NAPOLEÓN I de Francia y tras la firma de dieciséis príncipes alemanes en París, en julio de 1806. NAPOLEÓN, en consecuencia, se constituyó en *Protector* de la Confederación del Rin. En efecto, en 1806, tras la derrota de Prusia, NAPOLEÓN estableció el Reino de Westfalia y llevó la frontera occidental del imperio francés hasta el río Elba, con lo que adquirió una salida al mar Báltico. Entre 1808 y 1809, período considerado de máxima extensión, la Confederación abarcaba 38 estados.

Sin embargo, la implantación de medidas económicas excesivas hizo que la Confederación perdiera legitimidad y, con la derrota de NAPOLEÓN en *la Batalla de Leipzig*, se disolvió en 1813. Los estados alemanes firmaron entonces la paz y respaldaron una alianza entre Prusia, Rusia, Austria y Gran Bretaña. Más tarde, con el Congreso de Viena de 1814, se estableció la *Confederación Germánica*.

La *Confederación Germánica*, con la que se buscaba establecer seguridad entre los pequeños estados que habían conformado el *Sacro Imperio Romano Germánico*, propició en 1834 el establecimiento de una unión aduanera. No obstante, bajo la égida de Viena, esa confederación también se había convertido en un freno al nacionalismo alemán.

Las ideas democráticas de la Revolución de 1848 tuvieron un impacto decisivo en los territorios que conformaban la Confederación, pues propiciaron entre el pueblo manifestaciones y, en ocasiones, alzamientos que, poco a poco, obligaron a los príncipes a ceder autoridad en favor del establecimiento de los primeros parlamentos verdaderamente representativos. Por otro lado, es necesario considerar que el funcionamiento de la Confederación dependía de la coincidencia política de Austria y Prusia. No obstante, con el triunfo de Prusia sobre Austria la *Confederación Germánica* quedó disuelta. En efecto, OTTO VON BISMARCK fue nombrado primer ministro de Prusia en 1862. En 1864 consiguió arrebatar a Dinamarca los ducados de Laurenburg, Schleswig y Holstein. Tras una guerra contra Austria –la *guerra de las siete semanas*– logró la anexión de Hesse, Francfort, Hannover y Nassau. En 1867 se estableció la *Confederación de Alemania del Norte* y Bismarck fue nombrado canciller. De esta manera, se sentaron las bases para la posterior unificación del Estado alemán.

Este resumen tan corto, que no da cuenta de los complejos procesos que entonces se vivieron, solo sirve para recordar que el Estado alemán nació en 1871, cuando bajo la égida de OTTO VON BISMARCK Prusia venció a Francia –fue la derrota de NAPOLEÓN III en la batalla de Sedán– y cuando en torno del rey GUILLERMO se unificaron Prusia, los reinos de Sajonia y los de Babiera para establecer el que entonces se denominó *II Reich*.

La unificación del Estado supuso la abolición de las fronteras entre pequeños territorios independientes y, de esta manera, la disminución de los costos al comercio. Sobre esas bases, emergió una nueva y poderosa economía fundada en una educación pública de alta calidad y en la intervención del Estado que promovió la ciencia y la industrialización. Pronto Alemania hizo tránsito a una sociedad nueva con una burguesía enriquecida y un proletariado cuyas presiones condujeron a la Constitución de Weimar.

3. LA INTEGRACIÓN INSTITUCIONALIZADA COMO UN PROCESO QUE REDUCE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN

La unificación es un asunto político y militar que permitió la consolidación del Estado alemán y, en el mismo sentido, la superación de la guerra civil es un asunto político y militar que permitió la consolidación de los Estados Unidos de América. No obstante, más allá de los asuntos políticos y militares que se llevan buena parte de las páginas de la historia de esos países, lo que interesa a este artículo es la consecuencia económica de esa unificación y consolidación del Estado. En efecto, la unificación y consolidación del Estado es un proceso político e institucional que redujo los costos de transacción y que se convirtió en la base que propició la emergencia de poderosas economías en los Estados Unidos de América y en Alemania y que, a su vez, propiciaron la denominada segunda revolución industrial.

En efecto, estas cortas reflexiones sobre la historia de Alemania y de Estados Unidos de América permiten confirmar tres tesis. La primera consiste en que es imposible proponer una teoría general que explique el origen del Estado en todos los tiempos y en todos los lugares. No obstante, por diferentes que sean los procesos sociales que dieron lugar a su consolidación, es posible sostener que el origen del Estado está asociado al monopolio de la violencia y de los impuestos. La segunda tesis que se confirma, parte del supuesto según el cual el Estado se estableció cuando se alcanzó un monopolio de la violencia y cuando se impuso un monopolio fiscal, y avanza para agregar que, de manera simultánea, mediante las políticas de seguridad y de justicia, el Estado promovió los derechos de propiedad y la libre iniciativa privada que incentivaron el comercio y multiplicaron las riquezas que, a su vez, permitieron una creciente financiación de esas políticas mediante un fisco efectivo. La tercera tesis que se confirma consiste en que el establecimiento del Estado propició una reducción considerable de los costos de transacción que, a su vez, promovió el incremento inusitado del comercio y la multiplicación de la riqueza.

En este sentido, y guardadas las proporciones, se puede afirmar que la Unión Europea no es solo un mercado, porque de acuerdo con la perspectiva institucionalista los mercados solo existen cuando las sociedades se unifican

y establecen instituciones que brindan seguridad y administración de justicia que, a su vez, se traducen en certidumbre sobre los derechos de propiedad y en cumplimiento de los contratos. La integración europea es, pues, mucho más que un mercado pero es, básicamente, un mercado que genera desarrollo y riqueza fundado en una reducción considerable de los costos de transacción.

3.1. La Unión Europea: más que un mercado...

La Unión Europea ha promovido un encuentro de culturas y modelos políticos que ha propiciado la paz en el continente más violento del mundo a través de un esfuerzo democrático y, sobre todo, a través del traslado de competencias estatales a la Unión. En efecto, la Unión Europea se fundamenta en una creciente cesión del ejercicio de competencias soberanas en favor de la Unión. Esta circunstancia permite establecer instituciones comunitarias independientes de los intereses de los estados partes y, en este sentido, establecer políticas regionales sólidas y coherentes.

Desde una perspectiva económica, la integración consiste en el establecimiento de unas reglas efectivas sobre las relaciones de cooperación entre estados cuyos alcances y efectos dependen del grado, intensidad y evolución de esas relaciones. En este sentido, la integración se manifiesta como un proceso creciente cuyas etapas son, en primer lugar, un área de libre comercio; en segundo, un acuerdo de liberalización comercial; en tercero, una unión aduanera; en cuarto, un mercado común; en quinto, una unión económica y, en sexto lugar, una integración económica total.

No obstante, desde una perspectiva jurídica hay que considerar, como lo sostiene ARACELI MANGAS, que la integración implica mucho más que la cooperación que existe en las organizaciones internacionales clásicas, pues se fundamenta en una progresiva transferencia de competencias estatales en favor de las instituciones de la organización internacional que han constituido²¹. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES insiste en la misma idea cuando afirma que esas bases jurídicas se han ido instrumentado paulatinamente en unas *competencias comunitarias*, esto es, en una atribución de competencias soberanas en favor de la Unión que es, sin duda, la piedra angular del sistema

21. Puede verse MANGAS MARTÍN, ARACELI (1996-1997). "Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política", *AADI*, pp. 80 y ss; MANGAS MARTÍN, ARACELI. (2001). "¿Qué modelo de integración política para Europa?", *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 24.

En el mismo sentido se ha expresado Manuel López Escudero, para quien "los procesos de integración económica regional entre estados (...) se traducen en una transferencia de competencias estatales de carácter económico en favor de las instituciones comunes creadas en el seno del proceso de integración; transferencia cuyo volumen varía en función de la fase o etapa (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica) en la que se encuentre dicho proceso". Puede verse, LÓPEZ ESCUDERO, MANUEL (2001). "El derecho comunitario material: delimitación y características", en LÓPEZ ESCUDERO Y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES. *Derecho comunitario material*, Madrid, McGraw Hill, p. 4.

comunitario europeo. Además, el ejercicio de esas competencias dentro del sistema está sometido a principios muy claros, como la proporcionalidad, la lealtad comunitaria y, en el caso de las competencias no exclusivas, la subsidiariedad (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, 2000, pp. 14 y ss.).

Ahora bien, esas *competencias comunitarias* le han dado legitimidad y autonomía al proceso de integración y han posibilitado el establecimiento de las instituciones y de las políticas comunitarias necesarias para construir, entre otras cosas, un modelo de desarrollo equitativo y sostenible. En efecto, el incremento del nivel de vida en los países desarrollados del continente europeo se explica, en buena parte, por el grado avanzado de su proceso de integración regional.

No obstante, es necesario recordar que la base política del proceso de integración en Europa es la paz que se alcanza cuando hay niveles adecuados de bienestar social que, de alguna manera, pueden producirse en el mercado. Esta afirmación se sustenta, en primer lugar, en que el proceso europeo de integración ha impulsado de manera considerable, la unión económica, la cohesión social y la democratización que han generado crecimiento y bienestar; en segundo lugar, en que ese proceso de integración ha fortalecido la proyección internacional de los países de la Europa occidental y, en este sentido, ha fortalecido tanto su poder de negociación ante los organismos multilaterales como en los acuerdos económicos y políticos con otras regiones.

Se puede afirmar, en consecuencia, que el proceso de integración europeo significó la superación de la soberanía clásica y la cooperación porque propició la superación de la intergubernamentalidad y, sobre esas bases, construyó una soberanía compartida que en los últimos años está llegando a lo que podría denominarse un constitucionalismo multinivel.

3.2. La instituciones y la distribución de la riqueza

La integración europea ha generado riqueza mediante la construcción institucional de un mercado único que propició la reducción de costos de transacción. En efecto, solo para poner un ejemplo, la integración significó el fin de las aduanas y, de esta manera, la abolición de costos de transacción como el pago de impuestos arancelarios, cambios de moneda, obtención de visas y permisos especiales, etc. No obstante, en este punto del análisis es pertinente hacer una reflexión de carácter general que se puede expresar en una pregunta: ¿es el comercio la base del desarrollo económico y, en esa medida, el fundamento del bienestar social?

Como puede observarse, el problema que está en el fondo del presente análisis es si la construcción de un mercado único tiene un efecto positivo que hace que los países, que se integran, experimenten un proceso económico de

enriquecimiento y, además, de bienestar social²². Por esa razón, este análisis no estaría completo si no se considera que esa nueva riqueza, generada en los ámbitos propicios de un mercado único, debe distribuirse para que haya bienestar.

Es en este punto en el que deben considerarse los logros democráticos que se institucionalizaron en la forma de un *Estado social de derecho* y que en muchos países de Europa han supuesto un incremento considerable de los niveles de vida. En efecto, es preciso señalar que buena parte de los países que se fueron adhiriendo al proceso de integración europeo, y que fueron asumiendo el acervo institucional, habían consolidado, de manera previa, un proceso institucional referido a la intervención del Estado en la economía y a la garantía de los derechos sociales bajo cuyo ámbito se incrementaron, de manera inusitada, los indicadores sociales.

En este punto del análisis es pertinente recordar que la división entre lo público y lo privado, propuesta por la escuela clásica, resultaba insuficiente para estudiar realidades sociales más complejas. En efecto, el siglo xx era testigo de problemas sociales que ameritaban respuestas desde perspectivas diferentes de las que había propuesto el liberalismo clásico. Esto explica que HERMAN HELLER propusiera nuevas instituciones del orden público, fundadas en criterios de solidaridad dirigidas a promover los derechos de los grupos sociales más vulnerados²³.

Ahora bien, el establecimiento de estas nuevas instituciones debe entenderse como el resultado de un fortalecimiento de la democracia que, a partir del final de la *segunda guerra mundial*, cobra fuerza en Alemania e Italia —la denominada *segunda ola democratizadora*²⁴— y que, a su vez, le dio forma a un orden estatal diferente que hoy se ha denominado *Estado social de derecho*.

22. Esta pregunta es la misma que hizo Samuelson en los años sesenta y con carácter general: “¿Podemos confiar en que el mercado cubra todas las necesidades vitales?”. SAMUELSON, PAUL. *Economía (1987). desde el corazón*, Barcelona Folio, Barcelona, 1987, pp. 133 y ss.

23. La obra de HELLER (1995) que se ha estudiado para estas reflexiones es *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.

24. La *primera ola democratizadora* en Europa ha sido estudiada, entre otros, por LUEBBERT y MAIER, quienes han tratado de explicar las razones por las cuales las democracias de Francia, Gran Bretaña y Suiza se mantuvieron como democracias pese a las amenazas y la crisis, y por MOORE y STEPHENS, quienes han explicado las razones por las cuales se impuso el totalitarismo en ciertos países, como Italia, Alemania y España. Sin embargo, estos estudios solo se refieren a los procesos sufridos en Europa Occidental y, además, sus análisis se basan en la oposición casi dicotómica entre fascismo y liberalismo. STEPHENS, JOHN (1989). “Democratic transition and breakdown in Western Europe, 1870-1939: a test of the Moore thesis”, *American Journal of Sociology*, n.º 94; LUEBBERT, GREGORY (1991). *Liberalism, fascism or social democracy: social classes and the political origins of regimes in interwar Europe*, New York, Oxford University Press; MAIER, CHARLES (1975). *Recasting Bourgeois Europe: stabilization in France Germany and Italy in the decade after world war I*, Princeton, Princeton University Press; MOORE, BARRINGTON (1966). *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of the modern world*, Boston, Beacon Press.

Si se hacen consideraciones históricas de orden político, económico y social se constata que la consolidación del *Estado social de derecho* en Europa occidental está asociada, en primer lugar, a la profundización de la democracia—esto es, a la superación de la idea según la cual la democracia se reduce a la elección de los cargos de representación— y, de manera específica, al restablecimiento de la democracia en Alemania e Italia y, en segundo lugar, a los movimientos sociales que la promovieron, como el sindicalismo, por ejemplo. HOBBSAWN recuerda, en este sentido, que la intervención del Estado para la regulación de los procesos económicos, la obligación del Estado de proveer asistencia a los grupos sociales más vulnerables y, en fin, el reconocimiento que este hace del papel de los trabajadores en la negociación y elaboración de políticas públicas, se convirtieron en Europa en las fórmulas más exitosas para garantizar la paz después de la crisis ocasionada por las guerras mundiales (HOBBSAWN, 1995).

Otra constatación histórica sobre la necesidad de la intervención del Estado en la economía es la que se puede hacer en Estados Unidos de América, específicamente en las reformas que permitieron superar la gran depresión. Detrás de este proceso—denominado *New Deal*— está JOHN MAYNARD KEYNES, un crítico de la economía capitalista como MARX²⁵, que sostiene, en contra de las tesis de los clásicos, que el equilibrio económico no tiene necesariamente que conllevar una situación de pleno empleo. En consecuencia, agrega, es necesario evitar o paliar los *ciclos críticos* del capitalismo de mercado. Por esa razón, concluye, el Estado debe intervenir en la economía²⁶.

Uno de los instrumentos necesarios para la construcción de ese nuevo orden público es, precisamente, la institucionalización de instrumentos estatales de intervención en la economía. Como lo ha sostenido JOSEPH E. STIGLITZ (2002, p. 91 y ss.), la intervención del Estado en la economía se hace necesaria por tres razones: en primer lugar, porque es necesario definir las reglas del mercado, esto es, proteger los derechos de propiedad y velar por el cumplimiento de los contratos; en segundo lugar, porque el mercado tiene fallas que el Estado debe corregir; en tercer lugar, porque la economía de mercado no puede generar ese bien público que se denomina redistribución social de las rentas.

25. Como dice Dasgupta, MARX y KEYNES son críticos de la economía capitalista. No obstante, agrega, el primero realizó sus estudios sobre “un capitalismo que avanzaba (la Revolución Industrial)”, mientras el segundo los hizo sobre “un capitalismo avanzado (y la crisis que significó la denominada Gran Depresión)”. Esto explica, más que sus antagonismos, las diferencias en los fenómenos que observan y las diferencias en las reflexiones que deducen. DASGUPTA, A. K. (1983). *Las etapas del capitalismo y la teoría económica*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 78 y ss.

26. KEYNES criticó la base de las teorías clásicas sobre el mercado de trabajo y el mecanismo de ajuste automático del desempleo mediante el descenso de los salarios reales. KEYNES, JOHN MAYNARD (1960). *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Oxford University Press.

Sobre esas bases, se puede inferir que el Estado en su origen consideró que asuntos como la seguridad, la defensa de las fronteras y la administración de justicia eran *asuntos públicos* que ameritaban su intervención y cuya regulación le daba sentido a su existencia misma. No obstante, de acuerdo con las reflexiones propuestas por HELLER y KEYNES se colige que asuntos como los procesos económicos críticos, la salud y la educación también son *asuntos públicos* que ameritan su intervención.

Hechas estas reflexiones, se deduce que los países que consolidaron un *Estado social de derecho* antes de adherir al proceso de integración europeo lograron, como se constata en sus indicadores económicos y sociales, crecimiento del PIB e incremento del bienestar social. Así lo demuestran los expertos del Banco Mundial cuando afirman que los años que siguieron al establecimiento de las instituciones de Bretton Woods, y hasta finalizar el siglo XX, están signados por un incremento muy importante de la riqueza económica y, a la vez, por una ampliación considerable del número de participantes y beneficiarios de esa riqueza. Agregan, además, que los años que siguieron al establecimiento de las normas del *Estado social de derecho* en los Estados Unidos y en los países de Europa Occidental se caracterizaron por grados considerables de equidad social.

REFLEXIONES FINALES

El Institucionalismo parte de un paradigma: las instituciones, en teoría, generan estabilidad, certidumbre y transparencia. No obstante, estas reflexiones se fundaron en los criterios del constructivismo para sostener que las instituciones también sirven para convocar diálogos que, a su vez, producen saberes sociales compartidos que construyen una convivencia más creativa y menos violenta entre los seres humanos. El constructivismo sostiene, en efecto, que los saberes sociales se decantan en valores, y éstos, a su vez, en instituciones capaces de transformar la realidad. Las organizaciones internacionales son, desde estas perspectivas de análisis, construcciones de los estados que, no obstante, van más allá de los intereses de sus creadores y logran consolidar una cultura que transforma la realidad internacional.

Los argumentos propuestos permiten inferir dos conclusiones. La primera es que la integración europea, con sus éxitos y dificultades, no ha descubierto nada distinto de lo que los alemanes y estadounidenses ya habían puesto en evidencia, esto es, que la unificación o consolidación del Estado o, en el caso europeo, la integración económica, es un modelo adecuado de desarrollo social cuando sus instituciones propician una reducción de los costos de transacción que propicia, a su vez, un incremento de la riqueza mediante el comercio.

La segunda conclusión que se infiere de estos argumentos es que los procesos de integración propician mayor bienestar social cuando los países

que se integran garantizan, mediante sus propias instituciones, una efectiva intervención del Estado en la economía para afrontar los ciclos críticos de la economía de mercado, para garantizar los derechos sociales y para distribuir la riqueza.

Ahora bien, estas conclusiones suscitan un corolario: las instituciones pueden generar procesos sociales adecuados, como la estabilidad y el crecimiento económico, la distribución de la riqueza y, en fin, la apropiada forma de dirimir los conflictos, cuando las instituciones hacen prevalecer lo público social sobre la autoridad estatal y sobre los intereses privados.

Esta idea se funda en las tesis propuestas por la *teoría crítica* sobre la construcción social de los *espacios públicos*. En efecto, los filósofos de Frankfurt, entre quienes se encuentran HORKHEIMER, ADORNO y MARCUSE, sostienen que la dicotomía entre lo público y lo privado resulta insuficiente para comprender los procesos de la sociedad contemporánea y, en consecuencia, proponen una visión más amplia: la democracia y el bienestar social se hacen efectivos en un espacio o franja social que está entre lo *público estatal* y lo *privado individual*. Esta franja o espacio social –cuya dimensión depende de la vida democrática y de la construcción de acuerdos sociales– se puede denominar lo *público social* y, como lo ha afirmado HANNAH ARENDT, una discípula de la *teoría crítica*, allí están las fuerzas sociales que limitan la intromisión del Estado en la vida privada (intromisión que ha dado lugar al denominado totalitarismo de Estado) o de los poderes privados en los espacios públicos sociales (ARENDR, 2009, cap. 2).

Hecha esta aclaración, el corolario propuesto, a su vez, suscita una cuestión adicional sobre la precariedad de los procesos de integración en América Latina que amerita una explicación.

Y esa explicación, desde la perspectiva institucionalista con la que se han planteado los argumentos del presente trabajo, apunta a sostener que en América Latina hay más normas que realidad social y que, además, las normas suelen favorecer intereses privados. Como lo ha puesto en evidencia GALBRAITH, las instituciones de intervención en la economía tienen la misión de garantizar o construir bienes públicos. No obstante, agrega, en ocasiones han propiciado que las ganancias se conviertan en beneficios privados individuales y que se capitalicen, y que las pérdidas se conviertan en costos sociales que deben ser pagados por la sociedad entera (GALBRAITH, 1972, pp. 201 y ss.).

Esta explicación desde la perspectiva institucionalista, que puede referirse a las instituciones de intervención en la economía, cabe asimismo para aproximarse de manera crítica a las instituciones que establecieron los procesos de integración.

En este sentido, se puede afirmar que las normas sobre integración en América Latina van más allá de la realidad o, en otras palabras, parece que regularan una realidad que no han logrado establecer. Una observación simple

del acervo jurídico de la Comunidad Andina de Naciones, CAN, por ejemplo, pone en evidencia la insuficiencia de las instituciones andinas en los términos weberianos, esto es, en términos de ausencia de legitimidad, situación que se deriva de un realismo decimonónico y de su consecuencia en la práctica, esto es, del *carácter intergubernamental* que sigue prevaleciendo en el sistema de toma de decisiones de la organización.

En efecto, de la CAN se puede decir que es, entre los procesos de integración latinoamericanos, el más desarrollado porque es el más institucionalizado. Sin embargo, los países andinos no han profundizado su proceso de integración. Una revisión del sistema andino de toma de decisiones, esto es, al sistema de producción del derecho comunitario andino, al precario acatamiento que los *estados-parte* hacen de la normatividad andina y, en fin, al precario cumplimiento que estos hacen de las sentencias del Tribunal Andino, permite constatar que en la CAN prevalece el principio de la intergubernamentalidad, esto es, que la organización internacional sigue sometida a una concepción de la soberanía propia del siglo XIX.

En los términos de MANUEL LÓPEZ ESCUDERO: “Los procesos de integración económica regional entre Estados (...) se fundan en una transferencia de competencias estatales en favor de las instituciones comunes creadas en el seno del proceso de integración. El volumen de esta transferencia varía en función de la fase o etapa (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica) en la que se encuentre dicho proceso” (LÓPEZ ESCUDERO, 2000, p. 4).

Con base en este corolario, los críticos de la CAN y, en general, los críticos de los procesos de integración latinoamericanos, sostienen que en estos hay una precaria transferencia de competencias en favor de la Unión, esto es, que en estos procesos sigue prevaleciendo el carácter intergubernamental y que, en consecuencia, las decisiones regionales todavía están signadas por la voluntad de los *estados-miembros*.

En efecto, las organizaciones internacionales clásicas, como la CAN, ejercen su misión fundadas en la voluntad de los *estados-parte* y, por esa razón, su sistema de toma de decisiones está limitada por la necesidad de encontrar consensos o, para decirlo de otra manera, está limitada por la unanimidad que se hace efectiva, en últimas, en el retiro.

En otras palabras, y de acuerdo con la perspectiva teórica del institucionalismo, se puede inferir que los procesos de integración son económicamente viables porque, entre otras cosas, reducen los costos de transacción. No obstante, un análisis de la tradición política latinoamericana demuestra que el soberanismo, característico de nuestros países, se ha opuesto a la construcción plena de los procesos de integración. En efecto, desde VEBLEN hasta NORTH se ha comprendido el papel que juegan las instituciones en el desarrollo económico de las sociedades. Coase agrega que las instituciones

formales y no formales pueden significar un incremento o una disminución en los costos de transacción. Por otro lado, la experiencia europea de la integración ha demostrado que el éxito de la unión política y de la pacificación social se ha fundado en la integración económica y en la construcción de un mercado. En América Latina, por el contrario, se puede ver la experiencia opuesta en el sentido de una tradición política fundada en la soberanía nacional que se opone a la cesión de competencias a las instituciones creadas por la integración.

Se podría agregar, pues, que las instituciones que dan fundamento jurídico a los procesos de integración en América Latina, como instituciones formales, válidas y vigentes, no se acatan en su espíritu porque prevalece una cultura política propia de la región que actúa como una institución informal que sigue fundada en un culto a la soberanía nacional que se opone a la naturaleza misma de los procesos de integración, esto es, a la cesión de soberanía.

Una explicación plausible de esta tradición, o de este *soberanismo decimonónico*, característico de los estados latinoamericanos, podría encontrarse cuando se hace un contraste entre Europa y América Latina y se constata que la integración europea tuvo entre sus orígenes un objetivo institucional que respondía a una necesidad práctica y muy urgente, esto es, alcanzar la paz en un continente que había sido arrasado de manera permanente por conflictos bélicos. Además, este objetivo político de la paz regional siempre se puso por encima del método económico que propició la integración, es decir, la construcción de un mercado único que contribuyera con la reducción de los costos de transacción y que permitiera un comercio más fluido y, en consecuencia, el enriquecimiento. Por eso se puede decir que la integración en Europa, caracterizada por una soberanía compartida y por procesos crecientes de traspaso de competencias soberanas en favor de la Unión, es básicamente un mercado. No obstante, es menester agregar que la Unión Europea es mucho más que un mercado: es un proceso político que busca la paz.

En Latinoamérica, en cambio, la integración no se construyó para superar una etapa de conflictos bélicos sino con el deseo de superar los críticos procesos de desarrollo. Esto se corrobora cuando se consultan las fuentes primarias: los tratados constitutivos de los procesos de integración de la región. Además, un vistazo a las instituciones pone en evidencia que la intergubernamentalidad es tan poderosa que también se impone frente a la racionalidad económica, esto es, frente a las normas jurídicas cuyo acatamiento significaría la reducción en la práctica de los costos de transacción mediante la puesta en marcha de lo que esas normas establecen; un auténtico mercado único.

Esta última observación no hace más que poner en evidencia la validez del enfoque multidisciplinario que propone el institucionalismo porque, más allá de la racionalidad económica que habría determinado el comportamiento de los individuos –como agentes del mercado y como tomadores de decisiones

en políticas públicas– para fomentar la integración, se impone una forma de ser de la sociedad latinoamericana fundada en creencias y tradiciones, instituciones no formales, que prevalecen.

Como dicen los teóricos del institucionalismo, se hace necesaria una crítica de la escuela clásica de la economía porque esta ciencia no puede reducirse a constatar los intercambios de las mercancías en abstracto. En otras palabras, porque la economía, como una ciencia social que es, debe estudiar las transacciones en el mercado en sociedades diversas en las que las instituciones –entendidas estas como leyes, derechos, tradiciones, creencias, comportamientos sociales, acción colectiva, etc.– juegan un papel definitivo.

No obstante, el estudio de las instituciones formales y no formales de América Latina y el papel que ellas juegan en la precariedad de los procesos de integración serán objeto de estudio de otra investigación.

