

blos, y existe en todas partes por el solo instinto de la naturaleza, y no por una promulgación legal", decía San Isidoro de Sevilla⁷⁰.

El derecho positivo, en cambio, es el derecho vigente, el conjunto de normas que regula la convivencia humana en un lugar y momento determinados. Se trata del conjunto de reglas establecidas por las leyes, las costumbres y todos los demás elementos que integran el pensamiento jurídico del Estado.

El derecho es, como hemos visto, un conjunto de normas. Pero la ciencia jurídica no puede considerarlo como un conjunto de normas aisladas sin conexión entre sí, ya que ello atentaría contra la unidad de su objeto. La ciencia jurídica debe integrar todas las normas que constituyen el derecho en un sistema, un orden. Así como para la ciencia económica existe una realidad social específicamente económica, en el derecho existe una realidad jurídica. Para hablar de la ciencia del derecho recurrimos a la *Teoría Pura del Derecho* de Hans Kelsen:

La ciencia del derecho ha quedado caracterizada de la siguiente manera: 1. Es una ciencia normativa cuyo único objeto es el derecho. Para ella no existen otros hechos naturales que aquellos con significación jurídica, esto es, aquellos incorporados a una norma como contenidos, y transformados, por consiguiente, en Derecho. 2. Es una ciencia de derecho positivo, lo que excluye de su ámbito todo tipo de problemas que se refieran a órdenes ideales, los cuales nada tienen de jurídicos. 3. Como consecuencia de las características mismas del derecho, la ciencia jurídica es una ciencia formal cuya preocupación fundamental es el estudio de las formas posibles del derecho y de las conexiones esenciales entre ellas (...) Ello no excluye en lo absoluto el estudio del contenido del derecho; pero tal estudio debe ser el contenido presentado dogmáticamente por el derecho positivo. A lo sumo puede ser objeto de la ciencia jurídica el contenido posible del derecho, pero ello en todo caso como el resultado del análisis y la comparación de los ordenamientos positivos. 4. En tanto estudio de las formas esenciales del derecho, la ciencia jurídica es, finalmente, una ciencia lógica, y como tal, persigue estructurar su objeto en un sistema unitario libre de contradicciones. La ciencia del derecho es una ciencia normativa y no una ciencia de la naturaleza (...) Regula la conducta recíproca de los hombres.⁷¹

El derecho entraña la idea de justicia, en cambio la ley "es la norma obligatoria dictada por quien tiene a su cuidado la comunidad para beneficio de la comunidad misma"⁷².

10.2 Derecho objetivo y derecho subjetivo

Una segunda clasificación divide el derecho en objetivo y subjetivo.

En la concepción moderna, el derecho objetivo es el conjunto de normas jurídicas, el "ordenamiento social justo" que regula la conducta ex-

terior del hombre a quien se dirige (*ius est norma agendi*). Expresa el orden u órdenes que integran el contenido de códigos, leyes, reglamentos o costumbres, como preceptos obligatorios, reguladores o supletorios establecidos por el poder público, o por el pueblo mismo a través de la práctica general reiterada o la tradición usual. El derecho subjetivo, en cambio, alude a la prerrogativa de la persona para exigir de los demás un determinado comportamiento (*ius est facultas agendi*). Es la facultad atribuida a un sujeto para hacer, no hacer o exigir algo⁷³.

Creo que este es un punto donde usted debe detenerse a reflexionar. ¿Es lo mismo el derecho que la ley? ¿Puede concebirse un derecho injusto? ¿Puede una ley ser injusta? Esto nos concierne a todos, aun (o especialmente) a quienes no somos abogados, sino simples ciudadanos.

11. ¿Hay una voluntad política previa al derecho y a la economía?

En mi opinión, sí. El derecho es expresión de una voluntad política. El ordenamiento jurídico es la expresión formal de un ordenamiento real basado en la política. Fundamentaré esta posición, pero antes es necesario que recapitemos, para saber lo que piensan al respecto los autores más representativos.

Bluntschli diría lo contrario: el derecho precede a la política y la política presupone el derecho como condición fundamental de la libertad. En la misma línea, Paul Laband descartaría todo análisis político y exigiría que el análisis del sistema constitucional de un país fuera puramente jurídico: la política no debe entrometerse en el derecho público, pues sólo sirve para disfrazar la ausencia de análisis y de trabajo constructivo⁷⁴. Ante esta misma cuestión, los propulsores del contrato social también darían preeminencia al derecho y afirmarían que la libertad consiste en obedecer las leyes.

En el análisis del *Espíritu de las leyes* y elogio de Montesquieu M. D'Alembert⁷⁵ señala que las leyes que elabora el legislador deben estar conformes con el principio de cada gobierno, es decir a lo que los sostiene y los hace obrar y a su naturaleza, o sea, lo que los constituye.

¿Por qué afirmo, entonces, que existe una voluntad política previa al derecho y a la economía? Consideremos un ejemplo: si nuestro Código Civil garantiza el derecho a la propiedad privada, es porque al momento de su redacción existía una doctrina política (de raíz liberal) que postulaba la necesidad política de contar con este derecho. Esta necesidad política es coherente a su vez con una concepción antropológica sobre qué contribuye a la felicidad del hombre.

En este ejemplo habrá notado usted que vincular política, derecho y economía requiere concebir el orden jurídico y económico desde un

⁷⁰ Etimologías, V, 4.

⁷¹ Kelsen, H., *Teoría pura*, págs. 34-35.

⁷² Yungano, Arturo, *Curso de derecho civil y derecho económico*. Buenos Aires, Macchi, 1994, pág. 7 y ss.

⁷³ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*. Buenos Aires, Editorial Heliasta, 8ª edición, tomo I, págs. 629 y 630, 1974.

⁷⁴ Prélot, Marcel, *La ciencia política*. Buenos Aires, Eudeba, 1996.

⁷⁵ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*. Buenos Aires, Claridad, 1971.

punto de vista sociológico, es decir, según los comportamientos reales y el ideal del deber ser⁷⁶. El vínculo no es exclusivo de la teoría liberal; lo mismo sucede con otras cosmovisiones. El marxismo, por ejemplo, postula que el hombre es pura materia, y que por lo tanto debe ser provisto de bienes materiales para ser feliz. Sostiene además que para abastecerlo de esos bienes materiales se deben socializar los medios de producción, para lo cual es necesario instaurar una dictadura del proletariado. Evidentemente, el ordenamiento jurídico correspondiente a tal cosmovisión no va a reconocer el derecho a la propiedad privada, pues parte de una posición antropológica, política, económica y jurídica distinta.

Si nos remontamos aún más, veremos que en el esquema de la propiedad en la era romana, los *agri gentilicium* tenían características de propiedad pública. Luego se evolucionó hacia otra forma de organización, el *consortium*, que se distinguía por ser un acuerdo de propiedad familiar de uso pero no de venta. La propiedad siguió cambiando bajo los sistemas de la Europa posromana y la economía feudal de la Edad Media. En todos esos momentos de la historia observamos un cambio relevante en el entorno institucional. El esquema de propiedad que sobrevino luego, y que ha perdurado hasta nuestros días, es el Estado-nación, en cuyo contexto se puede observar una gran variedad de posiciones antropológicas, políticas, económicas y jurídicas.

Dimensiones y su campo de acción		Cosmovisión	
		Liberal	Marxista
Dim. antropológica	valores	hombre = individuo	hombre = materia
Dim. política	fin	raíz liberal (Locke)	raíz marxista (Marx)
Dim. económica	diseño instrumental	acumulación del excedente	eliminar el excedente eliminar la plusvalía
Dim. jurídica	orden/norma	propiedad privada	socialización de los medios de producción

(El cuadro es sólo un ejemplo pedagógico y abstracto en extremo, que podría incluir muchos más ejemplos históricos.)

Posiblemente, la reforma que tuvo lugar en la Argentina durante la década de los noventa sea un ejemplo de cambio rotundo de esquema político, económico y normativo. Una vez que el candidato del Partido Justicialista hubo asumido el gobierno en 1989, se sancionaron las leyes 23.696 y 23.697, que expresaban en sus considerandos las bases para la transformación.

El Poder Ejecutivo tuvo el propósito de restituir el área de la economía privada. Todo aquello que pudieran hacer por sí solos los particulares, no lo haría el Estado nacional. Todo aquello que pudieran hacer las provincias autónomamente, no lo haría el Estado nacional. Todo aquello que pudieran hacer los municipios, no lo haría el Estado nacional.

⁷⁶ Para más datos, véase Max Weber, op. cit., tomo 1, pág. 251.

En el intenso proceso de participación estatal ocurrido hasta entonces se habían sucedido normas como las leyes 17.705 y 18.832, por las cuales el sector público había absorbido la conducción y los pasivos de empresas privadas declaradas en quiebra o en concurso de acreedores. Las medidas produjeron una política de creciente dilapidación de los recursos públicos, que fueron cada vez más escasos para atender los servicios esenciales a cargo del Estado. El proceso de privatización y participación del capital privado en los servicios públicos que tuvo lugar en esa década y que se inició con las leyes mencionadas no debía dar lugar a debates ideológicos, sino que, por el contrario, se esperaba, con todo pragmatismo, que asumiéramos entre todos "la gravedad de esta emergencia nacional", y que lleváramos adelante "las medidas tendientes a su superación, con el objeto de posibilitar el despegue del país". Se auguraba que la concesión de obras y servicios públicos constituiría una eficaz herramienta de participación de la actividad privada en la prestación de los servicios públicos.

Las nuevas leyes también proponían: "Asumiremos una resuelta política de descentralización administrativa. En nuestro país se ha ido produciendo una sucesiva deformación en la distribución de recursos y funciones con la absorción por parte del Estado nacional de actividades que debieron ser canalizadas tanto a través de las provincias y las municipalidades como de los particulares".

Este esquema político de organización social obedecía a una función de bienestar del gobierno electo diferente de la función de bienestar preelectoral. El resultado fue una alteración de las normas y esquemas de propiedad que otorgó viabilidad legal a un nuevo esquema productor de bienes y servicios, lo cual prueba que los instrumentos y la legislación surgieron de una decisión política. El aluvión de normas de naturaleza económica fue una de las características de esa década: "convertibilidad", "bimonetarismo", "privatizaciones", "concesiones", "descentralización", "previsión privada" y "apertura" fueron sus principales títulos.

12. Derecho económico

Los sistemas de gobierno modelan de manera significativa el comportamiento económico, ya que definen y hacen cumplir las reglas económicas. El **derecho económico** es la rama del derecho que ampara la problemática social al regular tales hechos jurídicos económicos⁷⁷.

Una parte esencial de una política de desarrollo es la creación de formas de gobierno que establezcan y apliquen derechos de propiedad eficientes. Sabemos muy poco sobre cómo crear tales formas de gobierno. La clave del crecimiento de largo plazo reside en lograr una eficiencia adaptativa que no sea meramente asignativa. Los sistemas po-

⁷⁷ Yungano, A., op. cit., pág. 543. El derecho económico se subdivide en derecho económico material, formal, transgresional (o penal económico) e instrumental.

lítico-económicos exitosos han desarrollado estructuras institucionales flexibles, capaces de sobrevivir a los choques y a los cambios que forman parte de una evolución exitosa. Pero estos sistemas han sido producto de una larga gestación. No sabemos cómo crear eficiencia adaptativa en el corto plazo.



El enfoque del desarrollo rescata el vínculo causal entre el derecho, en cuanto tecnología de las organizaciones, y el crecimiento económico, al que debemos asociar con las características del sistema económico de mercado. En este escenario integrado por el derecho, la economía y la política, la elección de una estructura jurídica de propiedad surge de intereses políticos y sociales, así como de los criterios de eficiencia económica.

La forma en que el hombre se relaciona con los demás constituye el tronco común de la política, el derecho y la economía. Las normas que se establezcan nunca serán neutrales, porque incidirán en el comportamiento humano. Uno de los principios de la estructura formada por estas normas es la existencia de los derechos de propiedad necesarios para que exista un sistema voluntario y no compulsivo de intercambio. "En último término, lo que se cambia en el mercado no son bienes, sino derechos sobre su utilización"⁷⁸.

Un ejemplo importante de estas normas de propiedad es el dinero en la economía monetaria. ¿Cuál es su verdadero significado? Respuesta: el dinero otorga derechos sobre bienes y servicios en una jurisdicción específica. La institución del dinero es considerada por el sistema capitalista como un estímulo eficiente de los recursos económicos. El gran debate entre capitalismo y marxismo gira en torno a diferentes esquemas de propiedad: el colapso de la URSS es el testimonio empírico de la diferencia entre estos sistemas en cuanto a la capacidad de producción. El capitalismo, en tanto sistema que se caracteriza por la exclusividad de la utilización de la propiedad privada, la responsabilidad de su uso y la transferibilidad consensuada sólo con otra parte, es la organización social que permite generar la mayor cantidad de bienes y servicios posibles.

13. Constitución económica

La **constitución económica** garantiza: los principios y derechos económicos reconocidos como esenciales; el sistema de valores admitidos y el ideario determinado por su función ideológica; los atributos que organizan un nuevo diseño de poder; y la jerarquía de las pautas adoptadas, que resulta de las transformaciones de la convivencia comunitaria⁷⁹.

⁷⁸ Fernández de Castro, Juan, op. cit., pág. 2.

⁷⁹ Masnatta, Héctor, "Interpretación de la Constitución". En: *La Reforma de la Constitución*. Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1994.

Son conocidas las diversas etapas atravesadas por el constitucionalismo desde el siglo XIX: constitucionalismo liberal, constitucionalismo social, constitucionalismo organizacional, y en los últimos años del milenio parece emerger una nueva etapa inducida por la globalización. La doctrina económica constitucional argentina de 1853 fue redactada bajo la concepción de J. B. Alberdi sobre las ideas de Adam Smith –a las que definía como "escuela de la libertad"–, mientras que la reforma de 1949, realizada durante el gobierno de Juan Domingo Perón, estuvo ligada al marco conceptual del *welfare state*⁸⁰. El modelo político subyacente en cada caso era diferente.

Al efecto de transmitir un criterio de análisis metodológico-sistemático⁸¹ aplicable a una constitución económica, le propongo el siguiente agrupamiento de reglamentaciones (con algunos ejemplos del caso argentino):

- Líneas estructurales del sistema económico propiamente dicho. Como ejemplos incluyo el art. 17, donde se afirma que la propiedad es inviolable, y el art. 14, que establece el derecho al trabajo, a ejercer toda industria lícita, y a usar y disponer de la propiedad.
- Preceptos dirigidos a señalar disfunciones no deseadas. Vayan como ejemplos la vivienda digna, la garantía de la defensa de los consumidores y los usuarios, la condición de que no haya más aduana que las nacionales, la protección de las leyes que aseguren al trabajador condiciones dignas y equitativas de labor, y la jornada limitada, entre otros (art. 14 bis).
- Voluntad constituyente de perfeccionar el orden económico y social. Entre los artículos que podrían incluirse, cito el art. 41, por el cual se promueve la protección del medio ambiente, y el art. 42, donde se establece que las autoridades deberán garantizar la defensa de la competencia.

13.1 La Constitución Nacional Argentina

La reforma de la Constitución argentina en 1994 trató en su texto temas relevantes para la organización económica. Entre ellos se destacan los llamados **derechos de tercera generación**. Se trata de derechos que dependen de relaciones surgidas del funcionamiento del mercado y que se asocian a necesidades comunes de conjuntos indeterminados de individuos que sólo pueden ser satisfechas desde una óptica comunitaria. Por esta razón son "intereses difusos, que reposan en circunstancias puramente fácticas, frecuentemente genéricas, contingentes y mutables"⁸². Ejemplos: el derecho a un **medio ambiente** en condiciones saludables y los derechos de consumidores y usuarios.

El art. 41 establece el derecho de los habitantes del país "a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin compro-

⁸⁰ *Welfare State* significa "Estado de bienestar" y alude al sistema en el cual el mercado conduce la actividad económica, mientras que el Estado asegura las condiciones sociales (situación sanitaria, sistema de pensiones, seguridad social, etc.).

⁸¹ Montalvo, Correa, "Constitución económica". Citado por Luciano Parejo Alfonso, en: Dromi, op. cit., pág. 287.

⁸² Iturraspe, Jorge Mosset, *Nuevos derechos de los consumidores y usuarios*. Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1994, pág. 94.

meter las de las generaciones futuras". Este tipo de legislación adopta la teoría internacional del desarrollo sustentable. Al momento de escribir este capítulo, sin embargo, discutimos en nuestro país la conveniencia o no de un acuerdo para vender a Australia un reactor nuclear con la condición de recibir a cambio residuos altamente peligrosos.

El art. 42 define la situación de los consumidores y usuarios de bienes y servicios. Establece que tienen derecho "en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno". En el apartado siguiente impone a las autoridades proveer "a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la **defensa de la competencia** contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de **consumidores y usuarios**. Se asegura a estas últimas, entidades intermedias imprescindibles en la economía de una sociedad democrática, la necesaria participación (...) en los organismos de control de los servicios públicos".

Otros temas incorporados y/o modificados por la reforma son:

- **El desarrollo humano:** establecido en el inciso 19 del art. 75, obliga al Congreso a "proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento". Uno de los convencionales constituyentes que participó en el debate por la reforma de 1994 citó al profesor **Julio Olivera** para hacer la distinción entre crecimiento económico, desarrollo económico (disminución de la brecha entre producto potencial y real) y progreso económico de acuerdo con los conceptos de equidad, justicia y solidaridad: "Se cambia la palabra progreso –fuertemente ligada al proyecto de la razón y de la Ilustración– por la palabra desarrollo humano, fuertemente ligada a la conciliación entre economía de mercado y democracia"⁸³.
- **El federalismo económico:** se incorpora expresamente el mecanismo de "leyes-convenio" para instrumentar la coparticipación federal. Se definen explícitamente los criterios de distribución, a saber: las competencias, servicios y funciones de cada una de las jurisdicciones; la equidad, la solidaridad y el propósito de lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el país. Además, el art. 124 adjudica a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Por último, enumeraré los principales artículos de la Constitución nacional referidos al presupuesto, de fundamental importancia por sus efectos en la política económica:

⁸³ Carrió, M. E., "Economía, democracia y desarrollo". En: Dromi, R. y otros, op. cit., pág. 322.

- El artículo 4, en el que se establecen las características generales que debe tener el presupuesto.
- El artículo 75, inciso 8, que pauta el principio de periodicidad anual del presupuesto.
- Desde el artículo 77 al 84 (inclusive), donde se normaliza el proceso de formación de leyes, entre las cuales se encuentra incluida la Ley de Presupuesto.
- El artículo 85, que pauta las funciones y el *status* de la Auditoría General de la Nación.
- El artículo 99, inciso 1, por el que se otorga al Presidente de la Nación la responsabilidad del manejo de los negocios nacionales.
- El artículo 99, inciso 10, donde se establece que el Presidente "supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales".
- El artículo 100, inciso 6, que establece que el Presidente debe "enviar al Congreso los proyectos de la Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo". Además, el inciso 7 lo obliga a "hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional".

La diferencia entre el deber ser y el ser es la diferencia entre los principios y la realidad que justifican. Como enseñó Alberdi, "en Economía, más que en otro ramo, es nada consagrar el principio, lo que más importa, lo más arduo, es ponerlo en ejecución"⁸⁴.

Sintetizaré cómo queda conformada finalmente la relación entre las tres ciencias:



Cuando hablamos de derecho nos referimos al orden adecuado para garantizar la justicia. Cuando hablamos de economía pensamos en lo oneroso, instrumental y operativo: es un ámbito que trata de los instrumentos para lograr los objetivos económicos definidos por una función de bienestar política.

14. Resumen

En este capítulo se investigan las fuentes y los fundamentos esenciales de la economía mediante el estudio del entorno extra-económico formado por el sistema jurídico, el sistema político y el comportamiento esperado de los consumidores y productores. Diversas corrientes filosó-

⁸⁴ Alberdi, J. B., Sistema económico y rentístico de la República Argentina según la Constitución Nacional.

ficas y políticas, así como concepciones del hombre y del universo, determinan la razón de ser y el fin de la economía.

Recurro a la perspectiva antropológica como marco de las ciencias sociales porque en nuestra época el hombre se ha hecho plenamente problemático, y está movido por ideologías (imágenes simplificadas del mundo a las que cada uno se aferra tal como las entiende).

Intenté compendiar las principales corrientes de filosofía política, jurídica y económica que han moldeado la sociedad a partir de Maquiavelo, conocido por la sentencia "el fin justifica los medios". Thomas Hobbes luego sentenció "el hombre es un lobo del hombre". John Locke trajo una visión optimista de las actitudes individuales y de derechos naturales del individuo como la libertad y la propiedad. Jean Jacques Rousseau promovió la doctrina de la soberanía popular, mientras que Edmund Burke replicó que "la humanidad es sabia: el individuo no lo es". Llegamos así al liberalismo, que cuenta con todos los elementos necesarios como para ser considerado una cosmovisión. Sostiene como postulado básico la bondad natural del hombre, y se caracteriza por el individualismo y el racionalismo. Karl Marx opuso otra cosmovisión, caracterizada por una concepción materialista del hombre. Más tarde, el neoliberalismo ratificó los principios del individualismo y la libre competencia, desechando toda intervención del Estado; los austríacos Ludwig Von Mises y Friedrich von Hayek fueron dos referentes relevantes de este movimiento. En 1870 se dieron a conocer los textos de los primeros marginalistas (Jevons, Menger y Walras), que incorporaron la utilidad marginal al análisis económico. A diferencia de los clásicos, colocaron el acento en los productores y consumidores, minimizando el análisis sistémico u holístico de la sociedad. El resultado fue una teoría esencialmente microeconómica, basada en la teoría del precio.

Para la **Ética Social Católica** el vínculo entre su objetivo del bien común y la economía reside en la relación directa entre provisión económica (material) y justicia. Su concepción del hombre, de la sociedad y del Estado se deriva de una antropología filosófica basada en una verdad sobrenatural revelada por la Palabra de Dios. Uno de los conceptos críticos del debate sobre política, derecho y economía es el mercado. Para algunos, es el ordenador social. En la cosmovisión de la Iglesia, que postula la búsqueda del bien común, el rol de ordenador social es la causa final del Estado. Existen otros pensadores que intentan superar la contradicción absoluta.

Emprender un enfoque científico de la política, el derecho y la economía requiere en primer lugar aclarar que la modernidad llama "ciencia" a un tipo de conocimiento particular que articula consistentemente el pensamiento teórico con la observación empírica, que se define a partir de criterios racionales explícitos y comunicables y que está sometido a revisión continua. El estudio de este tipo de conocimiento científico moderno se denomina epistemología, y tuvo su primer y más fuerte impulso a principios de siglo XX con lo que se dio en llamar positivismo o empirismo lógico.

El enfoque científico de las tres ciencias distingue un plano normativo o deseable (el deber ser) y otro plano real (el ser), que resulta del comportamiento libre del hombre como individuo y como ser organizado en sociedad. Así como en el plano especulativo existe una voluntad política (expresada en fines) previa al derecho (que ordena) y a la economía (que organiza), también debería existir una voluntad análoga en la faz operativa. Pero la realidad dista de ello y en muchos casos existe una subversión de la relación, en la que los instrumentos acaparan la posición dominante.

En sentido amplio, la política, primero y fundamentalmente, se refiere a un comportamiento humano y social, una manifestación propia de la naturaleza humana que lleva al hombre a relacionarse con otros hombres y que comporta una racionalidad, una voluntad y una libertad sólo a él atribuibles. En sentido restringido, la política se vincula con el Estado. Aquí hablamos de la política como el arte de gobernar y ejercer el poder.

En una sociedad democrática se espera que los representantes electos cumplan las promesas preelectorales; por ello el proceso político puede considerarse un sustituto, aunque evidentemente imperfecto, de la **función de bienestar social** que el político intenta maximizar.

Podemos asociar la nación con la realidad cultural, el Estado con la unidad política, el gobierno con la acción y efecto de dirigir, y el país con la realidad geográfica o espacial.

El análisis económico utiliza el criterio del "hombre económico", según el cual se considera que los productores y consumidores son agentes de comportamiento racional que se esfuerzan por alcanzar la maximización del beneficio y la utilidad, mecanismo que constituye la médula de la eficiencia económica.

El mercado es un instrumento económico para organizar la producción, que se rige por el comportamiento racional. El elemento central de su organización es el sistema de precios: al convertir las preferencias en actividad productiva, los precios coordinan las decisiones de los productores y consumidores. Los precios de los productos determinan la distribución de recursos entre distintas actividades productivas y los precios de los factores determinan la participación de éstos dentro de cada actividad. Para ser un instrumento apropiado a la sociedad, los mercados privados deben estar organizados de forma tal que tanto compradores como vendedores asuman todos los beneficios y paguen todos los costos de cada transacción. Y aquí se encuentra uno de los problemas principales, que también la teoría reconoce: el mercado tiene "fallas" que distorsionan la asignación de los recursos.

Las instituciones, en nuestro caso las que aseguran las transacciones de naturaleza económica, establecen los límites concebidos por el hombre para estructurar la interacción con sus semejantes. Dichos límites están