

ACERCA DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN:
ENTRE EL RACISMO INSTITUCIONAL
Y LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN ÉTNICA Y RACIAL*

ABOUT IMMIGRATION POLICIES:
AMONG INSTITUTIONAL RACISM AND THE
STRUGGLE AGAINST ETHNIC AND RACIAL DISCRIMINATION

JUAN RAMÓN FALLADA GARCÍA-VALLE**
Universidad Rovira i Virgili

Fecha de recepción: 3-11-2010
Fecha de aceptación: 11-1-2011

Resumen: *El objetivo de este artículo es aportar algunas reflexiones en torno a los motivos que podrían subyacer en la ineficacia de las medidas adoptadas por los gobiernos contra la discriminación racial y étnica. Con ese objetivo, la atención se dirige hacia las políticas de inmigración. La justificación para la elección de este enfoque radica en que esas políticas se sustentan sobre criterios discriminatorios entre personas, fundamentalmente según la nacionalidad. Surge, así, una contradicción: se prohíbe ciertas formas de discriminación entre personas, una de las cuales sí que puede ejercerla el estado de forma legítima. Las políticas contra la xenofobia y el racismo se podrían interpretar, desde este enfoque, como medidas dirigidas a gestionar ese monopolio en el derecho a discriminar.*

Abstract: *The aim of this article is to set out some thoughts around the reasons that may underlie in the ineffectiveness of the measures adopted by the Governments against ethnic and racial discrimination. With this purpose in mind, the attention is directed towards immigration policies. The reason to this choice is*

* El presente trabajo se ha efectuado en el marco del proyecto de investigación SEJ2007-63476 sobre "Garantías jurídicas frente a la discriminación racial y étnica: estudio de casos y medidas de protección", financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

** Quisiera agradecer a Mario Ruiz su disponibilidad y trato personal, así como sus comentarios a los esbozos de este trabajo, los cuales han resultado realmente provechosos.



that the backgrounds of those policies are discriminatory, as long as they are based on nationality to distinguish between individuals. Due to that, one contradiction arises: despite some forms of discriminatory behavior are forbidden to individuals, one of those forms is allowed to the state. From this viewpoint, anti-discriminatory policies can be understood as measures directed to manage that monopoly on the right to discriminate.

Palabras clave: políticas de inmigración, discriminación, tecnocracia, eficiencia, nuevo racismo

Keywords: immigration policies, discrimination, technocracy, efficiency, new racism

INTRODUCCIÓN

El presente artículo se estructura en cuatro secciones. En la primera sección, se expone la evolución en la relación entre políticas de inmigración y discriminación, y cómo se ha legitimado el ejercicio de esa discriminación, con especial atención a la época actual. Discriminar resulta socialmente útil. En la segunda sección, se define el concepto de racismo, para luego proponer una graduación en sus manifestaciones, con un corte entre los niveles de menor intensidad, en que el racismo se reduce a manifestaciones sociales más o menos dispersas, y los niveles de mayor intensidad, en que el racismo se ha articulado social y también políticamente. Aquí se defiende que los partidos mayoritarios, mediante las llamadas políticas contra la discriminación racial y étnica tendrían como objetivo contener las manifestaciones racistas en los niveles inferiores, aunque no eliminando el fenómeno. En la tercera sección, se ahonda en la lógica del discurso político legitimador de la discriminación, pero constreñido en sus manifestaciones menos intensas, a partir del análisis de dos elementos que considero claves: el eficientismo y la teoría utilitarista de la elección racional. La presunción subyacente es que el estado es capaz de controlar y modular la intensidad de las actitudes discriminatorias. Finalmente, en la última sección, se pone en entredicho esa presunción. Surge, así, el peligro de que esas manifestaciones discriminatorias de baja intensidad, aceptadas e incluso alentadas por la clase dirigente, se transformen en abiertamente racistas y/o xenóforas.

1. PODER DE DISCRIMINACIÓN

Conviene, en primer lugar, establecer qué se entiende por “políticas de inmigración”. Respecto a los objetivos a alcanzar, éstos han sido de carácter



económico, es decir, dependientes de las necesidades de la economía nacional y, en especial, del mercado de trabajo, o bien de carácter político, como la seguridad, el orden y la cohesión social¹. La consecución de este segundo tipo de objetivos, se relaciona actualmente con dos fenómenos de distinta índole: por un lado, la inclusión social mediante el estado del bienestar; por otro lado, la homogeneidad de la comunidad política. Por su objeto, las políticas de inmigración se componen de dos grandes esferas: una que regula la entrada, condiciones de permanencia y salida de personas a través del control fronterizo de personas (“políticas de frontera”); otra que regula los derechos y deberes de las personas extranjeras una vez se hallan dentro del territorio nacional (“políticas de integración”). Por sus destinatarios, las políticas de inmigración se dirigen a personas extranjeras que desean entrar o salir del país, o bien se encuentran o residen en él. En cambio, las demandas sociales a las que se pretendería atender no son, ni única ni principalmente, la de los colectivos de inmigrantes, especialmente en las políticas de frontera.

Esta definición requiere de algunas aclaraciones. En primer lugar, dentro de las políticas de frontera se incluye la regulación sobre las condiciones de permanencia, pues están en relación con el control del flujo de salida; en caso de incumplimiento de alguna de las condiciones, entonces una de las sanciones es la expulsión del territorio. Así pues, el criterio para distinguir entre las políticas de frontera y las políticas de integración consiste en que, en éstas últimas, el incumplimiento de la normativa no conlleva la sanción de expulsión. En segundo lugar, esta definición reduce su ámbito de aplicación a las migraciones internacionales, aquellas en que, visto desde el estado receptor, el inmigrante es considerado como extranjero. Finalmente, dentro de lo que se han denominado “políticas de integración” se incluyen tanto las políticas multiculturalistas, como también las asimilacionistas o las segregacionistas. El tema de fondo en todas esas políticas es el mismo: cómo gestionar las diversas identidades comunitarias, los conflictos entre comunidades y el mantenimiento del orden social.

¹ Sobre este tema puede leerse J. DE LUCAS, “La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los derechos humanos en las políticas de inmigración”, *Isegoría*, núm. 26, junio 2002, pp. 59-84; J. DE LUCAS, “Algunas tesis sobre el desafío que plantean los actuales flujos migratorios a la universalidad de los derechos humanos”, en I. CAMPOY. (ed.), *Una discusión sobre la universalidad de los Derechos Humanos y la inmigración*, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 59-128, así como a A. SOLANES, “La apertura selectiva: nacionalidad y mercado frente a la movilidad humana”, en J. DE LUCAS y A. SOLANES (eds.), *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 67-96.

Partiendo de esta definición, en esta primera sección se pretende analizar la relación entre discriminación y políticas de inmigración.

1.1. Los modelos de discriminación

En una acepción neutra, discriminar significa sencillamente clasificar un conjunto de objetos conforme a algún criterio. Se entiende que se produce una discriminación negativa cuando, de acuerdo con un determinado criterio, se clasifican bajo categorías distintas objetos que deberían pertenecer a la misma. Esa categorización teórica es relevante en el ámbito práctico en la medida en que tenga como objetivo generar un trato desigual entre objetos que deberían ser tratados igualmente. En lo que a las personas se refiere, el trato desigual se traduce en el desigual reconocimiento de derechos o en la efectividad de su ejercicio².

Se pueden distinguir tres criterios de discriminación a la hora de categorizar a los seres humanos. Esos criterios dan lugar, a su vez, a tres modelos que divergen entre sí respecto al fundamento en el reconocimiento de derechos a las personas por parte de los estados, y respecto a cuándo se considera que se ha producido una discriminación negativa.

Un primer modelo afirma la igual condición de todas las personas, en tanto que seres humanos. Conforme a ello, a aquellos seres vivos que caigan dentro de esa categoría les corresponde el reconocimiento de una serie de

² Un análisis del concepto de 'discriminación' se puede hallar en G. MALGESINI; C. GIMÉNEZ, "Discriminación", en G. MALGESINI y C. GIMÉNEZ, *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Catarata, Madrid, 2000, pp. 119-126. Para un enfoque desde el concepto de igualdad, con el cual está ligado, pueden leerse los siguientes trabajos: 1) M.J. AÑÓN, *Igualdad, diferencias y desigualdades*, Distribuciones Fontamara, México D.F., 2001; 2) A. RUIZ MIGUEL, "Discriminación inversa e igualdad", en A. VALCÁRCEL (comp.), *El concepto de igualdad*, Pablo Iglesias, Madrid, 1994; 3) A. RUIZ MIGUEL, "Concepto y concepciones de la igualdad", en V. ZAPATERO (coord.), *Horizontes de la filosofía del derecho: homenaje a Luis García San Miguel*, Alianza ed., Madrid, 2002, vol. 1, pág. 671-700; 4) E. CARMONA, "El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista de estudios políticos*, núm. 84, pág. 265-286, 1994; 5) F.J. LAPORTA, "Problemas de la igualdad", en A. VALCÁRCEL (comp.), *El concepto de igualdad*, Pablo Iglesias, Madrid, 1994, pp. 65-76; 6) N. BOBBIO, "Igualdad", en N. BOBBIO, *Igualdad y libertad*, trad. P. Aragón, Paidós, Barcelona, 1993, pp. 53-96 [introducción de G.. Peces-Barba]; 7) J. DE LUCAS, *Europa: ¿convivir con la diferencia? Racismo, nacionalismo y derechos de las minorías*, Tecnos, Madrid, 1992; 8) J. DE LUCAS, "La igualdad ante la ley", en E. GARZÓN VALDÉS y F.J. LAPORTA (eds.), *El derecho y la justicia*, Trotta, Madrid, 1996, pp. 493-500.

derechos. Bajo este enfoque universalista, el único rasgo relevante respecto al ser de las personas para el reconocimiento de derechos es el de ser humano. Ello invalida cualquier otra distinción que se pudiera realizar en base al ser de la persona, pues toda asignación de derechos conforme a cualquier otra propiedad supondría tratar desigualmente lo que es igual. Precisamente porque estos derechos dependen de lo que uno es, es decir, de aquello que permanece, se consideran inalienables e indisponibles, de forma que su contenido no debería poder ser alterado por ningún poder político en función de las circunstancias. Sean cuales sean éstas, esos derechos deben ser respetados. Las categorizaciones aceptables entre personas son aquellas que se basan en lo que las personas hacen. Así, por ejemplo, resulta legítimo clasificar y discriminar a las personas según sus capacidades para desarrollar una actividad, o si con sus actos han cometido o no un delito.

Un segundo modelo defendería la legitimidad de la discriminación entre personas de acuerdo con algún criterio que se considerara relevante como, por ejemplo, el color de la piel, la etnia, la religión, el género, etc. Estas características se identificarían con rasgos sustanciales de la persona, de manera que, en adecuación al principio de tratar igual lo que es igual y diferente a lo que es diferente, los miembros de los distintos colectivos deberían ser tratados de diferente forma. Como se verá más adelante y en lo que hace referencia a la raza, la ciencia racista habría pretendido dar cuenta precisamente de la significatividad de ese criterio para explicar diferencias entre las personas. De nuevo, lo que las personas son determina los derechos que le deben ser reconocidos, pero ahora lo relevante no es el mero hecho de ser humano. Finalmente, dado que ese criterio se emplearía para generar estatutos jurídicos distintos para cada colectivo, éstos quedarían ordenados jerárquicamente conforme a ese mismo criterio según el conjunto de derechos reconocidos a cada uno. En su versión más extrema, se llegaría a negar el reconocimiento de derecho alguno a ese colectivo, incluido el derecho a la existencia. Pero, habitualmente, no se pretende el exterminio del otro, sino situar al grupo perjudicado al servicio de los intereses del grupo privilegiado. Esto sucede gracias a que lo que la persona discriminada tiene derecho a hacer está condicionado por el colectivo al cual pertenece esa persona.

Tanto en un caso como en el otro, las circunstancias no se tienen teóricamente en cuenta a la hora de fundamentar los derechos que le deben ser reconocidos a una persona por parte del estado. Y es que ese reconocimiento de derechos remite en su fundamentación a lo que la persona es: bien al he-



cho mismo de ser persona sin más consideraciones, o bien a la posesión de algún rasgo considerado significativo.

Conviene distinguir un tercer modelo basado en el criterio de la nacionalidad. De acuerdo con este criterio, las personas son clasificadas por lo que son (igual que los dos modelos anteriores), ya que la atribución de la nacionalidad depende de las leyes que el estado haya aprobado, y no de lo que las personas hacen. Pero en cuanto consecuencia de un mero acto jurídico estatal, ese atributo de ser nacional no determina las capacidades de los miembros de las diversas comunidades. En ese sentido, sólo resulta explicativa si se identifica la nacionalidad con otros rasgos que no remiten a un mero acto jurídico. Por sí sola, lo que esa clasificación determina es el conjunto derechos y obligaciones que el estado establece para cada categoría, pero sin que ese trato distinto se justifique en algún rasgo intrínseco de las personas. En ese caso, la justificación del trato discriminatorio debe buscarse en determinados bienes colectivos que el estado mismo es responsable de garantizar a su comunidad.

Cada uno de estos modelos guarda ciertas similitudes, pero también diferencias respecto a los otros. Aunque el fundamento del reconocimiento de derechos varíe, en la práctica el segundo modelo (en su versión no extrema) y el tercero coinciden en legitimar la instrumentalidad de las personas, en base a lo que ellas son. En el tercer modelo, evidentemente, la posibilidad de modulación es considerablemente mayor. En la medida en que los extranjeros se valoren según su utilidad, cabe que éstos sean subclasificados según lo que hacen, creando estatutos jurídicos diferenciados dentro del colectivo mismo de inmigrantes. Se puede dar el caso, incluso, de que se favorezca a determinados colectivos de extranjeros por encima de los nacionales³. El primer modelo, en cambio, permite la instrumentalización únicamente a partir de las clasificaciones basadas en lo que las personas hacen. Por otro lado, su carácter universalista dificulta la posibilidad de justificar mutaciones en el estatuto de los colectivos discriminados.

En la práctica, ninguno de esos modelos suele emplearse en solitario para configurar las políticas de inmigración, sino que varios criterios suelen combinarse. Caben al respecto tres matizaciones. Primera: el criterio univer-

³ En nuestro país se da un caso con la llamada “Ley Beckham”, que hace referencia al régimen fiscal especial aplicable a los trabajadores desplazados a territorio español, regulado actualmente en el artículo 93 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.



salista resulta incompatible con los criterios particularistas del segundo modelo. Segunda: el modelo universalista establece límites al ámbito legítimo de instrumentalización de las personas por su nacionalidad; en cambio, los criterios racistas o de otra índole pueden confundirse con el de nacionalidad, reforzando la legitimación del trato desigual dado a nacionales y extranjeros. Tercera: sea cual sea la combinación, el empleo del criterio de la nacionalidad es consustancial a esas políticas.

Conviene añadir que la condición de posibilidad para que las políticas de inmigración resulten discriminatorias radica precisamente en el empleo de ese criterio. Así, por ejemplo, respecto al derecho de movimiento, las personas tienen el derecho de entrada al país del cual se es nacional, y de salida de cualquier estado. Correlativamente, los estados tienen el deber de permitir la salida de cualquier persona, sin poder distinguir según su nacionalidad, pero únicamente respecto a sus nacionales tiene el deber de permitir la entrada a su territorio. Conviene también destacar que no es inusual que esa clasificación según la nacionalidad se relacione simultáneamente con otros criterios. En este sentido, la raza, la religión o la etnia suelen vincularse con la nacionalidad de la persona. La cuestión, entonces, radica en determinar cuál el núcleo de derechos considerados indisponibles por parte del estado (conforme al primer modelo), y cuáles pueden ser modulados y de acuerdo con qué criterio (universalista o no).

Finalmente, vale la pena resaltar que es inherente a las políticas de inmigración el generar situaciones de irregularidad, pues la existencia de una norma que regula conductas implica la posibilidad de su incumplimiento⁴. Las consecuencias son el no otorgamiento de aquellos derechos que, no considerándose universales y de obligado respeto para los estados, están vinculados a la entrada conforme a la normativa vigente. En ese sentido, la entrada irregular puede contemplarse como otra manera de modular los derechos de los extranjeros a través del criterio de la nacionalidad.

1.2. Evolución de las políticas de inmigración como políticas discriminatorias

Si se hace un repaso a la evolución de las políticas migratorias a la luz de los modelos empleados, se pueden distinguir dos grandes etapas.

⁴ A. SOLANES, "La irregularidad que 'genera' la Ley de Extranjería: un factor a tener en cuenta en una futura reforma", *Revista de derecho migratorio y extranjería*, núm. 4, 2003, pp. 125-139.

En un primer momento, comprendido entre la segunda mitad del siglo XIX hasta finales de la segunda guerra mundial, el criterio de la nacionalidad se conjugaba de manera usual con el de la raza. Raza y nacionalidad se confundían. Es más, en muchas ocasiones la nacionalidad de la persona determinaba que a una persona se la incluyera en una categoría racial u otra⁵. Pero aunque la nacionalidad se usara para determinar la pertenencia a un grupo racial, paradójicamente, lo que legitimaba el trato diverso según la nacionalidad era precisamente el criterio de la raza. Que la categoría de “raza” fuera comúnmente empleada, se debía a que ésta se aceptaba, casi sin discusión académica alguna, como científica. En ese sentido, se usaba como factor explicativo de la diferencia en las aptitudes entre personas y grupos y, en los casos más omnicomprendivos, de la evolución histórica de las diversas comunidades raciales. La citada frase de Disraeli: «*All is race; there is no other truth*» (“Todo es raza; no hay ninguna otra verdad”), pondría de manifiesto la importancia que llegó a tener ese concepto. Según esos análisis históricos, la raza daría cuenta de las diferencias en las capacidades físicas, intelectuales y morales de sus miembros, lo cual explicaría el mayor desarrollo científico-tecnológico, económico, social y cultural. De esta manera, se explicarían los dispares resultados alcanzados por las distintas sociedades. Desde esta concepción, las ciencias biológicas tendrían un mayor grado explicativo que las ciencias sociales; es decir, lo social se explicaría mediante lo racial. Lo cultural (o étnico) y lo económico estarían entre sí relacionados a través de la adscripción racial de las personas. Puestas estas premisas, la categorización de las personas extranjeras según su pertenencia racial o étnica no estaba deslegitimada ni científica, ni políticamente. Es más: dadas esas premisas y si el objetivo era garantizar el progreso, resultaba obvia la necesidad de aplicar criterios de selección racial en las políticas de inmigración, para lo cual era necesario previamente clasificarlas y categorizarlas.

En esta fase, los estados receptores de inmigración se limitan a aquellos países de reciente formación, como los Estados Unidos, Canadá, Australia o

⁵ Sobre este tema, y también sobre cómo perdura esa confusión, si bien reformulada en la pareja etnia-nacionalidad, incluso con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se pueden leer las siguientes obras: 1) N. MacMASTER, *Racism in Europe*, Palgrave, Hampshire, 2001. 2) B. BOWLING y C. PHILLIPS, *Racism, crime and justice*, Longman, Essex, 2002; 3) A.M. LÓPEZ SALA, *Inmigrantes y estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Anthropos, Rubí, 2005. A través del criterio de la nacionalidad, la actividad pública halla una manera de racializarse o etnicarse.



Argentina, entre otros. Por su parte, el viejo continente se caracteriza por continuar siendo una área emisora e inmersa en una competición imperialista entre estados. La inclusión de motivos racistas en la regulación jurídica de los estados europeos guarda relación básicamente con ese contexto. En lo que aquí interesa, Europa nutre de inmigrantes extranjeros blancos, con sus valores culturales blancos de laboriosidad y eficiencia, que son los deseados por esos estados receptores dominados por blancos. En cuanto a las políticas de integración, éstas consistían principalmente en políticas de corte segregacionista, consecuencia de la voluntad de mantener la pureza de la raza.

Pese a que en el período de entreguerras surgieron algunas voces discrepantes, la mayoría de las comunidades científicas continuaron comulgando con paradigmas racialistas hasta finalizada la segunda Guerra Mundial. Tras ésta, la gran mayoría de estados fueron eliminando los criterios raciales en la configuración de sus políticas de inmigración. ¿Significa este cambio que se haya desvinculado el progreso social y cultural del progreso tecnológico y económico? Pienso que la respuesta es negativa. El avance en la realización del proyecto ilustrado, entendido como la implantación y predominio de la racionalidad científica como valor cultural, sigue considerándose dependiente de que el conocimiento científico configure y transforme la realidad, incluida su dimensión social. Y a la inversa, ¿se ha desvinculado el progreso tecnológico y económico del origen cultural? Diría que tampoco. Lo que ha sucedido es que las diferencias culturales que explicarían el desigual desarrollo tecnológico ya no se explican por remisión a las ciencias biológicas. Pero ese avance seguiría teniendo como condición indispensable el que la racionalidad científica se configure como un valor pilar de la sociedad. Con todo, aunque se eliminan formalmente las clasificaciones por motivo de la raza o la etnia en las políticas de inmigración, la identificación popular entre esos criterios con el criterio de la nacionalidad, el cual continúa considerándose aceptable, persiste.

Así pues, con la desacreditación de la relación causal entre rasgos raciales y rasgos culturales, se considera injustificable para la consecución de los objetivos políticos y económicos el empleo de criterios explícitos de selección étnica o racial. La pertenencia racial y el desarrollo económico se desvinculan. Pero la creencia en que el mantenimiento del orden social está relacionado con la homogeneidad cultural perdura, sólo que para preservarla o alcanzarla no se pueden ya explicitar en políticas abiertamente racistas. ¿Cómo se pueden justificar unas políticas de inmigración integrales en este



nuevo contexto? Como se verá más adelante, la discriminación según la nacionalidad va a resultar el recurso para poder seguir entrelazando ambos objetivos.

En esta nueva fase, el norte de Europa deja de ser un área emisora de migrantes, para convertirse en demandante y receptora. Ahora, el origen de las migraciones se desplaza de manera creciente a los estados menos desarrollados económicamente.

Hasta la crisis del 73, el concepto rector de las políticas migratorias pasa a ser el "*guest-worker*". La confianza en las políticas de pleno empleo condujo a políticas de apertura, pero en base a la creencia en el carácter temporal de la inmigración, por lo cual no se acompañaron con la implementación de políticas de integración. La contribución de los inmigrantes al crecimiento económico y al estado del bienestar permitía que la cuestión de la cohesión social quedara velada y aparentemente solventada mediante aquella creencia en el carácter temporal de la población inmigrada. Se podría decir que el carácter temporal o no servía como criterio de segregación entre la comunidad autóctona y las restantes, de forma que la primera podía permanecer aparentemente intacta y sin sentirse violentada, pese a la presencia en el mismo espacio de otras comunidades. Bajo esas premisas y mientras la inmigración resultara beneficiosa para la marcha de la economía, los conflictos culturales fueron de poca importancia. En otras palabras, pese a que el discurso netamente xenófobo y racista estuviera política y socialmente desautorizado, las prácticas sociales discriminatorias pervivían a través de la instrumentalización de la población inmigrada conforme a una doble lógica: exclusión de la pertenencia a la comunidad; desigualdad en las relaciones sociales.

Con la crisis del 73 y el fin de las políticas de pleno empleo, las políticas de acceso se restringieron, acompañándose de medidas que incentivaban el retorno al país de origen. El escaso éxito que tuvieron puso en evidencia lo erróneo de la creencia en la temporalidad de su estancia. Como consecuencia, la percepción respecto a la inmigración cambia. Si el carácter de su estancia no es temporal, entonces significa que es permanente. Y si es permanente, la comunidad autóctona no puede seguir considerando que su estancia no afecta a su comunidad. Ante esa situación, las opiniones acerca del excesivo número de inmigrantes se extienden. El resultado final es el resurgimiento, aparentemente de la nada, de movimientos políticos xenófobos y racistas, así como de conflictos étnicos y raciales en la década de los 80.



Ante esta situación, la respuesta de los partidos políticos tradicionales ha ido en una doble dirección: por un lado, se han impulsado políticas de integración y de lucha contra el racismo y la xenofobia, con el objeto de combatir la emergencia de esos movimientos. Por otro lado y como respuesta a la coyuntura económica y a la demanda social en ese sentido, las políticas de frontera se han ido endureciendo cada vez más, provocando, entre otras cosas, un aumento en el número de extranjeros en situación de irregularidad.

1.3. La justificación de las políticas de inmigración

En la evolución de las políticas de inmigración que se acaba de presentar, eficiencia y discriminación están relacionadas. Lo que varía es la manera cómo se concibe esa relación. En la primera, la raza explica las diferencias existentes en el desarrollo cultural y económico de los estados-nación, de manera que preservar su segregación y el dominio de la raza superior sobre las inferiores se convierte en un objetivo político primordial. En la segunda, el desarrollo económico se concibe meramente como el resultado de la correcta distribución de los factores de producción, entre los cuales se cuenta la fuerza de trabajo. La regulación de los derechos de los inmigrantes extranjeros debería ser un instrumento para propiciar un mayor ajuste de ese factor. Como ya se ha visto, en el momento actual la segunda posición predomina. El racismo como ideología ha quedado desacreditado científica, política y moralmente. El elemento común en ambos momentos radica en que la eficiencia se esgrime como un objetivo político a alcanzar. Pero si en la primera época se entendía como una consecuencia de las políticas discriminatorias racistas, ahora en cambio la eficiencia se comprende como la causa que justifica la discriminación según el criterio de la nacionalidad. En adelante, me centraré en cómo se legitiman actualmente las actitudes discriminatorias contra la población extranjera, tanto por parte del estado, como de la sociedad de acogida.

Los estados se reconocen el monopolio del derecho a discriminar según algún rasgo del ser de las personas. Esto sucede especialmente cuando ese derecho incluye en su contenido el ejercicio de la violencia. Los posibles derechos que se otorguen a los particulares son, si acaso, una concesión de ese derecho que el estado se atribuye con exclusividad.

Desde la perspectiva del estado, la posesión del derecho a discriminar implica disponer de la capacidad para variar los derechos reconocidos a las

personas (y con ello sus obligaciones). Esa capacidad de modulación se incrementa si no está limitada por criterios universalistas, ni, en el extremo opuesto, por alguno de los criterios particularistas del segundo modelo⁶.

El origen y la fundamentación del actual derecho monopólico a discriminar probablemente ha de buscarse en la aparición del estado-nación y el mito de la homogeneidad de su población. Pero aquí el interés se dirige hacia cómo se legitima el ejercicio de ese derecho a discriminar que el estado se atribuye a sí mismo. O preguntado de otra manera, cuál es el alcance legítimo de ese derecho a discriminar. La adopción del criterio universalista confiere una legitimación moral, pero, hasta donde éste alcance, imposibilita el ejercicio de cualquier tipo de discriminación basado en el ser de las personas. Por su parte, la adopción de algún criterio particularista legitima la discriminación, pero restringe la capacidad de modulación, dada la propensión a concebirlos de manera determinista.

A mi entender, el discurso eficientista pretende legitimar la discriminación ejercida a los extranjeros en las políticas de inmigración. La persecución del crecimiento económico se emplea como argumento para justificar la regulación del acceso al mercado laboral de la población extranjera. No se niega que puedan existir otros fines, pero éstos se velan detrás del discurso legitimatorio de la eficiencia. En principio, es legítimo discriminar sólo si resulta útil para la consecución del fin social del crecimiento económico.

Desde la perspectiva de la población nacional, discriminar conlleva, consciente o inconscientemente, la expectativa de recibir un trato que se percibe como privilegiado y beneficioso respecto a las personas discriminadas.

El monopolio estatal del derecho a discriminar no impide necesariamente que unas personas no puedan discriminar a otras sin que el estado lo penalice. En ese sentido, pienso que se pueden distinguir dos posibilidades. La primera haría referencia a lo que se denominaría “racismo cotidiano”⁷, el cual tiene lugar en las interacciones personales más ordinarias y que se tienen por normales y aceptables en la práctica social. En muchas ocasiones, no se ve la necesidad de que el derecho entre a regular esas situaciones. La segunda sería la discriminación que las personas pueden ejercer de manera indirecta a través del estado, en tanto que a éste sí se le considera legitimado.

⁶ Sobre el carácter instrumental de las políticas de inmigración, ver J. DE LUCAS y A. SOLANES, op. cit.

⁷ T.A. VAN DIJK, *Ideología y discurso*, Ariel, Barcelona, 2003.



Cada una de esas dos posibilidades se corresponde con dos direcciones en las demandas sociales por parte de los nacionales a sus estados. Una primera demanda consistiría en que el estado no intervenga en favor de la población inmigrada, lo cual aboca a que prácticas discriminatorias, pero socialmente aceptadas, continúen regulando las relaciones interpersonales, por ejemplo, en temas fundamentales como el acceso al mercado laboral o a la vivienda. Esta remisión al *laissez-faire* tiene lugar respecto a la población inmigrada residente, esto es, en el ámbito de lo que he denominado las políticas de integración. Una segunda demanda consistiría en exigir, ahora sí, que el estado intervenga y ejercite su derecho a discriminar.

Así pues, el derecho monopólico a discriminar del estado no implica que su ejercicio también sea ejercido monopólicamente. En ese sentido, la sociedad de acogida dispone de canales formalmente legitimados. En consecuencia, aunque el discurso abiertamente racista haya caído en el descrédito, ciertas prácticas racistas pueden perdurar y velarse tras discursos que legitiman la discriminación y que están social y políticamente aceptados. La distinción entre discurso y práctica sirve de eje conductor de la siguiente sección.

2. (MEDIDAS CONTRA) EL RACISMO Y LA XENOFOBIA

Miles sostiene que, en el estudio del racismo, se pueden distinguir actualmente dos grandes tendencias⁸. Una primera corriente considera que el término de “raza” es científicamente válido como concepto sociológico, si bien su conceptualización habría ido modificándose. El racismo consistiría en aquella ideología que, pervirtiendo interesadamente el uso y significado científico del término, establece un nexo causal injustificado entre raza y desarrollo social y cultural. De esta forma, la delimitación de la ideología racista se busca en su contenido. Desde este enfoque, el racismo consiste esencialmente en el mantenimiento de un determinado discurso, de manera que, con la desacreditación también científica de esa conexión, el racismo como fenómeno habría también desaparecido. El concepto de “racismo” es, si acaso, el que habría quedado obsoleto.

Una segunda corriente mantiene, en cambio, que la categoría de “raza” es un concepto pseudocientífico. La ciencia racista sería el producto de la vo-

⁸ R. MILES, “Racism as a concept”, en M. BULMER y J. SOLOMOS (eds.), *Racism*, Oxford University Press, New York, 1999, pp. 344-354.

luntad de racionalización y legitimación de prácticas sociales discriminatorias. La peculiaridad del racismo respecto a otras prácticas discriminatorias se localizaría en el carácter determinístico del discurso legitimador de la diferencia, y no tanto en el empleo de la categoría concreta de “raza”. En coherencia, con el descrédito de las teorías que emplean esa categoría sólo se habría acabado con un determinado discurso legitimador de ese tipo de prácticas, pero no con el fenómeno racista en toda su extensión. Dicho ahora en afirmativo, para este planteamiento es posible mantener prácticas racistas sin que el discurso legitimador haga referencia a la distinción racial de las personas. La condición para calificar una práctica social como racista es que dicho discurso apele para justificar un trato discriminatorio al carácter determinístico de la pertenencia a un determinado grupo⁹. Personalmente me posiciono en esta segunda corriente, si bien convendría algunas puntualizaciones. Para no desviarme del tema del trabajo, únicamente haré una precisión: además de por el determinismo, las relaciones entre grupos están marcadas por la posición de superioridad que uno de ellos se otorga a sí mismo.

Otra clasificación propuesta es la que distingue entre “viejo racismo” y “nuevo racismo”. El “viejo racismo” se define por considerar que las personas de otras razas son inferiores por ese mismo motivo. Lo que la persona es determina qué es capaz de hacer y cómo se la debe tratar. El “nuevo racismo”, en cambio, se caracteriza por considerar a todas las personas inicialmente iguales, pero rasgos adquiridos culturalmente crearían diferencias entre los miembros de los distintos colectivos étnicos. Esas diferencias se concebirían, aparentemente, como superables. Pero, entonces, para la segunda corriente no cabría hablar propiamente de racismo. Sólo se podrían calificar de racistas cuando esas diferencias se consideraran insuperables, supuesta la imposibilidad de la persona para variar sus valores culturales. Pero creo no hay que precipitarse en aceptar esa conclusión. De nuevo hay que distinguir entre el discurso y la práctica.

Virtanen y Huddy se sirven de esa distinción para analizar cuáles son y cómo se justifican las demandas sociales de los autóctonos respecto a la población residente inmigrada¹⁰. El planteamiento del “nuevo racismo” pre-

⁹ J. REX, “The concept of race in sociological theory”, en M. BULMER y J. SOLOMOS (eds.), *Racism*, Oxford University Press, New York, 1999, pp. 335-343.

¹⁰ S.V. VIRTANEN y L. HUDDY, “Old-fashioned racism and new forms of racial prejudice”, *The Journal of Politics*, vol. 60, núm. 2, 1998, pp. 311-332.

tende invertir la imagen del colectivo de inmigrados extranjeros como históricamente discriminado. En su lugar, se le transforma en un colectivo privilegiado por el estado, pues gracias a éste evita someterse a la lógica del mercado de recibir según los propios méritos, mientras la población autóctona sí está regida por ella. De esta forma, el trato igualitario exige, no ya políticas positivas específicas para colectivos de extranjeros por parte del estado, sino su no intervención. Con ello se elude la acusación de xenofobia o racismo: el problema se traslada a que, si acaso, el inmigrante no quiere integrarse.

El nuevo racismo se desplaza del discurso racial al discurso étnico. Gracias a este desplazamiento, el innegable determinismo del criterio racial es reemplazado por un criterio más ambiguo, permitiendo tanto un discurso netamente determinista, como una presentación no esencialista. En este segundo caso, ese discurso se construye a partir de las siguientes premisas: 1) la sociedad de acogida no es racista ni xenófoba; 2) aunque el aprendizaje cultural tenga una función relevante en la conformación de nuestras creencias y valores, ese proceso de aprendizaje sería ininterrumpido, de manera que esas creencias y valores se podrían ir modificando a lo largo de la vida; 3) si el que viene no consigue integrarse, se debe a que él no quiere, aunque pueda. En base a ese discurso, 1) se exige al estado que no dificulte su integración con políticas diferenciales para esos colectivos; y 2) se justifica la discriminación existente en la práctica social, en tanto que consecuencia de la no voluntad del inmigrante de querer integrarse. Lo cuestionable en este planteamiento es que la discriminación existente en las prácticas sociales no se perciba como el punto de partida en las relaciones interpersonales, en lugar de un mero punto de llegada, de manera que el discurso no sea únicamente una forma de velar prácticas racistas.

La consideración separada entre discurso y práctica social permite comprender el racismo como un fenómeno escurridizo y que se manifiesta de formas diversas y con distintas intensidades. A este respecto, me sirvo de la gradación ideada por Wieviorka¹¹. En el grado más bajo se encontraría el “infrarracismo”, en que las manifestaciones son desarticuladas y de baja intensidad, pues se consideran como socialmente inadmisibles. Pese a ello, determinadas expresiones de lo que anteriormente se ha denominado “racismo cotidiano” caben perfectamente dentro de este grado, como formas

¹¹ M. WIEVIORKA, *El espacio del racismo*, trad. Isidro Chias, Paidós, Barcelona, 1992.

extendidas, aunque no asumidas como tales, de racismo. En un segundo grado, que el autor denomina “racismo fragmentado”, existiría una cierta articulación de opiniones e ideas mantenidas por un sector no mayoritario de la población, pero suficientemente populares como para superar la sensación de que esas opiniones generan un inmediato rechazo social. Como consecuencia, las manifestaciones se vuelven más abiertamente xenófobas y/o racistas y la violencia se vuelve más frecuente. En un tercer grado, las opiniones y actitudes xenófobas y/o racistas serían compartidas por un sector significativo de la sociedad, el cual habría conseguido articularse a través de movimientos políticos, confiriéndole unidad de pensamiento y acción. Finalmente, el último grado se alcanzaría cuando esos movimientos políticos se hacen con el poder estatal, que pasa a organizarse y a actuar conforme a principios racistas.

En los dos primeros grados, los prejuicios y las actitudes xenófobas o racistas están restringidas a la esfera de las relaciones sociales. Cuanto más bajo es el grado, mayor es la divergencia entre el discurso que legitima la discriminación y las prácticas sociales discriminatorias. En ese sentido, los discursos legitimatorios eluden remitirse a criterios deterministas. Haber alcanzado los grados tercero y cuarto significa que el racismo y/o la xenofobia han conseguido articularse políticamente. En estos grados, discurso y práctica convergen. El racismo se explicita y se vuelve central en el discurso legitimatorio de la conducta discriminatoria.

Teniendo en cuenta la centralidad otorgada a la xenofobia y/o el racismo en el ideario de un partido político, éstos pueden separarse en dos tipos: 1) aquellos en que los planteamientos xenófobos son o bien encubiertos, o secundarios y subordinados a otros valores que se priorizan; 2) aquellos otros partidos en que los discursos xenófobos y/o racistas son el eje central de dicho ideario. En el primer tipo, las actitudes xenófobas y racistas intentan mantenerse dentro de los dos primeros grados. Estos pueden mantener políticas de facto discriminatorias para los extranjeros, sin que por ello sean calificados como partidos xenófobos y/o racistas, pues tanto las políticas de integración, como de frontera se justifican en base al valor de la eficiencia.

Los segundos surgen cuando se ha alcanzado ese tercer grado. En éstos últimos, la xenofobia y/o el racismo ocupan un lugar central. En este tipo cabe incluir aquellas posturas en que el viejo y el nuevo racismo confluyen. Así, por ejemplo, Sartori distingue sin más matices entre tipos de extrañeza, superables e insuperables. Según este autor, habría cuatro tipos de criterio



para determinar el grado de diferencias con el otro: 1) lingüísticos; 2) de costumbres; 3) religioso; 4) étnico. A partir de esta tipología, el autor considera como evidente que «las dos primeras se traducen en “extrañezas” superables (si las queremos superar); las dos segundas, en cambio, producen “extrañezas” radicales»¹². Las demandas sociales derivadas de este planteamiento respecto a las “extrañezas superables” exigirían que el estado no facilitara su mantenimiento; respecto a las “extrañezas radicales”, se demandaría la intervención estatal para el cierre de fronteras.

En la actualidad, la mayoría de los partidos políticos mayoritarios tradicionales habría que ubicarlos dentro del primer tipo. Éstos, si por un lado justifican el ejercicio y legitimación del derecho del estado a discriminar, al tiempo intentan evitar que discursos abiertamente xenófobos o racistas dominen el debate político. En la búsqueda de ese equilibrio inestable, el discurso de la eficiencia juega un papel central: en primer lugar, justificaría las medidas discriminatorias ejercidas en perjuicio de la población inmigrada, justificación que la población autóctona hace suya y que esgrime para justificar su propia conducta discriminatoria; en segundo lugar, velaría esa misma discriminación ejercida tras el discurso de la necesidad de ser eficiente, intentando contener manifestaciones abiertamente xenófobas o racistas. Es el discurso del “yo no soy racista, pero...”, y yo añadiría: “sí realista”. Sea como sea, ahí es donde encajarían las medidas contra el racismo y la xenofobia: en la voluntad de contención de las manifestaciones xenófobas y racistas que la propia actividad del estado alienta. No se trata de erradicar, sino de controlar y contener esas actitudes dentro de los niveles 1 y 2, y también de gestionarlas según requiera la coyuntura política y económica.

La cuestión, entonces, radica en saber cómo se articula ese discurso legitimatorio basado en la economía que emplean los partidos políticos tradicionales. Una vez se haya dilucidado este asunto, será posible extraer algunas conclusiones.

3. TECNOCRACIA Y POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

La creencia en que los intereses y las demandas sociales pueden ser alterados por la élite dirigente implica defender que los valores sociales se confi-

¹² G. SARTORI, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, trad. M.A. Ruiz de Azúa, Taurus, Madrid, 2001, pp. 108.

guran de arriba a abajo. Bajo esta concepción, la sociedad carece de una dinámica autónoma de la esfera política, sino que las masas gobernadas necesitan de dirigentes que les guíen y articulen sus intereses. Esa teoría sobre las relaciones entre clase dirigente y sociedad gobernada sólo tiene sentido en estados modernos, en que el grado de concentración del poder político y de organización burocrática posibilita una acción pretendidamente eficaz.

Esa concentración del poder político en las instituciones estatales se ha acelerado desde finales del siglo XIX, gracias a los sucesivos avances tecnológicos. Esos sucesivos avances han permitido que los recursos y el poder de los estados para poder hacer efectivas sus decisiones se hayan incrementado enormemente. Pero si bien es cierto que los estados han ido ganando paulatinamente capacidad de gobierno, simultáneamente también lo habrían ido perdiendo. En este sentido, ese mismo desarrollo ha conllevado que fenómenos que suceden fuera de las fronteras estatales puedan repercutir de manera considerable dentro de las mismas. Así, los estados parecen actuar reactivamente incidiendo sobre las consecuencias sobrevenidas, pero sin capacidad de intervención sobre las causas que impulsarían actualmente las grandes transformaciones políticas, sociales y económicas.

Ese proceso histórico consiste en que la actividad de la economía ha sobrepasado el ámbito de decisiones políticas. Es por ello que el funcionamiento de la economía se puede presentar como autónomo de la actividad estatal y que es, si acaso, esa actividad la que debe adecuarse a la marcha de la economía. En el discurso legitimatorio de las políticas públicas se deben distinguir, pues, tres elementos distintos: un actor, los estados que toman decisiones y legitiman su actuación; y las dos caras del discurso, por un lado, una realidad que se presenta como regulada por sus propias reglas, y, por otro lado, el ámbito en el cual aquellos sí tienen la capacidad para actuar eficazmente, actividad que se legitimaría en base al deber de adaptación a las leyes de esa realidad.

Concretando lo anterior en el caso de las migraciones internacionales se tendría: en primer lugar, un sistema económico cuya dinámica provoca flujos migratorios internacionales de escala global. En segundo lugar, los estados receptores que pretenden dar respuesta mediante sus políticas de inmigración. Estas políticas no deben, cuanto menos, contravenir las normas que rigen el propio crecimiento económico del país que es causa de esas migraciones. Es más, se afirma que esos mismos procesos económicos impulsarán las transformaciones que resuelvan las causas que subyacen en y generan esas migraciones. El desarrollo económico y tecnológico serían, simultáneamente, la causa



y la solución del problema. Pero eso implica que se deben descartar aquellas políticas que pretendan abordar la solución al problema de las migraciones atacando directamente las causas de las mismas, pues irónicamente impedirían su solución. Una segunda implicación sería que, en el interim, las políticas migratorias deben estar subordinadas al objetivo del crecimiento económico. En tercer lugar, la discriminación ejercida por el estado se justifica en base a ese deber de adaptación a la realidad, que constriñe el conjunto de alternativas en políticas de inmigración a aquellas que sean realistas.

A continuación, se profundiza en cada uno de esos elementos que se referirían al sujeto y la lógica del discurso legitimatorio de las políticas de inmigración.

3.1. Organización institucional

Hablar de “discurso legitimatorio” implica que quien pretende legitimar su actuación espera que aquellos a quienes se dirige adopten los argumentos expresados en dicho discurso como válidos.

Respecto a la acción institucional y su legitimación se pueden distinguir dos teorías. La primera concibe la acción institucional como racional, en la medida en que sus acciones se dirigen a la realización de unos determinados objetivos que la definen, mediante el uso instrumental del conocimiento que la ciencia aporta. En cambio, la segunda teoría, denominada “neoinstitucionalismo”, caracteriza la acción institucional como irracional, en la medida en que su actividad no va dirigida a la realización de los mandatos que la definen. Su principal preocupación radica en asegurar su legitimidad, lo cual obtendría básicamente mediante la persuasión de la opinión pública acerca de la eficacia de su actividad¹³.

En esa clasificación se parte de una presunción: el conocimiento científico aporta un saber objetivo acerca de la realidad que posibilitaría el éxito en la consecución de los objetivos planteados. El problema de la acción institucio-

¹³ Esta división está tomada de C. BOSWELL, “The European Commission’s use of research in immigration policy: expert knowledge as a source of legitimation?”, <http://aei.pitt.edu/7709/>, Mayo 2010. Una presentación sintética, pero clara y precisa acerca de las diversas teorías sobre la organización institucional se puede encontrar en el capítulo introductorio de la obra de P. HALL, *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*, Blackwell, Cambridge, 1986. Véase también el artículo de G.P. FREEMAN y A.K. KESSLER, “Political economy and migration policy”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 34, núm. 4, 2008, pp. 655-678.



nal para el neoinstitucionalismo es, precisamente, que las instituciones no guiarían su actividad conforme a la aplicación de conocimientos científicos para la consecución de los objetivos planteados. Se pretendería desvelar con ello, el carácter meramente político de dichas instituciones. Pero no se critica el paradigma de institución que actúa eficaz y racionalmente, gracias a su conformidad con un saber científico-técnico objetivo. Parece partirse de la creencia de que el uso instrumental del conocimiento científico sí resultaría un fundamento sólido para la legitimación del poder político. Así, los diferentes posicionamientos políticos, si mantienen una actitud racional, tendrían que poder ponerse de acuerdo respecto a, al menos, la conveniencia de una organización institucional que tuviera potestad para determinar las mandatos concretos del imperativo tecnológico en unas determinadas circunstancias, así como los medios convenientes, dados unos determinados objetivos.

A mi entender, dicho presupuesto debe ser puesto en entredicho. Los expertos forman parte de comunidades científicas organizadas alrededor de un paradigma compartido. En periodos de conflicto latente, las instituciones están dominadas por alguna de esas comunidades. De esta forma, que una institución adecúe su actividad a criterios de racionalidad instrumental no implica que su conducta resulte necesariamente más eficaz. Y ello porque la eficacia depende, inextricablemente, de lo ajustado a la realidad del paradigma defendido por la comunidad que domina una determinada institución. Se debe distinguir, por lo tanto, entre discurso legitimatorio y realidad. Pero yendo más allá, lo que el experto puede pretender es que sea la realidad la que se transforme, de manera que acabe adecuándose, y corroborando, la teoría científica sustentada. Ajeno al contexto en el que se debe aplicar su modelo teórico, el experto pretendería transformar la realidad de tal manera que fuera ésta la que acabara ajustándose a su teoría. De esta manera, el experto conseguiría transformar la realidad a la cual dice querer adaptarse, conforme a su modelo teórico.

Desde el denominado “consenso de Washington” en los años 80, la comunidad científica que domina las instituciones públicas más poderosas es la que se identifica con el neoliberalismo. Me centro en dos elementos de su teoría científica que articulan el discurso político: la eficiencia como fin y la teoría utilitarista de la acción racional.

3.2. La eficiencia como fin de la actividad estatal

Según la comunidad científica neoliberal, habría fuerzas que escapan, y deben escapar, a la capacidad de control estatal. La principal fuerza motora



que impulsaría las transformaciones en la realidad social sería la innovación tecnológica¹⁴, añadiría que impulsada por una economía de mercado capitalista de ámbito global. La relación entre capitalismo y tecnología sería bidireccional: la economía necesita de la tecnología para expandirse y generar crecimiento, la tecnología necesita de la economía para financiarse.

Estas fuerzas determinarían la realidad de maneras distintas: por un lado, las leyes del mercado conformarían lo que subyace a los cambios, lo que permanece en los mismos; por otro lado, las innovaciones tecnológicas determinarían los cambios. Si se admite que una economía de mercado se define como una economía basada en la libre concurrencia de la iniciativa privada, las transformaciones que la realidad sufre surgen de una lógica que, por definición, escapa a la dirección política (que no a la regulación). Las anónimas leyes que rigen el mercado acaban convirtiéndose y confundándose con las leyes de la realidad misma. En resumen, el sistema económico capitalista es lo que viene dado, lo incuestionable.

La ciencia económica se presenta como el conocimiento de las leyes de ese sistema económico. Por lo tanto, la ciencia económica consiste en el conocimiento de aquellas leyes inmutables. Cuando los gobiernos adaptan su legislación a esas leyes, en función de las circunstancias y necesidades concretas del momento, entonces se promueve el desarrollo tecnológico, y con él, el crecimiento económico. Si la innovación tecnológica es fuerza de transformación de la realidad, entonces el grado de adaptación a la realidad depende del desarrollo tecnológico alcanzado. De esta forma, en el discurso político la investigación científica se supedita a intereses económicos¹⁵. En cierto sentido, se puede decir que es verdadero aquello que produce rentabilidad.

¹⁴ Hay que hacer notar que esta definición de tecnología es más extensiva que la acepción habitual, pues no sólo incluye el desarrollo de objetos a partir de conocimientos científicos, sino también, por ejemplo, el desarrollo de sistemas de organización, técnicas de marketing, o novedosos productos financieros, etc., en tanto en cuanto provengan de un conocimiento científico.

¹⁵ Sobre este tema, se puede leer a J. ECHEVERRÍA, *La revolución tecnocientífica*, FCE, Madrid, 2003 y N. SANZ MERINO, "La apropiación política de la ciencia: origen y evolución de una nueva tecnocracia", *Ciencia, tecnología y sociedad*, vol. 4, núm. 10, 2008, pp. 85-123. Como ejemplo muy reciente de esa vinculación, los ministros competentes en materia de ciencia y tecnología de los estados miembros de la Unión Europea han apoyado la denominada Declaración de Donosti-San Sebastián. La nota de prensa de esa declaración puede hallarse en: <http://www.micinn.es/stfls/MICINN/Prensa/FICHEROS/2010/NP%20Conclusiones%20RIM%20San%20Sebastián%2008.02.10.pdf>

En este esquema, el experto en economía juega, obviamente, un papel clave. Su función es conseguir que las políticas gubernamentales realmente se adapten a la realidad. Su legitimidad, y con ésta la del sistema mismo de organización del poder, se deriva precisamente de que pretendidamente posea los conocimientos necesarios para garantizar la adecuación de las políticas gubernamentales a las leyes que rigen la realidad.

La consecuencia de esto es que la política habría dejado de consistir en la actividad que articularía proyectos colectivos, para convertirse en la actividad encargada de gestionar la adecuación de la organización social a esa realidad dinámica. Lo paradójico es, precisamente, que esta nueva forma de conservadurismo se desenvuelve en una realidad en continuo proceso de mutación conforme a reglas no sometidas al escrutinio de la sociedad. Ese conjunto de ideas configurarían los rasgos esenciales de la ideología dominante de nuestra época, que pregona la cientifización de la política. La versión actualizada del poco original discurso del fin de las ideologías se podría resumir como sigue: si la tarea de la política ha dejado de ser la de dirigir la realización de ideales compartidos por la comunidad para convertirse en una gestión de la adaptación a una realidad que se transforma, entonces la época de los discursos normativos y de los grandes estadistas tiene que dejar paso a la de los informes técnicos y a los expertos gestores¹⁶. Los costes del fracaso en esa adaptación resultarían, según se dice, inasumibles. El interés general exige que sea el realismo, y no ya el idealismo, el espíritu que impere en la configuración de las políticas públicas.

Por “imperativo tecnológico” se puede entender el conjunto de mandatos que el desarrollo científico impondría a la elección entre alternativas. Conforme a este imperativo, entre las distintas posibles alternativas, se debe escoger la que incluya la aplicación de aquellas innovaciones tecnológicas que impulsan el desarrollo en un determinado ámbito de la vida social, y de manera particularmente relevante, en el ámbito económico.

El conocimiento aplicado o práctico que se supone el experto posee consiste en la capacidad de poder decidir qué medios resultan oportunos para

¹⁶ Algunas referencias bibliográficas sobre esta evolución hacia la tecnificación de la burocracia puede encontrarse ya en M. WEBER, *Economía y sociedad*, FCE, trad. J. Medina, 2ª ed. en esp. de la 4ª en alemán, Madrid, [1922] 2002. Ver también HABERMAS, J., *Ciencia y técnica como 'ideología'*, trad. M. Jiménez Redondo y M. Garrido, Alianza ed., 5ª ed., Madrid, 2007. Para un análisis más extenso me remito al libro de F. FISCHER, *Technocracy and the politics of expertise*, Sage, Newbury Park, 1990.



alcanzar un determinado fin dado. En tanto que no se plantea los fines a alcanzar, sino que se centra en la elección de los medios, las propuestas de los expertos pueden presentarse como valorativamente neutrales y objetivas¹⁷. La pretendida objetividad de sus decisiones se deriva del hecho mismo de que no se cuestiona la bondad o maldad del objetivo planteado, sino únicamente la eficacia de los medios para alcanzarlo. A la racionalidad práctica propia de la ciencia se la denomina “racionalidad instrumental”¹⁸. En caso de que se pueda hablar de la existencia de valores científicos, la eficacia sería el valor defendido por la racionalidad instrumental. Pero ese valor tendría una peculiaridad: la constatación de la presencia de esa cualidad en un determinado medio podría ser verificada (o falsada, si se prefiere) empíricamente, al contrario de lo que sucedería con otros valores empleados por las “ciencias normativas”, como son los de libertad, justicia, bien, equidad, etc.

La derivación lógica de un saber práctico a partir de un enunciado teórico sería como sigue. El conocimiento científico se caracteriza por establecer relaciones de causalidad entre fenómenos empíricos¹⁹. El esquema lógico-analítico de la relación de causalidad puede expresarse de la siguiente manera: “Si sucede A, entonces sucede necesariamente Z”. De este conocimiento teórico puede derivarse enunciados prescriptivos que pueden resultar útiles para la práctica, pues “si se quiere Z, entonces se debe A”. La causa se equipara a un medio para conseguir un fin, que es el efecto. Bajo esta lógica, se puede establecer una cadena de fines y medios, en que el conocimiento científico aporta un conocimiento de los medios eficaces para alcanzar un fin dado. Las instituciones públicas han depositado su confianza en la efectividad de esta lógica. El conocimiento científico posibilitaría no sólo la predicción de las consecuencias y la anticipación en caso de que no sean deseadas, dada una situación, sino también el poder transformar la realidad conforme a unos objetivos dados, de forma que si se dispone de la tecnología adecuada para propiciar unas determinadas circunstancias, entonces se conseguirían unas determinadas consecuencias.

¹⁷ F. FISCHER, op. cit., nota 16.

¹⁸ Sobre la racionalidad instrumental, véanse las obras de C.G. HEMPEL, *La explicación científica. Estudios sobre la filosofía de la ciencia*, trad. M. Frassinetti, N. Mínguez, I. Ruiz Aused, Paidós, Barcelona, 1979; M. WEBER, *Economía y sociedad*, FCE, trad. J. Medina, 2ª ed. en esp. de la 4ª en alemán, Madrid, [1922] 2002.; y J. ELSTER, *El cambio tecnológico. Investigaciones sobre la racionalidad y la transformación social*, trad. M. Mizraji, Gedisa, 3ª ed., Barcelona, 1997.

¹⁹ J. ELSTER, op. cit., nota 18.

Cuando existen varios posibles medios para alcanzar un mismo fin, la ciencia económica²⁰ también es capaz de aportar un criterio de elección, el de eficiencia²¹.

²⁰ Si la ciencia económica se encarga de estudiar la cuestión de la eficiencia, es porque es el fin de la actividad económica. Tal y como se expone en el siguiente pasaje de *Economía y sociedad*, de Weber: “No toda acción racional en sus medios puede llamarse “gestión económica racional” o gestión económica” en general. Especialmente no debe emplearse el término “economía” como idéntico al de “técnica”. “Técnica” de una acción significa el conjunto de los medios aplicados en ella, en contraposición al sentido o fin por el que (en concreto) se orienta; y “técnica racional” significa una aplicación de medios que conscientemente y con arreglo a un plan está orientada por la experiencia y la reflexión, y en su óptimo de racionalidad por el pensamiento científico. (...) La presencia de una “cuestión técnica” significa siempre lo mismo: la existencia de dudas sobre los medios más racionales. Desde el punto de vista de la “gestión económica” los problemas técnicos significan esto: que deben tenerse en cuenta los “costos”. Lo cual es para la economía una cuestión en todo momento fundamentalmente importante y que en el círculo de sus problemas toma siempre la siguiente forma: cómo queda la satisfacción de otras necesidades (...). Pues el problema de determinar lo que “cuesta”, comparativamente, la aplicación de los distintos medios para el logro de un determinado fin, radica en definitiva en la aplicabilidad de los medios (entre éstos, ante todo, la mano de obra) para distintos fines. (...) La “economía” se orienta primariamente hacia los fines a realizar; la técnica por el problema de los medios aplicables” (WEBER, *Economía y sociedad*, op. cit, nota 18, pp. 47-48.).

²¹ La definición que se emplea del concepto de eficacia remite a su uso común (definición ‘sociológica’, en palabras de Galiana (A. GALIANA, *La ley: entre la razón y la experimentación*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 231-232)). Según la RAE (<http://www.rae.es/rae.html>), ‘eficacia’ es «la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera». Pero resulta interesante exponer la definición que la ciencia jurídica establece de ese término y su distinción respecto al concepto de efectividad. Toda norma jurídica tiene como fin la realización de determinados objetivos, esto es, la configuración de la realidad de una determinada manera. Pues bien, una norma es eficaz si, sencillamente, es obedecida o aplicada. Definido de esa manera, no es correcto afirmar que un medio “sea eficaz” (para la consecución de un fin); si acaso “se aplica eficazmente”. Pero, entonces, la eficacia de una norma no asegura necesariamente que el objetivo pretendido sea alcanzado, de manera que la realidad quede configurada de una determinada manera (la que el legislador quería). Ello depende de que el medio resulte realmente el adecuado para la realización del fin. Una norma jurídica es efectiva sólo cuando, debido a su eficacia, se alcanza el objetivo pretendido por la misma. Sobre este tema puede leerse a A. CALSAMIGLIA, “Justicia, eficiencia y optimización de la legislación”, en *Racionalidad y eficiencia del Derecho*, Fontamara, México D.F., 1993, pp. 63-70, y, de manera más extensa, a GALIANA (op.cit., pp. 228-278). Esa distinción me parece completamente válida y en consonancia con lo expuesto acerca de la organización institucional. Pongo un ejemplo: una determinada institución cree conveniente aplicar una determinada política (condicionalidad de la concesión de crédito a países ‘subdesarrollados’ en función de la liberalización del mercado financiero) como medio para obtener un determinado fin (fin de la pobreza o, si se prefiere, crecimiento económico). Esa política puede conseguir aplicarse eficazmente, de manera

El óptimo de Pareto no sería sino una definición de eficiencia, sólo que ahora planteado explícitamente como criterio de elección entre dos posibles situaciones:

“De acuerdo con Pareto una situación (una cierta asignación de recursos) S' es superior a otra situación S si al menos una persona está mejor y ninguna está peor en S' que en S. Una situación es, a su vez, óptima si y sólo si no hay ninguna otra situación posible en la que al menos una persona esté mejor y ninguna esté peor que en ella. El concepto de eficiencia paretiano puede proyectarse tanto sobre situaciones de distribución como sobre situaciones de producción”^{22/23}.

Por ejemplo, supongamos que se tienen las siguientes relaciones causales: “si sucede A, entonces sucede necesariamente Z”, y “si sucede B, entonces sucede necesariamente Z”. Tanto A como B son medios para alcanzar Z. Tal y como se ha comentado, un posible criterio de elección científico entre medios sería el de la eficiencia: así pues, “entre A y B, se debe elegir aquel medio que resulte más eficiente”. Se habla de criterio científico porque, de nuevo, se trata de un criterio verificable o falsable empíricamente. Pero, en tanto que criterio para elegir entre medios, la eficiencia puede acabar convirtién-

que sólo se conceden créditos si se ha liberalizado el mercado financiero, pero ello no necesariamente implica que el fin perseguido llegue a realizarse. La confusión entre eficacia y efectividad es el resultado de asumir un determinado paradigma que establece una relación causal entre medio y fin. De esta forma, cuando aquel se aplica eficazmente, necesariamente debe resultar efectivo; entonces es cuando se puede afirmar que el medio ‘es eficaz’ (por tanto, y en caso de no realizarse el fin, la causa debe buscarse en una incorrecta aplicación de esas medidas).

²² L.L. HIERRO, *Justicia, igualdad y eficiencia*, CEPC, Madrid, 2002, pp. 20.

²³ Algunas definiciones dadas de eficiencia serían las siguientes. Samuelson: “Más concretamente, la economía produce eficientemente cuando no puede producir una mayor cantidad de un bien sin producir una menor del otro” (P.A. SAMUELSON y W.D. NORDHAUS, *Economía*, trad. L. Toharia y E. Tabasco, McGraw-Hill, 13ª ed., Madrid, 1990, pp. 32). Krugman-Wells-Olney: “Los economistas afirman que los recursos de una economía se están utilizando de forma eficiente cuando todo el mundo ha aprovechado todas las posibilidades de mejorar que existen. En otras palabras, una economía es eficiente si no hay ninguna posibilidad de que alguien mejore sin que otro empeore” (P.R. KRUGMAN, R. WELLS y M. OLNEY, *Fundamentos de economía*, trad. G. Pérez Apilanez, Reverté, Barcelona, 2008, pp. 14). A los efectos de este trabajo, la definición de eficiencia paretiana resulta operativa, en tanto que fundamento mismo de cualquier posterior definición dada. Con todo, esa definición ha sido revisada; sobre la evolución de ese concepto, puede leerse a R.O. ZERBE Jr., *Economic efficiency in law and economics*, Edward Edgar, Cheltenham, 2001, pp. 1-13.

dose en el fin mismo que justifica la elección. En ese caso, eficacia y eficiencia, medio y fin se confundirían²⁴.

En tanto que se considera como un criterio para la elección entre medios, “eficiencia” significa elegir el medio en el que se obtiene un fin dado mediante la mejor distribución de los recursos disponibles. En cuanto se le considera un fin en sí mismo, entonces “eficiencia” significa ulteriormente crecimiento económico. En este segundo sentido, “eficiencia” significa tener como fin de la actividad productiva el aumento de los recursos productivos. Llamo “eficientismo” a la corriente de pensamiento que sitúa la eficiencia como el fin jerárquicamente supremo.

El tema de la eficiencia como fin de la actividad económica se puede traducir en la cuestión planteada por la filosofía política actual acerca de si la eficiencia es un componente o no de la justicia (en otras palabras, si el crecimiento económico es o no un componente de la justicia), discusión que gira en torno a la cuestión de si una sociedad más desarrollada económicamente tiene la posibilidad de ser más justa que otra debido a eso. Hierro²⁵ distingue tres posiciones distintas. Por un lado, algunos, entre los cuales sitúa como figura destacada a Posner, reducen la justicia a la eficiencia, de manera que la sociedad más eficiente es la más justa, y, más cuanto más eficientemente esté organizada. En segundo término, otros defenderían que la eficiencia forma parte del contenido de la justicia, pero no el único, de manera que debe conjugarse con otros elementos, como serían el respeto a los procedimientos democráti-

²⁴ Pondré un ejemplo simplificado de lo expuesto hasta el momento. Supongamos que un estado quiere X (“impulsar el uso de tecnologías renovables”). Para conseguirlo, sabe que debe A (“invertir en la formación de personal altamente cualificado”), pero no B (“formar personal especializado en energía nuclear”). Entonces, hacer A es racional, y hacer B es irracional. Ahora, supongamos más que también podría conseguirlo haciendo C (“incentivar la llegada y establecimiento de profesionales extranjeros altamente cualificados”). Para elegir entre A y C, un posible criterio es el de la eficiencia. Supongamos que, después de realizar los cálculos oportunos, C es un medio más eficiente. Entonces, C es una elección más racional que A, pero siempre teniendo en cuenta que lo que se pretende conseguir es X de manera incuestionable. Ahora bien, cuando el principio de eficiencia se prioriza a cualquier otro, X pasa a ser cuestionable. Puede que haya otro fin Z (“impulsar el uso de la energía nuclear”), alcanzable mediante B (“formar personal especializado en energía nuclear”), y que, en un cálculo de eficiencia, esta alternativa resulte más eficiente que C y, por transitividad, que A. El fin a realizar se elige en función de la eficiencia del medio para conseguirlo. Entonces, la consecución del fin Z reportaría más utilidad que la consecución del fin X, por lo cual elegir Z y hacer B sería la alternativa de acción racional.

²⁵ L.L. HIERRO, op. cit., nota 22.



cos y la distribución justa de la riqueza. Si bien un mayor desarrollo económico hace posible un mayor desarrollo de las capacidades humanas, y por lo tanto, una sociedad más desarrollada puede alcanzar mayores grados de justicia, no necesariamente una sociedad más desarrollada resulta más justa. En una sociedad justa, el objetivo del desarrollo económico debe sacrificarse en cierta medida (y sólo en cierta medida) para garantizar la consecución equilibrada de otros fines igualmente loables. Finalmente, una tercera posición no incluiría la eficiencia como un elemento de la justicia. Aquí sitúa Hierro las teorías procedimentalistas de Rawls o Dworkin, entre otros, según las cuales, la justicia radica en el respeto a los procedimientos democráticos en la actividad política de una sociedad. Con todo, el autor acaba concluyendo que, tras un análisis más detenido de esas teorías, la eficiencia puede acabar deduciéndose como elemento de la justicia. En consecuencia, acaba reconduciéndolas a la segunda posición, dentro de la cual se sitúa él mismo.

Estas tres posturas pueden ordenarse según la exigencia en el reconocimiento igualitario de derechos dentro de la teoría de la justicia. En un extremo, las teorías procedimentalistas tienden hacia el igualitarismo en el reconocimiento de derechos. En el otro extremo, que la eficiencia ocupe el lugar jerárquicamente supremo en la escala de valores sociales implica que los derechos que le son reconocidos a una determinada categoría de individuos está en función de su utilidad respecto al fin a alcanzar, y ello tanto de los nacionales como de los extranjeros. En esa tensión, el discurso de la eficiencia, del imperativo tecnológico es utilizado como argumento para legitimar el derecho estatal a modular el reconocimiento de derechos a las personas; se arguye que, en el largo plazo, los idealismos resultan nefastos. La conveniencia de mantener las fronteras nacionales se remite ahora, no tanto al mantenimiento de la homogeneidad cultural o racial, sino a que éstas son condición de posibilidad de la instrumentalización de los extranjeros. En base a la economía, se legitima así la discriminación entre nacionales y extranjeros, pero desvinculándolo de posibles criterios racistas o xenófobos, e incluso pudiendo formalmente desautorizarlos.

3.3. Elección racional y políticas de inmigración

La modulación en el reconocimiento de derechos, tanto de los nacionales como de los extranjeros, es justificado por el eficientismo en la medida en que sirve como instrumento para influir en las elecciones realizadas por las personas y, con ello, encauzar sus conductas. Se piensa que una adecuada



regulación de los derechos y deberes de las personas repercute en beneficio del óptimo funcionamiento global de la economía.

Esa capacidad de influencia por parte del estado en las decisiones de los individuos sería el resultado del desarrollo de una ciencia sobre la libertad humana que permitiría a los estados, irónicamente, manipular y coaccionar su ejercicio. Tanto las políticas de inmigración, que pretenden influir sobre la decisión de migrar del extranjero, como las políticas antidiscriminatorias, que buscan mantener dentro de los niveles 1 y 2 las actitudes discriminatorias de los nacionales, se sustentarían sobre la creencia en esa capacidad.

La teoría utilitarista de la elección racional afirma que las personas deciden conforme a la lógica de los costes y beneficios²⁶. La influencia que tiene un determinado ordenamiento jurídico sobre la conducta de las personas se explica en los términos siguientes: los derechos se equipararían a beneficios, y los castigos impuestos en caso de incumplimiento de las normas, a costes. De esta forma, mediante la asignación de derechos y castigos en caso de incumplimiento de las obligaciones, el decisor político considera que puede influir en las decisiones individuales, por ejemplo las que los extranjeros toman respecto a sus proyectos migratorios, o respecto a las actitudes racistas o xenóforas de los nacionales respecto a los inmigrantes²⁷.

Entre las diversas funciones que se le pueden asignar a las normas jurídicas está la de guiar la conducta de las personas. Con ese fin, el experto necesita una teoría sobre cómo las personas eligen cuando se les presentan varias alternativas. Una de esas posibles teorías afirma que las personas deciden cómo actuar después de haber realizado un análisis de los costes y beneficios de la acción a emprender. En ese cálculo, los castigos impuestos por las normas jurídicas son contabilizados como costes; los premios se imputan a los beneficios. Esa teoría de la elección humana puede sintetizarse de la siguiente manera. En primer lugar, considera que las personas pretenden maximizar el propio beneficio alcanzable en cada decisión. En segundo lugar, la conducta humana se guía por el principio de utilidad. Esto significa, evidentemente, que el valor considerado supremo es el de la utilidad, lo cual implica que cualquier otro valor cedería ante él en caso de conflicto. Pero, para ser precisos, la relación de jerarquía no se plantea en términos de re-

²⁶ R. CALVO SOLER, *Uso de normas jurídicas y toma de decisiones*, Gedisa, Barcelona, 2003.

²⁷ J. DE LUCAS, "Algunas tesis sobre el desafío que plantean los actuales flujos migratorios a la universalidad de los derechos humanos", en I. CAMPOY (ed.), *Una discusión sobre la universalidad de los Derechos Humanos y la inmigración*, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 59-128.



solución de conflictos, sino de un valor superior que abarca a todos los demás. Ello es así porque, en último término, todo valor es traducible en y reducible a términos de utilidad, funcionando éste último a modo de lenguaje universal. De esta forma, la utilidad de las diferentes opciones se puede calcular conforme a la lógica de costes y beneficios. La elección racional consistiría en la elección de la alternativa maximizadora de la utilidad entre las distintas alternativas posibles²⁸. El fundamento de la elección radica en las consecuencias de la conducta de cada una de las acciones alternativas. Mediante esa externalización y objetivación de las motivaciones, se buscaría obviar el análisis de los elementos normativos de la subjetividad, lo cual posibilitaría el tratamiento científico de la elección humana.

4. ¿DE ABAJO A ARRIBA?

De lo anterior se podría concluir que, para el paradigma neoliberal, una política de inmigración es racional si la regulación de los derechos y castigos por incumplimiento de la norma impuestos sobre la población inmigrante extranjera resulta eficaz para la consecución de los objetivos fijados (en su discurso legitimatorio, la eficiencia), gracias a la regulación de los flujos migratorios en la cantidad, la cualidad y el sentido (de entrada o salida) deseado, así como en las condiciones de permanencia.

²⁸ Esta postura es sostenida, entre otros, por G.S. BECKER, "The economic way of looking at behavior", *The journal of political economy*, vol. 101, núm. 3, 1993, pp. 385-409; y M. HECHTER, "Rational choice theory and the study of race and ethnic relations", en J. REX y D. MASON (eds.), *Theories of race and ethnic relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986, pp. 264-279. La radicalidad de esa posición, en especial, su teoría de la maximización de la utilidad esperada, ha sido criticada dentro del mismo paradigma conductista, así, por ejemplo, la 'racionalidad acotada' de H.A. SIMON, "A behavioral model of rational choice", *The quarterly journal of economics*, vol. 69, núm.1, 1995, pp. 99-118., o la 'utilidad ponderada' de Tversky y Kahneman. Sobre la posición maximizadora y las críticas vertidas desde otras posiciones más moderadas de la teoría de la elección racional puede leerse el trabajo de J.F. ÁLVAREZ, "Elección racional y racionalidad limitada", en J.C. GARCÍA-BERMEJO, *Sobre la economía y sus métodos*, Trotta, Madrid, 2009, pp. 177-196; y también el de R. PASCALE, "Del 'hombre de Chicago' al 'hombre de Tversky-Kahneman'", *Quantum*, vol. 2, núm.1, 2007, pp. 15-28. Para planteamientos críticos con los fundamentos mismos de la teoría, puede leerse a A.K. SEN, "Behavior and the concept of preference", *Economica*, vol. 40, núm. 159, 1973, pp. 241-259; y J. ELSTER, *Juicios salomónicos. Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión*, trad.C. Marín, Gedisa, 2ª ed., Barcelona, 1995.

Para los seguidores del paradigma neoliberal, los fracasos en las políticas de inmigración se deben achacar a dos posibles motivos. En primer lugar y partiendo de la suposición de que los destinatarios de la norma han actuado racionalmente, esto es, escogiendo la opción más útil para ellos, dicho fracaso puede deberse a la incorrecta evaluación de los costes y beneficios asignados en cada supuesto. La solución sencillamente pasaría por una reforma de la legislación que modulase correctamente la asignación de derechos y obligaciones, de forma que los individuos, al realizar su cálculo de utilidad, actuaran de conformidad a las previsiones gubernamentales. El segundo motivo consiste en que los inmigrantes extranjeros actúen irracionalmente. “Actuar irracionalmente” significa, en este contexto, no considerar en la toma de decisiones los premios y castigos que el legislador correctamente haya podido establecer o, en otras palabras, romper con el sentido de arriba a abajo, de manera que el individuo no adecúa su conducta a la lógica del legislador. Cabe destacar que el problema en ningún caso se atribuye a lo erróneo del paradigma mismo empleado para configurar esas políticas.

Si se vuelve la mirada hacia los nacionales, esta misma lógica es aplicable. Ello permite afrontar el objetivo que se planteaba en este artículo: cómo las políticas de inmigración legitimadas en argumentos economicistas pueden acabar generando actitudes xenófobas y/o racistas.

4.1. Sobre la teoría de la elección racional

Respecto a la teoría utilitarista de la elección racional, la cuestión es si esa teoría responde a la forma en que las personas realmente deciden, o más bien si su eficacia depende de que las personas se adecúen a la lógica empleada en esa teoría. Si lo cierto fuera lo primero, entonces el poder político dispondría de un poderoso método para dirigir la conducta de las personas, pues los valores de éstas serían mutables y moldeables según el coste o los beneficios de las consecuencias, incluidos los premios y castigos jurídicamente establecidos, de una determinada acción. La cuestión se reconduce a si la aplicación de los premios y castigos es efectiva. Si fuera lo segundo, entonces la eficacia de las políticas dependería, en primer término, de la capacidad para influir en la forma cómo las personas toman decisiones.

Supongamos que la clase dirigente haya tenido éxito, y que las personas decidieran conforme a un cálculo de tipo utilitarista. Desde este punto de partida, la discriminación por parte de una persona a otra puede resultar



completamente racional, si con ello se maximiza la relación entre beneficios y costes. La clase política dirigente podría influir en la intensidad de la discriminación ejercida por los nacionales aumentando o disminuyendo los beneficios o los costes, según considerase oportuno.

Pero supongamos ahora que, aunque las políticas se adoptan de acuerdo con la teoría de la utilidad, por contra, las personas deciden tal y como lo concibe la teoría alternativa de las preferencias. Según ésta, las personas no eligen la conducta que les reporta más utilidad, sino que intentan adecuar su conducta a su escala de valores. La conducta no se guía por la maximización de la utilidad, sino por la voluntad de ser consistente con aquello en lo que uno mismo cree. Desde esta perspectiva, las convicciones pesan más que los premios y castigos que las leyes puedan imponer. Si se obedece a las leyes es porque la obediencia a las mismas se considera una preferencia personal. En consecuencia, cuanto menor sea el peso relativo del valor del respeto a la ley respecto a determinadas preferencias de carácter racista y/o xenófobo, menor es la influencia que el poder político puede ejercer.

En los niveles 1 y 2, las preferencias racistas, o bien no ocuparían una posición elevada en la jerarquía de valores, o bien ocupándolas, ante el temor de no hallar un respaldo social ante expresiones de racismo explícitas, se tratarían de canalizar a través de comportamientos y discursos socialmente admitidos. En ambos casos, el discurso sobre la eficiencia que legitima la discriminación sobre los extranjeros daría cobertura a esas actitudes en el fondo racistas. Pero en cuanto el discurso racista y/o xenófobo halla suficiente apoyo social para expresarse abiertamente como tal, entonces las probabilidades de que las políticas antidiscriminación resulten ineficaces aumentan. En este supuesto, los partidos tradicionales mayoritarios son los que tenderían a adecuarse a las demandas sociales.

4.2. Sobre el eficientismo

Pero, ¿tiene realmente el poder político capacidad de influencia en la forma cómo las personas deciden?; y, en caso negativo, ¿cómo se pasaría de una forma de decidir utilitarista a otra basada en las preferencias?

Como ya se ha mencionado más arriba, la diferencia entre las dos etapas del recorrido histórico expuesto anteriormente sobre las políticas de inmigración como políticas discriminatorias radica en que, en el racismo, la eficiencia es la consecuencia de la superioridad cultural y, en último término,



racial de las sociedades desarrolladas, mientras que en el eficientismo, la eficiencia se plantea como un fin que se alcanza mediante la correcta distribución de los factores de producción; así planteado, la sociedad más eficiente no lo es por motivo de su cultura o su raza, sino meramente por su mejor gestión económica. Por consiguiente, el ejercicio de la discriminación se plantea como una cuestión técnica, carente idealmente de valoraciones subjetivas.

Pero la eficiencia, en tanto que fin social, no deja de ser considerada como un valor por la sociedad que la persigue. En ese sentido, para que el discurso eficientista tenga realmente impacto, es requisito necesario que la eficiencia sea valorada como un rasgo definitorio de la identidad de ese colectivo. Tras el discurso aparentemente neutro de la búsqueda de la eficiencia, característico de los niveles 1 y 2, inevitablemente subyace un juicio normativo.

El paso de los niveles 1 y 2, a los niveles 3 y 4 se puede explicar a partir del cambio en la respuesta a la siguiente pregunta: ¿por qué puede considerarse una medida técnica discriminar a los extranjeros? En los niveles 1 y 2, la respuesta es de tipo cuantitativo: "son demasiados". En los niveles 3 y 4, la respuesta es cualitativa: entre sus valores culturales no se encuentra el valor de la eficiencia. Los extranjeros se perciben como una carga para el estado y la sociedad, o como fuente de criminalidad.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, J.F., "Elección racional y racionalidad limitada", en GARCÍA-BERMEJO, J.C., *Sobre la economía y sus métodos*, Trotta, Madrid, 2009, pp. 177-196.
- AÑÓN, M. J., *Igualdad, diferencias y desigualdades*, Distribuciones Fontamara, México D.F., 2001.
- ARANGO, J., "Immigrants in Europe: between integration and exclusion", *www.migracionydesarrollo.org*, mayo 2010.
- ARGANDOÑA, A., "Economía, teoría de la acción y ética", *Ética y economía*, núm. 823, 2005, pp. 29-38.
- BANTON, M., *Racial theories*, Cambridge University Press, 2ª ed., Cambridge, 1998.
- BECK, U., "Cómo los vecinos se convierten en judíos. La construcción política del extraño en una era de modernidad reflexiva", *Papers*, núm. 84, 2007, pp. 47-66.
- BECKER, G.S., "The economic way of looking at behavior", *The journal of political economy*, vol. 101, núm. 3, 1993, pp. 385-409.

- BOBBIO, N., "Igualdad", en BOBBIO, N., *Igualdad y libertad*, trad. P. Aragón, Paidós, Barcelona, 1993, pp. 53-96 [introducción de G. Peces-Barba].
- BOERI, T.; HANSON, G.; McCORMICK, B. (eds.), *Immigration policy and the welfare system*, Oxford University Press, New York, 2002.
- BOSWELL, C., "Combining economics and sociology in migration theory", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 34, núm. 4, 2008, pp.549-566.
- BOSWELL, C., "The European Commission's use of research in immigration policy: expert knowledge as a source of legitimation?", <http://aei.pitt.edu/7709/>, Mayo 2010.
- BOWLING, B.; PHILLIPS, C., *Racism, crime and justice*, Longman, Essex, 2002.
- CALSAMIGLIA, A., "Justicia, eficiencia y optimización de la legislación", en *Racionalidad y eficiencia del Derecho*, Fontamara, México D.F., 1993, pp. 29-74.
- CALVO SOLER, R., *Uso de normas jurídicas y toma de decisiones*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- CARMONA, E., "El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista de estudios políticos*, núm.84, 1994, pp. 265-286.
- CASTLES, S., "Why migration policies fail", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 27, núm. 2, marzo 2004.
- COHN-BENDITT, D.; SCHMID, T., *Ciudadanos de Babel*, trad. G. Aparicio, Talasa, Madrid, 1996 [introducción de J. De Lucas].
- DE LUCAS, J., *Europa: ¿convivir con la diferencia? Racismo, nacionalismo y derechos de las minorías*, Tecnos, Madrid, 1992.
- DE LUCAS, J., "La igualdad ante la ley", en GARZÓN VALDÉS, E.; LAPORTA, F.J. (eds.), *El derecho y la justicia*, Trotta, Madrid, 1996, pp. 493-500.
- DE LUCAS, J., "La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los derechos humanos en las políticas de inmigración", *Isegoría*, núm.26, junio 2002, pp.59-84.
- DE LUCAS, J., "Algunas tesis sobre el desafío que plantean los actuales flujos migratorios a la universalidad de los derechos humanos", en CAMPOY, I. (ed.), *Una discusión sobre la universalidad de los Derechos Humanos y la inmigración*, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 59-128.
- ECHEVERRÍA, J., *La revolución tecnocientífica*, FCE, Madrid, 2003.
- ELSTER, J., *Juicios salomónicos. Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión*, trad. C. Marín, Gedisa, 2ª ed., Barcelona, 1995.
- ELSTER, J., *El cambio tecnológico. Investigaciones sobre la racionalidad y la transformación social*, trad. M. Mizraji, Gedisa, 3ª ed., Barcelona, 1997.
- FISCHER, F., *Technocracy and the politics of expertise*, Sage, Newbury Park, 1990.
- FREEMAN, G.P.; KESSLER, A.K., "Political economy and migration policy", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 34, núm.4, mayo 2008, pp.655-678.
- GALIANA, A., *La ley: entre la razón y la experimentación*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.

- GRIMM, D., *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, trad. R. Sanz Burgos y J.L. Muñoz de Baena Simón, Trotta, Madrid, 2006.
- HABERMAS, J., *Ciencia y técnica como 'ideología'*, trad. M. Jiménez Redondo y M. Garrido, Alianza ed., 5ª ed., Madrid, 2007.
- HALL, P., *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*, Blackwell, Cambridge, 1986.
- HECHTER, M., "Rational choice theory and the study of race and ethnic relations", en REX, J.; MASON, D. (eds.), *Theories of race and ethnic relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986, pp. 264-279.
- HEMPEL, C.G., *La explicación científica. Estudios sobre la filosofía de la ciencia*, trad. M. Frassinetti, N. Mínguez, I. Ruiz Aused, Paidós, Barcelona, 1979.
- HIERRO, L.L., *Justicia, igualdad y eficiencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- KRUGMAN, P.R.; WELLS, R.; OLNEY, M., *Fundamentos de economía*, trad. G. Pérez Apilanez, Reverté, Barcelona, 2008.
- KUHN, T.S., *L'estructura de les revolucions científiques*, trad. J. Batalla, Obrador Edmondum, Santa Coloma de Queralt, [1969] 2007.
- LAPORTA, F.J., "Problemas de la igualdad", en VALCÁRCEL, A. (comp.), *El concepto de igualdad*, Pablo Iglesias, Madrid, 1994, pp. 65-76.
- LÓPEZ SALA, A.M., *Inmigrantes y estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Antrhopos, Rubí, 2005.
- MacMASTER, N., *Racism in Europe*, Palgrave, Hampshire, 2001.
- MALGESINI, G.; GIMÉNEZ, C., "Discriminación", en MALGESINI, G.; GIMÉNEZ, C., *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Catarata, Madrid, 2000, pp. 119-126.
- MILES, R., "Racism as a concept", en BULMER, M.; SOLOMOS, J. (eds.) *Racism*, Oxford University Press, New York, 1999, pp. 344-354.
- PASCALE, R., "Del 'hombre de Chicago' al 'hombre de 'Tversky-Kahneman'", *Quantum*, vol. 2, núm. 1, 2007, pág. 15-28.
- RADAELLI, C.M., "The public policy of the European Union: whither politics of expertise?". *Journal of European Public Policy*, vol. 6, núm. 5, 1999, pp.757-774.
- REX, J., "The concept of race in sociological theory", en BULMER, M.; SOLOMOS, J. (eds.), *Racism*, Oxford University Press, New York, 1999, pp. 335-343.
- RUIZ MIGUEL, A., "Discriminación inversa e igualdad", en VALCÁRCEL, A. (comp.), *El concepto de igualdad*, Pablo Iglesias, Madrid, 1994.
- RUIZ MIGUEL, A., "Concepto y concepciones de la igualdad", en ZAPATERO, V. (coord.), *Horizontes de la filosofía del derecho: homenaje a Luis García San Miguel*, Alianza ed., Madrid, 2002, vol. 1, pp.671-700.
- SAMUELSON, P.A.; NORDHAUS, W.D., *Economía*, trad. L. Toharia y E. Tabasco, McGraw-Hill, 13ª ed., Madrid, 1990.

- SANZ MERINO, N., "La apropiación política de la ciencia: origen y evolución de una nueva tecnocracia", *Ciencia, tecnología y sociedad*, vol. 4, núm. 10, 2008, pp. 85-123.
- SARTORI, G., *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, trad. M.A. Ruiz de Azúa, Taurus, Madrid, 2001.
- SCHUMPETER, J.A., *Capitalism, socialism and democracy*, Routledge, 6ª ed., Londres, [1942] 1996.
- SEN, A.K., "Behavior and the concept of preference", *Economica*, vol. 40, núm. 159, 1973, pp. 241-259.
- SIMON, H.A., "A behavioral model of rational choice", *The quarterly journal of economics*, vol. 69, núm.1, 1955, pág. 99-118.
- SOLANES, A., "La irregularidad que 'genera' la Ley de Extranjería: un factor a tener en cuenta en una futura reforma", *Revista de derecho migratorio y extranjería*, núm. 4, 2003, pp. 125-139.
- SOLANES, A., "La apertura selectiva: nacionalidad y mercado frente a la movilidad humana", en DE LUCAS, J.; SOLANES, A. (eds.), *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 67-96.
- VAN DIJK, T.A., *Ideología y discurso*, Ariel, Barcelona, 2003.
- VIRTANEN, S.V.; HUDDY, L., "Old-fashioned racism and new forms of racial prejudice", *The Journal of Politics*, vol. 60, núm. 2, 1998, pp. 311-332.
- WEBER, M., *Economía y sociedad*, FCE, trad. J. Medina, 2ª ed. en esp. de la 4ª en alemán, Madrid, [1922] 2002.
- WIEVIORKA, M., *El espacio del racismo*, trad. Isidro Chias, Paidós, Barcelona, 1992.
- ZERBE Jr., R.O., *Economic efficiency in law and economics*, Edward Edgar, Cheltenham, 2001.

JUAN RAMÓN FALLADA GARCÍA-VALLE
Departamento de Derecho Público
Universidad Rovira i Virgili
Av. Catalunya, 35 (Campus Catalunya)
43002, Tarragona
e-mail: juanramon.fallada@uro.cat