

REVISTA
de la
C E P A L

NUMERO 61
ABRIL 1997
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Tres formas de coordinación social	7
<i>Norbert Lechner</i>	
Brechas sociales en Colombia	19
<i>Juan Luis Londoño de la Cuesta</i>	
Los Estados Unidos al rescate: la asistencia financiera a México en 1982 y 1995	39
<i>Nora Lustig</i>	
El régimen de convertibilidad y el sistema bancario en la Argentina	63
<i>Alfredo F. Calcagno</i>	
Exportaciones de manufacturas: desafíos para las pequeñas economías de América Latina	91
<i>Rudolf M. Buitelaar, Pitou van Dijck</i>	
¿Por qué las inversiones en el transporte público no reducen la congestión de tránsito urbano?	107
<i>Ian Thomson</i>	
Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso	119
<i>Juan Carlos Feres</i>	
La política fiscal y el ciclo económico en Chile	135
<i>Carlos Budnevich, Guillermo Le Fort</i>	
Evaluación de la política de bienes de capital en la Argentina	149
<i>Pablo Sirlin</i>	
Reestructuración de los grupos industriales brasileños entre 1980 y 1993	167
<i>Ricardo M. Ruiz</i>	
Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México	187
<i>Tito Alegría, Jorge Carrillo, Jorge Alonso Estrada</i>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	206

Tres formas *de coordinación social*

Norbert Lechner

*Profesor-Investigador,
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales,
Sede Académica de México*

La modernización conlleva un acelerado proceso de diferenciación que incrementa el dinamismo de la sociedad, pero que también agudiza los fenómenos de disgregación y fragmentación. Las dos caras del proceso generan incertidumbre y un sentimiento de desamparo. El halo protector del Estado se desvanece al mismo tiempo que la noción misma de sociedad se hace vacua. Cunde el malestar; un malestar que tiende a atribuir al "mal gobierno" la responsabilidad de todos los males. Los desajustes de la vida social aparecen como la consecuencia directa de la ineficiencia política. Mas la ansiedad por abordar los (evidentes) problemas de gobernabilidad puede ocultarnos las condiciones específicas. En nuestros días, ¿cuál es el contexto estructural en que se plantea la gobernabilidad democrática de la sociedad latinoamericana? Tal vez debamos echar un paso atrás y preguntarnos en qué forma la sociedad asegura cierta coordinación básica entre los diferentes procesos y actores (individuales y colectivos) que la integran. Planteado así, el interrogante apunta a una reconstrucción teórica de gran envergadura. Se trata, en el fondo, de reconceptualizar la coordinación social en las nuevas condiciones; pero antes es preciso situar el problema de la coordinación social en el contexto actual. Las siguientes notas sólo buscan esbozar a grandes rasgos un panorama que permita vislumbrar la coordinación como un problema crucial en la actual reorganización de las sociedades latinoamericanas.

I

La coordinación política

En la época moderna, la instancia privilegiada de coordinación social ha sido el Estado. La idea clásica del Estado, influyente hasta nuestros días, se basa en la soberanía. Podemos distinguir la soberanía externa del Estado (garantiza la unidad nacional respecto al sistema internacional de Estados) y la soberanía interna (asegura la cohesión al interior de la sociedad). Al margen de los criterios constitucionales, la soberanía estatal presupone dos rasgos fundamentales: i) una distinción clara entre Estado y sociedad y ii) la centralización del poder en el Estado como instancia decisoria del ordenamiento social. El Estado representa una estructura de dominación legítima en tanto es reconocido como la autoridad máxima que tiene el monopolio de tomar decisiones vinculantes para toda la población y, de ser necesario, imponerlas mediante sanciones. Sobre la base de su posición como centro jerárquico de la sociedad, el Estado articula la vida social mediante una coordinación política.

¿Cómo opera la coordinación política? Ella se apoya desde luego en la existencia de una administración pública y, por supuesto, en el derecho (tanto el cuerpo de leyes como la administración de justicia); pero también actúa a través de la política económica e incluso de la educación (socialización escolar de normas, conocimientos y hábitos compartidos). Mediante tales mecanismos el Estado articula y sintetiza la diversidad social en un conjunto más o menos coherente. En términos generales, la coordinación política se caracteriza por ser:

i) centralizada: el Estado es el único núcleo rector o, por así decirlo, el vértice de la pirámide societal desde la cual se ordena el conjunto de procesos sociales;

ii) jerárquica: las decisiones son tomadas y comunicadas por las autoridades políticas o administrativas legítimas a través de los procedimientos legales establecidos;

iii) pública: la coordinación política remite (como fundamento y destinatario) a la ciudadanía y su ejercicio en el ámbito público;

iv) deliberada: la coordinación responde a propósitos y criterios fijados de antemano.

Hasta el día de hoy nuestra concepción de la coordinación social se encuentra marcada por la forma específica de la coordinación política. Ahora bien, el poder estatal de regulación legal nunca ha sido la única forma; paralelamente, también el dinero y el conocimiento operan como mecanismos de coordinación. Otras áreas como la religión, la ética o la cultura igualmente contribuyen de manera indirecta. Sin embargo, en la medida en que el Estado deviene la instancia principal de coordinación, algunas dimensiones de la coordinación política se vuelven criterios generales. Así, la idea común de coordinación suele aludir a tres dimensiones implícitas en la coordinación política:

i) la regulación, en tanto ordena legalmente las relaciones entre diferentes procesos y actores y resuelve posibles conflictos;

ii) la representación, en tanto representa las ideas predominantes acerca del orden social, ofreciendo una imagen simbólica de la "unidad" de la vida social mediante la cual los diferentes actores se sienten pertenecientes a una misma sociedad;

iii) la conducción, en tanto encauza las diferencias sociales en una perspectiva compartida respecto al futuro.

A la par con la conformación del Estado ha sido acotada y especificada su función coordinadora. Conceptos como estado de derecho y estado de bienestar, así como las teorías de la democracia y del pluralismo, van configurando e interpretando el alcance de la coordinación política. Estas breves alusiones serán suficientes para vislumbrar la determinación teórica. Para conocer el alcance práctico de la coordinación política remito a la institución más conocida: la planificación. A raíz de la crisis de 1929 y la "economía de guerra", incluso en sociedades con economías de mercado parecía factible y deseable un "capitalismo organizado", donde la coordinación estatal controlara las

□ Este artículo recoge una ponencia presentada en el coloquio conmemorativo del 35° aniversario del CENDES, Caracas, 9 a 11 de octubre de 1996; el texto es parte del proyecto "Reforma del Estado: las nuevas dinámicas de la coordinación social" que llevo a cabo en conjunto con René Millán y Francisco Valdés. Me he apoyado en la excelente obra de Dirk Messner *Die Netzwerkgesellschaft* (La sociedad de redes), que lleva como subtítulo "Desarrollo económico y competitividad internacional como problema de la conducción social" y que me parece sumamente instructiva tanto para quienes realizan una reflexión teórica sobre la reforma del Estado como para quienes elaboran reformas concretas de segunda generación (véase Messner, 1995). Asumo, por supuesto, la responsabilidad exclusiva por el esquema que presento.

irracionalidades del mercado. Tal intervención racionalizadora del Estado depende, sin embargo, de ciertas condiciones. Presupone una realidad social de escasa complejidad (para que las normas abstractas sean aplicables); una cadena de causalidad simple y directa (para poder influir sobre los destinatarios); el acceso a toda la información relevante (para poder presumir que las indicaciones son correctas) y, finalmente, una ejecución obediente de las medidas (o sea, sin requerir iniciativas propias del ejecutor o su identificación con las metas). Se puede hablar de un "paradigma de la planificación racional" que descansa sobre tres supuestos: i) metas inequívocas y claramente priorizadas, medios inequívocos y claramente atribuidos y una causalidad también inequívoca; ii) criterios claros —rentabilidad, eficacia, eficiencia— para determinar y evaluar el cumplimiento de las metas fijadas; y, sobre todo, iii) el supuesto de que una pluralidad de acciones racionales individuales se agrega sin fisuras ni lagunas en un resultado final racional y óptimo (Messner, 1995, p. 89).

En América Latina, la coordinación política ha tenido su expresión más nítida en el Estado desarrollista de los años sesenta. Podemos caracterizar esta forma de Estado por la articulación de tres ejes: i) el Estado como motor del desarrollo económico, fomentando un proceso de industrialización sustitutiva de las importaciones; ii) la afirmación del Estado como representante de la nación, extendiendo la ciudadanía (política y social) a los sectores sociales hasta entonces marginados, y iii) la racionalización de la intervención activa del Estado en nombre de un proyecto de modernización. En este marco los países latinoamericanos crean instrumentos especiales de planificación con el fin de coordinar los distintos aspectos del desarrollo socioeconómico.

En un análisis retrospectivo resulta más fácil ver los méritos y fracasos del Estado desarrollista en América Latina. Habiendo sido la respuesta adecuada a la realidad (nacional e internacional) posterior a la segunda guerra mundial, pronto se revelan sus contradicciones internas. Tal vez el quiebre de la democracia chilena en 1973 sea la expresión más dramática de sus límites, pues en ese entonces explota un conjunto de problemas que en los años siguientes afectarán en mayor o menor medida a los demás países de la región. En términos habermasianos podemos constatar:

i) una crisis de racionalidad: la recurrente crisis fiscal (agravada por la crisis de la deuda externa a comienzos de los años ochenta) indica que las dinámicas de la política y de la economía obedecen a lógi-

cas específicas y que, por lo tanto, el manejo político de las variables económicas se encuentra restringido;

ii) una crisis de legitimidad: la polarización ideológica de aquellos años señala una profunda división de la sociedad acerca del orden social deseado;

iii) una crisis de motivación: el conflicto político-ideológico debilita la identificación con el Estado y, por ende, la disposición a obedecer sus indicaciones.

La función coordinadora del Estado se encuentra en entredicho no sólo en América Latina. También en Europa muestra más y más deficiencias. En los años setenta las esperanzas depositadas en la planificación y en la "mano invisible política" del pluralismo se diluyen. Se observa, por el contrario, una situación paradójica: una creciente demanda de intervención estatal provoca una sobrerregulación de la vida social a la vez que, por otro lado, traslada al Estado una sobrecarga de exigencias.¹ La concepción de una coordinación integral o planificación global de la sociedad se desmorona a la vez que surgen dudas acerca de la gobernabilidad democrática. También fórmulas más suaves como el neocorporatismo, basado en el reconocimiento de que los principales intereses organizados (empresarios y sindicatos) han de colaborar en cualquier intento efectivo de coordinar el proceso económico, dejan ver sus limitaciones. Por doquier la coordinación jerárquica por parte del Estado comienza a enfrentar serios obstáculos a raíz de:

i) problemas de implementación: las instancias estatales no logran ejecutar adecuadamente los programas políticos, ya sea porque las estructuras institucionales no son aptas, ya sea porque las instancias intermedias distorsionan la comunicación;

ii) problemas de motivación: los destinatarios rehúsan obedecer, sea porque los actores sociales demandan mayor autonomía o porque hay intereses organizados con un relativo "poder de veto";

iii) problemas de conocimiento: hay una falta de información acerca de los contextos y las dinámicas sobre los cuales se pretende influir;

iv) problemas de complejidad: a raíz de la creciente diferenciación y complejidad de la realidad social el instrumental político disponible resulta ineficiente.²

¹ Messner, 1995, p. 144. El diagnóstico inicial data del conocido informe de la Comisión Trilateral, Crozier/Huntington/Watanuki, 1975.

² Messner, 1995, pp. 90 y siguientes, citando investigaciones de Renate Mayntz.

El alcance cada vez más restringido de la intervención estatal indica un debilitamiento de la soberanía tanto externa como interna del Estado. Externamente, el Estado nacional ve disminuida su soberanía de cara a la globalización, especialmente por la gran autonomía de las corrientes financieras internacionales y la gravitación de las instancias supranacionales. Internamente, la centralidad del Estado se encuentra cuestionada por la nueva complejidad de la vida social, por el auge de múltiples actores socioeconómicos con ca-

pacidad de presionar y "colonializar" la intervención estatal y también por la expansión de motivaciones individualistas que socavan el sentido comunitario, es decir, los recursos ético-normativos en que se basaba la coordinación política (Messner, 1995, pp. 121 y siguientes). A fines de los años setenta y definitivamente con el colapso financiero de 1982 se hace patente el agotamiento del "modelo estadocéntrico". Es en este contexto que la ofensiva neoliberal propone e impone una nueva forma de coordinación social.

II

La coordinación social mediante el mercado

El éxito del neoliberalismo responde a la decepción generalizada acerca de la coordinación política. Desde finales de los años setenta la estrategia neoliberal denuncia los efectos paradójicos de la acción estatal —por provocar un bloqueo del desarrollo social en lugar de fomentarlo—, a la par que impulsa un conjunto de medidas (liberalización de los mercados, desregulación, privatización, descentralización administrativa) destinadas a fortalecer el papel del mercado. En vista de las crecientes insuficiencias de la coordinación política, el neoliberalismo —al menos en su discurso ideológico— pretende hacer del mercado el principio exclusivo de coordinación social. Subyacente a esta "revolución silenciosa" encontramos una concepción diferente del orden. Retomando la inspiración liberal que concebía la sociedad "como resultado de la acción humana, pero no como ejecución de algún diseño humano" (Ferguson, 1767), la propuesta neoliberal entiende el orden social como un orden autoorganizado y autorregulado. Por consiguiente, en lugar de contrarrestar las tendencias centrífugas de una sociedad diferenciada mediante una coordinación central pretende, por el contrario, eliminar toda interferencia política que distorsione las "leyes del mercado" como mecanismo automático de equilibrio.

A pesar de que el objetivo declarado del discurso neoliberal apunta a una reorganización radical de la sociedad, en los hechos las reformas operan primordialmente como correctivo de la intervención estatal. No obstante, conviene distinguir bien las dos formas de coordinación con el fin de apreciar los problemas planteados. A diferencia de la coordinación política, la coordinación a través del mercado se caracteriza por ser:

i) descentralizada: supone que la diferenciación de la sociedad conlleva la abolición no sólo de un centro único, sino de cualquier centro;

ii) privada: la coordinación ya no remite a la ciudadanía y, por tanto, a alguna idea de "bien común", sino a la relación entre individuos en tanto propietarios privados;

iii) horizontal: el debilitamiento de la jerarquía es radicalizado al punto de negar toda relación de dominación, sustituyéndola por una secuencia de acuerdos entre iguales acerca de intercambios entre equivalentes;

iv) no intencionada: tomando al mercado por un paradigma del equilibrio espontáneo de intereses, la coordinación social es concebida como el resultado no intencionado, automático, de la interacción social.

La estrategia neoliberal tiene éxito en tanto ajuste estructural de los países latinoamericanos a las nuevas condiciones nacionales (diferenciación) e internacionales (globalización), mas fracasa en su propósito fundamental de reorganizar la coordinación social en torno a la racionalidad del mercado. Conviene recordar una vez más la paradoja neoliberal: en los hechos, una estrategia dedicada a dismantelar la intervención estatal sólo tiene éxito allí donde se apoya en una fuerte intervención política. Es el caso de Chile bajo Pinochet, pero también de México bajo Salinas, Argentina bajo Menem o Perú bajo Fujimori. En todos estos casos es notorio que la modernización económica depende de manera decisiva del protagonismo presidencial. Este nuevo "decisionismo" no es mero reflejo del régimen presidencialista. El Poder Ejecutivo adquiere tal gravitación porque la coordinación horizontal que efectúa el mercado es parcial. En efecto, el buen funcio-

namiento del mercado depende a su vez de la institucionalidad social y política.

En pocos años el intento de coordinar la vida social por medio del mercado deja algunas experiencias importantes. En primer lugar, los países latinoamericanos aprenden rápidamente que el mercado mundial —principal referente del ajuste estructural— opera conforme al paradigma de la “competitividad sistémica”.³ Esto significa que la competitividad internacional no valora tanto la ventaja comparativa de uno u otro factor económico como la capacidad de organización y gestión que tenga un país para combinar un amplio conjunto de factores económicos y no económicos. “El mundo productivo regido por el nuevo paradigma se caracteriza por la importancia de la tecnología, cuyo desarrollo y consecuencias se realizan en el largo plazo. En ese marco, el mantenimiento de la eficiencia depende de que se establezcan estrategias con un amplio horizonte temporal, así como mecanismo colectivos capaces de aminorar los altos niveles de incertidumbre correspondiente” (Pérez, 1996, p. 363). Requiere pues una articulación deliberada de muy diversos actores en torno a un “consenso estratégico colectivo”; o sea, una intervención activa que rebasa las iniciativas privadas del mercado.

En segundo lugar, la experiencia latinoamericana pone de manifiesto que el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social. El mercado (junto con la administración) fomenta una integración sistémica basada en la racionalidad formal (técnica), pero no impulsa una integración social. Por el contrario, acentúa las desigualdades sociales, fomenta la exclusión y generaliza las tendencias de desintegración. La misma globalización de los mercados va acompañada de una fuerte segmentación al interior de cada sociedad. Así, las dinámicas disgregadoras del mercado hacen patente sus limitaciones como instancia coordinadora.

En tercer lugar, cabe poner en entredicho el postulado neoliberal (incluyendo el *public choice*) del “individualismo radical” como única conducta racional (Messner, 1995, pp. 176 y siguientes). Como indican los párrafos anteriores, no hay coordinación social sin que los individuos se orienten por cierto “bien común”. La coordinación social supone de parte de los actores (individuales y colectivos) una combinación de racionalidad instrumental (para maximizar sus beneficios privados) con una orientación comunitaria. El hecho

de que ya no exista una moral única, vinculante para todos, pone de relieve las exigencias de un reconocimiento recíproco en las relaciones sociales. En realidad, la autonomía individual en la formulación de preferencias y decisiones se encuentra relativizada por el entorno sociocultural y, en concreto, por las identidades colectivas. Por eso, la dimensión simbólica de la coordinación es de gran relevancia. El mercado, en cambio, no ofrece ni un imaginario colectivo acerca del orden existente ni un horizonte de futuro. Es decir, la coordinación mediante el mercado no asume dos dimensiones típicas de la coordinación política: la representación y la conducción.

A comienzos de los años noventa se pueden sacar dos lecciones básicas de los procesos de modernización en América Latina. Por un lado, la estrategia que predomina da lugar a una impresionante expansión de la sociedad de mercado, la cual genera un dinamismo social inusitado en la región. La sociedad latinoamericana adquiere un grado tal de complejidad que ya no es posible pensar en una instancia central de coordinación social. Simultáneamente empero, el mismo avance de la modernización y la consiguiente diversificación de los actores (potenciada por la globalización) incrementan las demandas de coordinación. Ello indica, por otro lado, las severas limitaciones que enfrenta la función coordinadora del mercado. La coordinación espontánea y horizontal entre los actores es importante, pero insuficiente para establecer las reglas fundamentales de la convivencia social, generar representaciones colectivas del orden social y ofrecer una conducción anticipatoria de cara a los desafíos futuros.

Como consecuencia, en poco más de una década América Latina pasó del descubrimiento del mercado al redescubrimiento del Estado. Actualmente no caben dudas de que la reconversión económica sólo es viable (económica y socialmente) si puede apoyarse en una serie de instituciones nuevas y específicas de una sociedad de mercado, como entidades reguladoras, comisiones antimonopolios, agencias de desarrollo regional, entes de fomento de la exportación, agencias de protección al consumidor y, sobre todo, redes de seguridad social. El desarrollo de tal institucionalidad es tanto más difícil por cuanto ahora no sólo existe un número mucho más alto de actores que intervienen, sino que éstos tienen una capacidad mucho mayor de resistencia y movilización frente a medidas que afecten sus intereses particulares.⁴ A diferencia de la primera fase, ya no se puede invocar el “miedo al caos” para

³ Entre otros, véase Bradford (1994), así como Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1996).

⁴ Sobre los aspectos institucionales de la reforma del Estado en América Latina, véase entre otros Naím, 1994.

imponer determinadas reformas. En todos los países existe, con mayor o menor intensidad, una "sociedad civil" fortalecida y altamente diversificada. La situación se caracteriza por una creciente complejidad social que obliga a lentos y complicados procesos de

negociación y concertación. Reaparece, entonces, en un lugar prioritario la política en tanto elaboradora de consensos acerca de las normas fundamentales y de acuerdos sectoriales. Es en este contexto que gana fuerza una tercera forma de coordinación social.

III

La coordinación social mediante redes

La velocidad con que se derrumbó la "sociedad estocástica" de tan larga trayectoria en América Latina y la celeridad aún mayor con que surgió y se agotó la contraofensiva neoliberal hace que nos sintamos en medio de una avalancha que se desliza vertiginosamente hacia quién sabe dónde. Mientras dedicamos el afán de cada día a acomodarnos laboriosamente a las sorpresas de la vida, perdemos de vista las transformaciones estructurales de nuestras sociedades. Más que un debate ideológico ("Estado versus mercado") o un simple análisis de coyuntura, lo que se necesita es reconstruir un marco interpretativo de la nueva realidad social. Observamos, entonces, que nuestro aparato conceptual habitual se ha vuelto obsoleto. Las mismas nociones de "Estado" o "política" parecen demasiado gruesas para dar cuenta de fenómenos que adivinamos mucho más complejos. Es hora de hacer un alto y recurrir a los avances de las ciencias sociales. Para tener una visión sistémica de los problemas que, según vimos, enfrenta la coordinación social es particularmente sugerente la teoría de sistema desarrollada por Niklas Luhmann. Ella hace especial hincapié en una tendencia —de presencia creciente a lo largo de la evolución social— que hoy adquiere un significado notorio: el proceso de diferenciación funcional. Este proceso característico de la modernización da lugar a que ciertas áreas de la vida social (economía, derecho, ciencia, educación, política) desarrollen racionalidades y dinámicas específicas, conformando "subsistemas funcionales" relativamente cerrados y autorreferidos. Estos operan de acuerdo con sus códigos funcionales y, por lo tanto, sólo asimilan "mensajes" externos en la medida en que sean traducibles a la "lógica" interna del subsistema. Luhmann extrema las conclusiones de esta tendencia, al poner de relieve dos consecuencias: la gran autarquía de cada subsistema funcional y, por

consiguiente, la ausencia de todo centro.⁵ Visto así, la política quedaría reducida a un subsistema más, sin capacidad de influir en los demás subsistemas.⁶

La teoría de Luhmann parece exagerar las tendencias implícitas en la diferenciación funcional. Más que la eliminación de todo centro, cabe presumir la desaparición de un centro único, capaz de ordenar al conjunto de la sociedad. Habrá que concebir la sociedad como una constelación multicéntrica. Por otra parte, tampoco desaparece toda influencia del subsistema político en otros ámbitos. Más bien, su campo de acción queda limitado por la compatibilidad con la lógica interna de los demás subsistemas. En consecuencia, conviene retener dos conclusiones cruciales para la coordinación social: primero, la política pierde su centralidad jerárquica de modo que, segundo, cualquier intervención política en otros subsistemas queda restringida.

La diferenciación no es un proceso novedoso; en efecto, la modernidad se caracteriza por la tensión entre diferenciación e integración. Sin embargo, la nueva calidad de la diferenciación afecta también al proceso de integración social. Según Luhmann (1992), el fin de los metarrelatos que caracteriza a la posmodernidad significa poner término a una coordinación "de segundo nivel". Es decir, desaparece cualquier "instancia superior" capaz de coordinar al conjunto social. Por consiguiente, la coordinación social habría de ser internalizada al interior de cada subsistema. Los subsistemas

⁵ "No system of functions, not even the political, can take the place of hierarchy and its summit. We live in a society which cannot represent its unity in itself, as this would contradict the logic of functional differentiation. We live in a society without a summit and without a center. The unity of society no longer comes out in this society" (Luhmann, 1987, p. 105).

⁶ Lo mismo vale, por supuesto, para la economía; tampoco ella puede coordinar y legitimar al conjunto de la sociedad. Una presentación general de la teoría ofrecen Luhmann y De Georgi, 1993.

se coordinarían entre sí mediante ajustes internos, que asimilarían las señales y turbulencias externas. La coordinación quedaría incorporada pues a la autorregulación. Pero tal adaptación recíproca parece precaria, en vista de la gran interdependencia de política, economía, derecho, ciencia. Los grandes problemas no se dejan localizar en un solo ámbito. En efecto, uno de los fenómenos sobresalientes hoy en día es la simultaneidad con que crece la independencia de cada subsistema a la vez que aumenta la interdependencia de ellos. Si todo subsistema funcional avanza inexorablemente en su dinámica autorreferencial, por otro lado también se conforman contextos cada vez más globales, que cruzan a distintos subsistemas.

La obra de Luhmann tiene el mérito de ofrecer un marco teórico para analizar la diferenciación y consiguiente autonomía de lógicas funcionales específicas. De este modo permite comprender las razones estructurales subyacentes a las dificultades que ha tenido la coordinación política en el último tiempo. Queda claro que la restricción del campo de acción de la política no se debe a una "conspiración neoliberal" ni a la incapacidad de los dirigentes políticos. Estamos ante una profunda reestructuración de nuestras sociedades que socava el anterior "primado de la política". Sin embargo, no desaparece el carácter expansivo de la política; de hecho, ésta sigue interviniendo en los demás subsistemas en la medida en que las decisiones políticas se acoplan a sus lógicas específicas. La teoría de Luhmann no da cuenta de esta particularidad de la política.⁷ Como toda teoría de sistemas, tampoco aborda la interacción entre actores, aspecto central de cualquier coordinación. No obstante, ayuda a visualizar el condicionamiento de los actores de acuerdo con la "lógica funcional" del campo en que actúan. En este sentido, contribuye a establecer el nuevo marco de referencia en que debemos analizar los problemas de la coordinación social.

Dirk Messner (1995, pp. 171 y ss.) sintetiza el nuevo contexto en las siguientes tendencias:

i) el proceso de diferenciación funcional, destacado por Luhmann, conlleva una creciente sectorialización de la sociedad;

ii) este hecho implica un drástico aumento de los intereses en juego y una mucho mayor pluralidad de

actores, lo cual conduce a una sobreabundancia de participantes en la elaboración de políticas;

iii) la diferenciación de los actores aumenta las demandas de intervención estatal; tiene lugar, entonces, un incremento de instancias y de políticas que sobrecargan al Estado;

iv) lo anterior indica una mayor diferenciación interna del aparato estatal; éste nunca fue una unidad monolítica, pero ahora su heterogeneidad se convierte en rasgo sobresaliente;

v) frente a la diferenciación de la sociedad y la sobrecarga de la administración pública, el Estado ha de delegar funciones; tal delegación es a su vez una política;

vi) esto nos recuerda la paradoja de Luhmann: aumenta la autonomía relativa de cada subsistema funcional, pero también la interdependencia de ellos;

vii) la mayor interacción de instancias estatales y actores sociales y la creación de instancias mixtas contribuyen a diluir la frontera entre lo público y lo privado;

viii) la necesidad de articular y compartir recursos (información, conocimiento, etc.) distribuidos entre diferentes actores da lugar a una interacción sistémica que desborda tanto los mecanismos del mercado como los del control jerárquico;

ix) esta complejidad nueva de las relaciones sociales es potenciada aún más por los procesos de globalización, que le dan una dimensión transnacional;

Considerando el cambio de contexto que ha tenido lugar en los últimos años, parece obvio que es insuficiente una coordinación centralizada por parte del Estado, e inadecuada una coordinación entregada exclusivamente a las leyes del mercado. Hoy en día, un enfoque de la coordinación social ha de tener en cuenta las siguientes dimensiones del problema (Messner, 1995, p. 165):

i) la complejidad creciente del proceso (desde el reconocimiento de un problema hasta la implementación de las políticas y la evaluación de sus efectos);

ii) la multiplicación de los actores que intervienen (estatales y privados);

iii) la relevancia de la cooperación entre Estado, mercado e instituciones sociales (asociaciones civiles, universidades, etc.);

iv) la existencia y combinación de diferentes estructuras organizativas (coordinación jerárquica estatal, pactos neocorporatistas, acuerdos empresariales, etc.);

⁷ Véase una crítica de Luhmann desde el punto de vista de la ciencia política en Von Beyme (1994) y en Messner (1995, pp. 132 y siguientes).

v) la diversidad de la tareas de coordinación (desde el acopio de información hasta la creación de consensos);

vi) la diferenciación de las funciones estatales (desde el ordenamiento jurídico hasta funciones de arbitraje, seguimiento, orientación y supervisión);

vii) la diferenciación de los instrumentos (desde decretos administrativos y contratos de derecho público hasta mecanismos suaves como incentivos financieros, acuerdos formales e informales o simples "señales" mediante la distribución de información).

En este contexto se inserta el reciente auge de la coordinación mediante redes. En términos generales, ésta se entiende como la coordinación horizontal entre diferentes actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar una solución. Messner (1995, pp. 211 y siguientes) especifica así lo que constituye una red:

i) es una invención institucional que responde a las peculiaridades de una sociedad policéntrica;

ii) combina la comunicación vertical y la horizontal, pero es un tipo específico de coordinación, diferente a las formas de coordinación política o coordinación por el mercado;

iii) vincula diferentes organizaciones, estableciendo una interacción entre sus representantes (no se refiere a las relaciones al interior de una sola organización);

iv) es política cuando reúne autoridades estatales (que pueden ser diferentes instancias en conflicto entre sí) y/o partidos políticos con actores económicos y sociales;

v) las relaciones en ella tienden a ser más informales que formales (no implica la formación de una nueva organización);

vi) hay dependencia recíproca entre los participantes en ella (ninguno tiene por sí solo todos los recursos necesarios —información, recursos financieros, implementación legal— para resolver el problema y depende, por tanto, de la cooperación de los demás);

vii) su objetivo es el de formular y llevar a cabo decisiones colectivas en torno a determinado tema compartido (es decir, los participantes se hacen cargo de ejecutar debidamente las decisiones tomadas y por lo tanto son corresponsables en la solución del problema; en el momento en que ésta se logra se disuelve la red en tanto vinculación limitada en el tiempo);

viii) su punto de partida es un conflicto o una diversidad de intereses que ella encauza mediante una cooperación competitiva (cada actor defiende sus intereses propios a la vez que colabora en decidir una solución compartida).

Cabe distinguir tipos diferentes de redes, según el número de participantes, la vinculación fuerte o débil entre ellos, el grado de estabilidad de la red, su campo de acción, etcétera. En todo caso, toda red responde a cierta lógica funcional,⁸ que se traduce en algunas reglas mínimas, como la distribución justa de costos y beneficios entre los participantes; la reciprocidad (que va más allá del intercambio e incluye confianza, *fair play* y una vinculación intersubjetiva que sustenta el sentimiento de pertenencia a una comunidad); la autolimitación de cada actor y el respeto a los intereses legítimos de los otros actores.

En América Latina conviene retener especialmente la necesidad de una relación de confianza; relación tanto más arriesgada, pero también más imprescindible cuanto más incertidumbre reina. La confianza (fuera del ámbito cotidiano) opera como un mecanismo reductor de la complejidad y, por ende, como un poderoso lubricante de la cooperación. Apostar por la confianza, a pesar de los riesgos de ser defraudado, muchas veces es un cálculo racional precisamente en situaciones de confrontación. Ante situaciones de punto muerto y de bloqueo recíproco tan frecuentes en nuestros países, cabe recordar los estudios de Axelrod.⁹ Si los actores no pueden evitar una relación de dependencia mutua, sea de modo conflictivo o cooperativo, y si tal situación puede durar por tiempo indefinido, volviendo incalculables los eventuales costos y beneficios, entonces pueden surgir relaciones de cooperación incluso en un contexto de gran desconfianza.

El auge de las redes durante años recientes responde, según vimos, a la creciente diferenciación de la sociedad. Donde la vida social se expresa en una densidad significativa de actores, la coordinación social ya no puede estar entregada exclusivamente a un ordenamiento jerárquico. A la inversa, las redes operan satisfactoriamente sólo donde existe una pluralidad representativa de los intereses y las opiniones sociales. El fortalecimiento de la sociedad civil no significa empero una correlación de suma cero en detrimento del Estado. La cooperación entre los actores socioeconómicos requiere la intervención del Estado, por cuanto éste dispone de recursos intransferibles (implementación jurídica de los acuerdos, convenios internacionales) o medios adicionales (recursos financieros, información sistematizada). Una premisa básica de

⁸ Véase Messner, 1995, pp. 284 y siguientes. Algunos estudios empíricos de redes se encuentran en Marin y Mayntz, eds. 1991.

⁹ Messner cita a Axelrod, 1984.

la coordinación mediante redes radica pues en cierto equilibrio entre sociedad y Estado. Ambas tendencias —por un lado diversidad y fortalecimiento de la sociedad civil y por otro redimensionamiento de la acción estatal— impulsan una transformación de la política (véase Lechner, 1996). Tiene lugar así una informalización de la política; ésta tiende a desbordar la institucionalidad del sistema político para instalarse en las nuevas zonas grises entre política y sociedad. Es la combinación de sociedad fuerte y Estado fuerte la que da lugar a las redes políticas como combinación de regulación jerárquica y coordinación horizontal.

¿Qué significa esta nueva modalidad de coordinación para el Estado? Como señala otra científica social alemana, Renate Mayntz, “la discusión reciente en ciencias políticas deja ver que, de hecho, no se puede hablar de una retirada resignada del Estado. A las tareas estatales clásicas, cuyo portador ya no suele ser el Estado nacional unitario, sino un sistema político-administrativo de diferentes niveles, se agregan ahora más y más las tareas de gestión de la interdependencia social.(...) La ‘conducción’, en el sentido de influir deliberadamente en los procesos sociales, sigue siendo en principio la función específica del sistema político-administrativo. Lo que ha cambiado es la forma en que el Estado intenta cumplir sus tareas” (Mayntz, 1995, pp. 157 y 163). Vale decir, estamos no frente a un retroceso, sino ante un cambio de forma de la acción estatal.

Un problema crucial es, según vimos, la interdependencia de los distintos subsistemas funcionales; por ejemplo, entre política y economía o entre ciencia y economía. Trabajar este cruce pareciera ser una tarea específica de la política. Según Mayntz, “formular el problema de la interdependencia permite definir los contenidos de las funciones de la política: la gestión de la interdependencia sistémica. De hecho vemos que, bajo la influencia de la teoría de la modernización, el debate en torno a la teoría del Estado se desplaza hacia las tareas de coordinación” (Mayntz, 1995, p. 155).

En efecto, diversos aspectos de la nueva forma de coordinación recaen ineludiblemente en el Estado. Dirk Messner (1995, pp. 343 y siguientes) señala algunos campos típicos de la intervención estatal:

- i) tareas de organización, coordinación y moderación (por ejemplo, creando redes y reuniendo a los actores pertinentes en torno a la mesa);
- ii) funciones de mediación (por ejemplo, desarmando situaciones de veto o bloqueo recíproco);
- iii) tareas de control (por ejemplo, encargando la ejecución de servicios públicos a instituciones privadas);

iv) funciones de iniciativa y orientación (por ejemplo, haciendo presente intereses generales e intereses de largo plazo en las redes);

v) función correctiva (por ejemplo, promoviendo la conformación de un actor representativo o el fortalecimiento de actores débiles).

En una época de gran incertidumbre que sólo puede ser contrarrestada, en definitiva, mediante una vinculación intersubjetiva, las redes operan como una especie de “seguro mutuo”; ellas disciplinan la competencia, inhibiendo sus dinámicas destructivas y canalizando las expectativas recíprocas. Las redes pueden funcionar en distintos niveles (nacional, regional, local) y referirse a muy diversos problemas. Es a través de redes que se negocia la privatización de áreas tecnológicamente complejas (energía, telecomunicaciones), planes de desarrollo regional o reformas sectoriales como las que se refieren al medio ambiente, el sistema de salud o de la educación. En estos casos, una red facilita no sólo la articulación de diferentes actores, a veces antagónicos, y sus respectivos recursos estratégicos, sino también la ejecución efectiva de las decisiones tomadas. Esta corresponsabilidad en la ejecución de las medidas acordadas es de particular relevancia, dado el debilitamiento de las capacidades estatales de regulación.

Hoy en día, buena parte de la política con existencia real tiene lugar en tales redes. Sin embargo, la relevancia de éstas en la coordinación de los procesos sociales no debe suscitar ilusiones. No son una panacea que resuelva todos los problemas. Por otra parte, también la coordinación mediante redes enfrenta serios riesgos. Cabe resaltar tres peligros:¹⁰

Primero, un bloqueo en la toma de decisiones: sea porque un actor tiene poder de veto, sea por los lazos de confianza e incluso de complicidad entre los actores, puede darse un estancamiento del debate y una paralización de las decisiones. Además, la misma coherencia interna de la red tiende a evitar conflictos y conducir así a un bloqueo de las innovaciones requeridas.

Segundo, la externalización de los costos a terceros, no participantes de la red: toda red está siempre tentada de trasladar los costos de sus acuerdos a terceras partes. A modo de ilustración, una red para la reforma del sistema de salud reúne a instancias estatales, gremios médicos y sindicatos pero no a la población, que siendo la principal afectada por el asunto no

¹⁰ Messner, 1995, pp. 214 y siguientes; Mayntz, 1995, p. 164.

tiene intereses organizados y, por ende, no es un "actor representable" en la red.

Tercero, una toma de decisiones sin efectos vinculantes: aunque un atributo distintivo de las redes es precisamente el que todos los participantes se comprometen a colaborar en la ejecución de los acuerdos tomados, generalmente las redes no disponen de poder de sanción para quienes no cumplan su compromiso. El esfuerzo realizado es en vano si a la postre uno de los participantes se retrae.

La coordinación mediante redes parece resolver de manera adecuada uno de los aspectos señalados inicialmente: la regulación. En cambio, parece menos apta para hacerse cargo de las otras dos exigencias de coordinación social: la representatividad y la conducción de cara al futuro. La debilidad más notable de la coordinación vía redes radica en su "déficit de democracia". Por eficaz, eficiente y efectiva que pueda ser esta forma de coordinación, nada asegura su carácter democrático. La población no organizada no tiene acceso a las redes y si bien los representantes del Estado en ellas deberían hacer valer los "intereses generales", puede no haber habido una deliberación democrática previa acerca de ese "bien común" específico. No existe una vinculación intrínseca entre la coordinación mediante redes y las instituciones democráticas. Por el contrario, la representación funcional a través de las redes y la representación territorial típica de las instituciones democráticas pueden llegar a ser canales paralelos, cuando no contradictorios. En concreto, cabe temer un desplazamiento de los partidos políticos. Dada la precariedad de la labor parlamentaria en nuestros países, la función legislativa fácilmente se degrada a una mera ratificación de los acuerdos tomados en la penumbra de las redes. Respondiendo a tales riesgos, Messner (1995, pp. 359 y siguientes) propone insertar la coordinación vía redes en el triángulo habermasiano compuesto por el poder comunicativo (elecciones, parlamento, opinión pública), el poder social (intereses organizados) y el poder administrativo (gobierno, tribunales de justicia, administración pública).

Otro interrogante pendiente es la integración de la sociedad. El mismo Messner destaca que la coordinación descentralizada a través de una "red de redes" no equivale a una integración social. De hecho, las redes funcionan gracias a recursos integrativos como confianza, respeto, tolerancia, reciprocidad, sensibilidad moral, sentido comunitario y otros. Presuponen pues —al igual que la democracia— la existencia de un "capital social" (Putnam, 1993) o normas básicas de la convivencia social. No está claro, empero, la relación entre la coordinación explícita y acotada me-

dante redes y la cohesión cotidiana y difusa que ofrecen las reglas de civilidad.

Termino estos apuntes inspirados en el libro de Dirk Messner con unos breves comentarios finales. En primer lugar, debo reiterar su carácter esquemático. El esquema presentado me parece útil para resaltar cómo los cambios en las estructuras sociales condicionan las formas de coordinación social. En concordancia con transformaciones de la sociedad, la coordinación ha operado principalmente a través del Estado, del mercado o mediante redes. Pero no se trata de una secuencia en que la nueva forma elimina la anterior, sino más bien de una combinación de los tres mecanismos. Es en el marco de esta combinación que debe ser insertada la reforma del Estado.

En segundo lugar, la esquematización puede significar un primer paso en la elaboración de un marco interpretativo de la coordinación en sociedades diferenciadas. Un "mapa" facilitaría el análisis de ciertos problemas como, por ejemplo, la mayor contingencia de los procesos sociales. Si se multiplican situaciones que no son ni necesarias ni imposibles, también aumenta la incertidumbre; en situaciones contingentes se multiplican tanto las exigencias de tomar decisiones como las dificultades de calculabilidad. Por otro lado, las dificultades de previsión tienen que ver con la simultaneidad. En la medida en que el horizonte de futuro se retrotrae al presente, inhibiendo diferir asuntos, toda acción deviene tendencialmente simultánea. Hay que tomar medidas, mientras al mismo tiempo ocurren mil otras cosas que influyen sobre el curso de acción. No se trata de una cuestión de información, sino de tiempo: de la capacidad sincronizadora de la coordinación.

Finalmente cabe preguntarse a la luz de lo expuesto si las actuales reformas del Estado —bastante agotadas en su impulso— no deberían ser revisadas en la perspectiva de la coordinación social. Tal enfoque permitiría obtener una visión conjunta de la acción estatal, del mercado y de las redes; a su vez, la articulación de los tres mecanismos permitiría reformular las modalidades de una coordinación de la sociedad actual. Visto así, la intervención del Estado aporta un complemento indispensable a la coordinación que llevan a cabo el mercado y las redes, particularmente en lo que toca a la representación del conjunto social y a la conducción de cara al futuro. En efecto, sólo el Estado parece estar en condiciones de asegurar la dimensión representativa de la coordinación así como cierta capacidad de conducción política. Ambos aspectos nos remiten a la democracia. ¿No radicaría precisamente en esta función coordinadora el significado de un Estado democrático?

Bibliografía

- Axelrod, R. (1984): *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- Bradford, C.I., Jr. (1994): *The New Paradigm of Systemic Competitiveness: Toward More Integrated Policies in Latin America*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Desarrollo.
- Comisión Trilateral, Crozier/Huntington/Watanuki (1975): *The Crisis of Democracy*, Nueva York, New York University Press.
- Esser, K., W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer (1996): Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política, *Revista de la CEPAL*, N° 59, LC/G.1931-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferguson, A. (1767): An essay on the history of civic society, Edimburgo, citado por C. Meier, *Die Entstehung des Politischen* (1995), Suhrkamp, Frankfurt.
- Lechner, N. (1996): Las transformaciones de la política, *Revista mexicana de sociología*, año 58, N° 1, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales, enero-marzo.
- Luhmann, N. (1987): The representation of society within society, *Current Sociology*, vol. 35, N° 2, Londres, International Sociological Association (ISA).
- _____ (1992): *Beobachtungen der Moderne*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. y R. De Georgi (1993): *Teoría de la sociedad*, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, D.F.
- Marín, B. y R. Mayntz (eds.) (1991): *Policy Networks*, Frankfurt, Campus-Westview Press.
- Mayntz, R. (1995): Politische Steuerung, *Politische Vierteljahrschrift*, N° 26 (número especial), Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Messner, D. (1995): *Die Netzwerkgesellschaft*, Colonia, Alemania, Weltforum Verlag.
- Naim, M. (1994): Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina, *Este país*, N° 45, México, D.F., diciembre.
- Pérez, C. (1996): La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones, *Comercio exterior*, vol. 46, N° 5, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Von Beyme, K. (1994): *Teoría política del siglo XX*, Madrid, Alianza Universidad.