

José Julián Hernández Carmona

POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS COMPLEJIDAD Y DECISIONES



UNIVERSIDAD
METROPOLITANA



Caracas, 2009

© Cendes, UCV, 2009
© Universidad Metropolitana, 2009

Hecho el Depósito de Ley
Depósito Legal: If 16520093204632
ISBN: 978-980-00-2590-1

Dirección	Av. Neverí, Edif. Fundavac, Colinas de Bello Monte, Caracas.
Dirección postal	Apartado Postal 47604, Caracas 1040, Venezuela
Teléfonos	(58-212) 753.10.90/30.89/34.75/38.62/31.98
Fax	(58-212) 751.26.91
Web	www.cendes-ucv.edu.ve

Coordinación editorial	Rosa Lucía Celi, Jefa Dpto. de Publicaciones, Cendes-UCV.
Revisión de textos	Nora López
Arte final carátula	Alexa Estudios
Diagramación	Margarita Páez-Pumar
Impresión	Editorial Torino
Tiraje	500 ejemplares Caracas, Venezuela

Todos los libros publicados por el Centro de Estudios del Desarrollo –Cendes– de la Universidad Central de Venezuela y por la Universidad Metropolitana –Unimet– son sometidos a arbitraje.

A Nélida: esencial, primordial.

*A Moma y a Pepe: mis padres.
Siempre con uno, siempre en uno.*

CONTENIDO

PREÁMBULO	IX
PRÓLOGO	XIII
INTRODUCCIÓN	
TRES NOCIONES PARA UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL	1
CAPÍTULO I	
LA POLÍTICA COMO ACCIÓN COLECTIVA. SUS TALENTOS Y LIMITACIONES EN LAS DICOTOMÍAS ACTUALES	11
La gran dicotomía: público/privado	14
«Bien común»/interés general	24
Poder/autoridad	29
CAPÍTULO II	
LA POLÍTICA COMO GESTIÓN: UNA VISIÓN DESDE LAS REDES Y LOS SISTEMAS FUNCIONALES	55
Cambios en la representación política	59
Preferencias y articulación de la acción colectiva	71
Preferencias, conductas esperables y diferenciación sistémica ...	85
CAPÍTULO III	
INSTITUCIONES POLÍTICAS Y REPRODUCCIÓN DE LOS SISTEMAS COMPLEJOS	99
Instituciones y funciones: dos modos de ver las regularidades	100
Instituciones políticas y las referencias sistémicas	106
Redes de valores y los procesos de agregación e integración	117

CAPÍTULO IV

DESEMPEÑO POLÍTICO Y DERECHOS DE PROPIEDAD EN LA SOCIEDAD

POLICÉNTRICA	135
--------------------	-----

Arreglo temporal, oportunidades de elección y costos de negociación	135
Costos de negociación y desempeño político	148
La estructura de derechos en los sistemas diferenciados	165

CAPÍTULO V

POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTINGENCIA Y MEDIOS ALTERNATIVOS	187
--	-----

El retraimiento de la política y el proceso que lleva a la acción gubernamental	190
El sistema de políticas públicas	222

CAPÍTULO VI

INTENCIÓN POLÍTICA Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN SISTÉMICA

EN EL MUNDO GLOBAL	239
--------------------------	-----

Responsabilidad, prestaciones y comunicaciones influyentes...	245
Globalización, política y cambios sistémicos.....	251
Globalización, complejidad y oportunidades: un poco más allá de las reformas y los acuerdos	262

CONCLUSIONES

PIEZAS PARA ARMAR CON DIFERENTES RESULTADOS	275
---	-----

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	281
----------------------------------	-----

PREÁMBULO

Este libro tiene, obvio es decirlo, una historia. Comentar algo de ella es, en realidad, un pretexto para develar ciertos aspectos de su recorrido intelectual, ubicar al lector en aquello que, presumo, podría echar en falta, y agradecer enseñanzas y aportes que sirvieron al esclarecimiento y concreción de los contenidos que a continuación se presentan. Justo es decirlo de una vez, esos aportes fueron procesados a su manera por el autor, así que no hay ningún otro responsable por lo que aquí ha quedado plasmado.

De hecho, fueron apreciadas e incorporadas varias observaciones que polemizaban con asuntos centrales y conceptuales del trabajo, y que sin duda abrieron espitas que equilibraron, ubicaron y enriquecieron los temas tratados. Por su significado humano y académico, estimo mucho el tiempo y la atención que el destacado economista y filósofo Emeterio Gómez brindó a todas y cada una de las partes de este estudio. No obstante su posición crítica y discordante respecto a ciertos asuntos, fue un seguidor animado y consecuente. Acogí, confiado en su capacidad para integrar y hacer dialogar diferentes disciplinas, sus sugerencias sobre la necesidad de precisar algunas cuestiones desde el lado de la economía y desde «la urgencia de reinsertar la ética en la política». Así, el debate implícito sobre la acción consciente y la «dimensión ética» «exigió» un capítulo VI –inicialmente no previsto– que se encaminó a repasar el tema de la globalización y a revisar de manera crítica las perspectivas de G. Soros y J. Stiglitz, ambas muy enfocadas en correctivos apoyados en expectativas normativas. También cobró entidad el enfoque económico, el cual ayudó a vertebrar y dar consistencia al análisis.

Siempre oportunas las advertencias y precisiones del profesor Carlos Mascareño. Orientadoras en distintas fases, e indispensables como estímulos para que el proyecto original se convirtiera en este libro. Con sus argumentos

e indicaciones me acerqué al pensamiento de Niklas Luhmann, y desde allí se «impuso» un nuevo marco cognitivo que cambió los soportes del estudio y, por consiguiente, llevó a descubrir nuevas bases interpretativas de una realidad caracterizada por la sobreabundancia de conexiones.

No alcanzaron las previsiones organizativas y metodológicas para evitar que, como suele ocurrir, la investigación fuese tomando su propia dinámica y, en consecuencia, se alejara de algunos propósitos iniciales. Me gustaría, en este sentido, compartir dos inquietudes o hipótesis originarias que fueron dejadas en el camino, pero que se las arreglaron, como suerte de fantasmas, para hacerse notar en distintos momentos de la exploración. Las traigo aquí como una invitación cordial para compartir puntos de partida, y para que cada quien encuentre su propia y equivalente respuesta.

La primera de las inquietudes estuvo planteada más o menos de esta manera. La *política* logró, en la modernidad, dar un sentido a la sociedad apoyándose en la influencia de las ideologías y en la ciudadanía como vínculo simbólico. Pero también dando forma a las operaciones de gobierno que ayudaban a que la política pudiese realizarse y ser la base de la gobernabilidad. En ese contexto, la representación política fue el factor que creó la confianza de los representados en aquellas instancias de consenso que parecían ir más allá de los intereses particulares. Esa confianza, que fue fuente de legitimidad, amplió y vigorizó las formas de intervención estatal que, dada su composición y complejidad, fueron construyendo su identidad como *políticas públicas*. En la cultura moderna coexisten lo comunitario y lo individual. Con la sociedad de masas, dice Mongardini, se alteran los valores individuales y la política busca otras formas de agregar intereses en respuesta a los fenómenos de masas. Se acaloran las ideologías, se debilitan los valores de la ciudadanía y la representación cede su lugar a los vínculos emocionales del jefe con la masa. Esto es, claro está, la política totalitaria, que es incompatible con la representación y con los intereses e ideales individuales. Esta política fracasa, como lo evidenció la caída de los regímenes totalitarios, pero la presencia de las masas queda en la política, generando ingobernabilidad. En su armazón, las políticas públicas siguen respondiendo a la política de masas, por lo cual son la fuente de la ingobernabilidad. La política busca canalizar las exigencias sociales; pero nótese que las mayores innovaciones para enfrentar la crisis de «exceso» de demandas, muy asociada por cierto a las insuficiencias del Estado de bienestar, provienen del ámbito de las políticas públicas. A partir de aquí se me

hace clara la existencia de flujos de información y cursos de acción públicos que no responden a los mandatos políticos, sino a respuestas diversas que otorgan a los hechos y eventos una multiplicidad de significados.

La segunda inquietud, en línea con la anterior, se enfocaba en los cambios notorios de la relación Estado/sociedad y en lo visible de nuevos escenarios donde el individuo, sus intereses y opiniones no quedan desvanecidos en el interés colectivo. De allí la organización de la sociedad civil y la presencia de ciudadanos activos y vigilantes de sus derechos individuales. Sin embargo, lo que estamos viendo emerger es una sociedad crecientemente diferenciada en sus roles que no puede ser dirigida desde un centro único y gobernada por mandatos. Es la llamada sociedad *policéntrica*; bien por la aparición de muchos centros de autoridad, o bien porque los distintos ámbitos de la sociedad se especializan para resolver una parte de la complejidad. Las operaciones públicas no serán, entonces, una manifestación refleja de la política.

El presente trabajo se apoya, principalmente, en la concepción de Niklas Luhmann acerca de los sistemas sociales. Quien se haya acercado al profuso y denso pensamiento de Luhmann estará al tanto de lo difícil que es articular la diversidad de elementos que entran en juego en su exploración de los procesos sociales. Este trabajo no escapó a esa dificultad. Por eso quiero advertir, sobre todo a los allegados a la visión luhmanniana, que aquí se privilegian ciertos campos de su teoría y se establecen nexos con categorías de otras corrientes que no son precisamente afines a sus rumbos conceptuales. Otros campos, fundamentales en la teoría de Luhmann, son apenas tratados, pero aparecen para dar consistencia al análisis. De allí la advertencia. Temas centrales como la autorreferencia y los códigos propios de los sistemas, los esquemas binarios de regulación o el entendimiento comunicativo, no son incorporados expresamente. De resultar sugerente y ventajoso el cuerpo de proposiciones que apenas estamos iniciando, no tardarán en aparecer las exigencias de incorporar de forma más articulada y puntualizada los fundamentos de la teoría de la función en los sistemas complejos.

JJHC

PRÓLOGO

La disciplina de las políticas públicas tiene su inspiración en el pluralismo democrático anglosajón, más específicamente en la tradición madisoniana de la sociedad norteamericana y su particular manera de asumir los asuntos públicos y la construcción de decisiones que afectan al colectivo. Es así como las políticas públicas se convirtieron en una línea de pensamiento de las ciencias políticas estadounidenses, derivada de las ingentes necesidades para el manejo del aparato público asociado al Estado de bienestar.

La tradición latinoamericana de postguerra, por el contrario, apuntó hacia la disciplina de la planificación como pensamiento para la acción que, desde una visión estadocéntrica, contribuiría a la solución de problemas colectivos. Como sabemos, la planificación del desarrollo surgió de la mano de los postulados cepalistas del crecimiento, cuyo anclaje fundamental era la actuación del Estado y menos o casi nada de la sociedad. Era la herencia colonial y republicana atada a los designios del Estado para enfrentar los asuntos colectivos, donde lo público era igual a lo estatal.

Esta separación, tajante, entre ambas maneras de ver lo público se mantuvo casi inalterable hasta hace apenas unas tres décadas, cuando todavía imperaba el modelo estadocéntrico latinoamericano. Sin embargo, luego de la eclosión de ese modelo y el avance inexorable de la democratización en la región –proceso que, por cierto, está celebrando treinta años–, las ideas del pluralismo madisoniano y la posibilidad de aplicación del instrumental de las políticas públicas comienzan a tomar lugar en algunos espacios académicos. Particularmente, es necesario resaltar la labor pionera de los mexicanos, quienes editaron los primeros textos sobre el tema, abriéndose paso en medio de una jungla de estatismo que todavía mantiene viva sus

raíces. A ellos se unió, una década más tarde, un segmento de la intelectualidad chilena que ha trabajado en la comprensión del abordaje de los temas públicos a partir de la visión pluralista que ofrecen las políticas públicas. En menor medida, pero también con reconocida producción de conocimientos, en Brasil y Colombia se ha introducido la discusión de políticas públicas, tanto en el terreno de lo teórico como en la comprensión del fenómeno a partir de la práctica alrededor de problemas colectivos. En el resto de los países, las políticas públicas han entrado como moda en el argot de analistas y decisores públicos, pero con una precaria producción de conocimientos asociados. En general, a pesar de los recientes y quizá limitados esfuerzos por impulsar formas de pensar lo público más allá del Estado, las cuales asumen la diversidad de intereses presentes en la sociedad, en América Latina continúan predominando visiones estatistas que hacen descansar en el aparato de gobierno los comandos para producir cambios en la sociedad.

En Venezuela, la discusión académica sobre los enfoques de políticas públicas es escasa; sobre todo, es minúsculo el impacto que sobre los decisores posee la idea de construcción de lo público en función de la diversidad de intereses. Si se observa con atención, muchas veces se discuten las políticas públicas con enfoque de planificación estatista: se termina confundiendo lo público con el Estado y este con el aparato de gobierno. Es muy poca la producción de conocimientos científicos que, con contundencia, procuren romper la tradicional visión estatal e impulsen espacios de acuerdos entre actores más allá de las estructuras gubernamentales.

LA IMPORTANCIA DE ESTA OBRA

En medio de ese panorama, el libro de José Julián Hernández se convierte en un reto académico que intenta avanzar a contracorriente del pensamiento predominante. Dentro de su compleja estructura de lenguaje y conceptos, el texto nos brinda un viento fresco en la rígida y árida visión estatista que asfixia la discusión venezolana. El autor ha contado para ese reto con factores que avalan la obra: por una parte, es un investigador de dilatada trayectoria en los temas de los asuntos públicos y un acucioso observador del comportamiento de esa realidad y, por la otra, ha vivido el

fenómeno desde adentro, tanto en sus trabajos en la Comisión para la Reforma del Estado (Copro), como en su larga estadía al frente de la gestión de la descentralización en el gobierno de Carabobo en la década pasada. De una vez, entonces, invito a los lectores a incursionar en la discusión que sobre la política y las políticas públicas nos ofrece José Julián, sobre todo en lo referido a la comprensión de cómo las decisiones que finalmente son asumidas por los decisores representan un producto de un complejo sistema de ajustes, idas y venidas, negociaciones con final abierto y, sobre todo, con altos niveles de incertidumbre en medio de prestaciones comunicacionales entre espacios no necesariamente gubernamentales o estatistas, sino pertenecientes a sistemas con entidad propia; en pocas palabras, autorreferentes.

La pretensión de esta obra pudiera resumirse en una frase que de ella extraigo: «se trata de hurgar la posibilidad de comprender los cambios e interacciones entre la política y las políticas públicas contemporáneas, a partir de la introducción y manejo de dos fuentes conceptuales: el enfoque institucional y el de la teoría de los sistemas complejos inspirada en la profusa formulación de Niklas Luhmann». Se trata de una reflexión conceptual, sin referentes empíricos, que se convierte en un notable esfuerzo de comprensión y abstracción del autor, que lo condujo a transitar por un laberinto —tal como, literalmente hablando, es la invitación que hace el propio Luhmann— y no a presentar una perspectiva lineal que conduzca a un final cerrado. Esta opción epistemológica es, sin dudas, el principal aporte del libro que se presenta, pues, a partir de ese enfoque, ha sido posible problematizar la relación entre la política y las políticas públicas, tratando de ubicar el espacio de acción de cada sistema; sobre todo sin colocar ya la política como el elemento que comanda todas las decisiones, de donde se derivan las limitaciones contemporáneas del Estado y el Gobierno para resolver los conflictos entre la diversas visiones de actores que concurren en la búsqueda de soluciones.

EL PUNTO DE PARTIDA: LA DIFERENCIACION FUNCIONAL DE LOS SISTEMAS CONTEMPORÁNEOS

¿Qué relación existe entre las políticas públicas y los sistemas diferenciados funcionalmente que operan en la sociedad contemporánea? Se

trata de una interrogante que problematiza la discusión sobre las políticas públicas, más allá de apreciarlas como un mero instrumental de solución racional de problemas públicos.

Al inicio de su obra fundamental, *Sistemas sociales*, Luhmann advirtió lo siguiente: «Mi punto de partida es que los sistemas existen. De otra manera no tendría sentido exigirle al lector leer un libro tan extenso que trata de algo que no existe, ni siquiera valdría la pena hablar de ello». Pareciera una frase hueca o a lo mejor de perogrullo. Pero no es así. Ella representa un punto de partida para incursionar en nuevos enfoques de abordaje de comprensión de la realidad social. Es una ruptura con aquellas visiones que explicaban el funcionamiento social a partir de la sobredeterminación de estructuras y que condujeron al dictamen de que sólo desde la acción del Estado y la visión preclara de sus dirigentes podrían generarse cambios. El devenir de las sociedades contemporáneas, sobre todo en las últimas cinco décadas, ha enseñado como estas se han convertido en una amalgama de sistemas con vida propia, autorreferentes, que han ido dando cuenta de diversas manifestaciones del quehacer de la sociedad con códigos propios, lenguajes específicos y operaciones intrasistémicas particulares que cobran sentido dentro de la lógica de reproducción de cada sistema. Así funcionan la ciencia y la tecnología, la educación, la cultura, la economía o la política, para mencionar conspicuas formas de desenvolvimiento de la sociedad.

En esta perspectiva, un sistema es un sistema solo si por medio de sus operaciones propias se vuelve a sí mismo sistema, es decir, se diferencia de su entorno. Es allí donde el sistema se constituye en una reproducción autopoietica –término que toma Luhmann de Maturana y Varela–, de cerradura operativa y con capacidad de evolución y cambio para absorber incertidumbre. Pero el sistema social, a pesar de poseer clausura operativa para impedir su entropía, se diferencia de los sistemas vivos no humanos por comportar el elemento clave para constituir la sociedad: posee *prestaciones comunicacionales* que permiten la conexión entre sistemas que, como la economía o la política, tienen sus propios lenguajes y lógicas de funcionamiento.

Es entonces la diferenciación funcional de los sistemas sociales contemporáneos y la capacidad de los mismos para crear prestaciones comunicacionales, lo que permitirá comprender de forma diferente –compleja,

digamos— las nuevas nociones de las políticas públicas y su relación-diferenciación con la política. Este es un difícil tema que el libro que se presenta trata de resolver, dejando múltiples interrogantes que incentivan futuras investigaciones.

LA POLÍTICA

ALGUNOS PROBLEMAS CONCEPTUALES QUE SE DERIVAN

Los anteriores postulados poseen un duro impacto en la comprensión de la política contemporánea. Si asumimos que en la sociedad moderna el poder político se ha alejado progresivamente del esquema polar súbdito/autoridad que prevalecía en el mundo premoderno, el cual era predominantemente jerárquico en su constitución comunicativa, resulta infructuosa la búsqueda de un centro a quién culpar de la crisis de legitimación que inunda la vida política contemporánea. De allí que, como resalta Luhmann, la teoría política tiene severos problemas para comprender el fenómeno del poder hoy, pues desde Hegel hasta Arendt, el diagnóstico es el mismo: se concibe al Estado y a la política como el centro de control a partir de cual todo acaece en el sistema social.

Pareciera que las prescripciones centradas en la expansión del control de Estado o en la distribución de la producción económica no ofrecen el marco suficiente para decidir sobre nuevas cuestiones fundamentales que emergen del sistema social. Desde los regionalismos hasta los grupos de autoayuda, pasando por el terrorismo, los grupos de la mafia, las densas comunidades de derechos humanos o los designios de las redes sociales virtuales, son realidades que se ubican en un nuevo mapa del sistema social. Lechner lo había advertido hace más de una década: ya no sólo se trata de la coordinación social mediante el Estado, se trata de la emergencia de nuevas formas coordinativas a través de redes, menos estructuradas, pero que inciden en la reconstrucción de la comunidad política. Algunos autores seguidores de Luhmann se han preguntado con insistencia, ¿qué sucedería si la ciencia política tomara en serio la visión luhmanniana acerca del sistema político? Muy probablemente cambiarían las concepciones sobre las formas de la acción colectiva y, allí, la visión sobre las políticas públicas ocuparía un espacio de autonomía respecto a la política misma, como lo postula José Julián Hernández en el libro.

LAS RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES Y LOS SISTEMAS SOCIALES: ¿UN ASUNTO DE CONTEXTO?

Ciertamente, las instituciones existen y funcionan en las sociedades democráticas maduras. Pero, ¿es así en las sociedades que, como América Latina, poseen una arraigada tradición autoritario-patrimonial? Para algunos autores, como Cabrero Mendoza, las políticas públicas poseen un fuerte determinante de cultura política en su formación y desarrollo. De allí que se pregunte, ¿hasta dónde las políticas públicas como disciplina y conocimiento poseen un «certificado de origen» en el sistema y cultura política norteamericana, que impide su aplicación universal en tanto que disciplina e instrumento? En México, por ejemplo, una sociedad más cercana a la tradición estatista napoleónica, es impensable una política pública sin la conducción plena del Estado.

Este tema es demasiado relevante y controversial, por lo que amerita un acercamiento; sobre todo porque apunta a la nuez del libro. Si en nuestros países es inexorable el control del Estado en el funcionamiento de sistema social, América Latina se encuentra condenada a los designios de autócratas y personalistas, con sus antojos y arbitrariedades. Así, es impensable el mínimo asomo de pluralismo democrático que les coloque contrapesos a estos señores cuasi-feudales. Sin embargo, la región está cumpliendo este año tres décadas de desarrollo ininterrumpido de democratización que, con sus más bajos que altos, pareciera convertirse en un comportamiento social que podría desembocar en una cultura política de largo aliento. A ello debemos agregarle la vigencia de sistemas que, con autonomía de los autócratas, hacen vida, para bien o para mal, en nuestras sociedades. Pensemos solamente en el constante crecimiento de las redes virtuales que burlan los controles del pensamiento estatal y crean nuevas percepciones y comportamientos sociales. O las mafias mexicanas —porque no todo es virtuosismo social— que terminan creando un paraestado, con tecnologías propias. Ni que decir de las redes económicas que se resisten al control estatal y saltan las frágiles fronteras nacionales. Nada de lo dicho elimina el férreo intento del Estado y sus conductores por controlar el sistema social. Pero de lo que se trata no es de desconocer su presencia, sino de asumir la emergencia de otras lógicas sistémicas, autorreferentes, que le imprimen comportamientos diferenciados al conjunto social.

La obra de Hernández asume la presencia de una autonomía entre la política y las políticas públicas, toda vez que estas buscan ocuparse de un segmento trascendental de la complejidad social. Como él lo afirma, en esa autonomía se trata de «resolver las colisiones de perspectivas y operaciones que se producen entre los sistemas parciales cuando el entorno impacta al sistema de la sociedad ofreciendo un horizonte de riesgos y oportunidades». En ambientes de tradición corporativa con evidentes signos de fragmentación social, como el latinoamericano, ¿será posible la construcción de nuevas formas de acción colectiva que superen las recurrentes crisis de representación política y hagan cierto el postulado de Dahl sobre una probabilidad de que cada grupo social activo pueda hacerse escuchar en los procesos de decisión?

La discusión que ofrece el autor merece atención y obliga a profundizar en la interrelación analítica entre la teoría luhmanniana y la teoría institucional. Los contextos son importantes, pero también lo son las dinámicas de los sistemas diferenciados en las sociedades contemporáneas. A pesar de que no los observemos, de que no se hagan visibles y evidentes, siguen suscitándose fenómenos que impiden que el Estado pueda controlar el todo social. Si es así, ¿por qué no pensar en las políticas públicas más allá del ámbito de lo estatal e intentar comprender lo público en una perspectiva nueva, más amplia, diferente?

ADVERTENCIA FINAL

La operacionalización del instrumental sistémico está en pañales. No se puede siquiera hablar de una comunidad académica consolidada. Ella se encuentra en camino de construcción, de la cual puedan derivarse metodologías que faciliten el manejo operativo de sus postulados. La red inconexa de autores está procurando constituirse en una masa crítica que pueda incidir en el pensamiento complejo aplicable a los diferentes sistemas diferenciados de la sociedad. Luhmann dejó una vasta obra para la comprensión de sistemas como la política, la religión o la cultura. Sin embargo, lo que tenemos son bases de reflexión para repensar el sistema social.

En ese contexto, el autor de este libro pasa a formar parte de ese segmento académico que procura presentarnos una nueva perspectiva de abordar la

sociedad; en su caso a partir de un análisis sesudo de la diferenciación entre políticas públicas y política, retando el conocimiento convencional sobre la materia. Aquel lector que busque en el texto recetas fáciles y directas para aprender sobre políticas públicas como instrumento racional de solución de problemas, quedará frustrado. Por el contrario, el investigador juicioso que procure reflexionar y cuestionar viejas discusiones sobre la acción colectiva en los asuntos públicos, seguramente sabrá valorar su contenido.

Carlos Mascareño

Caracas, noviembre de 2009

INTRODUCCIÓN

TRES NOCIONES PARA UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

Todo trabajo, más allá de los requisitos y circunstancias que determinan su emprendimiento, toma sentido y cuerpo a partir de un conjunto de razones y motivaciones que podríamos llamar germinales. Suelen tener distinto origen y responden no sólo a ideas o conceptos, sino a inquietudes, inclinaciones o inspiraciones que vienen emparentadas con el interés profesional, el componente especulativo o, en especial, el deseo de ganar algún control sobre el revoloteo de imágenes y nociones que se vuelven itinerantes y, por tanto, difíciles de hacerlas residir en una entidad explicativa razonable y congruente. De eso se trata; aunque descubramos luego que esas motivaciones germinales se desfiguran en el propio curso de la indagación para dar nacimiento a nuevas imágenes y nociones itinerantes. Podemos iniciar, casi con un sentido metodológico, proponiendo tres nociones que ayudan a darle un cierto orden a todas esas razones y motivaciones; estas son: la *inspiradora*, la *conductora* y la *instigadora*.

Con independencia de la trayectoria que pueda llegar a tener en el curso de este trabajo, la *noción inspiradora* nos lleva a juzgar como carencia de perspicacia el lugar de «última salida» que con mucha frecuencia se quiere dar al Estado; como si fuese la manera más expedita y eficiente –de lo que sería posible con otras organizaciones de la sociedad– para lograr objetivos en una comunidad amplia. Se cree que el Estado está allí; que es una especie de «recurso renovable» que siempre acudirá en nuestro auxilio cuando fallen las otras instancias sociales. Esta ubicación conferida al Estado termina por desatar el «furor de gobernar» y por hacer prevalecer el poder

sobre la libertad. Este es el origen preeminente de la política, con su modo de redistribuir mediante la dispersión de los recursos, con sus ideologías y sus pretensiones de alcanzar la armonía social, y su manera de perseguir un modelo único de compromiso o un consenso sobre fines. La gestión política, en estos términos, no parece viable ni efectiva ni potencialmente. Por eso sugerimos que se piense que el Estado no existe o que *no está allí*; que debe ser «convocado» como un elemento más con sus limitadas dotaciones. Esto obliga a tener presente que con cada convocatoria que se haga del Estado, más allá de su función como ordenamiento jurídico-político, la sociedad acarrea enormes costos dispersos, mientras los beneficios tienden a concentrarse.

Esta noción se hizo acompañar inicialmente de la curiosidad por el origen de las decisiones públicas. Ver a los administradores o las rutinas de la administración, las demandas sociales manifiestas, los acuerdos corporativos, el campo institucional, o el comportamiento de los actores, no pudo distraernos del análisis de las decisiones a partir de las tensiones entre el político y el analista de políticas. Esta tensión, central en el estudio de las políticas, revela dos aproximaciones distintas al asunto considerado de la agenda pública. Por un lado, el parecer del político, con sus propias lógicas y valores, motivado por los electores o por sus reglas distributivas, y sin detenerse mucho en los costos agregados de la actuación gubernamental; por el otro el analista, con sus inclinaciones gerenciales y su enfoque costo-beneficio, tratando de encontrar la alternativa más eficiente.

Este acercamiento, que apreciamos medular en toda esta temática de las decisiones públicas, no tardó en dar un giro inesperado. De la lógica que refería a la pugna entre actores en el interjuego de fuerzas políticas, pasamos a identificar muy pronto que esta tensión venía configurando dos grandes campos de decisión que parecían cobrar autonomía, y que expresaban respuestas disímiles a los cursos de acción relativos a un objetivo público. Con la complejidad del sistema de la sociedad y sus urgencias por especializar respuestas que la política no podía dar, no sólo nos encontramos con nuevas expresiones de gobierno y autogobierno, así como con modificaciones en la gestión y control públicos que obedecían a cambios estructurales, sino con una impresionante manifestación de elementos institucionales, organizativos y cognitivos que estaban trazando el surgimiento de una ámbito funcional capaz de llevar a cabo sus propias operaciones sistémicas y acumular sus propias experiencias. Dada esta revelación, que impactó tempranamente

sobre nuestro preliminar juego de hipótesis, el énfasis se trasladó a tratar de seguir la dinámica que con cierto paralelismo mantenían la política y las políticas públicas en su evolución hacia su conformación como sistemas que, en el proceso de diferenciación, primero compitieron por los mismos espacios y luego demarcaron sus respectivas funciones. Así, la relación entre analistas y políticos que buscaba resolver la tensión provocada por la colisión de sus respectivas lógicas de *eficiencia* o *distribución* fue atravesando hacia el campo de la relación entre los sistemas de política y políticas públicas, los cuales se irán encargando de resolver la tensión. El asunto que intentaremos destacar es que la relación entre actores estaba marcada por la jerarquía y daba preeminencia a la política; y eso cambia cuando la tensión queda bajo el control de las operaciones de sistemas que son autónomos y cuyas funciones son igualmente relevantes para la sociedad.

Alcanzado este punto, parecía claro que no podríamos escapar a la perspectiva teórica de Niklas Luhmann sobre la diferenciación de la sociedad y los sistemas complejos. A la vez, definir el fenómeno y examinar las condiciones en que se presenta nos lleva a una indagación de tipo explicativo-correlacional. La asociación entre dos variables (la política y las políticas) quiere precisar algo acerca del comportamiento previsible de una respecto a la otra. Enmarcados en un análisis de sistemas complejos, en el que se crean funciones relevantes y necesarias para la sociedad, la correlación será, seguramente, de carácter complementario y no de sobre-determinación.

Aparece, entonces, la *noción conductora*. Por caminos unas veces llanos y otras veces tortuosos, esta noción nos quiere mostrar que *las políticas públicas no responden hoy a la política*; que no dependen de ella; que no se sujetan exclusivamente ni están supeditadas a ella. Que —contrario a lo que sucedía en el contexto de la política de masas y de los modelos corporativos de gestión de conflictos— hoy política y políticas públicas se encuentran conformando una relación complementaria en la que intercambian sus respectivas destrezas. Este conjunto de procesos, que concierne a las sociedades modernas y de mayor desarrollo en su complejidad funcional, parece dar cuenta de situaciones de intercambio de prestaciones entre política y políticas donde, es verdad, predomina la complementación de roles. No obstante, con la crisis de identidad que no le permite representar la unidad de la sociedad, y con su palmario repliegue, la política —podría decirse con ánimos de suscitar el debate— traspasa parte de sus habilidades operativas

al sistema de políticas públicas. Esto es explicable, por supuesto, en un marco de diferenciación en el que la autonomía funcional de otros sistemas (como el educativo, el económico, el científico, etc.) elabora respuestas a las tensiones, problemas y oportunidades creadas por el entorno desde perspectivas propias que no se sujetan al esquema jerárquico de predominio de la política. Este punto de partida nos exige una explicación acerca de cómo se forma una política pública cuando ya no está subordinada a los designios de la política o sujeta a sus mandatos; y, saber cuál es ese nuevo rol que corresponde a la política cuando ya no puede dominar la escena de las decisiones que son vinculantes para el conjunto de sectores que integran el sistema de la sociedad.

Una vez realizado un ancho recorrido por el tema de las políticas públicas, y luego del levantamiento de algunas visiones preliminares que surgieran con la incorporación del enfoque de los sistemas complejos, «aparecerá» una *noción instigadora*. Con esta se busca marcar un rumbo a partir de una provocación; lo cual no implica ignorar el valor de enfoques ya existentes, sino anteponerles un elemento que desacople sus esquemas explicativos e induzca un cambio que disponga las variables de manera distinta. Una vez que nos topamos con el enfoque institucional tanto desde el ángulo económico (D. North) como desde la ciencia política (J. March y J. Olsen), no pudimos obviar el papel que cumplen las reglas en la estructuración de incentivos, en la conformación de las elecciones de los individuos y en la definición de modelos estables que encuadran el comportamiento de las organizaciones. Las instituciones enmarcan no sólo las escogencias sino la estipulación del conjunto de oportunidades y su aprovechamiento; en consecuencia, son definitivamente importantes en *los costos de negociación*. Estos costos, que tienen su origen en las asimetrías de información en los intercambios y en lo que cuesta hacer cumplir los acuerdos, afectan tremendamente tanto el desempeño económico como el político. Con la complejidad en términos de funciones relevantes y necesarias que va adquiriendo el sistema de la sociedad, cada sistema parcial como la economía, la educación o la familia crea, a través de sus operaciones, su propia estructura de incentivos, define el conjunto de oportunidades y concreta una determinada estructura de derechos de propiedad.

Con estos supuestos nace *la noción instigadora*. Ya no era dado pensar que las políticas públicas se forman, diseñan o instrumentan para que la acción del Gobierno sea más justa o más eficiente o más eficaz. Para

minimizar las fallas de gobierno. O para generar procesos que permitan maximizar los resultados de la intervención pública. Ni siquiera por sus cualidades para interpretar las peticiones e intereses de un momento histórico determinado. Con su especialización funcional y alejada de la política, el ámbito de las decisiones de gobierno (políticas públicas) se nos muestra como un complejo institucional y operacional que se enfoca en resolver un problema que la política no pudo solucionar: *reducir los costos de negociación*. Opera de forma distinta a la política. La política pública sigue las señales de la escasez, los incentivos y la competencia para lograr un ajuste entre las distintas maneras que tienen los diferentes sistemas parciales para enfrentar los problemas y eventos que confronta el sistema de la sociedad. El asunto para las políticas públicas no es, entonces, la eficiencia de la actuación gubernamental, sino qué tan eficientes son los derechos de propiedad definidos a partir del ajuste (arreglo) entre las distintas formas de operar de los variados sistemas parciales de la sociedad. Es decir, el sistema de decisiones públicas resuelve problemas de procesamiento subjetivo e incompleto de información, dotando así de grados importantes de confianza y certidumbre a los intercambios económicos y políticos. Como respuesta funcional proporciona a los actores y agentes, en términos de atributos públicos, la alternativa que mejor responde a sus expectativas de utilidad, así como la posibilidad de descifrar la complejidad del medio. Esto es posible con el ajuste señalado. Sólo cuando los distintos sistemas—que se han vuelto autónomos y complejos— logran acoplar sus diversas perspectivas respecto a la influencia del entorno en el sistema de la sociedad, puede el sistema de políticas públicas lograr compromisos a futuro (anticipar la cooperación) entre los agentes y actores, e inducir la formación de incentivos (derechos de propiedad) para intercambiar, producir, ahorrar, invertir o innovar.

Cabe ahora ver qué ruta podemos seguir para desplegar los argumentos y crear las bases que puedan darle asiento a estas nociones que se convirtieron en las fuentes de suposiciones y figuraciones que dan origen a este trabajo.

Veamos cómo nos va si examinamos primero el marco dentro del cual se mueve la política como acción colectiva y como gestión. ¿Cuáles son sus alcances y sus perspectivas para promover el interés general? Lo que define la actuación colectiva en términos de aspiraciones y deseos de una comunidad amplia obliga a explorar el rol de la política en un ambiente de grandes transformaciones y, sobre todo, de espinosas dicotomías que hacen

la esencia de la acción colectiva. Así, la dicotomía público/privado esperamos nos acerque a las discordancias y asimetrías del vínculo político, con lo cual se crean no sólo desencantos con la política, sino frustración respecto a las posibilidades de sostener las expectativas de reciprocidad entre quienes aspiran a una comunidad más amplia. Aunque parezca un asunto de definición conceptual, la política se enfrenta en su evolución a otra dicotomía: interés general/bien común. Cuando distingamos ambas esferas, podríamos encontrarnos una penetrante crisis de identidad de la política que le esté llevando a desdeñar su búsqueda del «bien común», y a redefinir, mediante un proceso de autorreflexión, las formas de promover un interés general. De igual manera el *poder* y la *autoridad* serán penetrados de acuerdo con una moldura dicotómica que nos facilite ver, principalmente, las tensiones entre libertad y poder, pero también los fundamentos de la legitimidad y del vínculo político a partir de la autoridad. ¿Puede la autoridad, en medio de la crisis de la política, ser más efectiva en la creación de vínculos que favorezcan el surgimiento de referentes colectivos que consigan inspirar acciones colectivas?

Siempre pensando en su vínculo con las decisiones públicas, será oportuno revisar tres campos que describen y analizan el comportamiento de la política. A través de las expresiones básicas del poder y de las competencias que se le confieren al Estado, nos ocuparemos, en lo posible, de ver qué ocurre con la formación de las redes de actores. ¿Cuál es su realidad y de qué forma influyen en la creación de espacios de modelado político? ¿Descubren y describen esos espacios un campo de comunicaciones y operaciones distinto al terreno de la política convencional? Con los nuevos espacios de modelado político y con los cambios en la *representación* política, es posible que veamos aparecer nuevas formas –clases de circuitos– donde fluyen nuevas expresiones políticas que modifican la presencia de la sociedad en el Estado. Situaciones que permiten hablar de nuevos y distintos géneros de gobierno representativo nos ayudarán a entrar en asuntos definitivamente importantes para entender la extenuación de la política, tales como la pérdida de influencia de los actores colectivos, las diversas expresiones que adopta la mediación política, y la manera bastante difusa como hoy se muestra el interés general.

Colocados delante de un panorama de amplias y nuevas expresiones, e intentando trazar una línea que nos orientara en nuestra «noción conductora», apareció la necesidad de enfocar el tema de las preferencias individuales

y, desde allí, ver las motivaciones que tiene el individuo para integrarse a una acción colectiva. Tendremos, entonces, que imbuirnos en el significado de las instituciones, lo que debería llevarnos por los incentivos y también por la cooperación, igual que deberíamos seguir ese trazado para extraer explicaciones a partir del lazo entre las preferencias, la elección racional y el conjunto de oportunidades que limitan el campo de la elección. Enfocados en esta misma noción habría que introducir de una vez el enfoque de la diferenciación sistémica que no sólo nos permita ver grados de complejidad de los sistemas sociales en cuanto funciones relevantes, sino la porción en que esa complejidad puede alterar las decisiones públicas y redefinir el terreno de las escogencias y de las expectativas de los individuos, los agentes y los actores políticos.

Si se alcanza este nivel de reflexión sobre la gestión política, seguro nos colocaremos ante la necesidad de establecer vínculos entre dos corrientes teóricas que tienen orígenes y fundamentos distintos. Buscaremos, en ese sentido, la manera de conectar el enfoque de *las instituciones* con los procesos de *reproducción de los sistemas complejos*. El marco institucional, visto en su capacidad para definir comportamientos, crear incentivos y fijar reglas de conducta, tendrá que confrontarse con las funciones relevantes de los sistemas complejos. Tal conexión debería darnos señales nuevas acerca de cómo los individuos atribuyen significado al mundo que los rodea y cómo procuran explicarlo. Podríamos tener, igualmente, una manera distinta de percibir a las instituciones políticas que sirven a la integración o agregación de intereses. No menos importante podría ser, desde este vínculo, el análisis de las redes sociales (expresión de nuevas dinámicas de modelado político) y su evolución y comportamiento en los ámbitos de la participación e integración de intereses.

No tardamos en descubrir la importancia teórica de los derechos de propiedad a los efectos de completar el perfil de nuestra «noción conductora» y de transitar ya más directamente hacia la definición de un sistema de políticas públicas. Evaluar el papel de la política en la determinación de los derechos de propiedad debería ocupar nuestra atención; no sólo para ver qué pasa con el rendimiento económico, sino con el propio rendimiento político. Inspirados en la idea de una sociedad policéntrica, (con diversos centros de conducción y decisión) esperamos poder mostrar que el desempeño político toma formas distintas dependiendo del grado de evolución en la diferenciación de funciones. Si llegamos a ver esas formas, es probable

que podamos conocer mejor cómo se estructuran los incentivos y el marco de elección de los individuos, de acuerdo al tipo de desempeño político. Es posible toparnos con un desempeño político que, dado el carácter contingente que adopta la política cuando ya no puede ser «el todo frente a las partes», deba conformarse con cumplir un rol complementario y tal vez muy secundario en la definición de la estructura de derechos. La crisis jerárquica de la política en la sociedad policéntrica de las funciones no puede, al parecer, determinar las estructuras de incentivos ni los derechos de propiedad que se van conformando en cada función o sistema parcial (religión, educación, familia, economía, política, etc.). Nos queda ver si el sistema de políticas públicas, que pareciera ser autónomo respecto a la política, cambia sus operaciones para llenar vacíos que son dejados por la política o ante la exigencia que se le plantea al sistema de la sociedad cuando tiene que asignar eficientemente los recursos en atención a los costos que acarrea armonizar las perspectivas de los distintos sistemas parciales.

Siguiendo nuestra «noción instigadora», podría resultar interesante llegar a mostrar que muchas de las actuaciones públicas que son hoy percibidas como parte de un nivel técnico-operativo de la gestión pública parecieran ser, en realidad, demostraciones de la aparición recursiva de un sistema parcial de políticas públicas con sus funciones especiales. Seguramente, y luego de un largo recorrido, llegaremos a decir algo sobre su nacimiento y sobre los elementos que integran dicho sistema. Si lo logramos creemos posible hacer el aporte de un instrumental de análisis y de una batería de conceptos que contribuirían no sólo a profundizar en el campo de la formación de políticas públicas, sino a interpretar nuevas realidades que son muy exigentes respecto al desempeño de la economía, pero también en demandar formas efectivas de control, responsabilidad y restricción sobre las agresiones y los perjuicios que genera la llamada sociedad del riesgo, que, como nos dice Ulrich Beck, no es *una opción* elegida o rechazada en la lid política.

En idéntica dirección podríamos decir que en la superproducción de posibilidades que es hoy la sociedad global, los asuntos no pueden ser resueltos en la lid política. Parece un torneo mucho más amplio y diverso en el que cada sistema debe resolver, con su propia capacidad selectiva, un determinado segmento de la complejidad. Es en esa superproducción de posibilidades donde intentaremos ensamblar referentes para examinar los procesos de las políticas públicas desde una perspectiva distinta.

Las iniciativas y decisiones no necesariamente se desprenden de la realidad ni tienen toda su explicación en la experiencia acumulada; de allí la importancia de la acción consciente; de allí también la importancia de la ética y de la política. No obstante, la gobernabilidad de las intenciones y propósitos que se inspiran en la política o en fundamentos éticos dependerá en mucho para su realización de la capacidad que tengan, cada una con sus propios medios, para intercambiar ayudas y obligaciones dentro del mundo de las funciones relevantes y necesarias del sistema de la sociedad. Intuimos, en este sentido, que la globalización podría tener un efecto positivo para ampliar la habilidad de las sociedades nacionales en cuanto a tener acceso a un mayor número de eventos y aumentar así sus posibilidades de escoger.

La política pública se especializa, pero no para gestionar los mandatos de la política. Lo hace para ocuparse de un segmento de la complejidad; ese que le debe llevar a procesar el choque de visiones y operaciones que se da entre los sistemas parciales cuando el entorno impacta ofreciendo oportunidades o riesgos. En un plano diferente a la persecución de «soluciones óptimas», visiones totalizadoras o representaciones que dicen encarnar la unidad de lo social, el sistema de decisiones públicas pareciera perfilarse hacia el desempeño económico y político. Al parecer lo intenta incorporando dimensiones de eficiencia y rendimiento que suponen apropiarse y reconvertir muchas de las operaciones que eran propias de los sistemas políticos.

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA COMO ACCIÓN COLECTIVA. SUS TALENTOS Y LIMITACIONES EN LAS DICOTOMÍAS ACTUALES

La política tiene múltiples maneras de expresarse, de ocupar espacios de la realidad y de establecer su presencia en los procesos sociales. Todo cuanto se refiere a metas colectivas o a la creación de instancias y niveles de gobierno destinados a facilitar la convivencia y garantizar ciertos bienes que agregan valor a la vida de los ciudadanos son formas en que la política se expresa. Las relaciones particulares entre personas sólo se hacen política con la aparición de un ámbito público, de asuntos públicos; es decir, de asuntos que son hablados y tratados en público. Dado que por lo general se trata de la manifestación de intereses encontrados o en conflicto de *los públicos*, la política termina tomando forma y estableciendo su presencia en los procesos sociales cuando se pregunta quién habla, quién decide y cómo se escoge. Tal vez por ello hay realmente política y, por tanto, ámbito público, si existen espacios para escoger, decidir, hablar y planear, y no está todo determinado por algún poder que se atribuye la capacidad para interpretar el sentido de la historia (Ramoneda, 2002:80). Tal vez también tenga sentido decir, como lo hace N. Tenzer (1992:339), que el criterio primordial para el éxito de la política es superar todo lo posible la guerra de puntos de vista.

De alguna manera estamos aludiendo hasta ahora al vínculo político que tiene un carácter constituyente en cuanto a la delimitación del ámbito público y, muy especialmente, en lo que se refiere a crear una referencia colectiva. Cuando determinados asuntos son hablados y tratados en público,

se puede llegar a establecer un vínculo político que hace posible dos cosas: a) que podamos ver, en la misma medida en que discurren determinados procesos sociales, cuáles requerimientos demandados al sistema de gobierno le añaden ventajas a nuestra vida social; y b) que tales requerimientos puedan ser llevados a cabo a partir de una acción colectiva. Todo esto se refiere a la organización de determinadas materias a través del Estado, y de un interés común que lleva a movilizar recursos y a establecer acuerdos para la consecución de determinados fines sociales.

Pero, como nos recuerda N. Bilbeny, no hay nada público donde no hay nada privado: «Allí donde vemos aún, desde el mundo griego hasta la formación de la Europa de los Estados, una clara separación entre lo público y lo privado (...) se impone en la Edad Moderna esa mutua relación entre ambas esferas de la acción humana» (1998:35). Aquí se abre otro aspecto que es crucial para entender las relaciones entre la política y lo que llamaremos el sistema de decisiones de gobierno. Tiene que ver con la supremacía que en circunstancias mantiene lo público sobre lo privado o viceversa. Eso que podríamos llamar la búsqueda del equilibrio entre lo privado y lo público abarca importantes consecuencias en cuanto al carácter constituyente del vínculo político y a la creación del referente colectivo. Las cosas que nos pueden llevar a actuar juntos, sean estas intereses, valores, identidades o preferencias, hacen el referente colectivo. Aparte de la garantía de nuestra seguridad y del resguardo de nuestros bienes, ¿qué nos lleva a sacrificar parte de nuestro espacio privado y parte de nuestra libertad? La respuesta es que podamos mantener nuestra expectativa de reciprocidad. Que cuando cooperamos para crear un ámbito público esa expectativa se cubra, en el marco de un vínculo político fundado en reglas e instituciones democráticas, con la aceptación de un criterio de justicia distributiva que, como se sabe, no tiene que ver con la igualdad sino con la forma como se reparten los costos y beneficios de la cooperación. E. Albi se refiere a la *persona social* «cuya existencia requiere que todos obtengamos ventajas netas de la sociedad y que nuestra participación en esos beneficios sea justa. En lenguaje económico, la sociedad añade valor a nuestras vidas y ese valor se ha de repartir con justicia» (2000:21).

Eso nos lleva a señalar que la acción colectiva, que siempre estará amparada en un referente también colectivo, busca, ciertamente, un interés común; pero lo hace a partir de esa expectativa de reciprocidad. Aun así, los costos y beneficios de la cooperación y lo que se considera bueno u óptimo

admiten una variedad de posiciones, seguramente todas ellas legítimas. De allí que para la política, por mucho que se asiente en algún referente colectivo que permita de algún modo la existencia de esa «persona social», la acción colectiva, es decir la movilización social que persigue un interés general, no es previsible; mucho menos hoy cuando a la política le cuesta encarnar la unidad social y sus respuestas son sólo contingentes frente a la diversidad y la complejidad de la sociedad.

La política como acción colectiva no puede hacer frente a los asuntos que seguramente hoy le competen (distintos en su naturaleza y contenido a los que le concernían ayer) desde la prepotencia que la ha caracterizado. No por una razón de modestia, sino porque sus relaciones de concurrencia y obligación con otros sistemas –que también generan acciones colectivas– no se producen a través de un encuentro y un trato de primacía o de jerarquía, sino de obligaciones mutuas y de intercambios complementarios.

Aunque siempre es posible la ubicación del interés general, y, por consiguiente, el vínculo político puede generar acción colectiva, no debemos confundirnos con el vapuleado y fustigado concepto del «bien común», y mucho menos con la arrogancia del «contrato social». Por lo pronto sólo digamos que ambos suponen que la política puede representar la unidad social porque se le considera suficiente para *abarcar* la complejidad y constituir un orden. D. Innerarity nos pone la situación dentro de estos límites:

Las circunstancias lo han puesto todo más complicado porque esta abarcabilidad es el recurso más escaso en una sociedad que se ha vuelto más opaca, en la que se ha multiplicado casi todo: los niveles de gobierno, los sujetos que intervienen en los procesos sociales, los escenarios sociales, las exigencias contradictorias (economía, política, cultura, seguridad, medio ambiente), las materias que son objeto de decisión, los impactos de cada intervención. Aunque haya todavía quien encubre su perplejidad con retóricas simplificadoras, nuestros problemas no se solucionan buscando un culpable porque no se deben a la mala voluntad de unas elites conspirativas, a la maldad de la clase dominante o a la ignorancia culpable de quienes gobiernan. (2002:15)

Para seguir destacando algunos aspectos de la política que nos aclaren los nexos entre esta y las políticas públicas, y para ver cómo en particular las transformaciones de la política están incidiendo en las condiciones que

modifican la formación de las decisiones gubernamentales, debemos primero abrir un inciso sobre la dicotomía público/privado y sobre la idea del «bien común». La primera está en el centro de los asuntos más importantes que se discuten en relación con las tareas del Estado; de la intervención de la política y su necesaria autolimitación; de la incompetencia de la política cuando se inmiscuye en asuntos triviales que sólo responden a rutinas de gestión, para ganar lealtad partidista o adhesión política de determinadas bases sociales o grupos de interés; de los impactos sobre la gobernabilidad como consecuencia de la sobrecarga de demandas sociales que la gestión política sólo canaliza por la vía pública; y, lo más importante, porque a partir de esta dicotomía podemos ver los aspectos históricos y medulares que permiten entender los ciclos de la política, así como los referentes que en determinados momentos definen la agenda y las decisiones públicas. También, de manera relevante, obliga a considerar dos realidades cada vez más contrastantes que se expresan en el difícil lazo entre «libertad» y «poder».

Por su parte, la idea del «bien común» nos debería colocar en dos direcciones. La primera nos conduce a no ignorar cómo de alguna manera la concepción organicista (holista) del Estado sigue encontrando algunos resquicios para colocar en los procesos políticos un arquetipo según el cual existe un «todo» que es anterior y superior a las partes que lo integran. El «todo» tiende a crear referentes donde de alguna manera no se justificarían intereses individuales distintos o al margen de un interés superior. La segunda transita el tema de la representación; es decir, aquello que se supone que el Estado es capaz de representar. Si no hay, como suele suceder, acuerdo individual o colectivamente sobre metas sociales que puedan fijar una especie de interés general, ¿se supone que debemos renunciar a la política como cooperación para volver, como ha sido recurrente, a la política como organización del poder a través del Estado?

LA GRAN DICOTOMÍA: PÚBLICO/PRIVADO

Con independencia, por ahora, del origen y el motivo que hace que un problema o asunto salte al terreno público y se considere la necesidad de tratarlo mediante la intervención del sistema de gobierno, nos resulta indispensable explorar esta dicotomía público/privado. Creemos ver que

a partir de ella, y por hallarse en casi todas las interacciones políticas, se propende a crear asimetrías y discordancias que frustran las expectativas de reciprocidad y producen, por consiguiente, desencanto con la política.

Las discordancias señaladas han ocupado a la política. No se trata sólo de hacer la distinción entre las cuestiones que deben ser acometidas por el Estado y aquellas que son propias de la vida privada; ni de delegar materias a la esfera privada que por su naturaleza y alcance pertenecen al ámbito público. Esta es la corriente más común que encontramos cuando se intenta resolver esta dicotomía a partir de la búsqueda de un equilibrio. «Hay mucho de esto o de aquello». Así, el empeño se orienta a encontrar la balanza que dé la medida del grado óptimo de la repartición de funciones que pueda, en el mejor de los casos, contribuir de manera eficiente a la reproducción social y, en el peor, a implantar, mediante el mando, la máxima jerárquica como principio ordenador de la sociedad. De hecho, se busca el equilibrio para evitar los extremos. Pero es un equilibrio de contrapesos que trata de resolver «fallas» del mercado o del Estado o, por defecto, cuando se evidencia que la política produce un congestionamiento en el sistema de gobierno que impone en la práctica la reducción de la esfera pública. Tal vez no sea posible hacer desaparecer la dicotomía, al menos desde la perspectiva que implicaría un «acuerdo ideal» sobre lo que es propio de cada esfera. Lo que sí nos parece definitivamente importante es que las distintas formas a través de las cuales se manifiesta esa dicotomía están tomando un curso en la sociedad de hoy que pareciera impedir a la política asumir la representación de la totalidad social, por lo que quedará compelida a una función (probablemente especial) que se inclinará a reproducir —con sus propios medios y recreando su propia versión que será siempre pública— un sistema social cuya diferenciación dará lugar a diversas versiones de la dicotomía y a distintas maneras de resolverla.¹ Y estas versiones y maneras aportarán sus recursos de poder para que la política pueda producir decisiones vinculantes. Desde esta perspectiva nos podemos aventurar a señalar que, al no haber una función dominante de la política, el dilema tiende a perder relevancia. Y esto es así porque la sociedad se refuerza cada vez más en su identidad como un sistema de relaciones entre particulares que

¹ Como esta, encontrará el lector otras referencias que se asientan en las ideas de Niklas Luhmann sobre los procesos de diferenciación sistémica en las sociedades complejas.

se expresa a través de preferencias y elecciones que justifican plenamente los intereses individuales y la satisfacción de tales preferencias a través de la relación con otros individuos.

La construcción histórica de la modernidad se basó en dos grandes instituciones tipo: el mercado y el Estado nacional; de allí que las transformaciones que tales instituciones están experimentando nos imponen valorar la dicotomía público/privado para poder comprender la construcción histórica que define nuestro tiempo y apreciar cómo en ella cada parte especial y especializada de la sociedad procesa a su manera y con sus propios medios los eventos y problemas que podrían producir un efecto disgregador sobre los sistemas sociales. Otra manera de decirlo es imaginándonos cuáles serían las maneras como la economía, la política o el sistema de decisiones públicas –sólo por mencionar alguna de estas partes especializadas– encausarían sus comportamientos para hacer sostenible al conjunto del sistema.

Norberto Bobbio habla de «la gran dicotomía» para exponer la relevancia conceptual y clasificatoria, además de axiológica, de la distinción público/privado; también por la forma como en ella convergen otras dicotomías tradicionales o recurrentes. Propiamente esta existe –nos recuerda Bobbio– si tal separación nos permite: a) dividir un universo en dos esferas que son, en conjunto, *exhaustivas* porque en ellas se incluyen todos los entes de ese universo, y, recíprocamente, *exclusivas* porque un ente comprendido en la primera no puede ser al mismo tiempo comprendido en la segunda; y, b) establecer una división que es al mismo tiempo *total y principal*; es decir porque, por una parte, todos los entes que actual o potencialmente forman parte de la esfera entran en ella, y, por la otra, porque tiende a hacer coincidir en ella otras dicotomías que se vuelven secundarias. Además, los dos términos de una dicotomía se condicionan mutuamente, en el sentido de que se reclaman continuamente uno al otro (Bobbio, 1994a: 11-13).

De las interpretaciones que el autor hace partiendo de su propia base conceptual, hemos separado tres que creemos pueden resultar de interés a estas alturas de la exposición. La más importante, a nuestro parecer, significa entender que «no existe una tercera posibilidad», por cuanto el espacio global que las dos esferas delimitan es ocupado totalmente. Después, que, a su vez, estos espacios se delimitan mutuamente, en tanto la esfera pública llega hasta donde comienza la esfera privada y viceversa. La tercera nos muestra una situación en la que se manifiesta la distinción entre lo que pertenece al grupo en cuanto tal (la colectividad) y lo que pertenece

a los miembros específicos. Quedan implícitos en estas ideas muchos de los temas que recorren la discusión que buscan ver la delimitación entre campos como el poder público y la sociedad civil, el Estado y el mercado, la comunidad y el ciudadano, y otros tantos.

En tal sentido, se pueden acotar dos enfoques que podrían agregar algo a la discusión. Hay que llamar la atención sobre el hecho de que el espacio —el que es delimitado por ambas esferas— esté conquistado totalmente. No hay, porque así parece suceder en las grandes dicotomías, terrenos baldíos que pudieran ser ocupados y propiciar una salida al margen de esa totalidad. Aunque nunca se consigue, no son pocos los intentos que buscan caminos intermedios o fórmulas conciliadoras que, más allá de un método o de unas reglas para «suavizar» los límites entre las esferas, creen haber encontrado el espacio perdido que rompe con la dicotomía. Esta búsqueda tiene muy importantes consecuencias negativas para la política y para las decisiones públicas, porque o bien terminan en la proposición de un orden utópico totalmente alejado de la realidad, o en una coexistencia difícil porque el trasvaso de entes de una esfera a otra esfera, que son recíprocamente exclusivas, hace que eso que se considera una «tercera posibilidad» se vea con dificultades para resolver los problemas de pérdida de energía como resultado de las tensiones e ineficiencias. En forma expresiva, y tal vez tensando la cuerda para dejar una imagen más clara, diremos que economía de mercado y socialismo, vistos en el marco de la dicotomía público/privado, son modelos recíprocamente exclusivos; igual que el capitalismo de Estado. Seguramente por eso el trasvaso de sus elementos de una esfera a la otra se logra mediante una estructura de mando centralizado que no elimina la esfera privada pero la somete al poder político. No pasa lo mismo con algunas características esenciales de los países llamados de «economía mixta», que no intercambian sus respectivos entes (inscritos en las esferas de gran dicotomía), sino que estos se hacen funcionales para que se pueda aminorar el reclamo de una esfera a la otra, y para que el condicionamiento mutuo entre esferas se reduzca al máximo posible. Cuando se habla de «Estado mínimo» como un modelo de reducción de las funciones del poder público al mínimo necesario para que la esfera privada tenga posibilidades de un desenvolvimiento amplio, probablemente se esté haciendo referencia al modelo que por antonomasia reduciría los condicionamientos mutuos y, por tanto, las tensiones y reclamos entre las esferas de la «gran dicotomía».

Sólo con la idea de dejar abierta la inquietud sobre esta materia, tomamos el riesgo que implica señalar que al vínculo político y, muy particularmente, a las formas que este adopta en el sistema de decisiones públicas, no le corresponde la tarea –dada a producir tensiones– de intentar equilibrar o armonizar las esferas, sino de reducir todo lo que se pueda los condicionamientos mutuos. Si en la compleja sociedad de hoy la suma de las partes es mucho más que el todo, y si la suma de las partes se enuncia en su diversidad en la esfera privada, algo nos está sugiriendo que el acotamiento al máximo posible de los condicionamientos mutuos pasa por una reducción del poder político –sobre todo en términos de intervención estatal–, que es el que tiene en sus manos el mando para imponer mayores condicionamientos. Esto es válido, incluso, cuando se parte de una aproximación pluralista de la sociedad, donde se supone que el poder político emana del juego de actores que expresan la amplitud y diversidad de la esfera privada.

En una gran dicotomía, una esfera llega hasta donde comienza la otra. Esta afirmación nos da la ocasión de entrar en el segundo enfoque que queríamos acotar: la delimitación mutua de espacios entre las esferas. Comencemos diciendo que, en efecto, se produce lo que genéricamente se conoce como la penetración mutua entre Estado y sociedad civil. El Estado en el proceso que llevó a la ampliación de sus áreas de intervención, a la par de los procesos de democratización y de multiplicación de las expresiones y demandas de la sociedad civil, dieron lugar, a través del vínculo político, a una imbricación de elementos de ambos niveles. En muchos casos, es cierto, no parece fácil encontrar la línea que nos permita ver dónde termina uno y comienza la otra. Ahora con los procesos de deliberación, de integración de la sociedad en espacios de decisión públicos, de autogobierno y otras tantas formas que colocan las iniciativas y el control directo de la sociedad en el propio seno del Estado y, al mismo tiempo, con los procesos que hacen que el Estado se desdibuje en sus funciones tradicionales para entrar de lleno en ámbitos que suelen ser propios de la sociedad civil, parece haberse modificado la delimitación de espacios entre esferas. En efecto es así; y, como consecuencia, la dicotomía cambia de contenidos tanto en su forma como en su sustancia. Aunque identificar este cambio es definitivamente importante para poder determinar las competencias y ámbitos de actuación tanto de la política como del sistema de decisiones de gobierno, más urgente parece comprender la naturaleza misma del cambio. Si se cree que el cambio se produce por una necesidad de fusión o complementación de las esferas, se

tiende a pensar en la desaparición o flexibilización de sus respectivos límites y, por deducción lógica, se estaría superando la gran dicotomía. Por esta vía, suponemos, iríamos a dos situaciones: a una especie de flujo circular e indeterminado donde las esferas se alternan en sus grados de influencia, o a una «tercera posibilidad» (distinta al espacio total que abarcan ambas esferas) que, como dijimos y hasta donde podemos ver, caería en el terreno de las utopías. En esa situación de flujos y alternancias lo que logramos ver de nuevo son *condicionamientos mutuos*; por lo que la gran dicotomía sigue allí. Además, si lo que en realidad se alternan son grados de influencia de cada una de las esferas, es el poder lo que determina ese flujo circular; así, estaríamos nuevamente frente a la preeminencia de una esfera pública que marca sus límites.

La gran dicotomía cambia y los límites de las esferas se modifican; pero a través de un doble proceso de *desplazamiento* y de *afirmación* de los límites. Si se dice que a la política se le plantean actualmente situaciones —por lo demás exigidas por profundas transformaciones de la sociedad— que la obligan a transitar desde la jerarquía a la heterarquía, de la autoridad directa a la conexión comunicativa y del control unilateral a las implicaciones policontextuales (Innerarity, 2002:114-115), no nos cabe duda de que se está hablando del desplazamiento de los límites. Y cuando se dice que el Estado nacional se ha convertido en un actor semisoberano, o en momentos de creciente complejidad de los sistemas sociales y de autonomización de la diversidad de ámbitos desde donde se despliegan las acciones sociales, lo que nos parece es que se están afirmando los límites de la dicotomía público/privado. Empleando un juego de palabras podríamos afirmar que las limitaciones son el límite. En la medida en que sea más difícil encontrar poderes ilimitados y soberanías absolutas, será más fácil encontrar sociedades pluralistas, multiculturales y reticulares. Vemos aquí el doble proceso de desplazamiento y afirmación de los límites de la dicotomía.

La gran dicotomía, recordemos, muestra su suficiencia también cuando en su división logra establecerse como *principal* y hace coincidir en ella otras dicotomías que se vuelven secundarias. Para la dicotomía *principal* público/privado son tres las secundarias.² Veamos qué sucede con estas

² Si se quiere una visión detallada de estas dicotomías secundarias y de su incidencia en la preeminencia de lo público o de lo privado, puede verse el capítulo I en Bobbio, 1994a.

dicotomías secundarias propuestas por Bobbio y cómo nos facilitan la comprensión de la gran dicotomía y lo que ella sugiere para entender el vínculo político y el sistema de decisiones públicas.

ENTRE DESIGUALES Y ENTRE IGUALES

La dicotomía público/privado se duplica en la distinción de dos tipos de relaciones sociales: *entre desiguales* y *entre iguales*. En la primera –dada la existencia de un ordenamiento político (esfera pública)– encontramos relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados; entre quienes mandan y quienes obedecen. Las que son entre iguales o de coordinación surgen de la relación que emerge de la sociedad natural (según la idea concebida por los iusnaturalistas) o del mercado (según la idealización de los economistas clásicos). Desde allí (desde el nacimiento de la economía política), la dicotomía público/privado afirma su distinción entre sociedad política (o de desiguales) y sociedad económica (o de iguales).³ Conviene llamar la atención, en orden a lo hasta ahora comentado, sobre lo frecuente que es hallar invertidos los términos de esta distinción; como es frecuente también encontrar entre la política y el sistema de decisiones públicas (y entre políticos y analistas de política) una alteración de los contenidos y el significado de cada relación. Se subvierten los valores de la distinción desde el momento en que se le atribuye a la política una relación de igualdad. Se busca, en este sentido, superar la dicotomía atribuyéndole al ordenamiento político la tarea de forjar una relación de iguales y, en consecuencia, se desestima –aceptando a lo sumo la igualdad que emerge del derecho natural– el papel de la sociedad económica o de la esfera privada en crear condiciones para la igualdad de los intercambios, en donde la ganancia de uno no es necesariamente la pérdida o la subordinación del otro.

LEY Y CONTRATO

De las fuentes del derecho público y del derecho privado nace la otra distinción de la gran dicotomía. Esta es históricamente relevante es sus

³ Bobbio acota en este punto que las relaciones económicas son fundamentalmente entre desiguales a causa de la división del trabajo, pero formalmente iguales en el mercado (1994b:16).

expresiones de *ley* y *contrato*. Recordemos que ambos son vinculantes de la conducta. La primera es norma obligatoria impuesta por el poder supremo (soberano) y se refuerza en la coacción; y, el segundo es el derecho privado (de los privados) que en sus normas regula, a través de acuerdos bilaterales, las relaciones patrimoniales. El *contrato* regula las relaciones en el estado de naturaleza, es decir, donde no existe un poder público; y, la *ley* emana del Estado que suprime el estado de naturaleza (Bobbio, 1994a:18). Sobre-sale para nosotros la forma como se ha buscado resolver, históricamente, la gran dicotomía imbricando las esferas pública y privada en el *contrato social*.⁴ Es el propio Bobbio quien conecta la contraposición público/privado con el ejercicio del poder político cuando trae a la discusión la crítica –principalmente de Hegel– que se hace a la doctrina que funda el Estado en el contrato social. Según esta, el contrato –que es un instituto del derecho privado– no puede ser fundamento legítimo del Estado porque el vínculo del Estado con los ciudadanos es permanente e inderogable, mientras el vínculo contractual puede ser derogado por las partes. El contractualismo es considerado una concepción privatista del Estado. Desde otra perspectiva, y evitando considerar ese vínculo permanente que resulta muy discutible, nos parece que el contrato social, que ha sido una idea que todavía ronda con mucha fuerza al pensamiento político, no supo nunca muy bien quiénes deberían suscribirlo. Ni siquiera en la era más pujante de la democracia de partidos, donde la voluntad era recogida en programas e ideologías que expresaban un universo amplio de la sociedad, pudo el contrato social construir una voluntad general.

El tiempo de los acuerdos tripartitos (obreros, patronos y Gobierno) o de gestión política basada en el corporatismo que procesaba las diferencias entre poderosos grupos de interés, fue lo más parecido al contrato social porque se recogían en él «cláusulas» que parecían expresar relaciones patrimoniales. Pero en realidad lo que surgía de esa gestión política eran decisiones públicas (políticas) que fraguaban, en un marco legal y no contractual, las instituciones que habrían de regular y concordar las

⁴ En *Liberalismo y democracia*, otro de sus textos fundamentales, Bobbio nos reseña cómo: «Efectivamente el autor de *El contrato social* [Rousseau] había ideado, bajo una fuerte influencia de los autores clásicos, una república en la que el poder soberano, una vez constituido por la voluntad de todos, es infalible y 'no tiene necesidad de proporcionar garantías a los súbditos, porque es imposible que el cuerpo quiera perjudicar a todos sus miembros'...». (1994b:9).

diferencias. No obstante, si examinamos, por ejemplo, lo que ocurrió con el mejoramiento de la situación de los trabajadores, nos damos cuenta de que entraron en juego tanto la *ley* como el *contrato*. Y no solamente por el peso que pudo tener el contrato entre sindicatos y empresas o por el cuerpo legal que dio origen a los sistemas de bienestar, sino porque el contrato, muchas veces sometido a un fuerte control de la ley, logró sobrevivir como una relación entre particulares que, fundada en el descubrimiento de las oportunidades que da el mercado, contribuyó a crear y difundir riqueza. De esta manera se podría decir que el sistema de bienestar que nace de la ley (como parte de un vínculo político) fue posible gracias a la riqueza creada por el contrato. Siguió presente la dicotomía que el «contrato social» no pudo resolver tratando de fundir los límites de las esferas pública y privada. Hoy, cuando la complejidad de los sistemas sociales hace más remota la posibilidad de crear un orden desde la política, se aprecia un desplazamiento de los límites de la gran dicotomía hacia el terreno de la esfera privada; o mejor decir, en el contexto de esta dicotomía secundaria, hacia el contrato. Lo cual no quiere decir hacia el «contrato social», que es, en esencia, un marco de regulación jurídica al cual se supone debería llegarse luego del recorrido de un intenso proceso de gestión política.

Esto es importante señalarlo en este contexto porque nos permite hacer otra distinción que nos lleva de la regla jurídica a la política. Distinción que, por lo demás, nos aporta un elemento fundamental para el vínculo político y la acción colectiva. Más allá de lo que el orden jurídico representa como justificación racional del orden político y garantía de convivencia, aparece el asunto del peso de lo jurídico o de lo político como formas de regulación social. Nicolas Tenzer se vale de los ejemplos de Estados Unidos y Francia para caracterizar esta distinción. En el primero, cualquier diferendo acaba ante un juez; en el segundo, en la resolución de conflictos con mediación política. «Francia seguiría empantanada en la idea de un proyecto superior al derecho, mientras que Estados Unidos fundaría su democracia en un derecho desprendido de toda preocupación normativa y global y adecuado a los tiempos individualistas».⁵ Nótese que, en cualquier caso, la regulación

⁵ Tenzer (1992:204) cita aquí a Cohen-Tanugi (*Le droit sans l'Etat*, París, PUF, 1983), quien califica a la sociedad francesa de sociedad desjuridizada, nacida de la Revolución, y constata que el derecho es uno más entre los instrumentos de regulación estatal y no su principio.

política está más cerca de la ley y la regulación jurídica está próxima al contrato; y esto incide en los sucesos que precisan la acción colectiva en atención de la dicotomía público/privado. Ambas esferas mantienen una comunicación cada vez más improbable como resultado de la creciente diferenciación social, o dicha comunicación tiende al disenso. La discusión que confronta al Estado y al mercado o intenta redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad parece reflejar esa dificultad en la comunicación. Si prevalece el disenso y, por consiguiente, la comunicación entre las esferas tiende a ser conflictiva, el vínculo político cambia de sentido. O bien busca rearticular las esferas a través de una comunicación posible entre poder y libertad —ubicándose dentro de la tradición del equilibrio—, o bien se convierte en un canal de comunicación para alcanzar decisiones vinculantes, que serían más la elección entre alternativas que la persecución de un proyecto superior.

ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN

El tema de la *distribución y asignación* de bienes y recursos es consustancial a la política y, de manera especial, al proceso de formación de políticas públicas. Cualquiera que sea el vínculo político que se establezca con la idea de promover una acción colectiva, supone, aun y cuando se trate de cuestiones normativas y sobre valores, un balance de los costos y beneficios que dicha acción implica. La asignación y distribución que se da en la esfera privada que permite a los individuos intercambiar sus derechos de propiedad son las bases de la sociedad moderna; y esto no sólo porque allí se forma el entramado que garantiza la continuidad material de la sociedad, sino porque todo vínculo político se inscribe en un cálculo de lo que puede obtener de la esfera privada para reasignarlo a una acción colectiva. Igual que, por supuesto, la actividad pública es garantía de la existencia normativa y material de la reproducción económica privada. Aparecen de nuevo los condicionamientos mutuos que forman parte intrínseca de la gran dicotomía. Dichos condicionamientos se han dado en medio de una fuerte tensión entre los mecanismos jerárquicos (políticos) y de precios (mercado) que está ligada al propósito de asignar y distribuir. Esta tensión se manifiesta en una dicotomía secundaria que refiere a las

dos formas clásicas de la justicia: la distributiva y la conmutativa (Bobbio; 1994a:20, 21). La *conmutativa* regula los intercambios tanto en lo justo que se considere una comercialización o contraprestación dentro del sistema de precios, como en lo justo que resulte una indemnización por daño dentro del derecho penal. En la *distributiva* se inspira la autoridad pública para la distribución de honores y gravámenes y busca que a cada uno le sea dado lo que le corresponde de acuerdo a criterios y circunstancias que varían con los puntos de vista. La conmutativa tiene lugar entre las partes y la distributiva tiene lugar entre el todo y las partes (ibíd.). Sólo agreguemos que el vínculo político que daría lugar a puntos de vista sobre la distribución, no encuentra hoy un «todo» que sea capaz de ordenar jerárquicamente sus relaciones con la complejidad de las partes que se manifiestan cada vez más en una creciente especialización y descentralización de funciones. La acción colectiva estará sujeta al desplazamiento y afirmación de las esferas pública y privada, que se dan como parte de un limitante estructural pero, sobre todo, a partir de esa especialización de funciones que ofrece más salidas y opciones de las que puedan ser jerarquizadas de acuerdo a los criterios de la justicia distributiva. Es cierto que las expectativas de reciprocidad de las partes cuando se orientan en una acción colectiva pueden ser cubiertas por las dos formas de justicia; pero ante la inexistencia de un «todo» jerárquico, pierde fuerza la capacidad del vínculo político.

«BIEN COMÚN»/INTERÉS GENERAL

Es muy difícil escaparse al peso que este valor tiene en la sociedad. Casi no es posible hablar de la política como acción colectiva sin hacer referencia al bien común. En tanto exista la idea de sociedad y, por tanto, la voluntad de alcanzar metas colectivas, estará siempre la idea según la cual debe existir, aunado a un conjunto de propósitos, un ordenamiento que no sólo garantice la convivencia social sino que le dé alguna cualidad especial que nos haga sentirnos amparados si, sobre todo, logramos alcanzar un estadio de orden y/o justicia. No se trata, como se podría suponer, de bienestar para todos. El bienestar se busca de muchas maneras, y allí está la política para decirlo. El bien común es mucho más abstracto porque está compuesto de relaciones y valores sociales intersubjetivos que esperan

armonizar aunque haya un concierto amplio de diferencias. La palabra «bien» tiene en este caso una extremada carga simbólica. Representa un símbolo con muchas significaciones. Como todo símbolo es capaz de evocar; pero, ¿qué es lo que evoca? ¿Un fin propio que emana de la voluntad de la sociedad? ¿Algo que se considera bueno y que la sociedad debe alcanzar? ¿Es algo que debe satisfacer una necesidad social? Cualquiera de estas posibilidades ha supuesto un problema para la política. Si es un fin propio, no se sabe en realidad si se trata de la armonía y la convivencia. Si es algo que es «bueno» no estamos seguros de que se trate de la libertad o la igualdad, o de la siempre difícil combinación de ambas. Si se trata de satisfacer una necesidad por una vía instrumental, no sabemos muy bien si podemos privilegiar algún instrumento como el Estado, el mercado, el sistema político o el autogobierno. Lo único que parece manifiesto es que la sociedad no espera vivir dentro de un «mal común», sea este producido por desorden, guerra, conflictos, miseria, epidemias o cualquier otra cosa que haga intolerable la vida en común. Por su multiplicidad de significaciones el «bien común» como tal no existe; es sólo una aspiración ética que convoca a través de valores morales a buscar la armonía y el entendimiento. Por eso es tan difícil para la política extraer una evocación del bien común sin caer en generalidades que satisfagan a todos, o en grandes enredos cuando intenta la coexistencia de sus múltiples significaciones. Aunque resulte extraño y paradójico decirlo: el «bien común» no le atañe a la política, pero el «mal común» sí. Pero ambos sí le conciernen a la ética.

¿Cómo «resuelve» la política la necesidad de encontrar esa cualidad especial que conduzca a la sociedad a sentirse amparada por un orden? Hasta ahora lo ha intentado invocando la voluntad general; más precisamente: el *interés general*. Si se entiende que la política cultiva la vida social con el propósito de alcanzar metas colectivas, su acción es también colectiva. Moviliza públicamente motivada por asuntos que son tratados en público y que requieren, en atención al propósito de lograr fines comunes, encontrar una vía de encuentro de los distintos intereses. De allí que la política haya sido percibida, en su finalidad ulterior, como el elemento esencial para la consecución de la unidad social. Y esa unidad social se ha creído posible mediante la construcción de un interés general. El «bien común» vendría a ser un desiderátum y el «interés general» sería el medio para alcanzarlo. Pero dado que, como dijimos, el bien común no atañe a la política, esta

debió primero ajustarse como acción colectiva a la tarea de construir ese medio que es el interés general. Nótese, entonces, que estamos en presencia de una tarea difícil y confusa: la edificación de un medio que no tiene propiamente un fin, o si lo tiene es bastante incorpóreo. En algún momento la política le dio alguna materialidad al desiderátum, pero lo hizo creando y proponiendo modelos de sociedad que se inspiraban en las magnas ideologías; algunas de las cuales decían tener el don para lograr el bien común y agenciar la unidad social. Ante la inviabilidad de los modelos y el desfallecimiento de tales dones, el medio se convirtió en fin; y la política como acción colectiva terminó asumiendo como su propósito último la consecución del interés general.

Aunque la consecución de este propósito nos pone a la mano una mejor empuñadura para asir el difuso y confuso tema del bien común, no deja de ser un enorme problema para la política hoy. Veamos lo que nos dice Innerarity: «La complejidad generada por los sistemas sociales plantea unas dificultades inéditas para la consecución de un orden a través de la política. Lo que acontece en las sociedades funcionalmente diferenciadas es que producen, mediante su estructura, una creciente superproducción de posibilidades» (2002:152). Pero esas posibilidades particulares no son las posibilidades de la sociedad. Aun ante la diversidad aparece la preocupación por el interés general. ¿Cómo se construyen esas posibilidades de la sociedad que son distintas a la que produce cada sistema en particular? Probablemente sea ese el reto de la política; cuya incidencia en las decisiones públicas sería, por lo demás, determinante. Evidentemente no es a través del logro de una unidad social en la que hasta ahora ha pretendido cimentarse la política. Haciendo referencia a la teoría de Luhmann sobre los sistemas complejos, es el propio Innerarity quien nos apunta que esas posibilidades de la sociedad deben ser elaboradas selectivamente; y puede hacerse –recordamos nosotros directamente a Luhmann– si esos subsistemas que producen esa superproducción de posibilidades son capaces de orientar sus operaciones selectivas (que implican variaciones, elecciones y decisiones en cada subsistema) hacia el sistema de la sociedad, hacia los otros subsistemas (que produjeron su propia respuesta selectiva), y hacia sí mismos (Luhmann; 1998a:81). Esto quiere decir, por ejemplo, que frente al «mal común» el sistema social encuentra posibilidades de elección que ya no pueden ser representadas en una unidad social como lo pretendía la política. Es oportuno agregar que «esa superproducción de opciones que no

puede ser controlada ni coordinada centralmente conduce al sistema a una situación de auto-amenaza» (Innerarity, 2002).⁶ No obstante, y en virtud de que los sistemas (economía, política, educación, derecho, ciencia, etc.) no pueden ser conducidos desde fuera en una dirección determinada, «sólo ellos pueden corregir la amenaza que constituye para ellos mismos la producción de posibilidades...» (ibíd.). Esto no nos lleva a concluir, al menos por lo pronto, que el «interés general» haya dejado de ser un aspecto central de la política. Lo que sí parece indudable es que no podrá llegar a fijarlo si: a) no activa sus operaciones en interacción con otros sistemas y b) pretende asumir una función de primacía en el sistema social. No olvidemos, porque resulta imperativo asentarlos de una vez, que parte de la llamada crisis de la política y, en consecuencia, su déficit como acción colectiva, redundan en perjuicio de su capacidad para invocar el interés general. La razón va un poco más allá de lo que nos pueda resultar obvio. Es, principalmente, una crisis de autorreflexión; es decir, de identidad, a la cual debe recurrir para resolver los problemas de continuidad y discontinuidad y para que, además, le ayude a sobrevivir ante la superproducción de posibilidades.⁷ En este sentido, la nueva diversificación de lo público es parte de la crisis. Esta se manifiesta en nuevos procesos de individualización y en el predominio de estilos de vida ajenos a la política, como también en el abandono de las ideologías totalizadoras y el creciente fraccionamiento del discurso político (Vallespín, 2000:10).

Tal vez lo que más fácilmente nos acerca al «interés general» es la Constitución. Es expresión de materias a las que se suele considerar de «consenso total» porque alrededor de ellas las preferencias individuales son comunes o próximas o existe para ellas información análoga (Albi, 2000:20). Las más importantes materias de consenso serían la libertad, la igualdad ante la ley y la justicia distributiva. Emilio Albi reconoce que el problema radica en darle contenido preciso a ese consenso. Tendemos a coincidir más en las ideas de libertad (compatible con la de los demás) y en la igualdad

⁶ Sobre este punto continua diciendo Innerarity: «Toda forma de gobierno toma como punto de partida la comprobación de que las organizaciones funcionalmente diferenciadas han pagado a un precio muy caro su especialización y eficacia: con una dinámica centrífuga que ha producido una situación de turbulencias, auto-amenaza y extensión del riesgo en una medida que muchos consideran ya incontrolable» (2002:152).

⁷ Hacemos aquí una interpretación muy apretada y bastante libre de Niklas Luhmann en: 1998a:81-82.

ante la ley; no así en la idea de justicia distributiva donde las diferencias se manifiestan más claramente (ibíd., p. 22). Hay otro conjunto de materias que se aceptan de manera amplia pero a las que cuesta más darle contenido porque en ellas las preferencias no coinciden de manera tan clara. Se piensa que cuando el acuerdo es amplio (en esas pocas materias) «opera» el Estado de cooperación voluntaria, y cuando no hay coincidencia total entramos en la visión del Estado como poder político (ibíd., p. 29). Esta manera de concebir el tema del interés general, aunque persuasiva, presenta muchos más problemas que los que resuelve. Lo primero es que aunque se parta de un enfoque consensual basado en las preferencias individuales o colectivas se termina por concebir el Estado como un «todo» que es superior a las partes que lo integran. Ese «todo» tiende a crear referentes para la sociedad que acepta, en las visiones más benevolentes, que el Estado controla para ajustar los intereses individuales al «interés superior», y en las visiones extremas que debe domesticar, aunque lo haga como autoridad legítima y sometida a la ley. Esto lo que hace es traspasar los problemas que confronta la política hacia un ente que es en buena medida parte de esos problemas. No pretendemos obviar la significación que tiene para la organización social la existencia de un ordenamiento jurídico de la política que se traduce en el Estado, como tampoco desconocer la importancia que tiene en un sistema social organizado el ejercicio del poder coactivo como garantía de su propia existencia; igual que no podemos ignorar que si el Estado viene de la política es, por tanto, una relación de poder. Esto es importante señalarlo porque nos coloca en dos dimensiones del ordenamiento político sin las cuales no podríamos entender el origen y la actuación del Estado. De manera que cuando decimos que el Estado forma parte del problema que hoy confronta la política como acción colectiva, queremos mostrar los aprietos en que se halla el ordenamiento político, en términos de su legitimidad y efectividad, para interpretar y representar el interés general. Fernando Vallespín nos pone atentos en cuanto a que nadie puede negar que seguimos precisando al Estado para la provisión de bienes, la redistribución de recursos, la potenciación de la innovación y el establecimiento de nuevas infraestructuras. «Pero de esto no podemos extrapolar sin más que esté en condiciones de tutelar activamente su entorno y consiga alcanzar una adecuada promoción de los intereses colectivos» (2000:157).

De allí se desprende una reflexión que pretendemos dejar como síntesis de cuanto hemos dicho en las líneas anteriores. Es idea común que la política

tiene la tarea de procesar las demandas sociales y convertirlas en respuestas. Y tales respuestas, que se dan en las instituciones políticas y en particular en el marco del sistema de gobierno, toman la forma de decisiones colectivas que son de carácter obligatorio para toda la sociedad. Estas respuestas serán limitadas si el flujo de las demandas supera la capacidad de las instituciones políticas para encausarlas y mucho más para producir decisiones colectivas. La respuesta más aceptada que se da sobre las implicaciones de este proceso de incompatibilidad entre demandas y respuestas la encontramos en las teorías que se enfocan en la valiosa y explicativa *crisis de gobernabilidad*. No obstante, debemos poner en el centro de este debate a la crisis o repliegue de la política, que frente a las profundas transformaciones sociales que toman forma en sistemas complejos y diferenciados no logra: a) definir su identidad; b) redefinir sus aportes en el marco de la superproducción de posibilidades que genera la existencia de múltiples sistemas autónomos; y, c) acotar sus operaciones en una función específica en relación con el sistema social que la limite en su pretensión de conducir desde fuera y en una dirección determinada a los otros sistemas sociales.

PODER/AUTORIDAD

Antes hicimos referencia a la presencia de la política en los procesos sociales preguntándonos quién habla, quién decide y cómo se escoge. El vínculo político es el producto de acciones y decisiones que crean y recrean un ámbito público; y en ese lugar se suceden los eventos y la elección entre alternativas, dando lugar a un tipo particular de relación que intenta promover una acción colectiva. Tanto los *sucesos* que refieren a determinadas formas de acción, como las *decisiones* que tienen mucho que ver con la producción de opciones, muestran su capacidad real de promover una acción colectiva en medio de una red de intercambios que configuran determinadas relaciones de *poder* y *autoridad*. El que habla y el que decide, lo hace tejiendo esa red. El *poder*, como sabemos, es la posibilidad que se tiene de mandar o impedir; y el fundamento histórico-jurídico del mismo puede ir –según la ya clásica tipificación de Max Weber– desde intercambios más racionales en los que la obediencia está sujeta a acuerdos y reglas, hasta aquellas de origen tradicional o carismático. La *autoridad* se suele presentar como análoga al poder porque se manifestaría como la facultad de obligar

al cumplimiento de determinados deberes; no obstante, nos enfocaremos en esta como obediencia voluntaria de los destinatarios de esa autoridad. Más afín a nuestro análisis nos resulta pertinente destacar del poder su relación antagónica con la libertad; y de la autoridad la función que puede cumplir frente a la arbitrariedad y, más aún, para concurrir en la fundación de la base ética y de consentimiento que facilite hoy las tareas de la política en medio de la complejidad de los sistemas sociales.

LIBERTAD Y PODER

No hay manera de aproximarnos a las decisiones públicas sin ver el *antagonismo entre libertad y poder*. El poder es mando; el cual se ejerce para resolver problemas de la sociedad –sobre todo los que tienen que ver con la producción y distribución– a través de órdenes. Aunque el poder está presente en la aplicación de normas y contratos que disponen reglas entre particulares, es contrario a la posibilidad de actuar libremente. Las decisiones públicas, con independencia de que su origen sea más o menos democrático, son mandatos que se sustentan en una coerción real o conminatoria. De allí que se convierte en el modo por excelencia de introducir cambios intencionados en la sociedad. Por otro lado tenemos modos de organización social que se deslindan del trayecto deliberadamente impuesto por el mando y adquieren su autonomía e identidad en la libertad religiosa, espiritual o de los intereses materiales. Hoy no es posible hablar del mando sin referirnos al Estado, como no es posible ocuparse de la esfera de la libertad sin acudir al mercado o, en todo caso, a formas de organización que podríamos llamar autogeneradas. Ante los procesos de creciente individualización, deserción ideológica y retracción de la política, conviene precisar los términos de este antagonismo porque ayuda a entender los límites del mando para imponer trayectorias deliberadas y, más aún, para que tales trayectorias produzcan efectos dinamizadores y acciones colectivas al margen de un desarrollo autónomo de la sociedad y constriñendo la libertad del individuo. Este entendimiento puede ser enfocado en dos espacios de reflexión: el control del poder y las relaciones entre la capacidad y el alcance de la intervención del Estado.

El primer espacio recoge la ya larga discusión sobre los controles del poder del Estado. Esta toma dos formas: la fijación de los límites del poder

mismo y la restricción de sus funciones. Ambas van de la mano. Así, para Bobbio (1994b:22 y 23), «la teoría del control del poder y la teoría de la limitación de las funciones del Estado caminan paralelamente: incluso se puede decir que la segunda es *conditio sine qua non* de la primera, en el sentido de que el control de los abusos de poder es más viable en cuanto es más restringido el ámbito en que el Estado puede ampliar su intervención». Esta discusión –y entramos aquí a hacer una breve digresión– puede tomar en el debate actual cualidades inesperadas y en apariencia contradictorias. En su apreciación de 1995, Francis Fukuyama nos dice que si la sociedad no ha de devenir en anárquica e ingobernable, debe ser capaz de autogobernarse al margen del Estado... un sistema así depende no sólo de la ley, sino de la responsabilidad de los individuos.⁸ Recientemente, en *La construcción del Estado* (2004), Fukuyama nos muestra su preocupación por la importancia que atribuye a la «estatalidad» y sus consecuencias para el desarrollo económico. Distingue –de manera bastante similar a la esbozada líneas arriba– dos elementos de la estatalidad: el *alcance* de las actividades estatales (diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos) y la *capacidad* (fuerza) del Estado para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia. «Sin duda, existen países que intentan realizar complejas tareas gubernamentales tales como la gestión de empresas paraestatales o la asignación de créditos de inversión y, sin embargo, son incapaces de proporcionar bienes públicos básicos como leyes y orden o infraestructuras públicas» (2004:23-25). Se trataría, entonces, de la conjugación de un alcance limitado de las funciones estatales con una alta eficacia institucional.

Esto nos da la ocasión de reseñar algunos aspectos que vienen de la larga discusión, y que en su actualización pueden darnos algunas lecciones. Se trata, como vimos, de poderes y funciones del Estado. El control de los poderes se logra con el Estado de derecho cuando los poderes públicos sólo pueden ser ejercidos si están sujetos a los mecanismos legales y constitucionales. Históricamente, este control evoluciona con la necesidad de impedir el ejercicio ilegítimo y arbitrario del poder, o de regular sus excesos. Sabemos que se trata de abusos e intervenciones del poder que restringen la libertad del individuo tanto en su esfera moral como en la sus intereses materiales.

⁸ Citado en Albi y otros, 2000:70.

Desde esta perspectiva, parece claro que el antagonismo se resuelve en la primacía de la libertad sobre el poder, en particular porque dicha resolución se da como consecuencia de la ruptura de vínculos y poderes absolutos que abren no sólo la posibilidad de subordinar el poder a las leyes, sino que las propias leyes encuentran un límite en cuanto no se pueden exceder en algún modo que interfiera en la facultad del individuo para ejercer determinados derechos que se consideran «inviolables». Con la protección jurídica de esos derechos, llamados naturales, se da el primer gran paso de la primacía de la libertad sobre el poder. La libertad se presenta como derechos del hombre que se expresan en la preeminencia del individuo con sus necesidades e intereses y, sobre todo, que sus acciones y posesiones son protegidas del poder coactivo. Esto, desde luego, fue el fruto de un pacto político de reciprocidad entre poder y libertad donde los *derechos* protegían pero los *deberes* obligaban a la obediencia. Los asuntos privados de los ciudadanos, siempre y cuando no se ejerciesen en perjuicio de otros, no sólo debían ser protegidos, sino que debían mostrar y comunicar la ampliación progresiva de la esfera de la libertad del individuo respecto a los poderes públicos. Este antagonismo entre poder y libertad fue mucho más allá de los asuntos normativos y constitucionales que debían controlar el poder y el ejercicio de la libertad, y se colocó en el centro del debate sobre las posibilidades de desenvolvimiento de la sociedad y el individuo en relación con el papel que debería jugar el Estado en afinidad con esas posibilidades.

La primera y gran expresión que toma este debate desde la segunda mitad del siglo XVIII –debate que no ha cesado, aunque con distinta intensidad y propósitos, hasta nuestros días– se hace manifiesta en su apuesta por el individuo en cuanto a su singularidad y variedad para conseguir sus objetivos y los de la sociedad, y definir desde esa singularidad los fines del Estado. No es por casualidad que, desde entonces, este debate haya centrado sus posiciones contra el Estado paternalista. Se trata del «poder civil», que aparece para garantizar la libertad y la propiedad de los individuos que se asocian para autogobernarse, frente al «gobierno paternal» donde el Estado debe cuidar a sus súbditos como una padre cuida a sus hijos.⁹ Este Estado

⁹ Se sigue aquí una referencia que N. Bobbio (1994b:24-26) hace de *Dos ensayos sobre el gobierno civil* de J. Locke. Igualmente se encontrarán las referencias que se hacen a T. Paine, E. Kant y W. von Humboldt en relación con el debate señalado.

que es el único que puede juzgar lo que es útil y provechoso para sus súbditos genera un doble efecto que va a favor del poder y en detrimento de la libertad. Aunque tienden a entrelazarse, podemos distinguir el efecto del *despotismo* que nace como consecuencia de la pasividad del súbdito ante la «generosidad» del Estado; y, el efecto de «la más terrible enfermedad de los gobiernos modernos: el furor de gobernar».¹⁰

El furor de gobernar hace más difícil la tarea de controlar el poder del Estado. A mayor delirio y entusiasmo puestos en la tarea de gobernar, mayores son las posibilidades de restringir la esfera de libertad de los individuos y, así, abrir las puertas al Estado paternalista que siempre estará tentado por el despotismo. Se puede apreciar en este punto el retorno al tema de los límites del poder del Estado y la restricción de sus funciones; es decir, de la relación que hay entre el control de los abusos de poder y el tamaño del ámbito de su intervención. Podríamos conformarnos con establecer, en el sentido de Fukuyama, una distinción entre alcance y capacidad, y con ello intentar atender el antagonismo entre libertad y poder. Sin embargo, y antes de entrar en el asunto de las funciones y alcances, no descuidemos que el poder, en cuanto *fuera* del Estado para programar, elaborar políticas y aplicar leyes con rigor, no escapa al riesgo de ampliar su intervención y, en consecuencia, hacer menos viable el control del poder del Estado. Esto puede suceder, y de hecho es lo que sucede, cuando la ley se convierte en mandato.

La ley, efectivamente, está emparentada con la capacidad del Estado, en tanto las funciones se relacionan con mandatos. Si vemos la diferencia entre mandato y ley, aparecerá con más claridad la relevancia que estos pares de relaciones tienen para la comprensión del antagonismo entre poder y libertad. Las leyes son normas abstractas y contrastan con los mandatos u órdenes específicas. Aunque ambas pertenecen a la misma categoría lógica, no disminuye el hecho fundamental y es que difieren en razón de su generalidad y abstracción. Nos señala F. Hayek que la forma como se distribuyen entre la autoridad y el sujeto actuante los conocimientos y propósitos que guían una acción determinada es lo que hace la diferencia entre mandato y ley.

¹⁰ Hacemos esta llamativa referencia a partir de un texto de 1792 de W. Von Humboldt citado por Bobbio (ibid., p. 25).

El tipo ideal de mandato determina únicamente la acción que ha de desarrollarse y no deja a aquellos a quienes se dirige la menor posibilidad de usar su propio conocimiento o de seguir sus preferencias personales. La acción realizada de acuerdo con tal mandato sirve exclusivamente a los propósitos de quien lo formuló. El tipo ideal de ley, en cambio, proporciona simplemente una información adicional a tener en cuenta en el momento de tomar una decisión. (Hayek, 1998:198).

El mandato puede permitir al sujeto actuante perseguir sus propios fines; pero lo hace dentro de ciertos límites que hacen que el sujeto persiga sus propósitos haciendo uso de ciertos medios que les son asignados de acuerdo con los fines de la autoridad y no con los suyos propios. En la ley, por el contrario, no se puede prever cual será el efecto sobre un individuo en particular ni de qué manera se servirá de la ley para sus propósitos. La ley es instrumental en cuanto que al obedecerla el sujeto persigue sus propios fines y no los del legislador. Si las obedecemos como normas cuya generalidad y abstracción impiden un efecto directo y particular sobre el sujeto, nos hacemos libres de la voluntad de otro hombre.¹¹

Si se tiene el conocimiento de lo que la ley establece, y ese conocimiento es información que complementa la visión sobre las circunstancias que el sujeto debe enfrentar, la norma estaría siendo el fundamento para las iniciativas y las decisiones personales, y, en tales condiciones no significaría que se esté subordinado a la autoridad o la voluntad de otro. Desde esta perspectiva queda claro que la ley general y abstracta que prescinde de cualquier situación especial o específica, y además crea el marco dentro del cual el individuo persigue sus propios fines, es la vía que facilita la comunicación entre poder y libertad. En sistemas complejos, el orden permanente que facilita tal comunicación no se puede construir desde una dirección única. Así, la ley general aporta las condiciones para que el individuo pueda moverse en forma previsible y con mayor confianza respecto a lo que puede esperar de otros; además de hacerlo en circunstancias para las cuales sólo pueden existir respuestas particulares y no ordenes emanadas de una dirección única; la cual, por lo demás, no podría abarcar la complejidad y diversidad de tales circunstancias.

¹¹ Hemos hecho en este punto un resumen muy apretado de una larga disertación que sobre este tema hace F. Hayek en *Los fundamentos de la libertad* (1998:198-202).

La evolución que significa el paso del mandato a la ley no parece ser aún suficientemente valorado. Esto se evidencia en el tratamiento que se le da al tema de las funciones (alcances) y la capacidad del Estado. Al margen del peso que se le quiera asignar a cada uno en la búsqueda de respuestas acerca de cuál es el papel que corresponde al Estado, y sobre qué es lo que puede y no puede hacer, sigue prevaleciendo la idea de crear un orden desde arriba que se constituye a partir de mandatos. Cuando Fukuyama nos habla de la necesidad de la «estatalidad» para la mejora de los procesos económicos y de bienestar general, lo hace desde una perspectiva o balance que destaca la importancia de la *capacidad* respecto a las *funciones* (alcances); es decir de la fuerza del Estado para programar y aplicar leyes con rigor respecto a la amplitud de su intervención. De hecho, parece bastante consistente su razonamiento cuando en la comparación por países podemos ver a los de mayor desarrollo y bienestar ubicados en un cuadrante que los acerca a los indicadores que representan la capacidad institucional, mientras se refleja, aunque de manera mucho menos uniforme, el alcance limitado de sus funciones (Fukuyama, 2004:29). Los límites de las funciones, como ya apuntamos, favorecen un mayor control del poder del Estado; así como sugiere que siendo reducida la variedad y amplitud de aquellas áreas en las que el poder puede intervenir, el bienestar depende más de los fines que la sociedad se proponga alcanzar con sus propios medios. No obstante, se cree oportuno señalar dos aspectos que permitan precisar el significado y el aporte que esta aproximación puede darnos.

En orden con este marco de reflexión sobre el antagonismo entre libertad y poder recordemos, sólo de paso pero con toda la intención, que el gasto público representa cerca de la mitad del ingreso total en los países industriales y la cuarta parte en los países en desarrollo. Entonces, ¿cuál es la restricción real del poder? ¿No es acaso oportuno recordar que el financiamiento de ese gasto se hace a expensas de recursos que se sustraen de las eventuales posibilidades de fomentar una coordinación más efectiva de las actividades humanas a través del ajuste mutuo de intereses y propósitos individuales? No se trata de ignorar el papel del Estado y suponer que todas estas posibilidades puedan darse sin poderes públicos, a los cuales corresponde definir un marco general, previsible y ético dentro del cual se ajusten mutuamente en forma efectiva y con la menor incertidumbre los asuntos humanos. No obstante, ese volumen de gasto es un claro indicador de la ampliación de la intervención que hace difícil imaginarse un mejoramiento

de la capacidad institucional del Estado sin que corra a la par una expansión de sus funciones. Y tal expansión implica dos cosas: la utilización de poderes coactivos —que favorecen al poder frente a la libertad— y el aumento de las facultades discrecionales de la autoridad. Si bien el financiamiento del gasto público implica un poder coactivo de exacción fiscal y la autoridad puede verse obligada en determinadas circunstancias a prohibir, proteger o regular, tal comportamiento no puede justificarse en ningún caso cuando atenta contra la libertad. Es decir, cuando se colocan los fines del Gobierno por encima de los fines particulares y cuando el mandato sustituye a la ley como instrumento general que permite enmarcar y limitar las facultades del que manda, y someterlas, en última instancia, a la revisión judicial.

Hay algo más sobre este particular. La capacidad institucional del Estado es sin duda muy importante. Se refiere al cumplimiento eficiente de determinadas tareas públicas y, en especial, a la agregación de valor a la vida y la cooperación de los individuos dentro de un orden legal y ético que haga que sus relaciones sean más previsibles y confiables. Pero como la capacidad estatal no escapa a la aplicación de políticas y programas mediante los cuales se instrumenta el cumplimiento de esas tareas, el poder público tiende a extenderse en sus funciones y, por consiguiente, se hace más difícil controlar su poder. Si los programas y políticas siguen su inclinación más común, que es convertirse en mandatos, la tendencia es a crear una acción y una organización deliberada que haga cumplir los fines del que manda, y no los de un sistema libre que facilita una coordinación efectiva entre sujetos actuantes que se comunican y deciden en condiciones que sólo ellos pueden conocer y valorar. El Estado, en tanto existe como ordenamiento jurídico, depende de las normas que lo constituyen; y esas normas justifican plena y racionalmente la existencia de un orden cuya existencia se basa fundamentalmente en la convivencia.¹² Tal ordenamiento crea las condiciones para que los sujetos puedan ajustar mutuamente sus actuaciones y decisiones a un marco de reglas generales previsibles, pero no puede convertirse en el orden mismo de tales ajustes, los cuales sólo pueden ordenarse por sí mismos.

¹² «El ordenamiento político necesita depender ante todo de la validez de las normas que lo constituyen: antes o la vez que un hecho *ex facto* es un hecho *ex iure*. Es claro que estas normas no se formarían ni transformarían sin la clave del juicio individual. Pero han de tener una existencia independiente de este si aspiran a constituir algo objetivo» (Bilbeny, 1998:58).

Visto desde la relación entre capacidad y funciones, el tema del Estado ya había sido abordado pocos años antes, y casi en los mismos términos que Fukuyama, por el Banco Mundial en su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1997. Este nuevo tratamiento del Banco Mundial fue, sin duda, una reacción tanto a los resultados como a las críticas que señalaban los efectos no deseados que, como consecuencia de las políticas de liberalización de la economía, con su correspondiente retracción del Estado, habían tenido que soportar los países que con mayor vigor acogieron los lineamientos centrales de tales políticas. Entrar a considerar tales efectos y la medida en que los mismos responden enteramente a la aplicación de las llamadas «recetas» liberales es un asunto extremadamente controvertido que, por lo demás, no corresponde ser tratado aquí. Sólo diremos, y sin ánimos de entrar a discutir el asunto, que la reacción fue desproporcionada en su «retorno» al Estado, por lo que se dejó un vacío interpretativo en un aspecto central de la vida de esos países, como lo es el difícil vínculo entre poder y libertad.

El *Informe* se enfoca en las ventajas y limitaciones de la acción estatal. Se revisan acontecimientos diversos de gran impacto sobre distintos países en los cuales aparece como factor determinante la eficacia o ineficacia de los poderes públicos. La nueva postura estará marcada por el énfasis en el rol del Estado y no del mercado. «Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios –y las normas e instituciones– que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz. En su ausencia, no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el plano social» (BM, 1997). Aunque en su forma no dista mucho de lo que se espera del Estado desde hace mucho tiempo, se aclara que hay ahora una diferencia determinante: el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no como agente directo del crecimiento, sino como elemento catalizador e impulsor del ese proceso. Este enfoque –dicho en sentido un tanto coloquial– pone de nuevo la pelota del lado del Estado, quien, como sabemos, no sólo es jugador sino que se convierte en árbitro y suele tener el poder coactivo o conminatorio para poner las reglas. Tal vez por ello la pregunta central que el *Informe* se hace se ubica en ese terreno: ¿por qué y en qué forma algunos Estados consiguen mejor que otros mantener el desarrollo, eliminar la pobreza y adaptarse al cambio? Si en esta pregunta sustituimos «algunos Estados» por «algunos sistemas sociales» es probable que estemos colocando la discusión en el lugar correcto.

Se plantea entonces una amplia revisión del papel del Estado a partir de las críticas y presiones que «claman» a favor de una mayor eficacia de los poderes públicos que, en muchos casos y sobre todo en los países en desarrollo, no son capaces de proporcionar ni siquiera bienes públicos fundamentales, como la protección de los derechos de propiedad, la red vial y servicios básicos de salud y educación (ibíd., p. 3). Para conseguir un Estado más eficaz –en el sentido de reducir la brecha creciente entre lo que se espera de él y su capacidad de respuesta– se cree en la necesidad de lograr que la sociedad acepte una redefinición de las responsabilidades del Estado. Esto va acompañado de la capacidad para emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente. Para ello es preciso una doble estrategia: 1) acomodar la función del Estado a su capacidad; y, 2) aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas.¹³ En la primera estrategia se llama la atención sobre el hecho de que muchos Estados intentan hacer demasiado con pocos recursos y escasa capacidad. Cuando su capacidad es pequeña el Estado debe sopesar con mucho cuidado cómo y dónde intervenir. La segunda, asociada a la revitalización de las instituciones públicas, comprende varias líneas de acción: establecer normas y controles eficaces para frenar la arbitrariedad y la corrupción del poder; mejorar la eficiencia de las instituciones públicas sometiénolas a la competencia; mejorar su desempeño mediante los incentivos y remuneraciones adecuadas; y, vincular las instituciones a la sociedad a través de una mayor participación y descentralización.¹⁴

Con esto tenemos suficiente para entrar en nuestro asunto. Sin dejar de reconocer el valor explicativo que esta proposición tiene, queda claro que la misma «devuelve» el poder al Estado y lo convierte, más allá de su función como ordenamiento político sustentado en la norma, en una estructura de mandatos; sólo que más eficiente y regulada. Cuando se asume que al Estado –aunque sea en su nueva forma de impulsor y catalizador– le corresponde, por ejemplo, «mantener el desarrollo» y «eliminar la pobreza», se le está concediendo un poder que emana de la amplitud de su intervención, a la que

¹³ Esta visión se puede sintetizar como sigue: «el proceso de reforma no puede limitarse a reducir o diluir la función del Estado. Incluso con un enfoque más selectivo y una mayor dependencia de la ciudadanía y las empresas privadas, la atención de una amplia gama de necesidades colectivas en forma satisfactoria exigirá un mejor funcionamiento de las principales instituciones estatales» (BM, 1997:3).

¹⁴ Para un análisis detallado de esta proposición sin duda bien estructura y útil, véase ibíd., pp. 2-12.

se ve compelido cuando intenta fijar los fines sociales desde una dirección única. Esta línea de reflexión para resolver el problema de la capacidad se asienta en un criterio de gestión eficiente, lo cual mejora, sin duda, la calidad de las instituciones y el rendimiento de la intervención, pero deja de lado el problema fundamental del antagonismo entre poder y libertad en los términos ya expuestos. Se puede, ciertamente, ajustar la amplitud de la intervención a la capacidad y a los recursos, pero recordemos que los recursos provienen de personas que los podrían utilizar de manera más eficiente porque sus relaciones se ajustan mutuamente cuando buscan sus fines particulares. Si el Estado cree poder ampliar sus funciones es porque tiene más recursos que la sociedad para promover acciones de interés colectivo que agregan valor a la vida de los individuos. Esto es válido y conveniente hasta un límite. Pero el límite no lo fija solamente la capacidad de control, sino la libertad de los individuos para alcanzar sus propios fines. Cuando el Estado tiene sus «propios» fines es porque la ley se ha convertido en mandato y, en consecuencia, es inevitable que propenda a ampliar sus funciones, a la vez que hace más difícil controlar el poder del Estado. Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con servicios e instituciones que hagan posible que los mercados prosperen y las personas puedan tener una vida mejor; esto es cierto. Pero si la capacidad significa fines propios del Estado es porque el poder toma primacía sobre la libertad; es decir, el mandato toma primacía sobre la ley general. En este caso no sólo se crean las condiciones para la existencia de un orden, sino que se intenta desde una dirección única crear el orden mismo. Cuando se nos muestran resultados de prosperidad y desarrollo en distintos países, con toda seguridad vamos a encontrar un Estado capaz y eficiente. Pero con toda seguridad también encontraremos más libertad y, por consiguiente, menos poder del Estado.

Efectivamente, la libertad depende de normas y regulaciones que instituyen contrapesos políticos; también de la gestión eficaz que hace más transparente la acción de los poderes públicos y vincula a las instituciones sociales en la tarea de definir acciones de interés colectivo. Pero esto no es todo; tanto así que nos atrevemos a decir que la libertad lograda dentro de estos preceptos suele tener una existencia precaria si no concurre con una organización económica que pueda incidir sobre la concentración o dispersión del poder. Y esa organización es la economía de mercado, que está basada en la libertad efectiva de los intercambios. «Lo que hace el

mercado es reducir muchísimo el número de cuestiones que hay que decidir por medios políticos y, por tanto, minimizar la medida en que el Gobierno necesita participar directamente en el juego» (Friedman, 1996:30). El mercado que opera dentro del Estado de derecho, que se basa en intercambios voluntarios y que actúa en un marco de garantía de los derechos de propiedad, hace posible que el poder económico se disperse; y al hacerlo provoca que el poder económico se separe del poder político. El poder, dentro de la dinámica del mercado, se ve contrarrestado por la presencia de una enorme cantidad de posibilidades de intercambios basados en la cooperación individual y voluntaria, que pueden darse sin la necesidad de mandatos. Los resultados que pueden obtenerse de una libertad efectiva de los intercambios son de suma positiva porque lo que unos ganan no necesariamente es perdido por otros. Lo que vemos sólo como relaciones entre individuos que responden a sus propios fines, es en realidad un proceso social compuesto de un inmenso y complejo número de intercambios libres motivados por una enorme cantidad de objetivos. En ese proceso los diversos fines se van ajustando mutuamente, pero aportando eficiencia a la sociedad porque permite mostrar, a través de la oferta y la demanda y en la medida en que se incrementan los intercambios, un ancho espectro de oportunidades, así como de posibilidades y recursos.¹⁵

El mercado reduce considerablemente las posibilidades de que el poder se ejerza a través de mandatos. El Estado ofrece medios e información que pueden ser usados por los individuos para aumentar las posibilidades de cooperación mutua, pero no para satisfacer los fines del que manda.

LA AUTORIDAD Y EL VÍNCULO POLÍTICO

Cuando vemos los sucesos de la política y las decisiones que de ella surgen, tendemos a fijarnos más en el poder que en la *autoridad*. Esto se debe a dos razones principales: porque la política dispone más fácilmente

¹⁵ A nuestros propios elementos les hemos superpuesto una novedosa y sugerente interpretación sobre el valor del mercado en la sociedad que podemos encontrarla en Rodríguez Braun, 2000. Nos dice: «El mercado es un sistema de reglas que no se pliega necesariamente a los deseos individuales. Sólo obliga a seguir el veredicto de la colectividad, que refleja sus restricciones y necesidades en los precios, que marcan el valor de lo que ofrecemos y demandamos» (pp. 23-24).

de los instrumentos de poder para influir en los contenidos y en las acciones de gobierno; y, porque el poder suele ser mucho más visible y fáctico que la autoridad. Esto es explicable en virtud de que la política se vale de organizaciones e instituciones a través de las cuales se imparten órdenes y se garantiza su cumplimiento, en tanto que la autoridad debe ganar la aprobación de quienes deben someterse a esas órdenes. Resulta comprensible también porque mientras el poder es tan manifiesto que sobre él podemos discernir y disentir, la autoridad, aunque pueda ser «medida» en la opinión pública, se nos presenta de manera más subjetiva y valorativa. Si bien podría resultarnos curioso y paradójico, es más fácil determinar la merma de la autoridad que la merma del poder; así es por una sencilla razón: cuando vemos que el poder es ejercido por la fuerza –pero aún presente, fáctico y tangible– es porque se ha perdido la autoridad. La autoridad tiene que ver con el ejercicio legítimo del poder, pero no es el poder mismo. A veces creemos ver en el poder la cualidad de desdoblarse según la circunstancias, pero no es así: juntos o por separado, cada uno representa una realidad distinta.

La ya clásica distinción de los romanos entre *auctoritas* (ascendiente o prestigio político-social) y *potestas* (poder político institucionalizado)¹⁶ nos da un punto de partida. El sujeto de la autoridad –en nuestro caso el Gobierno– reúne ciertas cualidades que permiten lograr el asentimiento de quienes deben obediencia al poder político institucionalizado. Pero la autoridad no es sólo un complemento del poder para hacerse obedecer; por eso no está precedida por el poder ni puede ser creada desde arriba por ese poder. «La fuerza de la paradoja de la autoridad reside en que no puede existir sino en la conciencia y en la libertad» (Tenzer, 1992:170). Al contrario de lo que pudimos ver entre libertad y poder, el encuentro entre autoridad y libertad es por lo general de complementación y no de antagonismo. Dicho de paso, esto introduce un elemento muy importante en la política como acción colectiva, porque cuando buscamos explicar el vínculo político, lo común es que pongamos más atención en el poder que en la autoridad. Ponemos más cuidado en ver cómo prevalece la voluntad de unos ante la resistencia de otros, que en el reconocimiento que hacemos a ciertos valores e instituciones que reciben nuestra confianza para representarnos o para

¹⁶ Esta referencia, que es de uso muy común en la ciencia política, ha sido tomada de Ontza, 1983:48.

atender a un interés general. Igual de importante, también dicho de paso, es esta consideración respecto al sistema de políticas públicas.

Dentro de esta corriente conceptual que hemos abierto, haremos ahora algunas reflexiones suplementarias sobre la autoridad, y veamos qué nos proveen para ampliar la perspectiva que tenemos sobre la política como acción colectiva y sobre la formación de políticas públicas que abordaremos en otro aparte. Nos ubicaremos, en este sentido, en dos campos de interpretación de las mutaciones actuales de la política. ¿Qué nos puede aportar el concepto de autoridad para entender tanto el carácter contingente que hoy tiene la política como acción colectiva, como las limitaciones de la política para construir referentes colectivos?

La autoridad es un ascendiente que se tiene sobre quienes son receptores de las políticas y normas, con el cual, y sin necesidad de recurrir a la coerción, se consigue el reconocimiento de esa autoridad. Tal reconocimiento, que siempre implica una obediencia voluntaria, depende de ciertas cualidades que responden a factores y circunstancias particulares que están relacionadas con el carácter contingente de la política. Este asunto no deberíamos precisarlo sin antes incluir tres aspectos que, a nuestro juicio, revalorizan el concepto de autoridad en la función que corresponde a la política dentro los sistemas sociales complejos.

Si la política, en vista de lo ya dicho, nos lleva a preguntarnos quién habla y quién decide, no podemos dejar de considerar el valor que el lenguaje tiene no sólo para el entendimiento público, sino para el reconocimiento de la autoridad. «El poder que sólo tiene el mando tiene que ser obedecido por la fuerza; el que tiene además autoridad no la necesita, o no la necesita siempre: se basta con la palabra y sobre todo con la credibilidad de sus palabras» (Bilbeny, 1998:78). Pero es algo más complejo que creer en la palabra y en la reputación de quien la emite; tiene que ver más con el lenguaje como creador de instituciones. En nuestro esfuerzo por comprender por qué determinados sucesos y decisiones conducen a una acción colectiva, es necesario conocer de dónde nace el hecho institucional. John Searle (1997) nos aporta un punto de partida: «El rasgo del lenguaje esencial para la constitución de los hechos institucionales es la existencia de mecanismos simbólicos, como las palabras, que, por convención, significan, o representan, o simbolizan algo que va más allá de ellos mismos» (p. 76). Y esas palabras o símbolos que significan o representan algo, «lo hacen de un modo que es públicamente comprensible» (ibíd.). Si bien el

lenguaje halagador, y con frecuencia falaz, muy propio del debate político, es diestro para ganar voluntades, no es esa precisamente su mayor fortaleza para lograr el reconocimiento de la autoridad. Su fortaleza viene de su habilidad para que las palabras puedan representar determinadas entidades y objetos, y asignarles una *función* que va más allá de ellos mismos. Esa función se constituye en un hecho social (institucional) si es públicamente comprendida; y para que eso suceda se requiere la existencia de un conjunto de creencias y aptitudes compartidas por la comunidad, para lo cual les es imprescindible tener un sistema de representación como el lenguaje.¹⁷ Si a la escuela, por ejemplo, se le asigna una función tal como servir de canal para proveer programas alimentarios que mejoren la nutrición de los niños, o como mecanismo de igualación social, lo que en realidad se está haciendo es construyendo un hecho institucional. Si, además, ese «hecho» representa o simboliza intenciones y deseos que propician la cooperación social, la autoridad, a quien corresponde la imposición o reglamentación de la función, gana la aceptación y el consentimiento de la comunidad.

Enfocados en lo anterior, nos acercamos al segundo y tercer aspecto que nos hacen valorar el concepto de autoridad en la función política. Lo *primero* es que el significado del *poder* es mando; es decir, la posibilidad del que manda –aunque esté sujeto a derecho– de incidir y actuar sobre el gobernado. Es, en general, una relación que va en sentido jerárquico y en una sola dirección donde el poder es el que pretende construir, a partir de sus mecanismos simbólicos, el hecho institucional. En cambio, la *autoridad* agrega el elemento receptor; añade sucesos que son producto de los deseos y de la acción del gobernado, quien es capaz de construir hechos sociales y de incidir sobre la cualidad y legitimidad del poder.

La autoridad es, en este sentido, un ascendiente sobre el gobernado que sigue y da reconocimiento; pero esas cualidades propias a cada autoridad y en cada situación que hacen que el ascendiente sea aceptado voluntariamente están compuestas de enunciados y valores que también están presentes en los intereses y propósitos del receptor. Lo *segundo* –que está en orden del tercer aspecto– es fijarnos en la relación entre poder y autoridad y en el alcance que la complementariedad entre ambos tiene

¹⁷ Un seguimiento de este punto de partida teórico, el cual hemos hecho corresponder con el concepto de autoridad, puede hacerse en Searle, 1997:54-57.

para la función política hoy. En el poder político ha primado su capacidad para imponer y para el mando. En la política que conocemos y con la cual intentamos entender las reglas y decisiones que resultan del ejercicio del poder político, la autoridad aparece como una suerte de formalización del poder o de elemento legitimador de las actuaciones del mismo. Es cierto: el poder cobra legitimidad en la medida de su autoridad o, lo que es igual, en la medida en que logra ser aceptado voluntariamente. Lo que nos familiariza con la política es el poder: de las clases sociales, de las elites, de los grupos de presión, del Estado. En sus expresiones más recientes, digamos contemporáneas, el poder no es categórico, ni total, ni ilimitado; y lo vemos disperso, relativo, relacional o compartido. El poder político, por su parte, es visto como un resultado de esa dispersión y, por tanto, se busca comprenderlo como agregación, como síntesis, como acuerdo. En cualquier caso estos acercamientos sugieren tres cosas: a) que el poder de los agentes sociales obedece principalmente a determinantes estructurales; b) que el poder político es una esfera general frente a la esfera de los particulares; y, c) que el poder precede y preside a la autoridad. Aunque es el modo como nos inclinamos a ver este tipo de manifestaciones de la política, podríamos estar —a falta de otras concepciones o de nuestra inhabilitación cognitiva para asimilar las nuevas— sobrellevando sus limitaciones explicativas. Sería tarea difícil y ajena a nuestros fines entrar en este terreno; ahora bien, nos sirve acotar los planos más palmarios donde vemos tales limitaciones.

a) Respecto al poder de los agentes sociales se tiende a privilegiar las condiciones y orígenes sociales que explican su comportamiento; por lo que la política suele ser vista como acomodo funcional a esas condiciones, que es de donde se supone emana el poder en la sociedad. Por eso es a veces tan difícil explicar las cualidades que adquieren la política y el poder político, los cuales muestran un sentido que es autónomo y particular aun en estructuras económicas y sociales que dan origen a agentes y fundamentos del poder similares. No se trata de sobredeterminaciones; no es cuestión de si la política es primero, aunque mediante ella veamos emerger nuevos agentes y privilegios. No es que la política se acomoda para sostener las estructuras sociales, sino que las condiciones estructurales que hacen posible el poder de los agentes sólo se despliegan, y se podría decir que existen, si la función política les da cabida dentro de una solución que es comprensible para la sociedad.

b) En cuanto a la forma de entender la política como una esfera que representaría lo general frente a las expresiones particulares de la sociedad, es propicio acotar que la complejidad de los sistemas sociales no admite tal representación por parte de la política. No se puede decir que exista hoy una representación de lo general, al menos en el sentido de pretender significar e interpretar la unidad de lo social. La diversidad de lo particular y la forma que adquiere en sistemas sociales complejos y diferenciados dan lugar a muchas posibilidades de respuestas que no pueden ser abarcadas por una idea de la política como síntesis de lo particular, y del poder político como poder jerárquico. Si es así, no hay manera de fundar y levantar un ascendiente basado en un sujeto de autoridad único y que, en consecuencia, se pueda dar una aceptación voluntaria a ese sujeto único.

c) Igualmente es un limitante pensar que el poder precede a la autoridad. Ciertamente, la autoridad es una formalización del poder y la fuente de su legitimidad; el poder como mando no basta si no es reconocido y reglamentado. A la vez, la autoridad no es efectiva sin alguna capacidad normativa de imposición o de coacción. Por eso es común hablar de la complementariedad entre ellos. Sin embargo, esta es una interpretación dada al poder en el marco de los atributos y atribuciones que son propios del poder político en la sociedad moderna. Es decir, en el marco de una significativa estatalización de la vida pública, de soberanía estatal única y de sociedades integradas política y territorialmente. La sociedad que se nos asoma en medio de profundas transformaciones es policéntrica tanto en mandos como en funciones; es, como diría Innerarity (2002:156), de una dinámica centrífuga de las racionalidades sistémicas autónomas, donde las acciones sociales se canalizan en diversas esferas que muestran la complejidad y diferenciación de la sociedad. En la sociedad conflictiva, tumultuosa y en ocasiones revolucionaria, la autoridad era un ascendiente de los grupos de estatus con mayor poder que accedían a formas de comunicación con los estratos bajos, pero siempre y cuando no se viera afectada la pretensión de los estratos altos de representar la totalidad de la sociedad. La desigualdad en riqueza y poder, así como en formas de discriminación simbólica existentes en la sociedad conflictiva de colisiones, cultivaba y difundía formas de autoridad cuyo ascendiente provenía del prestigio de los estratos de estatus altos, sobre todo si efectivamente lograban representar la totalidad social. En esta etapa de la evolución de la sociedad moderna el poder antecede a la autoridad. La desigual distribución de riqueza y

poder y las formas simbólicas que escudaban la discriminación facilitaban la identidad y los límites que configuraban el acceso de grupos limitados a las condiciones de mando y a establecer, a partir de tales condiciones, el renombre y la estimación que creaban el ascendiente de autoridad. Esos límites de acceso al mando, que suponían paralelamente la desigualdad con respecto a los otros estratos mayoritarios de la sociedad, debían ganar en autoridad; y para hacerlo dentro de un orden jerárquico de la sociedad que limitaba las posibilidades de acceso a las condiciones de mando, pero también al renombre y a la estimación, los grupos de estratos altos evolucionaron, a los fines de evitar las colisiones, hacia versiones de la sociedad donde el mando (poder) es reconocido —es decir, investido de autoridad— en la misma medida en que logra representar la totalidad de la sociedad. En este orden donde el poder debía ser formalizado y legitimado, la política como acción colectiva jugó un rol fundamental.

Con el despliegue de dinámicas centrífugas producto de la diversidad de expresiones que caracteriza cada vez más a la sociedad de hoy —las cuales evolucionan a la par de la desestatalización de la vida pública— la economía, la cultura, la política, así como otros sistemas que, como el educativo y el científico, operan funcionalmente alejándose de las colisiones, logran crear su autoridad directamente en relación con la capacidad de producir posibilidades frente a la contingencia y contribuir a la existencia del sistema de la sociedad. Con la complejidad y diversidad de esferas, sólo a través de la función se logra la autoridad. Luego y sólo cuando la función gana en autoridad, puede darse algún tipo de función especial que podría resultarnos parecida al poder; pero en realidad su primacía no deviene de la jerarquía sino de la complementación que puede darse en un momento determinado entre componentes de la sociedad que ajustan sus perspectivas para enfrentar la contingencia.

Se nos ocurre pensar, a modo de ejemplo, en una situación de explotación de un recurso sobre el que no existe ningún derecho de propiedad. Se trata de un «recurso de libre de acceso» —como en el caso de un bosque comunal que sirve para el pastoreo y la explotación de la madera— sobre el cual no se paga nada por su uso. Sin costos de uso y sin derecho de propiedad, sucederán, lógicamente, dos cosas: la sobreexplotación del recurso y que no se creen incentivos para invertir en su recuperación. De aquí se intuye que la comunidad, ante la evidente amenaza de desaparición del recurso, tomará decisiones que podrán adoptar la forma de un acuerdo

voluntario o de una regulación pública.¹⁸ Donde no había economía surge un proceso económico; y donde no había política surge un proceso político. De ambos componentes surge la «función especial» que puede ser voluntaria o pública. Como se puede entrever, con la complementación de ambas esferas –la económica y la política– emerge la función, y a través de ella la autoridad.

LA AUTORIDAD Y LOS FUNDAMENTOS DE LA LEGITIMIDAD

Nos queda pendiente un *tercer* aspecto que es necesario comentar para que podamos ubicar el concepto de autoridad en la función política. Corresponde a la adición que frecuentemente hacemos de los términos poder y autoridad, la cual da lugar a una clase de escenario síntesis y, se supone, más explicativo del poder político, que es llamado de dos maneras según su herencia teórica: *dominación* o *hegemonía*. Ambos, de mucha raigambre en la sociología-política, tienen dos puntos de partida algo distintos: el primero –en la tradición de Weber– se apoya en la legitimación del poder; y, el segundo –en la tradición marxista– se enfoca en escenarios en los que se combinan la coerción y el consenso.

La *dominación* puede tener distintos fundamentos, pero en todos su posibilidad viene dada por el reconocimiento voluntario del mando, el cual, más allá de su capacidad para imponerse, requiere ser aceptado como poder legítimo por el gobernado. Es importante resaltar, si queremos dar una mayor vigencia a este concepto, que la legitimidad no sólo tiene que ver con la justificación en el uso de ciertos medios por parte del poder político, o de las razones o normas que lo «acreditan» para hacer uso de ellos, sino en las atribuciones que le otorgan legitimidad para que pueda justificar la promulgación de sus fines. Esta inquietud nos la trae Bilbeny (1998a), quien nos la presenta como sigue: «Lo importante para la legitimidad del poder político es la acreditación de licitud suficiente, como tal poder, para la formulación de cualquiera de sus fines posibles. Los fines del poder político son buenos si es bueno o legal el ejercicio del poder y si además es bueno

¹⁸ Nos servimos de un caso presentado por E. Albi (2000:123-125) en su análisis sobre la intervención económica del sector público, el cual hemos adaptado a la conveniencia de la exposición seguida en este punto.

o lícito el título de este poder, es decir, si este poder es legítimo» (p. 152). De manera tal que hablar de legitimidad del poder depende tanto de dar razón, públicamente compartida, de los fines que se propone alcanzar, como de la acreditación que ese poder tiene para proponerse determinados fines. Por eso –y valga esto como una digresión– cuando se hace una distinción entre legitimidad de origen y legitimidad de desempeño, se podría estar incurriendo en un contrasentido. Ciertamente es que hay Gobiernos cuyo origen es constitucional y luego subvierten o cambian la norma cuando la misma es «incómoda» para la consecución de sus fines. Un Gobierno puede perder legitimidad en su desempeño cuando, en relación con las expectativas de la gente, las instituciones son ineficaces para el cumplimiento de ciertas tareas o políticas; pero eso es otra cosa. El asunto está en que si el Gobierno toma el poder político para la consecución de sus fines que considera legítimos en sí mismos, y para ello obvia o subvierte el orden legal dentro del cual sólo pueden ser promulgados esos fines, estamos en presencia de un poder ilegítimo. Dicho de otra manera: si un régimen político –aunque sea de procedencia constitucional– basa su desempeño en la legitimidad de sus objetivos, y tales objetivos no son lícitos en cuanto no obedecen a una acreditación suficiente de la norma, dicho régimen carece de legitimidad. El poder cambia de naturaleza desde el momento que actúa sin título; a partir de allí es ilegítimo tanto en su origen como en su desempeño.

Retomemos el tema recordando que la suma de poder más autoridad también ha sido enfocada a partir del concepto de *hegemonía*. Interesa resaltar esta perspectiva del poder porque implícitamente introduce el elemento de la autoridad cuando se ve al poder político como expresión del encuentro y el desencuentro entre *dominación* y *dirección*. No era posible entender, si se partía de esta perspectiva, que una determinada clase social ejerciese su predominio partiendo sólo de la violencia de la llamada clase dominante o de la coacción desplegada a través de los órganos represivos del Estado. Tengamos presente que esta manera de concebir el poder como un encuentro entre dominación y dirección tiene su matriz en el pensamiento de Antonio Gramsci, quien –en una ruptura inteligente con el enfoque de preferencia del marxismo que asumía al Estado como órgano de opresión de una clase por otra– llega a entender las «determinaciones» del concepto de Estado a partir de un equilibrio entre sociedad política (dominación) y sociedad civil (dirección). Es en esta última donde se da la *hegemonía* de un grupo social sobre toda la sociedad, la cual es desplegada a través de

las organizaciones privadas como los sindicatos, la Iglesia y las escuelas. Así, el Estado no es mera coerción, sino un todo complejo de actividades que permite a la clase dirigente no sólo justificar su dominio, sino lograr el consenso de los gobernados. El Estado es, entonces, concebido como hegemonía; vale decir, como dirección política y ordenamiento moral e intelectual.¹⁹ Sin embargo, lo que podría resultar más interesante de este ligero acercamiento es que la hegemonía es entendida como un dominio que se funda no sólo en la coerción, sino en la adhesión de los gobernados a modos de vivir y de pensar; es decir, se funda en el *consenso* sobre un orden social que, por lo demás, se asienta en las preferencias, las costumbres y la moral de la mayoría de la sociedad que asume ese modo de vivir.

Si bien no es usual encontrar hoy la aplicación de estas figuras conceptuales para la comprensión de los sucesos y decisiones que son propios a la función política, no cabe duda de que las mismas siguen siendo una herramienta de conexión con el concepto de autoridad. Como hemos sugerido, la autoridad ha ido quedando relegada respecto a la relevancia que se da al poder como premisa para la comprensión de los procesos de la política. Sin que se pretenda, por lo pronto, cambiar este orden de preferencia, los elementos recién considerados, así como otros que hemos ido abonando en el curso de esta disertación, nos colocan en mejor posición para entrar en el tema de la autoridad como ascendiente; lo que de alguna manera equivale a decir: como fundamento de legitimidad. Tal vez por la forma como la sociedad conflictiva de colisiones reina en nuestra modernidad, nos es más cómodo ver la política en términos de imposición/resistencia, que desde el ascendiente de ciertos sujetos de autoridad a los cuales damos nuestro consentimiento para que nos representen o asuman el interés general. Si revalorizamos el concepto de autoridad podremos entender y proponer muchas cosas. Si eso queremos, hagamos, entonces, el enlace con las fuentes de la legitimidad y precisemos a partir de ellas cómo se explica mejor en nuestra realidad presente el ascendiente de los sujetos de autoridad.

El poder político se ejerce hoy bajo la acreditación de normas y en el marco de instituciones que regulan sus alcances. Así, se considera normal

¹⁹ No se tenía la pretensión de ahondar en el concepto de hegemonía, por eso hemos revisado somera y puntualmente algunos textos de Antonio Gramsci, que se pueden ubicar en A. Gramsci, *Antología* (Argentina, Siglo Veintiuno Editores, 1978), y A. Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno* (México, Juan Pablos Editor, 1975).

que las decisiones públicas, así como las acciones que responden a las distintas maneras como se conforma el vínculo político, tomen su atributo de legitimidad de las leyes. Es decir, que a un poder que se supone es civil y temporal le corresponde un fundamento de legitimidad racional; o sea que su reconocimiento deviene de la aceptación voluntaria de un mandato que es institucional y que, por tanto, está establecido en la norma. No obstante, y sin pretender obviar el valor y el predominio que este fundamento tiene en los sistemas políticos modernos y en sociedades cada vez más secularizadas, podríamos no estar dando la relevancia suficiente a otros fundamentos de legitimidad. En particular al fundamento de carácter *tradicional*, mediante el cual se admite un orden jerárquico –parecido al comprendido en el concepto de hegemonía– si este se asienta en un orden de preferencias, costumbres y valores que es asumido por la mayoría como modo de vida.

Situémonos por un instante en el proceso de resistencia y de rechazo que tanta incidencia tuvo en el colapso de los regímenes despóticos que prevalecieron en el Este europeo hasta 1989. Pensemos de dónde provino el reconocimiento de una figura como Lech Walesa, que lideró el movimiento que puso fin al dominio comunista en Polonia. Yendo más directo: ¿qué le permitió a Walesa llegar a ser presidente de Polonia y cuál fue la fuente de su legitimidad? Sin duda debemos tomar en cuenta el *poder* acumulado a través de las luchas del sindicato Solidarnosc, encabezado por Walesa, que contribuyó a quebrar el dominio del Partido Comunista sobre la clase obrera. Tal vez debamos valorar el papel de Solidarnosc como movimiento de liberación nacional, del cual adquirió parte de su presencia y simpatía. ¿Qué decir de Walesa, que había emergido como una figura de autoridad a partir de un *fundamento carismático* que le fue dado por su entrega a la lucha; por haber estado en la cárcel a causa de esas mismas luchas; o, por haber sido reconocido con el premio Nobel de la Paz? Todo esto, sin duda, puede ser sopesado como explicación de la aceptación de un «movimiento» que no tardó en ocupar el poder político. Ahora, podría ser ventajoso ocuparnos de las razones que motivaron la disidencia contra el autoritarismo de los regímenes de la Europa del Este. Fernando Mires privilegia dos de ellas: una marcada vocación europea de estos países; y la emergencia del significado de la sociedad civil. Ambas íntimamente relacionadas, porque el regreso a Europa significaba civilizar las relaciones políticas y sociales de los respectivos países. «Regresar a Europa quería también significar una vinculación con las tradiciones originadas en 1789 con la Revolución

Francesa, e interrumpidas en 1917 con la Revolución Rusa. De acuerdo con este tipo de lectura, los disidentes entendían su lucha como un proyecto secularizador que pretendía concretar en la práctica la Declaración de los Derechos Humanos» (Mires, 1996:118, 119).

Lo que se desprende claramente de este razonamiento es el papel que jugó en estos procesos la tradición como fuente de legitimidad tanto del movimiento disidente como del orden que se intenta reconstruir a partir de ese momento. Podemos ver allí la red de intercambios donde la acción colectiva se da a partir de la configuración de una determinada relación entre poder y autoridad. La autoridad se reafirma como una suma de valores que requiere un sistema de representación como el lenguaje. La autoridad –a través de las palabras y de las funciones que ellas le asignan a determinados objetos o entidades para crear un hecho institucional– resguarda nuestro sentido de comunidad y procesa los impactos disolventes de la política, que es por naturaleza contingente. No podemos crear desde arriba a la autoridad. En la sociedad policéntrica, y cuando no es posible sustituir la autoridad por los grandes relatos ideológicos, la autoridad, como suma de valores, contribuye a asignar funciones que son públicamente comprendidas. Pero esas funciones, que en el presente muestran la complejidad de la sociedad, revelan la diversidad y autonomía de las distintas esferas desde donde se expresan las acciones y decisiones que, en cada ámbito (derecho, educación, economía, política, etc.), y sólo a través de la función, contribuyen al resguardo de nuestro sentido de comunidad.

AUTORIDAD, DIVERSIDAD Y SENTIDO DE COMUNIDAD

¿Cómo puede esta diversidad crear un sentido si no hay un centro jerárquico capaz de representar la unidad de lo social? La respuesta va en la línea de Luhmann que ya hemos asumido explícita e implícitamente: con la diferenciación funcional cada sistema puede tolerar la contingencia si los subsistemas realizan sus funciones y procesan selectivamente los efectos disolventes que ocasiona el entorno. Cada sistema parcial cumple una función que es necesaria; por eso no hay jerarquía. Entonces, para que haya un sentido de comunidad, es necesario que dicho sentido exista en cada ámbito y como una respuesta particular a los problemas del entorno. Cada ámbito se orienta mediante su función hacia el sistema de la sociedad para

que este refuerce su identidad y pueda sobrevivir a la contingencia. No hay jerarquía porque todas las funciones son necesarias y deben ser realizadas. Ni siquiera la política, que en momentos pareciera tener preeminencia, puede llevar a cabo su función de promover el interés general si las vías para hacerlo no están acordes con las expectativas de funciones que no son de orden político. Esto se puede ver, inclusive, en situaciones que podríamos asumir como extremas, pero que en realidad es cada vez más factible toparse con ellas. Encontraremos casos donde grupos o colectividades crean una entidad política propia dentro de unidades político-territoriales más amplias; o grupos que se integran de pleno derecho a entidades político-territoriales sin tener que renunciar a su carácter y particularidades. En cualquiera de estas situaciones lo que se vive en común puede ser garantizado a través del consenso –que como sabemos obedece a una función política–, pero también, o solamente, a través, por ejemplo, de la educación, del derecho o de la ética. La interacción que pueda darse entre ellos para crear o facilitar lo que se vive en común es ya un asunto de comunicación entre funciones especiales.²⁰ Así concebido, y en el marco de la política como acción colectiva –que es en lo que andamos– la posibilidad de un sentido de comunidad (el cual implica decisiones sobre la diversidad) ya no depende de un acuerdo sobre valores trascendentes, sino de una idea del devenir que puede ser expresada y representada por un liderazgo diverso en el que, además de políticos, encontramos líderes religiosos, empresariales, gubernamentales o, incluso, con atributos étnicos o de género.²¹

Debemos tener en cuenta, a pesar de lo dicho anteriormente, que la autoridad es única. *Lo es para cada ámbito*; incluyendo el ámbito más amplio y general que involucra al sistema de la sociedad. Así, por ejemplo, en este ámbito general no son concebibles dos Constituciones, o dos formas de entender la justicia como noción de orden público, o, peor aún, no es admisible que el sistema judicial reglamente por sentencia en lugar de velar por la legalidad. En este último caso, la justicia deja de ser autoridad y se convierte en poder; por eso parece un contrasentido referirse al «poder judicial». Es llamativo lo que nos dice Nicolas Tenzer (1992:172) sobre

²⁰ Para lograr sustentar esta idea nos hemos servido de Luhmann (1998a:75-80) y Almaraz (1997:72-73).

²¹ Si se tiene interés en ver la relación entre liderazgo y comunidad, recomendamos el texto que sirvió de referencia en este párrafo: Roosevelt Thomas (1999:106-109).

este particular: «Cuando la magistratura es entendida como poder, entra en el ámbito mundano y sus decisiones son pasibles de sospecha. Se vuelve aleatoria y arbitraria. Se considera que debe tener un papel, una función; por lo tanto no es *nada*». Podemos, entonces, ser categóricos: en tanto el poder es plural, la autoridad no lo es, o no debe serlo.

La autoridad no consta de atributos que nos faculden para dar órdenes. Es, de alguna manera, una conciencia común que sirve al vínculo político y, por tanto, a la formación del espacio público. Pero la autoridad no es sólo ni principalmente política. Ella es el fundamento de distintos ámbitos de la sociedad. En cada ámbito se da un reconocimiento a objetos o entidades que son «registrados» socialmente como sujetos de autoridad. Sólo en la oportunidad en que dicho reconocimiento se da en distintas esferas como la familia, la escuela, la justicia, etc., y ello contribuye a crear el sentido de un mundo común, puede la política, partiendo de allí, encontrar las fuentes de su autoridad. La autoridad es siempre una operación de resguardo hacia sí mismo del sistema social, mediante la cual refuerza su identidad, con la que puede enfrentar sus problemas de continuidad o discontinuidad. Para ello requiere la aceptación en cada ámbito de *una* autoridad que es reconocida como tal, y, por tanto, se la considera necesaria y adecuada. En el ámbito del sistema judicial es adecuada como fuente de legitimidad a través de los límites que son impuestos al poder y a la arbitrariedad de la fuerza; en otros ámbitos, como resguardo del sentido de comunidad, pero a partir de respuestas selectivas frente a los problemas del entorno.

En los sistemas complejos de hoy, y alejados de la posibilidad de la política como designio colectivo, la autoridad, en lugar del poder, pasa a ser un factor preeminente para la acción colectiva. En tanto la política es contingente, la autoridad busca un sentido de comunidad sobre la base de lo adquirido: vale decir sobre la tradición y la ley. Si la autoridad es fuente de la política, lo es mucho más de las políticas públicas cuya formación es posible en el marco de un orden cultural en el que se asignan funciones que son públicamente comprendidas. Al parecer, ante la complejidad de los sistemas sociales, ya no es posible construir un orden a partir de la política; tal vez por ello sea necesario recurrir a la autoridad para entender los procesos políticos que implican acción colectiva.

CAPÍTULO II

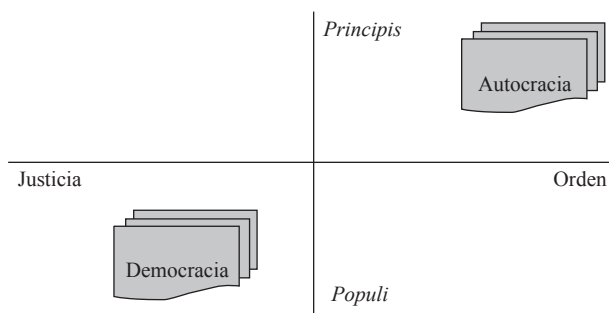
LA POLÍTICA COMO GESTIÓN: UNA VISIÓN DESDE LAS REDES Y LOS SISTEMAS FUNCIONALES

El vínculo político tiene un carácter constituyente porque delimita un ámbito público y, a partir de allí, puede crear un referente colectivo. Ya indicamos que el vínculo tiene ese carácter cuando a partir de él se producen requerimientos que añaden valor a nuestra vida social, y son demandados al sistema de gobierno mediante una acción colectiva. Ese ámbito público delimitado y las demandas que le acompañan tienen la aspiración de lograr que los asuntos que son hablados y tratados en público puedan ser atendidos, resueltos o formalizados en instancias de decisión política o administrativa. Para que esa aspiración —que es de hecho una acción colectiva con todas sus propiedades de autoridad y poder— pueda alcanzar un propósito, se hace necesaria la conformación de una *red de valores*. Es cuando el vínculo político que se da con el acercamiento de pareceres logra definir una comunicación entre actores que, aun en caso de ser conflictiva, hace posible la identificación de alternativas que dan identidad al vínculo. Desde el momento en que son identificadas las alternativas que mueven a una acción colectiva, es porque está ocurriendo la constitución de una trama (red) en la que vamos a encontrar agentes generadores y operadores que se complementan, compiten o se proveen insumos entre sí. La formación de una red de valores es ya una gestión política. Fijar metas, negociar, llegar a acuerdos o mostrar preferencias son formas de gestión política. Una red aporta dos aspectos importantes: permite ver más claramente si las relaciones en los encuentros y acuerdos son de suma cero o suma positiva, y precisa el valor que cada agente agrega para la construcción de viabilidad

de una acción colectiva. Una red de valores, que puede llegar a ser una malla compleja de actores, sistemas y organizaciones, define y redefine sus relaciones y su múltiple agregación de valor en el marco de determinadas condiciones de organización del poder político.

El poder político, que se refiere básicamente a una relación de mando y obediencia, puede ser abordado desde el lado del gobernante o desde el punto de vista del gobernado: *ex parte principis* (de la parte del príncipe) y *ex parte populi* (de la parte del pueblo).²² A partir de esta relación básica –apunta Bilbeny– el poder político puede ser observado como un flujo de acción de dos direcciones por la línea vertical: en el sentido de arriba hacia abajo, como es propio del poder autocrático, y en el sentido de abajo hacia arriba que corresponde al poder democrático (1998a:43). Agreguemos, a los efectos de elaborar un marco de reflexión para tratar el tema de la política como gestión, las dos visiones predominantes respecto a la manera de concebir los fines del Estado según se considere el tipo de competencias que debe ejercer. Una, en una visión positiva, privilegia la función de *justicia*, y la otra, en una posición negativa, destaca la primacía del *orden* (ibíd., p. 86). Podemos desarrollar estas proposiciones a partir de la relación entre sus elementos y vincularlas con las formas típicas del poder político. Veamos.

Gráfico 1
Poder político: gobierno/ciudadano



²² N. Bobbio cree que «es necesario mencionar una contraposición que generalmente es descuidada, pero que divide en dos campos opuestos las doctrinas políticas quizá más que cualquier otra dicotomía: nos referimos a la contraposición que deriva de la diversa posición que los escritores adoptan con respecto a la relación política fundamental, gobernantes-gobernados, o soberano-súbdito, o Estado-ciudadanos» (1994a:82).

Asumimos las funciones como positivas o negativas según: a) se asignen al Estado mandatos amplios pero también con amplias prerrogativas para el desenvolvimiento político del ciudadano, o b) se asignen mandatos limitados a la par de restricciones para ampliar los derechos ciudadanos. Dependiendo del enfoque que se haga a partir de una de estas visiones del poder político se tiende a dar, en el primer caso, mayor preferencia a la *justicia* o, si se trata del segundo, al *orden*. Así, la *justicia* como fin incluye propósitos asociados de libertad, igualdad y bienestar; en tanto que el *orden*, que tiende a ser más un fin en sí mismo, se vincula a seguridad, iniciativa privada y propiedad.²³ En cuanto atañe a la relación política de mando y obediencia, se producen también dos enfoques que privilegian una perspectiva que parte del gobernante u otra que parte del gobernado. Norberto Bobbio (1994a:82, 83) nos hace una clara distinción que ayuda a entender las perspectivas desde donde ha sido abordado el problema del Estado. Del lado del gobernante se da ventaja a los temas sobre las habilidades o capacidades del gobierno, las prerrogativas del gobernante, las diferentes funciones del Estado y los poderes necesarios para desempeñarlas. Se tiende desde esta perspectiva a ubicar a un sujeto activo y el otro es tratado como sujeto pasivo.

La otra cara de la moneda –que estará más en consonancia con las concepciones que desde la modernidad entienden a la sociedad política como el resultado voluntario de los individuos que acuerdan instituir un gobierno– nos ofrece una mayor comprensión de los asuntos que competen al individuo y sus derechos. Se refiere menos al poder de los gobernantes y más a la libertad de los ciudadanos; a la felicidad y prosperidad de los individuos tomados uno por uno; al derecho de resistencia frente a las leyes injustas; a la división y contraposición de centros de poder; a, en definitiva, entender que «el mérito de un buen gobierno debe buscarse más en la cantidad de derechos de los que goza el individuo que en la medida de los poderes de los gobernantes» (ibíd., pp. 84, 85).

²³ «Si se dice que en unas se confía una función positiva al Estado, es porque este posee una eficacia creadora o por lo menos incrementadora de la realidad social existente: promueve bienes y derechos, no sólo los protege. Al referirnos a la función negativa, en cambio, es porque se espera que la eficacia sea conservadora de lo que hay o al menos preventiva de los conflictos que lo amenazan: trata de mantener los bienes y a este fin protege los derechos» (Bilbeny, 1998:86).

Cruzando estas dos formas de aproximarnos al poder político intentamos también ver la forma institucional que este adopta; vale decir, las formas del gobierno político. En sus extremos, alejadas del centro del gráfico que acabamos de proponer, podemos ubicar las dos formas típicas del gobierno político: la democracia y la autocracia. La apariencia de legajo que les hemos dado en el gráfico quiere resaltar la idea de la variedad de tipos de gobierno dentro de estas formas típicas; las cuales, como es lógico pensar, dependen de los trazos que van dando las combinaciones posibles de los ejes mando/obediencia y justicia/orden.

No se procura crear tipos ideales. Sólo se quiere indicar que hay referentes colectivos a partir de los cuales se pretende definir el interés general. Lo que nos advierte del riesgo de procurar unos tipos ideales es que, como ya comentamos insistentemente en el capítulo anterior, un Estado de amplias funciones tiende a incrementar el poder en detrimento de la libertad; de la misma manera que la dispersión del poder a través de la iniciativa privada y de la seguridad que garantiza una libertad efectiva reduce las posibilidades de que el poder se ejerza mediante mandatos.

No está en nuestros propósitos analizar estas distintas combinaciones, ni se pretende ensayar el cruce de las mismas para ubicar modalidades de gobierno según su inclinación democrática o autocrática. El gráfico se hace inteligible en la medida que nos sirve de referencia para pensar los ámbitos del poder político en los cuales se van conformando las redes de valores, y provee una moldura mental que nos anime a transitar algunos campos de la gestión política y su incidencia en las decisiones públicas. En este sentido, hemos creído conveniente intentar conglomerar distintos elementos de la gestión política –tales como acuerdos, colisiones, predilecciones, control social, participación, etc.– en tres grandes campos: representación política, articulación de la acción colectiva, y conductas relativamente consistentes. Lo que corresponde a los costos de negociación y el desempeño político, que son parte intrínseca de este marco reflexivo, será, por su dimensión y peso específico, tratado en capítulo aparte. La idea es identificar –desde una síntesis conceptual institucional y sistémica– las crisis y cambios que en tres órdenes de problemas podrían estar marcando los comportamientos y escenarios de los procesos de formación de políticas; estos son:

- la presencia de la sociedad sobre el Estado como efecto de los cambios en la representación;

- la organización de las preferencias y las motivaciones que tiene el individuo para formar parte de una acción colectiva; y,
- los comportamientos, la elección y expectativas estables.

CAMBIOS EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Si hacemos un breve paseo intelectual por los distintos momentos de la representación política, no tardamos en percibir su carácter de *mediador* entre el mando y la obediencia. Vemos al poder político construyéndose no sólo ni primordialmente como un campo de resistencias entre gobernante y gobernado, sino como un proceso de concordancia y arreglos entre la parte del príncipe y la parte del pueblo. Fijándonos en la *mediación* comprenderemos mejor lo sustantivo de la representación; ello no lleva a desechar, pero sí a menguar la inclinación que tenemos a deslindar los conflictos y tensiones entre dos ámbitos sobre los que se cree prevalece una coexistencia obligada. Un aspecto fundamental de la gestión política y, muy especialmente, de la representación, es su rol como suerte de tercería o marco arbitral que funda el orden social y la obligación política; siempre que el primero sea una creación voluntaria, y la segunda un producto del consentimiento libre de los ciudadanos. Si reparamos nada más en el antagonismo que nos mostraría el desplazamiento en el eje de la relación mando/obediencia (gráfico 1), seguro trataremos de determinar los elementos que hacen que las instituciones políticas propendan a la democracia o a la autocracia. Ahora, si consideramos el carácter mediador del proceso de representación política, el gráfico nos pondrá a la vista las posibles combinaciones a través de las cuales puede manifestarse el vínculo entre el Estado y la sociedad; o, si se prefiere, la dicotomía entre las esferas pública y privada y los nexos entre poder y libertad. Si, además, incorporamos el eje que hemos identificado como justicia/orden, la representación como mediación adquiere nuevas cualidades que podremos apreciar en modificaciones o desplazamientos horizontales que darían lugar a distintas curvas (de pendiente positiva o negativa) que se comportarán según si la representación promueve una interrelación complementaria o de pugna entre los fines del ciudadano y los fines del poder político.

Si volvemos al gráfico 1 y nos ubicamos, por ejemplo, en el cuadrante superior derecho, podemos imaginar una situación, si se quiere muy expresiva, en la que el deseo de dispersar el poder a través de la libertad de la economía de mercado (*orden*) implicaría la renuncia al deseo de aumentar las cuestiones que son decididas a través del poder político (*principis*). Esta función tomaría la forma de una pendiente negativa, porque a mayor dispersión del poder económico promovida por el mercado, quedarían, obviamente, menos espacios para las cuestiones decididas por el poder político. Si imaginamos ahora –también como caso muy expresivo– una política pública de distribución de la renta marcadamente influenciada por un criterio de «igualdad absoluta» de ingresos (distribuir a todos por partes iguales), nos tendríamos que ubicar en el cuadrante superior izquierdo. En efecto, una distribución de este tipo se movería al extremo de la expansión de derechos (*justicia*), pero para lograrlo se tendría que hacer uso de un poder político amplio y deliberado (*principis*). Una política de este talante se va a un confín tan alejado del «orden», que no cabe dudar sobre sus efectos negativos por el desaliento que generaría en la producción y en la creación de riqueza.

En ambos ejemplos está implícita una red de valores entre agentes generadores y operadores que actúan y deciden de acuerdo a los alcances de la representación. Pero la representación política no tiene una función predeterminada en sí misma, sino que el carácter de su mediación, respecto a la tensión o complementación que se dé entre libertad y poder, varía con las circunstancias históricas en las que le corresponde gestionar la política.

ACTORES COLECTIVOS Y REPRESENTACIÓN

Existe un acuerdo amplio relativo a la crisis de la representación política. Lo que no pareciera ser muy evidente es si estamos en presencia de una crisis de la representación en sí, o de una crisis histórica de la forma de gobierno representativo que nació desde finales del siglo XIX y que se sustentó en los partidos de masa. «Uno se ve llevado entonces a preguntarse si las diferentes evoluciones que afectan actualmente la representación no indican en realidad la aparición de una tercera forma de gobierno representativo, tan estable y coherente como el parlamentarismo y la democracia de partidos» (Manin, 1992:11). Esta es una pregunta central que nos da la

ocasión de reseñar dos cosas. La primera es que suscribimos la vertiente que se identifica con el nacimiento de una nueva forma de gobierno representativo; y esto se puede apreciar, de hecho, en la apertura que hemos dado al tema asomando el carácter mediador de la representación y las modalidades que esta puede llegar a tener en la gestión política a través en la red de valores. La segunda nos obliga a examinar algunos rasgos distintivos de los períodos más reconocidos del gobierno representativo, de manera de poder trazar la frontera que nos lleve a penetrar en las nuevas propiedades de la representación.

La «metáfora representativa», cuyo reconocimiento es clave para entender la organización política en la era moderna, desbroza el camino y nos mueve a tener presente que: a) toda representación supone una grado de responsabilidad del gobernante para con los gobernados (entendiendo –de allí la metáfora– que el gobernante simplemente representa el libreto escrito por los gobernados); y b) la representación es a la vez acto originario del representante y del grupo representado.²⁴ Pero además, y esto es muy importante, el gobierno representativo no puede existir sin sociedades representables; así que la representación constituye al grupo dotándolo de elementos que lo convierten en un colectivo (Abal Medina, 2004:48). «De esta manera la representación fue posible en la sociedad en tanto los individuos podían reconocerse como pertenecientes a una ‘parte’ de la sociedad y, por consiguiente, verse o sentirse representados por un ‘partido’. De esta forma la idea de representación se materializa en el mundo moderno a través de la existencia de partidos que representan a los diferentes sectores constitutivos de la sociedad» (ibíd., p. 52).

La representación ha experimentado cambios significativos que identificaremos principalmente con el nacimiento de dos procesos paralelos: la ampliación del derecho al sufragio (selección de los gobernantes mediante elección libre y universal), y la aparición de los partidos de masa. Con

²⁴ Hacemos este reconocimiento con una breve nota elaborada a partir de J. Abal Medina. Siguiendo la figura del *soberano* (Estado) en las ideas de Thomas Hobbes, nos recuerda que cuando todos se autolimitan renunciando a determinadas cosas y pactan con el fin de buscar la paz, hay «uno» (*el soberano*) que no puede pactar (tirar la espada) ni estar sujeto a las limitaciones de los otros. ¿Por qué los individuos aceptan pactar si hay uno que queda fuera y puede dañarlos? Hobbes responde con la metáfora representativa: el soberano simplemente representará el libreto escrito por los súbditos. Apunta Abal Medina (2004:41, 42) que «si alguien acepta representar un libreto quiere decir, por lo menos en cierta medida, que se compromete a seguirlo».

estos cobra importancia el programa político como instrumento de combate electoral, el cual si bien no llega a ser el elemento principal del vínculo con los electores, si servía de cohesión y organización de los llamados aparatos del partido.²⁵

Ciertamente, ya en el parlamentarismo, que predominó desde finales del siglo XVIII y buena parte del XIX, surgen los primeros partidos con los que se consolida el gobierno representativo, pero dado el reducido tamaño del cuerpo electoral se propiciaba una relación directa y casi personal entre el representante y sus representados (ibíd, pp. 62, 63). Para Bernard Manin (1992:20) la elección será un medio para llevar al gobierno a quienes gozan de la confianza de sus conciudadanos, de tal manera que los candidatos eran individuos que por su notoriedad y su red de relaciones locales infundían confianza en quienes vivían próximos o compartían sus intereses.

Hasta aquí la representación política no suponía mediar entre fuertes tensiones entre Estado y sociedad, porque el auge del modelo parlamentario –ligado a los Estados liberales que prevalecieron durante el siglo XIX– se correspondía con un momento de limitadas competencias estatales y de moderada intervención pública. Algo parecido sucedía en la dimensión política, pues en el marco de un reducido cuerpo electoral en el que las bases de la confianza entre el representante y el representado tenían que ver con la afinidad de intereses y con la pertenencia a una misma circunscripción, los compromisos no buscaban servir a un fin político sino social.

En el *modelo de masas* la confianza ya no se dirige a una personalidad sino a un partido, y los vínculos que propician la elección de los representantes sí buscan servir expresamente a un fin político. Si bien los nuevos partidos que emergen con el modelo de masas representaban intereses que se congregaban alrededor de elementos de estatus, posturas y creencias, la mediación de la representación adquiere una dimensión fundamentalmente política. La afiliación a partidos, a diferencia de la relación más personal del modelo parlamentario, muestra su estabilidad en el comportamiento

²⁵ Bernard Manin (1992:10, 24) ubica estos cambios desde la segunda mitad del siglo XIX, momento a partir del cual los partidos políticos encuadran el sufragio de los electores y aparecen como un elemento esencial de la democracia representativa; destacando, a la vez, la importancia del programa político como un instrumento especial del vínculo político, en especial para movilizar la energía y el entusiasmo de los militantes.

de los electores: «los electores votan durante largos períodos por el mismo partido, aun cuando ese partido presente en el curso del tiempo diferentes candidatos» (ibíd.). Y esta estabilidad —agrega Bernard Manin— resulta en buena medida de la orientación determinada por la posición social y económica de los individuos o de sus padres (ibíd., p. 23). Sin embargo, la indicación de pertenencia y de identidades colectivas que expresaba el voto en este contexto encerraba una enorme dimensión política.

Primero porque las luchas obreras dirigidas por partidos socialistas que querían cambiar el orden nacido de la revolución industrial contribuían a hacer de las elecciones parte de un conflicto más amplio y central en la sociedad, el cual podía ir desde luchas reivindicativas hasta batallas frontales contra el orden social, pasando por demandas que buscaban ampliar los derechos de ciudadanía.²⁶

Segundo, y conectado con lo anterior, porque en la democracia de masas los partidos con sus programas se proponen mediar —ahora en respuesta a la ampliación del cuerpo electoral y la diversidad de intereses— subordinando las relaciones de mercado a las relaciones políticas; razón por la cual el Estado, a través de una creciente intervención y regulación, pasa a ocupar un papel central como instrumento de la mediación.

El tercer testimonio de la dimensión política nos lleva a juntar dos piezas que tienen que ver con la manera como el gobernante logra mediar para crear, no sólo identidad, sino un sentido de destino en el cual los gobernados se sienten, más que representados, copartícipes. Una de estas piezas

²⁶ No obstante esta tendencia general, no queremos dejar una idea extremadamente simplificada de esta realidad. Por eso haremos dos acotaciones que muestran la diversidad y complejidad sociopolítica en la cual debía desplegarse la representación. a) La estratificación social que caracteriza a las sociedades europeas —en las cuales tienen origen las instituciones que motivan estas reflexiones— lleva a considerar una gama amplia de intereses que van desde la alta nobleza y el alto clero hasta campesinos, braseros y arrendatarios; pasando por la burguesía rica y pequeña y por los artesanos y obreros. A ello se suma que los trabajadores en el marco del capitalismo liberal —también predominante en estos países, principalmente en Inglaterra— logran mejorar sus condiciones de vida, en especial porque el salario real de los trabajadores es entre 10 y 15 por ciento más alto en 1880 respecto a 1850. Esto fue a la par de las mejoras parciales que se dieron en la vivienda y en la higiene de las ciudades obreras: «no hubo incremento de la miseria». b) Los dos partidos de tendencia liberal que ocuparon la escena política en Inglaterra hasta finales del siglo XIX, los cuales estaban prácticamente personificados en las figuras de Disraeli y Gladstone, rivalizaron a través de sus planes de reforma; entre otras destacan: reformas electorales, reclutamiento de funcionarios por concurso (1870), asignación de poderes a los ayuntamientos, enseñanza primaria obligatoria (1880), libertad de huelga (1875), ley sobre viviendas insalubres, y ley sobre las relaciones entre patrones y obreros. (Palmade, 1976:133-136; 220, 221).

es la institucionalización del *compromiso* –factor de perdurabilidad de los Gobiernos socialdemócratas– que mediante pactos y coaliciones llevan al partido dominante no sólo a reconocer sus limitaciones para acometer la totalidad de su programa, sino a aceptar que su autoridad (fundamento de su legitimidad) depende de su actitud para condescender frente a voluntades diferentes a la suya. La otra se relaciona –y aquí estamos siguiendo de nuevo a Manin– con la libertad de acción del partido una vez pasadas las elecciones; dependiente esta de la confianza, a veces casi plena, otorgada a través del voto. Pero es necesario resaltar que como el programa de gobierno toma una dimensión política derivada de su condición esencialmente pública, además de su conversión en promesas, la discusión y movilización que dicho programa supone deja un trazado que de alguna manera el partido se ve obligado a seguir. No obstante, y a los efectos de responder al compromiso que entraña tanto el reconocimiento de las relaciones de fuerza como de las voluntades e identidades distintas a las del propio partido, se dio siempre la tendencia a dejar, respecto al trazado del programa, un amplio margen de libertad para que el «aparato» partidista llevara a cabo las coaliciones pertinentes y, por consiguiente, para definir también la pertinencia de los puntos del programa que deberían ser puestos en práctica.²⁷ Hay, en efecto, una libertad de acción del partido, pero se manifiesta, a nuestro juicio, como mediación: entre la confianza que otorga el elector y el trazado del programa, y, en otro sentido, entre el programa, visto como proyecto determinado de antemano, y los compromisos que suelen darse a partir de una opinión pública que desnuda voluntades distintas a las del partido y su programa.

En este contexto la representación se convierte en un instrumento preferente de expresión de intereses que emanaban de los trances que debió enfrentar la sociedad industrial ante las presiones de *actores colectivos* organizados en partidos y sindicatos que pretendían –aun y cuando no siempre se intentara trastornar el ordenamiento social– aumentar su influencia para modificar la estratificación social y, por esa vía, su situación de estatus. No obstante, lo realmente significativo de esta etapa de la representación

²⁷ Lo esencial de esta idea se basa en Manin (1992:26). Sin embargo, hemos incorporado elementos en la disertación, así como en la disposición de los mismos, que no se corresponden necesariamente con el modo de exposición de este autor; y puede ser que en algunos casos tampoco con su modo de razonamiento.

es su dimensión política. Ya hemos descrito esta dimensión, pero es menester hacer explícito que el peso jerárquico de la política deviene de su capacidad para construir una idea del interés general apoyada en el partido como expresión de la unidad social (democracia de masas). Y en tales circunstancias –por lo demás cónsonas con un ordenamiento territorial y políticamente integrado– la intención de modificar la estratificación social lleva a privilegiar al poder sobre la libertad; dando así primacía al Estado sobre la sociedad, arraigada en la idea del Estado protector y asistencial que de alguna manera termina por condensar la dimensión política de la representación.

IDENTIDADES FLEXIBLES E INTERÉS GENERAL DIFUSO

Transcurrido un siglo desde su implantación, y alcanzada su máxima funcionalidad desde mediados del siglo XX, entra en crisis el modelo de gobierno representativo soportado en el partido de masas. Así parece por la coincidencia que existe respecto al trance que vive este patrón de representación desde los años ochenta del siglo pasado. Dicho trance, en atención a los énfasis, es nombrado de distintas maneras, pero en todas se destaca la aparición de «elementos problemáticos nucleares» referidos a la configuración de la política en el Estado moderno (Porras, 1996:13). Se concuerda en la crisis del modelo de masas y desde allí se adjetiva y califica de variadas maneras para tratar de hacer síntesis de los elementos problemáticos: «democracia de lo público»; «malestar civil»; «representación postsocial»; «*catch all party*» (partido atrapa todo). No hay una cualidad que nos facilite integrar los elementos problemáticos; pero si de alguna manera quisiésemos hacer una suerte de extracto, este podría estar en esta frase de J. Abal: «En el juego político, los *espectadores-representados* ya no se sienten más identificados con los *actores-representantes*» (2004:100).

La pérdida de identificación duradera entre electores y partidos políticos es una muestra de la crisis; también la manera como hay un cambio del elector entre una y otra elección. La desilusión o el alejamiento del ciudadano de la política son muestras de la pérdida de afinidad con la política de masas, igual que lo es ahora un vínculo más personalizado que casi no admite mediación partidista. Los intereses aparecen más individualizados,

voluntarios y contradictorios y no pueden ser congregados por los partidos a través de una representación de grupos colectivos marcados por sus identidades de origen social, económico o cultural. Un rasgo distintivo y fundamental de esta nueva etapa de la representación es la aparición de «identidades flexibles» que toman forma en la opinión pública o en los movimientos sociales, cuyas demandas suelen ser directas porque no se apegan a intereses colectivos, o más particularizadas y delimitadas porque no buscan acceder al gobierno para cambiar el orden social. En una visión extrema, y en el plano de lo que parece ser el nacimiento de un partido básicamente electoral, se le impone a los líderes «la necesidad de revalidar casi diariamente sus títulos, no ya como representantes de las creencias de la base, sino en tanto receptor de votos y de popularidad en los sondeos» (ibíd., p. 86). El político ya no se apoya en la división social para motivar al elector porque no hay sujetos colectivos movilizados o susceptibles de ser «alistados» en atención a un determinado origen socioeconómico, y que, además, ese origen pudiese ser considerado como «fuente de inspiración» central para el diseño de una oferta electoral.

¿Cuál sociedad es hoy representable? ¿En qué medida la representación en su trance actual puede dotar al grupo y aportarle identidad como colectivo? Estas son preguntas difíciles de responder porque hasta ahora sabemos que no hay instancias que, como lo hicieron los partidos, puedan aglutinar voluntades individuales mediante visiones ideológicas o programáticas, así como a partir de una jerarquía estatal que regula aspectos importantes de la vida del ciudadano o, incluso, dentro de la hoy soberanía limitada del Estado-nación. La sociedad no es hoy representable, o lo es sólo en la medida en que el comportamiento del voto, dadas las diversas formas como pueden llegar a combinarse los elementos y asuntos que conforman una agenda de debate electoral, sea expresivo de quienes hacen la oferta electoral a partir de esa agenda, y no del electorado. «El electorado aparece aquí ante todo como un público que reacciona a los términos que le son expuestos y propuestos en la escena pública» (Manin, 1992).²⁸

²⁸ Dice además Manin que los hombres políticos no pueden inventar con total libertad los principios de escisión o de división (lo que hemos llamado la agenda para el debate) que proponen; saben que entre las diferentes divisiones que pueden surgir no todas tienen la misma utilidad o el mismo valor. «En las democracias de partidos, la escisión primordial [que es producto reflejo de una realidad social preexistente al hecho electoral] se impone a los candidatos y esto significa a la vez que ellos no tienen casi ninguna autonomía con relación a ella, pero también que ellos no tienen que buscar

Entonces, para intentar al menos una aproximación de respuesta a las preguntas arriba formuladas, debemos decir que la voluntad del electorado se expresa hoy de manera dispersa y diversa, y, como consecuencia de ello, el vínculo entre decisión pública y voluntad popular se crea desde imágenes simplificadas –aunque no siempre carentes de sustancia o de contenido político– que adquieren forma en una agenda para el debate que se expresa a través de una oferta electoral. Dicha agenda se forja en los procesos de opinión pública, dando lugar a una disposición política difusa y, por consiguiente, a un interés general difuso. Desde esta perspectiva parece cobrar mayor sentido la idea de Norbert Lechner, quien nos propone enfocar la representación en tanto construcción simbólica e imaginaria de la realidad social: «Al hablar de representación social hemos de preguntarnos pues por las diferentes imágenes que tenemos de la sociedad: imágenes del orden existente y de los cambios posibles, nuestras imágenes de relaciones legítimas, de autoridad, de amenaza» (1992:36). De alguna manera nos podemos dar una idea de cómo se dio esa construcción simbólica en la sociedad de masas; sobre todo si se acepta, como hemos propuesto, que la intención de modificar la estratificación social dio primacía a la política expresada a través del Estado protector y asistencial. Hoy, al parecer, las imágenes del orden existente y de los cambios posibles no pasan por el Estado protector y asistencial, sino por la sociedad; aunque los cambios vertiginosos hacia su creciente fragmentación, hagan que esta se manifieste en forma heterogénea e individualizada y se aleje de la construcción de identidades colectivas (incluida la nación).

REPRESENTACIÓN Y NUEVAS MEDIACIONES

La sociedad se representa a sí misma como consecuencia de la fragmentación social y de la diferenciación funcional. Como dijimos, se trata de la sociedad policéntrica donde la autoridad, como suma de valores, permite que de la autonomía de las distintas esferas surjan las decisiones que contribuyen a nuestro sentido de comunidad. El Estado existe en

la diferencia social que pueden movilizar. En cambio, en la democracia de lo público aumenta la autonomía de los candidatos pero también ellos estarán destinados a buscar constantemente las diferencias sobre las cuales podrían apoyarse» (1992: 33).

tanto ordenamiento político –dispone de medios (poderes públicos) para promulgar, aplicar y hacer cumplir determinadas reglas de conducta entre sus miembros– e integrado a un orden normativo que además de ser la justificación racional de la actuación de esos poderes, se basa en el principio de la convivencia (Bilbeny, 1998:53, 54). Es decir, existe como expresión de permanencia de la colectividad, pero ya no como dispositivo instrumental de su desenvolvimiento. Ciertamente que hay injerencia pública en el mercado y es notorio que el gobierno de la sociedad regula y controla diversos aspectos que afectan la producción y la distribución; sin embargo lo hace principalmente, cada vez en mayor medida, estableciendo reglas de conducta entre sus miembros. Pero los dispositivos instrumentales que crean el movimiento de la sociedad actual dependen del dinamismo de la esfera privada, tanto en su forma de iniciativas de mercado, como de aquellas de intercambio cooperativo en las que lo privado no implica beneficio económico y lo público no supone una dimensión político-estatal. Si es que acaso se puede hablar en estas circunstancias de *ex parte principis*, es por lo que se recurre a términos como gobernanza o gobernación (*governance* en su origen) para indicar una suerte de cooperación o de reparto entre las esferas pública y privada. Pareciera resaltar, sin embargo, una forma de gobierno complementaria del régimen constitucionalmente establecido: «lo mismo que en el caso del neo-corporatismo, (...) hoy quizás englobado por la idea de *governance*, este modo y estos mecanismos asociados al régimen constitucional –o filtrados en él– se supone que ‘siguen’ o, alternatively, cooperan con el gobierno a sus propios fines, al diseño o la implementación de políticas públicas, y también a efectos de la misma gobernabilidad del sistema social» (Strasser, 2003:144, 145). Si quisiésemos enfocar esta realidad *ex parte populi*, no cabe duda que tendremos que remitirnos a la interacción y cooperación horizontales entre diversos actores y sujetos que conforman –a través de organizaciones desconcentradas o descentralizadas y de procedencia pública, privada o no gubernamentales– *redes* de iniciativas y políticas en distintas áreas, las cuales agregan nuevos atributos al Gobierno, separándolo de la tradicional relación gobernante/gobernado y modificando el poder de dirección del Estado mediante mandatos.

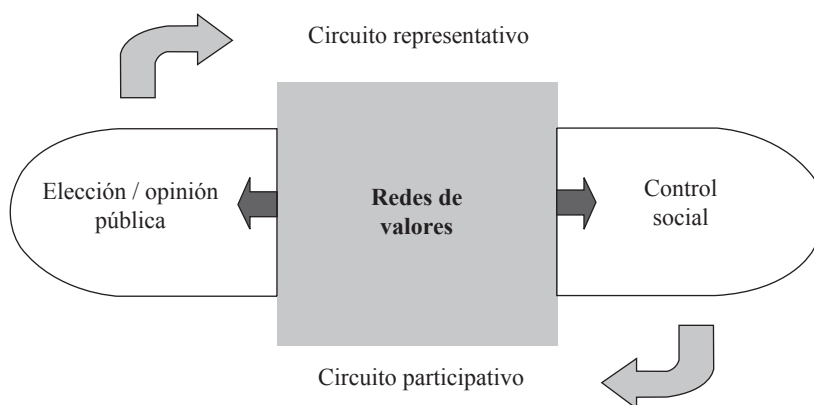
Las dificultades para promover identidades colectivas, y el cambio en los mecanismos asociados a la representación –o que son parte de ella– que incorporan variados sectores como elementos de la formación e instrumentación de las decisiones públicas, producen un efecto de retracción de la

política como gestión de asuntos públicos. En un sentido, los elementos que conforman la agenda para el debate electoral son múltiples y no son fijados *a priori* de antemano. Así, los términos –que frecuentan como ofertas polarizadas– con los que se intentará atraer la atención del elector varían entre una elección y otra respondiendo a lo que la agenda pone en juego y a los cambios de percepción que se producen según si la elección es presidencial o parlamentaria, nacional o local. En otro sentido, la representación apegada al Estado protector y asistencial ya no puede convocar a través de un programa de políticas específicas vinculadas a identidades fijas, por lo que debe tratar de abarcar un espectro más amplio de electores fragmentados y propensos a cambiar de opinión, aunque no igualmente propensos a cambiar el orden social. Parece ahora mucho más evidente que la representación a partir del voto no puede cubrir por sí sola y en los mismos términos sus dos prerrequisitos fundamentales: mejorar y aumentar el grado de responsabilidad del gobernante para con los gobernados, y ser a la vez acto originario del representante y del grupo representado.

Los ciudadanos, ante tal situación, se reconocen y se sienten representados conformando redes de valores, que varían en cada caso, en las que los actores se complementan y compiten entre sí, y actúan en consonancia con el circuito representativo o participativo en el cual se inserten. A partir de ambos se pueden apreciar las modificaciones que, por dos vías no carentes de conflicto, afectan la presencia de la sociedad en el Estado: la derivación plebiscitaria y el control de la sociedad civil sobre la esfera pública. Este es un proceso circular en el que las dos vías se retroalimentan e influyen sobre las decisiones públicas (gráfico 2).

La primera vía –la derivación plebiscitaria– viene de las tendencias electoralistas de la representación que se apoyan en la opinión pública y en los medios de comunicación «que, hasta cierto punto, han ido generando una tendencial desustanciación de los contenidos instrumentales tradicionales de la representación política» (Porras, 1996:19). Dicha pérdida de sustancia deriva plebiscitaria en cuanto a que no se elige entre distintas opciones políticas o programáticas contrapuestas, sino que se opta, en el marco de un orden de cosas que parece dado y aceptado, por un candidato que amerite nuestra confianza para «administrar» ese orden. Ahora, resulta pertinente señalar que la tendencia a la «visualización» de los procesos de elección, especialmente con el desarrollo de los medios audiovisuales, termina por transformar el conjunto de exigencias sociales que inciden sobre la esfera

Gráfico 2
Redes de valores y decisiones públicas



político-representativa a través de la opinión pública.²⁹ La segunda vía se refiere al control de la sociedad sobre la esfera pública y se inscribe en el circuito participativo. Se trata de la proyección de demandas a través de rutas y sistemas no propiamente políticos que, más allá de la gestión de los acuerdos entre grupos de interés, amplían las bases de consenso de las decisiones públicas y despliegan habilidades e instrumentos de intervención participativa, tales como asambleas y consejos de ciudadanos, grupos y fórum temáticos, jurados ciudadanos, presupuesto participativo, etc. Para entender la entidad de esta vía de presencia de la sociedad en el Estado, podemos atender a Subirats cuando dice: «El tema no reside en la capacidad de ‘vender’ soluciones, sino en la capacidad de compartir definiciones de problemas para de esta manera aumentar la legitimidad del camino que lleva desde esta definición compartida a una situación considerada por todos como mejor que la anterior» (2001:40).

No podemos imaginar la gestión política sin representación; de hecho la gestión política en tanto mediación no puede existir sin representación. Pero, y aunque pueda resultar paradójico, la representación, que es

²⁹ Esta idea, así como en general una presentación interesante sobre la derivación plebiscitaria en el contexto de un análisis sobre la representación como respuesta a las demandas sociales, podemos verla en Porras, 1996:19, 20.

principalmente política, no puede existir sólo en la política o, para ser más precisos, está obligada a coexistir con elementos no políticos. A la vez, la participación política no puede existir sin representación; y esto no solamente por el valor que se suele dar a la complementación entre ambas, sino porque toda vía «directa» para tratar de incidir en las decisiones públicas supone algún grado de representación, aunque esta no sea necesariamente política, más sí de situaciones que podemos llamar de *modelado político*. Figurémonos un referéndum o un caso más agudo de consulta directa a los ciudadanos mediante una red informática. En las dos experiencias, pero sobre todo en la segunda que es más penetrante en la decisión personal, la elección individual o, si se prefiere, la voluntad del ciudadano ante las cuestiones que serán «puestas» a su consideración, entrarán siempre en un campo de mediaciones en las que la representación construye imágenes de la realidad a partir de líderes, figuras de autoridad, situaciones de amenazas, opinión pública, etc.; y esas imágenes cuentan a la hora de expresar una preferencia.

La representación tiene que ver con las decisiones públicas porque permite gestionar asuntos del vínculo político entre gobernantes y gobernados, así como otros relacionados con la producción de consensos para el logro de un interés general. También, y esto amerita una especial atención, porque favorece a la creación de redes de valores, múltiples y cambiantes, que le «informan» al sistema de decisiones públicas no sólo quiénes son los agentes generadores y operadores de una acción colectiva, sino cuáles son las imágenes de la realidad capaces de estimular esa acción. En dependencia con los efectos que las redes de valores y la acción colectiva tengan sobre los condicionamientos mutuos entre las esferas pública y privada, y en la generación de tensiones entre libertad y poder, las decisiones públicas podrán tomar la forma de una gestión de gobierno o de una política pública.

PREFERENCIAS Y ARTICULACIÓN DE LA ACCIÓN COLECTIVA

Este es un aspecto esencial de la gestión política. Lo que se espera sea tratado públicamente, los problemas comunes o individuales que se convierten en objeto de atención social, los conflictos y tensiones que ponen en peligro la convivencia, los déficit de autoridad política y gubernamental y la presencia de «males comunes» que afectan la viabilidad histórica de un

determinado orden social, son, entre muchos otros, los asuntos de consideración de la gestión política. Del vínculo político que nace de alguna de estas circunstancias y a partir del cual se delimita un ámbito público, surgen referentes colectivos. Pueden surgir referentes propiamente políticos que ocupan ámbitos distinguidamente políticos como el parlamento, los partidos y la opinión pública, y desde allí el ámbito público es delimitado de acuerdo a visiones de sociedad o proyectos políticos, o también, ahora con más frecuencia, de particiones entre gobierno y oposición. Surgen igualmente referentes de ámbito sectorial en los que el vínculo político delimita lo público en función de los grupos y actores y de las percepciones e intereses que entran en juego o son afectados sectorialmente. Si nos situamos por un momento en un contexto histórico en el que las diferentes representaciones de la sociedad reconocen la necesidad o conveniencia de fomentar las condiciones que faciliten la igualdad social, podríamos conjeturar una sociedad que llega a formarse y a privilegiar un *referente general* que se parezca a un sistema de bienestar social. En este nivel estaríamos ante un «constructor político» que todavía debe discutir, por ejemplo, si se trata de corregir carencias perentorias de personas en situación de riesgo o marginación social o de prevenir garantizando la cobertura de servicios a toda la sociedad. En el nivel sectorial entraría en juego un «constructor social» desde el momento en que el referente general implique una ampliación de servicios —dando cabida a intereses y perspectivas sectoriales— tales como salud, seguridad social, educación, empleo, etc. Dentro de este marco, en el cual hemos querido destacar el vínculo político y la manera como se delimita el ámbito público, la gestión política vendría a ser la organización de las preferencias y las motivaciones que tiene el individuo para formar parte de una acción colectiva.

Como se comprenderá, este es un tema extremadamente espinoso que no creemos estar en condiciones de resolver de manera satisfactoria. De hecho, la insatisfacción que pueda generar ya está presente en una larga y enmarañada discusión que ocupa tanto a la ciencia política como al campo de las políticas públicas. Con un mayor o menor esfuerzo comunicativo entre ambas, nos encontramos por momentos danzando entre enfoques y modelos que solos o combinados enfatizan explicaciones distintas como la «elección racional», el «pluralismo», el «neocorporatismo», el punto de vista de los movimientos sociales o, más desde el lado de las políticas públicas, como el neoinstitucionalismo, los estilos de hacer política (*policy style*) o de redes de

políticas (*policy networks*). En vista de lo ya adelantado en el punto anterior —en especial cuando nos referimos a las redes de valores y su actuación en consonancia con su inserción en los circuitos participativos y representativos— nos ubicaremos ahora en el contexto de las transformaciones que nos revelan sociedades crecientemente fragmentadas e individualizadas y de marcada diferenciación funcional. Inicialmente, y dada esta ubicación, intentaremos ver la gestión política, o más propiamente la relación entre intereses y acción colectiva, a través de la perspectiva teórica, desarrollada por Douglass North, de la *cooperación* entre agentes y de los *supuestos conductuales* que llevan a estos a hacer una elección determinada, en el marco de las instituciones y del cambio institucional.

Esta aproximación tomará la forma de una hipótesis que quedará enunciada de este modo: los costos de negociación propios de la gestión política pueden resultar excesivos, tal como puede suceder en el costo del intercambio económico. En ambos casos los costos de negociación tienen que ver con el tipo y desenvolvimiento de las instituciones; y estas, a su vez, adaptan su actuación a la evolución de la diferenciación de los sistemas sociales. Si a las instituciones, con su incidencia en el funcionamiento de la sociedad, se les agrega una teoría de la producción, podemos comprender el papel de estas en el desempeño de las economías;³⁰ y si —nos aventuramos a sugerir— se les agrega una teoría de políticas públicas, podemos comprender el papel de las instituciones en el desempeño político.

Una evidencia de lo que están significando los costos de negociación en el desempeño de la política podemos encontrarla en el hecho de que el marco institucional de la gestión política se mueve en dos extremos: por un lado, la opinión pública con sus imágenes simplificadas que provienen de la oferta electoral; y, por el otro, la participación como canal de intercambio entre un número limitado de interesados que disponen de la información mínima para realizar esos intercambios.

Implícitamente esto lo que quiere decir es: a) que la democracia de masas ya no puede articular los intereses operando con órganos e instituciones que generan sobrecarga de demandas y merman el desempeño político; y b) que lograr la interacción en sociedades fragmentadas y fuertemente

³⁰ «Todo proceso que entrañe costos de negociación sugiere modificaciones significativas en la teoría económica y consecuencias muy diferentes para el desempeño económico» (North, 1995:43.)

individualizadas, con un universo amplio y diverso de agentes, supone altos costos de negociación, porque los mecanismos tradicionales de mando y control, igual que de auxilio homogeneizador de las exigencias y demandas, crean problemas de desempeño público y privado. Así, desde un lado se presentan las preferencias individuales como necesidades de pertenencia o de valores generales (seguridad, empleo, educación, ambiente) que se aspira sean satisfechas desde un deseo de «utilidad total» que no considera los costos relativos que implica satisfacerlas; y desde el otro las preferencias se muestran propensas a considerar tanto los costos de oportunidad (más libertad *versus* más poder, más regulación *versus* más incentivos, más salud *versus* más seguridad), como los costos asociados a precios, gravámenes, tiempo o información.

LAS INSTITUCIONES Y LAS SOLUCIONES DE COOPERACIÓN Y NEGOCIACIÓN

Estas posibilidades de actuación y elección pueden hacerse comprensibles en el marco de las instituciones. Una definición deliberadamente simple, pero suficiente por los momentos a nuestros propósitos, nos la aporta Douglass North (1995:13): «Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico». Tomando esta definición como impulso podemos desagregar, siguiendo al propio North, tres aspectos constitutivos de las instituciones que sirven a nuestro análisis; estos son: certidumbre, cambio y elección; instituciones y organizaciones; y, determinación de oportunidades. Conscientes del riesgo de su simplificación, las enunciamos así:

- Constituyen una guía para la interacción humana porque aportan una estructura a la vida diaria que reduce la incertidumbre.³¹ Esas estructuras estables, aunque no siempre eficientes, no contradicen el hecho de

³¹ Es una guía porque «cuando deseamos saludar a los amigos, manejar un automóvil, comprar naranjas, pedir dinero prestado, establecer un negocio, enterrar a nuestros muertos, o cualquier otra cosa, sabemos (o podemos averiguar con facilidad) cómo realizar esas actividades» (North, 1995:14).

que estén en cambio permanente. Las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos.³²

- De la misma manera que las instituciones, las organizaciones proveen una marco de interacción humana; así, cuando se examinan los costos que surgen como consecuencia de la estructura institucional, dichos costos son resultado también de las organizaciones que se crean y modelan como consecuencia de esa estructura institucional. Tal modelado implica estructuras de gobernación y las capacidades de aprender haciendo, las cuales determinan el éxito de la organización y les da su papel como agentes del cambio institucional.³³
- Tanto las instituciones como las limitaciones tradicionales de la economía, determinan las oportunidades que se presentan en la sociedad; y las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades.³⁴

North introduce el tema de la cooperación para referirse a las formas ineficientes de intercambio y a la persistencia de economías dispares; en general para abordar su preocupación central que es el desempeño de las economías. Su aproximación deja algunos vacíos que trataremos de llenar con otros enfoques. Sin embargo, los elementos aportados contribuyen al análisis desde el ángulo de la negociación, al cual hemos querido brindar particular atención en este aparte sobre la gestión política. Precisamente el ángulo económico desde donde se introduce en el tema de la cooperación lleva a North, en primer lugar, a señalar las limitaciones que en el campo de la economía, y a los efectos de comprender las interacciones humanas, supone la aplicación de la teoría neoclásica. Aunque asume plenamente el aporte fundamental de esta y admite claramente que opera muy bien en

³² Partiendo de acuerdos, códigos de conducta y normas de comportamiento pasando por leyes estatutarias, derecho escrito y contratos entre individuos, las instituciones se encuentran evolucionando y, por consiguiente, están alterando continuamente las elecciones a nuestro alcance (ibíd., pp. 16, 17).

³³ «Los organismos incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el Senado, el cabildo, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas), y órganos educativos como escuelas, universidades, centros vocacionales de capacitación» (ibíd., p. 15).

³⁴ «La vía resultante del cambio institucional está conformada por a) el entrelazamiento que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas instituciones; y b) el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades» (ibíd., p. 19).

el análisis de los mercados de los países desarrollados, no le parece que cubra satisfactoriamente las expectativas para entender los problemas de desempeño y las disparidades señaladas. «La teoría se basa en el supuesto fundamental de la escasez y, por consiguiente, de la competencia; sus consecuencias armoniosas provienen de los supuestos de un proceso de intercambio sin fricciones en el cual los derechos de propiedad están especificados perfectamente y gratuitamente, por cuya razón es igualmente gratuito adquirir información» (North, 1995:23). Ante lo que considera falta de atención y comprensión de los economistas en cuanto al papel de las instituciones, empieza por insistir en que «las instituciones deben ser oídas cuando resulta costoso negociar». La solución competitiva eficiente de la economía neoclásica nos hace entender que si se repiten condiciones en el mundo real que permiten que se llegue sin ningún costo a la solución que maximiza el beneficio de las partes que intervienen en el intercambio, es porque la competencia, a través del arbitraje y de la retroalimentación de información eficiente entre las partes, puede eliminar la información incompleta y asimétrica.³⁵ Antes de señalar los inconvenientes que North encuentra en estos modelos instrumentales, veamos brevemente cómo llega a plantearlos y cuál es, a su modo de ver, la cuestión más importante que se debe confrontar.

Para explorar los problemas de la cooperación y partiendo de la teoría de juegos y en el marco de una visión del modelo neoclásico de la economía, nos dice que «los individuos que maximizan la riqueza hallarán con frecuencia que vale la pena cooperar con otros jugadores cuando el juego es repetido, cuando poseen información completa sobre los actos anteriores de otros jugadores, cuando el número de jugadores es pequeño» (ibíd., p. 24). Ahora, es difícil sostener la cooperación encerrados en el «dilema del prisionero»³⁶ cuando el juego no se repite, la información sobre los otros

³⁵ «La respuesta neoclásica encarnada en modelos de racionalidad sustantivos (o instrumentales) es que cuando los actores puedan tener inicialmente modelos diversos y erróneos, el proceso de retroalimentación de información (y de arbitraje de los actores) corregirá modelos inicialmente incorrectos, castigará la conducta desviada y dirigirá a los jugadores sobrevivientes hacia los modelos correctos». Esta cita y las ideas organizadas a modo personal en el párrafo de donde esta proviene pueden verse en ibíd., pp. 28, 29.

³⁶ Este dilema, muy usado en la teoría de juegos, deriva su nombre de una situación en la que una autoridad policial detiene a dos sospechosos de cometer delito. Le da a cada uno la oportunidad de confesar haber cometido el delito juntos, señalándole a cada cual lo que le espera de la manera siguiente: a) si ninguno confiesa le tocarán tres años de cárcel; b) si ambos confiesan recibirá cuatro

jugadores es incompleta y los jugadores son numerosos. A partir de aquí se deja ver la postura pesimista de Douglass North respecto a la cooperación. No encontraremos, de hecho, ninguna definición propia, y hasta podríamos decir que toma una tangente para fijar su posición. Ciertamente es que se observan conductas cooperativas cuando los agentes son pocos, interactúan frecuentemente y cuentan con información recíproca; pero acercándonos al otro extremo, North nos lleva a preguntarnos cómo se puede realizar el potencial económico de las utilidades del comercio en condiciones de un mundo caracterizado por la alta tecnología, la especialización y una enorme división del trabajo, en el que, además, no necesariamente se hacen operaciones repetidas, ni se conoce a la otra parte, ni se trata con un reducido número de agentes (ibíd., pp. 24, 25). Se apunta, desde esta faceta, una discrepancia con el dilema del prisionero, en el cual no surgen soluciones de cooperación porque, dada su naturaleza estática en la que se juega una sola vez, resulta una estrategia dominante de los jugadores, y esa estrategia es la defección o retiro. Pero si la situación se repite varias veces, cosa que ocurre en la mayoría de las situaciones de acción colectiva, no hay lugar para una estrategia dominante; puede haber alguna más eficiente respecto al bienestar de los jugadores; es decir, puede haber soluciones de cooperación.

La posición de North respecto a las posibilidades de cooperación queda implícita en el análisis de tres autores de los cuales se sirve para destacar algunos elementos de interés y dar su salto hacia lo que hemos definido como una vía tangente.³⁷ Estos elementos, tomados consecutivamente y de forma muy esquemática de acuerdo al orden de exposición, son los siguientes:

1. Las dificultades de la acción colectiva no dependen sólo del tamaño del grupo sino de la relación de costos a beneficios; puede haber acuerdos aun en situaciones de asimetría si se exploran, en juegos repetidos, las

años; c) si su socio confiesa y usted no, recibirá doce años; d) si su socio no confiesa y usted sí, le tocarán dos años. Lo óptimo sería que ninguno confesara y recibir tres años cada uno; pero si cada uno de ellos cree que el otro no confesará, le resultará beneficioso confesar para obtener sólo dos años. El dilema real está en que si uno cree que el otro confesará, también confesará para así evitar doce años de cárcel; y si cree que su socio no va a confesar, su inclinación será a confesar para obtener dos en lugar de tres años. Esta lógica llevará a ambos a confesar, a menos que tengan la suficiente estima uno del otro. Tomado de Bannock, Baxter y Rees, *Diccionario de economía*, México, Editorial Trillas, 2001.

³⁷ Los autores analizados son Russel Hardin (1982); Michael Taylor (1982, 1987) y Howard Margolis (1982).

capacidades de otros, sólo que bajo estrategias condicionales que implican vigilancia y coacción.

2. El elemento clave es reciprocidad, y depende de las características fundamentales de la comunidad: creencias y normas compartidas y relaciones directas.

3. La conducta individual está determinada en parte por motivos altruistas; así, el individuo tiene dos funciones de utilidad: las que favorecen las preferencias orientadas al grupo y las egoístas; ambas se intercambian (ibíd., pp. 26, 27). Una vez reseñados estos enfoques se llega a la cuestión más importante que se debe confrontar: «se trata de saber en qué condiciones puede existir la cooperación voluntaria sin la solución hobbbsiana de la imposición de un Estado coercitivo para crear producciones cooperativas» (ibíd., p. 27).

De esta manera, su salida ante la brecha señalada se enfoca en la negociación; dicho más precisamente: cuando negociar cuesta se afecta la eficiencia de los resultados. Aquí se enfoca la atención. Aunque es esquiva desde el punto de vista de la cooperación, introduce una orientación que puede ser igualmente valiosa para entender el desempeño político, tanto como lo es para el desempeño económico. Sólo anotemos que la «desconfianza» en la cooperación que deja sentir North no es tanto por el tamaño del grupo o por el número de veces que los individuos interactúen, sino porque estos actúan con información incompleta y dentro de patrones (diversos y erróneos) derivados subjetivamente que, además, no pueden ser corregidos por la retroalimentación de la información (ibíd., p. 29). Recordemos, a los efectos de complementación de esta idea, el punto que había quedado abierto sobre las observaciones de North respecto a las limitaciones de la solución competitiva eficiente de la economía neoclásica para llevar a los jugadores hacia los modelos correctos.³⁸

Para valorar efectivamente esta perspectiva debemos tener presente con North que las instituciones no son creadas por fuerza ni para ser eficientes socialmente; nos tomamos el atrevimiento de decir que no son creadas para lograr —como se espera de la cooperación— resultados eficientes para el mejor provecho de todos los jugadores. Entonces, ¿de qué se trata? Veámoslo de esta manera. Si se logra realizar el potencial económico, ideando para ello

³⁸ Ver nota 35 en este capítulo.

instituciones relativamente eficientes, «se debe a que en ciertas circunstancias los objetivos privados de quienes tienen el poder negociador para alterar las instituciones producen soluciones institucionales que resultan ser o que evolucionan para llegar a ser socialmente eficientes». Y esas «ciertas circunstancias» tienen que ver con los patrones subjetivos de los actores, la efectividad de las instituciones para reducir los costos de transacción y la maleabilidad de las instituciones para responder a preferencias cambiantes y a precios relativos (ibíd., pp. 29, 30).

No perdamos de vista que si el poder negociador puede producir soluciones institucionales, y estas se dan en circunstancias de efectividad y maleabilidad de las instituciones, es no sólo por la razón obvia de que estas existen, sino porque pueden evolucionar hacia soluciones socialmente eficientes. Se desprenden de aquí dos cosas de interés: que el poder negociador produce cambios que son incrementales, y que esas «circunstancias» forman parte del conjunto de oportunidades que están determinadas tanto por las propias instituciones como por los límites que impone la economía. Se puede decir, sólo para abundar en la idea, que la escasez y, por consiguiente, la competencia le impondrán límites a los jugadores racionales que intentarán maximizar sus preferencias, pero las presiones competitivas no siempre eliminan las instituciones ineficientes, por lo que las decisiones tomadas en el marco de las mismas no se orientarán óptimamente hacia mayor productividad o para tener mejor desempeño económico visto desde alguna perspectiva del bienestar social. Sabemos, además, que en situaciones en las que falta información sobre los demás actores, o cuando la interacción no se repite y el número de actores es numeroso, los individuos tienden a actuar a partir de ideologías, modelos y patrones que son derivados subjetivamente, los cuales suelen ser improcedentes y difíciles de corregir a través de la retroalimentación de la información. Mediante costumbres, tradiciones y normas las instituciones modelan y estructuran incentivos en el intercambio humano; y cuando desde los objetivos privados de quienes tienen el poder negociador (individuos y organizaciones) se dan ajustes marginales en ese modelado (lo que líneas arriba señalamos como cambio incremental), se produce una variación institucional que origina una nueva estructura de incentivos que define y enmarca el cúmulo de elecciones individuales. Que ese modelado sea socialmente eficiente o no depende de las circunstancias ya señaladas, una de las cuales tiene que ver con la efectividad de las instituciones para reducir los costos de transacción.

Con esta síntesis, que intenta ser aclaratoria, dejamos pendiente dos asuntos a los que dedicaremos breve atención a los fines de abundar en elementos que nos permitan volver al tema del rendimiento político y de la articulación colectiva en el marco de sociedades fragmentadas y crecientemente individualizadas. Estos asuntos son los costos de negociación y los determinantes conductuales que llevan a los agentes a hacer sus elecciones. Pero antes nos vemos en la necesidad de incorporar algunos aspectos adicionales sobre las instituciones y sobre la cooperación, atendiendo a la necesidad de agregar complementos desde el ángulo de la ciencia política.

COMPETENCIA RACIONAL, PREFERENCIAS Y OPORTUNIDADES DE ESCOGER

Insistiremos, entonces, en una concepción institucional de la vida política. Obviaremos toda la discusión sobre las perspectivas no institucionales en la determinación de preferencias e intereses en el ámbito de la política.³⁹ Seguiremos la vía de reseñar los dos campos centrales de revisión que desarrollan March y Olsen (1997) cuando plantean su debate con las corrientes no institucionales; luego incorporaremos, a partir de los mismos autores, dos conjuntos conceptuales que resultan necesarios a los fines de ampliar y despejar los contenidos de la cooperación. Estos son: la construcción del significado (muy apropiado para la definición de los referentes, sobre los cuales hemos hecho ya varias alusiones), y el papel de las instituciones agregativas e integrativas en la acción colectiva.

En su discusión con las concepciones no institucionales, March y Olsen examinan dos ejemplos que, aunque difieren de manera notable en muchos sentidos, coinciden en su perspectiva contextual y reduccionista. Estas concepciones son: la política como *competencia racional* y la política como *distribución temporal*. La coincidencia radica en que ambas concepciones «imaginan que los atributos clave de un macrosistema son comprensibles como consecuencia de la confluencia de gran número de simples microeventos en un contexto social determinado de manera

³⁹ Aunque se trata de una discusión muy extensa y central tanto en la ciencia política como en la sociología-política, preferimos remitir al lector al análisis que sobre el particular hacen J. March y J. Olsen (1997, capítulo I), en el cual se confrontan las visiones más características: contextual, reduccionista, utilitaria, instrumentalista y funcionalista.

exógena».⁴⁰ Justo es decirlo, los autores admiten que estas concepciones tienen una correlación necesaria con la comprensión de la política a partir de las instituciones. Por lo que respecta a la política como «competencia racional», se indaga sobre aquellas corrientes que se encausan en la interacción competitiva de los actores racionales; la otra corriente, como su nombre lo indica, se orienta por la distribución temporal de los problemas, las soluciones, los responsables y las oportunidades de escoger.

Competencia racional, negociación y marco institucional

El recorrido que hace la «competencia racional» es, en lo fundamental, coincidente con el razonamiento ya esbozado de North sobre los supuestos de la cooperación. Recordemos que sus críticas se destinan a la teoría de los juegos y al enfoque neoclásico, en los que prevalece la conducta del individuo que maximiza la riqueza; es decir que su función de utilidad es la de favorecer sus preferencias egoístas. Para North, además de ser un supuesto conductual muy simple para entender la conducta humana, la figuración de la conducta racionalizadora no proporciona elementos que permitan explicar los costos subyacentes de negociar, y la forma como los costos se alteran en medio de estructuras institucionales diferentes. Esto nos ayuda a acortar el camino centrándonos en los contenidos de mayor fuerza interpretativa presentados por March y Olsen. Veamos.

- En la competencia racional, desde el ámbito de la economía se entiende que los mercados (de capital, de trabajo y de productos) median entre las demandas en pugna a través de los precios; esta mediación se hace comprensible si los actores individuales hacen elecciones que al ser agregadas encajan con la dinámica del mercado. Los participantes, en este caso, regulan y confirman sus intercambios a través de un proceso productor de contratos.

⁴⁰ March y Olsen (ibíd., p. 51). Esta afirmación parte de un supuesto que es central en el enfoque de los autores y que marca la diferencia con la teoría de las decisiones. Se trata de que las preferencias no son exógenas a la toma de decisiones; los agentes establecen y aclaran sus preferencias en el proceso mismo de las decisiones, al punto de que estas no vienen dadas por las preferencias y no suelen ser precisas y estables, sino que pueden ser ambiguas e inconsistentes.

- En los casos en que se examina el conflicto competitivo desde una perspectiva diferente a la economía y a la teoría de juegos, pesa menos el contrato y más el proceso político que conduce a las decisiones sin que se resuelva necesariamente el conflicto entre las partes. Los individuos entran en la competencia racional con preferencias y recursos que son usados como medios para obtener ganancias personales medidas en relación a sus preferencias. Se toma la posición de R. Dahl para apuntar que las decisiones colectivas son promedios ponderados de los deseos individuales, reflejándose en las decisiones la forma como afecta la distribución del poder entre los individuos.
- Las alianzas y acuerdos representan distintas percepciones políticas de la elección que no dan lugar necesariamente a contratos precisos, sino que expresan expectativas y entendimientos indefinidos e informales.⁴¹

Aun sin asumir el significado de las instituciones, que es de lo que se trata en esta exploración, se destacan en la «competencia racional» algunos ingredientes que no sólo podrían resultar complementarios del enfoque institucional, sino que guardan correspondencia con el mismo. Tales ingredientes abren las puertas para entender los costos de la negociación y, en consecuencia, para preguntarnos cómo se alteran y mutan dichos costos en respuesta a factores que son de orden institucional. En este sentido, y examinando los contenidos que subyacen a la «competencia racional», se pueden descodificar asuntos propios de la negociación y su marco institucional. *Primero*, porque si los participantes regulan y confirman sus intercambios a través de contratos, estos contratos se inscriben en una dicotomía entre las esferas pública y privada, en la que el contrato se confronta con un orden normativo público (la ley, por ejemplo) que crea, así, límites formales –valga decir institucionales– a la interacción entre los participantes. *Segundo*, porque si los individuos entran en competencia racional con sus preferencias y recursos, tales recursos no son sólo los propios de su capacidad y poder, sino aquellos que provienen de otros atributos que, como la autoridad, responden a un contexto institucional. *Tercero*, porque –con independencia de que el conflicto competitivo sea de orden económico o político– los agentes que actúan en interés propio requieren –siempre y cuando esté presente en algún grado el vínculo político– una forma de

⁴¹ Véase March y Olsen, 1997:51-54.

intermediación o representación que les obliga a asegurar que ese interés propio coincida con el interés de los comitentes. Entendemos, en este sentido, que no hay manera de concebir esta intermediación y, por supuesto, la coincidencia de intereses entre agentes y comitentes, si no es mediante contratos e incentivos o mediante lealtad, certidumbre y confianza; es decir, estamos entendiendo que se trata de costos de negociación que asoman como consecuencia de la estructura institucional.

Coincidencia temporal, preferencias y decisiones

Frente a cosas que ocurren al mismo tiempo, como los cambios en las preferencias y las percepciones, y frente a la mezcla de soluciones, oportunidades e ideas, la política como *distribución temporal* intenta comprender ese «espectáculo» relativamente confuso de las decisiones colectivas, partiendo de observaciones empíricas (March y Olsen, 1997:55). La pertinencia de este modo de comprensión de los procesos políticos se puede resumir en los siguientes aspectos.

- Los problemas y las soluciones, así como los responsables de las decisiones y las oportunidades de escoger confluyen y se acoplan como resultado de encontrarse simultáneamente disponibles en un momento determinado. La oportunidad de elección se presenta cuando estos elementos confluyen a partir de un único elemento común: la coincidencia temporal.⁴²
- Los procesos de decisión son afectados por la oportunidad de elección; de manera que el examen y la consideración de los problemas dependen mucho tanto del tiempo en que surgen, como del peso que se le otorgue dentro del conjunto de problemas.
- Los modelos de distribución temporal presuponen que los problemas, soluciones, decisiones y oportunidades de escoger son corrientes independientes y exógenas que fluyen por un sistema. Como en toda determinación exógena, se considera que los intereses se encuentran

⁴² Enfocan los autores aquí la «metáfora del cubo de basura» —elaborada por ellos mismos—, según la cual la convergencia de los flujos de problemas, soluciones y participantes se da como una concurrencia en un momento determinado, igual que la basura depositada en un cubo.

dados con anterioridad al proceso político; de allí el carácter instrumental de la política, porque esta serviría para responder a demandas y objetivos definidos de antemano. Se presupone, además, que los procesos llevan a resultados que ya están determinados *contextualmente*.⁴³ «En efecto, el orden es exógeno respecto a la institución y no depende de las propiedades de esta ni de los procesos que ocurren en su seno» (March y Olsen, 1997:62).

A pesar de estas observaciones hechas al modelo de la distribución temporal, encontramos que este resulta ser una explicación sugerente ante el panorama relativamente confuso de las decisiones colectivas. Puede ser –descontando la referencia ya asumida respecto a que el «conjunto de oportunidades» está determinado tanto por las propias instituciones como por los límites que impone la economía– una herramienta de análisis de cierto poder en razón de que la escasez de información y recursos en entornos considerablemente complejos hace que los procesos de decisión se vean afectados por la oportunidad de escoger; y esa oportunidad de escoger, no cabe duda, tiene que ver con la simultaneidad (coincidencia temporal) en que se presentan y llegan a estar disponibles los problemas, las soluciones, los decisores y las propias oportunidades. Se da aquí un paso importante porque no se pretende que haya un orden de consecuencia en el que la intención de hacer algo (necesidad de solucionar un problema) deba producir consecuencias relacionadas con esa intención. Se pretende más bien descubrir la coincidencia temporal en que los flujos autónomos de problemas, soluciones y participantes definen esa coincidencia como una decisión; vale decir, como una oportunidad de escoger. Recojamos un par de frases atractivas: «a menudo no se sabe cuál es la pregunta hasta que no se conoce la respuesta»; o «la decisión no deriva de lo que se quiere, sino que lo que se quiere deriva de la decisión».⁴⁴ Ambas expresan el punto de vista conceptual que choca con la idea según la cual las preferencias estarían ya dadas y que sólo habría que descubrirlas; y que, por tanto, la tarea de la

⁴³ «Desde esta perspectiva, por ejemplo, el poder de un sistema político está determinado por la posesión de recursos del entorno; los intereses, por la posición en el mundo externo, y la coherencia de una institución queda asegurada por las exigencias de la existencia» (March y Olsen, 1997:62).

⁴⁴ La primera es de March y Olsen (ibíd., p. 57), y la segunda es Lindblom (citada en Rivera, 1996:271).

política sería maximizar esas preferencias. Con este paso, al cual se suman varias corrientes y autores, se reorienta la interpretación de los intereses sociales creando un nuevo fundamento que precisa que las preferencias y las decisiones se determinan mutuamente.⁴⁵

Esta manera de encarar el tema de las preferencias –aun y cuando se asuman las observaciones que se hacen al modelo de distribución temporal– puede resultar de mucha utilidad para comprender los procesos políticos propios de la sociedad y la democracia hoy con su complejidad y diferenciación; y, además o sobre todo, para saber qué se puede esperar de los cursos de acción política como fenómenos esencialmente de carácter contingente. Así es, en efecto, porque si lo que se quiere no está definido con antelación y las preferencias no son fijas y constantes y no están dadas con anterioridad al proceso político, la política no puede ser sino contingente. «La política es, en primer lugar, una gestión de asuntos desde el punto de vista de su contingencia, es decir, considerándolos como abiertos, decidibles, imprevisibles, opinables, controvertidos, revisables» (Innerarity, 2002:27). Así, cualquiera que sea el eje preferente (orden o justicia) dentro del cual se dan las interacciones, o de si la orientación de las decisiones proviene de los agentes (*ex parte populi*) o del gobierno (*ex parte principis*), los cursos de acción política contribuirán en la formación de las preferencias, y no sólo serán el intento de organización de los intereses «objetivos» ya fijados.

PREFERENCIAS, CONDUCTAS ESPERABLES Y DIFERENCIACIÓN SISTÉMICA

Antes de entrar a considerar los asuntos que faltan de la teoría institucional desde la ciencia política, parece oportuno hacer un comentario sobre la forma como la distribución temporal ve sus relaciones con el sistema político. Una de las críticas que, como ya vimos, March y Olsen hacen al enfoque temporal está en señalar que las preferencias no son estables y consistentes, y que, por el contrario, a menudo cambian, son ambiguas y a veces hasta inconsistentes. Pero lo más importante está en observar que las preferencias no son exógenas al proceso de tomar decisiones; o sea que

⁴⁵ En el trabajo de J.M. Rivera (1996) se encontrará un sugestivo análisis sobre la determinación endógena de las preferencias, así como las referencias a estas corrientes y autores, entre los que se encuentran: Bowles y Gintis (1986); Lindblom (1990) y Gerber y Jackson (1993).

cuando los agentes no saben muy bien lo que desean, logran realmente aclarar sus preferencias durante el proceso mismo de toma de decisiones.⁴⁶ A quienes les interesan los procesos de decisión pública, este es un punto de vista que puede resultar de mucho alcance. No obstante, y más allá de acumular evidencias que objetan la pertinencia del modelo que basa las preferencias en el cálculo racional, no logran proponer un modelo que explique los motivos que hacen que en el mundo real los individuos y organizaciones tomen decisiones y desarrollen comportamientos relativamente consistentes; así como el porqué la vida organizacional no es sólo el producto de un intercambio azaroso de individuos, problemas y soluciones (Vergara, 1997:16). Vistas estas limitaciones, la vía alternativa que se toma para explicar las oportunidades de elegir es el marco institucional dentro del cual actúan los individuos y que incide sobre su comportamiento. Ahora, es importante observar que tales limitaciones parecen exacerbarse, al menos respecto a las conductas del individuo que busca maximizar sus preferencias, por la forma como es concebido el sistema dentro del cual interactúan los individuos. Ya sabemos que se busca revisar y superar las carencias de las posiciones que examinan el comportamiento del sistema político a partir de los intereses y preferencias que se supone preexisten en un mundo externo a este sistema, y que, además, se supone que lo determinan con independencia de sus procesos internos. Pero, al parecer, esto se hace desde una visión tradicional de la teoría de los sistemas. Así, el sistema es un conjunto de elementos que sostienen determinadas interrelaciones y se mantiene separado de su entorno; por lo que se hace una distinción entre eventos internos y circunstancias globales que estarían fuera del sistema. Conocemos desde N. Luhmann (1998b:176) que «el entorno es un estado de cosas relativo al sistema». Los sistemas existen por una orientación hacia el entorno que es estructural y no por un contacto ocasional o de mera adaptación (ibíd., p. 40). «El entorno contiene una multiplicidad de sistemas más o menos complejos que pueden entablar relaciones con otros sistemas que conforman el entorno de los primeros, ya que para los

⁴⁶ A efectos de abundar en estas observaciones, veamos cómo las presenta R. Vergara (1997:15): «En resumidas cuentas, el cuadro de los sujetos decisores que emerge de los estudios empíricos es muy diferente del de los sujetos imaginados por la teoría de las decisiones. En lugar de sujetos bien informados y claros con respecto a sus objetivos, tenemos más bien sujetos mal informados, inseguros con respecto a sus intereses e incluso vacilantes entre dos objetivos contradictorios».

sistemas que conforman el entorno del sistema, el sistema mismo es parte del entorno y, en este sentido, objeto de posibles operaciones» (ibíd., p. 176). Por la vía de este razonamiento nace la idea de la diferenciación de sistemas que permite ver la repetición de formación de sistemas dentro de los sistemas. La diferenciación sistémica –que multiplica las versiones especializadas de la identidad original del sistema mediante la división en subsistemas– reproduce al sistema en sí mismo. Y cada subsistema es una forma especial de marcar una diferencia con el entorno; así, «es en virtud de la construcción de diversas versiones internas del sistema global (resultante de la disyunción de subsistemas y entornos internos) por lo que los hechos, los eventos y los problemas obtienen una multiplicidad de significados en diferentes perspectivas» (ibíd., p. 73).

INTENCIONES Y RESULTADOS A PARTIR DE LA INTEGRACIÓN DE SISTEMAS

Desentrañar esta madeja para intentar descubrir sus diversas implicaciones podría resultar difícil y seguro poco esclarecedor en este momento. Pero sí podemos sugerir algunos elementos interpretativos tomando sólo como referencia las preferencias basadas en las conductas que buscan maximizar beneficios. Antes que nada digamos, en justo reconocimiento, que la coincidencia temporal de individuos, problemas y soluciones como descripción de los procesos políticos no es producto de un intercambio totalmente azaroso. March y Olsen han logrado precisar patrones de flujo y procedimientos para explicar la coincidencia. La «estructura de la decisión» (ubicación de elecciones por parte de quienes toman las decisiones), y la «estructura de acceso» (ubicación de los problemas en las elecciones) son algunos de estos patrones y procedimientos (March y Olsen, 1997:58). No es totalmente azaroso porque en un proceso de decisión «los acontecimientos son comprensibles y, de alguna manera, predecibles, e incluso están sujetos a manipulación, pero ni los procesos ni los resultados parecen hallarse ligados estrechamente a las intenciones explícitas de los actores» (ibíd., p. 59). Tales intenciones, en determinadas situaciones, se pierden en los flujos de problemas, soluciones, individuos y oportunidades de elección dependientes del contexto (ibíd.). Por eso se habla de corrientes independientes

y exógenas que fluyen por un sistema, entre las que pueden presentarse cuestiones de estilo de vida, de familia, distribución de posiciones, trabajo y dinero, ideología, relaciones internas de grupo, etc. (ibíd., p. 57). Ahora, si lo vemos desde el ángulo de los sistemas diferenciados, podemos decir que, efectivamente, estas «corrientes exógenas», por ser ellas mismas un sistema o ser parte de uno, se convierten en *el entorno* de otros sistemas, como por ejemplo del sistema político.

Examinado hasta aquí podríamos admitir que se trata de corrientes exógenas. Pero si asumimos que el sistema político en su relación con otros sistemas (por ejemplo con el sistema familia) pudiera convertirse en el entorno de, por ejemplo, el sistema de distribución de dinero, tenemos que admitir que no hay corrientes exógenas sino relaciones temporales que hacen que, en nuestro ejemplo, el sistema político sea parte del entorno en otro tipo de relación sistema/entorno. Los entornos no son englobantes; «a cada sistema le corresponde su entorno como un complejo confuso de relaciones cambiantes sistema/entorno» (Luhmann, 1997a:53). Cuando el concepto de sistema deja atrás la idea de la diferencia entre el todo y las partes y, por su complejidad, se da una diferenciación que reproduce, a través de distintos sistemas (subsistemas), a la diferencia del sistema de la sociedad con su entorno, ocurren distintas posibilidades de elección que surgen de las distintas versiones del sistema global. Es así como «en los sistemas diferenciados encontramos dos clases de sistemas: uno externo y común a todos los subsistemas y otro interno y separado para cada subsistema» (ibíd., p. 73). Cuando el sistema, en virtud de su complejidad, se diferencia mediante funciones especiales que son interdependientes, los distintos subsistemas orientan sus operaciones hacia un entorno común dentro de la sociedad. Esta diferenciación –vista como evolución de la sociedad para resolver los problemas de la contingencia derivados de su propia complejidad y frente a un entorno que pretende que todo el sistema cambie al ritmo de su complejidad y amplitud– va produciendo en forma recursiva subsistemas autónomos que tienen que ver con la relevancia que tenga su función para la sociedad; ello con el propósito de reducir la complejidad y evitar la contingencia. En este nivel una de las operaciones fundamentales de la diferenciación es que cada subsistema activa y orienta su capacidad selectiva, es decir su propia versión de la relación sistema/entorno, hacia los otros subsistemas a través de prestaciones en términos de

input y output, pero siempre adaptándose a la perspectivas sistema/entorno de los otros subsistemas.⁴⁷

Retomando el caso al cual hicimos referencia, el subsistema político, en el contexto del sistema de la sociedad, puede orientar su capacidad selectiva (su manera particular de dar significado a la contingencia del entorno) estableciendo un nexo complementario de su función autónoma dentro de la sociedad con el subsistema familia, a los fines de resolver eventos y problemas de la complejidad del entorno. De esta manera ambos subsistemas pueden procesar información sobre sus entornos y aliviar los problemas de procesamiento del sistema de la sociedad.⁴⁸ Ambos subsistemas (político y familia) crean un nexo en el cual ajustan sus perspectivas sistema/entorno y podrían, en determinadas circunstancias, ser el entorno del susbsistema de distribución de dinero. En este sentido, no podemos hablar propiamente de factores (preferencias e intereses) exógenos al sistema político o al marco institucional, sino de problemas de integración temporal; esto en razón de que una determinada función no sea lo suficientemente amplia y específica respecto a la necesidades del sistema de la sociedad, o no se ajustan las perspectivas sistema/entorno de los subsistemas cuando buscan fijar sus nexos a través de mutuas prestaciones. Frente a un cambio de estilos de vida, por ejemplo, el sistema político y el sistema familia tienen su propia respuesta selectiva y, a la vez, podrían ajustar sus perspectivas ante ese cambio mediante el intercambio de prestaciones. Este intercambio crea problemas y soluciones que podrían convertirse en un entorno interno para el sistema de distribución de dinero. Lo central de lo que creemos ver a partir de los sistemas diferenciados es que la coincidencia temporal –al menos desde una faceta amplia del sistema de la sociedad– de problemas, soluciones,

⁴⁷ Esta interpretación parte de Luhmann (1998a:81), quien nos refiere que en la diferenciación funcional de los sistemas, «cada subsistema pueden activar ahora sus operaciones selectivas hacia tres distintas referencias sistémicas: a) hacia el *sistema de la sociedad* en términos de su función; b) hacia *otros subsistemas*, dentro del entorno interno de la sociedad, en términos de prestaciones *input y output*; c) y hacia *sí mismo* en términos de autorreflexión».

⁴⁸ «La diferenciación funcional requiere un desplazamiento de los problemas del plano de la sociedad al de los subsistemas. Esto no es simplemente un proceso de delegación o de descentralización de responsabilidades, ni una mera selección de medios para los fines de la sociedad. Este desplazamiento integra cada función específica en un nuevo conjunto de referencias sistema/entorno y produce problemas y soluciones que no surgirían –ni podrían surgir– en el plano del sistema global de la sociedad» (Luhmann, 1998:84).

responsables y oportunidades de elección, responde a la integración temporal de subsistemas que mediante sus funciones producen distintas versiones de la relación del sistema de la sociedad con su entorno.

Cuando se piensa que ni los procesos ni los resultados se hallan estrechamente ligados a las intenciones explícitas de los actores, se asume que los flujos de problemas, soluciones y participantes se pierden en el contexto; es decir, son exógenos. Entonces, o se parte de la idea de que los intereses y preferencias preexisten al sistema político y que además lo determinan prescindiendo de sus procesos internos, o bien se dan en un orden externo a las instituciones y no guardan relación con las propiedades de estas. Esto es cuestionado y se da el primer paso hacia la comprensión de la forma como los cursos de acción política contribuyen a formar las preferencias y no sólo sirven a la organización de intereses previamente fijados. Desde allí, en un segundo paso, se va a las instituciones para explicar la brecha entre intenciones y resultados; pero también podríamos tomar el camino de los sistemas diferenciados.

Lo que solemos ver como falta de correspondencia entre la intención de los actores y los procesos y resultados es también expresión de las distintas versiones sistema/entorno que en forma recursiva el sistema produce como oportunidades de escoger ante eventos y problemas para los cuales el sistema global de la sociedad no está en capacidad de producir las respuestas. Es la *integración temporal* entre subsistemas que con sus funciones necesarias logran ajustar sus concernientes perspectivas sistema/entorno, y así enfrentar la contingencia. En este marco, *la intención* de los actores puede ser examinada como parte de la orientación de los subsistemas a través de sus funciones respecto al sistema de la sociedad, y *los procesos y resultados* como parte de la comunicación entre subsistemas a través de prestaciones que crean funciones especiales para la producción de respuestas selectivas. *Las posibilidades de escoger tienen que ver con la integración temporal de subsistemas*. Las múltiples perspectivas a través de las cuales se procesan los eventos y problemas no pueden ser apreciadas como un producto azaroso, sino como consecuencia de interacciones de distintas versiones especializadas que crean expectativas estables entre problemas, soluciones y responsables. Entendiendo, claro, que estas interacciones no pueden separarse demasiado de la identidad original del sistema de la sociedad que es la que garantiza la constitución de los subsistemas y la comunicación entre ellos.

DIFERENCIACIÓN SISTÉMICA Y ELECCIÓN RACIONAL

El enfoque sistémico, dentro de la aproximación que acabamos de esbozar, nos facilita la comprensión de las conductas racionalizadoras –en las que el individuo escoge la alternativa que le reporta mayor utilidad– sin dejarnos atraer por la comodidad de las interpretaciones que incorporan grados de reduccionismo. Estos grados se ven, del lado teórico de la política, cuando se admiten las preferencias como dadas y estables, y se acepta un orden de consecuencia entre la intención de hacer algo y las consecuencias de esa intención; desde el ángulo de los supuestos conductuales de preferencia del enfoque económico, cuando distingue a la solución competitiva eficiente como la vía para maximizar el beneficio de las partes que intervienen en el intercambio. No podemos escapar, sin embargo, a la *elección racional*; hecho que explica su privilegiada ubicación tanto en el campo de la economía como en el de la ciencia política. Algo hemos avanzado en esta explicación siguiendo a March y Olsen en la idea que resalta que las preferencias no son exógenas al proceso de tomar decisiones (en ocasiones es la decisión la que aclara lo que se quiere); y sabemos también que la escasez de recursos de tiempo e información limitan los procesos de decisión, restringiendo, por consiguiente, la racionalidad de la elección y acentuando el comportamiento subjetivo de los actores. Pero es claro que cuando los agentes y los individuos hacen una elección se enfrentan a distintas alternativas y responden a incentivos sobre los costos y beneficios que le reporta cada alternativa evaluada. La elección racional puede ser, y de hecho es, afectada por las restricciones de información y cálculo, por el marco institucional, por las elecciones de otros agentes y por impedimentos de los costos de negociación. Hay suficiente evidencia de elementos que limitan la conducta maximizadora. Ahora, si los agentes deben resolver la disyuntiva que se les presenta ante las alternativas de elección, y sus deseos y necesidades están, como es común que ocurra, por encima de los medios y recursos para satisfacerlos, tendrán que elegir sacrificando la siguiente mejor alternativa; es decir, tendrán que incurrir en un costo de oportunidad. Y si además se supone que su conducta responde a incentivos porque preferirán aquella alternativa en la que los beneficios son superiores a los costos, no queda duda de que las posibilidades de escoger presumen un comportamiento racional. Igual significación tiene –sobre todo si se trata de decisiones sociales o políticas– el proceso de identificación del *conjunto de*

oportunidades, el cual nos pone en el centro de la escogencia indicándonos las circunstancias que acotan o restringen nuestras decisiones, y presentándonos las opciones que se nos ofrecen y ante las cuales realmente podemos elegir. Se trata de identificar oportunidades porque ellas no se muestran como un horizonte abierto que pone a la disposición un mundo amplio de opciones, sino de aquellas que, de acuerdo a las capacidades de los agentes y de las restricciones de información, de tiempo o presupuestarias, se enmarcan dentro de sus posibilidades de elección. Esta premisa básica de los economistas, así como la conducta de los agentes ante los incentivos que les proporcionan la alternativa que mejor responde a sus expectativas de utilidad, nos abren el camino para tratar de demandar algo al enfoque sistémico sobre este asunto de la elección racional.

Ya hemos incorporado algunos de los puntos de vista que revisan las bases en la cual se sustenta el cálculo racional. Una respuesta inicial –que consideramos en su momento pertinente en el análisis de las sociedades aumentadas en su diferenciación e individualización– tuvimos oportunidad de esbozarla desde la perspectiva de la *distribución temporal*. Su pertinencia puede estar en que ante el repliegue de la política y la renuncia de la sociedad a una jerarquía fija que le dé preeminencia a una función en particular (sea la política, el derecho o la economía), el orden consecuente que ve los resultados y procesos como una derivación de la intención cede su lugar a nexos más complejos en los que los flujos de problemas, soluciones y participantes se ven afectados por la oportunidad de escoger; vale decir, por la disponibilidad temporal de estos elementos constituyentes de la decisión. Si agregamos el aporte que hemos pretendido hacer a la «distribución temporal» entendiéndola como parte de la integración temporal de los subsistemas a través de sus funciones, y de la comunicación entre subsistemas mediante sus prestaciones, podemos captar mucho mejor la pertinencia del enfoque temporal. La segunda respuesta nos llega a través del modelo institucional o, para ser más rigurosos, del neoinstitucionalismo. Tendremos la oportunidad de abordar un poco más en detalle esta corriente. Por lo pronto será suficiente con reseñar que los alcances de las acciones racionales de individuos y grupos pueden determinarse a partir de «los contextos institucionales que las restringen, o en presencia de conflictos distributivos, es decir, cuando existen obligaciones institucionales (normas y regulaciones) fijadas, vigiladas y obligadas a cumplir por el Estado o la sociedad y/o cuando otros individuos y grupos buscan realizar sus propias

metas» (Ayala, 1999:113). Es claro, entonces, que las reglas de juego inciden en la oportunidad de escoger y moldean los incentivos de los agentes en el momento de la escogencia.

Hechas estas dos acotaciones a modo de fijación de ideas, nos puede quedar aún la imagen de que tales objeciones y revisiones no logran revelar los motivos por los cuales los individuos y organizaciones muestran conductas relativamente consistentes. Intentando una aproximación a la elección racional desde la perspectiva de la diferenciación sistémica, se nos abre la oportunidad para examinar el *conjunto de oportunidades* que demarcan la posibilidad de escoger y los *incentivos* que ofrece la alternativa que mejor se ajusta a las expectativas de utilidad de los agentes. Esto nos lleva al carácter ordenador del sistema de la sociedad y al tema de la autorreflexión, que alude a la identidad de los sistemas.

REDUCCIÓN DE LA COMPLEJIDAD Y EXPECTATIVAS ESTABLES

Digamos de entrada que en las sociedades modernas con su evolución hacia la diferenciación de funciones, la función de utilidad o de preferencias maximizadoras es consustancial a la solución de problemas específicos que son abordados desde sistemas parciales que dan a su función la primacía respecto a su relación con otros sistemas. Si no se puede establecer una jerarquía fija que diga que la política es más importante que la economía, o que esta es más importante que el derecho, es porque de hecho se producen escogencias en el marco de funciones necesarias que deben ser realizadas en atención a la complejidad del sistema social. Las elecciones que se hacen comportan un nivel de racionalidad porque la función es consustancial a procesos comunicativos e interactivos entre sistemas parciales que multiplican, mediante la reproducción y la selección, las versiones especiales de la identidad original del sistema de la sociedad. «Las sociedades (al menos las modernas) pueden presuponer un mundo infinito, y a partir de él crear un entorno interno dinámico y altamente contingente, pero a pesar de todo ya domesticado, que sirve como condición para el desarrollo de futuros sistemas sociales» (Luhmann, 1998a:73). Si bien los hechos y eventos presentan al mundo como inabarcable y, por tanto, las escogencias y acciones no responden a un orden consecuente en el que los resultados se derivan de la intención, nos resulta difícil imaginarnos un proceso de aseguramiento de

la capacidad selectiva de la sociedad sin que esté apoyado en expectativas estables. El entorno interno dinámico y altamente contingente, que es la forma recursiva como el sistema se va reproduciendo y diferenciando para atender de manera selectiva las relaciones con el entorno de la sociedad, es también el «conjunto de oportunidades» que limitan las posibilidades de escogencia de los sistemas parciales. Dicho de otra manera: cuando el sistema de la sociedad premodela y ordena la complejidad de los entornos externos e internos, crea el «conjunto de oportunidades» para que los subsistemas puedan apoyar su selectividad.⁴⁹ La posibilidad que tienen los sistemas parciales mediante la diferenciación funcional –y de las organizaciones especializadas que se van creando por el mismo mecanismo– de regular la contingencia, es, al parecer, una forma de elección racional porque muestra comportamientos relativamente consistentes con la identidad original del sistema global de la sociedad.

Siguiendo el análisis que hace José Almaraz (1997) del pensamiento de Luhmann sobre la constitución sistémica, nos encontramos con otros desarrollos conceptuales que ayudan a entender esas conductas relativamente consistentes de los sistemas y de los agentes. Hay diferentes sistemas sociales a través de los cuales se puede ver la evolución de la sociedad, pero también la complejidad de una realidad social en la que los diferentes tipos de sistemas sociales pueden desarrollar selecciones y decisiones. Dependiendo de sus formas de autoselección y del establecimiento de sus límites, se pueden distinguir –según los desarrollos de Luhmann– tres tipos de sistemas sociales. Los *sistemas de interacción* son los que se producen por la percepción mutua entre personas presentes; su autoselección y sus límites vienen del hecho de «estar presente»; quien no está presente no pertenece al sistema. Los *sistemas de organización* se constituyen a través de la selección de miembros que persiguen un determinado objetivo; y mantienen su calidad de miembros, así como su motivación, alrededor de

⁴⁹ Nos podemos explicar mejor si nos apoyamos directamente en el pensamiento de Luhmann (1998a:73, 74): «La principal función del sistema global de la sociedad (...) consiste en un simultáneo aumentar y reducir (o sea: proveer un acceso premodelado y ordenado a) la complejidad de los entornos externos e internos, de tal manera que los subsistemas menores encuentren subestructuras suficientes para apoyar su selectividad creciente o sus aumentadas libertades. Este proceso continúa en el plano de los subsistemas. El mismo mecanismo se repite y crea organizaciones altamente especializadas y formas de interacción. Las vivencias y acciones que tienen lugar en una sociedad así deben apoyarse siempre sobre una compleja red de límites selectivos, que reducen las contingencias abiertas sin eliminarlas».

condiciones específicas como reglas, estructura organizativa y canales de comunicación. El *sistema societario* o *sociedad*, que no es la suma de todas las interacciones, no se constituye ni en el hecho de estar presente ni en las condiciones y restricciones organizativas, sino a partir de la capacidad de comunicación entre ausentes, «de forma que sus límites están donde acaba su capacidad de acceso a otros y la comprensibilidad de la comunicación» (Almaraz, 1997:63, 64).

El conjunto de selecciones y decisiones que pueden desarrollar los tipos de sistemas sociales –los cuales se diferencian claramente en la sociedad moderna y en las que se hace más difícil la mediación entre ellos– pueden implicarse; haciendo que los sistemas más amplios sirvan de ambiente ordenado y garanticen las condiciones de constitución de los sistemas de interacción y de organización. En el plano en el que hemos querido traer esta muy concisa distinción entre sistemas sociales, creemos oportuno llamar la atención sobre las *expectativas estables*. Estas son, a nuestro modo de ver, formas de racionalización de conductas relativamente consistentes de individuos y organizaciones en el campo de la constitución de sistemas y se ubican, algunas de ellas, en ámbitos no propiamente institucionales. Los sistemas sociales, en su memoria e identidad, constituyen su estructura haciendo esperable un determinado tipo de interacción o, más bien, estrechando los márgenes de posibilidades dentro de los cuales pueden ser esperables determinadas expectativas. «El sentido de una estructura en un sistema interactivo no es otro que el de reducir las alternativas a un perfil relativamente homogéneo» (ibíd., p. 66). Debe tenerse en cuenta que lo problemático de una expectativa no es tanto su cumplimiento regular sino la frustración; por lo que una estructura debe acertar también en los mecanismos que puedan prever los comportamientos en caso de frustración de expectativas. Estos mecanismos, que buscan ajustar lo que se aguarda con respecto a la realidad, se presentan de dos formas: la *expectativa cognitiva* que ofrece la opción de ajustar la expectativa frustrada adaptándola a la realidad adversa mediante un proceso de aprendizaje; y, la *expectativa normativa* que busca, mediante la amenaza o la potestad de aplicar sanciones, mantener frente a la realidad el alcance y la significación de la expectativa.⁵⁰

⁵⁰ Un examen más amplio acerca de las expectativas cognitivas y normativas dentro de los aportes teóricos de Niklas Luhmann sobre la constitución sistémica se encuentra en este trabajo de Almaraz (1997:65-67).

La manifestación predominante de un estilo de expectativas cognitivas es, al parecer, característico de las sociedades avanzadas; en particular si se asume, como resulta plausible, que la manera de concebir a la sociedad hoy es a partir de una teoría de la sociedad mundial.⁵¹ De Luhmann proviene la afirmación según la cual la sociedad mundial constituye para todos una unidad real del horizonte de expectativas; y en el marco de esa sociedad mundial se da el predominio de expectativas cognitivas, adaptativas, tendientes al aprendizaje, mientras retroceden las expectativas normativas y moralizadoras.⁵² Veamos, en forma de extracto, estas ideas que, además de resultar pertinentes en el marco general de esta disertación, nos sirven de ayuda para fijar posición sobre los comportamientos y las expectativas.

La economía, la ciencia y la técnica definen hoy la problemática mundial. Pero la economía, la ciencia y la técnica descansan hoy sobre un estilo cognitivo de expectativas. En consecuencia, absorberán los riesgos de la frustración de expectativas no a través de la persistencia que es propia de la institucionalización de las expectativas normativas, sino a través de estrategias de aprendizaje. Las expectativas cognitivas son más difíciles de institucionalizar porque no implican *a priori* cómo el sujeto ha de modificar su estrategia en caso de su frustración. Exigen la presencia de abundantes recursos y posibilidades de sustitución. Pero los recursos disponibles en mercados, organización, teorías, modelos y planes facilitan una orientación de estilo cognitivo. ¿Va a suceder así? Luhmann no lo asegura, pero afirma que la función cognitiva exigirá una mayor diferenciación y especialización de los sistemas. (Ibíd.).

⁵¹ Almaraz nos presenta la perspectiva de Luhmann sobre la sociedad mundial y el tema de las expectativas, hilvanando algunas ideas que vale la pena dejar aquí como soporte de esta discusión. Dice, a propósito de las posibilidades de interacción a nivel mundial, lo siguiente: «Se dispone de un conocimiento adecuado y progresivo de los hechos y de las condiciones de interacción de todos los hombres. El conocimiento científico se ha propagado universalmente. La tecnología, la investigación, funcionan en una red mundial de comunicación. Pero la sociedad mundial no se constituye por el hecho de que las personas puedan entrar en contacto por encima de las distancias, sino porque ha aparecido un horizonte mundial unitario en todos los niveles de la constitución intersubjetiva de expectativas» (ibíd., p. 76).

⁵² Esta afirmación es recogida por el propio Almaraz, y complementada por la cita siguiente: «En la vieja tradición europea el concepto ético/político de sociedad se debía a que la evolución social se había apoyado sobre mecanismos normativos tales como símbolos, religión, derecho y política. No parece que las posibilidades de éxito de la sociedad global vayan a fundarse sobre los fundamentos tradicionales de las antiguas sociedades regionales. Luhmann duda de que esta base vaya a ser el derecho o la política. Es más probable un desplazamiento de la primacía evolutiva y funcional hacia otros sistemas de la sociedad» (ibíd.).

Una vez concebida la generalización de expectativas como fuente de creación de la estructura de los sistemas, resulta conveniente añadir que las expectativas pueden tener distintas identidades. Una de ellas se adquiere a partir de la *institucionalización*, la cual asegura colectivamente y en forma normativa la conducta que se debe seguir o esperar. Otras tienen una *dimensión objetiva* y dependen menos de las situaciones, y su identidad deviene de los roles o los valores. Pero también encontramos una *dimensión temporal* en su sentido de permanente, de no ocasional; esta da lugar y validez a una generalización contrafáctica de expectativas.⁵³ Hacemos este paréntesis para recordar que las expectativas, como formas de dar estructura a los sistemas sociales, reducen las alternativas a un perfil relativamente homogéneo. Además, para precisar que los márgenes dentro de los cuales se hacen esperables determinadas expectativas responden a las fuentes de identidad de las expectativas. En este sentido, los agentes muestran comportamientos relativamente consistentes cuando la «indiferencia frente a las diferencias» se alcanza a través de un proceso de reducción de la complejidad, lo que supone la generalización de las expectativas. Las distintas dimensiones de las expectativas, o de generalización de las mismas, pueden dar lugar a preferencias y escogencias cuya persistencia y consistencia responden a la existencia de reglas o de factores institucionales en general. También responden a una generalización de expectativas que se identifican a partir de la articulación organizada de intereses y de la identidad de los agentes. Igualmente, y esto merece ser destacado, por la validez de expectativas permanentes que responden, en nuestra interpretación, a preferencias y escogencias que se producen dentro de los sistemas parciales que otorgan a su función la primacía respecto a otras (que también deben ser realizadas y aspiran a tener la primacía) en el marco de las relaciones intersistémicas.

En ningún caso podemos decir que las preferencias son fijas y estables porque responden a identidades de sentido que tienen que ver con las distintas dimensiones de generalización de las expectativas. Pero si en algún caso podemos destacar la consistencia de los comportamientos, es precisamente cuando las resoluciones y voliciones de los individuos no

⁵³ Esta diferenciación, que busca ver las dimensiones a través de las cuales se reducen las expectativas a un perfil relativamente homogéneo, es tomada de Almaraz (1997:67). Es oportuno señalar que el término «generalización» se usa aquí como «indiferencia frente a las diferencias»; como simplificación y, por tanto, como reducción de la complejidad (ibíd.).

dependen tanto de lo palmario o visible que pueda ser su relación con los otros, sino de la coincidencia del horizonte de expectativas; y esta cobra mayor posibilidad con la regulación de la contingencia y de la complejidad a partir de la diferenciación y especialización de sistemas. Si entendemos que la diferenciación implica variación y producción de capacidades adaptativas, pero en un orden en el que los sistemas parciales dan preeminencia a su función, se nos hace claro ver conductas consistentes cuando el intercambio de prestaciones entre sistemas parciales lleva a problemas de elección que revelan la búsqueda de una asignación eficiente de recursos escasos entre usos alternativos. Un sistema parcial con su elección acarrea sus propios costos, pero impone costos a los otros sistemas; así el sistema de la sociedad, que sirve de ambiente ordenado para los sistemas parciales, debe preguntarse sobre lo que se espera desde el punto de vista de su identidad original, y así saber lo que se debe sacrificar para garantizarla. De esta manera, cualquiera que sea la estructura de incentivos en la que se dan las distintas funciones, cada sistema parcial opera dentro de una lógica maximizadora de las preferencias que conforman su red de agentes y organizaciones.

CAPÍTULO III

INSTITUCIONES POLÍTICAS Y REPRODUCCIÓN DE LOS SISTEMAS COMPLEJOS

Varios asuntos podemos añadir ahora para que esta aproximación a los comportamientos desde el punto de vista de la constitución sistémica deje las puertas abiertas a un campo de exploración que, nos parece, podría darle vigor al modelo racional y evitar que sea ensombrecido por los enfoques neoinstitucionales. Resulta indicado decir en este momento que «racional» toma en nuestro caso más la connotación de *racionalizar* en cuanto se refiere a la determinación y organización de procesos para hacerlos más eficaces y menos costosos, y algo menos de su significado como justificación consciente de un comportamiento. No obstante, la intención es introducir elementos catalizadores enfocados en las aportaciones actuales de la teoría de la diferenciación sistémica. El propósito es agitar un poco las aguas de los valiosos aportes de la perspectiva institucional —enfocada en la creación del consenso y en la acción colectiva— y pescar allí algunos nuevos elementos de interpretación del desempeño de la política en los sistemas complejos. Al marco de los espacios institucionalizados de la política en los que las reglas, costumbres y normas definen la conducta de los individuos, se cree conveniente agregar el enfoque de los sistemas complejos y diferenciados que, se asume, complementa y cambia nuestra visión sobre las referencias que definen tanto el comportamiento de los actores como las prácticas organizacionales.

Los asuntos que queremos añadir no son accesorios y deben quedar al menos enunciados para futuros desarrollos. El primero nos obliga a ahondar un poco en la *expectativa cognitiva* como mecanismo estructural que busca

prever los comportamientos en caso de frustración de las expectativas, y el segundo se propone introducir el carácter autorreflexivo de los sistemas como un modo de captar los comportamientos consistentes, aun dentro de la variación y la innovación de posibilidades que ofrece la diferenciación sistémica. Nuestros propósitos en este nivel reclaman igualmente una aproximación a las instituciones como formas que cumplen una función dentro de ciertos límites selectivos que responden a la reproducción de las relaciones sistema/entorno. Esto nos lleva por el campo de las instituciones políticas y su comportamiento dentro de los sistemas complejos. ¿Cómo podemos ver elementos centrales de la perspectiva institucional, tales como las rutinas y expectativas, la construcción del significado y los mecanismos de agregación e integración de la política, desde el ángulo de las funciones relevantes de los sistemas complejos? ¿Son acaso las redes de valores expresiones de formas a través de las cuales se explican las preferencias y comportamientos de los individuos en medio de instituciones marcadas por la creciente selectividad de los sistemas sociales?

INSTITUCIONES Y FUNCIONES: DOS MODOS DE VER LAS REGULARIDADES

Recordemos que los sistemas conforman su estructura estrechando los márgenes de posibilidades dentro de los cuales son esperables determinadas expectativas. Un mecanismo para ello es la *expectativa normativa* que intenta, mediante límites formales e informales, mantener frente a la contingencia la validez de la expectativa; el otro –la *expectativa cognitiva*– que permite la posibilidad de ajustar la expectativa frustrada y adaptarla a la realidad adversa mediante el aprendizaje. Con el propósito de crear un nexo, recordemos también que los sistemas societarios no se constituyen mediante la percepción mutua entre personas ni en los límites de las reglas de la organización, sino en la capacidad de comunicación entre ausentes. Ante la complejidad del entorno y de su propia complejidad interna, el sistema de la sociedad busca articular los problemas, las soluciones y las posibilidades de elección mediante la diferenciación. En el marco de esta complejidad crea un ambiente ordenado en el que se reducen las alternativas a un perfil que pueda ser descifrado y abordado desde las diferentes funciones, y que facilite anticipar las conductas que se producen cuando la frustración de las expectativas se vuelve más normal que su cumplimiento.

Estos desafíos suponen para el sistema respuestas adaptativas (expectativas cognitivas) y de aprendizaje en condiciones en las que el juego entre actores no solamente se da en situaciones que no se repiten, o si falta información sobre los demás jugadores o cuando el número de jugadores es elevado, sino que el juego se da en medio de una capacidad de comunicación entre ausentes. En una buena parte de los intercambios no se puede mantener la validez de las expectativas a través de la institucionalización; esto se sujeta al hecho de que los agentes tienen que estar preparados para la frustración y, en consecuencia, deben adaptarse y aprender.

ELECCIÓN RACIONAL, EXPECTATIVAS Y CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN

El arraigo colectivo de una expectativa a través de la institucionalización en términos de sanciones, valores y fines puede no ser suficiente para las crecientes necesidades adaptativas y de aprendizaje de los sistemas diferenciados. Igual que no es suficiente la interacción a través de la percepción mutua o de la conformidad con las reglas y canales de comunicación que se corresponden con los sistemas de organización. Entonces, las necesidades de aprendizaje y adaptación que son propias y primordiales de las expectativas cognitivas implican racionalizar los comportamientos en atención a la diversidad y afluencia de instancias y recursos, así como de las posibilidades de reemplazo y renovación. En un escenario así se puede decir que los agentes responden a incentivos a los cuales adaptan sus expectativas tendientes al aprendizaje. En situaciones en las que el sistema social propicia una comunicación entre ausentes, los agentes desarrollan sus estrategias de aprendizaje en dirección a racionalizar sus elecciones. En este sentido, atienden a los incentivos que les proporcionan sus expectativas cognitivas que, si bien implican riesgos y se hace difícil identificar y confirmar los resultados esperados, les ofrecen la mayor capacidad de adaptación. Esta capacidad de adaptación es posible con la cognición de dos campos que les permiten prever el conjunto de oportunidades. Uno le lleva a reconocer los costos y beneficios incorporados a las alternativas disponibles; dándole así mayores posibilidades de sustitución. El otro es el papel de los mercados, en el que los agentes responden a los incentivos que son estimados a partir de los precios, permitiéndoles estrategias de

aprendizaje a partir de la evaluación de los costos y beneficios potenciales que suponen las oportunidades de escoger.

Este punto amerita dos acotaciones. La primera se propone resaltar que las estrategias que llevan a racionalizar la escogencia de los agentes no se reducen al campo económico, sino que están presentes en las decisiones que deben afrontar alternativas en el campo político y social, así como de la escogencia pública.⁵⁴ La segunda nos lleva a precisar que las posibilidades de sustitución no son totalmente abiertas, sino que se ajustan a los procesos de reproducción del sistema de la sociedad. Las posibilidades de sustitución son la disponibilidad de opciones para la elección o la variación (incremento de la selectividad) que ofrece la diferenciación sistémica. Desde esta perspectiva de elección racional –que busca explicar las expectativas de utilidad desde la dinámica de los sistemas complejos– podrían ser abordados y comprendidos distintos asuntos como la identificación del conjunto de oportunidades derivadas de las necesidades de reproducción de los sistemas; los costos de negociación como manifestación de las prestaciones entre sistemas; y, la alteración de los costos a partir de las posibilidades de sustitución que ofrecen las expectativas cognitivas, las cuales se ajustan a las estructuras que se crean en los procesos de constitución de los sistemas.

CONDUCTAS CONSISTENTES Y AUTORREFLEXIÓN

El otro asunto que ofrecimos tratar está relacionado con la posibilidad de captar comportamientos consistentes partiendo del carácter autorreflexivo de los sistemas. Antes de considerarlo como parte de los elementos que dan consistencia a las conductas en el marco de los sistemas diferenciados, agreguemos algunos aspectos que nos permitan transmitir una visión adecuada de este otro concepto de Niklas Luhmann.⁵⁵

⁵⁴ Sobre este último particular vale la pena tomar este comentario de Ayala Espino (1999:111): «Las elecciones de organizaciones no lucrativas y el gobierno reflejan incentivos distintos de los de organizaciones privadas; los incentivos tienen que ver con el cumplimiento de objetivos sociales, sin que esto signifique hacer caso omiso de los precios, los costos y la racionalidad económica, pero la eficiencia se contrasta con el desempeño social y político de estas organizaciones». También plantea algunas preguntas para explicar el significado que tiene la conducta racional en distintos campos: ¿cómo se eligen los programas de gasto? ¿Cómo se decide qué tipo de impuestos cobrar en la economía? ¿cómo eligen los electores entre programas de educación y salud? ¿Cómo se comportan los contribuyentes frente a los impuestos? (ibíd., p. 106).

⁵⁵ Nos apoyaremos para ello en breves acotaciones realizadas a partir de Rodríguez Mansilla, 1997.

- Es preciso tener presente que el enfoque teórico sobre el cual pretendemos fundar nuestra exposición no supone que lo observado se expresa como algo dado que se explica por alguna necesidad lógica u ontológica; por el contrario puede ser comprendido a partir de lo contingente, por lo que pudo haber sido y no fue. En términos de Luhmann, preguntarse por las otras posibilidades (lo que pudo haber sido) implica inquirir sobre los equivalentes funcionales: los que podrían ofrecer soluciones comparables a un mismo problema. Esto nos habla de la improbabilidad de la construcción sistémica y de las condiciones que permitieron superar dicha improbabilidad para que un sistema dado pudiera tener lugar (Rodríguez Mansilla, 1997:XIII). En este sentido, cuando hemos hablado de regularidades o conductas consistentes no se pretende que haya un orden consecuente lógico que explique las preferencias y decisiones a partir de un hecho dado –tal como un problema o una necesidad–, sino ver la forma como fue superada la improbabilidad.
- El otro aspecto nos conecta con el concepto de autorreferencia. «Un sistema puede denominarse autorreferente cuando él mismo constituye los elementos que le dan forma como unidades de función, y en cuanto todas las relaciones entre estos elementos van acompañadas de una indicación hacia esta autoconstitución» (Luhmann, 1997a:90, 91). Ante esta complejidad conceptual que llevaría tiempo comprender y explicar, sólo creemos conveniente hacer dos señalamientos. La condición de la reproducción autorreferencial –o reproducción permanente de la autoconstitución– es que se sinteticen y utilicen los elementos en cuanto unidad. «Que una unidad pueda garantizar su utilización, su reproducción y su capacidad de conexión implica que sea una unidad que –a su vez– se encuentre autorreferencialmente construida» (Rodríguez Mansilla, 1997:XXVII). Lo otro es que para que los sistemas puedan reproducirse, los elementos en cuanto unidad deben tener significado para sí mismos, es decir introducir el tema de su identidad a través de la reflexión.
- Un tercer aspecto a considerar previamente es que los sistemas autorreferentes poseen un ámbito determinado de comunicaciones y de operaciones que limitan su entorno y reducen la complejidad de un modo especializado (Izuzquiza, 1997:25). La *comunicación* es para

Luhmann un proceso de selecciones en el que aun no siendo racionalizadas y consensuales las comunicaciones, estas contribuyen para que el sistema autogenera sus propios elementos constituyentes. Recordemos que una sociedad diferenciada se compone de diferentes sistemas parciales (economía, religión, política, etc.) que son en realidad ámbitos de comunicación; «cada uno de estos sistemas sociales especializa el ámbito de sus comunicaciones y de sus selecciones de modo que resuelve, cada uno de ellos, un determinado segmento de complejidad, contribuyendo a que la sociedad pueda resolver los problemas que se le enfrentan» (ibíd., p. 28).

Dicho esto quedan agregados los aspectos que ayudan a percibir mejor el alcance del concepto de autorreflexión, que es definitivamente importante a los fines de comprender que las operaciones del sistema en respuesta a una realidad contingente no deben hacer suponer que la improbabilidad en la construcción sistémica sea el producto de una interacción azarosa de problemas y soluciones. Acerquémonos a este concepto recobrando la argumentación que nos lleva a entender que con la diferenciación del sistema de la sociedad, los subsistemas adquieren relevancia cumpliendo una función específica; para lo cual requieren hacerse operativamente autónomos. Por importante que pueda ser una función específica –sobre todo en el sentido de que se considere su primacía social en unas circunstancias determinadas– no es plausible esperar que cumpla una función integradora que pueda comprender y asimilar todas las variaciones posibles sistema/entorno a que dan lugar los sistemas diferenciados funcionalmente. Ya sabemos que con la diferenciación se producen distintas versiones internas de las relaciones del sistema de la sociedad con el entorno. Estas versiones, que son maneras de dar diversos significados a los problemas y eventos, producen un incremento de la selectividad; lo que equivale a decir: para ampliar la capacidad de escogencia. Para hacer valer su relevancia, que deviene de su específica función y de su autonomía operativa, los subsistemas orientan su capacidad selectiva en dirección a tres distintas referencias sistémicas.⁵⁶ Deben ubicarse, en sentido referencial y comunicacional, en el plano del sistema de la sociedad, en el plano de las relaciones entre sistemas parciales y en el plano de su propia identidad. Es este último el de la autorreflexión. Mediante

⁵⁶ Ya hemos comentado estas referencias siguiendo el punto de vista de Luhmann (1998a). Ver nota 47.

esta referencia, el sistema (o subsistema) busca resolver los problemas de continuidad y discontinuidad. Sus interacciones y sus propias comunicaciones frente a los eventos del entorno exigen un mecanismo que le permita al sistema volver sobre la concepción de su propia identidad, y reconstruir su historia pasada como forma de garantizar su supervivencia. La solución de los problemas de continuidad y discontinuidad «requiere una historia sistémica que pueda ser reconstruida como una exploración de conceptos, problemas, soluciones e idealizaciones» (Luhmann, 1998a:81).

Pensado dentro de estos parámetros, la consistencia que podamos hallar en buena parte de la conducta de las organizaciones y de los sistemas responde, justamente, a esa historia acumulada, a esa capacidad autorreflexiva. Tomando como referencia al sistema político es fácil imaginar que el mismo tiene una relevancia funcional (diálogo social); que orienta sus operaciones hacia otros subsistemas (por ejemplo en la *mediación* en un problema de costos y salarios); y que se orienta hacia sí mismo *reflexionando* sobre el alcance de esa mediación (eficacia y legitimidad del mecanismo corporativo para solucionar un problema de costos y salarios). Debe tenerse claro que la historia que puede ser acumulada como base de la autorreflexión es posible en la medida que el sistema de la sociedad le aporta a los subsistemas (en este caso al sistema político) una perspectiva específica de las relaciones sistema/entorno. De tal manera que para el sistema político la reflexión sobre el alcance de la *mediación* (siguiendo el mismo ejemplo) está «sujeta» a la forma como el sistema de la sociedad, mediante la diferenciación, ha procesado o busca procesar sus relaciones con el entorno en asuntos tales como la estabilidad del mercado de trabajo y/o los costos de los despidos; o como la inflación, la presión fiscal y/o la pérdida de competitividad de la economía.

Desde esta posición podemos seguir pensando en la «distribución temporal» de problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección como una coincidencia temporal que tiene su origen en las operaciones selectivas de los sistemas parciales en el marco de las referencias sistémicas; en particular en su orientación autorreflexiva. Esta orientación podría ser considerada como un equivalente del papel que cumplen las instituciones, pero aunque esto parece cierto, no son sustituibles entre sí como modos de explicación. Esto por varias razones:

Neoinstitucionalismo	Diferenciación sistémica
1. La posibilidad reflexiva (reducir la incertidumbre) viene del conjunto de reglas (formales e informales).	1. La posibilidad reflexiva viene del reforzamiento de su identidad para resolver problemas de continuidad y discontinuidad del sistema (o subsistema).
2. La explicación de la consistencia en las conductas viene de los contextos institucionales (normas, rutinas, convenciones, o creencias, códigos, etc.).	2. En esta perspectiva los comportamientos consistentes se entienden a partir de lo que hizo probable la construcción sistémica, o sea de los mecanismos de reproducción y selección que tienen su origen en la función de la diferenciación.
3. Los costos se explican como consecuencia de la estructura de incentivos propiciada por el contexto institucional.	3. En los sistemas diferenciados los costos son consecuencia de las energías e impulsos que ejecutan los subsistemas —a través del intercambio de prestaciones— para lograr ajustar sus concernientes perspectivas sistema/entorno.
4. El «conjunto de oportunidades» es determinado por las instituciones, y es aprovechado por las organizaciones.	4. Es la forma recursiva como el sistema se va reproduciendo y diferenciando lo que crea el conjunto de oportunidades, y esta reproducción posibilita el aprovechamiento de esas oportunidades a través de los sistemas parciales.

INSTITUCIONES POLÍTICAS Y LAS REFERENCIAS SISTÉMICAS

Recordando que estamos inmersos en el campo de la articulación colectiva —marco dentro del cual intentamos analizar el vínculo político y acción colectiva—, surgen dos asuntos que merecen atención: la conformación de la política a través de la construcción del significado, y el papel de las instituciones agregativas e integrativas en la acción colectiva. Con estos nuevos elementos retomaremos luego la discusión de los costos de negociación y los determinantes de las escogencias; y también la que se refiere al desempeño político.

Las instituciones políticas son esenciales para la determinación de la continuidad y discontinuidad de la vida política, y también respecto a las políticas públicas. La política es influida por la estructura institucional en

la cual se desenvuelve, y no sólo puede ser explicada por la competencia racional o por la coincidencia temporal que pueda darse entre problemas, soluciones y oportunidades de elección. Digamos sólo de paso, y a los efectos de establecer un nexo con el enfoque sistémico, que las instituciones incrementan su capacidad reduciendo su alcance; no todo se puede atender de inmediato; unas cosas se dan por sentadas al decidir otras (March y Olsen, 1997:63). Estas características o formas de simplificación –que son a nuestro parecer formas de diferenciación y selección de la reproducción de sistemas complejos– tienen consecuencias políticas. Hacen atraer la atención sobre cómo evolucionan los intereses y las preferencias en el marco de la acción institucional. «Por tanto, sin negar la importancia del contexto social de la política ni los motivos de los actores individuales, el análisis institucional propone un papel más independiente para las instituciones políticas» (ibíd., p. 64). No debe suponerse, en este sentido, que la coherencia y la autonomía que puedan llegar a tener las instituciones les viene de su condición de actores políticos. Si de hecho es problemático imputarle al individuo una inteligencia coherente en el desenlace de sus intereses y expectativas, mucho más complicado será hacerlo con las instituciones. Por eso se acude a una respuesta pragmática según la cual la coherencia de las instituciones suele ser lo suficientemente sustancial como para justificar la actuación coherente de una comunidad (ibíd.). Nuestra interpretación es menos pragmática y se aproxima a la idea de la capacidad de los sistemas complejos para incrementar la selectividad, la cual aumenta con la complejidad de los entornos externos e internos del sistema global de la sociedad. Las instituciones, igual que las organizaciones, son formas especializadas que cumplen una función dentro de ciertos límites selectivos que garantizan la reproducción del conjunto del sistema; creando, incluso, expectativas probables aun en casos cuando las circunstancias puedan indicar que son improbables desde el punto de vista evolutivo.⁵⁷

⁵⁷ Cuando Luhmann se refiere a la función de diferenciación sistémica, descrita como un incremento de selectividad, es decir como incremento de las disponibilidades para la variación o la elección, nos conduce a la siguiente idea: «Las vivencias y acciones que tienen lugar en una sociedad así [donde los subsistemas y las organizaciones pueden apoyar su selectividad y aumentar su independencia] deben apoyarse siempre sobre una compleja red de límites selectivos, que reducen las contingencias abiertas sin eliminarlas. Tales estructuras hacen altamente probables expectativas variadas y acciones en la situación presente, incluso cuando son altamente improbables desde el punto de vista evolutivo» (1998a:74).

RUTINAS O EXPECTATIVAS: LAS INSTITUCIONES Y LAS REFERENCIAS FUNCIONALES

Igual que en el campo de las organizaciones, en las instituciones políticas los comportamientos están delimitados por procedimientos estándar. Esto supone que buena parte de los comportamientos individuales quedan restringidos, mediante reglas, al repertorio de procedimientos institucionales. «Las reglas pueden reflejar sutiles lecciones de experiencia acumulativa, en tanto que el proceso mediante el cual se determinan y se aplican las reglas apropiadas implica elevados niveles de inteligencia, discurso y deliberación humanos» (March y Olsen, 1997:68). Es importante señalar en este punto —con el fin de adelantar algunos elementos que puedan ayudar más adelante a la comprensión del «desempeño político»— que en criterios de March y Olsen las reglas significan rutinas y procedimientos, así como creencias, conocimientos y códigos que apoyan o contradicen esas rutinas. Las reglas pueden ser de *procedimiento* cuando se especifica un proceso que debe seguirse; de *decisión* cuando se determinan criterios para la transformación de insumos en productos; de *evaluación* que consideran y valoran los resultados. También pueden regular asuntos de autoridad y responsabilidad, como de manejo de información.⁵⁸

La preeminencia de las reglas y su acatamiento tienen importantes implicaciones para la comprensión de la política y en el diseño de las instituciones políticas. Puntualizan March y Olsen que la personalidad individual y la voluntad de los actores es menos importante que las tradiciones históricas (tal como se registran en un conjunto determinado de reglas); que es menos importante el cálculo costos y beneficios políticos que los de identidad y apropiación; que es más importante el aprendizaje, tal como se registra en las normas y rutinas, que las expectativas para el futuro (ibíd., p. 91).

⁵⁸ Las reglas estipulan las vías para acceder a las instituciones, los cambios de estas; así como las formas de seleccionar sus procedimientos. «Pueden especificar quién tiene acceso y a qué clase de instituciones o palestras y en qué condiciones, incluyendo los derechos de la oposición política; al igual que regular los tiempos adecuados para decir o hacer tales o cuáles cosas a través de la fijación de toda clase de límites o imponiendo circunstancias especiales en las que no se pueden hacer ni decir ciertas cosas. Del mismo modo pueden regular el cambio de reglas. Hasta cierto punto estas se hallan codificadas, pero tal codificación a menudo es incompleta. Con frecuencia se muestran inconsistentes. Como resultado, ninguna regla específica se cumple de manera automática» (March y Olsen, 1997:68).

En este punto cabría abrir una discusión, pero de alguna manera ya fue allanada cuando nos enfocamos en la autonomía de los subsistemas y sus orientaciones hacia distintas referencias sistémicas. Sólo recordemos que los sistemas parciales pueden orientar sus operaciones hacia otros sistemas parciales (dentro del entorno interno de la sociedad), dando lugar a que cada sector social (por ejemplo el económico) reciba atención de otros sectores (por ejemplo el político o el educativo) a través de aportaciones (*input*), o de atención a ellos creando productos (*output*) en forma de prestaciones. Esto nos lleva a ver que –además de la autorreflexión que hace a los sectores reconstruir su pasado haciéndolos volver sobre su propia identidad– las orientaciones en términos de prestaciones, por estar inscritas en una relación medio/fines, dan prioridad al futuro. La función específica que da relevancia a un sector (presente), así como su autorreflexión (pasado) y sus prestaciones (futuro) no se excluyen entre sí; pero, como dice Luhmann, separan los horizontes temporales e introduce tensión en la integración temporal de la sociedad. «El presente, entonces, asume la específica función de mediar entre muy disímiles estados pasados y futuros» (1998a:82).

Si acogemos esta perspectiva podemos asimilar mejor el ventajoso aporte del neoinstitucionalismo a la ciencia política. En particular porque nos podría ayudar a llenar las ausencias que se perciben entre, por una parte, la adecuación institucional de las acciones a las situaciones a través de reglas y rutinas, y, por otra, la observación que destaca que, a pesar de significar orden, el conjunto de reglas originan potenciales conflictos y ambigüedades, así como más divergencia que estandarización. Creemos ver, en este sentido, que si bien las instituciones incorporan identidades y visiones de mundo individuales y colectivas, limitando así las prioridades y las percepciones, las ambigüedades y tensiones que producen podrían encontrar explicación en las disímiles temporalidades que tienen lugar dentro de patrones de alta diferenciación funcional de la sociedad que busca reducir la complejidad interna mediante operaciones selectivas.

Para referirnos a continuación a la construcción del significado, conviene puntualizar que la conformidad con las reglas parte de un tipo de acuerdo, contractual e implícito, que regula la actuación y el reconocimiento. En general las reglas no suponen la celebración voluntaria de un contrato, y «se construyen y elaboran mediante una exploración de la naturaleza de las cosas, las ideas propias y las imágenes personales e institucionales» (March y Olsen, 1997:69).

LA CONSTRUCCIÓN DEL SIGNIFICADO Y LA IDENTIDAD DE LOS SISTEMAS SOCIALES

Agrega un aspecto central al papel de las instituciones. Ya sabemos que los actores enmarcan sus comportamientos con referencia a reglas y costumbres; que las rutinas disponen las pautas para dar un sentido de orden a la política. Además, las instituciones dan forma a la política a través de la construcción del significado. ¿Cómo los individuos atribuyen significado y procuran dar explicaciones del mundo? ¿Cómo se forman y cambian en las instituciones las creencias y normas que las caracterizan? Así entran March y Olsen en el análisis de la construcción del significado en el seno de las instituciones políticas. Básicamente se trata primero de «la comprensión del mundo». Lo segundo es cómo se abre camino la interpretación de la realidad.

Las orientaciones de construcción de significado están representadas por un amplio abanico de figuras y facetas.⁵⁹ Sólo veamos las derivaciones que se obtienen del análisis que March y Olsen hacen de estas figuras. Reafirman, de partida, su punto de vista acerca de que los valores y las preferencias de los actores políticos no son exógenos respecto a las instituciones, sino que se desarrollan en su seno. Luego se resalta que el impulso de las preferencias y las creencias acentúan el papel de las instituciones, las cuales vigorizan y refuerzan las estructuras de valores y conocimientos preexistentes. No obstante, lo más importante a destacar está en la forma de diferenciar entre las creencias sobre lo que alguien «ve» y las creencias sobre lo que «le gusta». Esta forma se puede emparejar con la distinción entre expectativas y preferencias. Lo que alguien «ve» incluye los modos de definir acciones y resultados, de dar crédito a visiones para comprender el mundo y elaborar nuevas interpretaciones;

⁵⁹ Una amplia gama de enfoques y autores son reseñados por March y Olsen. Sólo a modo de ilustración mencionemos algunas: los participantes en los hechos consideran la historia de manera que confirme sus creencias previas...; tienden a atribuir resultados favorables a la inteligencia de sus acciones y desfavorables a las de los demás...; a preferir aquellas cosas que les resultan alcanzables...; sobreestiman la verosimilitud de los hechos que en realidad ocurren y subestiman la de los acontecimientos que no ocurren, pero que fácilmente podrían haber ocurrido. También el significado se construye en su vínculo con el compromiso de acción; así, los individuos organizan los argumentos y la información a fin de crear y sustentar su creencia en lo razonable de la acción elegida... (1997:93).

las creencias sobre lo que «le gusta» incluye los afectos, los valores y los gustos. Se debe tener claro que el proceso para llegar a creer que algo existe o es cierto no es en esencia distinto del proceso que nos lleva a creer que algo es deseable (ibíd., pp. 94, 95). Sin embargo, es necesario precisar que los presupuestos «objetivos» del *ver* y *gustar* no determinan plenamente la interpretación de los hechos cuando hay una ambigüedad contextual.⁶⁰ De manera que los canales a través de los cuales se dan a conocer los hechos y las interpretaciones sobre los mismos, suelen oscurecer los acontecimientos. Los participantes pueden usar de distintas maneras los hechos, las metas, las promesas. «El pluralismo, la descentralización, la movilidad y la volatilidad de la atención suelen producir ambigüedad perceptiva y afectiva en la interpretación de los hechos» (ibíd., 96, 97). ¿Cómo se reafirma, entonces, el alcance interpretativo de este aspecto de la construcción de significado en cuanto elemento conformador de la política? La respuesta nos resulta algo imprecisa, pero sin duda crea elementos de indicio de grados de congruencia en la actitud observada en política. Se parte del supuesto según el cual la interpretaciones de los hechos hacen guardar cierta coherencia entre lo cognitivo y lo afectivo; más aún: «que existe interdependencia entre la organización cognitiva (esto es, la percepción de que alguien causa algo, posee algo, está cerca, etc.) y la organización de las preferencias (esto es, gustar o no de algo o de alguien)».⁶¹ Es desde esta interdependencia como se podrán mostrar diversas tendencias a la coherencia en la formación de las creencias en la política. Partiendo de esta plataforma conceptual y retomando el camino de ver y gustar, March y Olsen hacen las siguientes proposiciones sobre la formación de significados en el sistema político:

⁶⁰ «En muchos casos, el ver y el gustar están controlados por las fuerzas exógenas elementales de la realidad objetiva, las estructuras de actitudes, la realidad y las normas sociales» (ibíd., p. 96).

⁶¹ Antes de llegar a este señalamiento March y Olsen (ibíd. p. 97) nos dicen que un sistema político se asienta en individuos que se caracterizan por: a) patrones variables de interacción con los demás; b) grados variables de confianza hacia los demás; c) grados variables de integración al sistema político (se integran en la medida en que aceptan la responsabilidad ante el sistema y sienten que las actuaciones de este coinciden con las suyas o la de aquellos en quienes confía); y, d) orientaciones variables ante los acontecimientos del mundo fenoménico. Estas últimas tienen cuatro dimensiones clave: 1) la medida en que se ve el acontecimiento; 2) la medida en que este gusta; 3) la medida en que este acontecimiento es pertinente para las diferentes relaciones interpersonales; y, 4) la medida en que diferentes individuos consideran controlado un acontecimiento.

- En la medida en que se hallen integrados al sistema político, los individuos verán lo que les gusta. En la medida en que estén alienados de él, verán lo que les disgusta.⁶²
- En la medida en que estén integrados al sistema político, a los individuos les gustará lo que ven. Por lo contrario, en la medida en que estén enajenados de él, no les gustará lo que ven.⁶³
- En la medida en que confíen en otros con los que tiene contacto, los individuos gustarán de lo que gustan los demás. En la medida en que desconfíen de otros con los que estén en contacto, les disgustará aquello que gusta a los demás.⁶⁴
- En el grado en que confíen en otros con los que tienen contacto, los individuos verán lo que otros vean. En la medida en que desconfíen de aquellos con los que están en contacto, no verán lo que otros ven.⁶⁵

Para los autores, este conjunto de ideas y proposiciones que definen, mediante el ver y gustar, un medio para tantear la coherencia cognitiva y afectiva, permite indicar y explicar visiones sobre la formación de la realidad que parten de los vínculos interpersonales en un sistema político y los vínculos afectivos entre dicho sistema y los participantes en cuanto a la formación de las creencias (ibíd., p. 100). Con nuestro acercamiento, y sin pretender sustituir esta clase de vínculos, creemos necesario incorporar los intercambios con otros sistemas que, a través de sus respectivas funciones, dan motivo a comunicaciones y vínculos (prestaciones) entre sistemas parciales, donde los procesos de formación de la realidad y las creencias son el resultado de subsistemas que se orientan hacia un entorno común dentro de la sociedad. Además de que lo que «ven» y lo que «les gusta» a los individuos, no depende sólo de la confianza y de la información

⁶² «Los dispositivos selectivos elementales que usan cuando miran el mundo suelen oscurecer aquellos elementos de la realidad que no están en consonancia con actitudes previas. En lo posible, ven lo que quieren ver» (ibíd., p. 98).

⁶³ «Los individuos modifican sus percepciones no tan solo para adaptarlas a sus preferencias, sino que también modifican sus preferencias para acomodarlas a sus percepciones» (ibíd.).

⁶⁴ «En política, la mayor parte de los individuos no serán la mayoría de las veces testigos presenciales de la mayoría de los hechos importantes. Tanto lo que 'ven' como lo que 'les gusta' dependerán de las fuentes de información disponibles, de las fuentes disponibles a las que estén expuestos y, entre estas, de aquellas en que confíen» (ibíd., pp. 98, 99).

⁶⁵ «Las percepciones también se difunden a través de la red de contactos, por medio de la estructura de confianza. Los individuos (la mayor parte de las veces) tienen dificultad en ver cosas diferentes de las que ven los individuos en quienes confían» (ibíd.).

disponible en el sistema político, sino de la concepción de cada subsistema sobre su propia identidad cuando afirma la relevancia de su función especial en la sociedad.

Para los autores, se pueden hacer algunas pocas predicciones; por ejemplo: cuando en un sistema con la coherencia descrita se construye un significado, se tiende a dividir una comunidad de individuos en grupos o instituciones que comparten creencias y preferencias en el seno de los grupos, pero no con otros grupos. Si bien esta tendencia puede afirmarse desarrollando amortiguadores (como el contacto y la experiencia) que facilitan a los subgrupos crear y mantener sucesiones congruentes de creencias, también estas se pueden ver limitadas o pueden anularse y cesar cuando los mecanismos internos son vencidos por fuerzas que inducen cambios en el contacto, la confianza o las preferencias, los cuales afectan las reglas de la coherencia (ibíd.). Desde nuestro acercamiento, la manera como se conforman y cambian los valores y las preferencias de los actores en el sistema político, modificando así las reglas de la coherencia cognitiva y afectiva, pueden obedecer también a otras razones.

Primero, responden a la tensión que se produce por la introducción de disímiles temporalidades –propias de la diferenciación funcional– que hacen que las fuerzas que inducen cambios en las reglas de la coherencia en el sistema político provengan de condiciones e indicios de conductas que tienen su origen en entornos no políticos. Es decir, que cuando el sistema político pretende mantener en su interior la congruencia de creencias no puede hacerlo sin orientar sus operaciones hacia la sociedad y hacia otros sistemas parciales, por lo que se ve obligado a enfrentar disímiles estados pasados y futuros. Si, por ejemplo, pensamos en *la nación* como espacio de solidaridad y control político, tendríamos que admitir que las reglas que dieron fundamento a su coherencia cognitiva y afectiva ya no son capaces de construir un sentido, una comprensión del mundo. Sus mecanismos internos de filiación, de arraigo territorial o de mitos fundadores están siendo vencidos por fuerzas que afectan el contacto (acceder a redes más que dominar el territorio), la confianza (la debilidad de los nacionalismos) o las preferencias (se cree más en un control de entidades gestionadas y financiadas a nivel local). Pero las reglas de la coherencia también se ven afectadas por una combinación de fenómenos económicos que modifican las bases territoriales de la modernidad política; por un sistema jurídico de normas internacionales diseñadas en un marco supranacional, el cual

asienta la legitimidad política en una institucionalidad definida en ámbitos multilaterales; o, por necesidades de apertura acordes con la revolución tecnológica.

Segundo, porque además de los mecanismos (campo cognitivo) que sirven a los individuos y a los actores políticos para tener una comprensión del mundo y definir sus oportunidades de elección, la necesidad de organizar su percepción del sistema y definir sus decisiones los lleva a construir una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Esto es lo que Pierre Muller (2002:73) llama el *referencial* de la política pública. Un aspecto central de esta imagen es la relación global-sectorial, que hace que la percepción y la representación del sistema se constituyan a partir de alguna concepción acerca del lugar y del rol que corresponde a un sector considerado en la sociedad. Así, por ejemplo, la definición de una política de defensa nacional depende de la imagen y de la percepción del riesgo principal y del lugar que se pretenda atribuir al ejército; igual que en una política industrial varían las escogencias según se represente a la industria como un medio de lucha contra el desempleo o como una herramienta de competitividad (ibid., pp. 73, 74). El referencial, entonces, puede ser concebido como una construcción de significado, pero entendiendo que el proceso cognitivo que permite definir criterios se basa en la creación de referencias sistémicas. Agreguemos, sin embargo, que la alusión a lo «global» en esta imagen de la relación no debería, a nuestro modo de ver, ser figurada como «la nación» o como el estatuto que la sociedad le da a un determinado asunto, sino como un sistema social que es capaz de reproducir, a través de los sectores, distintas versiones de la relación sistema/entorno.

Dentro de esta moldura explicativa de la construcción del significado, dediquemos algunos comentarios al *componente simbólico* de interpretación de la realidad. Está ya presente en las creencias, tal y como las hemos incorporado líneas arriba, pero amerita un trato singular. No debemos suponer que los significados se organizan con el objeto de afectar las opciones –las que se derivan de la intención de las acciones políticas– y que los símbolos sólo sirven para enturbiar la política real. No debemos suponer tampoco que la política crea, confirma o modifica las interpretaciones de la vida, y que a través de ella los individuos desarrollan sus identidades y el bien público. Estas son afirmaciones de March y Olsen cuando intentan plantear algunos desafíos frente a los supuestos que dan primacía a los

resultados y en los que la escogencia se hace atendiendo a las expectativas sobre la consecución de tales resultados (1997, p. 103). En el entorno a veces imprevisible y ambiguo de la vida política, la coherencia interpretativa viene dada por los símbolos que impregnan difusamente a la política. «Estos componentes rituales, simbólicos y afirmativos de las decisiones son aspectos importantes del modo en que las instituciones desarrollan la cultura y visión comunes, que se constituyen en mecanismos primarios para la acción, control e innovación efectivos» (ibíd., p. 105). A las instituciones políticas, así como a sus organizaciones y miembros, les es perentorio transmitir a los observadores la legitimidad de sus actos. La presentación de objetivos ajustados y oportunos, igual que lo adecuado de sus actos, muestran la competencia de los actores políticos para tomar decisiones; no obstante, tales decisiones deben simbolizar las cualidades que desde el punto vista valorativo les hacen ser aceptadas; es decir la legitimidad depende, en buena medida, del significado. Este acercamiento comprimido y un tanto caprichoso que hacemos de March y Olsen nos lleva a sugerir la importancia de los símbolos en los procesos que refuerzan la identidad de los sistemas parciales (autorreflexión).

INSTITUCIONES AGREGATIVAS E INTEGRATIVAS Y FUNCIONES RELEVANTES

Este campo de análisis se enfoca en la ciencia política a partir de dos tradiciones que intentan distinguir formas de la acción colectiva y se contrastan en la idea que se tiene de la gestión política. Una tradición se orienta hacia los procesos políticos agregativos y la otra hacia los procesos políticos integradores. Ambas deberían responder acerca de qué es lo colectivo («voluntad popular») y cómo se descubre y qué hace que prevalezca lo colectivo. Los dos procesos políticos se suelen enlazar o combinar y son fundamentales en la conformación de las instituciones políticas y en las pautas que definen su actuación.⁶⁶ En el contexto de la discusión que

⁶⁶ Estas tradiciones se encuentran, de acuerdo a lo apuntado por March y Olsen (199:197), en la teoría política que contrasta entre las perspectivas comunales y contractuales de la organización social; también en la teoría clásica de la organización; en los estudios sociológicos de las instituciones; y en las discusiones sobre el papel de la psicología en la política pública.

se ha venido dando, distinguir y evaluar las instituciones políticas que se conforman a partir de las percepciones agregativas e integrativas de los procesos políticos nos servirá como vía complementaria para la penetración en tres ámbitos en los que se conjugan problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección. Estos ámbitos son: el de las orientaciones de las funciones en un marco de referencias sistémicas; el de los circuitos participativos y representativos y la construcción de una red de valores; y el referencial de la política pública.

Sobre la base de lo ya dicho acerca de los sistemas diferenciados, sabemos que los subsistemas –a los efectos de llevar a cabo su función específica y adquirir relevancia dentro del sistema de la sociedad– se orientan hacia distintas referencias sistémicas. Suponemos que cuando un subsistema crea subestructuras para mejorar su capacidad selectiva y para ello genera organizaciones especializadas y crea distintas formas de interacción, estas organizaciones y formas repiten, como consecuencia de una reproducción recursiva, el mismo trazado que usan los subsistemas para orientar sus operaciones hacia otras referencias sistémicas. De esta manera, un subsistema –desde su función específica que se alza hacia el sistema de la sociedad– usa formas agregativas e integrativas como premisas para orientar sus operaciones hacia otros subsistemas y hacia el reforzamiento de su propia identidad (autorreflexión). Y esto es válido para el sistema político, tanto como para el conjunto de los otros sistemas parciales. Una manera de ilustrar esta idea y darle un sentido práctico en cuanto que complementaria del punto de vista de las instituciones, es el esquema de la página siguiente.⁶⁷

Como se puede advertir, se trata de un esquema indicativo y a modo de ejemplo, el cual podría ser aplicado a cada subsistema partiendo de sus propios elementos. Si eso se logra, y de allí su importancia, se podrían determinar elementos de modelado político dentro de subsistemas no políticos.

⁶⁷ Este esquema ha sido elaborado tomando las representaciones que March y Olsen (ibíd., p. 197) hacen para distinguir las corrientes que en teoría política privilegian la agregación o la integración.

Prestaciones <i>input/output</i> entre subsistemas (Agregación)	Funciones relevantes	Autorreflexión (Integración)
1. La voluntad popular se descubre entre ciudadanos racionales que persiguen cada uno su propio interés.	↔	1. La voluntad popular se descubre mediante la deliberación entre ciudadanos que persiguen el interés general.
2. Se presupone un orden basado en la racionalidad y el cambio.	↔	2. Supone un orden basado en la historia, la obligación y la razón.
3. La dirección implica el corretaje de coaliciones entre intereses.	↔	3. La dirección implica tanto un fideicomisario de las tradiciones sociales y necesidades futuras como una función educativa.
4. Destacan la respuesta inmediata a los intereses usuales del pueblo.	↔	4. Presuponen una adaptación más lenta del sistema y resguardos contra las pasiones y racionalidades momentáneas.
5. Subrayan la supremacía de la voluntad mayoritaria.	↔	5. Colocan a la voluntad mayoritaria en un marco de derechos y de normas institucionales.
6. Consideran a las políticas públicas y a la asignación de recursos como resultado principal de un proceso político.	↔	6. Las políticas públicas son vistas como resultado de una forma de gobierno de propósito y confianza compartidos.

REDES DE VALORES Y LOS PROCESOS DE AGREGACIÓN E INTEGRACIÓN

Anteriormente, cuando examinamos los cambios en la representación política, dejamos registradas las adaptaciones de comportamiento de los ciudadanos a través de *redes de valores* que significaban maneras nuevas de reconocerse y de hacerse representar. Y estas redes operan en consonancia con el *circuito* representativo o participativo en el cual se incorporen. Una red de valores tiene que ver con la identificación de alternativas que llegan a motivar a una acción colectiva; pero la posibilidad de la motivación depende de la constitución de un tejido (red) de agentes generadores y operadores

que compiten, se complementan e intercambian insumos y soluciones. Parece propicio añadir la percepción institucional que se asienta en los procesos políticos agregativos e integrativos, en atención a la necesidad de explicar la configuración de los circuitos políticos y la ordenación de una red de valores.

Toda aproximación conceptual a la gestión política supone la exigencia de agregar intereses, demandas o aspiraciones individuales o grupales en función de compromisos colectivos. Al ser estos intereses discordantes, se entiende que la gestión política debe definir reglas y medios para distribuir recursos escasos de manera satisfactoria, pero sin pretender prescindir del pluralismo de intereses y valores. Por eso la agregación implica procesos de interés, de poder y de intercambio. También supone instrumentos para la agregación de intereses y deseos, adoptando criterios para una asignación eficiente que tome en cuenta tanto la dotación de recursos iniciales de los participantes, como sus preferencias (March y Olsen, 1997:199, 200). Podemos sugerir desde esta posición que los circuitos de representación política pueden ser más claramente registrados si se determinan aspectos sobre la congruencia de las preferencias con el proceso de agregación. En consecuencia, los circuitos participativos pueden ser más claramente identificados ubicando los términos en que se distribuyen las dotaciones iniciales; entre otras, las de derechos, recursos y autoridad.⁶⁸ Ciertamente es que en la habilitación de ciertos individuos para ejercer el gobierno, es decir su designación y legitimación, se requieren ciertas dotaciones iniciales que garanticen la voluntad del electorado, tales como el derecho universal al sufragio, la libertad de opinión, el acceso a la información o mecanismos que faciliten al individuo la posibilidad de formarse una opinión mediante el debate. Como es cierto también, además de indudable, que la proyección de las demandas a través de un circuito participativo requiere precisar las preferencias de los participantes que, como grupos de interés, inciden en la agenda y en las decisiones públicas. No obstante, y dado que la agregación involucra intereses, poder e intercambios, las posiciones y recursos que los individuos disponen para actuar en cada circuito con el fin de lograr eficiencia asignativa (agregación), generan, según se trate de un circuito

⁶⁸ Las alusiones que haremos sobre la eficiencia asignativa a partir de las preferencias y las dotaciones iniciales se basan en March y Olsen, *ibíd.*, pp. 200-202.

representativo y participativo, dos énfasis distintos y dos motivaciones distintas para el intercambio voluntario.

Cuando existía una relación de confianza y lealtad entre electores y partidos, y las diferencias entre partidos reflejaban las divisiones sociales, no se podía hacer propiamente una distinción entre circuitos: hasta las huelgas y manifestaciones, así como las instancias corporativas y gremiales formaban parte de un mismo ámbito en el cual el vínculo entre electores y partidos expresaba todo el orden político. Hoy es distinto. Aunque las preferencias del ciudadano en lo que atañe a propósitos políticos suelen manifestarse en forma directa, no cabe duda de que los nuevos lazos de la representación —no obstante estar caracterizados por la personalización y por las «revelaciones» de la opinión pública— colocan las preferencias en un plano en el que las ofertas políticas, las cuales buscan representar necesidades y deseos, encuentran respuestas que dependen de lo que institucionalmente se ponga en juego en un determinado momento o en una elección. De manera que las preferencias, que no son exógenas al proceso político, toman forma en muchos casos dependiendo de, por ejemplo, si la oferta política es nacional o local o respecto a debates públicos controversiales.

Como el contorno representativo no cubre todas las posibilidades del vínculo político y de los intercambios voluntarios, los procesos de diferenciación social propician los espacios participativos que, aun mostrando las preferencias, se ocupan de la dotación inicial de recursos y autoridad para funciones y ámbitos específicos. Cuando se produce un proceso de retroalimentación y de adecuación entre ambos circuitos, o lo que es igual decir entre preferencias políticas y distribución de dotaciones iniciales, se supone que estaríamos en vías de mejorar la eficiencia asignativa y, por consiguiente, la capacidad de agregación de intereses plurales.

REDES DE ACTORES Y ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN DE INTERESES

Se le ha dado relevancia conceptual a la red de valores. En algún momento, en el desarrollo del aparte anterior, le fueron incorporadas algunas posibilidades explicativas con el propósito de ver ciertas cualidades comunicativas y de intercambio entre agentes que compiten y cooperan entre sí, facilitando el aprovechamiento de sus distintas destrezas para el logro de un fin común. Ampliemos un poco resaltando que en las redes de

valores los agentes se complementan entre sí, y para hacerlo requieren de dotaciones iniciales; pero no les interesa sólo disputarse los recursos existentes, sino hacer que la torta sea más grande. En este sentido, cada agente debe agregar valor y evaluar en la red los costos y beneficios potenciales de una elección. Una particularidad de las redes de valores es que requieren decisiones descentralizadas; igual que crean distintas posibilidades para que los agentes, en un mismo proceso, intercambien sus respectivos roles. Las redes operan dentro de un marco de diferenciación funcional que les hace preguntarse por su evolución y por los factores que determinarán su éxito. Los intercambios voluntarios implican niveles institucionales que generan incentivos distintos pero establecen influencias conjuntas para el logro de una asignación eficiente. Los tradicionales ámbitos de participación e intereses se integran ahora a una red compleja de actores e instituciones que se corresponden con funciones relevantes en la sociedad, las cuales se demandan entre sí prestaciones para lograr coherencia e integración de estrategias de aprendizaje para hacer frente, mediante expectativas cognitivas, a la contingencia y a la frustración.

Se parecen mucho a las llamadas redes de políticas (*policy networks*), pero podrían tener diferencias un poco más que sutiles porque se sitúan en procesos más amplios de intereses, demandas y expectativas de los lazos políticos que desbordan el ámbito de la organización y la toma de decisiones públicas. Las redes de políticas refieren a la organización y a los mecanismos de conducción públicos que no pueden ser enmarcados dentro de las premisas que hacen distinción entre Estado y sociedad y soberanía interna y externa del Estado. Representan un hecho social novedoso, de impacto institucional, para enfrentar problemas complejos para los que la asignación de recursos por vía del mercado no es suficiente, como tampoco lo es la vía jerárquica del Estado.

El mercado, el Estado, la auto-organización horizontal en redes y el acoplamiento del control jerárquico y de redes se complementan mutuamente. Al lado de los medios de conducción tradicionales tales como el derecho, el poder y el dinero, cobran mayor importancia el flujo de información, el potencial de comunicación, la capacidad de desarrollar una orientación conjunta dirigida a la solución de problemas entre los grupos de actores sociales y las arenas políticas, así como los procesos continuos de búsqueda y aprendizaje social (Messner, 1999:96).

Los procesos agregativos e integrativos están presentes en ellas en varios sentidos. Por una parte porque pueden presentarse situaciones en las que el beneficio individual de actores u organizaciones que conforman la red de políticas se fija en una perspectiva de corto plazo, en tanto que los «intereses sistémicos» de la red general se orientan hacia el largo plazo (ibíd., p. 100).

He aquí un ejemplo: en una red regional de políticas tecnológicas e industriales donde cooperan empresas, asociaciones empresariales, ministerios, sindicatos y científicos con el fin de preparar decisiones de política estructural destinadas a fortalecer la competitividad de la región, el «beneficio sistémico» pudiera manifestarse en un cambio radical de las estructuras que incentivará la innovación. Por lo menos una parte de los actores, en particular los amenazados por el cambio estructural, buscarán defender sus posiciones. En este caso, la búsqueda del beneficio individual representa una base incierta para la elaboración de una solución del problema que sea óptima para el sistema general (la región económica). En consecuencia, el sistema de negociación contiene una tendencia conservadora de la estructura existente. (Ibíd.).

Las consecuencias de este tipo de dinámicas son señaladas por el propio Messner un poco más adelante. La eficiencia de las redes de conducción política resulta de un juego de sumas positivas cuando se da en el marco de una vía de desarrollo establecida y dinámica. Pero si la negociación contiene una tendencia conservadora de la estructura y a favor del cambio incremental, puede que no resulten tan eficientes y que confronten dificultades cuando se trata de superar crisis estructurales y gestionar cambios más profundos. Distinto es su comportamiento, en términos de eficiencia, ante circunstancias en las que existe interdependencia de actores y estos llevan a cabo políticas asentados en intereses actuales y expectativas estables, o ante otras que les plantean mayores retos porque exigen modificar las expectativas y se busca hacer prevalecer los intereses futuros frente a los establecidos (ibíd., p. 101). Este aporte conceptual es perfectamente válido para una red de valores, la que sin duda puede tomar la forma de una red de políticas; si no es que, en realidad, son lo mismo o asumen una misma entidad, en particular cuando se acercan a procesos decisorios de carácter público. Nos resultaría cómodo atribuir una diferencia entre

ambas pensando en que una (la de valores) puede enfrentar nuevos retos y modificar las expectativas, mientras la otra (la de políticas) es conservadora y está a favor del cambio incremental. Esto es de alguna manera cierto y podría ayudar a ver el tipo de intercambio predominante en una red, de acuerdo a su propia naturaleza y a la manera como operan ante las oportunidades de elección.

Sin embargo, la forma influyente de operar de una red, sea como una red de políticas o de valores, obedece más a los *atributos funcionales* de las condiciones en donde esa red se origina y se conforma. No se trata, insistimos, de hacer una distinción entre la posibilidad que tenga una (la de políticas) de hacer cambios incrementales y la otra (de valores) de iniciar o gestionar cambios profundos. La red es de un tipo u otro si su forma de operar se registra funcional y temporalmente en el sistema político o en el sistema de políticas públicas. Las redes de valores se registran operativamente en el sistema político; en tanto las redes de políticas lo hacen en el cuadro funcional de las políticas públicas; de allí lo importante que resulta tener claro que las redes de políticas fueron pensadas en su origen como *policy networks*; y, recordemos, la palabra *policy* tiene en inglés un significado principalmente referido al ámbito de las políticas públicas.

Otra manera de ver esta separación –cuya cualidad es más bien metodológica en un intento por explicar situaciones que en la realidad se presentan intercaladas– es entrando en la discusión de las instituciones –entre ellas el mercado– como instrumentos de agregación. Se indaga sobre la eficiencia de estas para disponer intercambios voluntarios de recursos o, lo que es igual, para encontrar soluciones óptimas de Pareto (March y Olsen, 1997:202).⁶⁹ En razón de problemas estructurales (los de externalidades) y de las restricciones que imponen los problemas de información y organización, se dificulta la posibilidad de encontrar el óptimo de Pareto. Los instrumentos de agregación pueden tener, entonces, implicaciones distintas para las redes valorativas o de políticas. En los intercambios voluntarios

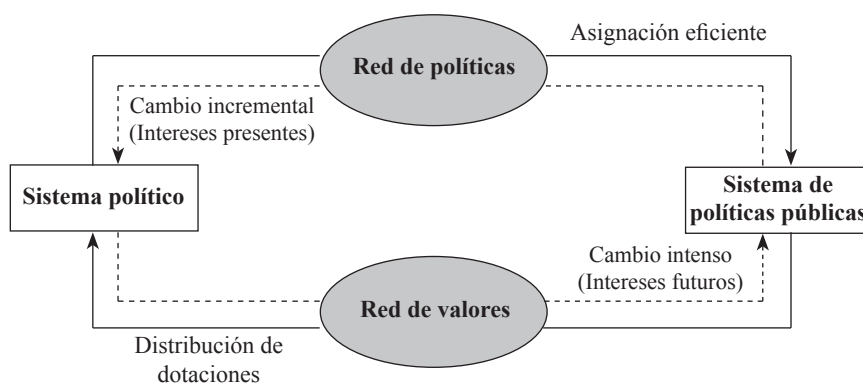
⁶⁹ Vilfredo Pareto (1848-1923). El óptimo de Pareto define el bienestar social como las condiciones en las que alguna persona o personas están en mejor situación como resultado del cambio, sin que al mismo tiempo alguien más esté en situación peor (Bannock, Baxter y Rees, *Diccionario de economía*, México, Editorial Trillas, 2001).

—que suponen la persecución simultánea de intereses individuales— los individuos tienen la opción de intentar ganar en las reglas existentes del juego político (aceptando las posiciones y los recursos dados), o de intentar cambiar las reglas. Sin embargo, están dispuestos a aceptar, en razón de los costos que acarrea participar en política, que los resultados políticos se ajusten a las condiciones que están dadas (ibíd., p. 203). Esto no significa que la red de políticas intenta ganar en el marco de las reglas existentes y que la red de valores intenta cambiar las reglas. Significa que la red de políticas —o el momento en que una red se comporta como tal— intenta localizar soluciones óptimas de Pareto, y que la red de valores se sujeta a ciertas restricciones institucionales y de distribución de dotaciones, por lo que lleva a una agregación que evalúa tal distribución en términos de derechos, representación y autoridad.

Nos acercamos por esta vía al papel integrador de las instituciones y su influencia en las redes. Tanto una como otra pueden responder a elementos integrativos. En la red de políticas estos operan para tratar de resolver conflictos entre los intereses individuales u organizativos y los «intereses sistémicos» de la red general. Para evitar conflictos, la red propende al cambio incremental haciendo duraderas las estructuras de negociación que voluntariamente se proponen la coordinación y la cooperación. Ahora, los procesos de integración se corresponden más con etapas o situaciones que hacen oportuna la comunicación en una red de valores. Sobre todo a partir de instituciones que, delimitadas en un proceso político democrático, construyen significados y crean preferencias esenciales para la organización de la red y la toma de decisiones. «Los procesos integradores toman el conflicto de interés como base de la deliberación y adoptan la decisión autoritaria más bien que la negociadora. Los rige una lógica unitaria y no de intercambio. Presuponen un proceso del que surgen: cierta comprensión mutua, una voluntad colectiva, confianza y simpatía» (March y Olsen, 1997:208).

Aunque resulta difícil esquematizar esta dinámica del comportamiento de las redes de políticas y valores, podemos dar una idea con el siguiente gráfico de los vínculos y énfasis de cada una respecto a los procesos agregativos e integrativos, y respecto a sus operaciones sistémicas.

Gráfico 3
Redes y sistemas



Tómese en cuenta que la «línea continua» indica los procesos de agregación y la «línea punteada» describe los de integración. Tómese en cuenta también que ambas redes llegan a ser modos y expresiones temporales de un mismo proceso. Se puede observar que el proceso que va de un modo al otro no es circular, sino de vías contrarias; en consecuencia no hay una suerte de prelación que condiciona la existencia o el comportamiento de una red respecto a la otra. Ambas existen como momentos de relación entre agentes con un propósito común, cuya efectividad para el acuerdo y la toma de decisiones depende de instituciones y funciones sistémicas que responden a procesos de agregación e integración. Vemos en este gráfico que la *red de políticas*, en el marco de procesos institucionales agregativos (línea continua), se registra operativamente en el sistema de decisiones de gobierno (políticas públicas); y para hacerlo intenta localizar soluciones óptimas de Pareto (asignación eficiente) que le permitan agregar preferencias privadas. La *red de valores*, con sus procesos de agregación de preferencias y deseos (línea continua) se registra operativamente en el sistema político, porque busca la distribución de dotaciones iniciales (derechos, representación y autoridad). La *red de políticas* muestra un comportamiento de integración (línea punteada) que propende a un cambio incremental (que responde a intereses inmediatos de los agentes) para hacer duraderas a las estructuras

de negociación; trata de evitar el conflicto entre los intereses individuales y los de la red, por lo que se orienta hacia el sistema político para garantizar la estabilidad en las reglas y hacer menos costosa la negociación. La *red de valores* se orienta (línea punteada) hacia el sistema de políticas públicas integrando las preferencias en torno a elementos como la confianza y la voluntad colectiva, a los fines de construir referentes que faciliten la toma de decisiones públicas en respuesta a intereses futuros. El gráfico, en síntesis, es una muestra de procesos políticos o de modelado político a través de redes de actores que agregan e integran preferencias en un marco de diferenciación y prestaciones sistémicas.

REDES DE ACTORES Y CONCILIACIÓN DE VALORES

En su cabal desenvolvimiento, los contenidos propios de las redes de valores, tales como pertenencia, historia, confianza mutua y solidaridad, se supone que comprenden los criterios éticos para definir el interés general y crear un sentido de lo público. Pero no es suficiente. El plano de la ética supone entender que las redes logran integrarse plenamente a partir de la responsabilidad moral de quienes las conforman. Esto obliga a indagar sobre dos dimensiones de la vida humana. Estas son: la posibilidad de decidir y asumir, y la disociación entre el espíritu y el mundo. Ambas dimensiones nos hablan de las posibilidades humanas de *transitar de la necesidad a la libertad*. Esta perspectiva la hemos adoptado de Emeterio Gómez (2005), y dada la profundidad que estos temas reclaman, nos conformaremos con referirnos a ella sólo brevemente. Comencemos por señalar que la moral –y por tanto la ética– no atañe simplemente a tener principios y valores, sino a cuánta fuerza espiritual tenemos para imponer o imponernos esos valores; y la medida en que esa fuerza guarda directa relación con la magnitud de la presión que la realidad ejerce sobre nosotros (Gómez, 2005:32). Cuando el mundo ofrece razones y condiciones desde las cuales podemos hacer deducciones que nos llevan a acciones y conductas, no se puede decir que haya aparecido la ética. Deducir es sencillo. Decidir es más complicado porque tomar decisiones nos compromete, nos obliga a asumir responsabilidades. De hecho el Ser Humano se define como tal en la esfera del decidir; vale decir, en la esfera de la ética (ibíd., p. 39).

Decidir es saber con certeza que –hasta cierto punto, por lo menos– el rumbo que tome la Realidad depende de nosotros. Que si nos decidimos por la opción «A» las cosas serán de manera muy distinta que con la opción «B»; que el futuro será distinto, dependiendo de nuestra Decisión. La Libertad Humana es la que escoge conscientemente una de las varias opciones que la realidad le ofrece. Es la Libertad la que al escoger conscientemente una opción escoge también sus consecuencias, porque está –hasta donde esté– consciente de ellas. (Ibíd., p. 48).

Valores, riesgos y decisiones

Los procesos volitivos y conscientes que emergen desde la capacidad de decidir y asumir, conformando una unidad cuya esencia se sitúa en el plano de la ética, no implican que nuestras opciones y acciones se justifiquen por ciertas determinaciones o razones, sino porque libremente escogemos y aceptamos las consecuencias de esa escogencia. De allí la disociación y confrontación que E. Gómez ve entre el espíritu y la realidad empírica. El espíritu, que puede ocupar muchas formas expresivas, precisamente por carecer de una en especial, puede ser controlado y orientado por la realidad mientras se mantenga pasivo: en tanto no se decida a liberarse de las influencias del mundo. «El Espíritu es un ente creador (...) y para que algo o alguien pueda ser creador, tiene que romper sus relaciones con el Mundo, tiene –en alguna medida– que disociarse de él» (ibíd., p. 56).

Esto nos parece relevante y particularmente cierto cuando pensamos en la llamada «sociedad del riesgo» conceptuada por Ulrich Beck (1996b:202):⁷⁰ «La sociedad del riesgo no es *una opción* elegida o rechazada en la lid política. Surge en el autodespliegue de los procesos de modernización que son ajenos a las consecuencias y peligros que a su paso desencadenan». A partir de las amenazas provocadas se plantea la autolimitación de este desarrollo y se propone evaluar los estándares alcanzados en términos de responsabilidad, seguridad, control, limitación de perjuicios y distribución de efectos nocivos (ibíd., p. 204). Es en la cúspide de la modernidad cuando

⁷⁰ «Este concepto designa una fase de desarrollo de la sociedad moderna en la que a través de la dinámica de cambio la producción de riesgos políticos, ecológicos e individuales escapa, cada vez en mayor proporción, a las instituciones de control y protección de la mentada sociedad industrial» (Beck, 1996b:201).

se plantea el desafío de nuestra época: «¿qué hacer a título individual y colectivo frente a la incertidumbre e incontrolabilidad producida por una racionalización que avanza sin norte?» (ibíd., p. 212). Es ante esta pregunta que el espíritu se ve en la obligación de separarse de la realidad empírica, y procura hacerse activo, ocupar su lugar, «liberarse de las influencias del mundo». La explicación de este hecho está en el propio Beck. Los riesgos, que oscurecen el horizonte, proclaman lo que *no* se debe hacer, pero no *lo que* hay que hacer. Los efectos colaterales se sortean, se soslayan, se difieren en el tiempo. Por eso dice Beck que quien proyecta el mundo como riesgo se muestra incapacitado para la acción. La ambigüedad y la incertidumbre de las decisiones, y también de sus reglas y fundamentos, merman la validez de las pretensiones de control para determinar unas consecuencias imprevisibles y desgarnecidas de responsabilidad (ibíd., pp. 214-217). La sociedad de riesgo tiende a ser una sociedad *autocrítica*.⁷¹ «La cuestión del riesgo escinde familias, grupos de profesionales especializados en el sector químico, hasta gerentes de sociedades privadas, y en muchas ocasiones, también es capaz de dividir a uno mismo: lo que la cabeza quiere y la lengua dice, la mano se niega a hacer» (ibíd., p. 218). ¿Las pretensiones de control y los asuntos de orden pueden hoy combatir la imprevisibilidad y el desorden partiendo de la racionalidad y los procedimientos de la vieja sociedad industrial; es decir con más técnica, mercado, Estado, etc.? (ibíd., p. 219). ¿O es que, acaso, como se dijo, no son esas mismas pretensiones y realidades las que hacen que los efectos colaterales sean diferidos en el tiempo? Esto quiere decir que ya *no se puede deducir* de la realidad lo que se debe hacer; *hay que decidir*; pero ante la ambigüedad e incertidumbre de las decisiones y de sus reglas y fundamentos, el individuo debe encontrarse libre (del mundo y de la realidad impuesta) ante la urgencia de tomar nuevas decisiones. Es aquí donde la libertad se impone sobre la necesidad: la ética sobre la lógica, la moral sobre la razón, lo humano sobre lo natural, lo activo sobre lo pasivo, lo creativo sobre lo reactivo.⁷²

⁷¹ «Los expertos en seguro contradicen (sin pretenderlo) a los ingenieros de seguridad. Estos diagnostican riesgo nulo; aquellos mantienen que nada es seguro. Los expertos son relativizados y destronados por los contraexpertos. Los políticos topan con la oposición de las iniciativas ciudadanas, la tecnoestructura industrial con el boicot de consumidores movilizad y organizados político-moralmente» (ibíd., p. 217).

⁷² Para un análisis detallado y sugestivo acerca de la necesidad y la libertad como dos «momentos decisivos» de la vida humana, así como de los escalones que llevan desde la esfera de la necesidad

Si no se trata de deducir una respuesta desde una estructura controlable y disponible, tampoco se pretende suprimir la imprevisibilidad convirtiendo las decisiones en asuntos de moral y poder. Se debe reconocer la ambivalencia y el carácter autocrítico de la sociedad; y para ello es menester entender que esa misma ambivalencia está presente en la ética. Emeterio Gómez la señala. La ética es un conjunto de principios y valores –distintos a la realidad empírica y superpuestos a esta– de carácter absoluto y universal que guían u orientan nuestra vida moral; pero es también, y fundamentalmente, la relación indisoluble entre esos principios y valores absolutos asumidos por el espíritu individual y las infinitas presiones, riesgos, temores, tentaciones y, en general, aquellos condicionamientos que el mundo ejerce sobre aquellos valores. «Cuando estos dos componentes o estas maneras de entender la Ética no se conectan adecuadamente, cuando se las separa de manera drástica, la Moral se torna ficticia, superpuesta y dogmática (...) cuando no fanática. Los principios y valores se convierten en camisas de fuerza» (Gómez, 2005:57,58). Dicho esto no nos queda más que resumir puntualizando.

- Recobrar la previsibilidad o cierto grado de certidumbre no viene de la racionalidad y de las estructuras controlables y disponibles de la realidad, sino de un espíritu libre ante las nuevas decisiones;
- la ética –podríamos decir lo espiritual para incluir también la estética y la religiosidad– comprendida en su ambivalencia, pero asumida como conexión entre valores universales y las presiones que la realidad (riesgos, temores, tentaciones, etc.), ejerce sobre esos valores, se convierte, ante la crisis de los procedimientos y de la racionalidad de la vieja sociedad industrial, en una esfera para la construcción del significado y, por tanto, para la conformación de las instituciones, sobre todo en tanto instrumentos de la democracia; y,
- la confianza y voluntad colectiva que son consustanciales a los procesos integrativos se erigen como formas de transitar desde la necesidad hacia la libertad; motivo por el cual en las redes de valores el espíritu libre de cada individuo impone, en el plano de la ética, restricciones a su libertad para lograr la convivencia.

hasta la libertad (desde la realidad natural impuesta hasta la esfera de lo espiritual donde creamos realidad), ver Gómez, 2005:46-81.

El comportamiento de las redes y la conciliación de valores

Podemos partir de «la conciliación de las valoraciones individuales subjetivas», desarrolladas por Emeterio Gómez en otro texto (2003). Si los valores no se pueden definir objetivamente, dado que el espíritu no puede ser cosificado y determinado, ¿cómo pueden constituirse socialmente los valores si estos parten de las valoraciones individuales? ¿Cómo pueden trocarse valoraciones individuales subjetivas en valores sociales compartidos? (Gómez, 2003:309, 310). Hay dos vías. La primera es la *conciliación pasiva*, espontánea o natural de valoraciones individuales. Surge del proceso de la vida en sociedad que de manera inconsciente o natural obliga a los individuos a influirse mutuamente, dando lugar a valores morales comunes. La segunda es la *conciliación activa* o consciente, la cual se produce en un período relativamente reciente de la civilización que permite al hombre occidental percibirse a partir de su propia conciencia individual. Sabe el individuo que puede su espíritu conciliar sus valoraciones subjetivas con otros individuos, y que ese compartir no es un proceso espontáneo, sino que puede ser de carácter activo y decidido a partir de su conciencia (ibíd., p. 312). Pero además, y paralelamente a las conciliaciones señaladas, pueden darse las conciliaciones *interesada* y *desinteresada* de valoraciones individuales. La *conciliación interesada* toma su significación a partir de la ética de las conveniencias y de la ética de la reciprocidad. Se asume la ética desde los intereses particulares, de manera que los impulsos que la determinan provienen de la medida en que las valoraciones subjetivas individuales se concilian atendiendo a su conveniencia para garantizar la vida en común. Profesar afecto y respeto depende de la reciprocidad: «hago el bien sólo a aquellos que me lo retornan» (ibíd., p. 313). La *conciliación desinteresada* toma su significación de la «ética del amor al prójimo». En este caso, las valoraciones individuales subjetivas se concilian a partir de la identificación en la esfera de los sentimientos. El desinterés absoluto crea una identidad conjunta desde el amor, el afecto, la hermandad, la solidaridad, etc. (ibíd., p. 314).

Si se asume que la ética es un componente a través del cual se expresan las posibilidades y formas de conciliación de valoraciones individuales subjetivas, es fácil colegir, en consecuencia, que esta forma parte de los procesos integrativos. Como es fácil colegir también que —si bien las redes en general implican formas activas de conciliación de valores morales— las

redes de políticas, marcadas por su tendencia a la agregación, se comportan de acuerdo a una ética de conveniencia y reciprocidad, en tanto que las redes de valores se inclinan –o están más cerca de la posibilidad de hacerlo– en el sentido de una ética en la que las valoraciones morales crean una identidad conjunta desde la esfera de la solidaridad, la corresponsabilidad, el altruismo o la amistad. Con la matriz que a continuación insertamos se pretende ser elocuente respecto al comportamiento de las redes en relación con las posibilidades de la conciliación de valores.

Gráfico 4
Conciliación de valores y redes

	Interesada	Desinteresada
Agregativos	A (RP) ↓	B ↑
Integrativos	C	D (RV)

El cuadrante «A» es propio de una red de políticas (RP); en él se entrecruzan los procesos agregativos de la política con la posibilidad de una conciliación interesada de valores morales subjetivos. El «D» es propio de una red de valores (RV); se entrelazan allí los procesos integrativos con una conciliación desinteresada. Cuando la red pasa de «A» a «D», obviamente la red deja de ser de políticas y se convierte en una red de valores, y viceversa: cuando pasa de «D» a «A», la de valores se convierte en red de políticas. Cuando se pasa de «A» a «C», la red de políticas está siendo afectada por externalidades negativas o por problemas de información u organización que hacen que sus agentes busquen *integrarse* en una conciliación interesada o de reciprocidad. Cuando se pasa de «D» a «B», la red de valores está confrontando dificultades institucionales para crear mecanismos de resguardo contra las presiones de la realidad (pasiones, riesgos, temores, etc.), y, por tanto, busca la agregación y se concentra de nuevo en las preferencias individuales o grupales, aunque ahora tratando de incorporar elementos de corresponsabilidad, cooperación o solidaridad.

EL REFERENCIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LOS PROCESOS INTEGRATIVOS

Cuando los actores políticos o los agentes que se hallan involucrados en situaciones de modelado político se proponen tener una comprensión del mundo e indagar acerca de sus oportunidades de elección, crean un *referencial*: una imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir. Eso implica, según Muller (2002), que para organizar su percepción del sistema esa imagen debe ser construida a partir de la relación global-sectorial que da una idea –se construye un significado, podríamos decir– del espacio y el rol que corresponde en la sociedad a un sector determinado.

La construcción de significado en un sector considerado y la posibilidad que este tiene de confirmar o modificar sus interpretaciones del mundo responden a formas integrativas de las instituciones. Esa imagen de la realidad que se quiere intervenir se construye con la agregación que concierne a la asignación eficiente y a las preferencias individuales, pero también y muy especialmente –y dado que se trata de una relación global-sectorial– en un contexto sectorial de modelado político; es decir, que un sector en la sociedad produce decisiones colectivamente vinculantes desde su función especial y desde su propia capacidad selectiva. Además de otras condiciones sistémicas –como que cada sector opera dentro de un entorno interno en la sociedad que es común y asociado a otros sectores– la creación de un referencial supone procesos integradores que crean e identifican preferencias compartidas. Para ello es necesario que un motivo no político se transforme en un asunto de carácter público; tal como, por ejemplo, el sistema financiero que, mediante sus mecanismos de intermediación para las transferencias de ahorros, da lugar a instituciones que, como el Banco Central, protegen a los consumidores o se proponen estabilizar la actividad económica. Las intervenciones (públicas) que de allí se derivan, como el control de la oferta monetaria, la disponibilidad de crédito o la de garantizar la salud financiera regulando el sistema bancario, conforman un entorno interno que es común y asociado para los hogares, las empresas y los bancos. Podemos imaginar con este ejemplo la agregación de diversos intereses, pero el hecho público fundamental que aporta a la *integración* es la confianza que se tenga en las instituciones, que hace que estas sean juzgadas por su imparcialidad y su adecuación a preferencias comunes. Ahora, *lo que hace posible la integración* y, por tanto, la creación de un referencial, viene dado por las oportunidades y posibilidades que se tengan

o se creen, en un marco institucional y de significado, para la deliberación, la coerción y el aprovechamiento de la experiencia social acumulada.

Por esta vía entroncamos de nuevo con March y Olsen, quienes introducen dos cuestiones para evaluar las instituciones políticas como instrumentos de integración; estas son: la *competencia* y la *integridad*. La primera apunta a la creación de conocimiento pertinente, a la pericia ajustada al problema que se afronta, al fortalecimiento de capacidades ciudadanas para comprender y actuar en asuntos de políticas públicas, y, a la selección de representantes competentes (1997:210). ¿Están calificados y autorizados quienes toman las decisiones? ¿Tienen la competencia para evaluar las necesidades del sector, y tienen una percepción clara de la relación global-sectorial? Los que toman las decisiones deben estar calificados para ello, pero la competencia no depende sólo de cualidades personales, sino de las reglas de discusión, del proceso deliberativo que permite descubrir y mostrar el conocimiento pertinente. Este es, a nuestro parecer, no solamente técnico, sino autorreflexivo y competente para considerar a los otros sectores que comparten un entorno interno y común. Este nivel de competencia se puede ver, siguiendo el ejemplo anterior, en el caso de hogares (que ahorran), empresas (que invierten) y consumidores (que solicitan crédito) que comparten un marco de instituciones públicas o de mercado, tales como las de protección de los depositantes, las de intermediación financiera o las que rigen el crédito. La *integridad* se refiere a la posibilidad de actuación de los agentes sobre bases distintas al interés y a la avidez personal. Se considera que la integridad proviene de un compromiso personal, pero también de medidas organizativas como la responsabilidad, o comunes a la vida organizativa ordinaria en las que el compromiso de los miembros con las reglas responde a normas profesionales o comportamientos éticos de la organización (ibíd., p. 211). Las oportunidades de elección y, por consiguiente, la imagen de la realidad que se quiere intervenir (el referencial de la política), se sujeta a procesos de integración que responden a la rectitud y probidad de los agentes que dirigen un sector determinado, pero, sobre todo, responden a valores que toman cuerpo en un orden público que aprecia la responsabilidad y el compromiso de los agentes respecto a preferencias compartidas sectorial y globalmente. Retomando un tema que dejamos atrás hace un buen rato, se nos hace oportuno comentar que los procesos integradores de la política no necesariamente suponen dar preferencia a las expectativas normativas o moralizadoras. Entendamos que el predominio

de expectativas cognitivas –que son adaptativas y propenden al aprendizaje– permite la creación de un referencial a partir de la integración que es facilitada por el conocimiento pertinente (competencia/pericia), el cual es cada vez más exigido como recurso de sustitución ante los imperativos de la sociedad mundial. Igual que la integridad ofrece expectativas cognitivas a través del comportamiento ético y responsable frente a la dinámica de la sociedad productora de riesgos.

CAPÍTULO IV

DESEMPEÑO POLÍTICO Y DERECHOS DE PROPIEDAD EN LA SOCIEDAD POLICÉNTRICA

Una buena parte de lo que hemos venido exponiendo se centró en mostrar tipos de comportamientos esperables y el papel decisivo que tienen las instituciones en las preferencias y decisiones. Propusimos un acercamiento desde la perspectiva de los sistemas complejos para tratar de explicar las decisiones y los comportamientos relativamente estables de los individuos. Este intento nos llevó por el camino de introducir la diferenciación funcional para hacer prosperar los enfoques de la «elección racional» y el de la coincidencia temporal entre problemas, soluciones y oportunidades de elección, vistos ambos desde la perspectiva de la ciencia política. Por tanto, sólo incorporaremos algunos elementos sobre el tema de los supuestos que rigen las conductas y las decisiones, para luego intentar dejar bosquejada una idea un tanto más precisa de la relación entre instituciones, costos de negociación y rendimiento político.

ARREGLO TEMPORAL, OPORTUNIDADES DE ELECCIÓN Y COSTOS DE NEGOCIACIÓN

Veamos sólo de paso algunas de las cuestiones ya discutidas para luego entrar con mejor pie en los temas que nos hemos propuesto. Resulta imperioso reconocer que las instituciones, mediante costumbres, tradiciones y normas, estructuran los incentivos en el intercambio humano, sea este político, social o económico. Que como guías (conjunto de reglas) para la

interacción definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos, y que, además, determinan, junto a las limitaciones propias de la economía, las oportunidades que se presentan en la sociedad; las cuales, se supone, deben ser aprovechadas por las organizaciones. Esto lo pudimos ver con mayor detenimiento desde el trazado que hacíamos a partir de Douglass North; igual que acogimos el supuesto que nos llevó a ver que las instituciones no son creadas para ser eficientes, sino que nacen del poder de negociación de quienes a partir de sus objetivos privados pueden alterar las instituciones y producir soluciones institucionales que pueden llegar a ser socialmente eficientes. Las instituciones modelan y estructuran incentivos, y cuando el poder negociador de individuos y organizaciones incide en ese modelado se produce una variación institucional que crea nuevos incentivos que definen y encuadran las elecciones individuales. Para que tal modelado sea socialmente eficiente se requieren ciertas circunstancias, una de las cuales es la efectividad de las instituciones para reducir los costos de negociación.

Mostramos de manera algo abundante nuestro interés por las conductas que se siguen de la competencia y de la elección racional, y cómo se descubren en tales conductas elementos propios de la negociación y del modelado institucional. Así, pudimos examinar la forma en que se adicionan o complementan la competencia racional y el enfoque institucional, presentando cómo los intercambios motivados por una función de utilidad y mediante contratos se confrontan dentro de un orden normativo público que recoge los condicionamientos mutuos que se producen en el seno de la dicotomía público/privado. Dentro de esta misma reflexión, y en idéntico sentido, se mostró que cuando los individuos entran en competencia racional con sus preferencias y recursos, estos últimos pueden estar ya enmarcados institucionalmente, tal cual es el caso de la autoridad como ascendiente social. En un conflicto competitivo, sea económico o político, en el que los agentes se enlazan mediante un vínculo político (como, por ejemplo, negociar y distribuir los costos sociales para corregir las fallas del mercado), los intereses en juego se entroncan con formas de intermediación o representación que hacen que su elección racional coincida, siempre en un grado visible y destacado, con el interés del comitente; y tal coincidencia suele poner de relieve, además de incentivos que maximizan las prefe-

rencias, la lealtad o la confianza entre agentes y comitentes. Este impulso reflexivo tuvo el propósito, entre otros, de establecer nexos pertinentes que contribuyan a entender los costos de negociación. En especial porque los intercambios, sean de bienes o servicios, o de dotaciones como autoridad y derechos, implican valores inherentes de los activos que se intercambian y, en consecuencia –y a veces por efecto de los cambios tecnológicos o en los precios relativos– la conducta de los agentes responde a la necesidad de agregar preferencias (proceso institucional) y asignar eficientemente (elección racional) de acuerdo a la percepción que se tenga de los beneficios y costos asociados a una escogencia determinada.

Se puso de manifiesto que los cursos de acción política contribuyen a la conformación de preferencias, por lo que no se puede pretender que la política sólo busca fijar los intereses «objetivos» ya establecidos. En tal sentido, se dio un trato especial al enfoque de la «distribución temporal» por considerarse que la escasez de recursos e información en el ámbito complejo de las decisiones colectivas hace que las decisiones se vean afectadas por la oportunidad de escoger; es decir por la coincidencia temporal de flujos autónomos que disponen en un mismo momento a problemas, soluciones y decisores. Esto nos lleva a decir ahora que el examen de los costos de negociación y su incidencia en el rendimiento de los sistemas u organizaciones, varía, en términos positivos o negativos, en relación con el arreglo temporal que se dé como una forma de encuentro, siempre contingente, entre un problema que busca una solución, o una solución –disponible y aprovechable– que busca identificar un problema para mostrar lo apropiado de esa solución. Este arreglo temporal también incluye a los participantes –cuyo peso está en relación con el ímpetu con el que luchan por sus derechos y preferencias, y los hacen valer– y a las oportunidades de elección. Si cualquiera de estos elementos no está disponible, los costos de negociar son altos en términos de tiempo, información, dotaciones y mecanismos de coacción que contrarresten el engaño o la defección de los participantes. Las instituciones estructuran incentivos y definen y limitan la escogencia de los individuos; pero, dado el carácter contingente de la política, las oportunidades de elección y lo que cuesta negociar guardan relación con la posibilidad de hacer confluir, en un momento determinado, problemas, soluciones y responsables de las decisiones.

REGLAS, CONDUCTAS Y RESULTADOS ESPERADOS

Surgió la necesidad de mancomunar al marco de reflexión anterior la perspectiva de los sistemas sociales complejos y diferenciados. Así, quedó plasmado que la manera de explicar la conducta de los agentes y los cursos de acción política desde el alcance teórico de la coincidencia temporal entre problemas, soluciones y participantes, amerita ser examinado como una integración temporal de subsistemas que, a través de sus funciones especiales, producen distintas versiones de las relaciones sistema/entorno. Dentro del variado campo de reflexión a que dio lugar ese ejercicio de mancomunidad de corrientes, creemos oportuno traer aquí dos: el que se refiere al siempre complicado tema de la brecha entre intenciones y resultados, y los costos que se derivan de las posibilidades de elección dentro de los sistemas funcionales. Partiendo de la integración temporal de subsistemas que mediante sus funciones ajustan sus particulares perspectivas del sistema de la sociedad con el entorno, pusimos de manifiesto que las *intenciones* de los agentes guardan una estrecha relación con el comportamiento de los sistemas parciales cuando estos orientan sus funciones relevantes hacia el sistema de la sociedad como formas de reducir la complejidad y enfrentar la contingencia del entorno; y que los *procesos* y *resultados* pueden ser explicados por la comunicación entre subsistemas mediante sus prestaciones, generando respuestas selectivas que les sirven para tolerar entornos abiertos y cambiantes; siempre y cuando los otros subsistemas realicen sus funciones.

Cerrar la brecha entre lo que se quiere (las intenciones) y los procesos y resultados requiere ese proceso de diferenciación y especialización que hace que los problemas bajen del plano de la sociedad al de los subsistemas; haciendo que cada función cree su propia referencia sistema/entorno y, en consecuencia, congrege temporalmente problemas, soluciones y participantes en un plano que es propio de cada función relevante. Por otra parte, los sistemas parciales deben enfrentar problemas de elección que responden a la lógica racional de asignar recursos escasos en forma eficiente entre usos alternativos. Esto los hace acarrear sus propios costos, pero también cargan de costos a los otros sistemas parciales y al sistema de la sociedad; generando así problemas asociados a la aparición de costos de negociación. Estos costos se incrementan particularmente cuando los distintos subsistemas –por indefinición o escaso desarrollo de la función– no logran ajustar entre ellos las distintas maneras de procesar las relaciones sistema/entorno.

Parece conveniente precisar algunos aspectos sobre el tema de la conducta esperable antes de entrar a considerar con mayor detalle lo que corresponde a los costos de negociación y el desempeño político. Ya sabemos que Douglass North centra su análisis en los supuestos conductuales de los actores, haciendo una revisión de la elección racional. Asume que la motivación de los actores es bastante más compleja que aquella que parte del supuesto implícito según el cual los actores poseen modelos (cognitivos) de la realidad que les permiten hacer sus elecciones, o que pueden mediante el intercambio de información hacer que los modelos divergentes puedan llegar a confluir. Este acercamiento a las conductas esperables –de equilibrio estable y de competencia– puede explicar situaciones en las que las elecciones y alternativas son claramente conocidas.⁷³ Para la mayoría de los problemas complejos que no son rutinarios y que conducen a acciones no repetitivas, y donde la estructura del cambio no reduce la incertidumbre, los supuestos de la conducta cambian. «Los individuos hacen sus elecciones basados en modelos derivados subjetivamente que divergen entre los individuos en tanto que la información que reciben los actores es tan incompleta que en la mayoría de los casos estos modelos subjetivos no muestran tendencia a converger» (North, 1995:31). En consecuencia se propone revisar dos aspectos particulares de la conducta humana: la motivación y el desciframiento del medio. Su visión sobre el primer aspecto nos hace conocer la importancia del altruismo y las limitaciones autoimpuestas, lo que, sin duda, cambia los resultados con respecto a la escogencia inicial que hacen los individuos. Lo que resulta de interés aquí es que aunque sus observaciones apuntan hacia la elección racional, reconoce que se pueden edificar modelos más elaborados de la conducta humana dentro del modelo de utilidad esperada si se incorporan ciertos aspectos y valores que están contenidos en las conductas autoimpuestas, en las ideologías o el altruismo (ibíd., pp. 36, 37). Es decir, la conducta de la utilidad esperada no sólo implica modelos conductuales en los cuales el individuo maximiza riqueza,

⁷³ «De acuerdo con lo anterior, los supuestos de equilibrio y de conocimiento estables sobre alternativas son muy atractivos, por la sencilla razón de que nuestras vidas están compuestas de rutinas en las cuales la cuestión de las elecciones se presentan como algo regular, repetitivo, y claramente evidente, de modo que un 90 por ciento de nuestras acciones en un día no requieren mucha reflexión (...) las damos por sentadas, porque la estructura del cambio ha sido institucionalizada de modo tal que reduce la incertidumbre» (North, 1995:7).

sino que la utilidad puede expresar motivaciones de equidad o de propósitos por alcanzar el bienestar de otros.

Ya se adelantó algo sobre lo que significa para la conducta esperada las formas de descifrar el medio. Este aspecto nos pone más cerca del tema de los costos de negociación. Las instituciones establecen márgenes en el comportamiento de las organizaciones y permiten descifrar lo que da sentido a la relación entre las reglas de juego y la conducta de los actores. Las instituciones, ya lo sabemos, dictan pautas que estructuran incentivos y hacen que esa relación entre reglas y conductas produzca determinados costos de negociación, y, por consiguiente, tienen que ver con las posibilidades de llegar a soluciones socialmente eficientes. En condiciones de equilibrio y competencia, o cuando los actos personales se dan dentro rutinas, las elecciones suelen regularizarse y hacerse repetitivas y, por tanto, dan mayor certeza sobre los resultados esperados. «Mientras más complejos y únicos sean los problemas que confrontamos, mayor será la incertidumbre del resultado. Sucede que no contamos con teorías que nos ayuden a predecir con eficacia los resultados, amén de que la información que recibimos en tales circunstancias frecuentemente no nos permiten actualizar nuestros modelos para mejorarlos» (ibíd., p. 38). Sigue Douglass North en este punto las ideas de Herbert Simon para destacar que el procesamiento subjetivo e incompleto de la información, así como las percepciones subjetivas de la realidad juegan un papel crítico en las elecciones humanas. La complejidad de los problemas, lo incompleto de la información disponible y las dificultades para tratar de descifrarla precisan la necesidad, ante tales complejidades, de crear pautas regularizadas de interacción humana. Esto sugiere que las interacciones regularizadas, que son las instituciones, puedan ser muy inadecuadas o estar muy lejos de lo óptimo, cualquiera que sea el sentido del término (ibíd., pp. 38, 39). Colocados en esta perspectiva empiezan a mostrarse los costos de negociación; de hecho, dice North que su teoría de las instituciones se edifica combinando una teoría de la conducta humana con una teoría de los costos de negociación.

LA POLÍTICA, LOS COSTOS Y LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

Nos colocaremos principalmente en el ámbito de los procesos políticos para ver cuáles son esos costos y cómo se pueden identificar. Es bueno

observar antes de seguir que los «costos de negociación» y los «costos de transacción» son, desde nuestra visión, conceptualmente equivalentes; como creemos que lo son para North. Hace un buen rato, casi al inicio del capítulo anterior, presentamos la sugerencia de North según la cual si al papel de las instituciones le agregamos una teoría de la producción, podremos analizar las funciones de las instituciones en el desempeño de las economías. Este supuesto nos aventuró a sugerir que si al papel de las instituciones le agregamos una teoría de políticas públicas, podremos comprender las funciones de las instituciones en el desempeño político. Los procesos políticos que promueven una acción colectiva o de gestión de intereses son en realidad parte de las limitaciones institucionales formales o informales que rigen los intercambios humanos. En consecuencia, las reglas del juego político estructuran incentivos y, ahora en menor medida, limitan las elecciones de los individuos, igual que inciden en la determinación del conjunto de oportunidades. Esas reglas se enlazan con organizaciones que evolucionan al compás de la estructura de incentivos y, desde esa base, buscan, también ahora en menor medida, aprovechar las oportunidades que se enmarcan dentro de interacciones regularizadas.

Si, como hemos insistido, la política es una gestión de asuntos controvertibles y revisables sobre los que se opina, discute y elige en forma contingente, podemos colegir –al menos si pensamos en la complejidad sistémica de la sociedad actual– que sus posibilidades de crear pautas regularizadas de interacción se han restringido. De manera que son otros ámbitos de institucionalización, que reproducen la diferenciación funcional del sistema de la sociedad, los que crean pautas de modelamiento político que se construyen en forma pública y se organizan mediante el acceso a redes. La política existe como sistema en tanto hay huelgas, comicios, referéndum, partidos, parlamento, gobiernos, etc. Ciertamente es que en el marco de este sistema surgen interacciones deliberativas y discursivas, así como pautas de construcción de significado. Pero su importancia es cada vez más limitada y accidental respecto a sus facultades para reducir la incertidumbre, para incidir en las elecciones de los individuos y para percibir y reaccionar ante los cambios que ocurren en el conjunto de oportunidades. No obstante, y aunque pueda parecer un contrasentido, la política puede estructurar incentivos; y para ello siempre tendrá la posibilidad de establecer reglas, normas, leyes y símbolos. Pero su alcance para definir el marco dentro del

cual los individuos hacen sus escogencias y para determinar las oportunidades que se presentan en la sociedad, es cada vez más restringido. El sistema político se vuelve circunscrito y autorreferencial; especialmente en el sentido de que sus actores y espacios de representación son autocentrados y meramente políticos, y sus interacciones son las que se crean y operan en su interior. Por cierto, esto pudo ser ya observado, en sus manifestaciones más visibles, cuando analizamos los circuitos de representación y participación política. En razón de estas revelaciones podríamos anotar incentivos que se estructuran en escenarios distintos al de la propia política —que llaman más nuestra atención cuando apreciamos las exigencias por un mayor control democrático y de renovados vínculos entre la sociedad y el Estado— tales como la opinión pública y la esfera judicial, que irrumpen en «lo público» frente al comportamiento relativamente cerrado de la política.⁷⁴

No estorba esta afirmación para darnos cuenta de que estos escenarios no constituyen fuentes suficientes como mecanismos efectivos de provecho ciudadano para el ejercicio de la democracia, ni para la detección e identificación de las preferencias reales de los actores. Más aún, y esto es lo que queremos poner de relieve, la política queda constreñida en su capacidad para crear interacciones regularizadas, las cuales encuentran, a los efectos de producir decisiones vinculantes y acción colectiva, mayores posibilidades de constitución en el ámbito de las políticas públicas y, en menor medida, de la gestión pública.

Sirva la siguiente acotación para mitigar las dudas y perplejidad que estas afirmaciones puedan ocasionar en el lector. Estos enunciados —en los cuales, sin duda, podemos descubrir todavía grados importantes de presunción— encuentran posibilidades empíricas de confirmación cuando los problemas estructurales y la contingencia del entorno son asimilados —y esto va con la evolución en tamaño y complejidad de la sociedad— en el marco de soluciones posibles que ofrecen los sistemas diferenciados funcionalmente. En estos, la institucionalización y el cambio institucional dependen de la capacidad selectiva que deviene de funciones que son relevantes y necesarias. Cuando la distribución desigual de poder, autoridad, riqueza, prestigio o de construcción de sentido, limita las posibilidades de

⁷⁴ Un análisis en este sentido, pero orientado al análisis de la representación política, puede verse en Porras y De Vegas, 1996:21-23.

diferenciación de roles y, por tanto, obstaculiza la complementación entre roles distintos impidiéndoles crear una función relevante, los subsistemas se organizan en un orden jerárquico. En estos casos, en los que la sociedad pierde en complejidad y los subsistemas se ordenan en términos de subordinación o importancia, la política –o cualquier otro subsistema como el económico, el religioso o el tecnológico– puede tener primacía en la creación de un marco institucional y, por consiguiente, definir el carácter y el lugar que corresponde a otros subsistemas dentro del orden jerárquico.

Los costos de información y los atributos de los bienes

La teoría de las instituciones, nos dice North, se edifica a partir de la teoría de la conducta humana combinada con una teoría de los costos de negociación; nos resulta lógico deducir que esto es válido tanto para las instituciones políticas, como para aquellas que sin tener motivos políticos registran sus interacciones en un ámbito público. Nos dice también que los costos de información son la clave de los costos de negociación; y estos se componen de los costos de medir los atributos valiosos de lo que se está intercambiando y los costos de proteger y hacer cumplir los acuerdos (North, 1995:43). En este caso, es el propio autor quien precisa que estas mediciones y cumplimientos representan costos que son fuente de las instituciones sociales, políticas y económicas. Hagamos un esfuerzo de síntesis para tratar de dejar sentada una idea de los costos de negociación conectados con los intercambios económicos, y ver luego cómo se asimilan al vínculo político. Se trata, recordemos, de medir atributos y de hacer cumplir acuerdos. «Así, pues, el valor de un cambio para las partes es el valor para los diferentes atributos que componen el bien o servicio. Se requieren recursos para medir estos atributos y recursos adicionales para definir y medir los derechos que se transfieren».⁷⁵ Los bienes y servicios, igual que el desempeño de los agentes, implican muchos atributos cuya medición es

⁷⁵ «... cuando compramos un automóvil recibimos un cierto color, aceleración, estilo, diseño interior, lugar para las piernas, kilometraje de gasolina –todo lo cual son atributos valiosos a pesar de que sólo compramos un automóvil–. Cuando compramos los servicios del médico, su destreza y su afecto cuando estamos en cama y el tiempo que esperamos en su consultorio son parte de la compra» (North, 1995:45).

costosa; de allí que los costos de información –sobre todo porque se trata de ver los atributos de cada unidad intercambiada– son parte integrante de los costos de la transacción. Las asimetrías de información entre los agentes no sólo tienen que ver con las disparidades de conocimiento que hay entre ellos respecto al valor atribuido a un bien o servicio, sino de la utilidad que pueda reportar en un momento dado ocultar esa información, o, si es el caso, revelarla cuando favorece a sus intereses (ibíd., p. 47).

Asignación y protección de derechos de propiedad

Son muchos e importantes los recursos que se dedican a la medición, el cumplimiento y vigilancia de los acuerdos.⁷⁶ Pero debido a la variedad y el costo de medir atributos de bienes y servicios, así como el desempeño de los agentes, los derechos de propiedad, de acuerdo a esos valores y recursos, pueden tomar formas variadas (ibíd., p. 48). La asignación de derechos de propiedad puede ser más o menos problemática dependiendo del grado en que el flujo de ingresos que proviene del valor de un intercambio se vea afectado por las posibilidades que tengan las partes para hacer variar los atributos del bien o servicio. Si el flujo de ingresos entre partes es conocido, constante o, al menos predecible con facilidad, es más fácil asegurar derechos; pero si el flujo de ingresos de un valor es afectado por las partes del intercambio, asignar derechos de propiedad se hace más difícil e incierto.⁷⁷ Dado que los costos de negociación son positivos con independencia de las formas que adopten los derechos de propiedad, se hace problemático asignar derechos y hacerlos cumplir. Por eso –dice North– los cambios históricos en los costos de transacción, así como las distintas variantes que existen de estos en las economías contemporáneas, dan lugar a muchas combinaciones posibles entre la protección formal de derechos y los esfuerzos de

⁷⁶ «Garantías, seguridades, marcas de fábrica, los recursos dedicados a escoger y graduar, estudios de tiempo y de movimiento, el afianzamiento de agentes, los arbitrajes, mediciones y por supuesto, todo el sistema de proceso judicial reflejan la ubicuidad de la medición y del cumplimiento obligatorio» (ibíd., pp. 47, 48).

⁷⁷ Hemos hecho aquí una síntesis apretada y algo personalizada de las ideas de North sobre este particular. Podemos complementar agregando lo siguiente. «Cuando la corriente de ingresos es variable pero no totalmente predecible, resulta costoso determinar si el flujo es lo que debe ser en ese caso particular. En un caso así, ambas partes tratarán de captar alguna porción de la corriente de ingresos en disputa» (ibíd., p. 49).

los individuos por capturar derechos o dedicar recursos para la protección individual de sus propios derechos (ibíd., p. 51).

Además del costo de medir los atributos de lo que se está intercambiando, están los costos de proteger y hacer cumplir los acuerdos. Sobre esto último sólo diremos, siguiendo a North, que la vigilancia o el cumplimiento obligatorio pueden provenir de códigos de conducta, de sanciones sociales o de una tercera parte coercitiva (el Estado). Estos responden al tamaño y complejidad del intercambio, y las posibilidades de su realización varían de acuerdo a los problemas que genera conocer los atributos de un bien o servicio, o frente al aprovechamiento oportunista o el engaño que crean incertidumbre respecto al desempeño de los agentes.⁷⁸

ESCOGENCIA Y OPORTUNIDADES: ¿QUÉ ESPERAR DE LA POLÍTICA?

Lo señalado hasta aquí sobre los costos de negociación del intercambio nos facilita lo necesario para pasar del plano de la negociación en la estructura económica de las instituciones, al plano de la estructura política de las instituciones. Vale la pena, además, destacar la siguiente explicación de North que extrae bien una parte de su razonamiento en este punto, y nos ayuda a conectar los temas de la complejidad de los intercambios y la especialización —no importando en este caso si se ven como división del trabajo o diferenciación sistémica— con las instituciones requeridas para enfrentar la complejidad. Esto es,

A mayor especialización y número y variabilidad de los atributos valiosos, mayor será el peso que deberá ponerse en instituciones confiables que permitan a los individuos participar en contrataciones complejas con un mínimo de incertidumbre en cuanto a que los términos del contrato se puedan realizar. El intercambio en las economías modernas compuestas de muchos atributos variables que abarcan largos períodos, requiere de

⁷⁸ Este conjunto de aspectos relacionados con los costos de adquirir información y su medición cambia con el alcance y el tamaño del intercambio y define un marco institucional. «Las instituciones necesarias para realizar el intercambio económico varían en cuanto a su complejidad desde aquellas que resuelven problemas de intercambio simple hasta las que se extienden a través del espacio y del tiempo a individuos numerosos. El grado de complejidad del intercambio económico es una función del nivel de contratos necesario para realizar el intercambio en economías de varios grados de especialización» (ibíd., p. 51).

confiabilidad institucional, la cual apenas emerge gradualmente en las economías occidentales. (Ibíd., p. 52).

La evolución de este marco institucional, en el sentido de la creación de un marco de requerimientos para resolver los problemas asociados a los costos de negociación, nos lleva a ver la política en cuanto limitación (formal) en las contrataciones complejas, pero también a examinar el propio desempeño de la política, así como ver el valor que tal desempeño tiene en la confiabilidad institucional.

La política y la posibilidad de regir los intercambios

A través de dos campos nos acercamos a la relación entre política y costos de negociación. Por una parte está la política como conjunto de reglas formales y, sobre todo, generales que facilitan el intercambio, sea éste político o económico; por la otra está la política como autorreflexión que nos permite entender cómo el sistema político enfrenta sus problemas de continuidad y discontinuidad y garantiza su supervivencia, reconstruyendo su propia identidad. Podríamos decir que la política contribuye a la confianza en los intercambios a través de dos referencias sistémicas: a) en su comunicación con otros sistemas parciales mediante prestaciones; y, b) reconstruyendo su propia historia y explorando sus propios problemas y soluciones, con lo que no sólo regulariza pautas de interacción que crean confianza, sino abre los espacios para el diálogo social, con los cuales se «ordenan» la acción colectiva y el poder negociador de los distintos intereses privados.

Ahora, procurando ser coherentes con nuestro discurso y con la ubicación y el alcance que escasas líneas arriba atribuimos a la política, parece lógico alertar sobre lo que se puede esperar de esta en cuanto a crear pautas regularizadas que enmarquen las escogencias y las oportunidades y, por tanto, a su incidencia en los costos de negociación. Ya sabemos—o al menos así se muestran los cambios en la sociedad que nos asoman situaciones de tránsito que van desde el mando y la jerarquía hacia los nexos y tejidos comunicativos— que la política no es capaz de influir en forma amplia en la estructura de las reglas que rigen los intercambios. Si estamos pensando en una norma de tipo constitucional o legal, es obvio que el rango de dicha

norma será amplio en cuanto a estructurar las reglas. Pero es claro también que la amplitud de la norma tiende a mostrar, cada vez en mayor medida y como expresión de las reformas y cambios institucionales, la complejidad de niveles, sujetos y exigencias, los cuales dejan ver una sociedad que, tal como la hemos caracterizado en algún momento, se vuelve policéntrica tanto de autoridad y mando, como de funciones. La política, en demostración de su crisis y del fraccionamiento de su discurso, ya no ocupa el centro; y no lo hace porque el centro se ha vuelto múltiple y cambiante.

La política, la confianza y los incentivos

Aquí caben dos comentarios que van con el alerta que hiciéramos respecto a lo que se puede esperar de la política. El primero es que la complejidad y amplitud de los intercambios no responden sólo a la diversidad de intereses económicos o políticos, sino a las diversas esferas que muestran (funcionalmente) la diferenciación de la sociedad. El segundo es que las otras normas, aquellas que no son generales, fundamentales o constituyentes, se fundan en el poder pero también en la relevancia de las funciones y en la autonomía de los sistemas parciales. El cambio institucional que ajusta los distintos modos como la sociedad evoluciona estructurando incentivos en el intercambio humano está hoy conformando formas de interacción que desplazan a la política en la tarea de aumentar la confianza, fijar incentivos y delimitar el conjunto de elecciones de los individuos. Sólo cuando edifica roles complementarios con otras racionalidades sistémicas —que son diversas y canalizan en forma diferenciada los procesos sociales— logra la política estructurar un referente colectivo a partir de expectativas de reciprocidad entre los individuos y actores, el cual les permite evaluar los costos y beneficios que les proporciona la cooperación. Por eso el ámbito de la política es deliberativo en cuanto busca, desde lo que es tratado y hablado en público, crear vínculos basados en las expectativas de reciprocidad. Tiende a ser «constituyente» o norma fundamental que rige un determinado orden que facilite la tarea de vivir juntos y, además, hacerlo lo mejor posible; pero la política es hoy de preferencia y en razón de su especialización funcional, la esfera donde se habla, se escoge y —en ocasiones— se planifica para que pueda darse una acción colectiva. Tan pronto se acerca la política a las otras esferas en las que se resuelven asuntos desde perspectivas que son relevantes para

esas esferas, y que además expresan una producción amplia de posibilidades, su función se orienta principalmente hacia la construcción de significados mediante la deliberación; en tanto su rol respecto a las relaciones de poder y a las decisiones públicas tiende a ser más de carácter complementario.

COSTOS DE NEGOCIACIÓN Y DESEMPEÑO POLÍTICO

Una vez presentados los parámetros dentro de los cuales la política desarrolla sus posibilidades, podemos volver sobre el tema de la política y los costos de negociación. Conocemos que las instituciones estructuran incentivos y pueden ser más o menos eficientes si —entre otras circunstancias en las que se pueden incluir la capacidad de adaptación a los cambios en las preferencias y a los precios relativos— son efectivas reduciendo los costos de negociación. Con dichos costos se alude principalmente a los costos de información, que comprenden los de calibrar y determinar los atributos del bien o servicio que se está intercambiando, y los de proteger y hacer cumplir los acuerdos. En la política, o más precisamente en el sistema político, se intercambian programas, votos, políticas, ofertas electorales, demandas sociales, etc., en condiciones en las que el mercado para intercambiar esas cosas es de por sí defectuoso. Así, las instituciones que se supone deben corregir tales defectos se ven obligadas generalmente a operar con información costosa y controlada asimétricamente por los actores que participan del intercambio. Dependiendo de los costos de negociación y, en consecuencia, de las señales que las instituciones puedan transmitir a los participantes respecto a la confianza y a los costos de proteger, y también respecto al costo de medir los atributos de lo que está siendo objeto de intercambio, se podría hablar de desempeño político. Para simplificar diremos que si el intercambio expresa un poder de negociación de los actores que es capaz de producir soluciones institucionales eficientes en el sentido de que crean certidumbre, admiten que se aprovechen las oportunidades y, además, las partes tienen acceso a las decisiones y disponen la información que creen es suficiente para evaluar las consecuencias del intercambio, se podría decir que se apunta en dirección de un mejor desempeño político.

Para no complicar demasiado introduciendo variables como la estabilidad política, la gobernabilidad, la aprobación del orden político, etc., sólo diremos que el desempeño político —dado el carácter contingente de

la política y en relación con las posibilidades de disminuir los costos de negociación— se puede apreciar y juzgar de dos maneras.

JERARQUÍA, ARREGLO TEMPORAL Y MODELO CORPORATIVO

Se alcanza a ver primero como un *arreglo temporal* de elementos e instituciones. Es un arreglo que crea una expectativa probable en el comportamiento del sistema político. Se trata de que cuando concurren simultáneamente el problema, la solución y los responsables de las decisiones, y, además, estos elementos se encuentran aptos y disponibles, tal concurrencia se apoya en un conjunto de reglas y pautas de decisión y procedimientos que enmarcan la oportunidad de escoger. Las reglas y pautas, en tanto suponen la agregación e integración de preferencias y operan como fuentes de la deliberación y la persuasión, le otorgan legitimidad a la concurrencia. Es decir, la concurrencia se acepta y reconoce como una oportunidad de elegir que la comunidad, el grupo o la sociedad no debe desaprovechar. Si la sociedad está limitada en su diferenciación de roles y los subsistemas de la sociedad se organizan en forma jerárquica, suele suceder que la primacía del sistema político, mediante reglas políticas, «imponga», de una vez y en ese nivel selectivo del sistema social, el carácter vinculante y obligatorio tanto de la concurrencia como de la elección. Si la complejidad es mayor y la sociedad se diferencia a través de funciones pertinentes, el sistema político *no* define el lugar que deben ocupar los otros subsistemas ante una concurrencia determinada de elementos, ni podrá darle un carácter vinculante a la elección hecha en el nivel del sistema político. Como dijimos, el nivel político *sólo* otorga legitimidad a la concurrencia de elementos; y esto porque esa concurrencia es vista por la sociedad como plausible desde el momento en que un problema, una solución y los responsables de las decisiones aparecen como flujos autónomos que muestran las posibilidades de agregar o integrar preferencias.

La confianza del corporatismo

En general, el modelo corporativo de gestionar el conflicto entre grupos de interés se convirtió en un mecanismo efectivo de cumplimiento de contrato, dotando de grados importantes de confianza a los intercambios

económicos y políticos. El corporatismo —en el que la política y la sociedad estructuran sus conflictos sociales y su modelado de poder y autoridad a través de corporaciones que representan intereses patronales, sindicales, grupos de presión, etc.— constituyó un conjunto de reglas y normas que sirvieron al propósito de reducir los costos de adquirir información (facilitando la medición de los atributos de los bienes y servicios intercambiados) y creó certidumbre entre los actores con la aplicación de formas coercitivas de cumplimiento de los acuerdos. Sirvió, en consecuencia, a un buen desempeño político con la gerencia colectiva del conflicto, y también de marco institucional para lograr mayor rendimiento económico. Se podría decir, asumiendo el riesgo que tal generalización supone, que el corporatismo es un buen modelo para examinar la primacía del sistema político dentro de un orden jerárquico que define el lugar que deben ocupar otros ámbitos como el económico, el educativo, el tecnológico o el jurídico. Este modo que halló la sociedad para resolver graves problemas de rendimiento tanto político como económico tiene hoy sus limitaciones en la complejidad de los sistemas sociales —más difusos y menos corporatizados— que no se ajustan o articulan a partir de reglas que pretenden que la oportunidad de escogencia en el nivel político sea vinculante para toda la sociedad. Las situaciones analizadas desde la perspectiva de la ingobernabilidad están, una buena parte de ellas, conectadas con la crisis del corporatismo. Esta es, en un rango importante, la crisis de una forma de ejercicio hegemónico de la autoridad, la cual empieza a acopiar dificultades para asimilar o neutralizar las expresiones políticas colectivas y los tipos de intercambio que no se avenían con la dinámica corporatista. Los costos de negociación, con esta crisis, aumentan y afectan tanto al rendimiento político como al económico. Cuando la información disponible, los códigos corporativos de conducta y las sanciones no lograron resolver los costos de negociación, la sociedad intenta crear o aprovechar distintos niveles de selectividad —dados por la rápida especialización de funciones— para, a partir de allí e instituyendo un nuevo marco de reglas, intentar enfrentar el problema de los costos de negociación.

El desplazamiento de la dicotomía público/privado y las decisiones públicas

Este proceso, esta crisis, producirán una enorme tensión en el sistema social que lo lleva a enfrentar el desplazamiento que se produce en

los límites de la dicotomía público/privado. Por un lado se ve como una respuesta que se apoya en el contrato, en la justicia conmutativa,⁷⁹ en un orden normativo que sirve de fundamento para las iniciativas y decisiones individuales, y en el mercado, que abre amplias posibilidades de intercambio basadas en la cooperación individual y voluntaria. Por el otro, se ensancha la esfera de intervención y regulación del Estado a través de mecanismos de selección que se expresan en el amplio espectro de las políticas públicas. Este es, prácticamente, el centro de la rivalidad entre las visiones y enfoques que atraviesa toda nuestra contemporaneidad tratando de resolver el dilema –no tan aparente y simulado como algunos creen– entre la acción pública conminatoria que se supone tiene la capacidad de regular y dirigir los cambios, y la libertad efectiva y voluntaria de los intercambios. Con el predominio corporatista se desarrollan el conjunto de instituciones políticas que regularizan las pautas que rigen los intercambios y las oportunidades de elección a la par de la evolución del llamado Estado del Bienestar. En esta etapa, cuyo desenlace no es fácil prefigurar, se marca la primacía del sistema político, el cual ordena jerárquicamente y a través del mandato al conjunto de los instrumentos de políticas que debían llevar a cabo las tareas administrativas, la delegación y los cometidos que se derivaban de los partidos de masas y sus programas, de los ciudadanos y sus demandas, y de las ofertas políticas buscando maximizar el apoyo de los votantes. Desde el momento en que los desplazamientos en la dicotomía público/privado se producen como consecuencia o a la par de una mayor complejidad y diferenciación en los intercambios y en la producción de posibilidades, todo el complejo institucional de decisiones públicas se conforma como una racionalidad sistémica distinta y autónoma respecto al sistema político. Eso que conocemos como políticas públicas ya no es como era, o como se creía que era, «el sistema político en acción»; sino un ámbito de problemas y soluciones propios a una determinada función que se hace relevante y se «emancipa» de la política, aunque tenga con esta, desde luego, roles complementarios y puedan compartir un mismo entorno interno y común. A la vez, la política

⁷⁹ Sobre el particular se hizo una breve disertación en el capítulo I, en el marco de la dicotomía público/privado. La justicia conmutativa es contraria a la distributiva, la cual se basa en la autoridad pública como mecanismo distribuidor (que varía con los puntos de vista) de honores y gravámenes. La conmutativa regula los intercambios a partir de lo justo que se crea una contraprestación dentro del sistema de precios, o a lo justa que resulte una indemnización por daños.

se especializa a ciertos ámbitos de la acción colectiva y de la negociación entre intereses privados; otorgando legitimidad a los intercambios cuando estos se promueven en un ámbito público y para asuntos públicos, aunque el origen de los mismos sea privado.

ARREGLO TEMPORAL, POLÍTICA Y ANTICIPACIÓN DE LA COOPERACIÓN

Manteniéndonos en esta línea conceptual, el desempeño político también puede ser juzgado y apreciado cuando el arreglo temporal entre elementos e instituciones, impulsado por la deliberación, se da dentro de reglas que anticipan la cooperación entre las partes y en el marco de una estructura de derechos vigente. Este enunciado podría llevarnos por dos perspectivas que no son necesariamente contrarias, pero que sí parecen mostrar dos estadios distintos de complejidad del sistema social. Una es la que podríamos llamar *corporatista*, en la que ubicaríamos a Douglass North dada su inclinación a darle al entrelazamiento entre la política y la economía un lugar fundamental para la comprensión del desempeño económico. La otra podríamos llamarla *contingente* –por su cercanía a la línea argumental que hemos venido trazando– en la que se ve a la política en un lugar más complementario, y en algún sentido accidental, en cuanto a su influencia en los intercambios económicos. Se debe entender para ambas perspectivas que los intercambios se dan en el seno de instituciones ya existentes y dentro de una estructura de derechos vigente que define las oportunidades de maximización de los participantes; pero igual no serán pocos los casos en que los participantes crean conveniente destinar recursos para alterar la estructura básica de la política para reasignar derechos (North, 1995:67).

Compromisos, negociación y costos

Desde un escenario corporatista, dados el poder relativo de las negociaciones para cambiar las instituciones y la diversidad de intereses económicos y políticos, se crean formas complejas de intercambio o coaliciones que permiten evaluar los daños a la contraparte, la medición de los atributos de los bienes que se intercambian y, por supuesto, la comprobación del

desempeño de los agentes. Se intenta facilitar el intercambio entre grupos de interés. Los costos de negociación y, en consecuencia, el desempeño político, tienen que ver con las posibilidades de armonizar la multiplicidad de intereses, lo cual refleja concentraciones de votantes en ubicaciones particulares.⁸⁰ Las instituciones que han evolucionado para dar cuenta de la diversidad de grupos de interés y sus formas de representación nos muestran una variedad amplia de reglas que regulan y facilitan el intercambio. Sin embargo, lo que se quiere destacar es la posibilidad de la negociación que reduce los costos de intercambio mediante arreglos institucionales que, concebidos como compromisos a futuro, conceden la posibilidad de medir y hacer obligatorio el intercambio de derechos (ibíd., p. 71). De allí los acuerdos anticipados sobre cooperación. De allí también una mayor eficiencia política comprobada en el acceso a las decisiones de un grupo más amplio de actores, en reducir la posibilidad discrecional del gobernante para confiscar riquezas, y en un poder (judicial) independiente que hace cumplir los contratos. Pero esto no da para Douglass North la medida de la eficiencia política, ni mucho menos la eficiencia de lo que con frecuencia es llamado el mercado político. De hecho, se puede decir que su visión es bastante pesimista respecto a la posibilidad de alcanzar la eficiencia política y, más aún, sobre la probabilidad de lograr el rendimiento político que incida positivamente en el rendimiento económico.

Si los costos de transacción política son bajos y los actores políticos tienen modelos fieles que los guíen, entonces se producirán derechos eficientes de propiedad. Sucede, empero, que los elevados costos de transacción de mercados políticos y las percepciones subjetivas de los actores con frecuencia han dado por resultado derechos de propiedad que no inducen el crecimiento económico y por ello las organizaciones consiguientes no tendrán incentivos para crear normas económicas más productivas. (Ibíd., 73).

⁸⁰ Este análisis de costos de transacción política se centra en el reconocimiento de la multiplicidad de grupos de interés. «Así, en la política de los Estados Unidos hay ancianos en Florida y Arizona, mineros en Pennsylvania y Virginia occidental, cultivadores de alcachofas en California, fabricantes de automóviles en Michigan, etc. Debido a que hay muchos grupos de interés, ninguno de ellos que puede representar un legislador, puede constituir mayoría. Por consiguiente los legisladores no logran tener éxito actuando solos, sino que deben concluir acuerdos con otros legisladores, aun con diferentes intereses» (North, 1995:70).

El modelo corporativo y la reasignación de derechos de propiedad

En el contexto corporatista del intercambio, el peso de la política en las limitaciones institucionales es crucial porque las reglas políticas, dada su naturaleza jerárquica, definen la estructura de derechos; y la alteración eventual de las mismas conlleva a la reasignación eventual de esos derechos. Siguiendo las definiciones de North, la estructura vigente de los derechos de propiedad es «el conjunto de derechos sobre el uso y el ingreso que se deriva de la propiedad y la capacidad para enajenar un valor o un recurso» (ibíd., p. 67); y esos derechos se ejercen, sobre ese valor o recurso, como un cálculo simple de costo-beneficio que nos dice cuando se vuelve valioso idear y hacer cumplir tales derechos (ibíd., p. 73).

Es claro para el común de los análisis sobre los derechos de propiedad que el valor de un activo no se concreta o delimita sólo por las restricciones que las normas jurídicas y los impedimentos institucionales imponen al uso de los bienes y recursos, sino que su valor es atribuible a los cambios en los precios relativos o a su abundancia o escasez relativa, así como a los cambios tecnológicos.⁸¹ Pero sin duda un aspecto fundamental en la definición de los derechos y valorización de los activos, son las instituciones. Las normas, los contratos, los hábitos, las tradiciones y las reglas políticas y económicas que especifican y delimitan los derechos de propiedad, enmarcan las negociaciones y las oportunidades de escoger de los individuos y agentes. Se da así expresión a distintos arreglos y a diferentes combinaciones que determinan la asignación de recursos, el esfuerzo de los individuos por capturar derechos y la formalización (imposición, vigilancia

⁸¹ Un par de referencias tomadas de Ayala Espino, nos ayudan a comprender este planteamiento: «Las restricciones pueden variar en grado: desde la prohibición de vender un activo, por ejemplo, los bienes de interés público y/o comunales hasta la prohibición de construir viviendas de varios pisos en ciertas zonas residenciales. Es posible restringir de muchas maneras la propiedad, por ejemplo, los reglamentos sobre el uso de suelo restringen la propiedad sobre la tierra, afectando las expectativas de los agentes. Se puede afirmar que entre más restricciones enfrenta un activo, su valor puede subir o bajar; por ejemplo, en una zona residencial, en la cual estén prohibidas las construcciones para uso comercial o industrial, sube su valor residencial, pero baja si valor comercial» (1999:217). Del otro ámbito que incide sobre la propiedad de un activo y su valor, nos indica que «un cambio en el precio relativo de los factores de la producción puede convertir en valiosos activos sobre los cuales no existía mayor interés de nadie para definirlos y defenderlos. Por ejemplo, nuevas técnicas permiten la explotación de tierras que habían permanecido sin cultivar por años. Un aumento de los precios de materias primas, por ejemplo petróleo, pueden hacer viable invertir en definir derechos en las plataformas marítimas» (ibíd., p. 223).

y sanción) de la protección de los derechos. De manera que los derechos de propiedad implican reglas que facilitan la utilización de las propiedades en forma de activos en el intercambio económico, pero también hacen la estructura que protege y hace posible el cumplimiento de tales derechos. De allí que además de su adaptación y cambio a los precios relativos o en escasez relativa, los derechos de propiedad son intencionados. Resultan de la acción deliberada de agentes que buscan tener la certidumbre, el marco de oportunidades (definido por las reglas vigentes) y la valoración de sus riesgos; todo estructurado como un escenario de incentivos que les permita hacer sus elecciones económicas para invertir, optimizar su propiedad, ahorrar, trabajar, producir, intercambiar e innovar. Que ese escenario de incentivos resulte más o menos acorde con la posibilidad de inducir un mejor desempeño económico está, en el contexto corporatista, en función de una estructura de reglas, la cual estará influida por la fuerza de negociación relativa cónsona con la diversidad de intereses económicos y políticos.

Por aquí caemos de nuevo en los costos de negociación; es decir, que disponer de la estructura de derechos que otorga certidumbre y define las oportunidades existentes de maximización de los participantes es un proceso costoso. Siguiendo y resumiendo una noción de Ayala Espino –la cual, por cierto, se enfoca en la idea ya esbozada de North sobre el ejercicio de los derechos de propiedad como un cálculo simple de costo-beneficio– podemos decir que negociar, definir reglas, vigilar e imponer puede resultar en costos que superen los beneficios marginales que se entiende produce el acuerdo sobre una estructura de derechos; de suceder eso los derechos de propiedad dejan de tener sentido, pueden desaparecer y, por consiguiente, dan lugar a la violencia y a la anarquía (Ayala Espino, 1999:225).

DESEMPEÑO POLÍTICO, ANTICIPACIÓN DE LA COOPERACIÓN Y DERECHOS DE PROPIEDAD

Reubiquemos el propósito de estas líneas acerca del desempeño político recordando que este puede ser examinado como arreglo temporal entre elementos (problema, solución y oportunidades de elección) e instituciones (reglas y pautas de decisión). Un buen desempeño, se entiende, debe facilitar o promover un determinado mecanismo de anticipación de la cooperación cuando el intercambio supone beneficios que no pueden ser percibidos en el corto plazo. De igual forma debe buscar reducir la incertidumbre ante el

riesgo de engaño o defección muy propio del «dilema del prisionero»; en particular cuando los agentes son muchos, no interactúan con frecuencia y no cuentan con información recíproca. En qué medida se logran tratos eficientes entre los participantes, es la pregunta que nos lleva a la otra parte: a los costos de negociación y, así, al desempeño político.

Negociación y orden e intensidad de las preferencias

En el contexto corporatista los intercambios se facilitan respondiendo y dando reconocimiento a los diversos grupos de interés. El desempeño político en este caso tiene que ver con los órganos de representación, sean estos legislativos o comités, y su origen está en el sufragio o, más exactamente, en el intercambio de votos por políticas. Sabemos que los electores se enfrentan a problemas cambiantes acerca de los cuales poseen escasa información, o a cantidades de programas, políticas y proyectos sobre los que rara vez tienen acceso a sus contenidos mínimos, aparte de la dificultad de encontrar las vías para estar al menos parcialmente informados. Estos son los asuntos habituales de tratamiento del mercado político que culminan en la cuestión fundamental sobre las dificultades para agregar los diversos intereses y preferencias grupales o individuales.

Se sabe que las reglas de elección colectiva buscan resolver la cuestión ponderando los intereses encontrados, y llegar a decisiones colectivas aceptables. Ya sabemos las dificultades que presentan las reglas de la elección colectiva para ajustarse a unos criterios mínimos que puedan asumir o representar en forma coherente las preferencias que entran en juego.⁸² Sabemos también que el método más usual para reunir la información sobre preferencias es el de votación por mayoría. Esto nos lleva a tener en cuenta dos advertencias que nos hace Emilio Albi. La primera es que la elección mayoritaria —como regla básica de elección colectiva en la democracia— permite dar cuenta, en principio, del orden de nuestras preferencias (prefiero

⁸² Este aspecto, que es central en la ciencia política y en la economía pública, refiere a muchas discusiones no sólo sobre el método que resulta más provechoso y eficaz para sumar las preferencias individuales, sino sobre cómo hacer para que esas preferencias sean reveladas y, además, para que puedan ser conciliadas para una acción colectiva. Un análisis de las reglas básicas de elección colectiva, enfocadas a partir del «teorema de la imposibilidad» de Kenneth Arrow, puede verse en Albi, 2000:31-35.

esto o aquello), pero no de su intensidad (prefiero esto mucho más que aquello). La segunda es que esta regla no produce, en general, resultados eficientes en el sentido económico; y esto se debe, según una explicación intuitiva, a que las decisiones económicas eficientes deben tener, por ejemplo, información sobre cuánto se está dispuesto a pagar por algo (intensidad de la preferencia), en tanto que el método de votación por mayoría sólo muestra el orden de las preferencias sin considerar las intensidades (Albi, 2000:31, 36).

No se busca sólo mejorar el método de la elección por mayoría, sino de ver la importancia de la intensidad de las preferencias cuando se trata de ponderar los intereses, en especial cuando estos son contradictorios y cuando se quiere hacer aceptables aquellas decisiones colectivas que ponen en juego aspectos distributivos individuales, grupales o territoriales. La ponderación de intereses es en realidad una manera de decir que se examinan las ganancias y pérdidas de los agentes, de las personas y las regiones, a los fines de disponer información que habilite para una decisión política más confiable y con mayor adhesión.

Es aquí que entra el asunto de la *negociación*. Si a la elección que nos da la idea del orden de nuestras preferencias podemos agregarle la información sobre la intensidad de nuestro favoritismo (qué tan resuelto se está en pagar por algo; qué tan dispuesto se está a sacrificar algo), se abre de inmediato la posibilidad de regatear, intercambiar u otorgar concesiones. Estas posibilidades varían con el tipo de negociación y votación, pero en todas se considera la posibilidad de compensar a los perdedores; tratando, por supuesto, que la decisión colectiva sea no sólo aceptable para la mayoría, sino que además se obtenga la mayor ganancia neta para la sociedad. Ya estamos al tanto de lo difícil que es poder determinar las preferencias individuales, como igual de difícil es enfrentarse a la inclinación que en circunstancias tienen los agentes e individuos a esconder información sobre sus preferencias cuando ello conviene a sus intereses. Sin embargo, y a pesar de lo difícil que puede resultar determinar las conductas (ofertas políticas) que satisfagan las preferencias, se desarrollan estructuras y componentes que logran ponderar los intereses encontrados y llegar a decisiones (elecciones) colectivas aceptables. En el contexto corporatista, o ante las pretensiones actuales de huir de la complejidad de los procesos, problemas y proyectos sociales, se mantienen las conductas que aspiran a que sea *el pacto* (político), o más bien el Estado como expresión de un orden jerárquico, el que haga

posible un tipo de arreglo temporal útil al logro del rendimiento político y, por consiguiente útil a las reglas y pautas que disminuyen los costos de negociación (política) que afectan el rendimiento de la sociedad. A la política le puede seguir correspondiendo un rol mediador ante la complejidad de los sistemas; ya llegará el momento de definir cuál será la significación de esa mediación. Pero hasta ahora, y en el contexto corporatista, se le sigue asignando una competencia dominante. Esta intenta tutelar los intercambios, y lo hace todavía dentro de cierto doctrinarismo y buscando cumplir una misión en la que sigue correspondiendo a la política el lugar de la unidad social –instituyéndose en la esfera de lo general frente a lo particular– para, desde allí, definir las reglas que anticipan la cooperación entre los agentes y determinar la estructura de derechos.

El vínculo corporatista, costos y certidumbre

Por su origen representativo, y en razón de su propensión a dirigir desde fuera la diversidad imperante en la sociedad, el pacto político, en el marco del corporatismo, termina exponiendo formalmente –y por lo general imbuido en una fuerte carga doctrinaria, partidaria e integradora– los programas que sirven de marco a cada uno para elegir de acuerdo a su preferencia, pero conformando un tipo de cooperación anticipada que se asienta en el orden de las preferencias y no en su intensidad. El carácter fuertemente integrador de los programas y conductas que buscan satisfacer necesidades y responder a demandas convierte o consolida al *pacto* –legitimado por la representación democrática– en un mecanismo que centra la cooperación anticipada en un campo en el que se elige con arreglo a «si se quiere esto o aquello» (orden de las preferencias), y redefine las posiciones en la distribución de riqueza y poder mediante mandatos que apoyan o modifican una determinada estructura de derechos de propiedad. Al parecer, en este caso, el desempeño político se corresponde con un período histórico en el que la estratificación social logra encontrar imágenes de autoridad y relaciones legítimas que conforman instituciones confiables para llevar a cabo los intercambios. Pero sin duda dichas instituciones estaban centradas en elementos de simplificación (la ideología, el partido, la nación, la democracia de masas) que servían a intercambios que reafirmaban compromisos relativamente estables y respondían a un conjunto de valores comunes.

En ese ambiente los costos de negociación podían ser controlados dada la fuerza del compromiso para generar certidumbre; igual que la representación política, con sus formas de agregar preferencias, permitió mantener en límites manejables los costos de hacer cumplir y proteger los contratos compulsivamente.

Resolviendo algunos problemas relacionados con los costos de información y garantizando conjuntos institucionales y organizativos de orden judicial, administrativo y político que aportaban el aspecto coercitivo para el cumplimiento de los acuerdos, logra el vínculo corporatista condiciones de desempeño político que se hacen favorables al desempeño económico. No es que se pueda decir que hay una relación directa entre el pacto político y la eficiencia de la economía. Lo que se quiere poner de manifiesto es que, en ciertas circunstancias, el conjunto institucional con preferencia de límites formales e informales que tenían su origen en la política logra definir formas de cooperación anticipada que mejoraban las expectativas de los agentes y actores en un plazo más largo, y contribuía a conformar una estructura de derechos de propiedad que hacía esperar conductas relativamente estables respecto a las oportunidades de maximización de los participantes. Esas circunstancias son las que caracterizan a una etapa de las sociedades que evolucionaron hacia sistemas democrático-liberales y que lograron mejor desempeño económico. Se puede distinguir en esa etapa cómo la política consigue instituirse jerárquicamente y crear un marco de relaciones legítimas que llega a expresar (comunicativamente) un orden social estratificado, y llega a disponer de un mecanismo democrático-representativo que la habilita para restringir y formalizar las opciones —por lo general dentro de compromisos de reciprocidad y beneficio mutuo— que encasillan la elección de individuos y grupos y, a partir de allí, se llegaba a concretar un cuerpo de preferencias colectivas.

Proceso político, costos de negociación y derechos eficientes

En esta etapa y ya metidos en un marco de preferencias colectivas, se hicieron posible «modelos fieles» que guiaron a los actores, así como costos bajos de transacción política que permitieron la producción eficiente de derechos de propiedad. Cuando, efectivamente, los derechos de propiedad podían inducir el crecimiento económico y las organizaciones tenían

los incentivos para crear normas económicas productivas, fue porque la política podía anticipar la cooperación creando confianza en el largo plazo y conformar una estructura de derechos que ayudaba a los agentes a ver las oportunidades de maximización. Entonces, son los resultados de esta etapa y estas experiencias históricas las que siguen llevando a privilegiar a la política, con sus normas de preferencia y sus impedimentos institucionales, como el mecanismo que puede definir las condiciones para crear normas económicas productivas. Es por eso que en algún momento tildamos a North de corporatista. Sabemos de su pesimismo respecto a la posibilidad de crear un marco institucional favorable para que la toma de decisiones política pueda reencausar estímulos que alienten la actividad productiva; de la misma manera que ve pocos incentivos creados por la política que lleven a derechos de propiedad eficientes. Sin embargo, para él las decisiones tomadas por medio del proceso político afectan críticamente el desempeño económico. Es concluyente en su posición: «La política determina y da fuerza a los derechos de propiedad del mercado económico, y las características del mercado político son la clave esencial para entender las imperfecciones de los mercados» (North, 1995:141). Es igualmente enfático cuando subraya que la política no sólo especifica y hace cumplir derechos de propiedad que inciden en la estructura de incentivos básicos de la economía, sino que el control por el gobierno de una parte del producto nacional bruto y las relaciones siempre cambiantes que impone son claves en el desempeño económico (ibid., p. 145).

En este nivel es cuando se enfrenta la urgencia de preguntarse sobre las condiciones que podrían conducir a que el mercado político se aproxime a un modelo de costo cero de negociación en el intercambio económico eficiente. La respuesta la encuentra en la exigencia de «promulgar una legislación que aumente el ingreso agregado y en la cual los ganadores compensen a los perdedores con un costo de transacción que es lo suficientemente bajo como para compartirlo conjuntamente».⁸³ Las condiciones institucionales

⁸³ Para que esta sea posible son necesarias varias condiciones institucionales y de información: 1) que las partes tengan la información y el modelo correcto que les lleve a ver cómo los afecta la ley y el monto de las pérdidas y ganancias; 2) esto que ven las partes puede ser comunicado a los legisladores para que actúen atendiendo al acuerdo; 3) con los votos se evalúan las ganancias y pérdidas netas y se fija cómo deben ser compensados los perdedores; y, 4) el intercambio se logra a bajo costo, de manera que valga la pena la negociación. Ver North, 1995:141.

y de información que —en criterio de North— son requeridas para que esta oportunidad pueda darse en el mercado político, encuentran su medio más favorable en una sociedad democrática moderna con sufragio universal, en la que se haga posible el trueque de votos y la confrontación de candidatos y políticas que ayude al elector a descifrar deficiencias (ibíd., 141). Inmerso en el ámbito de la política, North busca resolver los problemas del intercambio económico eficiente partiendo de la negociación entre agentes; de allí su ubicación corporatista. Ahora, la salida que propone, en la que incorpora no sólo la «obligación» de compensar a los perdedores, sino la necesidad de conocer el monto de las ganancias y pérdidas (tanto netas como de las partes), no pareciera encajar con un modelo de representación (a través de agentes legisladores) y de negociación (de intereses) que tiende a responder al orden de las preferencias y no a la intensidad de las mismas. La llamada crisis de gobernabilidad, y con ella las dificultades del modelo del Estado de Bienestar, parecieran mostrar mercados políticos que buscando compensar pero atendiendo sólo al orden de las preferencias, se fueron alejando del «ideal» de costo cero de negociación que contribuye al intercambio económico eficiente.

LA CONTINGENCIA, LAS FUNCIONES NECESARIAS Y LOS EQUIVALENTES DE LA POLÍTICA

Es ya un compromiso en este punto señalar la otra perspectiva sobre el desempeño político que se optó por llamar *contingente*. En esta a la política se la puede ubicar en un lugar de menor influencia —y en consecuencia más complementario y accidental— en los intercambios económicos. Antes de hacerlo nos parece ajustado a esta discusión precisar dos cuestiones esclarecedoras y de especial relevancia: a) ¿en cuál escenario el corporatismo se hizo propicio para una economía productiva?; b) ¿de qué se compone la política y cuál es su impacto real sobre las imperfecciones de los mercados?

La primera cuestión nos orienta para ubicar mejor histórica y teóricamente los éxitos del corporatismo en propiciar condiciones para un buen desempeño económico. Resaltemos de entrada que tal éxito no habría sido posible sin la concurrencia de un marco institucional distinto al propiamente político que fuese capaz de producir los incentivos que alentarán la actividad productiva. En efecto, la anticipación de la cooperación y la estructura de derechos conformada por la política no hubiesen sido suficientes —como no

lo son ahora— para crear los incentivos que hicieran que las organizaciones se comportaran productivamente. Es preciso considerar que el mercado —como conjunto institucional autónomo que participa con sus reglas para definir y limitar las elecciones de los individuos y determinar oportunidades que se presentan a la sociedad— pudo operar para crear las condiciones básicas de una economía productiva. Esto es: que el uso de los bienes y recursos y, por tanto, el valor de un activo, estuviese determinado por los cambios en los precios relativos o por su abundancia o escasez relativa, así como por la competencia y las innovaciones tecnológicas. Este marco institucional levantaba un muro de contención que impedía que el desbordamiento de la política ahogara la estructura de derechos de propiedad. Desde este razonamiento parece fácil intuir que esto fue posible en aquellas sociedades en las cuales una *conjunción* apropiada de jerarquía y mercado ofreció el entorno para resolver eficientemente los problemas de producción y distribución.

La segunda cuestión sólo nos lleva a comentar que en la perspectiva de North la política implica una composición muy amplia de componentes y reglas. De hecho su clasificación de reglas formales incluye las reglas políticas (y judiciales), las económicas y los contratos. Más expresamente nos dice que «las reglas descienden de la política a los derechos de propiedad y a los contratos individuales» (1995:74). En esta suerte de cascada la política aparece definiendo los escenarios que enmarcan lo fundamental de los incentivos que definen el comportamiento de los agentes. Esto es explicable por lo que ya hemos dicho sobre las prerrogativas que detentó la política en un modelo de intercambio basado en los comités, la representación y los valores compartidos. Pero también porque se sigue pensando que la política tiene todavía la ocasión de posesionarse de ámbitos que, sin duda, han venido ganando en autonomía y no se sujetan hoy sólo a la lógica de los procesos políticos; esto pareciera ser así por más que la política siga *terciando* en la formación de escenarios que definen y controlan la agenda pública.

Sabemos que las limitaciones políticas (formales e informales) influyen en los resultados, disponen determinadas conductas en las organizaciones y prescriben aspectos específicos que repercuten en el desempeño económico. No obstante la realidad nos está advirtiéndolo que la política, aun con su heredada ubicuidad, se acota a una función cuya especificidad no le quita la cualidad de producir decisiones vinculantes en circunstancias especiales, pero sí le define su recinto de actuación. Tal vez no podamos precisar aún

esa especificidad y ese recinto, pero sí podemos decir con alguna propiedad que al evaluar el impacto que, por ejemplo, pudiesen tener la estructura tributaria, la asignación del gasto público, las regulaciones de gobierno, la difusión de normas jurídicas, etc. en el desempeño de los agentes y la economía, nos encontramos con el referido acotamiento de la política. Se acepta en general que estos son terrenos de actuación pública y, por consiguiente, quedan bajo el dominio de la política. Pero lo que en realidad se puede apreciar es una esfera política replegada a una función limitada –por no decir confinada sobre sí misma– que debe ajustarse a las perspectivas que los otros ámbitos, con sus respectivas funciones, asumen para resolver la contingencia del entorno. Y dentro de estos ámbitos podemos considerar –más allá de la fibra que hoy tiene el sistema parcial de la economía– a los subsistemas de políticas públicas, de gestión pública, educativo, judicial, tecnológico, etc. De tal manera que el gasto público o la estructura tributaria, así como tantos otros procesos, ya no son el resultado del dominio de la política, sino de espacios de comunicación en donde los sistemas parciales –en atención a su tamaño, complejidad y operatividad– se prestan mutua atención, se reconocen en su autonomía, y aceptan que sólo en la medida en que uno realice su función, el otro podrá tolerar la contingencia y las fluctuaciones del entorno.

La contingencia, los atributos públicos y la búsqueda de equivalentes

Va apareciendo, al ritmo de estos cambios, una forma equivalente del desempeño político que responde igualmente a un arreglo temporal entre elementos (problemas, soluciones y participantes) e instituciones. La deliberación tiene una mayor entidad en los arreglos; y las reglas que anticipan la cooperación y el marco que define la estructura de derechos toman una forma contingente. ¿En qué sentido podemos tener una perspectiva contingente del desempeño político o de su equivalente operativo? Digamos antes de responder que, en tanto no se disponga de una mejor forma de nombrarlo, seguiremos hablando de *rendimiento político contingente* para explicar una forma equivalente de la política, pero cuya función es más bien complementaria respecto a los intercambios económicos.

Digamos que la política sigue empeñada en aportar los mecanismos que favorecen la anticipación de la cooperación y la definición de los

derechos de propiedad, pero no lo logra desde el momento en que se le hace difícil mediar para determinar los atributos de los bienes y servicios que se intercambian, y, más aún, para hacer cumplir los acuerdos generales que enmarcan los intercambios. Es decir, sus posibilidades de contribuir con información que proporcione confiabilidad a las partes y disminuya los costos de negociación parecieran verse cada vez más limitadas. Como muchos de los atributos de lo que se intercambia no son sólo intrínsecos a los bienes y servicios, sino que algunos de esos atributos vienen del dominio público, la sociedad, en su complejidad, busca un equivalente para resolver problemas de procesamiento subjetivo e incompleto de información, los cuales demandan pautas regularizadas de interacción también en un nivel público. Cuando el corporatismo no alcanza a descifrar esos problemas de información y sus pautas no logran hacer cumplir los acuerdos, aparece una forma contingente de enfrentar los costos de negociación. La política lo ha intentado adoptando otras formas, pero al parecer sin mucho éxito. Sólo cuando la política se ve reducida en su presunción de ser «el todo frente a las partes», y ya no puede aspirar a representar la unidad social, se abre el camino para una solución equivalente acorde con la evolución de la sociedad.

La diferenciación funcional, los incentivos y el contrato

Se dejó una pregunta en el camino que ahora se enfrenta. Una perspectiva del desempeño político —o su equivalente— partiendo de la contingencia es una manera de referirse a las otras posibilidades, a «lo que pudo haber sido». En un sentido, los costos de proteger los acuerdos y de evaluar los atributos de lo que es objeto de intercambio exigen un grado de diferenciación y capacidad selectiva mayor de funciones específicas. Esto significa que la sociedad busca resolver los problemas de procesamiento subjetivo de la información mediante una mayor especialización funcional y una tolerancia mayor a las fluctuaciones del entorno. Con la diferenciación no son —al menos en la mayoría de las circunstancias— las decisiones y elecciones políticas las que crean el mapa de las preferencias colectivas, sino los procesos de modelado político que se reconocen en las funciones necesarias y logran anticipar la cooperación y definir una estructura de derechos en sus respectivos ámbitos funcionales. En otro sentido, la posibilidad de

identificar el conjunto de oportunidades, para lo cual se requieren procedimientos deliberativos (que son en esencia políticos), encamina a los actores y ámbitos funcionales para que delimiten un entorno interno común que les facilite anticipar la cooperación. En ese marco, los derechos de propiedad se modelan en leyes generales en cuya formación han intervenido los contratos y la fuerza que ahora generan las expectativas cognitivas. De tal manera que los mandatos (cuyo origen es fundamentalmente político) que son proclives a perturbar los derechos de propiedad son desplazados por la fuerza del contrato, que tiende a reflejar la organización y la estructura de incentivos de cada ámbito funcional. Asimismo, cobran mayor peso las expectativas cognitivas que, por sus cualidades para el aprendizaje y la adaptación, proporcionan mejor respuesta a la contingencia que aquellas expectativas (normativas) que se centran en el problema de los costos intentando hacer cumplir compulsivamente los acuerdos.

LA ESTRUCTURA DE DERECHOS EN LOS SISTEMAS DIFERENCIADOS

A este tratamiento que creemos fecundo aunque áspero, démosle un toque de correría para provocar la discusión sobre asuntos que por lo pronto sólo pueden quedar enunciados. Haremos una pregunta –sin ninguna intención de responderla– que recoge lo genérico de esta exposición y que, creemos, llama a introducir algunos nuevos elementos conceptuales para saber qué podemos esperar de la política; en especial cuando se asumen, entre otros, los temas de la gobernabilidad, el rol del Estado, las redes de políticas y, por supuesto, las instituciones y el desempeño económico. Esta es: ¿en qué momento los costos de negociación –conectados con la definición y protección de los derechos de propiedad– generados por el pacto corporatista resultaron tan altos que llegó a pensarse en la posibilidad de suprimir o ignorar buena parte de estos derechos? Dicho de otra manera: ¿bajo qué condiciones de la política los costos de determinar, vigilar y dar cumplimiento a los derechos de propiedad se agrandaron de tal forma que hizo evidente para la sociedad en un momento determinado que el mercado podía ser más eficiente, no sólo para la asignación de los recursos, sino para ofrecer un marco de derechos en el cual los agentes, mediante acuerdo voluntario, pudiesen escoger?

El corporatismo, enfocándose en el orden de las preferencias (y no en la intensidad de las mismas) ha incrementado de tal manera los costos de negociación de los intercambios, que ya casi no se aprecian los beneficios del *pacto* para proteger los acuerdos y aportar información confiable. Esto está llevando de nuevo a modificar los mecanismos para la anticipación de la cooperación, y a redefiniciones funcionales que inciden sobre las estructuras de derechos que rigen los intercambios, pero sobre todo en la forma como dichos derechos pueden o no ser modificados. En tanto es más compleja la variedad y magnitud de los intercambios, el entramado institucional que ayuda a poner la información confiable no parece darle una lugar privilegiado a la política. Es cierto que North le concede un lugar especial a la política vía negociación, pero la realidad de la complejidad y la diferenciación social va en otra dirección. ¿Es al mercado, frente al creciente papel de las expectativas cognitivas, al que corresponderá un rol prominente en la definición de la estructura de derechos? ¿O corresponderá al campo de las políticas públicas, que hoy asoma como un sistema parcial autónomo, anticipar la cooperación y definir –ahora atendiendo a la intensidad de las preferencias (y no al orden)– los derechos de propiedad?

¿Es que existen equivalentes funcionales de la política para anticipar la cooperación y conformar los derechos de propiedad? Al parecer sí existen; y la contingencia del entorno y la evolución hacia la diferenciación del sistema de la sociedad así lo han «impuesto». Por un lado, las redes de valores algo nos están indicando respecto de ámbitos (difíciles de catalogar como políticos) en los que se resuelve mediante cooperación, competencia y complementación. Por el otro, la estructura de derechos se conforma a partir de una combinación de elementos de origen funcional en la que el sistema de decisiones públicas (que es distinto de la política) y el mercado se imbrican a partir de decisiones económicamente eficientes que tienen en cuenta la intensidad de las preferencias (y no sólo el orden), y de reglas que propician incentivos para crear derechos de propiedad también eficientes.

DERECHOS DE PROPIEDAD Y REALIDAD SUBSISTÉMICA

La política sigue intentando ser el mecanismo que resuelva el problema de los costos de negociación. Cuando no lo logra –léase crisis de gobernabilidad o repliegue de la política– el problema de los costos se

traslada al nivel de los subsistemas. Allí, en cada sistema parcial se crea inicialmente el conjunto de oportunidades de los agentes y se modifican allí mismo elementos importantes de ingreso, poder y autoridad; pero esas oportunidades y esas modificaciones no pueden alterar la estructura de derechos de propiedad. Estas se hacen más estables aunque tengan que enfrentar a fenómenos propios de la contingencia y del mercado, en razón de que su alteración exige la presencia y comunicación de distintas funciones independientes y necesarias.

El marco corporatista da preferencia al mando y se apoya en el pacto como mecanismo para anticipar la cooperación. En este marco, el desempeño —observado como la posibilidad de definir derechos de propiedad eficientes que promueven el rendimiento económico— se registra y asienta con la mejora del acuerdo político y de la representación. El marco contingente, que advierte las limitaciones de la política, traslada la definición de los derechos de propiedad y su eventual eficiencia a una realidad subsistémica. En esta realidad de sistemas parciales se resuelven problemas de asignación y de oportunidades a partir de ámbitos funcionales. Uno de esos ámbitos es el sistema de decisiones públicas, el cual se descansa en la política para crear referentes y construir significados, pero define la estructura de derechos partiendo de sus propias referencias sistémicas. El sistema de decisiones o políticas públicas —que se tiende a confundir con el sistema de gestión pública— toma las señales de escasez, incentivos y competencia para «examinar» las posibilidades de ajustar entre sí las distintas perspectivas desde las cuales los sistemas parciales procesan su relación con el entorno. Por tanto, el marco contingente que busca mejorar el desempeño creando un entorno interno y común para distintos procesos de intercambio entre funciones está exigido de atender información proporcionada por el mercado; o sea, atender al mensaje de los precios.

El desempeño político, desde una perspectiva contingente, va encontrando equivalentes para resolver el arreglo temporal entre elementos e instituciones. Se cambia, con la evolución de la sociedad, el papel de la política. En un marco corporatista los distintos elementos (problemas, soluciones y responsables de las decisiones) se presentan y hacen disponibles como componentes políticos. Las decisiones, entonces, «siempre» salen del sistema político que acomoda y ordena la cooperación y la estructura de derechos a través de las políticas públicas, que son formas de operar del

mismo sistema político. En cambio, cuando la sociedad tiende a diferenciarse funcionalmente, el arreglo temporal toma una forma contingente. De tal manera que *el problema* puede tener su origen en la política, *la solución* puede ser económica y *los responsables* de las decisiones pueden provenir del sistema educativo; igual que otro problema (tal vez similar al anterior) podría provenir del subsistema educativo, tener una solución política y los responsables de las decisiones pertenecer al ámbito económico. Alcanzado un nivel de diferenciación importante, la política informa sobre las posibilidades del arreglo; es decir comunica a los elementos que «el momento» (la temporalidad) del arreglo llegó. Pero el arreglo como tal es posible entre los propios elementos que se articulan y expresan operaciones funcionales. Es el subsistema de políticas públicas, autónomo de la política, el que lleva la tarea de articular los elementos; tarea esta que le arrebató a la política (corporatista) el dominio sobre dos asuntos muy influyentes en los costos de negociación: la anticipación de la cooperación y la definición de los derechos de propiedad.

El carácter contingente de la política hace que los costos de información sean demasiado altos, por lo que se tiende a resolver los problemas de rendimiento político por la vía del mandato que hace cumplir los acuerdos compulsivamente. También estimulando la apropiación pública —o más bien estatal— de una parte decisiva de los atributos valiosos de lo que está siendo intercambiado, de manera que los individuos y actores pueden verse en la situación de evadir leyes, huir de la competencia, buscar protección formal o tratar de capturar esos atributos.

Supongamos un escenario político de negociación para la definición de un modelo de crecimiento económico. Nada más pensar en las bases en las que debe asentarse ese crecimiento ya hace bastante complejo el asunto de los atributos valiosos de los bienes y servicios que entrarán en el intercambio; como igual de complejo será el asunto de la confianza de los agentes que participarán en ellos. Si, pongamos por caso, ese modelo acordado responde a un referencial global que supone estabilidad de precios, bajas tasas de interés, estabilidad del tipo de cambio y generación de empleo, ya podemos imaginarnos cómo una buena parte de los atributos valiosos de los bienes y servicios que serán intercambiados quedan ubicados en el dominio público. ¿Se fomentará la inversión de capital productivo? ¿Cómo se comportará el sector externo? ¿Se reducirá el gasto público? ¿Habrá reforma fiscal? ¿Se liberalizarán los mercados? Estas preguntas, y

muchísimas otras, nos dan idea de la compleja situación de los intercambios que, para que se logre el crecimiento propuesto, deben apoyarse en aportes progresivos de capital y tecnología con sus correspondientes contribuciones de ahorro, educación e investigación.

Ante esa complejidad, los intercambios se enfrentan a situaciones de incertidumbre y, por tanto, de costos de negociación que no sólo devienen del control público de atributos valiosos, sino de una medición costosa que abarca a las mercancías, a los servicios, al desempeño de los agentes y, por supuesto, a los costos de vigilar los acuerdos. Aquí la política se mueve creando distintos espacios de diálogo social, acotando su función a la deliberación entre actores o entre agentes, e informando que es posible un arreglo temporal en el que se ven involucrados dos o más sistemas parciales. Para enfrentar los costos de negociación que se agrandan por la imposibilidad de la política para establecer, como era antes, unos acuerdos unificadores, el subsistema de políticas públicas se encarga de fijar las pautas de reciprocidad y, muy especialmente, comunica las diversas opciones de arreglo tomando en cuenta los costos y beneficios que implican las operaciones, públicas y privadas, de los distintos subsistemas.

LAS LIMITACIONES DE LA POLÍTICA EN LAS SOCIEDADES POLICÉNTRICAS

Volviendo al ejemplo referido a un escenario en el que se busca animar un modelo de crecimiento económico, tendríamos que ver cómo resuelven los subsistemas (con sus respectivas organizaciones especializadas) asuntos centrales de los costos de negociación y la definición y captura de derechos de propiedad. Dado que se aspira a crecer y además se piensa en un conjunto deliberado de acciones, no cabe duda sobre la importancia que corresponde a la política y a las políticas públicas; en especial a la política económica. Vemos entonces las iniciativas de todo orden que inciden sobre el campo fiscal, en los mercados de trabajo y de capitales, en defensa de la competencia, en el tipo de cambio, en los mercados financieros, etc. A esta mezcla de políticas e instrumentos de política se agregan otros como subsidios, controles (de precios), regulaciones (de sectores) y cambios institucionales (reformas). Ahora, si queremos ver o reinterpretar el significado de estas políticas en sociedades policéntricas, debemos considerar dos asuntos: a) el grado de correspondencia que debe haber entre, por un lado, la complejidad

y amplitud de los intercambios que ocurren en razón de la especialización de la estructura económica y de la diferenciación funcional, y, por el otro, el nivel alcanzado por las instituciones para originar confianza en los agentes respecto a los resultados esperados de los intercambios, y motivar un lazo de roles complementarios entre distintas funciones; y, b) cuánto pueden influir las políticas e instrumentos de política en la asignación de derechos de propiedad, sobre todo en su capacidad para hacer variar los atributos de los bienes que están siendo intercambiados.

Sociedad policéntrica, diferenciación funcional y los intercambios

Este primer asunto nos lleva a recordar que la complejidad de los intercambios (con su especialización y múltiples atributos) implica muchas posibilidades de contratos, y con ellos las exigencias —como pudimos conocer siguiendo a North— de un mayor peso de instituciones confiables que permitan a los individuos entrar en esas contrataciones. Pero también implica una exigencia de diferenciación funcional, que es la que admite y procesa alteraciones del entorno, logrando así que los individuos entren en contrataciones complejas en las cuales la selectividad del sistema para tolerar tales alteraciones genera mayor certidumbre respecto a lo que se espera de los intercambios. Con la diferenciación va apareciendo —así como antes aparecía de las relaciones de poder— el marco institucional que genera los incentivos, demarca el conjunto de oportunidades y crea certidumbre en los intercambios; pero ahora mediante la especificación y especialización de funciones que toman primacía con la formación de subsistemas. De tal manera que distintos factores como capital, progreso tecnológico, capital humano y trabajo se convierten, con la especialización, en funciones necesarias y se hacen interdependientes. Distintas combinaciones posibles —a las que se podrían agregar otros factores— conducen a la complementación de roles que dan lugar a distintos subsistemas. No se trata sólo del subsistema económico, el cual podemos acotar a la muy necesaria función de administrar unos recursos escasos para poder producir ciertos bienes y servicios y distribuirlos; o del educativo en el cual podemos incluir la calificación y mejora de la capacidad de inserción profesional del trabajador; o del subsistema de inversión pública y privada en investigación y desarrollo. Se trata también del sistema parcial *de conocimiento*, que incluye

tanto el proceso acumulativo de capital humano (tipos de estudio y años de formación) como de ideas (patentes); o un subsistema *de redistribución de la renta* que abarca el ámbito impositivo, las transferencias y los gastos públicos, los mecanismos de precios y salarios con finalidad redistributiva de renta, la modificación de los patrones de propiedad de activos; o un subsistema *financiero* que se organiza a partir de sus roles respecto a la capitalización de la economía, del mercado de valores, de las sociedades de capital de riesgo o de garantía recíproca, etc.; o un sistema parcial *de empleo* dentro del cual se mueven la determinación salarial, los planes de jubilación, la inserción laboral, los cambios en la cualificación y formación de trabajadores, etc.⁸⁴

Tomando de ejemplo este último subsistema nos es posible mostrar la parte conceptual. El desempleo creciente y progresivo que afecta al sistema social se hace presente como una manifestación del entorno. Recordemos que estábamos hablando de crecimiento económico, el cual puede ser visto como una política, pero también como un entorno. Si se asume como un imperativo ante las necesidades de reproducción material de las sociedades de hoy, el crecimiento puede ser visto básicamente como una serie de eventos o problemas temporales que se presentan para el sistema social como un horizonte de posibilidades futuras ante el imperativo de la reproducción material. De modo que estamos ante dos componentes ambientales que, al lado de muchos otros con los que se integran temporalmente en un entorno complejo e inabarcable, conducen al sistema a aumentar sus capacidades selectivas a través de la diferenciación.

Con la selectividad se reduce la contingencia. O sea, en este, nuestro ejemplo, el sistema de la sociedad se diferencia dando lugar a subestructuras (como el mercado de trabajo, el desempleo estructural o estacional, la sindicalización, la jornada laboral, etc.) que pueden, según la capacidad selectiva de la sociedad, producir y encaminar subsistemas jerárquicos o subsistemas funcionales; o la coexistencia de ambos con sus limitaciones de compatibilidad. La capacidad selectiva, que aumenta la habilidad de cada subsistema para crear sus propias referencias sistema/entorno y, en consecuencia, para reducir la contingencia, supone una complementación

⁸⁴ Estos elementos y referencias, así como otros que seguro serán incorporados luego, han sido tomados a capricho y para nuestros propios fines de Cuadrado Roura, 2001, cap. 6.

de roles –mercado de trabajo/sindicalización/jornada laboral/etc.– que va abriendo el camino para la diferenciación funcional que crea el *subsistema de empleo*, el cual se orientará con sus operaciones a tratar de compartir un mismo entorno común dentro de la sociedad con otros subsistemas. Con la complementación de roles que va dando origen a funciones especiales y necesarias, los intercambios (económicos, políticos y culturales) entre agentes y entre actores cobran en certidumbre (disminuyendo los costos de negociación) porque las instituciones confiables que habilitan a los individuos para que entren en contrataciones nacen más de la función que de la jerarquía o del mando. Pero además, con la diferenciación funcional se define, tal como habíamos apuntado ya, un marco institucional que determina en cada subsistema los incentivos y delimita el conjunto de oportunidades. Así, con el subsistema funcional predomina la contratación entre las partes, haciendo prevalecer la complementación de roles y la capacidad del subsistema para que impere su propia manera de procesar la relación sistema/entorno. Cuando los subsistemas se estructuran jerárquicamente y se privilegia una función que es la que define el carácter de los otros subsistemas, sucede lo contrario: la contratación y, por consiguiente, la certidumbre de los intercambios dependen más de la posibilidad coercitiva o normativa de hacer valer los acuerdos y de procesamiento de la relación sistema/entorno desde el predominio del plano del sistema global de la sociedad y no de los subsistemas.

Los distintos sistemas parciales procesan de distintas maneras el impacto del complejo problema del desempleo. El sistema parcial de *la política* podría enfocarse en determinados sectores particularmente afectados (mayores, jóvenes, discapacitados, etc.) y presionará por las subvenciones; *el económico* podría disponerse a mantener un equilibrio entre los aumentos de salarios y la productividad de la economía; el subsistema *de políticas públicas* se inclinaría hacia las cuestiones de rigidez o flexibilización institucional o normativa en los ámbitos de contratación, salario mínimo, despidos, etc.; y, el subsistema *de empleo* –el cual podría emerger si el sistema de la sociedad requiriese una mayor capacidad selectiva– se enfocaría, por ejemplo, en las insuficiencias e ineficiencias del mercado de trabajo. Esta muestra de diferenciación, que es sólo referencial, nos obliga a dos breves acotaciones.

- Recordemos que el sistema de la sociedad, cuando se diferencia respecto a su entorno y construye su particular modo de actuación, crea

un modo propio de reducir la complejidad y lleva a cabo determinadas formas de organizar la selección. Esto quiere decir que premodela y ordena la complejidad del entorno para que los subsistemas puedan desarrollar su función. En nuestro ejemplo referencial, el empleo como un elemento ambiental (entorno) podría encontrar en la sociedad un ámbito determinado de comunicación y operación que circunscribiría la selectividad de los subsistemas a una (o varias) de las siguientes posibilidades: eficiencia en la asignación de la renta, promover el espíritu empresarial, aumentar el potencial de inserción laboral, robustecer la igualdad de oportunidades, etc.

- Esta segunda acotación nos conecta con los costos de negociación. Los roles complementarios entre funciones y la confianza esperada en cuanto a los intercambios suponen el potencial de cada subsistema para resolver problemas y hacer escogencias dentro de la lógica de asignar eficientemente recursos escasos entre usos alternativos. Cuando escoge y resuelve dentro de esta lógica –atendiendo a los requerimientos que le impone la especialización– produce costos para los otros subsistemas y para el sistema de la sociedad. La posibilidad de congregarse temporalmente problemas, soluciones y oportunidades de elección en el plano de cada subsistema, descubre ya un paso importante en la reducción de los costos de intercambio a través de soluciones institucionales eficientes que no sólo crean certidumbre, sino que facilitan el aprovechamiento de las oportunidades. Ahora, esto no debe encubrir el hecho que muestra cómo afloran los costos de negociación cuando por problemas en la complementación de roles el subsistema no fragua como tal y, por tanto, dificulta o inhibe una comunicación entre funciones especiales. Asíumase la importancia de dicha comunicación porque es la que habilita para que las distintas operaciones se orienten hacia un entorno interno y común. Igual que no podemos ignorar que se exteriorizan los costos que son consecuencia de las dificultades de los subsistemas para concordar entre sí las distintas perspectivas sistema/entorno. En nuestro ejemplo, una crisis de oferta de trabajo (que sea la afirmación de un cambio estructural) podría producir una disyunción en el sistema de la sociedad que dé existencia a un subsistema de empleo. Como forma funcional referida a un conjunto complementario de roles, este resolvería problemas de información y de aseguramiento que propiciarían la confianza en los intercambios y, se supone, reducirían los costos

de negociación. Así, la función asociada que buscaría (selectivamente) atender las insuficiencias e ineficiencias del mercado de trabajo, definiría los mecanismos institucionales y organizativos que facilitarían los intercambios, proporcionándoles a los agentes la información sobre los atributos de los bienes y servicios que se intercambian. La versión propia que conduciría al sistema parcial de empleo a procesar selectivamente la crisis de oferta incluiría —es una deducción que hacemos— las edades de jubilación y escolarización, la jornada de trabajo, la calificación, el subsidio de paro, etc. Pero como la selectividad del subsistema económico es distinta, aparecería el costo de negociación que implicaría que ambos subsistemas orientasen sus operaciones hacia un entorno interno y común (tiempo de trabajo, determinación salarial, inserción laboral) y, asimismo, que consigan ajustar sus concernientes perspectivas sistema/entorno, las cuales podrían tener, aparte de otras posibilidades, un «vaivén» entre la eficiencia en la asignación de la renta y la igualdad de oportunidades.

Sabemos, porque así se dijo líneas arriba, que a las políticas públicas, en su proceso de autonomización funcional, corresponde actuar sobre el ajuste de dichas perspectivas. No obstante, lo que se desea hacer ostensible es la ventaja de la diferenciación funcional para aminorar los costos de negociación. Así es porque individuos y contratos —sólo convertidos en agentes y actores cuando intentan que dos roles distintos consigan tener expectativas complementarias— alcanzan a disponer de mayor y mejor información, la cual es aportada por la comunicación funcionalmente especializada. Es esa comunicación que responde funcionalmente a la variedad y complejidad de los intercambios la que regula los comportamientos oportunistas o de engaño que crean incertidumbre sobre el desempeño de los agentes (y de los actores cuando el intercambio incluye, símbolos, programas, planes y promesas). Debe quedar claro que esta forma de comunicación funcional no anula el oportunismo o la defección de los agentes y, por tanto, no suprime el costo de negociación que implica sostener mecanismos de cumplimiento obligatorio de los contratos. Lo que sí parece es que el sistema de la sociedad —en razón de que se diferencia en múltiples versiones de su identidad original— requiere que las distintas funciones, que son interdependientes, sean realizadas para crear una complejidad de la sociedad que pueda procesar temporalmente los problemas ocasionados por la complejidad inabarcable del entorno. Con esta última mención —que es reiterativa y que visita una

vez más a Niklas Luhmann— se pretende poner a la vista que la comunicación —alrededor de funciones especiales exigidas por la complejidad— que implica prestaciones entre subsistemas, aumenta la posibilidad de que los agentes revelen mayor información sobre sus intenciones y se reduzca la asimetría de información que pueda existir entre ellos. En la realidad de los subsistemas y en el significado particular que estos dan a los eventos, se mantiene un mayor control sobre los atributos de los bienes y servicios que se intercambian; es decir, se conoce más sobre las características del bien y sobre el desempeño de los agentes. No dejemos de lado que la complementación de las expectativas de dos o más roles (necesaria para que se cree una función especial) que, en definitiva, busca satisfacer una necesidad, exponer una solución o distinguir una oportunidad para escoger, puede hacer que las personas, agentes o actores revelen información.

La diferenciación funcional contribuye para que la negociación sea menos costosa, y hace que mejoren tanto el desempeño económico (disminuyendo los costos totales de producción), como el desempeño general de la sociedad (con intercambios más eficientes y delimitando más claramente el conjunto de oportunidades). En razón de que los intercambios y los derechos de propiedad conforman casi una misma entidad, cabe ahora preguntarse si la diferenciación funcional logra derechos de propiedad más eficientes, en el sentido de que sea más eficiente la división (partición) de dichos derechos entre los participantes (casi siempre múltiples) del intercambio.

Sociedad policéntrica, política y derechos de propiedad

Este segundo asunto, de tratamiento ineludible en este nivel, nos impone volver sobre algunas ideas ya asomadas y conectar con el ejemplo que hemos venido siguiendo que refiere a un cambio estructural ocasionado por el desempleo. A decir verdad, este asunto podríamos darlo por visto si se toma en cuenta que cuando se producen intercambios entre individuos o agentes, no sólo se está realizando la transacción de bienes, sino que se están proporcionando las condiciones para la transacción de derechos. ¿Cuál es el uso que se le puede asignar a los bienes y servicios? ¿Qué hace que las propiedades tomen la forma de activos valiosos y se definan los criterios de uso y transferencia voluntaria de tales activos? Ciertamente, ambas situaciones dependen de los derechos de propiedad. «El valor de cualquier

activo depende en último término de los derechos que otorgue» (Ayala Espino, 1999:219). Los derechos de propiedad enmarcan las operaciones y condiciones dentro de las cuales se puede desarrollar el intercambio, e incorporan también las normas y reglas que protegen y dan cumplimiento a esas operaciones y condiciones. Dadas algunas operaciones como trabajar, vender, comprar, arrendar, etc., y dados el origen, la naturaleza, la definición y el resguardo del marco en el cual se despliegan esas operaciones, se podrá saber cuál es el valor de los activos que se están vendiendo, arrendando, etc., cuáles los derechos que se están otorgando y cuánta confianza pueden tener los participantes en un intercambio. Además de las condiciones que enmarcan el intercambio y de las reglas que dan cumplimiento a tales condiciones, los derechos de propiedad son un almacén institucional que incide de manera especial en la asignación de los recursos disponibles. Los términos en que tal almacén sea modificado, es decir que sea cambiada la estructura de derechos de propiedad, puede influir en dos direcciones con consecuencias distintas para el intercambio eficiente y los costos de negociación. En dirección de hacer viable la distribución de costos y beneficios, los derechos de propiedad privilegian el contrato y no el mandato político. La definición de la estructura de derechos permite a los agentes negociar y llegar a acuerdos, y para ello se requiere —a los fines de proteger el contrato— una ley instrumental cuya abstracción y nivel de generalidad permita a los participantes del intercambio perseguir sus propios fines y no los del mandato político. Los derechos de propiedad se enmarcan en la ley general, que no dice cuál será el efecto sobre un agente en particular, ni cómo le servirá a sus fines; esta sirve de información a los agentes para decidir y para encauzar sus preferencias.⁸⁵ En dirección de un propósito estratégico que busca incidir en los intercambios intentando determinar o modificar la distribución del ingreso y el poder, los derechos de propiedad privilegian el mandato político, afectando así el rendimiento de la economía porque el sujeto se ve limitado para actuar con base en sus conocimientos y preferencias.

Como sabemos, los derechos de propiedad no son irrestrictos y, por tanto, existen mecanismos de regulación. De la misma manera que como conjunto de reglas que concretan y formalizan un determinado marco de

⁸⁵ Recordemos la diferencia entre mandato y ley que se hiciera a partir de F. Hayek en el capítulo I.

incentivos que mueve a los agentes a invertir, cooperar, ahorrar o innovar, los derechos de propiedad se hacen acompañar de las correspondientes formas de intervención estatal que los resguardan y los hacen cumplir. Ahora, lo importante es saber cómo afectan los mandatos políticos la estructura de derechos en tanto estos últimos se corresponden y responden a una determinada evolución de la diferenciación de la sociedad. Ya fue destacado que cuando el sistema de la sociedad se diferencia funcionalmente, los mandatos (que inhiben a los sujetos actuantes para que usen sus conocimientos y sigan sus preferencias) son desplazados por la fuerza del contrato, que expresa en mayor medida la estructura de incentivos de cada ámbito funcional. Los agentes o actores es muy probable que respondan a los procesos institucionales vinculados a la necesidad de agregar preferencias y a la exigencia de asignar eficientemente los recursos en relación a los costos y beneficios asociados a dicha agregación. Esto, desde luego, podría implicar un marco político de negociación que defina y haga cumplir determinada estructura de derechos. Tomando en cuenta que disponer de la estructura de derechos que otorga certidumbre y define las oportunidades de maximización de los participantes es un proceso costoso, la diferenciación, como respuesta a la complejidad de los entornos externos e internos, coloca en la función la posibilidad de definir los derechos de propiedad. Pero la función «revisa» más los precios relativos o la abundancia o escasez relativa de un bien, por lo que atribuye más importancia al mercado y a las decisiones y preferencias de los individuos para enmarcar —y hasta proteger— los derechos de propiedad. No es que las instituciones no sean definitivamente importantes en la definición de derechos y en la valoración de los activos; lo son, sin duda. Pero las combinaciones posibles que orientan determinada asignación de recursos, que empujan a los individuos a capturar derechos, así como la formalización que protege y hace cumplir esos derechos, se definen más en cada ámbito funcional; siguen más al contrato que al mandato, más a la función que a la política. ¿Cómo explicar, por ejemplo, el Assisted Places Scheme, o el Ticket Moderador,⁸⁶ o la liberalización en general de mercados y servicios,

⁸⁶ El Assisted Places Scheme expresa una experiencia, hoy muy difundida en distintos países y a través de muchas modalidades, relacionada con la reestructuración de la educación pública en Inglaterra. Mediante esta modalidad los fondos públicos van a manos de los padres, quienes tienen la posibilidad de matricular a los alumnos en la escuela de su preferencia. Se trata de un mecanismo que permite a las escuelas que gocen de mayor popularidad atraer a tantos alumnos como le sea posible. Dentro de una interminable lista de ejemplos podríamos incluir los *city technology colleges* que son nuevos

o las sociedades de garantías recíprocas, o la contratación externa (con el sector privado) para producir bienes y servicios públicos, o el otorgamiento de concesiones o cuotas para la explotación privada de recursos comunes etc.? Podríamos preguntarnos también por las agencias reguladoras de sectores como agua, energía o telecomunicaciones, que suelen ser vistas –en una perspectiva jerárquica– más como instrumentos de política que como expresión de comunicación entre funciones. Es decir, se aprecian más en la fase en que se muestra como un mecanismo que busca mejorar las deficiencias de los mercados y menos como un mecanismo donde los mercados de los sectores sujetos a regulación operan dentro del «entendimiento» (en términos de prestaciones *input* y *output*) entre la economía y las decisiones públicas que, como subsistemas, logran hacer concordar sus perspectivas sistema/entorno.

Aquí podemos volver sobre nuestro ejemplo referido al ámbito del empleo. Siguiendo el enfoque que acabamos de dejar, los derechos de propiedad que definen asuntos propios de la asignación, de la valoración de riesgos y de las oportunidades de maximización de los participantes, se estructurarán desde una perspectiva funcional. Es decir, que si no hay una jerarquía de la política (en este caso sindical), los asuntos que suelen ser definidos desde el sistema político, tales como la jornada laboral, salario mínimo, convenios colectivos centralizados, etc., se ajustan a un marco particular de comunicaciones que es propio a un conjunto de operaciones sistémicas, donde el sistema parcial de empleo cumple una función. Con la diferenciación funcional, el sindicato opera en la política y, en consecuencia,

modelos de escuelas secundarias dirigidas por administradores y patrocinadas por empresas privadas (Whitty y otros, 1998). El Ticket Moderador, que también es un ejemplo entre muchos, nos muestra cómo dentro de los servicios públicos de sanidad se puede garantizar el acceso y la gratuidad, a la vez que se insertan mecanismos que contribuyen a *racionalizar la demanda* de estos servicios. Este ticket implica que el usuario tiene que pagar determinado importe por cada acto médico; soporta, así, un costo explícito que termina provocando una reducción de la demanda. Entre otras ventajas están las de reducir la demanda de servicios sanitarios como consecuencia del incremento de precio; el aumento de la sensibilidad del usuario sobre el costo de los servicios demandados; y, la disminución del gasto público en sanidad. Una idea más detallada de esta modalidad se puede encontrar en Gómez Ciria, 2000, cap. 5. En igual perspectiva podríamos incluir las medidas que *afectan la oferta* de servicios sanitarios. En este caso, el sector público busca mejorar su gestión estableciendo un mercado interior entre hospitales públicos que permite simular la competencia entre ellos, introduciendo incentivos que ayudan a identificar las ineficiencias de gestión y reducir costos manteniendo la calidad (ibíd.).

puede tener choque de visiones con la empresa. Corresponderá a la política resolver este problema de visiones para generar un vínculo político que propicie una acción colectiva o promueva un contexto de gobernabilidad. Pero a partir de esa misma diferenciación, la función especial y necesaria que afronta de una manera particular y a partir de sus propios elementos el impacto de una situación de paro estructural se expresa como un subsistema de empleo (por llamarlo de alguna manera) que, siendo autónomo y autorreflexivo, revisa los problemas de niveles de capacitación, empleos precarios, contratación, despidos, subsidios, pero buscando ajustar con una perspectiva sistema/entorno donde están presentes, por ejemplo, la demanda, la productividad y el crecimiento económico. También se podría circunscribir la capacidad selectiva del subsistema de empleo a otros referenciales vinculados a la asignación de la renta y la igualdad de oportunidades. Esto quiere decir que los derechos de propiedad que se definen por la robustez y autonomía del subsistema de empleo seguramente deberán responder a un *input* de origen político, pero en su comportamiento primará el impulso a un orden institucional y organizativo que forme incentivos para asignar eficientemente los recursos disponibles. Este comportamiento se produce en atención a los problemas de costos de negociación, los cuales implican al menos tres cuestiones, a saber: a) el ajuste de perspectivas entre subsistemas; b) la ampliación de probabilidades de que se produzcan intercambios más eficientes dada la calidad y cantidad de información que el ámbito subsistémico pone a disposición de los participantes; y, c) la manera como a través de la función se revelan más claramente el conjunto de oportunidades. El sistema parcial de empleo delimita y protege derechos de propiedad que se enuncian, por ejemplo, en la edad de jubilación, el empleo a tiempo parcial, o los niveles de salarios. Pero la definición de ese marco de derechos estará orientada por los precios relativos o por la abundancia o escasez relativa de los bienes o servicios que son objeto de intercambio. Es decir, se orientará el subsistema de empleo por los comportamientos tanto de oferentes (número de individuos que desean trabajar) como de demandantes (empresas), los cuales establecerán, a través del mercado, los niveles de equilibrio tanto del salario como del empleo.

Si se supone que ya no son, al menos en la misma medida, los elementos extrafuncionales los que definen y cambian los derechos de

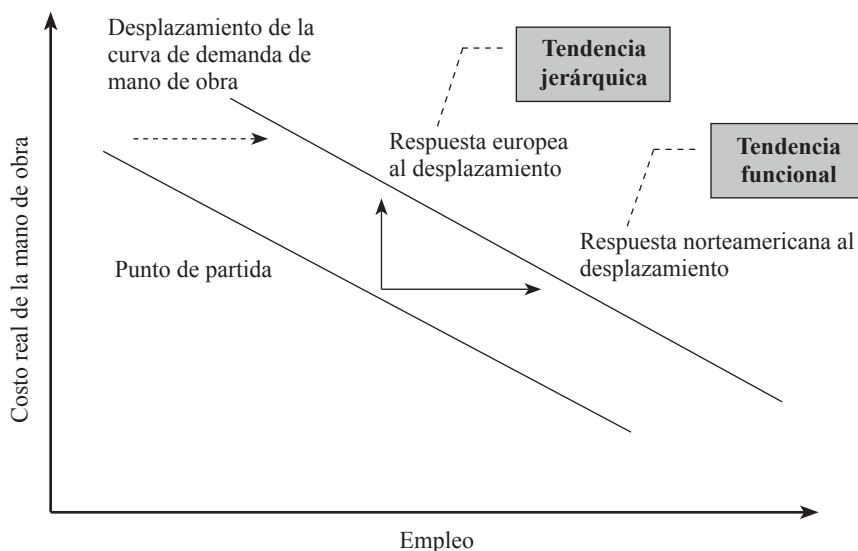
propiedad, resulta atractivo pensar que la función, integrada a un conjunto de referencias sistémicas, puede lograr un mayor equilibrio entre el valor intrínseco de un activo y los derechos que dicho activo otorga. De ser así, esto daría, sin dudas, mayor garantía de certidumbre a los intercambios, más claros incentivos para invertir y mejorar los activos, y menores costos de negociación.

Complejidad, diferenciación y mercado

Para dejar una idea abierta de esta discusión, que toca los aspectos centrales de los últimos puntos abordados, nos servimos del gráfico que ofrecemos a continuación, al cual hemos agregado algunas piezas para ajustarlo a nuestros propósitos.⁸⁷ A partir del gráfico original se muestran y se explican las razones por las cuales difieren las trayectorias seguidas por los mercados laborales de Estados Unidos y Europa en el momento que se propusieron enfrentar los problemas de desempleo estructural causados por la crisis internacional iniciada en 1973. Aunque no viene al caso detallar la evolución del problema y de ambas trayectorias, retengamos, para efectos ilustrativos, dos datos que nos da el texto dirigido por Cuadrado Roura (2001:175): evaluada la capacidad de crear empleo desde aquel momento, se muestra cómo en la actualidad la tasa de desempleo europea es 2,5 veces mayor a la que existe en los Estados Unidos; y, en los últimos treinta años el empleo en el sector privado se ha incrementado en un 70 por 100 en los Estados Unidos y en apenas 5 por 100 en la Unión Europea. Estos resultados, se desprende del texto, pueden ser explicados por razones de opciones de política económica y por las características de los respectivos mercados. El gráfico nos enseña el desplazamiento hacia la derecha de la curva de demanda de trabajo como resultado de la crisis de oferta de los años setenta, y nos indica cuáles fueron las reacciones de ambas trayectorias y las divergencias entre ellas.

⁸⁷ Este gráfico es presentado, con fines distintos a los aquí expuestos, en el libro dirigido por Juan Cuadrado Roura, 2001:177.

Gráfico 5
Crisis/desempleo: opciones y tendencias



La reacción europea a la crisis de oferta se encaminó a ajustar el mercado de trabajo por el lado del nivel de empleo (el incremento del costo real de la mano de obra fue mayor que el de la productividad); o sea que los incrementos de producción se destinaron a mejorar los salarios del empleo existente y no a crear nuevos empleos. Distinta fue la reacción de los Estados Unidos: el costo real de la mano de obra creció menos que la productividad, así el crecimiento de la producción se destinó a la creación de empleos y no al pago de salarios más altos (ibid., p. 177). Entonces, el mercado laboral estadounidense mejoró su potencial de creación de empleo, mientras la capacidad del mercado laboral europeo de generar empleo se vio limitada.

¿Cómo explicar estas distintas reacciones? La respuesta es enfocada en la caracterización de ambos mercados laborales en relación con las opciones de política y el marco institucional que incide sobre el comportamiento de estos dos modelos de mercado. Así, el mercado laboral de Estados Unidos es más flexible, transparente y competitivo que el europeo; condiciones estas que tienen que ver con la mayor o menor rigidez institucional, normativa

y salarial.⁸⁸ El modelo estadounidense soporta menos cargas sociales, ha reducido sus salarios nominales y reales, y el salario mínimo es de un impacto menor. No interesa aquí un debate sobre las bondades de uno u otro modelo; es suficiente con señalar que el texto que estamos ahora citando deja testimonio del efecto que puede llegar a tener la alta flexibilización del mercado laboral en asuntos como la disminución del poder adquisitivo en anchos segmentos de la población, la distribución desigual de la renta, la contracción del gasto público, etc. Igual atañe señalar, en razón de no simplificar demasiado el argumento, que hay otros factores que son considerados como explicativos del éxito aparente del modelo estadounidense, tales como la mayor eficiencia asignativa y productiva y el liderazgo tecnológico alcanzado a nivel mundial (ibíd., p. 178).

Este es un enfoque pertinente. Es, de hecho, una perspectiva útil y tal vez suficiente para analizar aspectos del mercado laboral desde el ángulo de los escenarios institucionales y políticos que podrían ser más o menos eficientes para resolver determinados problemas. No obstante, hemos dado algunos pormenores en esta explicación porque los elementos del caso nos permiten llevar la interpretación a nuestro terreno. Como se observará en el gráfico, hemos incorporado dos piezas que se vinculan a las dos distintas reacciones: una es la *tendencia jerárquica*, que podría explicar el comportamiento europeo, y la otra es la *tendencia funcional*, que explicaría el comportamiento estadounidense. Lo que podamos argüir a favor de este par de identificaciones ya fue implícitamente abordado en el último tercio de este capítulo. Sin embargo, parece oportuno precisar y puntualizar algunas cosas. Digamos de antemano que no se pretende establecer un vínculo automático en el que las condiciones que hacen operar libremente al mercado laboral dependen de un sistema funcional, y de que las formas rígidas del antedicho mercado se corresponden con una organización jerárquica. Primero que nada recordemos que es, además de posible, muy normal la coexistencia de formas funcionales y jerárquicas (estratificadas) de institucionalización y organización de los sistemas sociales. Que si, por ejemplo, el mercado no es competitivo o las externalidades son frecuentes, unos niveles (jerárquicos) de regulación podrían mejorar la asignación de recursos y optimizar el

⁸⁸ Aspectos institucionales y normativos como el grado de sindicalización, la regulación de la jornada laboral, el salario mínimo o la legislación de la protección del empleo sirven para marcar la diferencia entre un modelo y otro. Cuadrado Roura, 2001:178.

comportamiento del mercado. No obstante, este es un tópico que se limita a un debate ya extenuante entre Estado y mercado, el cual interpreta una fase de creciente diferenciación del sistema de la sociedad pero que no logra ver más allá de formas estratificadas de institucionalización que se manifiestan en el conflicto comunicativo y de identidades entre sindicatos, políticos y empresas. Ese orden, que a veces fragua en una identidad que da existencia a un pacto corporativo, es el que fija el lugar que ha de ocupar cada sector o estrato de la sociedad a partir de una jerarquía establecida. En este sentido, en esta fase de evolución de la diferenciación y en ese orden, la política tiene «todas las de ganar» porque logra hacer valer los términos del pacto para todos los demás sectores y estratos, y les fija el lugar que han de ocupar. Allí, en ese orden jerárquico, la política especifica los mecanismos mediante los cuales el Estado puede coercer para alcanzar los términos del pacto, así como los dispositivos de exacción con los cuales asigna un lugar al subsistema de decisiones públicas.

La estratificación —en este caso el lazo entre el caso europeo y la tendencia jerárquica— se refiere al hecho de que prevalezca la desigualdad y se vea obstaculizada la comunicación entre sindicalizados y no sindicalizados, entre cualificados y no cualificados y, la más importante, entre ocupados y desempleados. Pero más que eso, o por encima de eso, se refiere al hecho que habilita a la política para dotar a colectivos de trabajadores con el poder de negociación mediante el cual imponen niveles de salarios que se sitúan por arriba del salario real de equilibrio, que viene dado por la cantidad de personas que pueden trabajar a un salario dado. Si los salarios suben como consecuencia del poder de negociación y no coinciden con la situación de equilibrio, aparecerá la respuesta jerárquica que intentará «someter» a la empresa a los motivos de la lógica distributiva (impulsada por los sindicatos), o «someter» a los sindicatos a la lógica de la maximización del beneficio (impulsada por la empresa). Yendo directamente al plano del empleo podríamos decir que, en cualquier caso, la imposición de salarios por encima del salario real de equilibrio, y las reacciones que esto trae tanto por parte de la empresa como de los sindicatos, no generan una situación propicia para el aumento del empleo; sobre todo porque las empresas, para incentivar la productividad, tienden a favorecer a los ocupados (en detrimento de los desocupados), y el poder de negociación de los sindicatos tiende a actuar a favor de los fijos, empleados y cualificados (en detrimento de los temporales, desempleados y descualificados).

No es que se pretenda que el mercado es el marco institucional ideal para crear empleos y que, por tanto, se tendrían que reducir o controlar los salarios, disminuir las cargas sociales de las empresas o eliminar las normas de protección de empleo; esa es una discusión que queda para otro momento y para otro lugar. Cuando enlazamos la evolución de la trayectoria estadounidense con la diferenciación funcional, lo que se busca es mostrar un grado de evolución en la complejidad del sistema y su entorno que no puede ser reducida a la identidad de un pacto ni al poder de negociación. Para que el sistema pueda abrirse y tolerar un entorno confuso y fluctuante, requiere diferenciarse funcionalmente. Pareciera que la trayectoria estadounidense nos enseña un nivel de complejidad del sistema de la sociedad en el que el desplazamiento de la curva de la oferta (como impacto del entorno) es asimilado en un nivel que tiene su propia capacidad selectiva para resolver un problema que involucra a múltiples agentes y a muchas posibilidades de intercambio. Es en ese nivel donde se procesa la información sobre los atributos de los bienes que se intercambian (seguridad, niveles salariales, grados de formación, productividad, etc.). Y ante esa enorme posibilidad de intercambios, ese nivel (o subsistema) crece en complejidad a través de los contratos, que son formas de definir los derechos de propiedad y de estrechar el margen de actuación del orden jerárquico que no sólo altera la estructura de derechos, sino que además logra variar la sustancia de los bienes o servicios intercambiados porque deposita en ellos demasiados atributos públicos. Amplitud de los intercambios y menos atributos públicos comprendidos en el bien que se intercambia entrañan una mayor importancia de los precios relativos o la abundancia o escasez relativa del bien; vale decir, del mercado y de las preferencias de los individuos.

Sin que se pretenda extractar esta larga y espesa disertación, con las siguientes apostillas se procura afirmar los argumentos medulares de este espinoso debate.

- Cada sistema parcial –en atención a la importancia de la función– resuelve cuánto dedica a la medición y cumplimiento de los acuerdos. En tal sentido, cada sistema parcial asigna derechos de propiedad calibrando que las partes que intervienen en el intercambio afecten lo menos posible los atributos del bien o servicio que está siendo intercambiado. Cuando muchos o algunos de los atributos del bien o servicio son de origen público –tales como factores legales, de establecimiento de precios o de regulación que menguan la libertad para la transferencia

de derechos— entra en juego la función del sistema parcial de políticas públicas que, en su especialización, previene sobre la posible captura de los derechos de propiedad por los agentes.

- Por ser parte de la dinámica recursiva que hace que el sistema de la sociedad produzca muchas versiones de su identidad original, la posibilidad de avanzar hacia una mayor complejidad —que es una manera del sistema para asimilar la contingencia de entornos inciertos y azarosos— requiere de formas de cambio autónomamente autogeneradas que transmitan información sobre las oportunidades, y que de manera más universal y menos jerárquica proporcionen la oportunidad de descubrir recursos y capacidades. Y la forma que por antonomasia informa sobre las oportunidades es el mercado; o lo que es igual decir, el mecanismo que permite a la comunidad reflejar sus restricciones y necesidades en los precios que marcan el valor de lo que se ofrece o demanda.⁸⁹ El mercado estará, entonces, implicado en todo proceso de diferenciación que conduzca a la complejidad de la sociedad.

⁸⁹ Se toma aquí un punto de vista muy sugerente sobre el papel y la naturaleza del mercado, desarrollado por Carlos Rodríguez Braun (2000, cap. II).

CAPÍTULO V

POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTINGENCIA Y MEDIOS ALTERNATIVOS

En atención a los propósitos de las siguientes líneas nos sirve nombrar a la *acción gubernamental y sus resultados* como elementos centrales de una definición de políticas públicas. No obstante ser inevitable disponer del vínculo entre administración y política, las políticas públicas no se refieren principalmente a los procedimientos administrativos o de gestión de los órganos de gobierno, sino al proceso que conduce a la actuación gubernamental. No es tanto el interés por saber qué hace el Gobierno, sino cómo y por qué lo hace; y, entonces, tratar de explicar las derivaciones y alcances de sus acciones.⁹⁰ Acercándonos a una definición eficaz y cómoda podríamos seguir la de B. Guy Peters, para quien las políticas públicas son «el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos».⁹¹ Para evitar reducir la definición a lo que hacen los órganos de gobierno, al proceso administrativo y a la distribución de tareas de gestión, resulta necesario entender las políticas públicas como *cursos de acción o flujos* de información relativos a un objetivo público; pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos y aspectos institucionales (Lahera, 2000:11). Aquí están los mensajes esenciales y con ellos nos evitamos un recorrido por las definiciones y agregados que acompañan

⁹⁰ Según la clásica definición de Thomas R. Dye, con la cual aclara el propósito de su libro (1998): «*It is concerned with what governments do, why they do it, and what difference it makes*».

⁹¹ *American Public Policy*, Nueva York, Franklin Wats Pubs., 1982; citado por Pallarés, 1988:142.

a cada etapa o escuela de los estudios de políticas públicas. Al hablar de cursos de acción y flujos de información se asume que hay decisiones, y con ellas se manifiesta la complejidad y ramificación de los actores y variables que concurren para atender un objetivo público. Por lo que corresponde a los contenidos, instrumentos e instituciones, aceptamos aquí en forma implícita que hay confluencia entre administración y política; que pueden ciertas herramientas facilitar la comprensión de fases primordiales del *policy process* (tales como la creación de la agenda o la instrumentación de política pública); que podríamos comprender las políticas como estrategias o como comportamientos estandarizados, siempre y cuando estimemos los valores de los participantes (que inciden sobre las opciones y decisiones) y la dimensión política (que descubre los grados de adhesión y conflicto que circulan alrededor de una política pública).⁹² Esta porción de aspectos sólo quiere señalar la diversidad de los ingredientes que conforman el complicado entramado de las decisiones de gobierno. Algunos de ellos o tal vez otros aparecerán en la discusión que haremos ahora; pero bastará con retener una idea básica: una política pública es *un proceso* que conduce a una acción gubernamental.

De este *proceso* nos interesa, en especial, entrar en el tema de la *formación* de una política pública. Se intenta, primero, ver la formación como parte de la construcción de un campo cognitivo (referencial de la política pública) que asiste a los actores para ayudarles a percibir el entorno y formular los problemas y decisiones (Muller, 2002:71). Como segundo, y con la idea de ir un poco más allá de los obstáculos que la diversidad de actores, representaciones y soluciones presentan a la libertad de los decisores, se propone ensanchar la idea de la formación de una política pública partiendo del vínculo (encuentro) que se establece entre *preferencias*, *instituciones* y el *ciclo político*. La identificación de este encuentro es, por cierto, un paso decisivo para comprender el proceso de diferenciación que *bifurca* el campo de las decisiones en dos subsistemas autónomos: la política y la política pública.

Tal bifurcación ha sido traducida corrientemente como una separación entre gestión pública y decisores políticos, por lo que las políticas públicas,

⁹² Resulta muy sugerente conocer distintos contenidos e instrumentos de las políticas públicas a partir del análisis evolutivo que nos presenta Carlos Mascareño (2003a).

en esa traducción, pierden su identidad y quedan, así, asimiladas o bien a la política o bien a un campo técnico-operativo de carácter gerencial. Lo que está sucediendo en la realidad actual es la aparición de un sistema parcial de políticas públicas con sus funciones especiales. ¿Cómo nace? ¿Qué reproduce? ¿Cuáles son los elementos que constituyen su versión de la relación sistema/entorno?

Estas preguntas, que son medulares en estas próximas reflexiones, nos conducen a plantear una idea central en este nivel: las políticas públicas *no* son el sistema político en acción. Para ser entendidas y distinguidas en su dimensión y alcance actuales, las políticas públicas exigen ser observadas como parte de un subsistema funcional autónomo y capaz para activar sus operaciones selectivas. Recuperando algunas ideas ya esbozadas, podemos decir que cuando los problemas de información, los comportamientos corporativos y las sanciones no logran solventar problemas de costos de negociación, la sociedad se ve exigida de impulsar otros niveles de selectividad funcional. Así, *la política* se acota a su función especial de suscitar y encausar la deliberación entre actores o agentes; «tarea» esta que lleva a cabo, principalmente, para informar acerca de la existencia de condiciones para que se dé un arreglo temporal entre distintos subsistemas. Y *la política pública*, por su parte, especifica las pautas de reciprocidad entre involucrados; «tarea» que lleva a cabo determinando los costos y beneficios de la cooperación entre actores y agentes, y comunicando las diversas opciones de arreglo entre las distintas operaciones de los sistemas parciales. Vale la pena intentar sostener que la fijación de los costos y beneficios de la cooperación y el arreglo entre operaciones subsistémicas ocupan lo más importante de los *flujos* de información y *cursos* de acción relativos a un objetivo público. Más aún; el proceso que conduce a una acción gubernamental está, en el marco de una sociedad policéntrica de funciones, fuertemente orientado por la necesidad de ajustar las distintas perspectivas sistema/entorno que poseen los sistemas parciales, a los fines de resolver problemas que tienen que ver con los costos de negociación y la estructura de los derechos de propiedad.

Antes, en el marco de relaciones estratificadas y jerárquicas que definían la diferenciación, las políticas públicas estaban a merced de la política. Hoy, la política debe ponerse a disposición del sistema parcial de políticas públicas. No se quiere decir que haya una nueva relación jerárquica; sólo se enfatiza para hacer ver la interpenetración funcional de ambos sistemas.

Las políticas públicas, ante la complejidad del entorno, expresan su capacidad selectiva proporcionando los medios alternativos que son requeridos para enfrentar la contingencia desde una perspectiva pública. Cuando se encuentra la sociedad sin medios alternativos para emprender una acción, el sistema político –que tiene poco control del entorno– ofrece su estructura para que, mediante la deliberación, se incorporen valores que cambien el sentido de la acción; pero los medios alternativos serán proporcionados en forma incremental por el sistema de políticas públicas.

EL RETRAIMIENTO DE LA POLÍTICA Y EL PROCESO QUE LLEVA A LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

La política va dejando de ser dominio del Estado sobre la sociedad. Sus posibilidades como designio o como principio universalista son cada vez en menor medida las fuentes que dan sentido al rol de la política. Se llega a declarar, en el extremo, la desaparición de la política. Pero sin duda existe y existirá el debate político; y este será la mejor manera de reflejar –como lo dice N. Tenzer– el estado del pueblo, su grado de participación en la vida de la ciudad y su conciencia de la existencia de problemas comunes. De la misma manera como puede y debe el hombre político revelar ese sentido de comunidad (Tenzer, 1992:335). Desde el momento en que se habla del sentido de comunidad, o de que una sociedad requiere ser organizada, surge la idea, que parece lógica, según la cual es *al conjunto* de los ciudadanos –unidos por algo y aportando razones de la existencia de una sociedad– a quien corresponde definir qué atañe a la decisión individual y qué pertenece a la decisión de la colectividad. Nos dice Tenzer que corresponde a los ciudadanos fijar la frontera, y a los políticos ayudarlos a ello (ibíd.). Estas acotaciones nos dan pie para señalar dos cosas de interés. La primera es que la política se agota precisamente en su pretensión de suplantar al conjunto de los ciudadanos en la labor de determinar qué es responsabilidad individual y qué pertenece a la decisión colectiva; es decir, dejó de ejercer su papel de ayuda y asumió para sí el rol principal en la labor de fijar la frontera. Lo demás que podemos decir va en dos vertientes: a) la que nos lleva a concebir y explicar a la tarea de fijar la frontera como el resultado del doble proceso de desplazamiento y afirmación de los límites

de la dicotomía público/privado; y b) la crisis del tipo de poder que daba existencia a un tipo de unidad política.

Precisemos estas vertientes para aproximarnos a lo que viene. La política no puede hacer desaparecer la dicotomía público/privado ni tiene hoy la capacidad para intentar establecer un equilibrio entre ambas esferas. Tal dicotomía seguramente mostrará –según el grado de diferenciación y complejidad del sistema de la sociedad– muchas versiones y podría corresponder a la política la tarea de interpretarlas y servir de elemento orientador para construir una acción colectiva. Dado que ya no puede edificar el todo frente a las partes, queda ahora la política ubicada como una de las partes. Por eso ha de cumplir un papel limitado de intermediación que *comunica* los desplazamientos que se dan en la dicotomía público/privado, y, por tanto, permite *mantener informados* a los distintos ámbitos del sistema de la sociedad sobre tales desplazamientos. Entonces, por una parte *orienta* sobre las diferentes versiones de la dicotomía que provienen de la educación, la familia, la economía, las políticas públicas, etc., y, por la otra *informa* sobre cómo se delimitan los espacios entre las esferas pública y privada, haciendo ver lo que pertenece al grupo (en el sentido de comunidad) y lo que pertenece a los miembros específicos. La política puede tener otras prioridades, pero un campo esencial de su función es evitar todo lo que se pueda el reclamo y los condicionamientos mutuos que es común ver entre ambas esferas.⁹³ No se trata de armonizar o equilibrar las esferas. Tal búsqueda siempre ha significado el poder de mando de la política, el cual termina por imponer mayores reclamos y condicionamientos entre una y otra esfera. Aunque ya no se estén dando los grandes debates, corresponde a la deliberación, como elemento central de servicio de la política, *mostrar* el conjunto de oportunidades que la sociedad afronta en un momento determinado. Tal conjunto de oportunidades (y su aprovechamiento) tiene mucho que ver con la forma cómo, en el contexto de una creciente diferenciación funcional, los distintos sectores o ámbitos especifican el modo en que se desplazará o afirmará la dicotomía. La política ya no define –en todo caso ya no lo hace con el mismo vigor y la misma eficacia– lo que es público y lo que es privado; o sea, lo que pertenece al grupo y lo que pertenece a

⁹³ Como se recordará, un análisis detallado sobre la dicotomía público/privado fue realizado en el capítulo I. Su revisión favorecerá la comprensión de estas líneas.

la responsabilidad individual. Ahora, ¿quiere eso decir que ya no existe la política *en las relaciones desiguales* entre quienes mandan y quienes obedecen?, ¿que no está presente en *la ley* como norma impuesta por el poder supremo? o ¿que no ocupa un lugar *en la justicia distributiva* que asigna recursos, recompensas y gravámenes con base a diversos criterios? La respuesta es afirmativa: sí existe, sí está presente y sí ocupa un lugar. Pero todas estas posibilidades de la política tienen que concordarse con las operaciones de otros ámbitos que se emplazan y comunican sistémicamente a partir de una ascendiente presencia y audiencia *de relaciones entre iguales* basadas en intercambios voluntarios; *de contratos* que regulan los acuerdos patrimoniales; y, de criterios *de justicia conmutativa* que se centran en la justa contraprestación dentro del sistema de precios, o en lo justo que resulte una indemnización por perjuicio o agravio dentro del derecho.⁹⁴

Fue propuesto otro campo de orientación y apertura para esta discusión, el cual nos habla de la *unidad política* —cultivada como voluntad general o interés general con la determinación de lograr metas colectivas— que se correspondía con formas establecidas de ejercicio del poder. Hoy es notoria la crisis de esas formas centradas en la política como poder de orden y mando que resultaron hábiles para congregar, principalmente a través de partidos, a grupos colectivos e identidades sociales y culturales. Creó para ello instrumentos que, como el Estado protector y asistencial, aportaban para fraguar una identidad entre el poder y el sentimiento de unidad de la sociedad. El mundo hoy, marcado por las tendencias, los intereses individualizados y las «identidades flexibles» (alejadas de los intereses colectivos), hace muy difícil que la política pueda configurar un campo de decisiones vinculantes que respondan a un espíritu público de unidad. Si la sociedad no puede comprenderse ella misma como unidad, ¿qué nos hace pensar que esa tarea se la podemos encomendar a la política? Si hoy se habla más de pluralidad que de consenso, cómo puede haber construcción política para que el conjunto de los ciudadanos pueda concertar y decidir acerca de la mejor forma de repartir los costos y beneficios de la cooperación, y, además, bajo cuál referente colectivo se sentirá imbuido y estimulado para cooperar.

⁹⁴ Se hace uso aquí, para nuestros fines, de las llamadas «dicotomías secundarias» presentadas por N. Bobbio, las cuales fueron analizadas en el capítulo I.

En esta suerte de encrucijada se abre un amplio y rico debate que tiene más coincidencias sobre el diagnóstico que sobre lo que puede hacer la política para canalizar el conflicto de los públicos. Hemos sugerido desde este trabajo distintos elementos (propios y asimilados) que buscan ubicarse en el debate. Se mencionaron y analizaron algunos como el vínculo político, el modelado político, y los enlaces entre circuitos participativo y representativo en las redes de valores. Todos se fueron situando en el curso de la discusión alrededor de una aproximación no jerárquica de la política que lleva a entenderla como parte de una diferenciación funcional, donde se muestra no sólo el estrechamiento de su capacidad para decidir, sino las limitaciones de la condición vinculante de dichas decisiones. Hemos manifestado y mostrado cómo algunas cosas que antes correspondían a la política, hoy son parte del campo de las políticas públicas, y viceversa. Entonces se debería avanzar en ver cómo se separan y qué distingue a la política y a las políticas como sistemas autónomos. También en intentar ver cómo se interpenetran y orientan sus operaciones entre sí en términos de prestaciones. Si las políticas públicas no vienen de la política, ¿de dónde vienen? Pero, ¿pueden darse sin contraprestación de la política? ¿Cómo despliega el sistema parcial de políticas públicas su autonomía operativa? Para estas preguntas hemos hecho ya un conjunto de aproximaciones. De manera que reduzcamos ahora el margen de explicación a dos inferencias: la acotación de la política (y su desempeño) al espacio comunicativo de la deliberación; y la observación del proceso de *formación* de la política pública.

Después de avanzar en varios momentos sobre la especialización funcional de ambas, intentamos ver ahora cómo las posibilidades de despliegue de una —lo que le equivale a tener capacidad y complejidad en el plano subsistémico— se explica por la modificación del trazado jerárquico y estratificado de las relaciones; es decir, que el despliegue de un ámbito, en este caso, lo podemos explicar por el repliegue del otro.

CRISIS Y ACOTACIÓN DE LA POLÍTICA

Se habla corrientemente del agotamiento de la política o, en todo caso, del agotamiento de una forma de la política. Hemos reiterado, siguiendo a

Daniel Innerarity, que esa forma agotada es la que se correspondía con la era de la sociedad delimitada territorialmente e integrada políticamente.

Hacer política es renunciar a otro procedimiento que no sea convencer, pero convencer a otros es algo que no puede estar plenamente garantizado. Quien entra en un diálogo, aunque las reglas estén muy claras, no sabe exactamente cómo va a salir. Solamente es sincero un diálogo en el que yo pueda convencer a otros, pero en el que también pueda ser convencido, en todo o en parte (Innerarity, 2002:27).

Esta aproximación general pero atractiva nos abre las puertas al tema de la deliberación, el cual hemos venido colocando en el centro de la función política; en particular cuando se refiere a la construcción de significados. Sin embargo, tiene sentido reseñar algunos aspectos sobre las dificultades del *Estado* para dirigir e integrar simbólica y normativamente a la sociedad, y de los inconvenientes que afronta la *nación* «como espacio natural de las solidaridades y del control político» (Guéhenno, 1995:27); también acerca de la «imposibilidad» de la política para reconstituir el todo frente a las partes, inventar formas «acabadas» de unidad social o crear o restablecer ideologías totalizadoras. Podríamos figurarlo a la manera de Fernando Vallespín (2000:15): «La política se ha vinculado tan íntimamente al Estado y al ejercicio del poder sobre una base territorial, que todo lo que introduce algún cambio en esta situación es percibido sin más como una crisis de identidad». Hay otras muy importantes demostraciones, vinculadas a las crisis de gestión, dirección y control, que denuncian la merma de la política; no obstante, sirve a nuestros propósitos revelar esa crisis de identidad para reubicar su papel en el espacio deliberativo. Nos ceñiremos, en este sentido, a establecer un enlace metodológico entre *concepciones* del proceso político por una parte y campos de ejercicio de *igualdad* por la otra. Este enlazamiento facilitará colocar y comprender los procesos deliberativos como centrales en el rol de la política ante la diversidad de interacciones, actores y redes que dan lugar a variadas maneras como la sociedad puede ser encauzada y gobernada. Dicho enlace debería ayudarnos a comprender la deliberación como un marco institucional que adopta distintas formas para capturar información necesaria, la cual sirve al propósito de mejorar el rendimiento político y hacer más eficiente la estructura de derechos de propiedad.

El comúnmente mencionado malestar con la política suele estar asociado a problemas de credibilidad y expectativas respecto a las formas de expresión del liderazgo político y del efectivo cumplimiento del mandato para el ejercicio del gobierno. La insatisfacción parece concentrarse en la molestia por las formas de gestión de los asuntos colectivos, en temas de confianza y tedio sobre la clase política y en la percepción de la política como un espacio centrado en sí mismo que se aleja «del sentir» ciudadano. Sin duda estas manifestaciones son claras en señales sobre situaciones que muestran crisis o, por decir lo menos, desarreglos que se hacen ya evidentes para lograr formas de sociabilidad a través de las instituciones de integración de pareceres y de sus formas de decisión. Este malestar es la forma de hacer explícitos distintos ámbitos donde esos desarreglos se muestran, tales como la efectividad en el desempeño ciudadano, el debate público, la construcción de consensos, la representación política o la habilidad gubernamental. Se podría dar una idea concisa invocando la progresiva pérdida de fortaleza del sistema político como promotor y organizador de la acción colectiva.

Cambios en los patrones de diferenciación social y ampliación de la brecha social, así como el efecto que la mundialización tiene tanto en la facultad de actuación autónoma de los Estados nacionales como en el mantenimiento de lazos culturales y sociales tradicionales, crean no pocas dificultades para seguir el mismo molde institucional de integración que sirvió de soporte a la política. Con Fernando Calderón resulta interesante darle un vistazo a un aspecto de este efecto mundializador: «Hay cambios trascendentales en el ámbito de la comunicación y la información que alteran el devenir cotidiano de las sociedades y cambian aquellos patrones de vida y cohesión social que en el pasado parecían inmutables. Sus efectos sobre la política o la antipolítica son notables, al tiempo que abren una serie de oportunidades de desarrollo de capacidades a escala global» (Calderón, 2002:43). Su impacto sobre la merma en soberanía del Estado-nación y en la alteración de los lazos sociales y culturales implica cambios categóricos en el carácter integrador de la política; en particular cuando se ve obligada a procesar información del entorno desde la perspectiva de un sistema parcial y no desde el plano de la sociedad. Hablar del entorno no significa sólo ni principalmente hacer referencia a algo que es espacialmente externo y englobante de un sistema que se supone delimitado e integrado. Se refiere más bien a las posibilidades de la sociedad, dados su grado de complejidad y evolución, para aumentar su capacidad selectiva; es decir, para admitir

(tolerar) procesos simultáneos y contingentes en los flujos de información y su correspondiente organización en redes, o en la rápida internacionalización de la economía y sus derivaciones o equivalentes financieros, o en el poder empresarial extranacional, o en las imágenes globales que descomponen nuestras destrezas interpretativas, o en la fragilidad de los lazos sociales, etc. Es la sociedad la que admite, con mayores o menores riesgos, explorar la contingencia para aumentar su complejidad frente a la complejidad; o lo que es igual decir, para ensanchar su posibilidades de elección. Dentro de este razonamiento, la globalización no debe ser examinada como un «superentorno», sino como el catalizador más visible y reciente que podría influir para aumentar las posibilidades de elección de la sociedad.

Nuevas formas de la modernidad económica —dice Guéhenno— atacan hoy el fundamento territorial de la modernidad política tal como había sido pensada durante siglos. «El ‘territorio’, la proximidad espacial, tienen cada vez menos importancia desde el momento en que no sólo la agricultura, sino también la industria, representan una parte decreciente de la actividad económica» (Guéhenno, 1995:23). El vínculo del hombre con la tierra, el control de materias primas y la reunión de hombres alrededor de la industria, dieron lugar a un nexo estrecho entre organización económica y espacio. Podemos ver que la riqueza es menos tangible y es difícil localizar los elementos materiales en la formación del valor; que el valor nace del acceso a redes y que los hombres van a donde se crea la riqueza (disminuyendo el significado de la sedentarización); entonces —agrega Guéhenno— la evolución de la economía desvaloriza el espacio y revaloriza a los hombres, pues ha cambiado la escasez, que determina el valor, tanto para el espacio como para los hombres (ibíd., p. 24).⁹⁵

Aunque esto de por sí parece suficiente para reseñar esta dificultad nacional y sus repercusiones en la delimitación territorial como base de la política, vale la pena encadenar algunos elementos adicionales que permiten examinar la profundidad y el alcance de los cambios. Es el propio Guéhenno quien nos pone atentos a esos elementos adicionales.

⁹⁵ «Esta inversión de las perspectivas tendrá profundas consecuencias sobre el orden político. La escasez de espacio fue el fundamento de nuestro derecho. Es la que dio origen al catastro, o las ciudades italianas, antepasadas de la democracia moderna. Y la abundancia de los hombres nos ha liberado de la esclavitud. Estos dos fenómenos son el origen de la nación moderna. ¿Qué nuevo orden político nacerá de una situación profundamente diferente?» (Guéhenno, 1995:25).

La demarcación territorial como soporte y amparo de la recaudación de impuesto que grava bienes, transacciones y personas, pierde su sentido y lógica ante diversos eventos y comportamientos. Podemos verlo desde la escasez y movilidad de capitales, que llevan a que la necesidad de atraer inversiones extranjeras haga difícil el control de los capitales nacionales; de la misma manera que la distribución en varios países de distintas fases de la producción de un mismo producto hace más difícil identificar el lugar preciso donde se crea el valor añadido (ibíd., p. 26). El asunto que es destacado, y al que ahora damos prominencia, es que si bien hay extensos sectores de la economía condicionados territorialmente y, en consecuencia, el Estado conserva sus facultades para gravarlos, no puede actuar igual y pretender pechar la inversión en unos niveles que coloquen el país en desventaja respecto a sus competidores en la carrera por el capital y el talento.⁹⁶ Con ello se puede hablar no sólo de los efectos fiscales y, por consiguiente, de sus limitaciones para financiar las demandas colectivas mediante impuestos, sino de una desnaturalización que, vía impuesto, se venía estableciendo entre el ciudadano y la nación. «Para conservar un resto de legitimidad, el impuesto debe hacerse humilde: en lugar de ser expresión y medida de una solidaridad política, se presenta como la simple contrapartida de las prestaciones en ‘bienes colectivos’ que un Estado proporciona en su suelo» (ibíd.).

Que unos puedan liberarse del impuesto y otros no, y el hecho de la poca eficacia de la gestión del gasto para establecer el vínculo entre impuestos y prestaciones colectivas, genera también grandes cambios en la percepción que se tiene de la capacidad y legitimidad del marco nacional para gestionar asuntos que se cree sólo pueden ser controlados local o regionalmente. De la misma manera que los conflictos territoriales o de fricciones entre niveles de gobierno hacen dudar de la adhesión a una solidaridad nacional. El mismo razonamiento podría, sin duda, ser aplicado a la defensa y seguridad, al marco jurídico y al progreso científico. Todos ellos exigen espacios de confianza y la definición y uso de medios que no sólo no pueden ser garantizados por

⁹⁶ J.M. Guéhenno completa este pensamiento resaltando que algunos verán en esta limitación una oportunidad de aplicar al campo político las leyes del mercado. «De hecho, al no vincularse al pago de impuestos los beneficios de numerosas prestaciones colectivas (seguridad, infraestructura, justicia...), muchas empresas tendrán medios para limitar las cargas fiscales, incluso instalándose en los Estados que ofrezcan las mejores prestaciones colectivas» (ibíd., p. 27).

ninguna nación por muy amplio que sea su poder, sino que su legitimidad se sujeta cada vez más a normas supranacionales.⁹⁷

Se habla de deslimitación aunque ella no suprima el principio de organización territorial. Pero –nos recuerda Innerarity– la diversificación de competencias políticas en varios niveles supone una pérdida de significación del Estado nacional y una multiplicación de los espacios políticos. «La sociedad mundial que se ha ido configurando erosiona el Estado nacional en la medida en que sus límites territoriales son atravesados por una pluralidad de círculos sociales, redes de comunicación, relaciones mercantiles y mundos vitales. La política, la economía y la sociedad ya no pueden ser consideradas unitariamente» (Innerarity, 2002:136).

Ahora se cruzan diversas esferas de la vida social en el marco de la globalización y de vínculos desterritorializados concebidos a partir de redes de distinto orden. Las comunidades no pueden ser determinadas a partir de lo estatal, igual que el Estado nacional ya no define la acción colectiva y las relaciones de poder. Consecuentes con nuestra base argumental, nos parece adecuado apuntar que «lo nacional» es hoy un impedimento para el aumento de las capacidades de variación en las posibilidades que tiene la sociedad de elegir. En el marco nacional tiende el sistema de la sociedad a concebir el entorno como límites, como la configuración de extensiones donde las relaciones de intercambio no pueden desbordar el espacio de las regulaciones políticas. Las posibilidades selectivas se ven constreñidas a un espacio (el Estado-nación) que limita las respuestas o escogencias que podrían darse a través de otras funciones equivalentes que mostrarían su habilidad contingente. El tipo de selectividad que se da principalmente con el peso de la regulación político-estatal, restringe la capacidad de los distintos ámbitos de la sociedad de tolerar entornos abiertos y fluctuantes. Esto pasa porque todo está acoplado a una unidad delimitada y regulada, con poca especialización para tolerar entornos fluctuantes y abiertos. Lo acabamos de ver. Un Estado no puede reclamar más impuestos que sus competidores sin perder la carrera por atraer el capital y el talento; pero esto puede significar el agotamiento fiscal del Estado-nación y su imposibilidad de financiar las prestaciones colectivas mediante impuestos. El Estado na-

⁹⁷ Observaciones inteligentes sobre estas «inadaptaciones del marco nacional» se encuentran en Guéhenno (1995:28-31).

cional se ve obligado a restringir su entorno, a delimitarlo, porque no tiene la selectividad que le permita soportar, fuera de la lógica de la regulación político-estatal, un entorno fluctuante y abierto. Prosiguiendo el mismo ejemplo y de forma meramente indicativa, podríamos decir que le será difícil soportarlo mientras no halle un equivalente funcional para resolver el asunto de las prestaciones colectivas.

El tema de la identidad de la política debe ser al menos brevemente precisado para que favorezca al hilo de exposición sobre el retraimiento de la política y su reubicación funcional. Insistimos en los obstáculos que encuentra la política para instituir «el todo frente a las partes» y descubrir formas «acabadas» de unidad social. Todo sugiere –según la aproximación de Innerarity– que el asunto viene de la dificultad conceptual para describir y calificar apropiadamente el mundo plural, amalgamado, cambiante y discontinuo en el que vivimos. Al parecer sabemos cómo equilibrar diferencias en ciertos ámbitos como el poder y la economía; igual que podemos controlar y acomodar intereses materiales o conflictos ideológicos; «Pero estamos perplejos frente a las confrontaciones sociales que se articulan sobre conceptos como autenticidad, desde sentimientos de pertenencia, conflictos de lealtad. Con frecuencia estos problemas perduran produciendo una penosa irritación, sin que sepamos cómo entenderlos, hacerles frente o quitárnoslos de encima» (Innerarity, 2002:104, 105).

Desde otra perspectiva, al parecer, no se halla hoy un lugar habitual y propio de la solidaridad y el interés general, de la misma manera que ya no hay grandes decisiones de donde procederían las pequeñas decisiones; y la sociedad no se ordena según una pirámide de poderes encajados los unos en los otros (Guéhenno, 1995:35). Se trata de una crisis de la concepción espacial del poder que repercute en la formación de las decisiones. «En lugar de tomarse estas según un modo lineal que encierre cada entidad en una competencia precisa, se fragmentan, y el debate político tradicional –debate de principios y de ideas generales, debate ideológico, debate sobre la organización de la sociedad– se difumina, o más bien se disgrega, reflejo de la disgregación del proceso mismo de decisión, y de su profesionalización» (ibíd., p. 35, 36). Además, está la relación problemática entre el ciudadano y el cuerpo político. Este último como expresión de soberanía del ciudadano, o de enlaces de obediencia en un determinado ordenamiento, no logra crear con su visión de contrato social un principio regulador que sea reconocido como principal respecto a intereses particulares que serían secundarios. No

obstante, el asunto que hace sobresaltar es que con el mundo de las redes se crean infinidad de conexiones que se constituyen fuera del cuerpo político, con las cuales este no puede competir. Sobre este punto de vista no duda Guéhenno en asegurar que la política «lejos de ser el principio organizador de la vida de los hombres en sociedad, aparece como una actividad secundaria, como una construcción artificial incluso, inadapta para la solución de los problemas prácticos del mundo contemporáneo» (ibíd., p. 35).

Una manera de salir de este ancho y controversial tópico y entrar en el de la deliberación, es haciendo unas acotaciones sobre política e información. Es bueno decir primero que si se piensa que la política es en algún grado la función que conquista el sentido de la afinidad y del interés general, se debe saber que lo que es afín y generalizable son *los fundamentos* a partir de los cuales se procesan políticamente los intereses, pero los intereses propiamente dichos son particulares y conflictivos.⁹⁸ En este sentido –como apunta Innerarity– la insistencia en la unidad consensual le resta valor a la función del disenso como una operación normal de los sistemas complejos; de tal manera que se debe entender el consenso como una línea imaginaria que debe ser una y otra vez reconsiderada. «La función del consenso es motivar su propia disolución. Pues de lo que se trata no es de obtener consenso sino de ganar información que resulta de procesar las diferencias» (Innerarity 2002:150, 151). De allí empieza a tomar otro curso la comprensión del rol de la política cuando intenta procesar las diferencias. La ambición de controlar jerárquicamente las diferencias y, en general, las relaciones de mando/obediencia que han institucionalizado el ejercicio del poder, parecieran quedar fuera de sistemas sociales que si bien se reproducen «domesticando», no dejan de crear múltiples formas de intercambio que son en realidad ajustes de información. Una información que –como diría Guéhenno– es cada vez más extensa y busca disolver el conflicto por medio de una multitud de microajustes preventivos.

En ese mundo el poder ya no reside en un príncipe capaz de imponer su voluntad al cuerpo social, sino en el propio cuerpo social; y el poder del cuerpo social no es la apropiación por parte de la colectividad de los

⁹⁸ No obstante el giro formal y, en cierto modo, conceptual que hacemos en esta idea, la misma es esbozada por Innerarity (2002:149,150).

poderes del príncipe (...) sino su capacidad para existir como cuerpo social y no como cuerpo político; se trata de trasportar información en todas direcciones y, al hacerlo, de existir como una gran máquina cibernética. (Guéhenno, 1995:90, 91).

Disolver el conflicto por medio de microajustes tiene que ver con la idea ya esbozada del consenso como una línea imaginaria que debe ser revisada y considerada; sobre todo para que lleve a ganar la información que resulta de procesar las diferencias. Es en este sentido que la deliberación juega un papel decisivo de la función política, porque ayuda a perfilar esa línea imaginaria.

Nos interesa, entonces, destacar en este momento sólo el aspecto de la información en la deliberación. El peso de la información y el efecto que pueda tener sobre el poder no deviene tanto por su acumulación y utilización como fuente de influencia o autoridad, sino por la posibilidad de intercambiarla en el proceso de acceso a las redes. Una manera general de poner de relieve el valor actual de la deliberación, respecto al debate o la negociación agregativa de intereses, es señalar que —en la mirada de Fernando Calderón— esta puede avanzar hacia la cooperación, pero también puede reproducir conflictos e intereses que no se resuelven. La cuestión —dice— es que la mirada sobre los mismos conflictos, luego de la deliberación, tendrá un significado distinto porque bajo el peso de los argumentos intercambiados cada actor aumentará su capacidad reflexiva (Calderón, 2002:62). Bajo un marco institucional que genera confianza y compromiso, y entendida como una práctica que ayuda a intercambiar pareceres a partir de valores democráticos, la deliberación se convierte, además de un mecanismo para definir la agenda de problemas y sus alternativas de solución, en un espacio en el cual cobran significado una visión y una práctica de la igualdad. «La deliberación supone al menos el reconocimiento de igualdad política y de equidad en los actos de habla y el aumento de la capacidad reflexiva de una sociedad» (ibíd., p. 63). La deliberación —nos dice John Stewart (2001:79)— significa discusión informada; de modo que interacción, información y reflexión se convierten en tres componentes esenciales de la democracia.

Son variadas las argumentaciones —en medio de lo que es ya un amplio debate— que buscan explicar las razones por las cuales tiene sentido discutir en lugar de sólo votar u optar por una regla de decisión. Nos dice Jeames D. Fearon, con su pedagógica y penetrante aproximación, que una

de ellas es *revelar información privada*.⁹⁹ Cuando se vota, desde luego, se está revelando información privada acerca de alguna preferencia. ¿Por qué entonces debatir? La razón es que la discusión permite a la gente expresar diversas intensidades de preferencias; y con ellas se expresan los grados de afinidad o indiferencia respecto a las opciones (Fearon, 2001:67). Además, y como se trata de revelaciones pertinentes, es importante aquella información que, estando en manos de un participante, podría ser útil para que el grupo pueda distinguir diferentes resultados que se darían a partir de las opciones en juego.¹⁰⁰

Como parte de una respuesta a la crisis de identidad de la política, la deliberación debería disolver los conflictos a través de microajustes (los cuales tienen su origen en la información ganada en el procesamiento de las diferencias) que llevan a definir la línea imaginaria del consenso, así como a su revisión y consideración repetidamente. Preguntar cómo se fija esa línea imaginaria, con la deliberación como base de la función política, nos lleva a ensayar un cruce entre *concepciones* del proceso político y los campos para el ejercicio de la *igualdad*. Veamos de qué se trata y en qué nos puede ayudar. Esa línea imaginaria del consenso que hace que ganemos información y que, en consecuencia, favorece al rendimiento político y reduce los costos de negociación se instituye deliberando en un complejo proceso. En él intervienen los referentes creados a partir de las concepciones políticas, y las formas de igualdad buscadas por las luchas políticas en el marco de las conexiones entre el Estado de derecho y la democracia. Sobre la *igualdad* hemos tomado como referencia la precisión que hace J. Habermas entre igualdad jurídica e igualdad fáctica cuando entra a discutir la teoría de los derechos y el reconocimiento público de los ciudadanos como iguales. Respecto a las *concepciones políticas*, nos sirve igualmente de referencia Habermas, quien nos ayuda a mirar las formas como las concepciones liberal y republicana interpretan a la política y, en particular, el papel que asignan al proceso democrático.¹⁰¹

⁹⁹ Las otras razones pueden verse desarrolladas en Fearon, 2001:65-94.

¹⁰⁰ Fearon toma el ejemplo del Congreso de los Estados Unidos, donde los miembros de las comisiones están habitualmente mejor informados acerca de las *probables consecuencias* de los proyectos de ley en su campo de acción que quienes votan en el recinto... y estos lo saben (ibíd., p. 68).

¹⁰¹ Respecto a la distinción entre igualdad jurídica e igualdad fáctica, véase «La lucha por el reconocimiento en el Estado democrático de derecho» (III-6), en Habermas, 2002:195, 196. Sobre

Sólo usamos las referencias, sin entrar en los respectivos campos de debate. Con el examen de cada campo se puede sugerir una manera, entre otras, de comprender la deliberación. Observamos las concepciones que mayor influencia tienen en los procesos de formación de la voluntad política. De otro lado vemos el discurrir de los movimientos sociales y de las luchas políticas que toman cursos dialécticos entre igualdad formal y trato fáctico de igualdad. Cuando examinamos uno a la luz del otro o, para ser más exactos, cuando descubrimos roles complementarios, parecieran visualizarse diversas formas de consenso. Con la variedad de información que busca disolver el conflicto a través de microajustes preventivos, se va revisando la línea imaginaria del consenso, dando lugar a procesos políticos que pueden ser *integrados, agregados, dialógicos o instrumentales*.

La formación de la voluntad política de los ciudadanos deviene, en la concepción liberal, del impulso a los intereses sociales privados, haciendo operar al aparato estatal en la administración del poder para alcanzar fines colectivos. La concepción republicana no se agota en una función mediadora, sino que representa un factor constitutivo del proceso de socialización en su conjunto; supone comunidades solidarias que asumen su recíproca dependencia y con voluntad y conciencia configuran una asociación de miembros libres e iguales (Habermas, 2002:232, 233). El antagonismo entre ambas concepciones se hace particularmente agudo en la interpretación de la naturaleza del proceso político. Desde la perspectiva liberal los procesos de formación de la opinión y de la voluntad política tanto en el espacio público como el parlamento, se van estableciendo con la competencia entre actores que proceden con el fin de mantener o adquirir posiciones de poder.¹⁰² En la concepción republicana la formación de la opinión y de la voluntad política no responde a la estructura de los procesos de mercado (competencia entre actores), sino a una comunicación pública orientada al entendimiento. «El paradigma de la política, concebida en el sentido de

las concepciones de comprensión de la política, ver «Tres modelos normativos de democracia» (IV-7), en *ibid.*, pp. 231-246.

¹⁰² Estamos en este punto prácticamente citando a Habermas. Esta idea se aclara con lo que sigue: «El éxito se mide por la aprobación, cuantificada en número de votos, que a los ciudadanos les merecen las personas y los programas. Con sus votos los electores expresan sus preferencias. Sus decisiones electorales tienen la misma estructura que los actos de elección de quienes participan en el mercado para obtener el mayor beneficio: estos votos permiten el acceso a posiciones de poder que los partidos políticos se disputan con esa misma actitud encaminada al éxito» (*ibid.*, pp. 236, 237).

una práctica de autodeterminación ciudadana, no es el mercado, sino el diálogo» (ibíd., p. 237).

Antes de reseñar la igualdad, veamos esta figura que muestra, en cada cuadrante, un momento particular de la imaginaria línea de consenso.

Gráfico 6
Deliberación y el consenso/disenso

		Concepción de lo político	
		Liberal	Republicana
Igualdad	Jurídica	I Agregativo	II Integrativo
	Fáctica	III Instrumental	IV Dialogico

Superar las privaciones de derechos de actores colectivos, los cuales se han enfrentado a situaciones de marginación o de patrones históricos de segmentación o infraprivilegios, ha supuesto casi siempre la universalización de derechos civiles, dando lugar luego a compensaciones de la desigualdad mediante la distribución más justa de bienes colectivos, o protegiendo la integridad del individuo que puede reconocerse en la identidad y dignidad de sus formas de vida culturales. Primero las garantías de iguales libertades subjetivas para todos los sujetos de derecho. Pero como tales garantías conceden una libertad de acción que puede ser usada de manera diferente y, por tanto, no fomentan la igualdad fáctica tanto en las expectativas de seguridad y bienestar como de poder, «tendrían que satisfacerse plenamente los presupuestos fácticos para un aprovechamiento en igualdad de oportunidades de las competencias jurídicas distribuidas de modo igualitario» (ibíd., p. 195). Pero Habermas nos hace una advertencia

que deberíamos tener presente: «una nivelación de las situaciones vitales y de las posiciones de poder llevada a cabo desde este punto de vista no debería conducir a intervenciones *normalizadoras* tales que hicieran que los presuntos beneficiarios se vieran sensiblemente limitados en su libertad para configurar de manera autónoma la vida».¹⁰³

Habermas enlaza las posibilidades de disfrute en igualdad de oportunidades de las libertades subjetivas con una ineludible confrontación pública de las necesidades. Desde nuestra perspectiva, los términos en que es planteada la igualdad encuentra siempre un entronque con las concepciones políticas que mayor peso hacen en la conformación de los referentes colectivos. De allí que la deliberación —o lo que vendría a ser una confrontación pública de necesidades— adopte distintas formas. Formas que son imaginarios de consenso que, mientras se están procesando las diferencias, nos auxilian para perseguir y capturar la información que podría ser oportuna y conveniente para crear confianza en el largo plazo (anticipar la cooperación) y para definir una estructura de derechos que habilite a los agentes y actores para descifrar las oportunidades de maximización.

- El cuadrante I sería consecuencia de las luchas de nivelación desde una disposición a la igualdad jurídica, pero en un marco de naturaleza del proceso político de carácter liberal. El producto de este entronque son condiciones institucionales que, partiendo del conflicto de intereses, facilitan los intercambios de recursos de acuerdo a las preferencias del individuo o grupo. Es *agregativo* porque en la deliberación los involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras. En este caso el consenso imaginario girará

¹⁰³ Ibid. Habermas nos hace referencia a un caso que sin duda contribuirá a aclarar esta diferenciación. Es el caso que permite ver las garantías que tendrían las mujeres para el desenvolvimiento autónomo de sus vidas. Por un lado estaría la política liberal, que garantiza para las mujeres una igualdad de oportunidades neutral en la competencia por los puestos de trabajo, la estimación social, las instituciones académicas, el poder político, etc. Pero la equiparación formal permite ver también la desigualdad de trato fáctico de las mujeres. Así, la política del Estado social reacciona con reglamentaciones especiales en los ámbitos de derecho social, laboral y de familia (embarazo, maternidad o cargas sociales en caso de separación). No obstante, pueden producirse situaciones discriminadoras que siguen de clasificaciones demasiado generalizadoras de las situaciones de desventaja y de los grupos de personas perjudicadas. Estas clasificaciones se convierten en intervenciones «normalizadoras» en los modos de vida que pueden transformar las compensaciones de daños en una nueva clase de discriminación y convertir la garantía de libertad en privación de libertad (ibíd., p. 196).

alrededor de la eficiencia asignativa y la maximización del bienestar de los participantes.

- Si se mantiene una disposición a la igualdad jurídica pero el proceso político se muda a republicano, nos colocamos en el cuadrante II de condiciones institucionales que promueven la formación de valores y preferencias compartidas. La perspectiva de la deliberación, en este caso, es *integrativa* porque sobresale una lógica unitaria donde se ponen de manifiesto las identidades colectivas, los lazos y la confianza mutua.
- Cuando el tratamiento de las desigualdades es fáctico en un marco liberal, la línea imaginaria del consenso se asienta en una perspectiva *instrumental* (III). Dentro de esta asoman las funciones técnicas y administrativas como mediadoras para identificar los procedimientos e instrumentos institucionales y organizativos considerados más eficaces para una estrategia de arreglos entre intereses corporativos o más o menos poderosos.
- La perspectiva *dialógica* es naturalmente republicana. Los agentes y actores, no obstante perseguir sus propios fines, apelan al interés público y a la discusión pública, movilizand así opiniones, experiencias e intereses. Esto en un marco institucional en el que la opinión pública y la voluntad política se conducen en la confrontación pública de las necesidades a través del entendimiento y el diálogo.

Reubicando su papel en el espacio deliberativo, estamos desnudando la crisis de identidad de la política, así como sus claras limitaciones para instituirse en principio organizador y regulador de múltiples formas de intercambio que se dan fuera del cuerpo político. Las expresiones de conflicto se procesan mediante una sucesión de microajustes que son acoplamientos y correcciones de información que ayudan a mejorar los costos de negociación, sean estos políticos o económicos. La política mejora su rendimiento y, por consiguiente, facilita la anticipación de la cooperación y la definición de derechos de propiedad eficientes, si aporta información a través de procesos que reconocen en el disenso una operación normal que refleja las múltiples redes de conexión que son propias a la complejidad sistémica. La formación de la opinión y de la voluntad política adquieren —ya se ha dicho— la forma de arreglos temporales entre subsistemas; y estos últimos identifican las condiciones apropiadas para que se den dichos arreglos a través de la información que aporta el proceso deliberativo.

FORMACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La política suscita y encausa la deliberación para informar. Lo vimos y repetimos: *informa* acerca de la existencia de condiciones para un arreglo temporal entre subsistemas, dentro de los cuales se incluye a la propia política. Este arreglo temporal es consecuencia de la complementación de roles que encuentran, como respuesta a cambios del entorno, la posibilidad de hacer coincidir en un momento dado un problema, una solución y las oportunidades de elegir. También *comunica* acerca de la dicotomía público/privado y de sus desplazamientos. En la complejidad de los sistemas funcionales esta dicotomía se origina en cada sistema parcial. Define igualmente mecanismos institucionales y normativos para reducir los reclamos y condicionamientos entre las esferas que conforman esa gran dicotomía. Cuando la política informa al sistema de la sociedad acerca del modo particular que adquiere la dicotomía en cada sistema parcial (economía, educación, familia, tecnología, política, etc.), y con esa información se logra una concordancia temporal entre las diferentes versiones, se entra en un ámbito autónomo y distinto; ese ámbito es el sistema parcial de políticas públicas.

Pero esto no quiere decir que la política pública sea una consecuencia de la política. Las vías que encuentra hoy la sociedad para crear cursos de acción y generar o procesar flujos de información relativos a un objetivo público que se traduzcan en una acción gubernamental tienen una procedencia que no se explica sólo ni principalmente por la política. En algún momento fue introducida la expresión «modelado político», con la cual resultaba cómodo mostrar los límites de la política, sin correr el riesgo de despacharla de una vez.¹⁰⁴ Luego de atribuir a la política una función especial pero «separada» del ámbito de las políticas públicas, la idea sugerida del modelado político nos permite abrir el tema sobre la formación de políticas.

Con la sociedad limitada en su diferenciación de roles y, en consecuencia, con los distintos ámbitos de la sociedad situados en forma jerárquica, las demandas sociales se desplazan al centro del sistema político haciendo

¹⁰⁴ Con «modelado político» hacíamos referencia a las acciones y decisiones que se producen en espacios no políticos (distintos a los propios del sistema político como el parlamento, las comisiones tripartitas, el *lobby*, etc.) que enunciaban y significaban sectores funcionales de la sociedad enfrentados a la necesidad de causar decisiones públicas vinculantes, pero sin apartarse de la percepción que cada uno posee respecto a la relación sistema/entorno. Y para poder hacerlo ya no se busca controlar espacios políticos, sino acceder a redes.

uso de los componentes «tipo puente» como los partidos o los grupos de presión. Estando allí se daba el llamado *proceso de conversión*, mediante el cual, y con base en procedimientos institucionales, eran satisfechas esas demandas a través de políticas. Dada la cantidad y diversidad de demandas y de problemas manifiestos, aparece la dificultad para determinar cuál de ellos debe ser objeto de atención; o sea, ser distinguido para su entrada en la agenda política. Allí, se entiende, se expide la partida de nacimiento de una política pública.¹⁰⁵ Con todo y que esta explicación del origen de las políticas ha sido extensamente revisada y reconsiderada, no se ha renunciado a su fundamento básico, que acopla el proceso de conversión con el mandato político. No se pretende iniciar un ataque contra un blanco conceptual que, para ser sinceros, se podría decir que está en desuso. Ahora, es interesante observar cómo con los giros intelectuales que se inician en los años setenta del siglo XX, luego de treinta años de desarrollos y versiones alrededor de este cuerpo teórico, no se buscará confrontarlo, contraponerlo o redefinirlo, sino que es dejado allí, en suspenso, como suerte de sustrato implícitamente compatible con los giros que se estaban dando. Hasta la década de los setenta es clara su hegemonía. La política pública era concebida como un sistema particular y por tanto podía ser comprendida en su singularidad de elementos.¹⁰⁶ Pero esto no evitó que se entendiese –también porque así lo exigían los términos jerárquicos de la diferenciación– como un *mecanismo de conversión* (de demandas) que no podía construir su modo propio de actuación y de reducción de la complejidad, sino que era obediente a los modos de operación de los componentes «tipo puente» (partidos y grupos de presión). Así, las decisiones políticas y la formulación de políticas obedecían a un único proceso político general. No es accidental que durante esta etapa se hiciese de la política pública el punto de confluencia entre la administración y la ciencia política.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Un análisis de esta perspectiva y de los procesos de las políticas públicas examinadas a partir de ella, se puede ver en Pallarés, 1998, cap. V.

¹⁰⁶ Lo era sólo, como es bastante obvio suponer, en el sentido clásico de la definición en cuanto conjunto de elementos que conservan relaciones entre sí y que se apartan de su entorno. No se veía al sistema –como lo hacemos ahora dentro del marco conceptual de Luhmann– en su capacidad para construir su propio modo de actuación, sus espacios de operaciones y reduciendo de modo particular la complejidad del entorno. Es decir, para que, a partir de ese modo propio de actuación, pudiese crear y aumentar su capacidad selectiva.

¹⁰⁷ Sobre esta confluencia hace Carlos Mascareño una referencia explícita a Sharkansky, y comenta algo que es esclarecedor para entender la confluencia y el período que estamos analizando: «En

Los cambios que vendrán se presentarán en un contexto de tensiones en visiones y procedimientos que se mostrarán con las colisiones entre administración y política o, si se prefiere, entre decisores y burocracia, o entre analistas y políticos; al tiempo que se sentía y reprochaba la brecha que prevalecía entre la formulación de la política y su instrumentación. En este contexto se hace un poco más fácil entender el marco intelectual que llevó primero a pensar en la política pública como parte de un proceso llevado a cabo por analistas racionales que debían cubrir una secuencia de fases perfectamente delimitadas.¹⁰⁸ Y luego, una vez precisadas las limitaciones del modelo por fases para dar cuenta de la marcha desordenada y superpuesta de una política pública y para explicar el contenido de la misma, emergerán nuevos énfasis que verán los contenidos de las políticas y las diferencias entre ellas examinando sus estructuras, las instituciones, las organizaciones y la capacidad de influencia de los distintos grupos de interés.¹⁰⁹

En adelante, y dejando al esquema de las fases sólo como una herramienta del *policy-making*, se despliega en las dos últimas décadas una fructífera gama de posibilidades y enfoques teóricos. Una reseña sobre los fundamentos de las perspectivas que podrían ser consideradas más emblemáticas es la siguiente: a) basadas en la importancia de las variables institucionales (neoinstitucionalismo); b) colocan las variables explicativas en los grupos de actores y en la observación de la distribución del poder entre ellos, sea en su versión elitista o pluralista; c) fundadas en los factores considerados estructurales, como los sociales y económicos; d) apoyadas en la acción racional (*rational choice*), la cual se centra en la acción individual de actores racionales que buscan maximizar sus preferencias; y, e) su

este marco, el proceso político incluía la formulación, aprobación y aplicación de los programas de gobierno, lo que permitía unir a los administradores con otros participantes activos de la política, momento en el cual predominan los argumentos con exceso de emoción y escasa información, tomándose decisiones sin contar más que con una 'ligera idea' de los efectos que ellas tendrán sobre los problemas» (2003a:9).

¹⁰⁸ Existen distintas versiones que varían según sus fundamentos teóricos. Las fases estuvieron motivadas por la contribución que se podía hacer para mejorar la acción de los gobiernos; facilitando el diagnóstico, el discernimiento sobre opciones y la toma de decisiones. A manera de ejemplo podemos anotar esta secuencia: identificación del problema; elaboración de la agenda; formulación de la política; puesta en marcha de la política (instrumentación); evaluación.

¹⁰⁹ Encontrará el lector aquí referencias implícitas y reunidas de Grau Creus, 2002:51, 52 y Mascareño, 2003a:11, 12.

marco de análisis parte del conocimiento, las ideas y de las *coaliciones de promotores* de esos conocimientos e ideas.¹¹⁰

Si se examina la evolución de los enfoques –apenas reseñados y en exceso simplificados en las líneas anteriores– se revela de entrada cómo las distintas perspectivas desde sus diferentes variables explicativas se refieren, de una u otra manera, a un proceso de conversión que se da en el propio centro del sistema político. La conversión (procesamiento de demandas), que opera en un marco institucional y organizativo que supone decisiones vinculantes, no puede ser concebida, en definitiva, sin los mecanismos tipo puente que son percibidos y pensados como acciones políticas intencionadas. Sólo que ahora, según la perspectiva que se adopte, tales puentes pueden ser instituciones; actores solventando problemas de influencia y poder; factores estructurales; actores centrados en una función de utilidad egoísta; o coaliciones de promotores de ideas. Varían las formas de concebir el *policy process*, pero la idea de un proceso de conversión estará, de una u otra manera, presente, para tratar de explicar el origen de una política pública.

Por lo pronto dejemos la explicación acerca de concebir la política pública como un ámbito distinto y autónomo de la política. Para llegar a esa explicación creemos necesario penetrar antes en el proceso de formación de una política pública desde una imagen triangular. Nos serviremos para tal fin del escalón que nos ofrece el «institucionalismo centrado en actores».¹¹¹ Este nos lleva desde la elección racional que explica los intercambios entre actores que persiguen sus intereses y maximizan sus preferencias, hasta el marco institucional que define el conjunto de reglas, normas y valores que inciden en el comportamiento de los actores cuando deciden perseguir sus intereses. Las políticas públicas implican acciones intencionadas por actores que persiguen propósitos que siguen a sus propias preferencias; pero la percepción que el actor tiene tanto de su situación como de esas preferencias se ve afectada por el contexto institucional en el que se desenvuelve (Sánchez

¹¹⁰ Esta reseña no las trae M. Grau Creus (2002:53), siguiendo el estudio de P. John, *Analysing Public Policy*; Londres, Pinter, 1998.

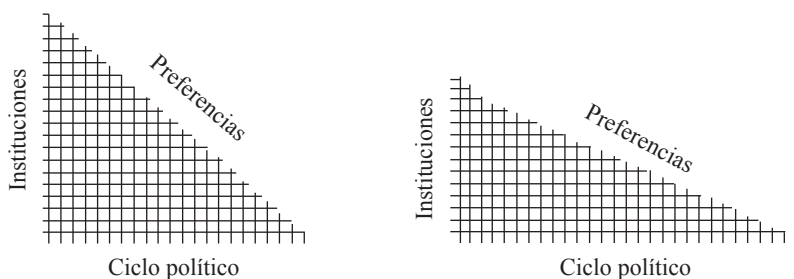
¹¹¹ Esta aproximación entre la elección racional y la tradición institucional dio lugar al «institucionalismo centrado en actores» que se debe a Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview, 1997. Hemos seguido el análisis y las referencias que sobre este enfoque hace Sánchez Ferrer (2002:224-228).

Ferrer, 2002:225, 226). Hay un margen de libertad en el curso de acción de los actores, pero las reglas institucionales estructuran sus acciones intencionadas. Las instituciones son fuentes de información y un factor determinante en las decisiones porque elevan los incentivos para perseguir determinados propósitos y rehusar otros (ibíd.).

Para que se estructuren incentivos las instituciones deben ser efectivas en la reducción de los costos de transacción. Parece oportuno recordar que se podrá hablar de un alto o bajo desempeño político en razón de los costos de negociación y, consiguientemente, de las señales que las instituciones puedan transmitir a los actores y agentes respecto a los costos de proteger los intercambios, así como acerca de los costos de medir los atributos de lo que está siendo intercambiado.

Entonces, los actores y agentes con sus preferencias y con las imágenes de la realidad que construyen desde el contexto institucional definen el marco de aparición de una política. Si puntualizamos el peso de los costos de negociación causados por el marco institucional, estaremos más cerca de comprender cómo se forma una política pública. El siguiente modelo triangulado seguramente nos asistirá para subir otro escalón.

Gráfico 7
Formación de la política pública



Como se puede apreciar en esta figura, no se destacan los vértices sino los lados. Con ello no se pretende ignorar la importancia que pueda tener el punto de confluencia, sino hacer explícita la idea de recorrido, de trayectoria y de una extensión determinada. Es como si se quisiese mostrar, partiendo de la suma de variables, el perímetro que da la idea de la

formación de una política. Se presentan dos triángulos que se estructuran de la misma manera pero que varían en el tamaño de sus lados. Es un modo de decir que en cada caso, en cada situación o proceso que da lugar a la formación de una política, los componentes pueden variar en dimensión; es decir, varían en importancia. Dada la naturaleza de esta figura se deduce fácilmente que las *preferencias* siempre tendrán mayor importancia en la definición del perímetro de la política pública. Como corresponde a su «lógica pitagoriana», siempre habrá una correspondencia entre la importancia de las *preferencias* por un lado, y la agregación de las *instituciones* y el *ciclo político* por el otro.

Queda claro, con esta proposición triangulada que hacemos, que lo más importante en la formación de una política pública son las preferencias. Estas delimitan el curso que seguirá la acción gubernamental y sus resultados. Las preferencias no son fijas, no son prepolíticas, y se forjan en realidad en el proceso de las decisiones (escogencia) y en razón de voliciones que expresan la habilidad creadora individual que ayuda a descubrir lo que se quiere. En tal sentido, las *preferencias*, inmersas en flujos de información relativos a un objetivo público, muestran su perfil y su grado de influencia en una dimensión que está empalmada directamente con el marco dispuesto de *instituciones*, y con la medida en que los *ciclos políticos* pueden incidir sobre los costos de negociación y sobre la estructura de derechos de propiedad. Esto podría resultar muy parecido —y de hecho lo es— a los juegos de los *policy makers* que contrastan, verifican y ajustan sus preferencias a través de la interacción y los intercambios, y atenúan el conflicto mediante el proceso político. La diferencia la establecemos tanto en el ascendiente de las instituciones en los modos como los actores y agentes persiguen sus intereses y concretan sus habilidades y estrategias, como en el alcance efectivo que pueda llegar a tener la política para agregar o integrar preferencias y alterar la estructura de derechos vigente, la cual, como sabemos, define las oportunidades de los participantes para maximizar sus preferencias.

Estamos discuriendo sobre *la formación* de una política pública; no sobre su formulación o su instrumentación. En alguna parte tiene su origen una política. Si pensamos que un problema, un asunto, un aspecto emocional o un escenario, amerita una acción gubernamental, es decir que requiere ser operado, directamente o a través de agentes, por una política pública, estamos ya de hecho inmersos en la formulación de esa política. Faltaría, según el esquema convencional, «incluirlo» en la agenda política. Para

lograrlo imaginamos, también dentro del mismo esquema, la movilización de demandas y presiones, más que actuaciones racionales motivadas por necesidades y propósitos. Si seguimos el mismo esquema advertimos cómo se asoma el tema del poder para dar cuenta de la desigual distribución de posibilidades que tienen los ciudadanos de incluir asuntos en la agenda. Dentro de este esquema lo fundamental se enfoca en la movilización de demandas y en la agenda; es decir, en los mecanismos tipo puente y en la apertura del mecanismo de conversión. No podemos ver el origen; y sin conocer el marco en el cual *se forma* la política se frustran aspectos esenciales de la identificación del problema, se pierde claridad sobre los escenarios que serán enfrentados en el futuro, se tiende a enfatizar el aspecto distributivo por sobre las medidas de eficiencia y, dado el juego de fuerzas políticas, se enfoca la atención en los insumos como medidas de los beneficios de una acción gubernamental, y no en los resultados que mostrarían sus logros reales.

El modelo de triángulo que proponemos aproxima la formación a la formulación; y se podría decir que conceptualmente ambas se convierten en una unidad explicativa. El modelo de etapas ha sido reconsiderado y visto ahora como dimensiones analíticas que pueden darse en forma simultánea. Cuatro dimensiones entran en juego en toda intervención pública: la simbólica, la de estilo, la sustantiva y la operativa.¹¹² La formación de una política guarda parentesco con la *dimensión simbólica*, la cual, estando relacionada «con la construcción de estrategias discursivas y marcos cognitivos, adquiere un mayor relieve en el conflicto epistémico sobre la definición de problemas y sobre su posible agendación» (Subirats y Gomà, 1999b:389). Por su parte la *dimensión de estilo*, la que tiene que ver con las actitudes y estrategias de los actores en el marco de las restricciones institucionales, cristaliza en la fase de negociación (ibíd.).

Desde este valioso acercamiento que nos allana el terreno conceptual, podemos ahora precisar cómo vemos la formación de una política. Parece oportuno comentar que este modelo triangular nos permite ver el proceso de formación de una política con independencia del grado de evolución que

¹¹² Las referencias que aquí hacemos son tomadas de Subirats y Gomà (1999b:388, 389): «En el marco de este esquema de proceso, los actores políticos interactúan en función de intereses, ideas y valores, y lo hacen bajo distribuciones cambiantes de recursos de poder y bajo reglas de juego más o menos formalizadas en clave institucional».

tenga el sistema de la sociedad desde el punto de vista de su diferenciación. La forma como hasta ahora ha sido analizado el triángulo se propone dar cuenta de circunstancias –como las descritas en el aparte anterior– caracterizadas por su complejidad y por el retraimiento de la política. Por eso cuando hablamos de preferencias no hacemos mención a actores políticos, sino a redes de actores cuya abundancia de conexiones se constituye fuera del cuerpo político y, por tanto, no buscan mecanismos tipo puente para articularse a un proceso de conversión. Tensando un poco la cuerda se podría decir que para las redes la agenda política no es relevante. Sus modos de conexión en ese modelo triangular ya suponen un nivel de consideración e incorporación de lo público que está presente tanto en las instituciones como en el ciclo político.

- *Preferencias* significa elección racional; es así con todo y que se acepte que la racionalidad es limitada y que las instituciones influyen en el modo en que los actores enmarcan sus estrategias y buscan satisfacer sus intereses. Los agregados colectivos (entendidos como la asociación de individuos discretos) que maximizan sus preferencias disponen los elementos explicativos centrales de la formación de una política.
- Ya sabemos que las *instituciones* estructuran cursos de acción e influyen en las decisiones. Pero no es que las normas y reglas de actuación determinen la conducta de los agentes y actores, casi que al margen de sus preferencias y estrategias. Las instituciones intervienen en el modo en que los actores interpretan la realidad. Cuando queremos ver la formación de una política, esa intervención nos lleva a ver cómo los comportamientos se ajustan, sobre todo, a reglas y procedimientos vigentes. March y Olsen se refieren a la manera rutinaria en que los individuos hacen lo que las instituciones consideran debe hacerse: «Simples estímulos desencadenan patrones de acción complejos, estandarizados, sin extensos análisis que resuelvan los problemas ni el uso de poder discrecional alguno. Las instituciones poseen un repertorio de procedimientos, y recurren a las reglas para escoger entre ellos» (1997:67). Entre otros de igual importancia, destacamos dos aspectos de interés para nuestro triángulo. Primero que las instituciones se conforman en torno a múltiples actividades pertinentes y procedimientos que garantizan su mantenimiento ante las amenazas. Lo segundo es que las rutinas permiten coordinar esas múltiples actividades y operan para que resulten mutuamente coherentes (ibíd., pp. 70, 71).

- Los procesos que deben seguirse en determinadas circunstancias como respuesta a reglas ya fijadas pueden ir más allá de la aceptación de la pertinencia de una serie de rutinas. Si se considera el *ciclo político*, esas reglas (que pueden tomar la forma de procedimientos, convenciones, códigos y creencias) logran constituirse, con igual garantía de su sostenimiento, a partir de alguna forma de acuerdo que circunscribe las negociaciones a ciertos términos comprensibles o códigos de significados. En este sentido, el valor explicativo del ciclo político puede ser apreciado con los códigos de significado que se forman con el referencial de la política y con la dicotomía público/privado. En esas negociaciones cada actor, enmarcado en una figuración de la relación global-sectorial,¹¹³ organiza su percepción del sistema, confronta sus soluciones y define sus proposiciones de acción con referencia a una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Ese conjunto de imágenes es el referencial de la política pública (Muller; 2002:73). Téngase en cuenta que ese referencial jugará un rol importante en los criterios de elección, en la selección de las preferencias y en las pautas de interacción con los otros actores (Subirats y Gomà; 1999a:26). El ciclo político puede ser examinado a partir del desplazamiento y afirmación de la dicotomía que existe entre las esferas pública y privada. Se trata de ver aquí cuánto puede la política definir lo que es público y lo que es privado; es decir, lo que pertenece al grupo (comunidad) y lo que pertenece a la responsabilidad individual. El ciclo puede ser examinado a partir de las dicotomías secundarias que nos llevan a hacernos preguntas tales como: ¿qué tan posibles son las relaciones entre iguales basadas en intercambios voluntarios?; ¿los mandatos se imponen –aun en forma de leyes– e impiden al sujeto usar su propio conocimiento y seguir sus preferencias personales?; ¿bajo cuáles criterios de justicia se asignan recursos, recompensas y gravámenes?

¹¹³ Es del interés de Pierre Muller (2002:48) «captar una política pública como un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global». Sigue aquí Muller algunos ejemplos; uno se refiere al desarrollo de los transportes aéreos (sector) y sus consecuencias diplomáticas (negociación de los derechos de tráfico), jurídicas (derechos aéreos), técnicas (implementación de ayudas para el tráfico aéreo, respeto de las normas de seguridad, certificación de las aeronaves) e industriales (políticas de ayuda a la construcción aeronáutica).

El perímetro del triángulo (actores racionales/rutinas institucionales/códigos de significado) permite ver cómo se conforma un ámbito y un estadio de la acción gubernamental; pero, sobre todo, facilitará saber –indistintamente de que el ángulo de acercamiento sea político o técnico– si los costos agregados de esa acción generan los mayores beneficios netos que hagan posible compensar a los perdedores de una política. La idea es que conociendo el origen de una política desde sus actores, rutinas y códigos podamos ver algo del impacto que, al llegar a las fases de formulación e instrumentación, tendrá en términos de costos de oportunidad para la sociedad; saber que las decisiones de gastos en una acción implican costos en términos de otras acciones que no podrán ser emprendidas.

POLÍTICA Y POLÍTICAS: LA BIFURCACIÓN

Existe, es bastante obvio decirlo, una separación entre la política (*politics*) y las políticas públicas (*policy*). Como disciplinas de estudio, como conocimientos estructurados, constituyen ramos independientes para la comprensión de los fines de la comunidad y de las probabilidades de la consecución de tales fines. Son campos especializados con sus propios objetos de estudio, sus corrientes y sus métodos; también en el sostenimiento de una cierta distancia epistemológica. Pero el *hecho político* mismo, que es central a la vida social, es bastante difícil de concebir separadamente. Ante el apremio de satisfacer sus necesidades tangibles y utilitarias, y de otras aspiraciones espirituales, los hombres procuran una comunidad más amplia. Y esta comunidad es expresión primordial de la dificultad que tiene el individuo por sí mismo para satisfacer esas necesidades y disfrutar de esas aspiraciones, si no llega a establecer proximidad –y en no pocos casos sujeción– con otros individuos. Los fenómenos conductuales, cognitivos y volitivos con los que se busca crear y definir esa comunidad más amplia, en forma de un orden creado que facilite la convivencia, son hechos políticos. De tal manera que las formas institucionales para la convivencia, tanto en el sentido de dirigir la comunidad hacia la conquista de determinados fines, como aquellas con las que se gobierna y administra esa comunidad, son básicas del ordenamiento político. Cuando se procura una comunidad más amplia que ayude a los individuos a satisfacer necesidades y aspiraciones, tal comunidad puede manifestarse de dos maneras. Como reglas de con-

ducta que son cumplidas –y obedecidas– por sus miembros respondiendo a un orden normativo; y como medios que sirven al propósito de aplicar y hacer cumplir formas de intervención que, directa o indirectamente, buscan resolver asuntos relacionados con las necesidades y aspiraciones.

Una comunidad más amplia no es una génesis, una innovación habitual. Sabemos que la sociedad política es una realidad extensiva a la cual se pertenece; en la cual nacemos y de la cual no podemos sustraernos fácilmente. Lo que se intentó subrayar, tal vez en forma pedagógica y algo cándida, es que el hecho político por su naturaleza suele aparecer como indivisible, razón por la cual existe la tendencia a ver en la comunidad política una figura única orientada hacia el gobierno y la administración de un orden de convivencia, de unos modos de dirección con los que se procuran determinados fines, y de unos medios de mando que intervienen como soluciones a los problemas de producción y distribución en la sociedad.

Vemos la separación en los ámbitos de estudio y comprensión de la comunidad política. Es más clara la disociación cuando notamos el *policy analysis* intentando conocer sobre la naturaleza, las causas y los efectos de las posibles opciones para la solución de problemas propios de la comunidad más amplia. Allí aparecen las políticas (públicas) como una esfera particular. Pero tan pronto se aproxima la disciplina al *policy making*, se producirá un estrechamiento inmediato a la ciencia política y se hará prevalecer el enfoque de sistema político, que explicará las decisiones públicas a partir de variables relacionadas con instituciones y organizaciones políticas y con las características de los actores más influyentes dotados de poderes formales e institucionales.¹¹⁴

Nos comenta Gloria Regonini que los Estados Unidos ostenta una clara primacía en el desarrollo de los estudios de políticas públicas; ya sea en sentido cronológico, dada la nacionalidad de los «padres fundadores» de la disciplina, ya sea desde el punto de vista cuantitativo en razón de que las investigaciones y publicaciones más reconocidas proceden de dicho país (Regonini, 1990:61). Derivadas de los intereses analíticos de la ciencia política prevalecientes para finales de los años cuarenta del siglo XX, aparecerán dos grandes líneas de investigación sobre políticas públicas. La

¹¹⁴ Si se desea conocer de cerca una explicación de las formas de evolución del *policy studies*, y tratar de descubrir formas de enlazar o separar política (*politics*) y políticas públicas (*policy*), se puede ver Regonini, 1990.

primera –nos dice Regonini– orientada hacia la prescripción que examina la intervención pública en clave diagnóstico-terapéutica, con un claro propósito de mejorar los resultados. La otra, básicamente positiva o explicativa, quiere reconstruir las modalidades de los procesos de decisión, el rol de los actores y las conexiones entre las distintas fases del *policy making*, con el propósito de formular modelos más penetrantes en la comprensión del modo como se adoptan las decisiones relativas a la asignación de valores en una sociedad (ibíd., p. 62).

Con estas breves acotaciones sobre el origen y avance del estudio de políticas públicas en los Estados Unidos, se quiere dejar abierta una hipótesis sobre la división entre política y políticas. La separación puede hacerse en términos de ámbitos de conocimiento y de objetos de estudio. No obstante, esta aparición temprana del estudio de las políticas públicas en los Estados Unidos, así como sus logros de autonomización respecto a la política, pueden ser apreciados como una separación que ya estaba presente en el sistema de la sociedad. Dados los niveles de diferenciación de la sociedad estadounidense en el sentido de su complejidad de roles complementarios y de funciones necesarias, no es difícil imaginar una sociedad que amplía su capacidad selectiva mermando el rol jerárquico de la política, y abriendo el espacio para una función autónoma y especial que asuma también, frente a la contingencia, decisiones vinculantes. Esa función corresponde al ámbito de políticas públicas. El énfasis que sobre el conocimiento de esta función se pone en la *gestión* pública o en los métodos del *management*, no puede ser catalogado como una desviación tecnicista del estudio de políticas públicas, sino como una modalidad o un campo de aproximación a un ámbito funcional que no podía superar todavía la huella jerárquica de la política, pero que era evidente que se trataba de una estrategia de selección para resolver determinado tipo de problemas que no podían ser resueltos por la política. El sistema de políticas públicas «tematiza» sus límites y es capaz de producir sus propios elementos. Este fenómeno de separación, ahora visto a través de funciones especiales, era claramente observado en la sociedad estadounidense en, por ejemplo, el alcance limitado que la política, como modo jerárquico, llegaba a tener sobre la economía, la cual se encontraba funcionalmente asentada en el sistema de precios.

Ni siquiera nos acercaremos a la hipótesis sugerida. Pero vale la pena ver algún elemento que nos permita sostener que, en efecto, existía tal diferenciación y que se podía hallar, desde muy temprano, conciencia de

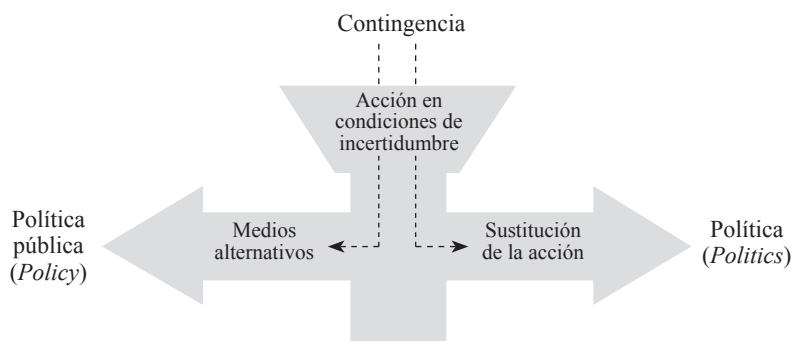
ella en los Estados Unidos. Así, resulta llamativo, tanto como persuasivo, que Charles Lindblom, en un ensayo de 1955 que tenía el sugestivo nombre de *La negociación: la mano oculta en el gobierno*, propusiese una tercera opción (distinta a la jerarquía y al sistema de precios) para alcanzar objetivos públicos. Esa opción, como podemos imaginar, era la negociación. Pero lo interesante, para nuestros efectos, de la proposición de Lindblom —figura descollante en el *policy studies*— es cómo se interpreta un ámbito que se separa del mando político y es, de alguna manera, descubierto en su capacidad selectiva y en la posibilidad de crear sus elementos y límites. Nos dice: «El político es la encarnación humana de una sociedad negociadora en la mayor medida que puede serlo cualquier jugador individual. En virtud de que es un negociador, un regateador, el político no da órdenes a menudo. Rara vez puede crear controles unilaterales» (2000 [1955]:226). Dado este papel de negociador, «no hay ningún grupo de políticos dominante, suficientemente unificado para controlar todas las dependencias burocráticas (...) Cada dependencia burocrática forma parte de una red especial de relaciones de control integrada por sus clientes, quienes a menudo pueden ser estimulados para cabildear a favor de la dependencia cuando se ven amenazados su control, su posición o su seguridad» (ibíd.). Se encuentra allí una respuesta a las posibilidades de alcanzar metas sociales —además del sistema de precios— que no dependan del poder de manera jerárquica, y se observa un ámbito que es competente para autorregularse. Si se consideran —nos dice Lindblom— la estructura de gobierno prescrita en la Constitución de los Estados Unidos, las decisiones judiciales y las tradiciones, se ha de considerar que la negociación es esencial para la determinación de las políticas.¹¹⁵ «Todos estos elementos vuelven imposible a la jerarquía, excepto como apéndice de la negociación. Y el precio de la reducción de la negociación en el gobierno estadounidense, en algún grado significativo, es reestructuración imposible de todo el edificio gubernamental» (ibíd., p. 231). Esta última expresión es elocuente respecto a la existencia de dos ámbitos separados en cuyas interacciones no puede imponerse un orden jerárquico del tipo mando/obediencia. Cuando se dice «reestructuración

¹¹⁵ Como parte de los elementos considera Lindblom, entre otros, el federalismo; la composición y los procedimientos del senado; la separación del presidente y el congreso; la revisión judicial; el proceso de enmienda; un sistema partidista descentralizado.

imposible», es porque se reconoce la naturaleza autorreferente de los ámbitos; es decir, que sólo ellos, por sí mismos, hacen posibles los elementos con los cuales se constituyen.

Este acercamiento a un sistema real complejo en su diferenciación, y a la aparición de dos ámbitos distintos con su propia capacidad selectiva, nos da la ocasión de intentar un modelo que nos ayude a explicar el momento en el cual un sistema se reproduce para encontrar selectividad en su necesidad de producir acción colectiva. Veamos la siguiente figura que muestra la bifurcación que se produce en las decisiones vinculantes como parte de un proceso de diferenciación sistémica.

Gráfico 8
Bifurcación: política y políticas



Es con y por *la complejidad* que podemos imaginar el proceso de formación de los sistemas diferenciados. Un sistema es menos complejo que su entorno, por eso una condición de su surgimiento es la reducción de la complejidad. Si el conjunto de posibilidades desborda la capacidad del sistema para procesarlas, se impone algún tipo de selección entre esas posibilidades. Es la capacidad selectiva una destreza de los sistemas diferenciados para deslindar lo que se puede o no se puede procesar. Pero tal como hemos dicho –siempre siguiendo a Luhmann– la selectividad es un modo de ampliar las posibilidades de elección.

Esta figura muestra parte de ese proceso selectivo para procesar situaciones que implican metas colectivas. Pero este proceso de simplificación de la complejidad se hace en forma contingente; es decir, preguntándose

por las otras posibilidades; por aquellas que podrían haber sido y no fueron. ¿Cuáles «equivalentes funcionales» podrían ofrecer una solución viable a un mismo problema? Cuando se observa, por ejemplo, el desarrollo de la *gestión pública* en general o del «*new public management*» en particular, ¿no podríamos decir, acaso, que estamos frente a un equivalente funcional? Ese que puede ofrecer una solución comparable a los mismos problemas que otras sociedades y otras circunstancias han buscado resolver a través de la política o de las políticas públicas. Podemos ver, sin embargo, que en la diferenciación funcional propia de los sistemas desarrollados, el sistema de la sociedad asume su tarea de producir decisiones vinculantes a través de dos vías: la política y las políticas públicas. Son dos maneras de reproducir la identidad original del sistema de la sociedad, provocando dos versiones distintas de la relación sistema/entorno.

La figura muestra que la acción colectiva contenida en esa realidad contingente suele escaparse de lo previsible y presentarse en condiciones de incertidumbre. En el esquema jerárquico la política lo resolvía a su manera. Con la diferenciación aparecen dos respuestas; cada una con su propia capacidad selectiva. Si la acción colectiva dispone de los *medios* para producir una decisión vinculante, esta corresponderá al sistema de políticas públicas; si no dispone de medios pero dispone de las reglas de la experiencia (entre ellas la gestión pública) para procurarse *medios alternativos*, también corresponderá la decisión al sistema de políticas públicas. Sólo cuando se carece de medios o la incertidumbre supera a la experiencia acopiada, no queda otra que *sustituir la acción*; y esto pone la decisión en manos de la política.¹¹⁶

Desentrañar los elementos que están detrás de esta figura resultaría difícil en este momento. Debemos conformarnos con decir que la importancia que cobra hoy la política pública como equivalente funcional, no sólo se debe a la disposición de abundantes medios —entre ellos los que surgen con la capacidad selectiva de los distintos sistemas parciales—, sino también

¹¹⁶ Tomamos como punto de partida para estas ideas la diferencia que hace D. Innerarity entre la política y la actividad programática. Dice lo siguiente: «Una acción programática depende de los medios que son necesarios para alcanzar su fin propio. Si no están a disposición, las actuaciones deseadas no se pueden llevar a cabo (...) Pero la política no tiene esa disculpa, pues consiste en hacer lo que se puede con lo que se tenga» (2002:41).

a que en la sociedad mundial de hoy parecieran tener preponderancia las expectativas cognitivas tendientes al aprendizaje; primacía esta que pareciera correr paralelamente, pero en sentido contrario, a la retracción de las expectativas que deben ser satisfechas desde la política.

EL SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este aparte será principalmente de síntesis. Implicará un paseo por las distintas aproximaciones y definiciones que intentaban darle su perfil particular al sistema de políticas públicas y, desde ese recorrido, advertir la autonomía que adquiere respecto a la política. La idea de autonomía sigue las bases conceptuales de la diferenciación funcional. Con su naturaleza autorreferente —ya comentada— podemos imaginar la autonomía, no como aislamiento o comportamiento independiente, sino como la capacidad del sistema para regular por sí mismo las lógicas de sus dependencias o independencias.¹¹⁷ Esta comprensión supone concebir la diferenciación como formas de parcelación del todo, siempre bajo el influjo de cambios de gran escala de la sociedad, que se dan con la reproducción del sistema en varias versiones de su identidad original.¹¹⁸

Para saber en qué medida podemos hablar de un sistema de políticas públicas, en el sentido de su relevancia como función específica, podemos recurrir a algunas interrogantes que nos resultan congruentes con lo que ya hemos adelantado sobre el particular. El enfoque teórico asumido obliga, así nos parece, a ver el alcance efectivo de esa autonomía preguntándonos acerca de cuál es la versión particular que el subsistema de políticas públicas reproduce de la identidad original del sistema de la sociedad. Con la segunda cuestión nos inquieta saber en qué se apoya para tener una perspectiva propia. Y, luego, identificar sus prestaciones; es decir, saber en qué medida está forzado, estructuralmente, a procesar información sobre sus entornos y realizar una función que aumente en los otros subsistemas las posibilidades de tolerar, sin peligro, entornos fluctuantes y abiertos.

¹¹⁷ Hemos seguido la relación entre ambos conceptos, centrales en la teoría de Luhmann, en Vallespín, 1997:15.

¹¹⁸ Una explicación, tal vez la de mayor claridad y síntesis, del proceso de diferenciación sistémica, podemos verla en el ya varias veces citado trabajo de Niklas Luhmann (1998a:73, 74).

Para responder a la primera pregunta diremos que el ámbito de políticas públicas se desarrolla a la par de la evolución que sufre el sistema político en el marco del tránsito experimentado por el sistema social de una diferenciación estratificada a otra funcional. De un orden jerárquico que despliega la comunicación dentro de un esquema mandato/obediencia (de tipo bidimensional), se pasa a una diferenciación tridimensional, propia de los sistemas políticos desarrollados, fundada en *política*, *Administración* y *público*.¹¹⁹ Que sea el propio Luhmann quien haga esta diferenciación de subsistemas dentro del sistema político pone en apuros la idea que hemos venido sosteniendo relacionada con la autonomización del sistema de políticas públicas respecto a la política. Pero será el propio Niklas Luhmann quien nos ayudará a hallar una explicación a nuestro favor y, por supuesto, a responder sobre cuál es la versión especial que el ámbito autónomo de políticas públicas reproduce.

Lo que aclara sobre la autonomía, y deja ver la versión especial del sistema de políticas, es el efecto profundo que sobre la realidad política tiene el tránsito de una diferenciación bidimensional a otra tridimensional. Una de las transformaciones más notorias en este tránsito es que el poder pierde su forma asimétrica «de arriba abajo» y se reconduce a la forma de una *circularidad dinámica* (Luhmann, 1997:64). Pero esta circularidad traduce la asimetría de mandato/obediencia hacia una circularidad que se mueve en una sola dirección: el parlamento dicta leyes y dota de medios; el Gobierno lleva a cabo los programas que fueron decididos políticamente; el público se somete a las decisiones y elige a su vez al parlamento. «El poder dispone, aunque sea en forma circular, de sí mismo». Pero apenas se instaure esta circularidad induce un movimiento contrario (ibíd.). Es esa *contra-circularidad* —ya tendremos la oportunidad de verlo— la que admite una versión particular que, yendo en sentido contrario de la política (o del

¹¹⁹ Dice Luhmann que este tránsito ha sido gradual. Partiendo de la diferenciación interna del Estado según la división de poderes, la democratización del sistema político ha conducido inicialmente a la diferenciación de un *público* políticamente relevante (que no sólo en elecciones participa de modo decisivo en las acciones políticas). Con los partidos políticos permanentes se diferencia un ámbito de comunicación específicamente *política* que se sitúa entre el público y el Estado y sirve de canal de mediación entre ellos. Esta diferenciación de público y política transforma lo que con anterioridad se entendía como Estado (plenamente identificado con el sistema político). A partir de aquí, podemos hablar de *Administración* (en sentido amplio que incluye gobierno y legislación) para dar cuenta de la totalidad de instituciones que, apoyándose en mandatos o puntos de vista políticos, crean decisiones vinculantes (Luhmann, 1997:62, 63).

poder, según se vea), expresa un ámbito autónomo que podríamos llamar de políticas públicas, o de decisiones públicas. Y esa contra-circularidad crea, en nuestra opinión, una respuesta del sistema de la sociedad para hacerse cargo de los desajustes que ocurren entre un sector y otro, o entre un sector y la sociedad global; se trata de la relación global-sectorial apuntada por Pierre Muller, que tiene que ver con el referencial de una política pública.

¿En qué apoya su autonomía, de qué se vale para desarrollar su propia perspectiva de la relación sistema/entorno? Esta pregunta va al centro de las políticas públicas, por lo que podríamos responderla en varias direcciones dependiendo de la corriente o enfoque de esta disciplina que se adopte. Pero, como hemos dicho, el sistema de políticas se encarga de fijar las pautas de reciprocidad entre subsistemas y de presentar los medios alternativos que muestran las distintas opciones de arreglo entre ellos. Si para tal fin debe tomar en cuenta los costos y beneficios que implican las operaciones (que pueden ser públicas o privadas) de los distintos subsistemas (económico, educativo, científico, familiar, político, etc.), es razonable suponer que los elementos que mejor podrían explicar su autonomía y sus operaciones selectivas deberían ser aquellos que permitan ver los posibles arreglos y evaluar sus costos. Se trata de los instrumentos de gobierno, administraciones y redes que sirven para armonizar valores, objetivos y resultados, articulados por la necesidad de ajustar entre sí las distintas perspectivas de la relación sistema/entorno que tiene cada subsistema. Con el ajuste se busca resolver, desde la complejidad de la diferenciación, asuntos relacionados con la anticipación de la cooperación y de la estructura de derechos de propiedad; en tal sentido, se podría decir que el sistema de políticas públicas toma conciencia de sí y produce sus propios elementos (es autorreferente) orientado, en buena medida, por la exigencia de lograr la efectividad de las instituciones para reducir los costos de negociación.

¿Cuáles son sus prestaciones? Esta pregunta nos conecta con los intercambios *input* y *output* entre subsistemas. Pero de manera especial busca conocer el grado en que la realización de su función —que supone el procesamiento de información sobre sus entornos— permite a los otros subsistemas tolerar, con menores riesgos para sí y para el sistema, entornos abiertos y fluctuantes. Para decirlo un tanto coloquialmente, la política pública procesa cosas que la política no puede procesar; hace cosas (desarrolla funciones) para que la política pueda «darse el lujo» de seguir deliberando. La política se verá sometida a múltiples eventos externos y, sin embargo, seguirá

en sus operaciones porque tiene la «seguridad» de que otros subsistemas (incluyendo el de políticas públicas) están haciendo lo que les corresponde. ¿Qué corresponde a las políticas públicas en el marco de la evolución de los sistemas sociales hacia una creciente diferenciación funcional? Sabemos que proporciona los medios que son requeridos para enfrentar la contingencia desde una perspectiva pública. Pero hay que destacar que su prestación toma sentido como ajustes incrementales. Es decir, lo que en el más estricto sentido de las «comparaciones sucesivas limitadas» del ya clásico enfoque de Charles Lindblom significa dos cosas: a) la decisión pública, «separada» de las tensiones que produce el choque de valores y objetivos entre actores y agentes, se limita a escoger la política que difiere relativamente en poco de las políticas en curso, o se basa en la comparación de las diferencias marginales entre políticas alternativas; y b) los medios y los fines se escogen simultáneamente.¹²⁰ Debe entenderse que ese ajuste incremental se da ahora como un ajuste entre distintos subsistemas como el religioso, el educativo, el económico, etc., con lo cual persiguen alinear sus distintas perspectivas sistema/entorno.

CIRCULARIDAD DEL PODER Y EL REFERENCIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Esas transformaciones donde el poder pierde su forma asimétrica de «un arriba» y «un abajo», y se reconduce para dar presencia a una *circularidad dinámica*, son maneras de explicar el proceso de autonomización del sistema de políticas públicas. En especial, cuando ya esa circularidad no puede moverse en una sola dirección, aparece una versión de la identidad original del sistema de la sociedad, que es particular y expresa una función necesaria que resuelve, con sus propios medios, problemas que demandan una acción gubernamental. Todo parte —así lo señala Luhmann— de la transición que lleva al sistema social desde una diferenciación estratificada

¹²⁰ «Incapaces de formular primero los valores importantes y elegir después entre las políticas para lograrlos, los administradores han de elegir únicamente entre las diversas políticas alternativas que ofrecen diferentes combinaciones marginales de los valores. Un poco paradójicamente, la única manera viable de revelar los valores marginales importantes, incluso los de uno mismo, es describir la política que en una dada circunstancia se escogería para alcanzarlos» (Lindblom, 1994 [1959]:209).

a otra funcional. Del orden jerárquico sellado con el trazado que crea la asimetría mandato/obediencia que es de tipo bidimensional, aparecerá una diferenciación tridimensional que da lugar a un sistema político que funda su diferenciación en tres subsistemas: *política*, *Administración* y *público* (Luhmann, 1997:62).

Cuando la transición cambia el esquema asimétrico del sistema político, el poder se reconduce hacia un esquema de circularidad dinámica. Este esquema produce su contrario; y ese contrario expresa, desde nuestra perspectiva, el proceso evolutivo que da lugar a un sistema autónomo con su propia estrategia para resolver problemas, procesar la relación con el entorno y producir decisiones vinculantes. Se entiende la circularidad por lo siguiente: la *política* pone límites y fija prioridades a la Administración (que incluye gobierno y legislación); la *Administración* se vincula al *público* por sus decisiones; y, este último puede reaccionar frente a las decisiones a través de las elecciones políticas u otras expresiones de opinión (ibíd., p. 64). Pero esta circularidad —agrega Luhmann— induce un movimiento contrario. Es una *contra-circularidad* donde la *Administración* produce los proyectos para la política y domina en los comités parlamentarios; la *política*, mediante organizaciones de partido, sugiere al público qué elegir y por qué; y, el *público* influye sobre la *Administración* valiéndose de canales diversos (ibíd.). Para Luhmann, con el tránsito de un tipo de diferenciación a otra, la política no puede concebirse ya como preparación de actos de dominio, ni como influencia sobre quien detenta el poder político. Constituye ahora un sistema diferenciado para la política dentro del sistema político; por tanto es un sistema complejo y autónomo que opera y sufre bajo limitaciones estructurales propias (ibíd., p. 63). Sostiene también que con la diferenciación entre *público* y *política* (en el marco del esquema tridimensional) se transforma aquello que se entendía como «Estado», y que había sido identificado con el sistema político; desde allí se podría hablar de *Administración* en un sentido amplio que incluye gobierno y legislación. Esto nos lleva a suponer que *Administración* y *público* son sistemas diferenciados dentro del sistema político y, por tanto son complejos y autónomos y operan bajo limitaciones propias. Es decir, son formas de mayor diferenciación de los subsistemas dentro del sistema político.

Luhmann hace la triple diferenciación (política, público y Administración) que estructura a los sistemas políticos desarrollados pensando en la transición que va del esquema jerárquico al funcional. El tránsito lo que

hace es cambiar el tipo de destinatario de que dispone el sistema político para la comunicación interna. Entre los nuevos destinatarios (política, público y administración) se produce la expansión de un tipo de comunicación posible y una mayor dependencia de la comunicación interna, «los cuales, al alcanzar una mayor interdependencia recíproca, pueden llegar a percibirse y tratarse como entorno respectivo, filtrando y simplificando así el proceso comunicativo».¹²¹ No nos queda muy claro cómo es la evolución de este proceso de diferenciación. Pero nos parece que cuando la comunicación orientada al poder genera el movimiento de la contra-circularidad, ya no es posible la misma comunicación entre destinatarios, ni la misma dependencia de la comunicación interna entre ellos; y, en consecuencia, los destinatarios (que ya para ese momento dejan de serlo) no filtran y simplifican la comunicación de acuerdo con el modo de operar del sistema político. Esto es parte de lo que hemos intentado demostrar en los dos últimos capítulos. Con la contra-circularidad —la cual se va parcelando y crea sus propias formas especializadas y de interacción— la *Administración* (en el sentido amplio que incluye gobierno y legislación) se convierte en un sistema de decisiones (políticas) públicas creando sus propios destinatarios y el tipo de comunicación posible que permite ir hacia una mayor interdependencia recíproca.

Esta visión podría afirmarse en dos sentidos. La primera es examinar la contra-circularidad imaginándola en su propio proceso de diferenciación. Recordemos que va en sentido contrario de la circularidad dinámica. Veamos.

- Ya no es el ejecutivo, luego de que el parlamento dicta las leyes y dota de los medios, el que lleva a cabo los programas decididos políticamente, sino la Administración que produce los programas para la política y domina en los comités parlamentarios. *Pero* tengamos en cuenta que

¹²¹ Este párrafo recoge, además de la cita directa, varios apuntes dispersos de Luhmann que nos permitieron asimilar más claramente su explicación acerca del proceso de diferenciación de los subsistemas dentro del sistema político (1997:62-64). Más adelante dice algo que puede ayudar a ver qué pasa con aquello que se experimenta como realidad política. Con el cambio de una diferenciación bidimensional a otra tridimensional, el sistema político se orienta de modo creciente hacia los entornos creados en su interior. «Esto confiere una mayor importancia al modo de operación autorreferencial y filtra rigurosamente las posibilidades de percibir los problemas que son relevantes para la sociedad como un todo o los problemas de los sistemas funcionales como la educación y la ciencia» (ibíd.).

hablar de programas producidos por la Administración no implica sólo hablar del peso de la burocracia, sino de la complejidad de las decisiones, las organizaciones e instrumentos de la Administración, igual que de las experiencias de gobierno multinivel y otras tantas formas institucionales y de comunicación que involucran a la gestión pública.

- Con la circularidad dinámica el público se somete a las decisiones (programas del ejecutivo) y elige a su vez al parlamento; con la contra-circularidad, la política sugiere al público (con el auxilio de los partidos) lo que debe elegir. *Pero* tengamos en cuenta que la política se encuentra hoy ante una gran dificultad para describir adecuadamente el mundo amplio y plural de los públicos. Esto la limita para que, dentro de su esquema tradicional de debate apegado a principios o ideas generales, pueda sugerir lo que el público debe elegir. Hace ya un buen rato mencionamos que la importancia de la política es cada vez más limitada y accidental respecto a sus facultades para reducir la incertidumbre, para incidir en las elecciones de los individuos, así como para reaccionar ante los cambios que ocurren en el conjunto de oportunidades. De tal manera que la contra-circularidad muestra algo más que un poder aplicado en reversa; en realidad evidencia ámbitos de institucionalización que crean marcos de modelado político que se construyen en forma pública y se organizan mediante el acceso a redes. Estos ámbitos hacen parte de la complejidad intensificada del sistema de decisiones.
- Con la circularidad, el público reacciona frente a las decisiones de la Administración mediante elecciones políticas o a través de expresiones de opinión fundadas en estas; en la contra-circularidad, el público ejerce su influencia sobre la Administración mediante múltiples y diversos canales. *Ahora*, tengamos presente que esta influencia sobre la Administración es, en un contexto de desjerarquización del Estado y de los poderes públicos, la manifestación de funciones estructuradas que muestran diversas formas de entrecruzamiento de factores institucionales, actores e ideas que dan lugar a diversos entramados de política (*policy networks*) de cierta estabilidad y coherencia.¹²²

¹²² Un análisis sobre la importancia que el término «comunidad política» o *policy community* tiene en esta perspectiva conceptual que busca ver el entrecruzamiento de ideas, actores y factores institucionales puede verse en Subirats y Gomà, 1999a:25-27.

El otro sentido, que nos lleva a observar el proceso que transmuta a la Administración en un sistema de decisiones con sus propios destinatarios y con su comunicación posible, es facilitado por una consideración, más bien implícita, que deja Luhmann sobre la mesa. Dice que la contra-circularidad, que es inducida por el propio poder circular, está relacionada con los esfuerzos que van en dirección del Estado de Bienestar; y el desarrollo de este intensifica la complejidad de las decisiones. «La Administración sólo puede influir sobre el público en nuevos ámbitos, si éste está dispuesto a cooperar, proporciona información y puede imponer sus propios deseos» (Luhmann, 1997:65). Sirviéndonos de los argumentos desarrollados apenas líneas arriba, es claro ver que esta intensificación de la complejidad de las decisiones, expresa unas formas especializadas de la contra-circularidad que se separan del sistema político.

Precisemos aquí que el movimiento contrario que ha inducido la propia circularidad del poder reproduce un ámbito de diferenciaciones que no es sólo un medio especial para alcanzar ciertos fines, sino la producción de soluciones (y también problemas) que no pueden surgir del sistema de la sociedad. Ese plano de las soluciones específicas que emerge de cada función relevante (subsistema) es, a la vez, una versión de alguna oportunidad, perspectiva, horizonte, rechazo, faceta, etc., que el entorno contingente ofrece como posibilidad al sistema de la sociedad. La diferencia del sistema de la sociedad y ese entorno –concebido como oportunidad, rechazo, faceta, etc. – podría requerir de una función relevante que, para decirlo en forma simplificada y algo provocadora, sea una contra-circularidad de la circularidad dinámica del poder, el cual tiende por naturaleza a producir soluciones en el plano del sistema de la sociedad, y no en el plano subsistémico.

Imaginemos, simplificadamente, una situación en que se plantea para la sociedad la necesidad de un cambio que cree las condiciones para que fluya la inversión en las empresas y se conquisten nuevos mercados. Supongamos que desde un ángulo sectorial esto implica una innovación y una transformación cultural en el tradicional modelo familiar y cerrado de la empresa, por lo que parece necesario abrir paso a un mundo corporativo marcado por un esquema amplio de sociedad de capitales centrado en la internacionalización y la competitividad. Si a esos cambios en el mundo corporativo y a la exigencia de innovación y transformación cultural les añadimos la entrada de grandes jugadores internacionales (consecuencia de las fusiones y adquisiciones), el crecimiento de los inversionistas institucionales locales

(fondos privados de pensiones) y un proceso de resurgimiento de la bolsa, estaríamos frente a un *entorno* complejo (oportunidades y posibilidades futuras abiertas) que, en razón de la evolución de la diferenciación del sistema, producirá diferentes perspectivas y versiones de la relación sistema/entorno. Se presume, entonces, un sistema económico asumiendo los asuntos de requerimientos de innovación tecnológica y su relación con la demanda de capital de trabajo, vinculando tales requerimientos al mercado de valores. Desde la perspectiva de la circularidad dinámica (que hemos asumido como expresión del sistema político) se presume un comportamiento institucional orientado a regular el desarrollo de los mercados de riesgo y la incorporación de prácticas de buen gobierno y, por supuesto, a reglar el sistema privado de pensiones para que cumpla con sus fines y pueda servir al mercado de capitales. Por su parte, la contra-circularidad (que hemos asumido como expresión de un sistema autónomo de decisiones públicas) con sus destinatarios y su comunicación posible se «encarga», entre otros aspectos, de regular y sancionar, pero desde el ángulo de los abusos contra el mercado y los accionistas minoritarios; de auspiciar los procesos autorregulatorios de la bolsa de valores; de capacitar a los accionistas para que desempeñen un rol más exigente y activo; y, de mejorar el poder de negociación de los inversionistas institucionales.¹²³ Se podría decir –sin ir más allá y ceñidos a nuestro ejemplo– que la versión especial del sistema de decisiones públicas tiene que ver, dada su función y los filtros selectivos que le sirven para establecer un orden frente a la contingencia del entorno, con el quehacer que impulsa la capacitación y socialización de los distintos agentes del mercado, que propicia la confianza institucional y que fortalece la protección de los inversionistas; todo ello en atención a las exigencias de promover un modelo amplio de sociedad de capitales.

El ejemplo nos da la ocasión de conectar con *el referencial* de la política pública que, según se dijo, tiene que ver con una relación global-sectorial que facilita la comprensión y ubicación de la versión particular que se despliega en el sistema de políticas públicas respecto a la identidad original del sistema de la sociedad. La política pública no es sólo, y tal

¹²³ Este ejemplo no pretende ser un estudio especializado sobre el tema particular de los mercados de valores, por lo que sólo se toman los elementos a modo didáctico para argüir en favor del enfoque conceptual que hemos querido presentar. Los elementos fueron tomados del artículo de Eugenio Marulanda G. «Mercados de valores en América Latina», *Perspectiva*, n° 8, 2005, pp. 16-19.

vez ni siquiera es, una herramienta para buscar acuerdos y definir procedimientos respecto a cursos de acción gubernamental. Es, en la medida que se separa de la política, una función que, al igual que otras, crea su propia versión de la relación sistema/entorno. Cuando el sistema global de la sociedad aumenta en su diferenciación, cada ámbito con su función relevante es portador, como lo hacen los actores con sus preferencias, de una imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir. Se trata de una imagen cognitiva que sirve a los ámbitos funcionales –igual que sirve a los actores– para organizar su percepción del sistema. Sin embargo, no debe ser figurada como un campo de ideas, valores o principios (al estilo de las llamadas comunidades epistémicas), sino como un modo de dar cuenta de una versión propia de la identidad original del sistema global de la sociedad. Nos resulta un poco más fácil imaginar al subsistema educativo, o religioso, o político, o de familia, o económico, o financiero, generando sus propios significados y produciendo sus propias versiones respecto a cualquier evento; pero, ¿dónde podemos ver el comportamiento del sistema de políticas públicas?; ¿cómo construye su versión de los eventos? Las respuestas deben ser, por lo pronto, una aproximación. Su comportamiento lo podemos ver como una comunidad de la política (*policy community*) que entrecruza factores institucionales, ideas y actores, pero lo hace en una dimensión en la que se produce una lógica de interacción entre subsistemas. Su versión se construye, como en la visión de Muller (2002:49, 73-76), creando una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir (referencial de la política), con la cual se busca corregir los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o entre un sector y la sociedad. El sistema de políticas públicas aparecerá, con el desarrollo de una *policy community*, como un referencial que sirve a ese propósito de ajuste entre sectores, pero desde sistemas diferenciados funcionalmente.

SUS BASES DE APOYO Y SUS OPERACIONES SELECTIVAS

Partiendo de un referencial, el sistema de políticas públicas toma para sí la función de ajustar la distinta perspectiva sistema/entorno. Para tal fin ofrece los medios alternativos que sirven al propósito de encontrar opciones de arreglo entre ellos. Esto puede hacerlo si es capaz de determinar los costos y beneficios que implican las operaciones (públicas o privadas)

que conducen a tales arreglos. Ajustar las distintas perspectivas supone también, así hemos insistido, fijar las pautas de reciprocidad entre subsistemas. Debemos saber, en tal sentido, en qué se apoya y cuál es la operación selectiva que lo hace competente para lograr los arreglos y fijar las pautas. Estas pautas no se fijan en forma aislada de otras condiciones que aportan un *input* constante de diversos recursos que provienen, principalmente de la Administración y de la política; igual que obedecen a otras condiciones del *entorno* que crean mayor complejidad, en el sentido de modificar los esquemas jerárquicos predominantes. Una condición, en este último sentido, se puede ver en los cambios de actitud frente a lo público, los cuales se manifiestan, en términos de entorno del sistema de la sociedad, en un creciente consenso respecto a la necesidad de recortar el peso del sector público y de reformar sus criterios de actuación. De la misma manera, es justo decirlo, que forman parte del entorno los errores e inconsistencias en los propósitos de liberalización de la economía, tanto por lo que se puede considerar como «expectativas no cubiertas» respecto a sus avances, como porque la retirada del sector público no produjo los logros de eficiencia que se esperaban.¹²⁴

Los aportes *input* se presentan como rasgos básicos institucionales del sector público; en la racionalidad que prevalece en el diseño de dichas instituciones; y, en los factores comunes que inciden en los procesos de intervención públicos, los cuales se ven como regularidades en la naturaleza del empleo público, las regulaciones y contrapesos y el siempre presente tema de los equilibrios entre eficiencia y equidad. No se pueden dejar de mencionar en este mismo sentido, pero desde el lado de los *input* políticos, las reglas institucionales referentes a la elección que permiten dar cuenta del orden o la intensidad de las preferencias, el conjunto de elementos legislativos y el marco constitucional; los cuales son premisas de conducta que favorecen, dentro del sistema de políticas públicas, un cierto grado de compromiso que ayuda a fijar las pautas de reciprocidad.

Estas y otras tantas condiciones de *input* hacen parte de su propia producción de elementos que son, al final, los que definen su función y, con ella, su capacidad de autorreflexión. Con su orientación autorreflexiva

¹²⁴ Un análisis detallado y sugestivo de los cambios en la gestión pública a partir de las modificaciones en la percepción de los efectos de la intervención pública, puede verse en Albi y otros, 2000, cap. 2.

dispone de una identidad en la cual se apoya y sobre la cual vuelve para saber cómo es que debe operar, cuáles son sus referentes, qué soluciones ofrece a partir de su propia historia, de su propia experiencia. Se apoya, en consecuencia, en instrumentos de gobierno, administración y redes (de políticas y de valores) con los que se concuerdan valores, objetivos y resultados en un proceso de comunicación entre sistemas.

Sabemos que se busca ajustar las perspectivas y fijar las pautas de reciprocidad. Para ello se ve exigido de crear compromisos a futuro (anticipar la cooperación) que permitan medir y hacer obligatorio el intercambio de derechos, a la vez que lleven a un grado de efectividad institucional que minimice los costos de negociación. En algún momento creímos descubrir —y así fue dicho— que en el marco de la diferenciación funcional cada subsistema opera dentro de una lógica maximizadora de las preferencias de sus redes de agentes y organizaciones; y esto se producía con relativa independencia de la estructura de incentivos. Por eso un sistema parcial con sus decisiones no sólo acarrea sus propios costos, sino que impone costos a los otros sistemas. Entonces, el sistema de la sociedad se pregunta sobre la medida en que esos costos le afectan en su identidad original, y le hacen disminuir en su competencia para crear subestructuras donde los subsistemas puedan desplegarse, y para establecer un orden frente a la contingencia. Los costos de negociación no son, en este caso, los que se derivan del arreglo entre sistemas. Son aquellos que debe asumir el sistema de la sociedad en términos de sus posibilidades para establecer un orden (aunque provisional) que facilite que las redes de agentes y organizaciones de los subsistemas puedan disponer de información sobre los atributos valiosos de lo que se está intercambiando.

¿Cómo logra contrarrestar el sistema de la sociedad estos costos? Lo hace diferenciándose; y con ello los niveles de especialización funcional tienden a producir tipos de intercambio donde los sistemas se siguen por la información que genera el mercado; es decir, responden a incentivos que son estimados a partir de los precios. Esto parte de una deducción: cuando el sistema se reproduce en muchas versiones como parte de un proceso de diferenciación es porque se han dado cambios estructurales de cierta escala que hacen que cada función esté capacitada para: a) construir su referencial; b) negociar las pautas de reciprocidad sin grandes costos (sobre todo porque se revela información y logra que los patrones jerárquicos afecten

menos los atributos de lo que se intercambia); y c) producir derechos de propiedad más eficientes, dado que el valor de los activos tiende a atribuirse a los cambios en los precios relativos o a su abundancia o escasez relativa. Si la complejidad del sistema de la sociedad está limitada y, por tanto, su capacidad selectiva es también limitada, se tiende a producir un referencial único originado en el nivel de la sociedad global (y no en los subsistemas); lo que hace muy probable que su producción provenga del sistema político. Cuando no se amplían las posibilidades de contacto con el entorno en razón de la poca capacidad selectiva, se impone una versión que suele ser la política o, en un mejor caso, de dinámica circular, que es también de predominio político.

Si las preferencias son múltiples, la información es costosa y mal distribuida, las instituciones no son confiables para garantizar los contratos, y en los agentes prevalece el oportunismo y la defección, parece necesario recurrir a una autoridad superior o a órdenes e instrucciones que reduzcan los costos de transacción. Si este mismo contexto —que parece difícil para tomar decisiones con información generada por el mercado— encuentra un medio que le permita multiplicar sus relaciones funcionales, no necesariamente —nos aventuramos a decir— tendría que resolver sus problemas de costos de transacción mediante un mecanismo jerárquico de decisión. Con esto se sugiere que no es por razones de fallas del mercado que la autoridad acumula y procesa información para decidir jerárquicamente, sino porque la sociedad no ha desarrollado su capacidad selectiva y multiplicado sus relaciones funcionales.

Hasta ahora sabemos que el sistema de políticas públicas se apoya en instrumentos de gobierno, administración y redes; pero es importante señalar que ajustar perspectivas y fijar pautas de reciprocidad, requiere desarrollar esos instrumentos a través de una estructura de gestión eficiente. Seguramente la multiplicación de relaciones funcionales cambiará el carácter de instrucción y órdenes con los que se buscan reducir los costos de negociación. No obstante, las expresiones de diferenciación funcional parecieran seguir apegadas a los aspectos básicos de la gestión. Motivación para que las redes y organizaciones realicen desde su selectividad tareas que estén en dirección de ajustar perspectivas con otros sistemas. Esta motivación implica incentivos como la atribución de derechos de propiedad y la promoción de la capacidad selectiva del sistema. Las pautas de reciprocidad

demandan coordinación para procesar y suministrar información sobre preferencias, recursos y normas que aclaren sobre la distribución de los costos y beneficios de la cooperación.

INCREMENTALISMO E INTEGRACIÓN TEMPORAL

El sistema de políticas públicas tiene unas prestaciones: unas destrezas que pone a disposición de otros sistemas. Se afirma aquí la idea que nos lleva a ver la realización de una función como una apertura de posibilidades para que los otros subsistemas puedan soportar las «arremetidas» de la contingencia; es decir, que puedan tolerar, con menores riesgos, entornos abiertos y fluctuantes. Si una función, por definición, se especializa para procesar de determinada manera la relación con el entorno, se nos está indicando que otras funciones (o subsistemas) no sólo tienen su propia forma de procesar, sino que también no tienen ellas que asumir y procesar las múltiples y complejas manifestaciones y presiones del entorno. Si tuviesen que hacerlo, los riesgos de estabilidad para el sistema serían muy altos, y este se vería obligado a procesar ciertas y determinadas cosas, por lo que estaría limitado en sus posibilidades de aumentar su capacidad selectiva. Por eso se dijo –como es ya costumbre, siguiendo a Luhmann– que los subsistemas pueden tolerar entornos abiertos y fluctuantes; claro, mientras unos procesan y hacen cosas relevantes, otros pueden «sentirse tranquilos» y asimilar estados y horizontes (contenidos en esos entornos abiertos). De tal manera, no es que el entorno está allí y existe como una realidad externa al sistema; existe, está, es más abierto o fluctúa en relación con la capacidad que tenga el propio sistema de ampliar sus posibles contactos con el entorno.

Nos pareció importante esta suerte de digresión para resaltar la importancia de la prestación; en este caso de la prestación del sistema de políticas públicas que con su función ayuda para que aumente la complejidad del entorno que el sistema de la sociedad puede tolerar. Supeditada, sin duda, a la tarea de fijar las pautas de reciprocidad entre subsistemas y presentar los medios alternativos para los posibles arreglos entre ellos, esta prestación se caracteriza por la forma *incremental* como opera.

Volvamos unas páginas arriba. Ante una situación que amerita una acción colectiva pueden surgir dos tipos de decisión vinculante: si se dispone

de *los medios* o las reglas de la experiencia para esa decisión, interviene –como respuesta selectiva– el sistema de políticas públicas (*policy*); si se carece de los medios o de la experiencia, entonces *la acción es sustituida* mediante la intervención –también como respuesta selectiva– de la política (*politics*).

Producir medios alternativos a partir de la experiencia (que exige, de acuerdo a las expectativas cognitivas, abundantes recursos disponibles en mercados, organización y modelos) es básicamente un proceso incremental; es decir, el sistema de políticas actúa examinando las políticas que difieren de manera incremental; aprovecha al máximo su conocimiento disponible prestando atención a los aspectos que admiten pequeñas modificaciones respecto a la política en curso. «En efecto, porque las políticas que se toman en cuenta se parecen mucho a las políticas actuales y a las del pasado, el administrador puede contar con buena información y cierta intuición. Por el contrario, las propuestas no incrementales de políticas resultan ser insignificantes desde el punto de vista político e impredecibles en sus consecuencias» (Lindblom, 1994 [1959]:216).

Esta cita nos permite colocar el tema en su origen, pero también nos lleva a una breve digresión. Cuando se ve la obra de Lindblom, la que es contemporánea con este texto que es un clásico en la literatura sobre políticas públicas, pareciera que capta para sus propósitos explicativos la complejidad de la sociedad estadounidense en términos de diferenciación funcional. Dice, por ejemplo, que fuera del sistema de precios, estamos casados con la idea de que para alcanzar metas sociales sólo se pueden obtener resultados si se organiza el poder de manera jerárquica (ibíd., p. 221). De allí la importancia que concede a los beneficios que se obtienen mediante la negociación en la toma de decisiones de gobierno; pero destacando que «las condiciones más favorables para la coordinación mediante la negociación se encuentran en las relaciones de mercado, donde es posible elaborar un sistema de frenos y cortapisas que minimice el control o el poder de cualquier persona» (ibíd., p. 219).

Desde su origen el tema da para lo que aquí se quiere enfatizar. Sin embargo queremos acotar un par de elementos que permitan abrir puertas para esta perspectiva en la formulación de políticas públicas. Destaquemos primero que *la prestación* es parte del comportamiento de un sistema que no se puede separar de su orientación autorreflexiva. Las políticas públicas, como todo sistema, confrontan problemas de continuidad y discontinuidad.

Si bien pueden ser interpretados como vuelcos estratégicos que responden a cambios en las comunidades de políticas o en los campos cognitivos que influyen en el referencial de una política, sus modos de abordaje recurren a su identidad, a su historia sistémica, a su forma de explorar los referenciales y resolver los problemas.

Aun en una situación como la actual, en la que el sistema de políticas cambia su orientación autorreflexiva centrada en el dominio del Estado sobre la sociedad hacia otras de reparto o cooperación entre lo público y lo privado (*governance*), o de gobierno multinivel, este se refuerza en su identidad para poder sobrevivir a esos cambios y seguir cumpliendo con sus prestaciones. Esa historia sistémica se construye con la relevancia que tiene la función para el conjunto del sistema; si la cumple, a la vez que otros subsistemas hacen lo propio, el sistema de políticas públicas no deberá esperar grandes impulsos e inducciones para realizar su función; la cumplirá siempre con adaptaciones de modo incremental. En segundo lugar, la visión incremental podría tomar mayor valor como modo de explicación de la prestación del sistema de políticas, si se piensa a la luz de la integración temporal de subsistemas. Esta, como vimos ampliamente, parte de la coincidencia temporal de problemas, soluciones, responsables de las decisiones y oportunidades de elección. La posibilidad de que los subsistemas ajusten sus distintas perspectivas sistema/entorno obedece a una integración temporal; a una coincidencia en el tiempo.

Aunque coincidencial, tal integración no es fortuita. Lo que parece azaroso es el momento en que se encuentran, pero la mayor interdependencia recíproca entre los destinatarios del sistema de políticas crea un proceso comunicativo que marca el momento para un arreglo temporal (en el sentido de que no es un orden cerrado) en el que un problema busca una solución, o una solución que está disponible y busca un problema para mostrar su pertinencia, al tiempo que se produce un entramado de política (*policy network*) donde se entrecruzan los participantes (actores públicos y privados) y las posibilidades de elegir.

Dado su carácter temporal, la integración es imaginada como un encuentro casual de condiciones favorables. Pero es en realidad consecuencia de la forma como la función conecta la autorreflexión (la historia sistémica) con la prestación. La prestación aporta los medios que son requeridos para enfrentar la contingencia desde una perspectiva pública, y la orientación autorreflexiva coloca los recursos cognitivos y comunicativos que vuelven

sobre la identidad del sistema, los cuales necesariamente crean restricciones en las opciones disponibles. Esto equivale a decir que la fijación de las pautas de reciprocidad y los ajustes de las distintas versiones del entorno entre subsistemas, suponen un proceso de decisiones que no necesita dar grandes saltos en términos de objetivos, sino de adaptaciones incrementales.

CAPÍTULO VI

INTENCIÓN POLÍTICA Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN SISTÉMICA EN EL MUNDO GLOBAL

El imperativo de ciertas decisiones, ese ordenamiento global que parece desgarrarse, y la angustiante crisis de seguridad y supervivencia que generan para la sociedad occidental la miseria y el atraso del Tercer Mundo son urgencias que en su escala sólo pueden ser abordadas y enfrentadas desde una determinación que corresponde a la política y, más aún, desde una *dimensión ética* que se «mide» por la capacidad responsable que se tenga de modificar las cosas, aun frente a una realidad que no permita inferir qué hacer y cómo actuar.¹²⁵ Ahora, esta capacidad responsable no responde sólo a las urgencias, a los grandes escenarios o a las amenazas inminentes, sino que puede –y debe– manifestarse en asuntos más cotidianos y menos trascendentes. Este es un tema crucial, porque cuando se apuesta a dinámicas sociales que se supone serían capaces de ordenar los asuntos humanos dentro de ciertas metódicas que explicarían por qué una realidad se configura de una determinada manera y no de otra, se tiende –o al menos así pareciera– a ignorar o restar importancia a la «acción consciente», a los actos de valor, o a las iniciativas y decisiones que, al parecer, no se desprenden de la realidad o se deducen de una decisión o iniciativa llevada

¹²⁵ Esta aproximación a la ética como capacidad responsable se sigue de Emeterio Gómez. La ética asociada a la responsabilidad y al poder pasa a ser la necesidad de tomar decisiones cuando la realidad no nos aporta razones contundentes acerca de lo que se debe hacer; cuando la decisión que tomemos genere una situación que no se infiera de la anterior. «Es un compromiso que el Ser Humano debe aceptar conscientemente, no algo que se le impone de manera necesaria. Algo que no tiene forzosamente que asumir, que él puede libremente aceptar o desechar» (Gómez, 2005:125, 126).

a cabo anteriormente. Esto, se entiende, es lo que estaría sucediendo con los devotos de la economía de mercado o con otras tantas aproximaciones que disminuyen o matizan el rol de la voluntad y, por tanto, el peso que puedan llegar a tener las decisiones para «cambiar las cosas».

Sobre esta discusión –que es por lo demás extensa y capital en las ciencias humanas– se suele tener una posición más o menos ecléctica; y nuestro caso no será, en este sentido, una excepción. Por eso sólo fijaremos posición desde una perspectiva que ayude a complementar y, si fuere necesario, a esclarecer los desarrollos teóricos que han sido dominantes en este trabajo y, en especial, a poner las cosas en su sitio si es que se hubiese percibido hasta ahora que pretendemos subordinar la voluntad a los instrumentos, o las decisiones a las «condiciones dadas». Así, desde una posición intencionadamente simple y que creemos adecuada a lo que queremos analizar, diremos, en la perspectiva de Amitai Etzioni, que si bien la acción individual e intelectualmente aislada es posible y frecuente en los procesos de transformación de la vida social, tal acción individual sólo puede ser comprendida sobre el fondo de la acción social de la cual forma parte, en la cual se basa o contra la cual reacciona. Entonces, debemos intentar ver cómo el *esfuerzo gobernado* de los actores (objetivos buscados y medios empleados) logra cambiar la estructura de un sistema y sus límites (Etzioni, 1980:87, 88).

El esfuerzo gobernado de los actores ha tenido y tiene que ver con la política. Pero los objetivos buscados y los medios empleados por los actores en el marco del pensamiento y la acción social, redefinen hoy el peso que pueda llegar a tener la política para cambiar las estructuras de un sistema y sus límites. El carácter vinculante de las decisiones que proceden de la política –así lo hemos expresado con insistencia y desde distintos ángulos– sólo puede darse dentro de ciertas circunstancias donde el procesamiento de metas colectivas contenidas en una realidad contingente no haya podido apoyarse en los medios existentes o en la experiencia acumulada para producir medios alternativos. En la medida de su complejidad y diferenciación, el sistema de la sociedad genera muchos medios alternativos que pueden, incluso, cambiar la estructura y límites de un sistema sin que sea la política el factor preponderante en dichos cambios. Esto no debe llevar a ignorar el rol de la política ni a omitir su campo de intervención. Mientras no se crea –y esto parece cada vez menos posible– que las cosas puedan llegar a estar determinadas por algún poder capaz de interpretar el sentido de la historia,

y en tanto los asuntos que conciernen a una comunidad amplia requieran ser hablados y tratados en público, no hay manera de que la política no desempeñe un rol aventajado y estimado en la vida social.

Veamos lo que nos dice Ulrich Beck para luego fijar posición sobre algunos asuntos. Llama nuestra atención con lo siguiente.

Con la demolición pacífica del muro de Berlín y el colapso del imperio soviético fueron muchos los que creyeron que había sonado el final de la política y nacía una época situada más allá del socialismo y el capitalismo, de la utopía y la emancipación. Pero, en los últimos años, estos defenestradores de lo político han bajado bastante el tono de su voz. En efecto, el término «globalización», actualmente omnipresente en toda manifestación pública, no apunta precisamente al final de la política, sino simplemente a una *salida de lo político* del marco categorial del Estado nacional y del sistema de roles al uso de eso que se ha dado en llamar el quehacer político y no político. (Beck, 1998:15).

Y apenas unas líneas más adelante se pregunta: «¿Por qué la globalización significa politización? Porque la puesta en escena de la globalización permite a los empresarios, y sus asociados, reconquistar y volver a disponer del poder negociador política y socialmente domesticado del capitalismo democráticamente organizado» (ibíd., p. 16).

Para entender el significado real de estas precisiones de Beck tendríamos que profundizar en la distinción que hace entre globalización y globalismo. Esto quedará para luego; entre tanto sólo nos queda señalar dos cosas que conectan con nuestra exposición. En efecto, los empresarios transnacionales logran ahora ejercer un papel clave no sólo en la economía sino en la sociedad en su conjunto; tanto que se ha producido —dice Beck— una toma de los centros materiales vitales de las sociedades modernas que tienen Estados nacionales, y ello *sin* revolución, *sin* cambio de leyes ni de Constitución. Esto sugiere —o tal vez confirma— la presencia, como dijimos líneas arriba, de un poder capaz de interpretar o conducir el sentido de la historia; y, por lo tanto, negador de las posibilidades de que los asuntos sean hablados y tratados en público; lo que equivale a decir: negador de la política. Se ve en este caso la paradoja de un proceso en el cual los empresarios transnacionales y sus asociados buscan reconquistar el poder (político) quitándoselo al capitalismo democráticamente organizado; pero lo hacen limitando los espacios (públicos) desde donde se habla, se

escoge, se decide y se planea; es decir: limitando la política. No es casual, entonces, que ante la merma de la política, empujada por la dinámica del capital trasnacional, se trate de explicar y justificar comportamientos de la sociedad al margen de la «acción consciente» (iniciativas y decisiones), a la vez que se le concede mayor preponderancia a las «condiciones dadas», dentro de las cuales han cobrado vigor aquellas que se derivan de la economía de mercado y, muy especialmente, las que son originadas por las exigencias «ineludibles» de la globalización.

Algo de la explicación de esta paradoja descrita podemos encontrarla en el concepto de *subpolítica* que acuña el propio Beck. Todo este nuevo poder que se centra en la eliminación de las trabas a la inversión (que en realidad supone la eliminación de la normativa ecológica, sindical, asistencia y fiscal) se logra «sin que medien suplicatorios ni deliberaciones parlamentarias, decretos gubernamentales, cambios de leyes ni, siquiera, un simple debate público» (ibíd., p. 18). De allí la subpolítica

entendida no como una (teoría de la) conspiración sino como un conjunto de oportunidades de acción y de poder suplementarias *más allá* del sistema político, oportunidades reservadas a las empresas que se mueven en el ámbito de la sociedad mundial: el equilibrio y el pacto de poder de la primera modernidad de la sociedad industrial quedan así revocados y —*obviando* al gobierno y al parlamento, a la opinión pública y a los jueces— se traspasan a la *autogestión* de la actividad económica.¹²⁶

Si se insertan aquí, por ejemplo, temas tales como las múltiples dimensiones de la sociedad global que traspasan las fronteras del Estado nacional, y el de una subpolítica concentrada en la generación de beneficios a costa del bienestar, el empleo y la integración social, no podemos dejar de sumarnos a las exigencias por una formulación en nuevos términos políticos del insoslayable asunto de la justicia social en la era de la globalización.

No hemos pretendido en este trabajo aparecer como «defenestradores» de la política, pero aun así estamos dispuestos a «bajar el tono de la voz» respecto a la manera de percibir la depreciación del ámbito político. De ningún modo queremos mostrarnos desprevenidos respecto a la entidad de

¹²⁶ Y agrega Beck: «El paso a la política de la globalización, aún no estipulada pero que describe en cada caso desde cero las reglas de juego sociales, se ha producido de manera suave y normal y con la legitimación de algo que es inevitable: la modernización» (ibíd., p. 19).

la «acción consciente» en las causas sociales. Sin embargo, y a los efectos de fijar los términos en que creemos deben ser hilvanados estos asuntos, recordemos que si bien el *esfuerzo gobernado* de los actores se expresa en el carácter y en el ánimo político, los objetivos buscados y los medios empleados son los que realmente definen el alcance que tales ánimo y carácter puedan llegar a tener sobre los cambios en las estructuras de los sistemas y sus límites. A dónde se quiere llegar y los medios utilizados delimitan el esfuerzo gobernado. Pero son el cometido, servicio o prestación que están implícitos en cada objetivo buscado, así como el potencial de los medios disponibles, los que realmente proporcionan a «un esfuerzo» las facultades y habilidades para generar un intercambio de información con el entorno; y es dicho intercambio (*feedback*) el que permite evaluar el grado de gobernabilidad sobre el esfuerzo.

Esto nos lleva sostener que, efectivamente, la acción consciente, sea como acto de valor o decisión responsable, es posible y necesaria. Pero una vez que entra en contacto con un entorno que en tamaño, diversidad y complejidad desborda los objetivos buscados de la acción, el esfuerzo sólo puede tener viabilidad y efectividad mediante el intercambio. Y para que ese intercambio favorezca a un esfuerzo efectivo y viable, la acción debe significar una prestación o servicio con suficientes medios al alcance.

Aun siendo la acción consciente la esencia misma del esfuerzo o la iniciativa o, para ser más precisos, cuando se asume la responsabilidad moral por decisiones que se toman haciendo uso de alguna ventaja o poder que se tiene a disposición, siempre hay una circunstancia que, a nuestro modo de ver, atenúa tanto la ventaja o poder de la decisión, como la decisión misma. De manera que cuando se enlaza ética y poder, tal como lo hace Emeterio Gómez, y se va más allá de los principios que deben guiar la conducta humana y se asocia a la ética con el poder real que se tenga para cambiar las cosas, se abre de inmediato un espacio conceptual muy llamativo que asocia la ética con la facultad realmente disponible para decidir libremente; para aceptar o desechar. Pero igualmente el «atenuante» estará presente; veamos. «La Ética pasa a ser, más bien, la fuerza o el poder moral que tengamos para hacer valer, para imponer, nuestros valores; fuerza o poder moral que deberá descansar sobre algún tipo de capacidad, circunstancia o recurso, material o concreto, que permita validar o aterrizar cualquier decisión moral que tomemos» (Gómez, 2005:126). No se trata, desde nuestra perspectiva y diciéndolo muy gráficamente, sólo de instrumentos que revalidan la decisión

y apoyan su aterrizaje, sino que además son fundamentales para que el avión (la decisión) se pueda mantener en el aire. Siendo aún más gráficos podemos decir que la potencia de los motores es la condición para que el avión se sostenga, pero requerirá de elementos externos, de combustible, de estructura, de dispositivos de control de vuelo, etc. Y si, además, opera en un ambiente complejo de rutas y factores que maniobran simultáneamente, requerirá, para mejorar su seguridad y eficiencia, de radares, coordenadas y torres de control.

Estas acotaciones nos resultan indispensables porque nos moveremos conceptualmente tratando de ver cómo las decisiones influyentes y requeridas de responsabilidad se exponen ahora en un contexto de hechos y valores notablemente complejo que lleva a que las acciones conscientes se formen y adquieran efectividad en un proceso en el que los fines se explican por los medios y viceversa. Hablaremos de comunicación influyente para ubicarnos, aunque de forma muy prudente, en la visión de la «acción comunicativa» de Habermas. Esto para destacar dos cosas que sólo servirán como referencias cognitivas. Una, que la comunicación entendida como discurso argumentativo conduce a un proceso dialógico que facilita el consenso como posibilidad de la verdad construida democráticamente; esto, desde luego, nos hace pensar en la intencionalidad, la política o la acción consciente, pero también nos hace suspicaces respecto a las prescripciones normativas o ideológicas que dicen ser los fundamentos de una «certeza» ética o política. Dos, que la *acción comunicativa* (que se orienta a la comprensión) coexiste, por así decir, con la *acción estratégica* (que se orienta a la consecución de fines). Son dos niveles de acción: mundo de vida y sistema. Este último es propio de la acción estratégica encaminada al éxito, en tanto el de mundo de vida se orienta al entendimiento, al consenso donde los sujetos mediante procesos argumentativos entablan relaciones interpersonales.¹²⁷

Intentaremos profundizar este marco reflexivo a partir de tópicos que nos permitirán ajustar el desarrollo conceptual general de este trabajo, a la vez que nos abrimos hacia el tema de las iniciativas y las decisiones.

¹²⁷ Estas anotaciones, que son producto de un acercamiento inicial, fueron tomadas de Maricela Portillo, «Opinión pública. Dos miradas: el modelo normativo de Habermas y el modelo psicosocial de Noelle-Neumann», *Razón y Palabra*, n° 18, 2000; y Sergio P. Fernández, «Habermas y la teoría crítica de la sociedad», *Cinta de Moebio*, n° 1, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Chile, 1997.

Haremos así un recorrido por dos tópicos. Uno que relaciona las decisiones responsables con las comunicaciones influyentes; otro que trata de ver desde la globalización las tensiones entre intención política y procesos de integración sistémica. A tal efecto y para crearles un recinto a dichos tópicos, nos guiaremos a través de dos imágenes conceptuales ya esbozadas. La primera imagen vuelve sobre la complejidad y diferenciación como generadores de medios alternativos que pueden cambiar la estructura y los límites de un sistema sin que sea la política necesariamente el factor influyente de esos cambios; y, la segunda, nos recuerda que, según Beck, no estamos asistiendo al final de la política, pero sí a la salida de la política tanto del marco categorial del Estado nacional como del sistema de roles que fueron dominantes en el quehacer político.

RESPONSABILIDAD, PRESTACIONES Y COMUNICACIONES INFLUYENTES

Como se señaló al comienzo de este capítulo, más allá de la política—o con la política—aparece el *componente ético*, sin el cual no se puede entrar en el campo de la acción colectiva sin provocar una fuerte tensión entre, por una parte, las presiones, intereses, riesgos o miedos que la realidad acarrea y, por la otra, las urgencias por comunicar y suscitar principios y valores que, alcanzando a regir nuestra conducta moral, ponen a prueba el potencial enorme del espíritu humano para impulsar o revertir una situación dada.

Parece oportuno en este punto traer algo de la forma como veíamos en su oportunidad el componente ético a la luz de la definición de la *sociedad del riesgo* planteada por Ulrich Beck en otro de sus trabajos. Entrando a ver esa fase de la sociedad moderna cuya producción de riesgos políticos, ecológicos e individuales escapa, cada vez en mayor proporción, a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial, nos dice Beck que la sociedad del riesgo no es una opción elegida o rechazada en la lid política. «Surgen en el autodespliegue de los procesos de modernización que son ajenos a las consecuencias y peligros que a su paso desencadenan» (1996:202). Se pregunta: ¿las pretensiones de control y los asuntos de orden pueden hoy combatir la imprevisibilidad y el desorden partiendo de la racionalidad y los procedimientos de la vieja sociedad industrial; es decir con más técnica, mercado, Estado, etc.? (ibíd., p. 219). ¿No será —nos preguntamos siguiendo a Beck— que son esas pretensiones y esos

asuntos los que hacen que los efectos colaterales de la sociedad del riesgo sean soslayados o diferidos en el tiempo? Si la misma racionalidad y los mismos procedimientos son los que oscurecen el horizonte e impiden ver lo que hay que hacer, el desafío individual y colectivo está en «liberarse» del mundo y de la realidad impuesta o autoimpuesta y entrar a decidir y escoger en un campo que sólo podría ser hablado y tratado públicamente si la política y la ética (como expresiones de la conciencia humana) se enlazan o armonizan para generar valores e instituirlos. En este punto, la libertad se coloca por encima de la necesidad, la ética por encima de la lógica y la moral por encima de la razón (Gómez, 2005:57-59).

Las decisiones responsables que no atienden a «determinaciones» de la realidad y que están empalmadas a la libertad de escoger conscientemente podrían abarcar todas esas otras posibilidades y espacios en los que el ser humano es capaz de juzgarse a sí mismo moralmente. De tal manera que estas reflexiones sobre la sociedad del riesgo global y sus urgencias lo que hacen es servirnos de referencia para entender situaciones límite o extremas que no pueden ser resueltas en la lid política si no se asumen a partir de transformaciones profundas de los fundamentos éticos de la sociedad. Pero, es oportuno reiterarlo, las posibilidades de crear valores y vencer las insolencias e imposiciones de la realidad suelen surgir más regularmente de lo que podemos sospechar; claro: siempre que haya algo de «situación límite» en el sentido de que las escogencias y decisiones acarrearán consecuencias –que cambian y afectan las cosas, pero sobre todo a las personas– que debemos sopesar desde una perspectiva ética. No obstante, tengamos en cuenta que la creación de valores –como expresiones de la conciencia humana que buscan cambiar el estado de las cosas– implica franquear dos muy difíciles barreras. La primera, alcanzar la responsabilidad moral que conlleva tomar decisiones; y, la segunda, abrir espacios para que las acciones conscientes que se proponen orientar rumbos puedan «vencer» la racionalidad y los procedimientos que ya no pueden controlar y dar previsibilidad a un ordenamiento determinado, pero que siguen siendo el sustento de sus decisiones.

Cuando ponemos las cosas en estos términos, poco tardamos en percibir que la política por sí misma ya no está en condiciones de ser el instrumento a través del cual se puedan franquear esas dos barreras. Puede hacer de canal (institucionalizado) para que mediante la deliberación se llegue a establecer lo que es *deseable* y *posible* una vez que se haya definido lo que

es *justo y aceptable*. Y como para llegar a lo que es *justo y aceptable* se debe pasar por un proceso argumentativo –más que de influencias, poder y regateo– en el que se batalla con hechos y valores que se entrelazan, ya no puede la política cubrir toda la trama dialéctica y las condiciones de debate crítico donde se interpretan y procesan los problemas y se les agrega el componente ético.¹²⁸

Ante un vacío como el que deja la política puede aparecer la subpolítica; no obstante puede surgir también un campo amplio de relaciones, comunicaciones y prestaciones –los que en algún momento nombramos como de «modelado político»– que entraña la necesidad de hablar, ensayar, convencer y convenir, pero ahora más allá de la validación de intereses y asuntos entre gobernantes y gobernados. Esta dicotomía gobernante-gobernado deja de ser preeminente cuando no puede encarnar la totalidad de la sociedad; es decir, cuando ya no puede definir jerárquicamente el marco dentro del cual se moverán los procesos comunicativos dentro de la sociedad. Como diría Innerarity, es racional no abandonarse a un único criterio de racionalidad.

Hay una inteligencia que consiste en ponerse límites y que no suelen alcanzar quienes se erigen como instancia incorregible y definitiva. Para tener razón hay que saber limitarse y protegerse de la anormalidad potencial de toda lógica, del delirio de la racionalidad completa. Toda unilateralidad es absurda y deformante: pensarlo todo en clave política, no tener otro criterio que la ciencia, ser completamente de un lugar, darle crédito a una única instancia, estar absolutamente a favor de algo. (2002:57).

Permítasenos hacer una acotación. Este grado de complejidad de la sociedad expresada en diversidad de comunicaciones y prestaciones se corresponde muy claramente con los países y espacios caracterizados por ser sistemas abiertos, democráticos y de economías de mercado. Sólo la

¹²⁸ Dice Majone que las premisas de la dialéctica son sólo razonables; no parten de axiomas como en la lógica o las matemáticas. «El punto de partida de un argumento dialéctico no es un conjunto de supuestos abstractos, sino de puntos de vista ya existentes en la comunidad; su conclusión no es una prueba formal, sino el entendimiento compartido del asunto en discusión; y mientras las disciplinas científicas son formas especializadas de conocimiento sólo al alcance de los expertos, todos pueden usar la dialéctica porque –como dijera Aristóteles– todos tenemos ocasión de criticar o defender un argumento» (1997:40).

Comunidad Europea se puede ver como una forma supranacional compleja que incorpora en su seno niveles de capacidad selectiva –que la dotan para el procesamiento de la contingencia– que le vienen de la complejidad ya alcanzada en los ámbitos nacionales. El resto, es decir lo que podríamos llamar la comunidad internacional y, en particular, la economía transnacional, se mueve más dentro del poder y la influencia como vías para definir estratos y roles dentro de un orden jerárquico. Tal vez por eso temas sensibles que dentro de las comunidades nacionales son tratados, aun en forma embrionaria, desde una perspectiva ética que intenta juntar ciertos principios y valores con la libertad de escoger conscientemente, no logran ir en la comunidad internacional mucho más allá de una retórica moral y superpuesta.

Tratando de ser más explícitos nos aventuramos a sugerir que en la sociedad abierta, en la que el individuo *no* se constituye a partir de instancias exteriores a él, sino a partir de sí mismo (de su conciencia), y siendo esa sociedad abierta a la vez compleja en su capacidad para lograr comunicaciones influyentes desde distintos espacios de la sociedad, se desarrollan condiciones para que más instancias –no sujetas a una concepción jerárquica de la sociedad– puedan, con sus decisiones, influir sobre la realidad y, en consecuencia, asumir la responsabilidad moral por los resultados de sus actuaciones. Desde el momento en que ensancha la posibilidad real de tomar decisiones, la sociedad abierta amplía la libertad, y con ella también amplía la responsabilidad o, en todo caso, la posibilidad de que las actuaciones sean juzgadas en su responsabilidad desde distintas perspectivas y realidades. Ya no es la sociedad, en abstracto, la que puede ser juzgada moralmente. Se juzga a aquellos ámbitos que pueden decidir y optar. Así como la sociedad no puede ser genérica e impersonalmente juzgada moralmente, tampoco puede una moral absoluta pretender prefijar si la sociedad actúa responsablemente o no. Es más fácil, por así decir, que la sociedad en y desde su diversidad se despliegue para que sus actuaciones sean libres y responsables, que hacerlo desde la prescripción de valores de carácter absoluto que tienden a superponerse a la realidad o a convertirse en dogmas.

Podría resultar interesante, y algo esclarecedor, extraer un par de ideas de un largo y sugerente «Diálogo sobre la vida», sostenido entre el cardenal Carlo Maria Martini y el doctor Ignazio Marino.¹²⁹ Luego de pasearse por

¹²⁹ El cardenal C.M. Martini es una figura muy sobresaliente de la Iglesia católica con una sólida formación académica y con un largo e intenso recorrido que lo llevó a ser en el 2005 uno de los

distintos temas como la fecundación artificial, la eutanasia y la clonación, el doctor Marino introduce el tema de los «límites» de la ciencia. Inicia señalando que el conocimiento, el progreso científico y el avance tecnológico, crean oportunidades para que nuestro planeta crezca, pero al mismo tiempo ponen en manos de los científicos un gran poder, ligado al hecho que pueden intervenir en los mecanismos que regulan el inicio y el final de la vida. «La ciencia corre más velozmente que el resto de la sociedad e incluso que los parlamentos, encargados de fijar las reglas, pero incapaces de intervenir en su momento». Salvaguardando –dice– que la evaluación racional es indispensable, el arbitrio del investigador debería ser disciplinado incluso por el sentido de responsabilidad, equilibrado por las evaluaciones de los riesgos y consecuencias. «No se trata de apelar a la fe o a la religión, sino de apuntar hacia una toma de conciencia de parte de cada científico». Después de señalar que la responsabilidad individual en ocasiones no es suficiente, aconseja que «los científicos deben ofrecer toda información útil para que sean los parlamentarios, o mejor, las instituciones supranacionales, quienes fijen las reglas sobre la base del sentido común de los ciudadanos». Veamos la reflexión del cardenal Martini. Somos conscientes –dice– del gran poder que está en manos de los investigadores y de los científicos y de la decidida asunción de responsabilidad que debe permitirles investigar siempre, evaluando los riesgos y las consecuencias de sus acciones. «Como Ud. dice, no se trata de apelar a la fe y a la religión, sino de apostar al sentido ético que cada uno posee dentro de sí». Ciertamente las leyes buenas pueden ayudar, pero se ha de exigir un sobresalto de conciencia y buena voluntad para hacer que el hombre no devore al hombre, sino que lo sirva y lo promueva. «En toda esta materia, es necesario que cada uno cumpla con su parte: los científicos, los técnicos, las universidades y los centros de investigación, los políticos, los gobiernos y los parlamentos, la opinión pública e incluso las iglesias».

Este diálogo puede insertarse solo, sin mayores agregados, a las ideas que hemos sugerido. Sin embargo, es importante para nosotros poner

candidatos más consistentes para ocupar el cargo de Papa. Ignazio Marino es un cirujano italiano que dirigió el centro de transplantes de la Universidad de Filadelfia, y tiene una extraordinaria carrera profesional que lo ha integrado a 23 sociedades científicas (de las cuales ha fundado 2) y en la cual cuanta con 444 publicaciones científicas y es autor del libro *Creer y curar*. Ha sido un defensor convencido de la vida del embrión humano, y contrario a la práctica de crear embriones con el único propósito de usarlos en la investigación científica. Este diálogo fue publicado en el diario italiano *L'Espresso*, y aparece como «Diálogo sobre la vida» en la *Revista SIC*, nº 685, junio 2006.

de relieve lo siguiente. Este campo en el que se discierne sobre la intervención de la ciencia en los mecanismos que regulan el inicio y el final de la vida es tremendamente espinoso y expresivo respecto a la relación entre conciencia, poder, decisión y responsabilidad. Ahora, los vínculos y elementos que definen las comunicaciones y relaciones en este campo, se parecen, estamos seguros, a las formas que regulan las comunicaciones en los campos económico, ambiental, político, empresarial, familiar, educativo, religioso, etc. Primero, vemos que no hay entidades superiores –léase política, religión, ideología o cualquier otro «deber ser social» – a las que se pueda apelar, más allá de su tarea «inductiva», para propiciar la responsabilidad individual y el sentido ético que alerta sobre los límites. Segundo, notamos que la responsabilidad individual no es suficiente y que, por tanto, se requieren intervenciones (reglas); es decir, se demanda una visión de interés general; o sea se demanda actuación política. Pero como la política suele ir lento respecto a los cambios, y las cuestiones complejas de *interés general* comienzan a aparecer como problemas *transcientíficos* y *transpolíticos*,¹³⁰ surge la necesidad de ampliar el debate crítico en el que el actor (sea científico o no) es disciplinado por el sentido de la responsabilidad, el cual deriva de un acto de conciencia individual, pero que también debe ser *equilibrado* por las evaluaciones de los riesgos y consecuencias. Y ese *equilibrio*, que es fundamental para el sentido de la responsabilidad, viene de evaluaciones de riesgo que nacen en primer lugar del ámbito en el cual se desenvuelve el actor (sea la comunidad científica o cualquier otra). Esto, estimamos, sucede así porque cada ámbito, cuya existencia depende del consentimiento y la relación efectiva con otros ámbitos, debe evaluar para equilibrar los riesgos y, en consecuencia, poder entrar en una relación efectiva con los otros mediante prestaciones. Cada uno crea sus referentes sectoriales que trata de acoplar con un referente general. En ese proceso

¹³⁰ El término *transpolítico* se nos ocurre para señalar las distintas actitudes y perspectivas que concurren y se confrontan en la captación y dirección de un asunto complejo considerado de interés general. Como en casi todos los asuntos de las sociedades complejas y diferenciadas, no cabe imaginar una imposición intencional (aunque venga de un pacto) que logre producir un efecto duradero en la sociedad. Justamente, la ocurrencia viene del término *transcientífico* de Alvin Weinberg (*Minerva*, 10, n° 2, 1972) y que hemos tomado de Majone, 1997:39. Se refiere a las dificultades para institucionalizar el debate en los procesos de elaboración de políticas, como consecuencia de que los problemas discutidos raramente son puramente técnicos o puramente políticos. Son cuestiones que pueden enunciarse en el lenguaje de la ciencia, pero que en principio o en la práctica, es imposible que esta resuelva.

todos los ámbitos tienden a comunicarse para aportarse, para controlarse y para resolver un problema común que atañe a la necesidad del sistema de la sociedad para prevenir la entropía; o sea para advertir la falta de grados de restricción, que son los que permiten mantener cierto orden.

Tenemos, entonces, varios niveles de restricciones que impiden que el proceso de entropía sea irreversible. Uno, desde donde aparece *la decisión responsable* que se involucra con la conciencia; dos, *el ámbito* que equilibra el sentido de la responsabilidad mediante evaluación de consecuencias y riesgos; tres, *las prestaciones* que dan legitimidad a las decisiones responsables a través de un debate crítico en el cual interviene un amplio abanico de actores y agentes en el que cada uno cumple con su parte. Y para que puedan cumplir con su parte no es necesario solamente que existan como cuerpos de intereses y rutinas, sino como actuaciones relevantes y responsables que logran, desde su propio equilibrio, crear comunicaciones influyentes en la sociedad. Con esas comunicaciones no sólo se expresan intereses o ámbitos, sino que se amplía la libertad, y con ella la capacidad de asumir responsabilidades.

GLOBALIZACIÓN, POLÍTICA Y CAMBIOS SISTÉMICOS

Nos hemos enfocado en tratar de destacar que la sociedad moderna tiende a prevalecer como un ordenamiento diferenciado en el que a los distintos ámbitos sociales le son atribuidas determinadas funciones. Su multiplicidad es explicable a partir de una diferenciación en la cual ningún dominio funcional prevalece sobre los demás. Igualmente, y dentro de la misma línea teórica de Luhmann, hemos hecho hincapié en la *diferenciación* como la posibilidad que tiene el sistema de la sociedad para enfrentar la complejidad; es decir, para manejarse dentro de un mundo de eventos y problemas que supera siempre a sus posibilidades de respuesta. En la medida de su diferenciación, con la cual aumenta su capacidad selectiva, el sistema no sólo discrimina y opta ante ese mundo de eventos y problemas que le superan en complejidad, sino que, al mismo tiempo, amplía sus posibilidades de actuación. En tanto menor es su diferenciación, o en tanto esa diferenciación favorece estructuras jerárquicas donde un ámbito ordena el lugar de los demás e intenta adherirlos a su propia identidad, la sociedad se ve limitada para tener acceso a más eventos, así como encerrada en sus

posibilidades de escoger. Esto es más o menos como decir que el sistema desaprovecha oportunidades, no resuelve eficientemente las tensiones que le vienen del entorno, y sus instrumentos se comprueban muy confinados e ineficaces para vislumbrar opciones y emprenderlas.

Esto nos lleva a dos preguntas. ¿En qué medida puede la globalización acrecentar la diferenciación?, y ¿cómo pueden, paralelamente pero en sentido contrario, los sistemas sociales, que tienden a salirse del marco categorial del Estado nacional, acrecentar su capacidad selectiva para vislumbrar las oportunidades y desarrollar abundantes medios alternativos para enfrentar la complejidad de eventos y problemas que aparecen con la globalización?

No es el momento ni estamos en condiciones de acoplar todas las variables que están contenidas en estas complicadas y espinosas preguntas. Intentaremos trazar unas líneas que faciliten la búsqueda de respuestas desde la perspectiva del *esfuerzo gobernado* y su impacto sobre un sistema y sus límites.

ESCASA DIFERENCIACIÓN Y COLAPSO DEL SISTEMA

Veamos la siguiente circunstancia que nos sirve para el inicio del trazado de las líneas ofrecidas. Haciendo un análisis sobre ciertos aspectos de la evolución del capitalismo y de su tendencia a generar riqueza y miseria como parte del proceso mismo de acumulación, Robert Heilbroner nos ofrece una reseña de la primera forma de miseria dentro del capitalismo. Apareció en la Inglaterra isabelina mediante la forma de los «cercamientos». ¹³¹ Con los cercamientos, las tierras que tradicionalmente servían a los comunales para que los campesinos pobres pusiesen construir sus casas, llevar a cabo el pastoreo y cultivar algunas hortalizas, pasaron a manos de sus dueños legales (en su mayoría nobleza rural) y fueron destinadas al uso exclusivo de pastos para el ganado lanar. Estos cercamientos fueron avalados por el Parlamento y significaron pequeñas liquidaciones a los campesinos desposeídos, las cuales poco o nada sirvieron para mitigar la aparición de

¹³¹ Se refiere a Isabel I de Inglaterra (1533-1603). Es común en la bibliografía encontrar el término «ceramientos». La resistencia a los «ceramientos» se manifestó unos años después, entre 1628 y 1631, de manera muy emblemática en las revueltas campesinas.

los llamados «pobres errantes», que eran campesinos desarraigados que siguieron siendo por muchos años el escándalo de la nación. «La causa de esta miseria masiva y perdurable se hallaba lisa y llanamente en la introducción de procesos capitalistas en una sociedad que, en buena medida, seguía siendo aún feudal. Los cercamientos se llevaron a cabo porque la venta de lana se había convertido en una actividad rentable» (Heilbroner, 1999:48). Como podemos imaginar se produjeron revueltas en contra de los «*enclosures*», que eran vistos como los causantes de que muchos de los habitantes de las «*Midlands*» inglesas se quedaran sin trabajo y en la miseria.¹³²

Con esta circunstancia tan distante y diferente en sus orígenes, no se quiere ni se puede hacer una analogía con procesos contemporáneos; pero nos sirve de recurso extremo para hacer algunas especulaciones. Vemos primero la intromisión de un elemento extraño que no encuentra en la sociedad muchas opciones para su asimilación. Se modifica la estructura de propiedad y se da inicio a la intensificación de los cultivos a partir de la explotación comercial de arrendatarios que usaban mano de obra asalariada. Se producirá, como consecuencia de esas transformaciones, la desaparición de las antiguas servidumbres de uso colectivo, y con ella la aparición de los «pobres errantes».¹³³ Además, la implantación de técnicas agrarias tomadas de la experiencia de los Países Bajos se enlazó con el papel jugado por el Parlamento en la aprobación de los cercamientos. Tenemos, entonces, un hecho político relevante que se combina con un modelo que se venía aplicando en un contexto de menores trabas señoriales y de una economía con mayor nivel de capitalización. Después está el otro hecho político de resistencia a los cercamientos.

Es claro que estamos ante un orden de estamentos y jerarquías de muy escasas contraprestaciones. Así, la decisión política (la actuación del parlamento mediante leyes) podría ser vista como una pieza del orden de dominación que terminó favoreciendo a los «*landlords*» (terratenientes que arrendaban para una explotación de tipo comercial). La intensificación de los cultivos (siguiendo la experiencia de los Países Bajos) se apoyó en la

¹³² Se hace esta referencia de las revueltas campesinas a partir de F. Hincker, tomada de: *Artehistoria Revista Digital*, «Rebeliones y motines populares»; Época: Eco-soc XVII; disponible en www.artehistoria.jcyl.es/historia/contextos/1755.htm.

¹³³ Véase: *Artehistoria Revista Digital*, «Inglaterra y Holanda»; Época: Eco-soc XVII; disponible en www.artehistoria.jcyl.es/historia/contextos/1739.htm.

desaparición de las antiguas servidumbres de uso colectivo y, en consecuencia, se produjo una enorme cantidad de campesinos desarraigados. Las revueltas contra los «cercamientos», aun siendo importantes y recurrentes, no lograron ni retornar ni incorporar al sistema algo de la anterior estructura de campos abiertos y de ganadería no intensiva. Mucho menos tenían la posibilidad de asumir esos cambios como oportunidad, o sea como la identificación de posibilidades a futuro.

Todo este proceso, aparentemente complejo, nos lleva a una conclusión que parece axiomática: la rentabilidad de la lana produce una miseria masiva. Y esto es consecuencia de que las relaciones y técnicas capitalistas se introducen en un sistema carente de complejidad para asimilarlas. Algunos gestos de preocupación por esos «pobres errantes» que «seguían siendo el escándalo de la nación» parecían revelar algún nivel de susceptibilidad y de contacto moral con el problema, pero los valores morales tenían una función atenuante en extremo limitada por la forma como los estratos altos de la sociedad se integraban mediante una *identidad* (revalidada por una desigual distribución de riqueza y poder) cuya existencia y límites dependía del lugar que se asignara a otros dentro del orden jerárquico. Sólo la rebelión campesina intentó convertir a los pobres errantes en centros de una comunicación influyente; sin embargo, la escasa complejidad de la estructura feudal, inscrita en un orden estratificado, imposibilitaba que esas iniciativas y actos de valor pudiesen encontrar opciones y respuesta ante unas modificaciones que dejaban fuera de contexto a unas «servidumbres de uso colectivo» que no calaban en los cambios de los límites de un sistema que inicia la intensificación de los cultivos y las transformaciones de la estructura de propiedad.

Debieron pasar algunos años y otra serie de transformaciones que influyeron definitivamente en la vida económica, tales como el aumento de la población, la disponibilidad de capital derivado de la creciente productividad de la agricultura, el mejoramiento de las comunicaciones y luego la revolución industrial, para que fuese absorbido el impacto de los «cercamientos» a través de una reasignación de roles dentro del orden jerárquico.¹³⁴

Este caso histórico, analizado un tanto de manera arbitraria, nos sirvió para ver un extremo de los impedimentos que impone la escasa diferencia-

¹³⁴ Sobre el impacto de estas transformaciones ubicadas principalmente en el siglo XVIII, véase Anderson, 1968:103-109.

ción para liberar tensiones dentro de un sistema. Se aprecia el fenómeno de relaciones uno a uno en el que un evento externo puede transformar hondamente un sistema o hacerlo desaparecer. Es aquí donde se requiere capacidad y tiempo de procesamiento de información y, más aún, que todos los componentes del sistema no reaccionen de la misma manera ante los eventos y problemas.

AUMENTO DE LA DIFERENCIACIÓN Y OPORTUNIDADES DEL SISTEMA

No haremos ahora una analogía ni buscamos extrapolar hechos que por su naturaleza no podrían encuadrarse en nuestra realidad de hoy. Buscamos llamar la atención generando una discordancia; un choque que, a través de una vía aparentemente absurda, nos conduzca de nuevo a los mismos temas sobre intenciones y decisiones y sobre las circunstancias en que esas decisiones son tomadas. Sólo que esas circunstancias no pueden ser examinadas únicamente como condiciones y recursos, sino como prestaciones amplias y estructuradas dentro del sistema de la sociedad, las cuales ofrecen la posibilidad de encontrar equivalentes que serían, por así decir, manifestaciones versátiles para procesar eventos y problemas complejos. Dentro de esta línea es importante precisar las vertientes que toma la globalización para acrecentar o limitar la diferenciación, y determinar el alcance que pueda tener la política, así como otras prestaciones sistémicas para manejar el tiempo y el procesamiento adecuado de información. Se entiende que esto ayude a liberar tensiones y a contrarrestar el desorden (entropía) que anula restricciones que venían sirviendo para que las cosas (los procesos) se hiciesen de una determinada manera y en una señalada dirección.

Esto nos lleva de inmediato a retomar las preguntas pendientes relacionadas con el procesamiento de los efectos que produce la globalización, y a replantear los asuntos conceptuales sobre qué tanto puede la política actuar como ese «esfuerzo gobernado» que consigue cambiar la estructura y límites de un sistema; sobre todo ahora que la política se sale del marco del Estado nacional y de las prácticas que fueron dominantes en el quehacer que buscaba la unidad del grupo y su institucionalización.

También de inmediato queremos resaltar que sólo en un marco de creciente diferenciación y de aumento de la capacidad selectiva, logran

los sistemas sociales gobernar sus esfuerzos y aprovechar los efectos diferenciadores que «vienen» con la globalización. Sólo acrecentando su complejidad funcional pueden los cambios en los límites del sistema responder a propósitos e intenciones (acciones conscientes) que lo preserven de una inserción subordinada y negativa dentro del encuadramiento hegemónico de la economía globalizada, e, inclusive, darle herramientas y facultades para asimilar y proponer un cambio que se enfrente a la estructura de poder de la sociedad mercantil y al culto de la lógica del beneficio. Recordemos que la globalización *no es* un «macro-entorno» sino un componente más dentro de una sucesión de eventos y de posibilidades a futuro que pueden ser tomadas o desechadas.

El grado de libertad –digamos del esfuerzo gobernado– que se tenga para encarar el marco institucional internacional que opera a favor de los países ricos y para enfrentar el mando de los mercados financieros globales y el dominio de las corporaciones transnacionales que producen riesgos, desigualdad e ineficacia económica, supone, desde luego, arrebatar poder a los empresarios planetarios y rescatarlo para el «mundo de vida», vale decir para la democracia y el entendimiento. Nadie duda de las acciones políticas que estarían detrás de un proceso de esta naturaleza. Pero, a la vez, no podemos dudar del conjunto de factores equivalentes que heredan de la política espacios y asuntos que sólo pueden ser manejados en otros niveles funcionales del sistema de la sociedad. Y aquí no se trata sólo del uso de medios diversos o de una delegación de los asuntos en niveles, sino de la formación de distintas versiones a través de las cuales se procesan las relaciones con el entorno.

Así, el «mundo de vida» orientado al entendimiento (acción comunicativa) presupone el campo de acción sistémica (estratégica) que se refiere a la consecución de fines, y viceversa. Claro que la política puede manifestarse en estos dos campos de acción, pero con el traslado de los problemas, soluciones y oportunidades de elección a otros ámbitos funcionales, la política –todavía apoyada para sus decisiones en una base territorial– tiende hacia los procesos argumentativos en el marco del Estado nacional, pero no puede guiar, y mucho menos ordenar, todas las referencias posibles entre el sistema de la sociedad y su entorno; en particular ahora que la dinámica a través de la cual los sistemas tienden a reproducirse responde al hecho de vivir en una sociedad mundial. Esto, es bueno acotarlo, nos parece que es independiente del llamado margen de maniobra que puedan tener los Estados nacionales.

La globalización es un factor desencadenante de la diferenciación; y las respuestas frente a los eventos y escenarios de un orden global exigen del sistema de la sociedad una mayor eficiencia selectiva (que reflexiona acerca de lo que está en disposición y capacidad de procesar), al tiempo que una mayor diversificación y efectividad de sus cualidades funcionales para poder decidir si busca o evita una relación en un momento dado.

Lo nacional puede ser que contribuya a la diferenciación, pero esto es cada vez más limitado y difícil en medio de la globalidad. Una decisión de base territorial puede acordar, por ejemplo, la aplicación de una política arancelaria con el propósito de regular y resguardar un área en la que se pretende desarrollar una ventaja comparativa. Y podría ser que esa política sea la expresión de un sistema que requiere resolver asuntos de producción, de bienestar o de sus intercambios económicos internacionales. Más allá de los tratados o acuerdos y de la política misma, la posibilidad de que el sistema pueda proyectar sus operaciones dentro plazas comerciales y ambientes competitivos depende en mucho de que se logre efectivamente la ventaja comparativa. Pero si esa *ventaja* se enmarca y apuntala en una perspectiva política de base territorial, la inclinación es a privilegiar las decisiones políticas que implican alguna forma de barrera comercial. El efecto inicial puede ser positivo para la producción, lo cual nos lleva a suponer una mayor diferenciación en cuanto a que la industrialización inicial aparece como un elemento que —al agregar complejidad— acrecienta las opciones del sistema de la sociedad para procesar problemas relacionados con el empleo, con la acumulación de experiencias para mejorar la capacidad productiva o con el manejo del déficit comercial general. No obstante, pronto el sistema tiende a estratificarse y, en consecuencia, se «interrumpe» la diferenciación. Esto puede verse en varios sentidos. Primero, suele mostrarse un mayor peso político de las empresas, que logran influir en las medidas de protección en perjuicio de los consumidores, que deben tolerar precios más altos. Después, si un país compra nuestros productos, pretenderá que le compremos los suyos; si alguno impone restricciones el juego se trancará y podrán suceder dos cosas: el intercambio estará dominado por el proceso político, que se caracterizará por las represalias mutuas, o peor aún, si otros países dejan de exportar, reducirán sus ingresos y, por tanto, importarán menos. Además, y esto vale la pena subrayarlo, el comercio internacional inserta factores que aumentan la competencia y, con ella, la posibilidad de limitar

los beneficios monopólicos y oligopólicos que obtienen algunas empresas aprovechando las restricciones al comercio.¹³⁵

Con la «ventaja comparativa», presentada únicamente como muestra, se intenta revelar que solamente se llega a incrementar la capacidad de respuesta del sistema en cierto orden de relaciones cuando la economía, la política, el comercio, la tecnología, la educación y el ámbito laboral, entre otros, organizan sus expectativas alrededor de un marco de referencias que no puede ser gobernado sólo por la política. Esto es válido en el contexto de las políticas de base territorial; pero lo es mucho más dentro de la dinámica globalizadora. Lo que hemos dicho y digamos a partir de la referencia a la ventaja comparativa, es, nos parece, conceptualmente válido para entender cómo transcurren asuntos complejos tales como los ambientales, migratorios, tecnológicos, financieros y otros que tienen que ver incluso con obligaciones humanas, sean estas legales o políticas.

Las respuestas que en un momento dado se den respecto al impacto que, por ejemplo, llegue a tener el libre comercio, tienden a concentrarse en lo político cuando dicho impacto se examina a la luz del desplazamiento de empresas y trabajadores que se ven afectados con la apertura. También la respuesta puede asumir una perspectiva política por otras razones; entre otras, como señalamos, para resolver inconvenientes de déficit comercial general. Hoy, cuando una docena de países podrían estar involucrados en la producción de un bien, y la interconexión y la multilateralidad del comercio reenfochan la dinámica de las ventajas comparativas, se requieren más competencias y habilidades en el sistema de la sociedad que le faculten para seleccionar y elegir frente a horizontes amplios de posibilidades. Y esas capacidades dependen de funciones autónomas, relevantes y que se prestan atención entre sí. De esta manera, una ventaja comparativa requiere que se ajusten distintas perspectivas donde se logra una comunicación influyente —muy lejos de ser experimentada sólo como proceso político— que da lugar a diferentes respuestas según la realidad del comercio. Y tales respuestas incluyen la forma de operar de los exportadores (que estarán ganados para intercambios más libres), la evaluación de las pérdidas de los consumidores (por el precio más alto de los bienes protegidos), el grado de interdependencia que tengan los países en sus mercados de productos, trabajo y capitales y,

¹³⁵ Ajustándolo a nuestros fines expositivos hemos tomado las referencias que hace J. Stiglitz (1998, cap. 19) sobre las barreras que dificultan el comercio y las iniciativas para eliminarlas.

sobre todo, los niveles alcanzados de multilateralidad e interconexión (en cuanto a procedencia de tecnología, partes y conocimientos).

LA DIFERENCIACIÓN Y LOS FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA

Alcanzar mayor claridad acerca de lo que podemos esperar de la política como factor decisivo del esfuerzo gobernado implica derivar la discusión hacia cuestiones que ya fueron, en algún sentido, abordadas o que nos llevarían a encajonarnos en un debate difícil de acometer en este momento. En general se puede decir que la política cumple una función, y ella puede ser muy importante. Pero sin duda no se puede esperar que abarque y pretenda gobernar y crear un sentido del orden a partir de sus mecanismos tradicionales, que apuntaban todos (los de control y protección) hacia una suerte de tarea homogeneizadora de lo social.

Recordemos a Innerarity: «La política es una actividad civilizadora que sirve para encauzar razonablemente los conflictos sociales, pero no es un instrumento para conseguir la plena armonía social o el consenso absoluto, ni para dar sentido a la vida o garantizar la libertad plena y su buen uso» (2002:44). Y agrega:

Es el mejor medio para resolver los conflictos de interés que surgen entre la pluralidad de valores que caracterizan a las sociedades avanzadas. Pero la política sirve a la pacificación cuando se entiende y se practica como compromiso, como pacto y acuerdo, no como medio para conseguir plenamente unos objetivos diseñados al margen de las circunstancias reales, fuera de la lógica institucional o sin tener en cuenta a los demás, entre ellos a quienes no los comparten. (Ibíd.).

Desde esta perspectiva le asigna distintas tareas fundamentales que tienen que ver con la mediación, la convergencia, la cooperación y el acuerdo. No obstante, tales tareas deben ser comprendidas en un marco y con unos alcances muy diferentes a los ya conocidos y ejercidos por la política en la era de la sociedad delimitada territorialmente e integrada políticamente. Por eso dice Innerarity que lo que se puede esperar de la política es su capacidad para transmitir posibilidades, oportunidades y compromisos (ibíd., p. 17). Pero al mismo tiempo no vacila, frente a una sociedad que ha multiplicado sus procesos de autoorganización y fraccionamiento

social, en apuntar que es una ilusión entender la política como el lugar de la unidad social o como esfera de lo general frente a la particularidad imperante en la sociedad: «A la política no se le puede asignar una tarea que no puede llevar a cabo y que provocará necesariamente la acusación de incompetencia: representar la unidad de la sociedad bajo condiciones que ya no lo permiten» (ibíd., p. 153).

Si seguimos a Vallespín podemos encontrar un conjunto de prestaciones de la política, pero muestra igual escepticismo en cuanto a sus alcances si se le encuadra en sus parámetros ya conocidos en la contemporaneidad. Al parecer se trata tanto de una crisis de dirección y de integración normativa y simbólica del Estado, como del propio cansancio y desorientación de la política democrática (Vallespín, 2000:10). Describe muy bien ese forcejeo que hemos tenido aquí sobre la trayectoria y las capacidades que puede tener la política ahora. Nos facilita ver lo que podríamos llamar el origen de las incongruencias en este debate.

El reajuste categorial que nos impone la nueva realidad comienza, pues, por el mismo lugar de la política y el Estado en el más amplio escenario de la sociedad. Si hay algo que hoy caracteriza a la política es que está plagada de paradojas. De un lado, seguimos esperando de ella que apacigüe nuestra ansiedad por controlar los peligros y riesgos que nos afligen –que incluso asuma el improbable papel de guardián de la moral internacional– mientras que, de otro, observamos su incapacidad e impotencia para imponerse sobre una sociedad crecientemente autorregulada y un espacio transnacional donde la acción política de cada Estado es de dudosa eficacia. (Ibíd., p. 14).

Se irá refiriendo al Estado negociador y catalizador y termina afirmando que la política del futuro deberá estar menos pendiente de la gestión directa que de la impulsión y galvanización de acuerdos, iniciativas, cooperación, persuasión y movilización ciudadana (ibíd., p. 157).

Jean-Marie Guéhenno es bastante más concluyente respecto al «ocaso» de la política. El marco general de referencias, el debilitamiento del fundamento territorial de la modernidad política, la desaparición progresiva del espacio que define un interés general, los cambios en los modos de decidir que ya no responden a la concepción espacial del poder, son todos aspectos referenciales de una crisis profunda de la política. En la tradición de la modernidad, la política, en términos de acuerdos, debate o acción colectiva,

soberanía y obediencia, sólo puede ser concebida como parte y expresión de un cuerpo político. Y este cuerpo ya no puede competir con la cantidad de relaciones que en la era de las redes se establecen fuera de él (Guéhenno, 1995:35). Las decisiones se fragmentan y profesionalizan mientras el debate político tradicional (sobre ideas generales, ideología o la organización de la sociedad) se desvanece y disgrega (ibíd., p. 36). La sociedad de los hombres –nos dice Guéhenno– se ha hecho demasiado vasta para formar un cuerpo político. «En ella los ciudadanos forman cada vez menos un conjunto capaz de expresar una soberanía colectiva; sólo son sujetos jurídicos, titulares de derechos y sometidos a obligaciones, en un espacio abstracto con unas fronteras territoriales cada vez más indecisas» (ibíd., p. 14). Ciertamente no es fácil sustraerse de esta perspectiva que se confronta con una realidad ostensible. Desde nuestro enfoque, y apoyándonos en este autor, el dato más relevante es que entramos en la era de los sistemas abiertos (trátese de Estados o empresas). «El valor de una organización no se mide ya por el equilibrio que intenta establecer entre sus diversos componentes ni por la nitidez de sus fronteras, sino por el número de aperturas, de puntos de articulación que ella mantiene con todo lo que es exterior» (ibíd., p. 63). Pero tampoco es fácil sustraerse de las exigencias de la gobernabilidad y la democracia, lo cual supone para la política enfrentar los desafíos que la colocan al borde de la extenuación.

En esta dirección lo primero que se deberá enfrentar es que la política no es ya la confrontación entre la sociedad real y la sociedad ideal. Esto lo dice Carlo Mongardini, agregando que ahora tenemos la *sociedad de la economía* con los fenómenos del consumo de masas, la *sociedad representada* por los medios de comunicación y ahora la *sociedad virtual* de la aldea electrónica. «Así, pues, la política debe tener en cuenta las diferentes formas no políticas de llegar al consenso político y la necesidad de negociar con los diferentes poderes, relativamente autónomos, que se derivan de esas diferentes sociedades» (Mongardini, 1997:30). La política viene enfrentando grandes desafíos, algunos de los cuales tienden a la destrucción del vínculo social. De allí su importancia como proyecto público que apunte hacia la formación de la unidad y la estabilidad en la vida de los grupos y su institucionalización en una síntesis cultural y política que los oriente.¹³⁶

¹³⁶ Entre otros caminos que señala Mongardini para que la política pueda recuperar funciones que considera indispensables para la gobernabilidad y la democracia, podemos citar el siguiente:

Es nuestra opinión, en este sentido, que para asumir tales desafíos se requiere mucho más que tomar en cuenta las formas no políticas de llegar a consenso, y algo más que negociar con diferentes poderes. Se requiere, principalmente, que la sociedad amplíe su capacidad selectiva; y esto, que demanda una diferenciación funcional de la sociedad, pone en la política unas tareas que se derivan de unas operaciones selectivas que tienen una fuerte carga de autorreflexión; es decir, aquellas operaciones que le permiten al sistema de la sociedad volver sobre su identidad y, por consiguiente, sobrevivir a las nuevas presiones e innovaciones. No se puede esperar, en consecuencia, que la política tenga una función dirigente o de mando y que pretenda racionalizar un «deber ser social». Para que pueda llegarse a esa diferenciación que hace de la política una específica función, será desde la propia política que se creen, en muchas ocasiones, motivos e impulsos diferenciadores; pero tales impulsos no cristalizarán si la tradición y la jerarquía (el mandato) no ceden paso a comunicaciones influyentes que relacionen a distintos dominios funcionales, los cuales amplían la capacidad selectiva del sistema de la sociedad. La política –tanto como le sucede a la economía y a la mayoría de los sistemas sociales– está «obligada» a entrar en la era de los sistemas abiertos. El alcance de sus prestaciones estará establecido por el número de aperturas; por la amplitud de sus articulaciones. Dadas las exigencias de la gobernabilidad y la democracia, cabe preguntarse sobre su función mediadora y unificadora frente a las igualmente exigentes condiciones de los sistemas abiertos.

GLOBALIZACIÓN, COMPLEJIDAD Y OPORTUNIDADES: UN POCO MÁS ALLÁ DE LAS REFORMAS Y LOS ACUERDOS

La pregunta fundamental se refiere a cómo aumentar la capacidad selectiva. La respuesta es: ampliando la diferenciación funcional. Pero, ¿cómo hacerlo? La política puede jugar un rol importante; logra definir o encuadrar determinados procesos sociales y provoca formas de interacción

«La política debe volver a proponerse como valor y como proyecto público; como elemento de unificación de los grupos y de mediación de los intereses materiales e inmateriales; como vínculo que promueve la acción colectiva, superando el primitivismo, la privatización y la reducción a lo 'publicitario' producidos por la sociedad de masas» (1997:33).

y organización que llevan a una complejidad mayor de la sociedad. No obstante, su función en este sentido ha estado *acotada* —y ahora mucho más— a operaciones que buscan crear comunicaciones influyentes a partir de ciertos códigos y símbolos universalistas, tal como lo ha hecho a través de los derechos y deberes de ciudadanía o de la representación política como modelos de unidad y de confianza para la acción colectiva. El asunto es que por sí misma no ha logrado —y ahora mucho menos— ensanchar la complejidad de la sociedad. En la medida en que la política —o cualquier otro ámbito— logra desarrollar su propia selectividad sin que esté acorde con o vaya al ritmo de una red compleja que incrementa las posibilidades (selectivas) para la elección, se tiende a jerarquizar las relaciones y a limitar la complejidad.

La globalización parece estar llamada a ser un factor desencadenante de la complejidad. Su impacto sobre las estructuras y límites de los sistemas sociales (de base territorial) está introduciendo diferenciación aceleradamente. No es solamente la política la que se sale del marco categorial del Estado nacional; otra serie importante de ámbitos surgen a partir de nuevas formas de partición que no responden a la lógica de reproducción del sistema de base territorial.

La pregunta que cabe ahora es si la globalización traerá capacidad selectiva. La respuesta es afirmativa. Sólo que tiene que «cuidarse» de que lo nacional no limite la complejidad y de que lo internacional no limite a la globalización en su potencial para diferenciar funcionalmente a los sistemas. Esto no podrá hacerse sin la política. Pero esta sola poco podrá hacer si no admite otras formas de partición que proceden de la globalización. Así, el asunto de la política no es reclamar o influir para que las necesidades y aspiraciones nacionales sean consideradas o integradas en la sociedad global; tal como se hacía en el marco internacional. Pasa, desde luego, por mostrar los argumentos que contribuyen a tener una mejor percepción de los problemas, y por examinar los efectos que los mismos tienen para la armonía del sistema en su conjunto; pero su asunto es articularse a una comunicación influyente en la que los distintos ámbitos de la sociedad desarrollan suficiente base para crear una compleja red de selectividad que ayuda a vislumbrar oportunidades y desarrollar medios alternativos para procesar la contingencia de la sociedad global.

Antes de entrar a revisar someramente algunas perspectivas que podrían darle luz a este debate, nos resulta necesario reiterar la importancia que tiene

para los sistemas disponer de habilidades y tiempo de procesamiento de información, así como la significación de que existan distintas maneras de reaccionar frente a los problemas y eventos del entorno. Si es así, es porque que se crean suficientes subestructuras dentro del sistema que procesan información sobre sus entornos y que se «toman» el tiempo necesario para descifrar y asimilar los eventos desde su propia perspectiva.

Las distintas maneras de enfocar el fenómeno global podemos ubicarlas, por motivos de simplificación, en el terreno siguiente. Cuando se examinan los procesos de la sociedad global, se les atribuyen determinados efectos en el agravamiento de problemas acuciantes que persisten o se derivan de las insuficiencias de ese orden mundial. Tanto la explicación de los procesos como la manera de pretender afrontar los problemas toman una forma ambigua. Por un lado se destacan determinados procesos –como la globalización de los mercados financieros– que parecieran obedecer a dinámicas estructurales que están fuera de cualquier esfuerzo gobernado; y, por otro lado, esas mismas dinámicas son interpretadas como resultantes de conductas (esfuerzos gobernados de actores) que promueven el «fundamentalismo de mercado». Frente a ambas, se acude a la regulación, al control, al interés general, a la reforma institucional o a la reorientación de valores. Y todas estas búsquedas son enmarcadas, principalmente, en el esfuerzo gobernado de la política. Así, se tiende a volver al juego internacional que negocia, reglamenta, protege o ayuda para llegar a señalados equilibrios, asignaciones, patrocinios o resguardos. Esta es una dinámica importante y necesaria, pero reconozcamos que no sigue ni responde a la contingencia del orden global, y, en consecuencia, la política –carente de suficientes habilidades y conminada a resolver en su propia dimensión temporal– se convierte en un impedimento para asumir un entorno abierto y cambiante. Las cuestiones que la política no es capaz de hacer o resolver son reducidas por el dominio de la subpolítica; esa donde –como vimos siguiendo a Beck– las oportunidades de acción y poder quedan reservadas a las empresas que se mueven en el ámbito de la sociedad mundial. Pero esto no es resultado de la falta de política, sino de complejidad.

Podemos examinar ahora algunas posiciones en las que se percibe la ambigüedad señalada. Por una parte se deja ver el impacto diferenciador que podría tener la globalización, así como una diversidad de ámbitos que se complementan desde dinámicas no propiamente políticas. Pero las

respuestas tienden a ubicarse en el tiempo y en el marco de interpretación de la política.

GEORGE SOROS

Para Soros la globalización es deseable en muchos aspectos. Es franco cuando señala que la iniciativa privada es más eficiente que el Estado a la hora de crear riqueza; que mientras los Estados tiende a abusar del poder, la globalización puede ofrecer un grado de libertad individual superior a la que puede garantizar cualquier Estado; y la competencia a escala global ha liberado la inventiva de emprendedores talentosos y ha acelerado las innovaciones tecnológicas (Soros, 2002:23). Pero al mismo tiempo se combinan tres factores que crean un terreno de juego muy desigual que muestra la cara negativa de la globalización. Esta perjudica a poblaciones de países en vía de desarrollo que no están amparadas por políticas de seguridad social; distribuye mal los recursos, generando una relación equivocada entre bienes privados y bienes públicos. Igualmente, origina tensiones con otros valores sociales (distintos a la búsqueda del beneficio); y los mercados financieros globales, proclives a las crisis, golpean mucho más a las economías en desarrollo (ibíd., p. 24). Esta cara negativa se debe principalmente, en la visión de Soros, a que los «fundamentalistas del mercado» se centran en su confianza excesiva en la distribución de los recursos a través del mercado y en la resistencia a las interferencias en los mecanismos de mercado que reducen la eficiencia económica. Por esta vía no están tan dispuestos a aceptar que la globalización de los mercados sin un correspondiente fortalecimiento de las medidas sociales y políticas a nivel internacional ha conducido a un desarrollo social desigual (ibíd., p. 26). «La globalización no es un juego de suma cero. Los beneficios superan a los costos y con eso quiero decir que el incremento de riqueza producido por la globalización puede usarse para compensar las injusticias que ella misma crea» (ibíd., p. 28).

Se trata entonces de identificar las distorsiones de la sociedad global y aplicar un conjunto de reformas institucionales.¹³⁷ Una ayuda eficaz a

¹³⁷ Esta reformas se proponen para: contener la inestabilidad de los mercados financieros; corregir la parcialidad del comercio y las instituciones financieras que favorecen a los países desarrollados; complementar a la Organización Mundial del Comercio con instituciones de poder similar dedicadas

los países en vías de desarrollo debería enfocarse en la provisión de bienes públicos a escala global y el fomento del progreso económico social y político. Lo primero se relaciona con los temas ambientales, educacionales y sanitarios, y lo segundo con la promoción de mejores gobiernos (ibíd., p. 80). Ahora, sobre lo que queremos llamar la atención es sobre su punto de vista del cambio institucional a partir de la creación de una sociedad abierta.

En ausencia de Gobiernos convencidos de la importancia de las reformas, el uso de canales no gubernamentales cobra una gran importancia. La asistencia internacional puede entonces fomentar la creación de una sociedad abierta, proporcionando una contraposición a un Gobierno ineficaz y dominante. Pero aunque el Gobierno esté deseoso de llevar a cabo las reformas, es también esencial el apoyo al sector privado y a la sociedad civil. (Ibíd., pp. 91, 92).

A través de incentivos positivos para el cumplimiento voluntario de reglas y estándares internacionales se podrían promover sociedades abiertas en los países y dejar despejada la posibilidad de una sociedad abierta global. Promover el desarrollo de la democracia, de un sistema judicial justo y de la economía de mercado, son objetivos centrales de la sociedad abierta. Su consecución y alcance supone, por supuesto, un rol importante de la política tanto en lo nacional como en lo internacional. Sin embargo, hurguemos un poquito para puntualizar algunos aspectos que apoyen nuestro enfoque. Nos dice G. Soros algo que no deberíamos perder de vista. Una alianza para la sociedad abierta no sustituye a la política vigente, pero le agrega otra dimensión. «Su propósito sería fortalecer a aquellos Gobiernos y elementos dentro de la sociedad que buscan dirigir a los países hacia la democracia y la modernidad» (ibíd., p. 211).

La forma como Soros apunta el tema nos lleva a pensar que la sociedad abierta encuentra posibilidades de maduración en la globalización a partir de sus iniciativas para crear riqueza, ofrecer mayores grados de libertad, estimular la competencia y acelerar la innovación. Esta maduración coincide, a nuestro modo de ver, con un proceso general de complejidad, ramificación y densidad de la sociedad que supera en velocidad a la política como modo de procesamiento. Entonces, creemos posibles y necesarias las iniciativas

a otros objetivos sociales; y, mejorar la calidad de vida de las gentes en países que sufren de corrupción, represión o gobiernos incompetentes (Soros, 2002:27).

que puedan diseñarse y adelantarse para regular y mejorar procesos que faciliten que la riqueza producida por la propia globalización sea usada para compensar las injusticias que crea. Esto lleva a la «otra dimensión» que busca fortalecer a los Gobiernos y *elementos* que, dentro de la sociedad, se proponen ir hacia la democracia y la modernidad. No obstante, tenemos que decir que el aprovechamiento de las ventajas que ofrece la globalización está tanto en lo que se pueda regular, corregir o mejorar, como en la asimilación de sus dinámicas de innovación, libertad y competencia para aumentar su densidad y su capacidad selectiva. El sistema de la sociedad adquiere idea de un mundo abierto, complejo y cambiante cuando, a partir del incremento de su propia complejidad, sabe qué incorporar y aprovechar de ese mundo. En este sentido, *aprovechar significa asimilar* la complejidad de la globalización para poder ampliar la capacidad de elegir. Sin los ámbitos de la economía, la educación, la política, el mercado laboral, la esfera científica y las políticas públicas que puedan operar en el marco de organizaciones, eventos y estructuras transnacionales, difícil será *cultivar* las ventajas y equidades buscadas mediante las reformas y los acuerdos.

JOSEPH STIGLITZ

Examinemos ahora otra perspectiva que podríamos llamar «políticas contra ideología». Apenas empezando su libro *El malestar en la globalización*, J. Stiglitz señala que la globalización –básicamente entendida como la supresión a las barreras al libre comercio y la mayor integración de las economías nacionales– puede ser una fuerza benéfica y su *potencial* es el enriquecimiento de todos, en particular de los pobres; pero eso será posible si se replantea profundamente el modo en que la globalización ha sido gestionada (Stiglitz, 2002:11). En esta dirección nos recuerda que con su incorporación al Consejo de Asesores Económicos del presidente Clinton y luego al Banco Mundial, comprobó que a menudo se tomaban decisiones en función de criterios ideológicos y políticos. «Como resultado se persistía en malas medidas, que no resolvían los problemas pero que encajaban con los intereses o creencias de las personas que mandaban» (ibíd., p. 12).¹³⁸ Podemos intuir, pero también

¹³⁸ Más adelante Stiglitz hace una descripción de los que mandan. Las instituciones –refiriéndose al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial– están dominadas no sólo por los países

inferir de su análisis, que cuando alude a criterios *ideológicos* de las decisiones se refiere al uso de credos y preceptos simplificados para dirigir al grupo hacia determinados fines. Y con «criterios políticos» se quiere decir que son resultado de acuerdos sobre posiciones o intereses que, siendo muy unilaterales, no reflejan una visión amplia y plural, y tampoco muy plausible desde el punto de vista científico o de gestión.

Alude Stiglitz con estas características a los programas que fueron aplicados en el marco del llamado Consenso de Washington,¹³⁹ los cuales, al parecer, tenían mucho sentido como definiciones y acciones frente a la llamada crisis de la deuda de los países de América Latina y de los graves déficits que la misma había ocasionado o puesto de manifiesto. La ineficiencia de las empresas públicas, la inflación acuciante, la pérdida de competitividad de las economías y el déficit fiscal fueron abordados bajo la influencia del Consenso y dentro de una política (macroeconómica) de ajuste y reforma estructural. Para Joseph Stiglitz los programas tenían justificación, pero no fueron ni complementados ni conducidos al ritmo adecuado. «El problema radicó en que muchas de esas políticas se transformaron en fines en sí mismas, más que medios para un crecimiento equitativo y sostenible. Así, las políticas fueron llevadas demasiado lejos y demasiado rápido, y excluyeron otras políticas que eran necesarias» (ibíd., p. 81).

¿Qué las convirtió en fines en sí mismas? Sin duda la idea central de J. Stiglitz es que cuando afloró la crisis el Fondo Monetario Internacional prescribió soluciones viejas e inadecuadas y sin considerar los efectos que ocasionarían en los lugares donde se aconsejaba su aplicación. «Rara vez vi predicciones sobre qué harían las políticas con la pobreza; rara vez vi discusiones y análisis cuidadosos sobre las consecuencias de políticas alternativas: sólo había una receta y no se buscaban otras opiniones. La discusión abierta y franca era desanimada: no había lugar para ella. La

industrializados, sino también por los intereses comerciales y financieros de esos países, lo que naturalmente se refleja en las políticas de dichas entidades. Los problemas también derivan de quién habla en nombre del país: «En el FMI son los ministros de Hacienda y los gobernadores de los bancos centrales. En la OMC son los ministros de Comercio. Cada uno de estos ministros se alinea estrechamente con grupos particulares *en* sus propios países» (2002:44).

¹³⁹ Es conocido también como la Agenda de Washington o Agenda Neoliberal. El nombre de «Consenso de Washington» lo acuñó el economista John Williamson en un documento en el que se puntualizaban los acuerdos básicos sobre un conjunto de medidas económicas pensadas inicialmente para la crisis de América Latina. Alude al «consenso» entre los organismos y actores con sede en Washington: FMI, BM, Reserva Federal y otros altos expertos y administradores.

ideología orientaba la prescripción política y se esperaba que los países siguieran los criterios del FMI sin rechistar» (ibíd., p. 16).

Su juicio acerca de que las políticas aplicadas para solventar la crisis eran inadecuadas y obsoletas nos resulta algo desproporcionado; pero no es el momento de tocar ese punto. Aquí la evaluación debe estar dirigida a ver los estándares de esas políticas y cómo se convierten en recetas. Y lo primero que se ve es la aplicación de las políticas sobre la base de un supuesto muy condicionante: los mercados generan por sí mismos resultados eficientes, de manera que la distribución de recursos debe dejarse a la dinámica del mercado, y reducir o eliminar las interferencias o regulaciones (gubernamentales) que reducen la eficiencia de la economía. Después está el origen no democrático de las políticas y su vínculo con determinados intereses; luego las modalidades de aplicación; y, por último, las dinámicas «no controladas» del desarrollo de mercados financieros globales y el auge de las dinámicas económicas transnacionales sobre las nacionales. En razón de estas peculiaridades la Agenda de Washington es percibida como un conjunto de definiciones y prácticas instrumentales que responden a actos de voluntad pero que, como dijimos, están subordinadas a preceptos simplificados e intereses unilaterales. De esta manera se cree que las recetas y sus actores se ajustan al escenario –instituido por intereses y determinaciones– dentro del cual se mueven y que, por tanto, no son capaces de decidir y enfrentar la realidad desde una aproximación equilibrada y consensuada. Por esa vía se llega a pensar que ante tal miopía se requieren igualmente actos de voluntad, pero de signo contrario. Es decir, se reclaman actuaciones políticas o éticas que pongan las cosas en su lugar. En el caso de J. Stiglitz se trata de fraguar una filosofía y una política económicas que vieran el Estado y los mercados como complementarios y, a partir de allí, construir y hacer las recomendaciones política y económicamente acertadas (ibíd. p. 15).

Desde esa posición, Stiglitz se enfoca principalmente en un conjunto de políticas, pero también en otras indicaciones con las que cree posible corregir los desatinos de las recetas. Estas últimas deben estar sometidas a escrutinio, ser ensanchadas en su base política, corregir los defectos de instrumentación y someter a control las dinámicas excluyentes de la economía global. Así encuadradas, todas las indicaciones resultan propicias. Pero veamos cómo la acción consciente –que es posible y necesaria– cuando se enfrenta a la complejidad del entorno adquiere viabilidad y efectividad mediante el intercambio. Intercambio con muchos medios alternativos y

experiencias acumuladas, los cuales son también acciones conscientes, aunque estas no se manifiesten como actos de valor. Entonces, las críticas que Stiglitz hace a las recetas toman un cauce que resulta interesante para reafirmar algunas cuestiones. Sus observaciones se dirigen inicialmente a lo obsoleto e inadecuado de los fundamentos conceptuales de las recetas; propone, lógicamente, unos preceptos «nuevos», los cuales deben tener una base política más amplia y unos fundamentos más ajustados a las realidades y experiencias con las que deberán confrontarse. Luego sus recomendaciones, con las que se propone atender asuntos instrumentales de aplicación, por una parte, y «controlar» las dinámicas excluyentes de la globalización, por otra. Podríamos decir que tenemos aquí tanto el nivel de acción comunicativa (orientada al entendimiento) como el nivel de acción estratégica (orientada a la consecución de fines).

Para remediar asuntos instrumentales y contrapesar la cara negativa de la sociedad global, Stiglitz toma la vía de explicar la importancia de las «secuencias y ritmos» en la aplicación de las políticas, y de subrayar la necesidad de definir mejores caminos hacia el mercado. Veamos el siguiente párrafo que nos sirve de referencia para ubicar las dos vertientes de la vía tomada.

Los países en desarrollo de más éxito, los del Este asiático, se abrieron al mundo de manera lenta y gradual. Estos países aprovecharon la globalización para expandir sus exportaciones, y como consecuencia crecieron más rápidamente. Pero desmantelaron sus barreras proteccionistas cuidadosa y sistemáticamente, bajándolas sólo cuando se creaban los nuevos empleos. Se aseguraron de que había capital disponible para la creación de nuevos empleos y empresas; y hasta adoptaron un protagonismo empresarial promoviendo nuevas empresas. China está ahora desmantelando sus barreras comerciales, veinte años después de haber iniciado su marcha hacia el mercado, un período durante el cual creció a gran velocidad. (Ibíd., p. 88).

La cita anterior pone de manifiesto la acción consciente y el protagonismo. No obstante, son los objetivos buscados y los medios empleados los que delimitan ese esfuerzo gobernado. Y ese esfuerzo se hace efectivo mediante el intercambio con medios alternativos y experiencias acumuladas, los cuales expresan la medida de complejidad y diferenciación del sistema de la sociedad. Si se precisan estos medios y experiencias, en el

marco de intercambios funcionales, podremos saber qué ayudó a que los «países aprovecharan la globalización para expandir sus exportaciones»; o por qué «desmantelaron sus barreras proteccionistas cuidadosamente»; o qué permitió que hubiese «capital disponible para la creación de nuevos empleos»; o por qué y cómo «adoptaron un protagonismo empresarial».

Mucho de lo que se quiere lograr y corregir implica reformas institucionales y acuerdos políticos. Y esas reformas son tomadas como referencias para intercambiar prestaciones y especializar funciones que, independientes de la decisión política, pueden discernir lo que se quiere lograr y corregir y, más aún, distinguir lo que se puede asimilar y aprovechar del impacto globalizador. Como se dijo: aprovechar la globalización implica asimilar la globalización. Un sistema social no sólo puede «liberarse» de las limitaciones que le impone el «fundamentalismo del mercado» mediante regulaciones y controles, sino asimilando funcional e institucionalmente los principios que hacen que el mercado opere eficientemente y, sobre todo, para que exprese a través de los precios las necesidades y restricciones de la comunidad. Algo semejante ocurre con la globalización. Los correctivos que amerita la globalización no pueden convertirse en obstáculos para las posibilidades que esta tiene de ensanchar la experiencia y los medios alternativos. Si prevalecen los obstáculos sin respuestas de asimilación, los sistemas sociales de hoy quedan atrapados en su dinámica nacional con sus limitados y escasos recursos de contrapeso a la economía internacional, la cual riñe con la globalización y tiende a operar jerárquicamente y mediante recetas.

ULRICH BECK

Retomando la perspectiva de Beck, apenas comentada al principio de este capítulo, creemos poder reforzar nuestro razonamiento. Aludiendo a los asuntos aquí tratados, llamemos a esta perspectiva «política contra subpolítica». Ya sabemos que Beck plantea claras diferencias entre *globalismo* y *globalización*. Antes de comentar las diferencias es necesario señalar que ambos se dan en el marco de la *globalidad*. Esta última se refiere a que hace mucho tiempo vivimos en una sociedad mundial; pero lo que caracteriza a la actual globalidad –la que según Beck se corresponde con la segunda modernidad– es su *irrevisabilidad*. Es decir, que existe una

afinidad entre las distintas lógicas de las globalizaciones ecológica, cultural, económica, política y social que no las hace reducibles las unas a las otras, sino que se resuelven y entienden en sí mismas, pero a la vez en mutua interdependencia. Son varias las razones por las que se torna irrevisable la globalidad;¹⁴⁰ no obstante, veamos el asunto de modo condensado: «La globalidad nos recuerda el hecho de que, a partir de ahora, nada de cuanto ocurra en nuestro planeta podrá ser un suceso localmente delimitado, sino que todos los descubrimientos, victorias y catástrofes afectarán a todo el mundo y que todos deberemos reorientar nuestras vidas y quehaceres, así como nuestras organizaciones e instituciones, a los largo del eje local-global» (Beck, 1998:30). A partir de estas singularidades históricas se debería –dice Beck– fundar y descubrir de nuevo la política.

Sumándose a esta búsqueda, plantea Beck las diferencias. En el *globalismo* el mercado (la ideología del liberalismo o el dominio del mercado mundial) desaloja el quehacer político. Reduce las diversas dimensiones de la globalización a una sola: la económica. Las otras dimensiones (ecológica, cultural, política, etc.) son consideradas por la globalización económica, pero básicamente con el fin de destacar el presunto predominio del sistema de mercado mundial. «El núcleo ideológico del globalismo reside más bien en que da al traste con una distinción fundamental de la primera modernidad, a saber, la existente entre política y economía. La tarea principal de la política, delimitar bien los marcos jurídicos, sociales y ecológicos dentro de los cuales el quehacer económico es posible y legítimo socialmente, se sustrae así a la vista o se enajena» (ibíd., p. 27). La *globalización*, vista en el marco de la globalidad, es un proceso de vínculos y espacios sociales transnacionales, de revalorización de culturas locales y de la ubicación en primer plano de terceras culturas (ibíd., p. 30). Tiene que ver con la densidad social de los entramados que se configuran con las redes de relaciones regionales-globales dadas a partir de espacios sociales y comunicacionales que interrelacionan los planos

¹⁴⁰ Beck nos presenta ocho razones: 1) el ensanchamiento del campo geográfico, la creciente densidad del intercambio internacional, el carácter global de la red de mercados financieros y el poder mayor de las multinacionales; 2) la revolución en el terreno de la información y las tecnologías de la comunicación; 3) la exigencia mundialmente aceptada de respetar los derechos humanos; 4) las corrientes icónicas de las industrias globales de la cultura; 5) la política mundial posinternacional (con mayor poder de actores transnacionales); 6) el problema de la pobreza global; 7) los daños y atentados ecológicos globales; y, 8) el problema de los conflictos transculturales en un lugar concreto (ibíd., pp. 29, 30).

cultural, político, económico, militar y económico. «La sociedad mundial no es, pues, ninguna megasociedad nacional que contenga –y resuelva en sí– todas las sociedades nacionales, sino un horizonte mundial caracterizado por la multiplicidad y la ausencia de integralidad, y que sólo se abre cuando se produce y conserva en actividad y comunicación (ibíd., p. 31).

Esta última cita –bastante luhmanniana, por cierto– nos pone las bases para adelantar algo sobre los desafíos de la política frente al globalismo, y nos da la ocasión de ver el tema de la diferenciación y la globalización. Se trata –dice Beck– de abrir el debate sobre la configuración política de la globalización. Como ya sabemos, para Beck dicha configuración empieza por una crítica decisiva a la ideología neoliberal del globalismo con su unidimensionalidad económica y su autoritarismo político en relación al mercado mundial, que se impone apolíticamente pero que actúa de manera altamente política (ibíd., p. 181). El volver a empezar de la política en la globalización se contrapone a esos cambios que dieron a las empresas el control de los centros materiales de las sociedades modernas sin revolución y sin cambio de leyes; permitiéndoles disponer, además, del poder negociador de la política. Se contrapone, entonces, a la *subpolítica*, que sin deliberaciones, debates públicos o cambios normativos crea, fuera del marco del sistema político, oportunidades de acción y poder reservados a las empresas transnacionales (ibíd., pp. 18, 19). ¿Cuáles son las respuestas políticas en el marco de la globalización que puedan anteponerse a los errores del globalismo?

Encontramos en Beck un conjunto de respuestas que van más allá de las reformas y propósitos internacionales, dándole a sus proposiciones unas dimensiones que, a nuestro parecer, no sólo responden a las exigencias de la globalización, sino a un nuevo escenario de inserción de la política en el esfuerzo gobernado. Aparece o reaparece la necesidad de la política para delimitar los marcos donde habrá de moverse funcional y legítimamente la economía. Ese marco incluye diversos campos como la cooperación internacional; el Estado transnacional o soberanía incluyente (donde lo nacional renuncia a derechos pero adquiere poder político a través de la cooperación transnacional); participación del trabajo en el capital; la sensatez (de las empresas) como resultado de la producción de responsabilidad; una nueva alianza para el trabajo público y civil; y, otros no menos importantes.¹⁴¹ Lo

¹⁴¹ Estas proposiciones son desarrolladas por Beck en la cuarta parte del libro (ibíd., pp. 178-212).

que interesa resaltar en este momento respecto al conjunto de respuestas y sugerencias es que, ciertamente, nos estamos moviendo en el campo de actuaciones que existen como expresiones políticas en cuanto suponen búsquedas concertadas para definir motivaciones colectivas. Ahora, se debe tener presente que dichas actuaciones aparecen respondiendo a dinámicas que introducen una enorme complejidad del entorno en los sistemas sociales, así como una correspondiente variedad de respuestas que, sin caer en el ámbito de la subpolítica, convocan una serie de operaciones y prestaciones donde la política puede hacer de bisagra para ciertos asuntos, pero no necesariamente es la clave para la construcción de las redes de relaciones regionales-globales.

Podemos decir, ya en este nivel, que la imposición y el dominio ligados al globalismo no muestran sólo una debilidad frente al poder económico o a las maneras de conducción en el marco del llamado fundamentalismo del mercado, sino una evidencia de aislamiento de los sistemas sociales que no logran procesar y aprehender los cambios de la sociedad global y su significación para los sistemas territoriales, los cuales siguen apegados al esquema estratificado de lo político nacional o internacional. La posibilidad de mayor complejidad interpretativa la ofrece la globalización en cuanto introduce nuevos elementos que aumentan la diferenciación funcional de los sistemas sociales.

Ciertamente, si las relaciones sistema-entorno son atrapadas por el globalismo es porque las empresas reconquistan el poder de la política (aprovechando sus poderes económicos y financieros) mientras, paradójicamente, la sociedad en su limitada diferenciación sólo es capaz de ordenar políticamente. No tiene suficientes destrezas ni suficiente especialización para que el impacto de los cambios en el entorno no produzca una respuesta unidireccional. O sea, no ha creado (no ha podido reproducir) las estructuras y subestructuras, así como las organizaciones, que puedan multiplicar las capacidades de interpretación y absorción de los fenómenos de la sociedad global.

En este sentido, lo medios alternativos asociados con expectativas cognitivas—y no sólo con las normativas que regulan los procesos—ayudan a contextualizar el esfuerzo gobernado en la *globalidad* para que pueda absorber los efectos diferenciadores que genera la *globalización*, y los aproveche (en términos de oportunidad) para enfrentar el *globalismo*.

CONCLUSIONES

PIEZAS PARA ARMAR CON DIFERENTES RESULTADOS

Conforme a la naturaleza de este trabajo, que podríamos llamar conceptual, los resultados o aportes se pueden ir encontrando en cada momento del debate, los cuales fueron aprovechados para cruzar enfoques y correlacionar la variable política con las decisiones de gobierno. Es cierto. No podemos hablar propiamente de conclusiones, al menos si por tal entendemos un desenlace en el cual se resumen las pruebas que en un proceso buscan demostrar algo. Sin embargo, creemos posible enseñar unos frutos que, según nuestra percepción, podrían introducir varios elementos que sirvan al propósito de ver cuáles son los vínculos entre la política y las políticas públicas. Esos vínculos han cambiado desde la visión tradicional y dominante en la que las políticas públicas eran «el sistema político en acción» y, en consecuencia, las políticas públicas afiliadas a las demandas y necesidades sociales debían entrar en un ámbito institucional (sistema político) cuya tarea era «traducirlas» al lenguaje de las decisiones de gobierno.

Las políticas públicas, en sus enfoques, métodos y fundamentos han tenido un extraordinario desarrollo. Con ello se mejoran las decisiones públicas y se obtiene una ventajosa acción gubernamental. Si el Estado se reserva determinadas atribuciones y los fines públicos suponen intervención y regulación de los Gobiernos, así como acciones destinadas a la distribución de recursos, se supone que tales posibilidades deberían añadir valor a la vida de cada quien y proporcionar expectativas de reciprocidad que legitimen la acción pública. En este sentido, la actuación de los Gobiernos requiere ser tan legítima como eficiente. Los procesos y métodos de gestión pública y el ajuste y control del alcance de sus funciones son hoy aspectos primordiales para que la acción gubernamental alcance tal eficiencia. Pero

la asignación de recursos y la concreción de marcos institucionales que promuevan la agregación o integración de intereses con fines públicos solicitan una comprensión y una capacidad de resolución a las que se llega a través de la política pública. Se comprende mejor y se dispone de un ámbito de capacidad resolutoria como consecuencia del ya aludido desarrollo de las políticas públicas. Pero, ese desarrollo —con sus productos útiles e indispensables— se ha quedado limitado al esquema estratificado en el que las respuestas a los eventos y problemas siguen una comunicación que hace prevalecer la lógica jerárquica dominante del sistema político por sobre otros ámbitos sistémicos. El sistema de la sociedad se reproduce diferenciándose y haciéndose muy complejo, por lo que el asunto de las decisiones públicas corre parejo a esa diferenciación y a esa complejidad. Da lugar a nuevos ámbitos funcionales que se ponen en un plano de igual relevancia con la función política; y uno de esos ámbitos es la política pública.

Se pensaba, desde la idea primigenia que nos animó, que la política debía ser examinada en sus crisis y transformaciones y, desde allí, ver lo que acontecía con las políticas públicas. Se creía inicialmente que la crisis de la política y las novedades que se asomaban en su seno representaban una suerte de vanguardia que tarde o temprano induciría cambios en el origen, el diseño y la puesta en marcha de las políticas. Se creía que mientras la política avanzaba para tratar de vencer su estancamiento, el ámbito de las políticas públicas, en sus estructuras y modos operativos, había evolucionado lentamente; no había podido superar el esquema corporativo de la política o, peor aún, desprenderse de las influencias que fueron labradas por los partidos de masas y de sus modos de intervención a través del Estado protector y asistencial. Esta creencia fue cambiando tan pronto enfilamos la discusión hacia la dicotomía público/privado y, mucho más, cuando abordamos el tema de la representación política. Imaginábamos en las nascentes ideas que los procesos de reforma del Estado o las respuestas de renovación que reenfocaron las ideas y programas de la socialdemocracia europea (recuérdese, por ejemplo, el apogeo de la Tercera Vía) eran básicamente expresiones de la política; así, se esperaba ver pronto unas políticas públicas concordadas con todo el nuevo marco de definición de la interacción entre individuo, sociedad y Estado.

Estaba sucediendo otra cosa. Si bien la política seguía siendo uno de los canales influyentes en la promoción de vínculos que fijaban rumbo a las decisiones de gobierno, el ámbito de políticas públicas incrementaba

paulatinamente la comunicación entre sus componentes internos y fortalecía su capacidad selectiva. Entonces, era el sistema de decisiones públicas el que llevaba la delantera; era ese sistema el que fijaba los elementos que causaban una interdependencia recíproca entre el ámbito de decisiones, los agentes y actores y los mecanismos de mediación política. La ya vieja tensión que era fecundada por la pugna entre burócratas y políticos, a la que se agregarán luego los tecnócratas y los analistas, expresaba, sin duda, la aparición, todavía incipiente, de un sistema funcional autónomo.

Ese sistema, que podemos llamar de políticas públicas o simplemente de decisiones públicas, emerge autónomo y con capacidad para activar sus propias operaciones selectivas. Logra desarrollar sus dependencias y comunicaciones internas y detallar, en complejidad y dimensiones, una de las maneras como el sistema de la sociedad procesará sus relaciones con el entorno.

Hemos observado procesos históricos, sondeado experiencias y revisado eventos. Por momentos hemos merodeado en los aspectos más conspicuos de una realidad, y en otros hemos seguido las huellas dejadas por quienes nos presentaron esas realidades desde sus propios enfoques teóricos. Persuadidos sólo de la importancia que podría llegar a tener el manejo conceptual de las ideas de *complejidad* y *contingencia*, iniciamos el contacto y la correlación entre las variables política y políticas públicas. De allí no sólo se terciaron un conjunto de elementos que sesgaron el curso del trabajo, sino que el marco conceptual de los sistemas complejos y diferenciados nos llevó a reconsiderar distintos aspectos acerca del modo de abordar las instituciones políticas. No pudimos eludir examinar el papel de las *redes de valores*, que sin duda mostraban procesos de modelado político que no respondían a las suertes del sistema político y sus parámetros operativos. Una vez asumida la visión *policéntrica* de la sociedad –ahora desde una perspectiva funcional y no sólo desde la pluralidad de actores y centros de poder– y estando detrás de algunas respuestas acerca de lo que cabría esperar de la política, nos topamos con un cambio significativo de la función política. Esta circunscribía su actuación y mermaba su significación jerárquica, por lo que se podía percibir la reducción del carácter vinculante de sus decisiones; en particular si estas se tomaban al margen de la complementación y comunicación con otras funciones relevantes.

A partir de ese momento creímos ver claramente que *el desempeño general* de la sociedad, en lo que al aprovechamiento de oportunidades y

creación de incentivos se refiere, obedecía a la evolución de la sociedad en términos de diferenciación. Los apremios que enfrenta la sociedad para procesar la contingencia y la complejidad del entorno reclaman una capacidad selectiva mayor. Aquí el sistema de decisiones asume funciones particulares que serán definitivamente importantes para el desempeño (político y económico) de la sociedad; pero lo hará desde unas necesidades y operaciones que demandarán mucha información sobre oportunidades y en atención a la forma como los distintos sistemas (o subsistemas) organizan su estructura de derechos de propiedad. En tal sentido, el sistema de precios será —en razón de la amplitud y diversidad de los intercambios— parte esencial del nuevo marco de decisiones vinculantes.

La complejidad se presenta como una amplitud de posibilidades que no pueden ser atendidas por el sistema de la sociedad. El sistema de políticas públicas «participa» en la selección y procesamiento de esas posibilidades, pero lo hace desde su autonomía funcional y desde su propia capacidad selectiva; ya no a través de las formas de procesamiento del sistema político. El marco histórico de creciente diferenciación y complejidad cambia las condiciones para *la formación* de una política pública, y, suponemos, también para el diseño y la instrumentación. El sistema de políticas públicas desarrolla su propia capacidad para seleccionar y procesar problemas, asuntos y eventos, proporcionando medios para enfrentar la contingencia desde una perspectiva pública.

Se cree haber abierto varios caminos que ayudan a entender la relación entre política y políticas públicas, signada hoy por grandes transformaciones. El sistema de la sociedad se reproduce reasignando nuevas funciones, dando mayor autonomía al sistema de políticas públicas. Las implicaciones de este hecho son amplias y decisivas. Hemos asomado muchas de estas implicaciones, pero se hizo particular énfasis en los costos de negociación y los derechos de propiedad, por ser estos medulares en el rendimiento de los intercambios (sean económicos o políticos) y en la definición del conjunto de oportunidades que deben ser aprovechadas. Tal aprovechamiento es posible cuando se da una coincidencia temporal entre problemas, soluciones y participantes, y en el marco de un arreglo —que también es temporal— entre distintos sistemas cuando logran ajustar sus distintas perspectivas para que el sistema de la sociedad pueda procesar la complejidad del entorno; entendido este último *no* como unos límites o un sistema englobante, sino como oportunidades y restricciones ante posibilidades futuras abiertas.

Además de sus propios aportes y de las inquietudes y nuevas preguntas que surgen de este trabajo, creemos que una de sus contribuciones más importantes es la exposición de un conjunto de piezas que, no obstante apuntar en distintas direcciones, conforman un juego para armar que deja abiertas, y a juicio del armador, las soluciones posibles. Se aportan los fragmentos y las herramientas que preparan el camino hacia distintos resultados. Sólo el vínculo entre instituciones y sistemas, desde la perspectiva aquí trabajada, da bastante como para entrar a ver cómo organiza sus operaciones y prestaciones un sistema autónomo de políticas públicas; en qué cambia y cuáles son sus implicaciones para los modos y alcances de la acción gubernamental. Otras preguntas se abren y replantean también en relación con la definición de problemas, la construcción de la agenda pública y, en general, sobre la construcción del referencial de la política pública. De la misma manera que cambiarían en algo las explicaciones sobre las actitudes y estrategias de los actores, sobre la negociación entre ellos, y sobre el peso de las restricciones institucionales en dichas actitudes y negociaciones.

Una manera de ubicar y ordenar las piezas puede ser siguiendo los cuatro grandes bloques temáticos que ahora sugerimos.

- Acción colectiva y gestión política: una mirada desde las preferencias y las oportunidades de escoger que tienen los individuos.
- Las instituciones políticas y las referencias sistémicas: una mirada desde las conductas consistentes y las redes de valores.
- Desempeño político y acción gubernamental: una mirada desde la estructura de derechos y los costos de negociación.
- Globalización y sistemas complejos: una mirada desde la acción consciente, los objetivos buscados y la ampliación de medios alternativos para enfrentar la complejidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abal Medina, Juan (2004). *La muerte y la resurrección de la representación política*, México, Fondo de Cultura Económica, Serie Breves.
- Aguilar, Susana (1996). «Las nuevas e inciertas bases de la política», en Jorge Benedicto y María Luz Morán, eds., *Sociedad y política*, Madrid, Alianza.
- Albi, Emilio (2000). *Público y privado. Un acuerdo necesario*, Barcelona, Ariel.
- Albi, Emilio, J.M González Páramo y Guillem López C. (2000). *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Barcelona, Ariel.
- Almaraz, José (1997). «Niklas Luhmann: la teoría de los sistemas sociales antes de la autopoiesis», Revista *Anthropos*, 173/174, pp. 62-77, Barcelona.
- Anderson, M.S. (1968). *La Europa del siglo XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (BM) (1997). *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington, D.C.
- Beck, Ulrich (1996a). «Teoría de la modernidad reflexiva», en A. Giddens, Z. Bauman, N. Luhmann y U. Beck, *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Barcelona, Anthropos.
- Beck, Ulrich (1996b). «Teoría de la sociedad del riesgo», en A. Giddens, Z. Bauman, N. Luhmann y U. Beck, *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Barcelona, Anthropos.
- Beck, Ulrich (1997). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.
- Behn, Robert D. (1994) [1986]. «El análisis de políticas y la política», en Luis Aguilar V., ed., *El estudio de las políticas públicas*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Políticas Públicas).
- Bilbeny, Norbert (1998). *Política sin Estado*, Barcelona, Ariel.

- Bobbio, Norberto (1994a). *Estado, Gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (1994b). *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Calderón G., Fernando (2002). *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad/Ildis/FES (Bolivia).
- Cuadrado Roura, Juan (2001). *Política económica. Objetivos e instrumentos*, Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España, SA.
- Dye, Thomas R. (1998). *Understanding Public Policy*, Ninth Edition, New Jersey, Prentice Hall.
- Etzioni, Amitai (1980). *La sociedad activa (una teoría de los procesos societales y políticos)*, Madrid, Ed. Aguilar.
- Etzioni, Amitai (1994) [1967]. «La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones», en Luis Aguilar V., ed., *El estudio de las políticas públicas*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Políticas Públicas).
- Fearon, James D. (2001). «La deliberación como discusión», en Jon Elster, comp., *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa Editorial.
- Friedman, Milton (1966). *Capitalismo y libertad*, Madrid, Ediciones Rialp.
- Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B.
- Gómez, Emeterio (2003). «Una propuesta ética para Venezuela. Algunos aportes e ideas», en Hugo Faría, coord., *10 autores y 7 propuestas para rehacer a Venezuela*, Caracas, Panapo.
- Gómez, Emeterio (2005). *La responsabilidad moral de la empresa capitalista*, Caracas, Cedice/Fundación Valle de San Francisco/ Econoinvest.
- Gómez Ciria, Antonio (2000). «La reforma de la sanidad pública. Introducción de criterios de mercado», en J.A. Martínez Álvarez, coord., *Economía del sector público*, Barcelona, Ariel.
- Grau, Mireia (2002). «El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis», en Mireia Grau, y Araceli Mateos, eds., *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, Valencia, Tirant lo blanch.
- Grau, Mireia y Araceli Mateos, eds., (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, Valencia, Tirant lo blanch.
- Guéhenno, Jean-Marie (1995). *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós.
- Habermas, Jürgen (2002). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós.

- Hayek, Friedrich A (1998). *Los fundamentos de la libertad*, 6ª ed., Guatemala, Unión Editorial.
- Heilbroner, Robert (1999). *El capitalismo del siglo XXI*, Barcelona, Ediciones Península.
- Innerarity, Daniel (2002). *La transformación de la política*, Bilbao, Ediciones Península/Ayuntamiento de Bilbao.
- Izuzquiza, Ignacio (1997). «Introducción: la urgencia de una nueva lógica», en Niklas Luhmann, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- Lahera, Eugenio (2000). «Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 16.
- Lechner, Norbert (1992). «¿La política debe y puede representar a lo social?», en Mario dos Santos, coord., *¿Qué queda de representación política?*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Lindblom, Charles (1994) [1959]. «La ciencia de salir del paso», en Luis Aguilar V., ed., *El estudio de las políticas públicas*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Políticas Públicas).
- Lindblom, Charles (1994) [1979]. «Todavía tratando de salir del paso», en Luis Aguilar V., ed., *Colección Antología de Políticas Públicas*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom, Charles (2000) [1955]. «La negociación: la mano oculta en el gobierno», en Charles Lindblom, *Democracia y sistema de mercado*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo/Fondo de Cultura Económica.
- Luhmann, Niklas (1997a). *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- Luhmann, Niklas (1997b). *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Universidad.
- Luhmann, Niklas (1998a). *Complejidad y modernidad, de la unidad a la diferencia*, Madrid, Editorial Trotta.
- Luhmann, Niklas (1998b). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Barcelona, Anthropos/Universidad Iberoamericana/Centro Editorial Javerino, Pontificia Universidad Javeriana.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica.

- Manin, Bernard (1992). «Metamorfosis de la representación», en Mario dos Santos coord., *¿Qué queda de representación política?*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- March, James y Olsen, Johan (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica/Collegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Mascareño, Carlos (2003a). «Evolución de las políticas públicas: desde el surgimiento del Estado social hasta su crisis», en Carlos Mascareño, coord., *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano*, Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) - UCV.
- Mascareño, Carlos (2003b). «Las políticas públicas ante las realidades emergentes. Notas para la discusión», en Carlos Mascareño, coord., *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano*, Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) - UCV.
- McCool, Daniel C. (1995). *Public Policy Theories, Models, and Concepts. An Anthology*, New Jersey, Prentice Hall.
- Messner, Dirk (1999). «Sociedad de redes, un nuevo modelo de conducción y gestión políticas», en Klaus Esser, ed., *Competencia global y libertad de acción nacional. Nuevos desafíos para las empresas, el Estado y la sociedad*, Caracas, Instituto Alemán de Desarrollo (IAD)/Editorial Nueva Sociedad.
- Mires, Fernando (1996). *La revolución que nadie soñó*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Mongardini, Carlo (1997). «Las condiciones políticas de la gobernabilidad en la Europa Occidental», en Salvador Giner y Sebastián Sarasa, eds., *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Ariel.
- Muller, Pierre (2002). *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- North, Douglass (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ontza, Juan, coord. (1983). *La política en su entorno histórico actual*, Bilbao, Ediciones Mensajero.
- Pallarés, Francesc (1988). «Las políticas públicas: el sistema político en acción», *Revista de Estudios Políticos*, n° 62, oct.-dic., pp. 141-162, Madrid.
- Palmade, Guy (1976). *La época de la burguesía*, México, Siglo XXI Editores, Historia Universal Siglo Veintiuno, vol. 27.
- Porras Nadales, Antonio, ed. (1996). *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Editorial Tecnos.

- Porras Nadales, Antonio y Pedro de Vega G., (1996). «Introducción: el debate sobre la crisis de la representación política», en A. Porras Nadales, ed., *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Ramonedá, Joseph (2002). *Después de la pasión política*, Madrid, Santillana de Ediciones Generales.
- Regonini, Gloria (1990). «El estudio de las políticas públicas», *Documentación Administrativa*, n° 224-225, octubre 1990-marzo 1991, pp. 59-88, Madrid.
- Restrepo, Darío I. (2003). «Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas», *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n° 25, febrero, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Rhoads, Steven (1990). *Visión económica del mundo. Gobierno, mercados y política pública*, México, Editorial Trillas.
- Rivera, José M. (1996). «Intereses, organización y acción colectiva», en Benedicto Jorge y María Luz Morán, eds., *Sociedad y política*, Madrid, Editorial Alianza.
- Rodríguez Braun, Carlos (2000). *Estado contra mercado*, Madrid, Grupo Santillana de Ediciones.
- Rodríguez Mansilla, Darío (1997). «Nota a la versión española», en Niklas Luhmann, *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, Barcelona, Anthropos/Universidad Iberoamericana (México).
- Roosevelt Thomas, R. (1999). «Diversidad en la comunidad», en F. Hesselbein y otros, comps., *La comunidad del futuro*, Buenos Aires, Granica.
- Sánchez Ferrer, Leonardo (2002). «Actores estratégicos. La política de educación y el problema de la elección escolar», en Mireia Grau y Araceli Mateos, eds., *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, Valencia, Tirant lo blanch.
- Searle, John (1997). *La construcción de la realidad social*, Barcelona, Paidós.
- Soros, George (2002). *Globalización*, Barcelona, Planeta.
- Stewart, John (2001). «De la innovación democrática a la democracia deliberativa», en Joan Font, coord., *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Stiglitz, Joseph (1998). *Macroeconomía*, Barcelona, Ariel.
- Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- Strasser, Carlos (2003). *La vida en la sociedad contemporánea. Una mirada política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Subirats, Joan (2001). «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas», en Joan Font, coord., *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

- Subirats, Joan y Gomà, Ricard (1999a). «Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España», en Ricard Gomà y Joan Subirats, coords., *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.
- Subirats, Joan y Gomà, Ricard (1999b). «La dimensión de estilo de las políticas públicas en España: entramados institucionales y redes de actores», en Ricard Gomà y Joan Subirats, coords., *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.
- Tenzer, Nicolas (1992). *La sociedad despolitizada*, Barcelona, Paidós.
- Vallespín, Fernando (1997). «Introducción», en Niklas Luhmann, *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Universidad.
- Vallespín, Fernando (2000). *El futuro de la política*, Madrid, Grupo Santillana de Ediciones.
- Whitty, G., S. Power y D. Halpin (1998). *La escuela, el Estado y el mercado*, Madrid, Ediciones Morata/Fundación Paideia (La Coruña).