Del Estado céntrico a la "sociedad de redes". Nuevas exigencias a la coordinación social

*Dirk Messner**

1. Del Estado céntrico a la "crisis del Estado"

El Estado fue el pivote de todos los proyectos político-económicos que se pusieron en práctica a partir de 1945 en las diferentes regiones del mundo:

• el capitalismo del Estado de Bienestar, aplicado en Europa occidental y, en menor medida, en Estados Unidos (basado en el keynesianismo, la democracia, el Estado planificador como instancia con amplia capacidad para solucionar problemas);

• la sustitución de importaciones, orientada hacia el mercado interno, en América Latina y otras regiones del mundo en vías de desarrollo (basada en el Estado desarrollista, el "proyecto nacional"; la dominancia de teorías de la dependencia);

• la "economía de mercado planificada" orientada a la exportación en los países del Este Asiático en tránsito a la industrialización de la primera y segunda generación (basada en un Estado eficaz y autoritario; una política económica activa en pro del desarrollo de ventajas competitivas nacionales; políticas de integración social: educación básica, desarrollo rural, lucha contra la pobreza absoluta);

• la economía planificada del socialismo real, con una sociedad conducida por "el Partido".

Los proyectos de sustitución de importaciones, tanto socialistas como capitalistas de Estado, han terminado en un persistente fracaso. El modelo eurooccidental y al mismo tiempo el de los países del Este Asiático se hallan enfrentados a arduos procesos de ajuste, ya que los conceptos políticos de coordinación social del pasado son impotentes para afrontar los complejos retos que entrañan la sociedad y la economía en un mundo cada vez más diferenciado y globalizado.

* Instituto para el Desarrollo de la Paz, Duisburg, Alemania.

El neoliberalismo de los años ochenta y noventa vino a llenar el vacío que habían dejado los modelos de desarrollo estatistas. Sin embargo, el modelo de Estado minimizado tampoco está a la altura de las complejidades actuales: el mercado por sí solo es incapaz de resolver los evidentes desafíos económicos, sociales y ecológicos, y tampoco genera un orden social. Si el mercado carece de inserción institucional, tiende más bien a acentuar las inequidades, la exclusión y la desintegración social. Las experiencias recogidas en los países ex socialistas en transformación confirman una vez más las limitaciones del proyecto neoliberal; ha caído entre tanto en el olvido que los "precursores" neoliberales aún a principios de los noventa consideraban posible una transición de la economía planificada a la economía de mercado (y a la democracia) en un lapso de ¡100 a 300 días! También el Banco Mundial, que en los años ochenta fue uno de los motores del desmontaje de las instancias coordinadoras estatales y que publicó en 1993 su informe "The East Asian Miracle", presentando equivocadamente a los países del Este Asiático como "alumnos modelo del neoliberalismo" (World Bank, 1993), modificó su enfoque en "The State in a Changing World", su informe (*World Development Report*) de 1997 (World Bank, 1997). Según este documento, lo que ahora importa no es sólo fortalecer las fuerzas del mercado, sino redefinir la "importancia decisiva del factor política del Estado para los países que están en proceso de desarrollo". Al afirmar esto, el Banco Mundial se adhiere al diagnóstico formulado por la CEPAL, que en su estudio titulado "Transformación productiva con equidad" había señalado en 1990 la necesidad de hallar nuevos caminos más allá de la dicotomía Estado *versus* mercado (CEPAL, 1990).

Los debates que se desarrollan en Europa y en América Latina sobre el "Futuro del Estado y de las instancias políticas" (en el marco del debate sobre la globalización) y sobre reformas públicas, permanecen todavía adheridos a los viejos paradigmas: por un lado se le atribuyen al Estado funciones que (ya) no puede desempeñar solo (p. ej. establecer la equidad social, "solucionar" los problemas ambientales, fortalecer la competitividad); por otro lado, los sectores neoliberales cuestionan en líneas generales el primado de la política sobre la economía, pese a ser evidente que los problemas pendientes que afectan el futuro (ambiente, equidad social, ocupación, estabilización de la economía mundial) no tendrán solución si no es por medios políticos.

La "crisis de la política" se basa en nuestra falta de comprensión acerca de las complementariedades, las interdependencias, los bloqueos recíprocos, las limitaciones y las potencialidades de las "Tres formas de coordinación social" (Lechner, 1997): la coordinación por el mercado, la coordinación jerárquico-estatal y la coordinación basada en redes *[policy networks]* de colaboración horizontal. La falta de conocimiento sobre esas tres formas de coordinación social y su interacción da pie a estrategias insuficientes para la reforma del Estado, la modernización de organizaciones sociales intermedias, la reorientación de instituciones reguladoras del mercado y el desarrollo de

estructuras propias de sistemas de *Global Governance* para procesar los "problemas mundiales" (ambiente, migración, regulación de los mercados financieros internacionales, etc.), que los Estados nacionales no están en condiciones de resolver por sí solos (Messner, 1998).

Nuevas demandas al Estado y a las instancias políticas en la era postestatista y postneoliberal: 10 tendencias que dificultan la conducción por parte del Estado

Los problemas de la conducción estatal existentes en Europa son (paradójicamente) fruto de su éxito. La modernización económica, los sistemas de seguridad social propios del Estado de Bienestar, las reformas educativas de los años setenta y una sólida infraestructura pública han incrementado la movilidad social de la sociedad, generado una igualdad (relativa) de oportunidades, mejorado la capacidad participativa de los actores sociales, consolidado la democracia y acrecentado las demandas de la ciudadanía con respecto al Estado. Paralelamente a este proceso de modernización y democratización de la sociedad se liberaron tendencias a la individualización y la fragmentación que erosionaron la autonomía del Estado como sujeto actuante.

Existen diez tendencias a observar que describen la modernización de la sociedad y de la economía, fundamentando al mismo tiempo la crisis de la coordinación jerárquica estatal:

1. Existe una tendencia muy notoria hacia la *sociedad organizada.* El número de actores colectivos (como partidos, asociaciones, organizaciones de intereses, agrupaciones) va en aumento, lo mismo que su importancia para el desarrollo de la sociedad. Los actores colectivos disfrutan de influencia, recursos financieros, *know-how,* capacidad organizativa, y están por ello en condiciones de influir en los procesos políticos de toma de decisiones y en la configuración misma de la sociedad.

2. Salta igualmente a la vista una creciente *sectorialización de la economía y la sociedad.* El incremento de la complejidad social, las crecientes interdependencias entre gran número de actores, es decir, los procesos de *diferenciación funcional* (Luhmann, 1984; 1997) conllevan una importancia cada vez mayor de los subsistemas sociales en el conjunto de la sociedad. Sea en la ciencia, la política, la economía, entre las instituciones intermedias, por todas partes van cobrando mayor importancia la especialización estrecha y la sectorialización. En el curso de este proceso, se ve impulsada la diferenciación en el interior de los subsistemas sociales. La imagen que ofrece Luhmann sobre el carácter absolutamente autorreferido de los subsistemas sociales es ciertamente exagerada, pero resulta con todo innegable la tendencia existente a generar espacios sociales y económicos con alto grado de autonomía y a que sea, por lo tanto, difícil regularlos políticamente por parte del Estado.

3. La sectorialización y el creciente grado de organización de los intereses sociales implican la participación de cada vez más grupos de actores públicos y privados en el diseño de la política y pueden elevar notablemente el nivel de intervención política en los sectores más diversos de la sociedad. Jordan y Richardson han acuñado para esta tendencia el concepto de *overcrowded policy-making* [exceso en el diseño de las políticas] (Jordan y Richardson, 1983).

4. La capacidad organizativa y política de los actores sociales, así como los nuevos requerimientos que genera la diferenciación de la sociedad con respecto a la coordinación (p. ej. política ambiental, riesgos latentes de las nuevas tecnologías, interdependencias poco transparentes entre áreas de la política) llevaron a un proceso de "multiplicación de los programas de políticas" *[policy-growth]* (Heclo, 1978), reforzado más aún por el optimismo de los años sesenta y setenta con respecto a la planificación. La creciente medida de intervención pública, sin embargo, al comienzo prácticamente no marcha acompañada de nuevas formas de coordinación social (p. ej. delegación de funciones coordinadoras a instancias intermedias). Lo que se observa más bien son múltiples tentativas de acompañar la diferenciación de la sociedad con una expansión paralela del aparato estatal (burocratización), fenómenos que se describen con conceptos tales como "tendencia hacia la politización de todos los temas relevantes para la sociedad" *[political overload]* y "gobernancia bajo presión" *[governance under pressure]* (Brodkin, 1987).

5. El proceso de *policy-growth* se traduce en un proceso de *descentralización y fragmentación* del Estado. Mientras que durante largo tiempo se solía contemplar el Estado como un ente monolítico, el día de hoy se dedica mayor atención a la dinámica intrínseca de los subsectores estatales y a sus modalidades de intervención o a sus esfuerzos por modelar la sociedad, que difieren bastante entre sí según áreas de la política, sectores industriales y niveles políticos (local, regional, nacional, multilateral). Las teorías sobre el Estado permanecieron adheridas mucho tiempo a la definición clásica en torno a la "unicidad" del Estado, sin poder percibir adecuadamente con su instrumental analítico la heterogeneización del Estado y de la sociedad, y se alejaron por tanto de la realidad de la transformación social.

6. La descentralización del Estado y las formas más diversas de cooperación entre éste y los grupos de actores sociales privados hacen que en muchos casos *se vaya diluyendo cada vez más la línea divisoria entre "público" y "privado"*. Se "descubren" modalidades de conducción blanda, "actividad administrativa informal" [*informal administrative action]* y se divisan formas de "autorregulación auspiciada por el Estado" *[state-sponsored self-regulation]* (Hanf, 1982).

7. Una gran cantidad de investigaciones científicas (procedentes del estudio del neocorporativismo, de las ciencias administrativas y de los estudios de la política industrial) demuestra que en muchas áreas de la política, el Estado es ya prácticamente incapaz de asumir funciones de coordinación, conducción y modelación social sin recurrir al *know-how*, o incluso a las capacidades de acción de actores no estatales. *La pérdida de*

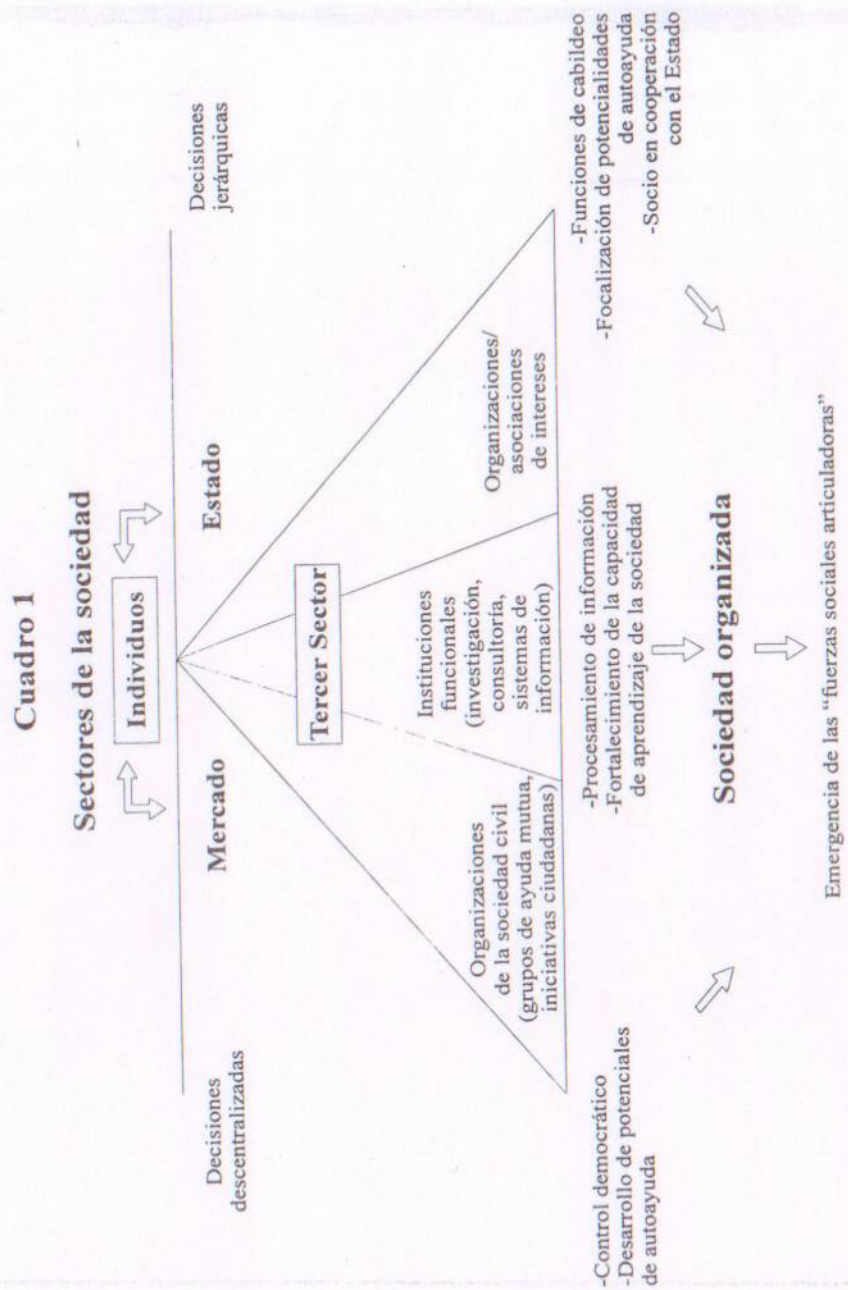
autonomía del Estado no implica sin embargo automáticamente una mayor autonomía para otros actores sociales, ya que su eficiencia depende igualmente de la interacción y la cooperación con otros *[collective efficiency]*.

8. El "Estado cooperativo" o el "Estado negociador" (Ritter, 1979) aprende a delegar funciones y apoya el desarrollo de capacidades de organización autónoma en el seno de la sociedad (p. ej. al promover asociaciones o al fundar foros en donde ventilar los conflictos sociales o buscar patrones de solución con o sin la función moderadora de las entidades públicas). Estas estrategias son debatidas bajo la fórmula de "política estatal de alivio del aparato estatal" (Offe, 1987).

9. La interacción de todas estas tendencias genera una "sociedad activa" en cuyo seno va adquiriendo una importancia cada vez más grande la "interacción sistémica" (Etzioni, 1968) entre los grupos relevantes de actores dentro de las áreas de la política que van emergiendo (política de salud, política de educación universitaria, política del sector industrial), en respuesta a una interdependencia cada vez más profunda. En cada uno de los sectores se desarrollan múltiples relaciones de coordinación e intercambio más allá de la mera asignación por parte del mercado y del control jerárquico que ejerce el Estado. Al mismo tiempo, van creciendo las exigencias a la capacidad de comunicación y coordinación intersistémicas con el fin de evitar que las decisiones adoptadas en los diferentes sectores ejerzan efectos externos sobre el conjunto de la sociedad o para prevenir políticas tipo "mendigar al vecino" *[beggar my neighbour]*. Etzioni describe estos principios estructurales y arriba a la conclusión de que el *conocimiento colectivo* y, por ende, la *eficiencia de todos los actores sociales* así como su capacidad y su disposición al *intercambio de información* y a la *cooperación* pasan a ser un *recurso de coordinación social* no menos esencial que "el poder", "el dinero" o "el derecho". Esta evolución promueve además una "incorporación de criterios y conceptos científicos en la política" *[scientification of politics]* (Smith, 1987).

10. Finalmente, la *globalización* de la economía y la inserción de los estados nacionales en instituciones supranacionales implica una pérdida de autonomía para dichos estados. Así, pues, la capacidad de coordinación social de los estados nacionales depende no sólo de la eficiencia de las nuevas formas de organización y coordinación "en el interior", sino que es modificada asimismo por la delegación de potenciales de acción a nivel internacional (p. ej. en el marco de la Unión Europea o también del Mercosur) o incluso por la pérdida de márgenes de maniobra en aras de una economía globalizada (p. ej. política de tasas de interés) (Messner y Nuscheler, 1996).

Estos procesos de transformación que se superponen entre sí dan pie a que en numerosos sectores los gobiernos ya no manejen solos y con autonomía los recursos de coordinación social necesarios para diseñar políticas. Los gobiernos dependen más bien de la cooperación y la acción concertada con grupos de actores que no están sujetos a control directo por parte de aquéllos. Sería erróneo interpretar este proceso como una



pérdida unilateral de autonomía por parte del Estado o del gobierno. También los actores sociales dependen en muchos aspectos de la cooperación con las instituciones públicas, como lo demuestran p. ej. las teorías sobre el carácter sistémico de la competitividad (Eßer *et al.*, 1996): la competitividad de las empresas se basa también en la estabilidad política, sistemas públicos de capacitación, una infraestructura sólida, etc. Esta pérdida recíproca de autonomía y las relaciones de interdependencia de ahí derivadas dan pie a que la política se elabore con frecuencia cada vez mayor en "infraestructuras políticas informales por fuera de canales convencionales como las organizaciones legislativas, ejecutivas y administrativas" (Kenis y Schneider,1991:27).

Ante este panorama, salta a la vista cuáles son las exigencias que deberán satisfacer los sistemas de coordinación *[social governance systems]* en las sociedades modernas:

Primero: la creciente fragmentación de la sociedad y de los procesos destinados a la solución de problemas societales generan una *demanda de internalización* frente a los crecientes efectos externos.

Segundo: la división del trabajo y la diferenciación de la sociedad hacen aumentar la *necesidad de cooperación y coordinación* entre grupos de actores, instituciones y subsectores de la sociedad.

Tercero: la tendencia hacia la diferenciación social y a la división del trabajo requiere a la vez una mayor *necesidad de autonomía* de parte de los subsistemas frente al Estado con el fin de movilizar sus potenciales de creatividad y compensar a través de la organización y la coordinación independientes la pérdida de capacidad coordinadora del Estado.

Cuarto: la complejidad de las problemáticas existentes (p. ej.: cambio del clima, volatilidad de los mercados financieros) implica una *necesidad de definición colectiva* de las dimensiones de los problemas y de los desafíos políticos.

Quinto: de la dimensión temporal de la coordinación social (p. ej. desarrollo de sistemas energéticos o educativos) se desprende una demanda de *perspectivas y visiones a mediano y largo plazo* que sirvan de orientación a los actores sociales.

Sexto: las tareas de previsión social para las futuras generaciones y el alcance, por ejemplo de los desarrollos tecnológicos (p. ej. energía nuclear, tecnología genética) generan una necesidad de *minimizar los riesgos.*

Las transformaciones de la sociedad aquí expuestas enfrentan el Estado con tres problemas determinantes de *coordinación y conducción*:

• *Problemas de complejidad:* la soberanía del Estado y los potenciales de acción del mismo se ven socavados tanto por unas relaciones causales cada vez más complicadas a raíz de la diferenciación de la sociedad y de la economía, como también por las omnipresentes tendencias globalizadoras.

• *Problemas de merma de poder:* la creciente capacidad de organización de los actores sociales desemboca en la aparición de influyentes sectores particulares, grupos de

intereses orientados hacia la distribución (asociaciones de cabildeo), que "acosan" al Estado y limitan sus márgenes disponibles para la toma de decisiones. La capacidad de organización de la sociedad amenaza revertirse en un bloqueo de la coordinación política, que se orienta en los requerimientos del conjunto de la sociedad.

• *Problemas de motivación y ejecución:* las tendencias diagnosticadas a la individualización, la fragmentación y la falta de solidaridad desembocan en la disolución del espíritu cívico al tiempo que disminuye la disposición a obedecer al Estado y se van erosionando los recursos morales y normativos sobre los que descansa la orientación al bien público que caracteriza a los actores tanto privados como públicos. Todo esto pueden engendrar tendencias a la desintegración social.

La relación conflictiva entre las exigencias a los sistemas de coordinación modernos y las limitaciones de la capacidad coordinadora del Estado es lo que se percibe como una "crisis de la política" o una "crisis del Estado".

2. ¿El Estado como instancia de integración social? Observaciones en torno a los exigentes fundamentos normativos de la coordinación jerárquica

Al margen de las dificultades "técnico-institucionales" ya mencionadas, sobre todo para solucionar los problemas relacionados con la complejidad, va pasando cada vez más a primer plano todo lo tocante a las orientaciones para la acción o pautas de conducta de los actores involucrados en la coordinación social, en primera instancia "el gobierno". Los conceptos de planificación y coordinación basados en la teoría tradicional del Estado atribuyen a éste el papel de custodio del bienestar público, pero raras veces se ocupan de la orientación para la acción de los actores participantes en la coordinación. En el debate actual, la controversia en torno a las orientaciones para la acción de los actores sociales se sitúa en el mismo plano que el debate sobre las innovaciones institucionales y organizativas dirigidas a solucionar los problemas de la complejidad.

A continuación se enfocará en primer lugar el debate sobre la orientación para la acción de los actores sociales como fundamento de unas estructuras decisorias de tipo jerárquico o también mayoritario-democrático. Este debate será retomado más adelante en el contexto del análisis de la importancia que tienen las pautas de conducta de los actores sociales dentro de las redes de políticas *[policy-networks]*.

La idea inicial consiste en que, desde el punto de vista de la eficacia y de los criterios normativos, el Estado jerárquico y la democracia mayoritaria son aceptables sólo si se da por supuesto que "tanto los gobernantes como las mayorías democráticas tienen la capacidad y la disposición de orientar sus actos hacia el bien colectivo" (Scharpf, 1991a:625). Pero es esto precisamente lo que pone en duda el *mainstream* de los defensores de la teoría de la "elección pública" *[Public Choice]*.[1] Los teóricos de la *Public Choice* parten del individuo aislado y empeñado en extraer el máximo provecho personal: "La comunidad (sociedad) es un cuerpo ficticio, compuesto por [...] personas individuales".[2] Los actores, según esta teoría, no son capaces de adoptar una conducta orientada al bienestar colectivo, de alimentar criterios o perseguir objetivos que vayan más allá de sus intereses egoístas e inmediatos: "...lo racional es tratar de obtener el mayor valor posible a cambio de un valor tan pequeño como sea posible" (Dyke, 1981:29). Ehrenberg y Smith se refieren a la interacción entre empresarios y trabajadores o entre gobernantes y gobernados en los siguientes términos: "...sin embargo, como en cualquier transacción, cada lado tratará de obtener más dando a cambio lo menos que se pueda" (Ehrenberg y Smith, 1982:32). Visto desde esta perspectiva, la idea de que un gobierno o una administración pública pudiera plantearse como objetivo principal la creación de "bienes públicos", resulta absolutamente ingenua. En este mismo sentido argumenta Anne Krueger, una de las economistas más influyentes del Banco Mundial en la década de los años ochenta: "...la competencia por ingresar al servicio gubernamental es [...] una competencia por la renta" (Krueger, 1973:29).

Teniendo presente esta estructura básica de las sociedades, los autores de la teoría de la *Public Choice* incluyen en sus versiones pesimistas no sólo el egoísmo sino además el oportunismo y las ansias de poder ("búsqueda del beneficio propio con mala intención" *[self-interest seeking with guile]* – Williamson y Ouchi, 1981:35) entre los factores básicos de las pautas de conducta de los gobernantes. Resumiendo esta situación afirman: "La conducta oportunista, *i. e.*, la explotación de cualquier oportunidad al máximo para el propio beneficio, es muy común en las economías modernas y ha sido destacada en particular por Oliver Williamson" (Frey, 1994:137).

Sobre la base de la orientación egoísta-racional para la acción, el "Estado ideal", la "jerarquía ideal" y también la democracia mayoritaria no son sino fenómenos de excep-

[1] La teoría de la "elección racional" *[Rational Choice]* parte del supuesto de que los individuos realizan actos de su elección que obedecen a designios racionales. Racional en este contexto significa que un individuo, al tener varias opciones, se decide por la que mejor le conviene. A la hora de juzgar la elección, es irrelevante que haya sido "correcta" vista en retrospectiva. Tampoco se da por supuesto que el individuo haya estado ampliamente informado y conociera todas las opciones imaginables relativas al acto realizado. El enfoque en cuestión parte sencillamente de que el individuo elige la opción que a él personalmente le parece la más ventajosa. El enfoque de la *Rational Choice* se desarrolló en el marco de la teoría económica neoliberal con el fin de analizar las decisiones individuales relativas a la oferta y la demanda de bienes privados. El concepto de la *Public Choice* aplica esta teoría de las decisiones individuales a la política, situando en el foco de interés la cuestión de cómo se crean o no se crean bienes colectivos desde la tendencia a obtener el máximo provecho individual. Destacan entre los autores de dicha teoría Buchanan y Tallison (1972), Cao-García (1983) y Coleman (1990). Kirsch (1993:8), siendo él mismo un defensor erudito de la teoría de la *Public Choice*, hace notar con razón el carácter tautológico del concepto aplicado de racionalidad "...el individuo elige la mejor alternativa; y la mejor alternativa es aquella que él escoge..."

[2] Bentham (1960) citado según Etzioni (1988), p. 6. Son destacados exponentes de esta idea del *homo oeconomicus* Friedman, Hayek y Nozick.

ción imaginables en forma de una dictadura bien intencionada cuyos funcionarios públicos se guían exclusivamente por el provecho agregado de la colectividad en su conjunto y no por el suyo propio. Desde la perspectiva del *mainstream* de la *Public Choice*, la coordinación jerárquica viene a ser una "tiranía depredadora" (Levi, 1988) y las decisiones democráticas mayoritarias, un sojuzgamiento de las minorías.

Esta teoría atribuye el fracaso del Estado a estos centros decisorios que actúan movidos supuestamente por instintos naturales y llega a la conclusión de que sólo la puesta en práctica de un concepto basado en el *Estado mínimo* (Nozick, 1974) será capaz de reducir los daños que se producen en los sectores públicos (de los estados democráticos a la par que autoritarios) debidos al enriquecimiento personal y de la explotación en sus manifestaciones más diversas a través de los grupos de interés que medran a costa del consumidor y del contribuyente; de los partidos políticos y de los burócratas que se dedican básicamente a engrosar sus presupuestos y sus privilegios, y de los gobiernos que procuran perpetuarse en el poder a costa del bienestar público.

El escepticismo que demuestra ante el Estado el *mainstream* de los partidarios de la teoría de la *Public Choice* tiene su origen en la supuesta conducta oportunista de los actores sociales y se corresponde con una fe extraordinariamente ingenua en la funcionalidad y la estabilidad de aquellas sociedades cuyo soporte fundamental es el mercado y un conjunto de individuos que se guían por la ventaja personal y son indiferentes en términos de moralidad.

> Sostienen que si los precios se establecen correctamente, la maximización individual de la propia e irrestricta utilidad es socialmente útil, y que en eso simplemente no existe ningún problema moral (Frey, 1994:137).

La teoría de la *Public Choice* adolece sin embargo de grandes contradicciones internas. Si fuese acertado calificar el oportunismo como una pauta general de conducta, serían completamente ineficaces los mecanismos de seguridad jurídico-constitucionales e institucionales contra ese tipo de conducta que propone la versión de una "Constitutional Political Economics" de la teoría de la *Public Choice* (Brennan y Buchanan, 1993). Así lo afirma Scharpf con entera razón:

> En vista de la ventaja de que disfrutan en principio los políticos, burócratas y funcionarios en materia de información y competencia, no existe ninguna estructura, definible *ex ante*, de incentivo y de control que no pueda ser saboteada o explotada por actores inteligentes y egoístas; el solo intento de establecer tal sistema de control anularía todas las anheladas ventajas que pudieran reunir las decisiones jerárquicas o mayoritarias en términos de eficacia. Esto sería cierto con mayor razón si hubiera que redactar constituciones e instituir tribunales independientes para disuadir a unas mayorías democráticas resueltas de que exploten con egoísmo su posición dominante (Scharpf, 1992:17).

Si nos atenemos a esta argumentación, toda teoría política que aspire a ser coherente se verá obligada a aceptar que la conducta humana se guía *en principio* —aunque de un

modo imperfecto— por unas normas que también facultan para actuar sin criterios egoístas u oportunistas. En este sentido argumenta p. ej. Amitai Etzioni (Etzioni, 1988; véase también Perrow, 1989). Mientras que la teoría de la *Public Choice* sitúa en el centro de atención al individuo interesado en extraer el máximo provecho personal, Etzioni preconiza la incorporación del individuo a "colectivos sociales" *[social collectivities]* (Etzioni, 1988:XI) y la inserción normativa de las orientaciones egoístas-racionales para la acción —cuya existencia, por lo tanto, no se niega, pero sí se relativiza— a valores compartidos por grupos, organizaciones y sociedades enteras. Este autor destaca la

> internalización del contexto social, el traslape parcial entre el "yo" individual y "la comunidad" —y prosigue afirmando— que la gente tiene por lo menos una pertenencia significativa en la comunidad, un sentimiento de identidad compartida y un compromiso con valores; el sentimiento de que "pertenecemos a un mismo cuerpo social".[3]

Lo que se rechaza, en consecuencia, es el traslado irreflexivo de modelos económicos al comportamiento de los actores en el seno de los organismos y en la política, que se guía (también) por otras normas.[4] La crítica tiene un doble aspecto:

Primero, porque rechaza los supuestos reduccionistas sobre las determinantes de la conducta de los individuos; esto es, los individuos se comportan distinto en la vida real. Ésta es, en lo esencial, una crítica a la teoría liberal sobre los factores que guían el comportamiento de la gente.

Segundo, porque rechaza la tesis de que las sociedades alcanzan un nivel óptimo de desarrollo cuando sus miembros se conducen estrictamente como seres empeñados en obtener los máximos beneficios. La crítica se dirige más bien contra las reglas de comportamiento absolutas que postula la teoría de la *Public Choice* en nombre de la neutralidad con respecto a los valores y destaca su efecto también destructivo para el ente social (p. ej. desintegración, poder para el más fuerte).[5] Ésta, en el fondo, es una crítica a las preferencias liberales en materia de valores aplicables a la praxis social.

[3] Etzioni, 1988:5. Etzioni no se opone a la hipótesis sustentada por la teoría de la *Public Choice* en cuanto al comportamiento racional y finalista de individuos, organizaciones, colectividades y sociedades, sino al hecho de atribuir en forma genérica orientaciones egoístas y racionales a las acciones de los mismos.

[4] Etzioni escribe: "Como vemos, los factores normativos tienen sus propios sustentos en los valores y personalidades de la gente y de sus colectivos. Aunque es verdad que los factores normativos son afectados por factores económicos, la causalidad también opera en sentido contrario; los factores normativos afectan a los factores económicos: los factores normativos no son meramente derivados" Simon (1991) y March y Olsen (1989) han presentado trabajos interesantes que parten de una orientación básica similar.

[5] Walzer (1993:160) resume esta crítica en los siguientes términos: "¿Qué ocurrirá si tomamos al pie de la letra la teoría liberal? La semblanza del individuo liberal cuya única consistencia es su capricho personal y que, libre de todo vínculo, desconoce las relaciones estables, los usos y costumbres compartidos o las tradiciones [...] basta con evocar esta semblanza para comprobar cómo se desvaloriza, ya que en ella se encarna la ausencia de todo valor. Pero ¿qué aspecto tendrá la vida real de un individuo como él? Si trata de sacar el máximo provecho, la sociedad no tardará en convertirse en un campo de batalla de todos contra todos [...] Si asume sus derechos en toda su extensión, la sociedad se reduce a la existencia de individuos aislados".

En el mismo sentido argumenta Elster, rechazando el supuesto de que todo comportamiento social se puede concebir como un acto estratégico y explicar por lo tanto como si fuera el producto de designios egocéntricos en pos del beneficio personal:

> Aunque siempre existe el riesgo de una conducta egoísta, la medida en que se presenta en realidad varía ampliamente. Mucha de la bibliografía sobre "elección social", con sus supuestos de conducta oportunista universal, simplemente parece no estar en contacto con el mundo real, en donde hay mucha honestidad y sentido de responsabilidad social. Si la gente invariablemente se comportara oportunistamente cuando puede salirse con la suya, la civilización, como la conocemos, no existiría (Elster, 1991:120; véase también Elster, 1986).

El enfoque planteado por Etzioni y Elster (y otros) engarza con la tradición de Locke-Montesquieu y recuerda con énfasis la tesis esencial de Elias (1969) de que las sociedades modernas, que se distinguen por la disolución de sus entornos tradicionales y por una creciente división y compartimentación del trabajo, sólo podrán sobrevivir si sus individuos asimilan los valores, principios de conducta y reglas que todos ellos comparten, y si se comportan por regla general de acuerdo con los mismos.

Etzioni, pero también Scharpf, March y Olson demuestran que la teoría del *Public-Choice*, con sus premisas prestadas de la economía neoclásica, sobrestima el realismo de sus supuestos básicos sobre el *homo oeconomicus*. La figura central del enfoque de la *Public Choice*, el individuo "decontextualizado" que sólo piensa en su provecho personal (el "idiota racional" – Sen, 1981), pasa por alto el hecho de que también en las sociedades modernas los individuos están insertos en ámbitos de vida sociales y culturales, y se guían *simultáneamente* por intereses propios y por valores, ideas, argumentos y usos institucionales compartidos en grupos, organizaciones y sociedades.

Son similares los argumentos de Michael Walzer, quien señala la existencia real de "instituciones, reglas, costumbres y prácticas habituales" importantes para el desarrollo de la sociedad en su conjunto y también para la eficiencia del mercado, y por las cuales se orientan los actores sociales (Walzer, 1992b:50). En el debate suscitado en Estados Unidos entre el ala progresista de los comunitaristas (entre quienes figura Walzer, que entiende el discurso comunitarista no como un proyecto de signo contrario, sino como un correctivo frente a un liberalismo unilateralmente individualista y adherido al mercado y, al fin y al cabo, autodestructivo), y los liberales (adscritos a la línea de Rawls, quien contradice la reducción neoliberal del liberalismo a las posiciones del "Librecambista vulgaris" de Carlos Marx) en torno al significado de los recursos y valores morales para la "capacidad de reproducción" de las sociedades modernas, se está insinuando una convergencia. Ésta radica en el supuesto de que las sociedades modernas necesitan cierto grado de adhesión colectiva a valores universales, es decir, a una comunidad cultural o a un estilo de vida. Con eso queda disuelta la dicotomía que se produjo al inicio del debate entre los liberales —que postulaban la prioridad de los derechos individuales

y de los valores universales— y los comunitaristas —que defendían la primacía de valores colectivos y, en el fondo, particularistas.

Sigue en el tapete de este debate la cuestión de *qué* valores sociales se han de contemplar como una premisa para la capacidad de reproducción e integración de las sociedades modernas. Los autores conservadores recurren en primer término a los valores tradicionales, como el patriotismo, la nación, etc., en tanto que los liberales se remiten a la importancia que tiene la asimilación de valores como la tolerancia, el espíritu de justicia, la reciprocidad y la solidaridad. La línea divisoria, sin embargo, no transcurre sólo entre conservadores y liberales, sino ante todo entre "atomistas" y "holistas" (Honneth, 1993:14). Los "atomistas", entendidos aquí como liberales que, sobre la base de sus premisas ontológicas, deducen la estructura de la sociedad a partir del comportamiento de los individuos abocados a obtener el máximo beneficio personal, se pueden limitar primordialmente a los procedimientos institucionales para establecer un orden capaz de funcionar. Los "holistas" de corte tanto conservador como progresista no interpretan a la sociedad como un substrato formado exclusivamente por la suma de comportamientos individuales, sino que subrayan el carácter social y colectivo de la dinámica del desarrollo de una sociedad, por lo que tendrán que dedicar más atención que los "atomistas" a los valores capaces de cohesionar a los individuos de una sociedad para fomentar la integración de la misma. No cabe duda de que los holistas conservadores arribarán a concepciones distintas que sus colegas progresistas, pero lo que los identifica entre sí y los distingue de los atomistas es la necesidad de reflexionar sobre los mecanismos de integración social.

Este interesante debate que cabe interpretar como un movimiento contrario a la hegemonía de los conceptos neoliberales en las ciencias económicas y la teoría de la *Public Choice* en las ciencias sociales en los años ochenta no se puede exponer aquí con todos sus matices. Lo importante en este contexto es la convergencia que se viene observando entre los diferentes protagonistas del debate sobre el planteamiento conjunto del problema (significado de los recursos morales, las correlaciones de valores, para la persistencia de las sociedades modernas). Al principio de la controversia, la mayoría de los liberales (entre ellos Rawls) no atribuían mayor importancia a la cuestión de los valores de cohesión social y destacaban más bien la importancia clave de los procedimientos internacionales para establecer un orden social justo y viable. Lo que se ve ahora claramente es la relevancia que tienen los dos planteamientos. A esta misma conclusión arriba el liberal Ralf Dahrendorf al señalar la importancia de las "ligaduras, vínculos y estructuras profundas" por los cuales se guían los individuos y cuya carencia amenazaría con desintegrar a las modernas sociedades basadas en el mecanismo de mercado (Dahrendorf, 1992:41).

Marwell y Ames (1991) realizaron un experimento *free-rider* en Estados Unidos para verificar las premisas básicas de la teoría de la *Public Choice*. En once de doce experimentos, la gran mayoría de los participantes no aprovechó las oportunidades *free-*

rider (es decir, de conducta oportunista), relacionadas con la creación de bienes públicos del 40 al 60% de los recursos que les habían asignado. No hicieron uso de las oportunidades existentes en el experimento de consumir los recursos para su beneficio exclusivo sin ser controlados ni descubiertos y dejar a los demás participantes la tarea de crear bienes públicos. El mismo experimento se repitió con varios grupos compuestos por estudiantes de economía de las "facultades neoliberales". En este caso, fue la mayoría la que aprovechó las oportunidades *free-rider* y sólo un 20% se invirtieron en la creación de bienes públicos. Los valores asimilados en cada caso y las consiguientes orientaciones para la acción salieron a relucir al plantearse la pregunta sobre lo que era un "comportamiento justo". Los estudiantes de economía se negaron a definir este concepto y calificaron de "justa" la asignación de pocos recursos, o de ninguno, a la creación de bienes públicos. Los demás grupos dieron una interpretación bastante homogénea de lo que es un comportamiento justo. Más del 75% de los participantes consideró justa la participación individual en la creación de bienes públicos con una cuota propia del 50% de los recursos disponibles en cada caso, y catalogó de "injusto" el aprovechamiento sistemático de las oportunidades tipo *free-rider.*

Los resultados que obtuvieron Marwell y Ames con respecto al comportamiento *free-rider* admiten tres conclusiones importantes en el contexto que nos ocupa. *Primero,* la conducta de los individuos depende de los contextos culturales y sociales en los que actúan. *Segundo,* la conducta de la mayoría de los participantes en el experimento tiende a perseguir intereses *tanto* egoístas *como* comunitarios así como a hallar una compensación entre ambos polos. *Tercero,* la asimilación de los supuestos neoclásicos sobre el comportamiento de los individuos puede desencadenar fenómenos de "profecía autocumplida" *[self fulfilling prophecy].*

Las teorías que omiten por completo la fundamentación normativa de las orientaciones del comportamiento y de la "lógica de lo apropiado" *[logic of appropiateness]* elaborada por March y Olson, poseen por lo tanto un escaso poder explicativo empírico. El hecho de poner de relieve la importancia de las normas ancladas en el ente social no implica de modo alguno la irrelevancia de los intereses individuales. El enfoque ofrecido por Etzioni, March y otros difiere de los enfoques de la *Public Choice,* sobre todo por una relación diferente entre la regla y la excepción. En lugar de presentar la conducta oportunista como la regla, se dan por supuestas *en principio* la capacidad y la disposición de gobernantes, funcionarios y ciudadanos de perseguir también el bien colectivo en los asuntos públicos y se supone que ello puede entrar en conflicto con los intereses individuales. En contraste con un optimismo antropológico a la Rousseau, se toman en cuenta las imperfecciones y las flaquezas humanas, así como la posibilidad de comportamiento oportunista, para buscar mecanismos que fortalezcan la orientación hacia el bien colectivo a través de las estructuras institucionales y para limitar la seducción que emana del abuso de la autoridad jerárquica.

En consecuencia, existe perfectamente un punto de contacto entre la teoría de la *Public Choice* y la argumentación de Etzioni y los otros autores mencionados. La diferencia, no obstante, es fundamental: las instituciones, los controles y los incentivos pueden ser suficientes con respecto a los actores sociales fieles a las normas, aunque susceptibles de equivocarse, pero son absolutamente ineficaces frente a los actores que actúan con un oportunismo consecuente. Elias habla en este sentido del significado de las "identidades colectivas" (en grupos, organizaciones, en la comunidad política desde el nivel local hasta el nacional). Cuanto más enraizadas estén las normas de esas "identidades colectivas" en las "identidades individuales", más probable será que los miembros de una sociedad realicen voluntariamente esfuerzos en beneficio de la colectividad y contribuciones a la creación de bienes públicos, y acepten incluso decisiones que se opongan a sus intereses personales inmediatos o a corto plazo (Elias, 1987:207ss.). De no existir las "identidades colectivas", el costo del control y de las sanciones necesarias para la acción colectiva eficaz en las sociedades modernas sería prohibitivo.

Scharpf sintetiza estas circunstancias en términos precisos:

> Si bien es cierto que el Estado de derecho degeneraría en un Estado policiaco capaz de asfixiar la iniciativa de sus ciudadanos si la observancia de la ley no estuviese garantizada en primer término por la conciencia jurídica y del acatamiento voluntario de la ciudadanía, también es cierto que la política se vería condenada al inmovilismo si las constituciones tuviesen que descartar cualquier posibilidad de abuso del poder político y, viceversa, las constituciones políticamente viables serían ineficaces si los gobiernos resueltos en principio a abusar del poder quisieran burlar la Carta Magna de modo consecuente.[6]

Vistos así, los análisis de la *Public Choice* se podrían interpretar como llamadas de alerta ante una posible evolución tipo "el peor de los casos" *[worst case]*, ya que hacen notar la *fragilidad de la arquitectura de las sociedades modernas.* Las teorías de la *Public Choice*, sin embargo, no ofrecen ningún modelo que explique el funcionamiento normal de los Estados constitucionales democráticos. A partir de los trabajos de Marwell y Ames, cabe incluso preguntarse si dichas teorías no estarán cortando el acceso analítico hacia la comprensión y la regulación de los problemas político-administrativos en condiciones de normalidad.

Queda establecida por lo tanto la necesidad de modificar los supuestos básicos de la teoría de la *Public Choice* en lo que respecta a: 1) los objetivos de los individuos, 2) la elección de sus medios, y 3) la cuestión de quién o quiénes realizan tal elección:

1) Mientras que los teóricos de la *Public Choice* consideran cierto que los individuos no hacen más que perseguir egoístamente su máximo provecho, los argumentos contrarios sostienen que persiguen *también* fines morales.

[6] Scharpf, 1992:18. El parentesco con la idea clave de Elias es evidente.

2) Los medios que aplican los actores sociales para alcanzar sus metas tampoco se eligen exclusivamente a base de planteamientos racionales (en el sentido de la teoría de la *Public Choice*), sino, además, a base de convicciones morales.

3) En contraste con la tesis de la *Public Choice* de que los individuos son las únicas instancias decisorias de una sociedad, hay que tener en cuenta que ese papel lo desempeñan con frecuencia los grupos u organizaciones sociales, y que las decisiones y las convicciones individuales están influidas en no poca medida por el entorno colectivo.

Numerosos factores confirman la necesidad de buscar formas institucionales cuyas estructuras de incentivos promuevan un máximo posible de complementariedad entre los *intereses personales*, *los intereses propios de un organismo social* y las *obligaciones normativas*. Este planteamiento presupone institucionalizar la "petición de cuentas" *[checks and balances]*, la competencia política, las libertades de opinión, reunión y asociación, o sea los principios fundamentales del Estado constitucional democrático, y —este último punto ocupa la atención de los teóricos de las redes colaborativas— la inserción de la coordinación jerárquica en sistemas de negociación horizontal.

3. Rasgos estructurales de las sociedades modernas

Por lo común, la modernización y el grado de desarrollo de una sociedad se "miden" a través de un conjunto de rasgos societales acumulativos, como el nivel de alfabetización, el número de médicos y maestros per cápita, el consumo de energía, los ingresos per cápita y, en ocasiones, por indicadores más bien cualitativos como la participación política de la ciudadanía. Estos indicadores de la modernización descuidan empero varios *rasgos estructurales* esenciales de una sociedad. En términos estructurales, la característica general de las sociedades en proceso de modernización es la diferenciación funcional traducida en la formación de subsistemas sociales, como lo prueban en particular los trabajos de Luhmann, si bien hay que reconocer que ya Weber, seguido por Parsons, había descrito el proceso de la diferenciación institucional (en religión, política, derecho y economía) como rasgos inherentes de las sociedades modernas.

La diferenciación funcional en sociedades integradas por millones de individuos es inconcebible sin un proceso de creación de organizaciones, es decir, de actores colectivos. Tan sólo la existencia de organizaciones que coordinen y enfoquen la acción de numerosos individuos desemboca en la capacidad de acción colectiva y en el surgimiento de subsistemas societales.

El colapso de los países del socialismo real nos enseña al mismo tiempo que la mera existencia de organizaciones es una condición necesaria, pero no suficiente para impulsar un proceso de modernización. Sólo cuando la multiplicación de las organizaciones marcha pareja con un mínimo de autonomía entre ellas y con la autonomía (relativa) de

los subsistemas (liberación de controles políticos o religiosos), puede tener lugar una diferenciación funcional de la sociedad. Los países socialistas se caracterizaban sin duda por un grado de organización por lo menos tan elevado como el de las economías de mercado occidentales. La diferencia fundamental consistía en un grado mucho menor de diferenciación funcional por la falta de autonomía que caracterizaba a los subsistemas. La preeminencia absoluta de los partidos estatales sobre todos los sectores sociales y la sumisión total de las organizaciones existentes a los dictados del partido oficial desembocaron en la centralización completa del Estado y en su consiguiente incapacidad absoluta para la acción.

En correspondencia con ello, los rasgos estructurales básicos de las sociedades modernas son los siguientes:

- el proceso permanente de diferenciación societal y económica;
- la *fuerte dispersión de recursos de coordinación* (capacidad para identificar problemas, desarrollar alternativas de solución, implantar y evaluar políticas; diseminación de los recursos de coordinación social representados por el poder y el dinero; la legislación y la jurisprudencia permanecen en manos del Estado de derecho);
- la creciente *independencia* de los subsistemas a raíz de los procesos de diferenciación, al tiempo que aumenta la *interdependencia* de las problemáticas (desde esa relación conflictiva emergen problemas de coordinación y de integración);
- la diferenciación, la fragmentación (positivo: creciente autonomía de los individuos y/o organizaciones individuales) y la descentralización conducen a la consolidación de las estructuras horizontales de las sociedades y a un creciente peso específico de las *estructuras de redes* (patrón organizacional policéntrico).

Un hecho interesante es que estas tendencias son comprobables también en la economía. Los agrupamientos de empresas, las estructuras de subcontratación organizadas en redes, las alianzas estratégicas entre empresas multinacionales, todos ellos contribuyen a fomentar la competitividad y no las empresas de integración vertical y una "gestión vertical" *[top down-management]* de los tiempos del fordismo. Esos nuevos patrones de organización y coordinación de las empresas reflejan a nivel de la economía los rasgos que acabamos de exponer de las sociedades modernas.

Adiós a los paradigmas estadocéntricos en cinco puntos

1. Las teorías de la coordinación social necesitan deshacerse de la teoría tradicional del Estado. La idea de la soberanía absoluta del Estado frente a la sociedad es obsoleta. La diferenciación de los subsistemas sociales hace que la soberanía, las capacidades y los potenciales de coordinación se vayan "infiltrando" en la sociedad. Las lógicas funcionales especificas e intrínsecas de los subsistemas sociales, que se extienden desde la

economía hasta el sistema social, pasando por la educación, la investigación y los medios de comunicación, se sustraen a los mecanismos tradicionales de coordinación estatal.

2. El incremento de la racionalidad en el seno de los subsistemas (la "sociedad activa") puede guardar incluso una relación causal con la creciente medida de irracionalidad y pérdida de coordinación que se registra en el ámbito de la sociedad en su conjunto ("sociedad bloqueada").

3. La pérdida de soberanía y autonomía del Estado no implica sin embargo un aumento automático de autonomía por parte de otros subsistemas societales. También el buen funcionamiento de los otros subsistemas depende de la interacción con sus respectivos entornos (p. ej. dependencia de la economía de sectores tecnológicos eficientes). La diferenciación funcional produce al mismo tiempo pérdidas y ganancias de autonomía, independencias e interdependencias. Quiere decir que el Estado no se ve sustituido por otro subsistema dominante que constituye el centro y la cúspide de la sociedad. Lo que más bien se desarrolla es un sistema complejo de soberanías divididas, que podríamos llamar "co-soberanías" (Messner, 1997).

4. Los conceptos unidimensionales de coordinación jerárquica no pueden adecuarse a estas estructuras sociales y a estas lógicas funcionales porque parten de la autonomía de una instancia central (el Estado, la central de una corporación) frente a los subsistemas a coordinar. Dado el estado actual de la división del trabajo, la coordinación estadocéntrica de desarrollos detallados en los sectores de la economía y la tecnología, o también de la educación y la investigación científica, sólo es concebible a cambio de paralizar los potenciales internos que poseen los subsistemas en términos de creatividad y capacidad para solucionar problemas. Los patrones organizativos —ahora más complejos— de la sociedad requieren formas más complejas de coordinación social más allá del mercado y del Estado. En este contexto se plantea la cuestión sobre las posibilidades de intervención compatibles con la autonomía de los subsistemas y sobre los mecanismos de una "gestión de interfases" entre los subsistemas como contrapeso a las tendencias desintegradoras.

5. Otro factor en proceso de transformación es la clara línea divisoria entre los actores a cargo de la coordinación social y los destinatarios de la misma. La pérdida relativa de autonomía del sistema político frente a los subsistemas sociales y el patrón estructural de las soberanías compartidas demandan en muchos casos la acción concertada del sistema político con los actores cuyo comportamiento haga falta coordinar. De ahí que las teorías del Estado no puedan seguir argumentando en términos unidimensionales con el Estado como centro; están enfrentadas con la compleja cuestión teórica de la lógica de la interacción entre Estado y sociedad en el proceso de desarrollo.

4. Estructuras de redes como innovaciones institucionales ¿En qué consisten las redes?

Los nuevos conceptos teóricos de la coordinación social giran en torno a la idea comprobada de que las sociedades modernas se caracterizan en numerosas áreas por formas de organización mediante redes y las soluciones a los problemas existentes se basan cada vez más en la "coordinación horizontal de políticas" *[horizontal policy coordination]*, en "sistemas conjuntos de decisión" *[joint decision systems]* o "redes de políticas pluralistas" *[pluralist policy networks]* (Marin y Mayntz, 1991; Mayntz, 1993; Scharpf, 1993b). Estas formas organizativas basadas en redes y la coordinación de ahí resultante pueden interpretarse como respuestas a los fenómenos de diferenciación, especialización e interdependencia en términos sociales, políticos y económicos. Los conceptos relativos a las redes difieren entre sí en muchos aspectos, aunque convergen en un punto significativo: la coordinación entre los actores políticos, sociales y económicos y las modalidades consiguientes de solución de problemas en "formas de gobernancia basadas en redes" *[network-like forms of governance]* difieren de las tres formas clásicas de coordinación social en las sociedades modernas, ya que en éstas existe:

- el *mecanismo formador de precios*, que coordina el comportamiento de empresas y consumidores en mercados anónimos;
- *la modalidad política jerárquico-mayoritaria*, que estipula que una mayoría parlamentaria legitimada por elecciones democráticas o el ejecutivo respaldado por ésta elabore y ejecute decisiones vinculantes para la colectividad sobre la base de su competencia en materia de legislación y coordinación;
- la instancia jerárquicamente superior que adopta decisiones vinculantes (en el seno de las instituciones estatales, las organizaciones no gubernamentales y las empresas) para las unidades subalternas (*mecanismos jerárquicos de toma de decisiones y de solución de problemas*).

El concepto "redes" destaca, en cambio, la organización o la coordinación autónoma entre actores que son autónomos de facto, con el fin de lograr un resultado conjunto. Al considerar los enfoques basados en las redes, Kenis y Schneider ven incluso un nuevo paradigma con miras a entender la "arquitectura de sistemas complejos" *[architecture of complexity]* (Kenis y Schneider, 1991) cuya importancia podría hacerla comparable con el concepto antes dominante de la jerarquía como instrumento reductor de la complejidad de unas sociedades que se van diferenciando cada vez más.

CUADRO 2

FASES DEL PROCESO DE POLÍTICA

- Identificación de problemas
- Evaluación de relevancia de problemas
- Análisis de contexto de relevancia para la gobernación efectiva
- Desarrollo de formas de solución de problemas
- Definición de políticas
- Aplicación
- Evaluación de impactos de política
- Correcciones

En el marco del debate sostenido hasta la fecha es dable establecer los siguientes rasgos característicos de las redes:

1. La *estructura de las redes* se distingue por tres elementos esenciales: *a)* las líneas relacionales entre los actores de un área política transcurren en forma más bien horizontal que jerárquica; *b)* se trata por consiguiente de tejidos relacionales "interorganizacionales", mientras que en la investigación tradicional de *policy* el análisis de organizaciones individuales las situaba en el centro; *c)* las interacciones entre los actores en las redes se caracterizan por relaciones más bien flexibles e informales.

2. *Las redes son fenómenos que se presentan en sociedades policéntricas* compuestas por numerosos sectores: "ya no hay ni puede haber ningún supuesto *a priori* de un actor crucial, central, hegemónico, que sea determinante en última instancia o aun significativo por sí solo o inclusive presente en toda clase de redes" (Marin y Mayntz, 1991:17). La teoría clásica del Estado se basa, en cambio, en el modelo ideal de una sociedad centrípeta, monista, en la que el Estado constituye la cúspide evidente de la colectividad.

3. La existencia de redes caracterizadas por estructuras relacionales interorganizacionales y por la importancia decreciente de actores centrales *a priori* refleja *las interdependencias entre los actores involucrados.* Éstos, para realizar sus tareas, no pueden extraer todos los recursos "de sí mismos", y tienen que colaborar por lo tanto con los otros autores que operan en una red y cuentan con una diversidad de recursos significativos para el *output* colectivo.

4. Las redes de *policy* se caracterizan por su función consistente en detectar problemas, formular y aplicar políticas. Esta definición funcional es un criterio apto para establecer *los límites de cada red [boundary specification].* Los actores que no toman parte en modo alguno en el proceso colectivo de toma de decisiones se encuentran en el exterior de la red.

5. Las redes políticas constan de autores autónomos movidos por intereses heterogéneos, pero interdependientes. "El tema de la interacción" (Héritier, 1993:433) es la consecución de un objetivo común.

6. En aquellos casos en que los instrumentos y recursos de la coordinación y conducción, y para manejar el proceso de solución de problemas públicos (véase el cuadro 2: "Fases del proceso de política") están repartidos entre varios actores, la estructura basada en redes puede contribuir a alcanzar metas colectivas en virtud *de las siguientes funciones:*

- el intercambio constante de experiencias que permite complementar y ensanchar conocimientos, acelerando notablemente los procesos de aprendizaje de los actores participantes;
- el surgimiento de estructuras de consenso y compromiso previa creación de transparencia en torno a intereses comunes y divergentes de los actores participantes;
- el surgimiento de una orientación colectiva hacia la solución de problemas a través del equilibrio de intereses y la generación de confianza en el interior de redes estables.

7. Las relaciones creadas dentro de las redes por lo general no son equitativas; por lo tanto existen *estructuras de poder.* El influjo y la centralidad de un actor crece a medida que aumenta la importancia que tengan para los demás actores los recursos que él mantiene bajo su control (p. ej. información y *know-how,* recursos económicos, recursos legales). Las posiciones hegemónicas no dependen necesariamente del "tamaño de la organización" o del "poder financiero". También pueden jugar un papel importante las organizaciones y actores pequeños y menos solventes que disponen sin embargo de recursos estratégicos (p. ej. científicos, dueños de un *know-how* específico o grupos con "poder de bloqueo y de veto").

8. La interacción de los actores organizados en una red *[decision styles] no es equiparable* con una cooperación armoniosa o simbiótica. Puesto que los actores persiguen intereses propios, que pueden ser tanto divergentes como comunes, la competencia y la cooperación desempeñan papeles igualmente significativos. Algunos autores hablan de una "competencia cooperativa o colaborativa" *[cooperative competition]* (Eßer *et al.,* 1993), otros de "cooperación entre fuerzas antagónicas" *[antagonistic cooperation]* (Marin, 1990); desde un punto de vista empírico es dable distinguir varios "estilos de políticas" *[policy styles].* En el apartado 5 de este artículo se contemplará más de cerca esta cuestión referente a las orientaciones que rigen la acción de los actores organizados en redes, cuestión que es fundamental para el funcionamiento eficiente de los mismos.

9. Cabe distinguir *varios tipos de redes* según el número de actores, según la estructura interna de las organizaciones involucradas (con capacidad estratégica, operacional y movilizadora frente a organizaciones débiles), el grado de estabilidad de la red, el carácter de las relaciones interorganizacionales (que se pueda "medir" con base en la constante "lazos frágiles o robustos" *[weak-strong ties]*), el área respectiva de la política y los "estilos de políticas" *[policy styles],* las orientaciones dominantes de la ac-

ción o también las reglas por las que se guían los actores (Pappi, 1987, 1993; Atkinson y Coleman, 1989; Laumann y Knoke, 1987).

10. La "innovación social" de la red y su lógica interactiva radican en la combinación de elementos inherentes a los patrones básicos de ordenamiento, que son el "mercado" y la "jerarquía": por un lado, la existencia de una pluralidad de actores autónomos, característica de todo mercado y, por otro, la capacidad (o, al menos, la función) típica de las jerarquías de avanzar hacia sus objetivos a través de la acción coordinada. Vista así, la red parece ser una forma de organización con capacidad para anular "la paradoja de Luhmann" (diferenciación funcional - interdependencia creciente de los subsistemas; al mismo tiempo: creciente aislamiento mutuo de los subsistemas - independencia - autorreferencialidad). La independencia (la existencia de actores y organizaciones independientes) y la interdependencia (la cooperación interorganizacional) se constituyen en características intrínsecas de la coordinación social mediante redes. Las redes eficientes prueban que, a despecho de las hipótesis de Luhmann, los subsistemas funcionalmente diferenciados resultan en efecto cada vez más difíciles de coordinar a través de las jerarquías tradicionales, pero la organización horizontal autónoma entre los subsistemas (p. ej. entre producción, investigación y desarrollo o distribución en una gran empresa) es capaz de activar potenciales latentes de coordinación social. Contrariamente a la supuesta tendencia imparable a la autorreferencialidad de los subsistemas, resulta en la práctica que la comunicación, la coordinación y los esfuerzos para resolver problemas son perfectamente posibles entre diferentes áreas funcionales. En el interior de las redes se "procesa" el fenómeno que Luhman pusiera de relieve sobre la independencia y la interdependencia en crecimiento simultáneo entre los subsistemas.

11. Las redes de políticas *[policy networks]* constituyen un *fenómeno de las sociedades modernas*. Las redes presuponen la división institucional entre Estado, sector privado y actores sociales y, por ende, la *autonomía de las organizaciones sociales*. A tal efecto hace falta proteger a la sociedad de tendencias "imperialistas" por parte del Estado y proteger a la vez a la sociedad y al Estado de los poderosos *private governments*. Es únicamente sobre la base de la diferenciación funcional que los actores pueden operar productivamente en las redes.

12. La eficiencia de las redes presupone la *capacidad de organización autónoma, de trabajo y de acción de los actores y organizaciones involucrados*. Las redes no sustituyen por tanto la actuación de las organizaciones individuales. La cooperación entre organizaciones individuales débiles rara vez hará surgir redes eficientes.

Redes: un nuevo tipo de ordenamiento social

Las estrategias interorganizacionales dirigidas a la solución de problemas en el interior de las redes se caracterizan por la toma colectiva de decisiones. Esta circunstancia

demanda dos cosas de los actores: primero, estar en condiciones de definir y defender sus propios intereses y de contribuir desde su propia perspectiva a elaborar un análisis lo más completo posible del problema y a obtener las consiguientes soluciones. Justamente el *pooling* del *know-how* disperso sobre una problemática dada constituye una ventaja institucional frente a las instancias decisorias jerárquicas, cuyos conocimientos son forzosamente insuficientes. Segundo, los actores deben tener capacidad para la interacción estratégica y para el compromiso.

Los actores o las organizaciones que colaboran en el interior de las redes operan en función de tres lógicas complementarias y tensas entre sí. Primero, optimizando sus organizaciones bajo responsabilidad propia (*orientación hacia adentro*). Segundo, definen sus intereses y los defienden frente al Estado y otros actores sociales (*defensa de intereses*). Tercero, configuran sus respectivos entornos a través de la cooperación y la articulación de redes con organizaciones estatales y privadas [*cooperative competition*]. Resulta, pues, que el incremento de la capacidad de organización autónoma puede complementarse con la concentración y canalización de la creatividad latente en una sociedad.

Esta capacidad de articulación de intereses propios, divergentes y colectivos de los actores articulados en una red es lo que hace de las redes un nuevo tipo de ordenamiento social a medida que surge un nuevo tipo de "sentido de la responsabilidad colectiva". Según las teorías clásicas, el Estado es portador de la responsabilidad colectiva y pública en forma de una responsabilidad conjunta unificadora. Las organizaciones asumen responsabilidades colectivas, pero con actores animados por objetivos homogéneos (miembros). Las redes, en cambio, desarrollan orientaciones para la acción atendiendo a los intereses individualistas, conflictivos y comunes de los participantes. Las redes, al articular estas lógicas tan heterogéneas, reflejan y procesan las crecientes interdependencias e independencias existentes en las sociedades diferenciadas.

¿Qué aporte pueden brindar las redes? ¿Qué funciones cumplen?

La coordinación por el mercado, la coordinación jerárquica de la sociedad por el Estado y la coordinación social mediante redes se complementan mutuamente, se superponen y pueden también bloquearse entre sí (Messner, 1997). El análisis de la coordinación social mediante redes desemboca en un *nuevo enfoque de la coordinación política*.

Los fenómenos intrínsecos de las redes son más que un enfoque diferente de una realidad social que en el fondo no ha cambiado. Con base en los estudios empíricos disponibles, Renate Mayntz, una científica social alemana, llega a la conclusión de que "la idea de una clara separación entre Estado y sociedad y la idea del Estado como el centro supremo de control societal" ya no pueden mantenerse en pie. La citada científica comprueba la existencia de cambios considerables en las estructuras inherentes a la

toma de decisiones, cambios que son síntomas de transformaciones en las estructuras profundas de la sociedad:

> En lugar de surgir por obra de una autoridad central, sea el gobierno o el poder legislativo, la política se va elaborando hoy día a lo largo de un proceso que incluye a numerosos actores, tanto públicos como privados (Mayntz, 1993:40).

De modo análogo a como sucede a nivel empresarial, el "conocimiento no codificado" *[tacit knowledge]* va cobrando importancia también en el proceso de formulación de políticas. La relevancia del conocimiento no codificado cambió la forma de los procesos de aprendizaje. El conocimiento no codificado no puede ser adquirido o comercializado en el mercado; el alcance del aprendizaje imitativo es limitado, pues no es capaz de recoger el conocimiento no codificado; los esfuerzos que despliega el Estado para fomentar, por ejemplo, los sistemas de innovación nacional con miras a desarrollar una política tecnológica efectiva, se relativizan ante la importancia que tiene el conocimiento tácito que está incorporado en las empresas o institutos de investigación, etcétera.

A la hora de detectar áreas problemáticas, de elaborar soluciones viables y adecuadas para aplicar políticas, las instituciones estatales dependen por consiguiente del conocimiento atesorado por los actores del área política correspondiente, conocimiento que en muchos casos no está codificado y es difícil de transferir. Como lo demuestran los estudios empíricos sobre las redes, tal cosa ocurre con la política de salud pública, la ambiental o la industrial (Kenis y Schneider, 1991; Meyer-Stamer, 1996). Las redes representan patrones organizativos que, gracias a la concentración y complementación del conocimiento de diferentes actores y sus procesos de aprendizaje compartidos, están en condiciones de transportar inclusive conocimientos no codificados con más eficacia que los mecanismos del mercado y los sistemas jerárquicos de toma de decisiones.

La colaboración entre actores y organizaciones reunidos en redes se puede explicar por lo tanto por el hecho de que los actores, separadamente, no cuentan con todos los recursos necesarios para llevar a cabo el resultado requerido, ya que éstos se hallan más bien repartidos entre distintos actores. La teoría de la dependencia de los recursos define precisamente esta situación como *interdependencia.* La estructura interorganizativa de la red tiende a reunir la diversidad de recursos importantes con el fin de obtener un resultado colectivo que no se puede alcanzar mediante el esfuerzo individual. Las redes son, por lo tanto, formas organizativas que han ido emergiendo en vista de las evidentes limitaciones que acusan la coordinación jerárquica y la coordinación política estadocéntrica a la hora de afrontar el problema de la complejidad ya mencionada y el consiguiente fenómeno de la interdependencia con su lógica de coordinación.

Las redes en las que cooperan organizaciones formalmente autónomas están por un lado en consonancia con la diferenciación, la *independencia* y la autonomía relativa de subsistemas y organizaciones, y renuncian en consecuencia a la pretensión de coordinar

desde "el centro" ("desde arriba") sistemas diferenciados en grado sumo. Por otro lado, se basan en la capacidad para la comunicación y la coordinación intersistémicas entre las organizaciones involucradas, y trabajan (procesan) por lo tanto las relaciones reales de interdependencia. En este sentido se puede percibir a las redes como "innovación social".

Los trabajos consagrados a las redes demuestran que en numerosas áreas de la política ha aumentado la *interdependencia* entre los actores privados y los públicos. Esta dinámica pone en entredicho la concepción clásica de que existen o bien asuntos privados que son responsabilidad exclusiva de los individuos, las organizaciones pertinentes o la empresas, o bien asuntos públicos cuya regulación está en manos del Estado (legitimado por el electorado como Estado de derecho). Parece ser que, aparte de los sectores en los que los actores privados atienden exclusivamente sus asuntos privados y las áreas en las que el Estado atiende con autonomía los asuntos públicos, se va extendiendo un área de intersecciones en la cual predomina una necesidad colectiva de coordinación que ni los actores privados ni los estatales son capaces de satisfacer solitariamente.

Un ejemplo: la política económica al servicio del desarrollo de la competitividad sistémica

La actividad económica, vista desde la perspectiva de la economía del *mainstream*, es el espacio donde la "lógica pura del mercado" y la orientación que guía los actos del *homo oeconomicus* desembocan en la eficiencia y la competitividad. Ahora bien, lo que aquí se sostiene es otra cosa: la competitividad a fines del siglo XX se basa en la "infiltración" de "lógicas sociales" en la actividad económica. El *homo oeconomicus* sumado a una confianza unilateral en la competencia destruye las bases de la competitividad sistémica (Eßer *et al.*, 1996; Messner, 1997). La economía de mercado depende, por lo tanto, de los recursos de la sociedad que ella misma es incapaz de producir por sí sola.

El concepto económico liberal no está a la altura de las nuevas demandas de la economía mundial; no lo está ni en Alemania ni en América Latina. Los países más competitivos no son aquellos que confían exclusivamente en la competencia entre empresas que operan aisladas entre sí y en un Estado que se limita a definir las reglas del juego y a supervisar, sino aquellos que además crean activamente ventajas competitivas y de localización. En el ámbito de la economía mundial, los países más eficientes resultan ser aquellos cuyas instituciones consiguen organizar procesos rápidos y efectivos de aprendizaje tecnológico y toma de decisiones, modelando la localización económica de acuerdo con los nuevos requerimientos.

A medida que los márgenes de maniobra a nivel macroeconómico se van estrechando en el marco de la economía mundial, las políticas encaminadas al diseño activo de localizaciones (políticas tecnológicas, de innovación, de capacitación, etc.) van adquiriendo una importancia cada vez mayor. La competitividad se basa no solamente en la

Cuadro 3

Determinantes de la competividad sistémica

Metanivel
Factores socioculturales
Actitudes valorativas
Patrón básico de organización
político-económica
Habilidad para formular estrategias
y políticas

Macronivel
Política presupuestal
Política monetaria
Política fiscal
Política de competitividad
Política comercial

La competitividad se crea mediante la interacción

Mesonivel
Política de infraestructura
Política educativa
Política tecnológica
Política industrial
Política ambiental
Política regional
Política de importaciones
Política de exportaciones

Micronivel
Competencia gerencial
Estrategias corporativas
Administración de innovación
Excelencia a través del ciclo de producción
(desarrollo, producción, mercado)
Integración a redes tecnológicas
Logística inter-firma
Interacción entre proveedores, productores y consumidores

Cuadro 4

Determinantes de la competividad sistémica

Metanivel
Aprendizaje y orientación del desempeño de los actores grupales
Salvaguarda de intereses y auto-organización frente a condiciones cambiantes
Organización social y capacidad de integración
Capacidad de interacción estratégica de los actores grupales

Macronivel
Parlamento
Gobierno nacional
Instituciones nacionales de
nivel gobierno
Banco central
Instituciones judiciales

Diálogo e intervínculos

Mesonivel
A nivel nacional y local:
Gobiernos
Asociaciones industriales,
sindicatos, organización de
consumidores y otras
organizaciones privadas
Instituciones R&D públicas y
privadas
Organizaciones de capacitación
técnica y otras

Micronivel
Productores
Servicios orientados a la producción
Empresas comercializadoras
Consumidores

eficiencia de las empresas, sino también en una pluralidad de empresas heterogéneas a nivel nacional y en el entorno empresarial específico (el nivel meso); la competitividad tiene un carácter sistémico. Los elementos básicos son: el diseño de la intraestructura física (sistemas de transporte, comunicación y energía), políticas de educación, investigación, tecnología e innovación, el desarrollo de infraestructuras específicamente sectoriales, así como el diseño activo de la política comercial (p. ej., normas de seguridad y protección ambiental). En el interior de los países cobra mayor relevancia la dimensión regional y comunal, ya que una cooperación estrecha entre administraciones regionales y municipales, centros de investigación y grupos de empresas locales, contribuye a mejorar notablemente la calidad de las localizaciones industriales. Una política económica nacional activa con miras a desarrollar estructuras económicas viables es por lo tanto posible y necesaria en el contexto de la economía mundial. La alternativa ante esta opción activa en términos de política económica es la de estrategias pasivas de ajuste (reducciones salariales, desmontaje de los sistemas de seguridad social, reducciones fiscales aceleradas).

En vista de que en numerosas áreas, las políticas locacionales resultan poco efectivas sin la participación activa de las empresas o de los sectores científico y sindical (p. ej. formación profesional, política de innovación), es preciso modificar los patrones tradicionales de coordinación del Estado (procesos de toma de decisiones desde arriba, enfoques basados en la planificación estatal). En materia de política locacional, el Estado actúa sobre todo como impulsor y moderador entre empresas, asociaciones empresariales, instituciones científicas e instancias intermediarias, todo ello con el objetivo de identificar a través del diálogo los puntos débiles, explorar campos de acción y elaborar visiones a mediano plazo que sirvan de guía para aplicar políticas estatales de localización e iniciativas privadas. Como las ventajas competitivas se basan con creciente insistencia en la tecnología, el conocimiento y en un acelerado flujo de información, la política locacional tiene que ser un proceso continuo encaminado a movilizar y perfeccionar los potenciales de eficiencia y creatividad en los niveles más diversos de la sociedad (p. ej. en empresas, instituciones públicas, escuelas, universidades). Estos múltiples desafíos institucionales, organizativos y sociales no son posibles de afrontar mediante la sola coordinación por las fuerzas del mercado. En el "espacio meso" prima la *coordinación mediante redes.*

El poderío de la República Federal de Alemania como localización económica se basó, en las décadas pasadas, en un diseño institucional específico (p. ej., el sistema dual de formación profesional, universidades eficientes, densas redes de instituciones tecnológicas, relaciones de cooperación entre empresas y sindicatos) y un entorno empresarial bien desarrollado en ramas industriales que han venido perdiendo importancia desde los años ochenta (p. ej., la industria del acero). Las nuevas tecnologías, el surgimiento de nuevas ramas industriales y de servicios (p. ej., multimedia, electrónica), los cambios que experimentan los patrones organizativos en las empresas y el anquilosamiento de las entidades públicas, todo ello obliga a poner en marcha vastos procesos de ajuste en la "dimensión meso" de la economía alemana. Continúan pendientes numerosas innovaciones y modernizaciones a nivel institucional (p. ej. en el sector público, en las universidades, centros educativos y de investigación científica, en las relaciones entre el Estado, el sector privado, el mundo científico y los sindicatos).

5. El Estado en la sociedad basada en redes. Exigencias institucionales y nuevo perfil de las funciones estatales

El Estado viene perdiendo su importancia como ente con competencia universal para la resolución de problemas. La crisis del "Estado planificador" de los años setenta y ochenta (en Europa Occidental y otras regiones del mundo, p. ej. en América Latina) consistió en la imposibilidad de atender, con los mecanismos tradicionales de intervención, las nuevas exigencias que plantea una sociedad diferenciada. Allí donde los estados no quisieron aceptar la pérdida de su autonomía absoluta en términos de coordinación e intentaron compensar la pérdida de márgenes de maniobra con la ampliación del sector público y la aplicación de instrumentos de coordinación sobrantes del antiguo concepto de coordinación social, emergieron estados omnipresentes y al mismo tiempo débiles, como ocurrió, por ejemplo, en numerosos países latinoamericanos. Las "respuestas" a la crisis del Estado planificador fueron los conceptos desreguladores de origen neoliberal que sin duda ayudaron a superar bloqueos estatales del desarrollo, pero a costa de acelerar los procesos sociales de fragmentación y desintegración.

En la era postestatista y postneoliberal cobran relevancia las funciones coordinadoras del Estado con vistas a integrar y "controlar" las redes políticas en el proceso de desarrollo del conjunto social sin anular básicamente su autonomía de acción. Los actores sociales que operan en las redes funcionan como instancias de control frente al Estado, devienen al mismo tiempo copartícipes del proceso de formulación de políticas, tienen que ser refrenados para impedir "egoísmos de red" y, al fin y al cabo, es a las instituciones estatales a las que les corresponde vigilar el proceso de desarrollo del conjunto social y limitar las fragmentaciones. El Estado pasa a ser un "gestor de interfases y de interdependencias", asumiendo:

- *funciones de coordinación, organización y moderación*, p. ej. para impulsar la solución conjunta de problemas con otros actores sociales;
- *funciones de intermediario* entre partes en conflicto, p. ej. para fortalecer la capacidad de organización autónoma de algunos subsectores sociales que corren peligro a causa de un bloqueo de intereses, o para ayudar a elaborar objetivos comunes y promover la aceptación de las políticas propuestas;

• *funciones de control,* p. ej. a raíz de la delegación de funciones públicas a instituciones no estatales cuyo éxito o fracaso sea necesario verificar;

• *funciones de iniciador y orientador,* p. ej. para imponer los intereses del futuro sobre los del presente o para "introducir" intereses propios de toda la sociedad en áreas de problemas surgidos en subsectores sociales (p. ej. en el sector empresarial) que tienden a guiarse de manera exclusivamente autorreferida por sus propios criterios de racionalidad (p. ej. crecimiento económico, lucro) sin percibir efectos externos (p. ej. problemas ecológicos); al Estado le incumbe, por lo tanto, la integración de las actividades de la red, que siempre son particularistas, a los procesos de desarrollo compatibles con los intereses de la sociedad en su conjunto (gestión de las interdependencias);

• *funciones correctivas,* p. ej. que fortalecen la capacidad de organización autónoma de los actores sociales débiles mediante el fomento financiero o institucional, para que éstos se vean en condiciones de crear potenciales de contrapeso y control.

En el seno de la sociedad de redes surge un patrón organizativo en el cual interactúan mecanismos (modificados) de coordinación estatal con los sistemas de coordinación horizontal autónoma. Este patrón organizativo puede servir para atender el fenómeno de las "autonomías divididas" y de la interdependencia de los actores sociales con respecto a los recursos de coordinación de otros actores. Scharpf lo define certeramente como "coordinación espontánea a la sombra de las jerarquías" *[self-coordination in the shadow of hierarchy]* (Scharpf, 1993b).

Otra función del Estado consiste en controlar con regulaciones y condiciones generales adecuadas las tendencias a la acumulación de poder que amenaza a la democracia y a la capacidad de acción de las organizaciones, subsistemas sociales y redes. Quiere decir que

> de la misma manera que antes fue preciso proteger a las instancias de la sociedad civil frente al poder estatal, ahora es también preciso proteger al Estado (cabría añadir: y a la sociedad - D. M.) del nuevo poder que empieza a emerger en el seno de la sociedad civil (Walzer, 1992a:44).

La coordinación social mediante redes no es un camino fácil para salir de la crisis de capacidad de coordinación política. La política se desenvuelve cada vez más conforme a un "un modelo multiniveles" (*sistemas de negociación*); la creación de cohererencia política, el manejo de *interdependencias y de los problemas transectoriales* originan difíciles problemas de *negociación y coordinación* (véase el cuadro 5). La sociedad basada en redes es por lo tanto un sistema dinámico a la par que frágil. El mercado, el Estado y las redes pueden complementarse en forma productiva y contribuir a mejorar la capacidad de la sociedad para el aprendizaje y la resolución de problemas, pero también pueden bloquearse debido al fracaso del Estado, del mercado o de la red en distintas manifestaciones. Lo cierto es que no hay soluciones fáciles para superar la "crisis de

CUADRO 5

DIMENSIONES DE PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS LATENTES EN REDES

Dimensiones de problemas	*Obstáculos latentes en redes*
1) Problema de números El número de actores involucrados en una red puede ser grande.	*1)* — Entre mayor es el número de actores, más alto es el riesgo de posiciones de veto que pueden bloquear una red.
2) Dimensiones temporales de las decisiones Las redes se enfrentan con el reto de establecer intereses de largo plazo contra intereses de corto plazo. Mecanismos: — evitar conflictos — cooperación — desarrollo de cohesión social	*2)* Estos mecanismos pueden contribuir a: — tendencias estructuralmente conservadoras, — tendencias hacia acuerdos sobre la base del "mínimo común denominador", y — conservadurismo colectivo.
3) Consolidación institucional — La consolidación institucional de las redes es una condición para su funcionamiento. Mecanismos: — estabilización de las relaciones cooperativas por el desarrollo de identidades comunes — conversión de "vínculos débiles" en "vínculos fuertes"	*3)* Estos mecanismos pueden desencadenar lo siguiente: — la función retardataria de la lógica de la concesión en las redes, — bloqueos cognoscitivos, sociales y políticos, — acción determinada por la trayectoria, — consolidación "interna", actitud "hostil" o "indiferente" frente al entorno de la red; tendencia a externar conscientemente los costos y a producir efectos no previstos.
4) Problemas de coordinación Las redes tienen la posibilidad, relevante en muchos campos de las políticas, de propiciar una coordinación horizontal entre un gran número de actores recíprocamente dependientes.	*4)* El problema de la coordinación es que: — es difícil llegar al óptimo de Kaldor y — se necesita un entendimiento común sobre el criterio de distribución de "pérdidas y ganancias" como condición para prevenir bloqueos de negociación ("desacuerdo interminable").

CUADRO 5

(continuación)

Dimensiones de problemas	*Obstáculos latentes en redes*
5) Dilemas de negociación El desarrollo de relaciones basadas en la confianza entre los actores de las redes es una condición para su funcionamiento.	*5)* El dilema es que las relaciones basadas en la confinza entre los actores son una condición para una coordinación exitosa, pero al mismo tiempo: — actores especialmente confiados pueden ser engañados con facilidad en el proceso de negociación, — los modelos de negociación orientada estrategicamente (p. ej. los que incluyen manipulación de la información) pueden ser exitosos en el corto plazo, pero socavan las relaciones basadas en la confianza y evitan que haya cualquier aproximación al óptimo de Kaldor.
6) Poder En las redes, los recursos de gobernancia y para solucionar problemas se distribuyen entre un gran número de actores. No hay centros de poder claramente identificables.	*6)* — En las redes pueden existir relaciones asimétricas entre actores que poseen recursos de diferente significación estratégica; — las redes no son ni "democráticas" ni "libres de jerarquías" *a priori*; — el "poder" en las redes y entre las redes y su entorno puede conducir a que los actores "no tengan que aprender". En esa constelación, la "inteligencia sistémica" de las redes está amenazada por la erosión.
7) Tensiones entre conflicto y cooperación La cooperación en las redes permite procesos de búsqueda y aprendizaje acumulativos y dirigidos a metas y de búsqueda y aprendizaje por parte de los actores involucrados.	*7)* Lo siguiente se aplica a las relaciones entre conflicto y cooperación: — como regla, en las redes existen tanto la cooperación como el conflicto; — la orientación hacia la armonía exagerada puede obstaculizar los esfuerzos encaminados a la innovación; — los conflictos son una fuerza potencialmente productiva; — la cooperación y el conflicto pueden operar en las redes como un "lazo y un solvente".

la política". Tenemos que aprender cómo complementar las tres formas de coordinación social (mercado, Estado, redes) y movilizar el potencial de las *policy networks*.

6. La lógica social del funcionamiento de las redes

La teoría de la organización distingue tres orientaciones para la acción de los actores:

• La *orientación hacia el canje y el regateo [bargaining]* describe la típica perspectiva egoísta del "individuo *Public Choice*", que se guía por el frío cálculo de los intereses individuales (Pareto Optimum).

• La *orientación hacia el enfrentamiento* implica que el provecho propio se mide según la ventaja obtenida a expensas de otros. Lo que importa no es obtener el máximo provecho, como en el caso de la orientación hacia el canje y el regateo, sino "derrotar" a otros actores y ampliar la ventaja propia frente a los demás (Kaldor Optimum).

• Una *orientación hacia la resolución de problemas* de los actores es una búsqueda del *provecho colectivo* que sea dable esperar.

La coordinación social mediante redes presupone la existencia de orientaciones para la acción y de "reglas del juego" que se encuentran más allá del paradigma del *homo oeconomicus*. Lo fundamental es el contenido sustancial de las reglas capaces de controlar la lógica del compromiso y la negociación en el interior de las redes, que se basa en una orientación hacia la resolución colectiva de problemas. Existen cuatro reglas centrales concernientes a las reglas:

• intercambio honesto / reparto equitativo de costos y beneficios (en lugar del Pareto Optimum),

• reciprocidad (en vez de la lógica pura del intercambio),

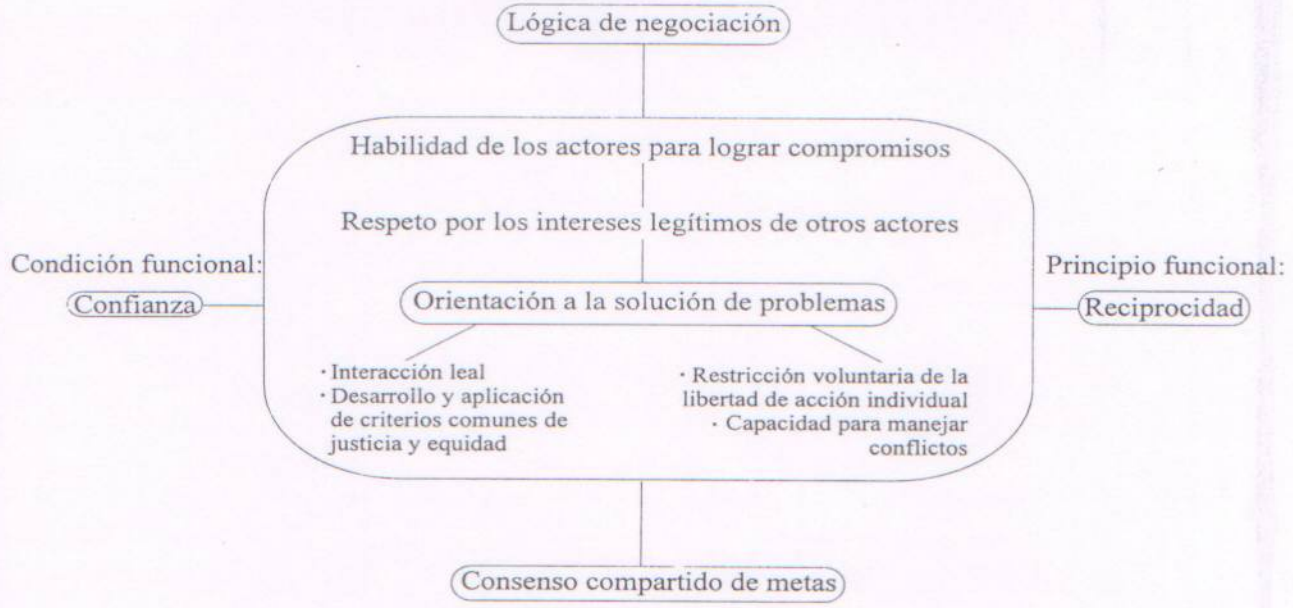
• limitación de la propia libertad de acción y orientación colectiva hacia la resolución de problemas (en lugar de "individualismo egoísta"),

• respeto a los intereses legítimos de otros actores (en vez del ejercicio unilateral del poder).

La lógica de la negociación en el interior de las redes presupone la presencia de actores dispuestos al compromiso, que respeten los legítimos intereses de los demás y se esfuercen por obtener soluciones conjuntas. La orientación a la solución de problemas apunta a un proceso colectivo de búsqueda y aprendizaje en pos de un sistema de objetivos viables. Si los actores dispuestos al compromiso están en situación de desarrollar una orientación colectiva hacia la resolución de problemas, es preciso hallar formas de compensación justa para distribuir con equidad los costos y beneficios inherentes a las decisiones a adoptar en cada caso. Este proceso de elaboración de reglas comunes de evaluación, reparto, equidad y limpieza es exigente en grado sumo. La implantación de principios del intercambio justo se basa en la capacidad de trabajar conflictos e implica

Cuadro 6

La lógica social del funcionamiento de las redes



CUADRO 7

EL PROBLEMA DE LA "JUSTICIA" EN UNA ECONOMÍA DE MERCADO EN DESARROLLO. UNA VISIÓN HEURÍSTICA

Fases	*Sociedades preindustrailes*	*Industrialización temprana*	*Fordismo*
Características			
Contexto de valores	Tradicional, basado en la comunidad y nociones particularistas de moralidad y justicia	Disolución de los contextos valoriativos tradicionales; desarrollo de nociones univerales de moralidad y justicia y disputas orientadas por la lucha de clases sobre su aplicación	Predominio de nociones universalistas de justicia; capitalismo restringido/concentración social entre capital y trabajo; disolución del ambiente de clase/ inicio de la individualización
Régimen económico	Economía local, sociedad agraria	Economía de mercado	Keynesianismo
Estructuras de poder y soberanía	Estructuras de poder paternalista-autoritario en los niveles local y más altos	Estado autoritario; fortalecimiento de la burguesía industrial; lucha de clases	Estado de bienestar; interrelaciones neocorporativas entre el Estado, las organizaciones empresariales y los sindicatos
Mecanismos e instrumentos para la creación de la justicia social	Sistemas de seguridad social basados en la familia	"Estado de bienestar vertical" (Bismark); sistemas de seguridad social basados en la familia; lucha de movimientos de trabajadores por justicia social; soluciones orientadas a la caridad	Transferencias de bienestar; negociación institucionalizada entre organizaciones empresariales y sindicatos; disolución de los sistemas de seguridad social basados en la familia
"Tipo de justicia"	Vía tradicional de impartición de "justicia", contextos valorativos relativamente estables	Impartición de "justicia" por la vía de la lucha entre clases sociales	Impartición de la "justicia" por la vía del Estado de bienestar
Patrones de organización y gobernancia	Patrones de organización y gobierno autoritarios-jerárquicos, predemocráticos	Patrones de organización y gobierno autoritarios-jerárquicos, predemocráticos y desarrollo de poderes contrarios (movimiento de los trabajadores)	Patrones de organización y gobierno democrático-mayoritarios, toma de decisiones jerárquica; arreglos neocorporativistas

CUADRO 7

(continuación)

Fases	*Neoliberalismo*	*"Sociedades de redes" policéntricas*
Características		
Contexto de valores	Estrechamiento de los principios universales hacia resultados de logro individual (justicia basada en el logro) además de la "justicia" del mercado; rechazo de la estructura de seguridad social colectiva; disolución de ambientes colectivos de valores	Conflicto social renovado sobre los principios de justicia en "esferas" sociales/redes; campo de tensión: principios de justicia universalistas *versus* principios de justicia "dentro de los límites de las redes"; inicio del conflicto sobre "justicia global"; continuación de la tendencia individualizadora acompañada por una significación creciente de las organizaciones de redes
Régimen económico	Economía de libre comercio y libre mercado	Competitividad sistémica
Estructuras de poder y soberanía	Erosión de gobernabilidad del Estado; dinámica inherente del mercado (mundial); pérdida de significación de los sindicatos	El Estado como agente moderador y de control; necesidad de elaborar y aplicar principios de justicia en redes y subsistemas sociales; asignación del mercado (mundial); privatización del poder (empresas globales)
Mecanismos e instrumentos para la creación de la justicia social	Logro individual del *homo oeconomicus*; subsidiaridad; asignación a través del mercado	Reestructuración del Estado de bienestar; significación creciente del "Tercer sector" y del nivel de compañía; mercado
"Tipo de justicia"	"Justicia" por la vía de la economía de mercado	"Justicia" impartida por la vía del Estado constitucional y complejos procesos de negociación en y entre asociaciones de la sociedad civil; empresas (*clusters*); *policy networks*
Patrones de organización y gobernancia	Patrones democrático-mayoritarios de organización y gobernancia; autoorganización social, gobernancia basada en el mercado	Pluralismo de formas de gobernancia: patrones de organización y gobernancia jerárquicos, gobernancia basada redes, mercado

que los actores estén dispuestos a limitar voluntariamente sus márgenes individuales de acción con tal de obtener un resultado conjunto. Una lógica de negociación que, conforme a este esquema, procure la orientación a la solución de problemas, es decir, que intente avanzar colectivamente hacia un sistema previsto de objetivos, se apoye en el principio de la "reciprocidad" y dependa para funcionar de la "confianza" existente entre los actores integrantes de la red. Una sociedad en la que impere una desconfianza generalizada y/o cuyos actores no compartan o sean incapaces de desarrollar convicciones de equidad no podrá agotar los potenciales de las redes para resolver problemas.

7. EL ESTADO DE LA TEORÍA DE LA COORDINACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE SOBRE LAS REDES

Al principio del presente artículo se identificaron tres complejos centrales que plantean problemas de coordinación: el de la complejidad, el de la merma del poder y el de la motivación. Al cabo del debate sobre las teorías de las redes es oportuno preguntarse cómo se han de evaluar estos problemas.

Con respecto a los problemas relacionados con la *complejidad* cabe comprobar que las organizaciones articuladas en redes pueden compensar y compensan algunos "vacíos funcionales de la política estatal" (Schmalz-Bruns, 1994:19) y de la coordinación jerárquica. Las redes están en condiciones de mejorar sensiblemente la identificación, el sondeo y el tratamiento de los problemas en la fase previa a las intervenciones políticas, así como la aplicación de las políticas correspondientes. En los casos cada vez más frecuentes en que los recursos relevantes para la coordinación social están repartidos entre distintos actores sociales, y existen por lo tanto interdependencias entre ellos, las redes constituyen una forma organizativa cuyo potencial para la resolución de problemas es superior al de los sistemas jerárquicos de toma de decisiones. El debate en torno a las redes ha revelado que la lógica operativa de la coordinación social de las mismas tiende precisamente a posibilitar la comunicación *inter*sistémica o *intero*rganizacional. Es cierto que los sistemas jerárquicos de coordinación y toma de decisiones son cada vez más impotentes para influir con autonomía en la dinámica de los subsistemas "recalcitrantes". Pero también es cierto que, dentro de las redes de colaboración política que suelen surgir de los recursos ajenos debido a la interdependencia entre los actores, puede ser factible articular la lógica de la interdependencia con la de la dependencia. En consecuencia, el problema de la complejidad, si bien no queda resuelto por la existencia de estructuras articuladas en redes, es más susceptible de resolverse que con el instrumental intervencionista, fruto del exagerado optimismo planificador de otros tiempos y de las teorías tradicionales del Estado, o con las estrategias neoliberales y neoconservadoras que están en debate desde finales de los años setenta en respuesta a la crisis del Estado.

La organización en redes de colaboración horizontal no es capaz de resolver el *problema de la merma del poder,* que en el fondo implica el peligro de "colonización del Estado" por parte de intereses particulares bien organizados, así como el claro predominio de unos pocos grupos de actores sociales. Sin embargo, en las estructuras basadas en redes surge lo que se podría denominar un "control sistémico". Los grupos de interés, por muy bien organizados que estén, dependen por lo general de los recursos de otros actores sociales, de modo que los fenómenos de poder absoluto son más bien la excepción que la regla. Precisamente en las sociedades en proceso de diferenciación interna, casi todos los actores experimentan una pérdida de autonomía; las "soberanías compartidas" son la regla; la excepción es la soberanía absoluta de un actor, de una organización o de una empresa frente a todos los demás. Esto no implica la existencia de "equilibrios del poder", pero abre en cambio márgenes de maniobra y plantea la necesidad de incorporar los correspondientes *checks and balances* en el tejido social para contrarrestar las tendencias a la merma de poder.

El *problema de la motivación* se puede describir en términos tales como tendencias a la individualización, a la pérdida de solidaridad y a la fragmentación social; la capacidad de coordinación social se ve limitada por la desintegración de las orientaciones colectivas y de las posiciones desde las cuales actúan los actores sociales. Helmut Dubiel (1994) sintetiza este problema en los términos siguientes:

> Aquello que en el pasado forjaba de modo casi espontáneo la solidaridad ciudadana se está disolviendo ahora en forma generalizada e incontenible. Por lo visto, el foco de esta anemia social reside en las instituciones de la sociedad de mercado y en la democracia liberal. Lo que pasa es que la estabilidad se nutría de un capital moral que no es capaz de generarse en el ámbito de las propias instituciones de dicha democracia

Como corolario del debate en torno a las redes políticas afirmamos lo siguiente: no cabe duda de que las tendencias a la individualización y a la desintegración de la fuerza cohesiva de los valores y orientaciones colectivos prosiguen su avance en las sociedades en vías de modernización. Esta "amoralización de las pautas de conducta bajo el signo de un individualismo liberal" (Schmalz-Bruns, 1994:23) marcha pareja con una creciente demanda de "orientaciones éticas para el ejercicio de responsabilidades por la ciudadanía" (Offe, 1985), como acertadamente lo señala Claus Offe justamente ante la pérdida que sufre el Estado en su autonomía para la acción, ante la erosión de las "fuerzas cohesivas" de la sociedad y ante la creciente capacidad de la sociedad para la organización autónoma. Si el Estado pierde autonomía para la acción en muchos sectores, cediendo la capacidad de coordinación social a aportaciones "desde abajo" por parte de los actores, si los individuos organizados en las redes requieren en muchos casos de discursos sobre la equidad para capacitarse en la resolución de problemas y pese a ello son cada vez menos capaces de desarrollar orientaciones y actividades colectivas, el

futuro de las "sociedades de redes" *[Network Societies]* será entonces sombrío. Habermas define esta situación como sigue:

> Ellos (para referirse a los actores de Occidente que proclaman "el fin de la historia" tras el colapso del socialismo) ciertamente se apresuran a reconocer la lógica sistémica de una economía regulada por los mercados y permanecen en guardia ante un avance excesivo de las burocracias estatales como vehículos del poder. Pero lo que no demuestran es un grado siquiera parecido de sensibilidad para un recurso que está de veras en peligro: la solidaridad social conservada dentro de estructuras legales y necesitada de regeneración (Habermas, 1992:12).

Es posible distinguir al menos una importante tendencia de signo contrario frente a las tendencias individualistas en las que se hace tanto hincapié: la existencia de redes cuyos participantes aportan o tienen que aportar contribuciones colectivas a la coordinación social, es decir, los propios "imperativos de la sociedad organizada en redes" pueden ayudar a elaborar orientaciones y competencias colectivas para la solución de problemas, así como a crear una conciencia de responsabilidad colectiva. Las discusiones que se observan en todos los países industrializados en torno a la crisis del "individualismo egoísta" (en contraste con un individualismo compatible con el bien público) así como la viva controversia sobre la "justicia", son síntomas de la necesidad que experimenta la sociedad de re-fundar los "recursos morales" (Honneth) de las sociedades complejas. En el acontecer político (cotidiano), este importante debate está (lamentablemente) a cargo casi exclusivo de los círculos (neo)conservadores de orientación mayormente regresiva.[7] La izquierda democrática hasta ahora prácticamente no encuentra acceso a este campo de discusión.

A continuación de estas reflexiones, la creciente importancia de las redes conduce a otra problemática más de la coordinación social. La constitución de redes de políticas *[policy networks]* permite racionalizar las redes "hacia el interior" y mejorar la capacidad para solucionar problemas en cada una de las áreas respectivas, pero entraña el peligro de la *desintegración de la sociedad en su conjunto* en el caso en que los subsistemas se independicen e imposibiliten los procesos de coordinación entre las redes. De imponerse tal tendencia surge el peligro de que unas redes poderosas y autorreferidas resuelvan sus problemas a costa de terceros o de la propia sociedad, marginando los intereses más débiles o más difíciles de organizar. En este punto sale nuevamente a relucir el problema de la interdependencia *versus* la dependencia, que las sociedades deben aprender a manejar.

La elaboración de estructuras inherentes en las "sociedades de redes" [*Network Societies]* ha demostrado que la capacidad de coordinación se manifiesta en una relación de transmisión social escalonada: el mercado, el Estado, la organización horizontal autó-

[7] Véase la corriente conservadora del debate acerca del comunitarismo.

noma dentro de las redes, así como el acoplamiento de la coordinación jerárquica con la coordinación en redes, se complementan dentro de moldes previamente elaborados. A la ley, el poder y el dinero como medios clásicos de coordinación, se les viene a sumar, con creciente importancia, el flujo de información y la capacidad de comunicación entre los distintos grupos de actores sociales y escenarios políticos. Este enfoque implica la necesidad de abandonar la idea de un *policy process* institucionalmente concentrado, homogeneizado y lineal. La identificación de problemas, el tratamiento de los mismos y el desarrollo de soluciones, así como la aplicación de políticas, se presentan como procesos escalonados que se basan en procesos interdependientes a varios niveles en la toma de decisiones y la resolución de problemas.

Las instituciones tradicionales de coordinación política (parlamento, administración pública) no se ven de modo alguno desplazados, sino más bien complementados por los procedimientos políticos elaborados. Las sociedades activas pueden hacerse realidad a través de la interacción de las actividades parlamentarias, de los esfuerzos de las instancias estatales por la solución de problemas (éstas modifican sus funciones para asumir tareas de coordinación, organización, moderación, promoción y corrección en lugar de la coordinación central "desde arriba") y mediante el diseño de la sociedad en forma de redes. En el contexto de este pluralismo en materia de organización y coordinación se van fortaleciendo los mecanismos de control recíproco y de cooperación; en estas circunstancias es posible destacar los intereses a largo plazo de la colectividad, defendiéndolos con mayor eficacia frente a los intereses a corto plazo y particulares.

Schmalz-Bruns refiere que la capacidad de coordinación social y de resolución de problemas en el seno de las sociedades depende en un grado cada vez mayor de su capacidad para la "reflexión social y el reajuste permanentes" (Schmalz-Bruns, 1994:29). El hecho de que este sistema escalonado de coordinación social se base no sólo en las estructuras institucionales correspondientes, sino también en el citado "capital normativo" de una sociedad, quedó en claro en el curso de la discusión sobre la lógica social de las redes. Las redes no generan *a priori* un alto grado de inteligencia colectiva. Son fuertes las exigencias que recaen sobre las sociedades obligadas a encarar el desafío que representa complementar la coordinación social a través del mercado y del Estado con diversas formas de coordinación horizontal autónoma y de organización en redes para fortalecer p. ej. la competitividad sistémica de sus economías desarrollando un eficiente espacio meso. Tales exigencias recaen sobre el diseño institucional del Estado, del sector privado y de las organizaciones sociales.

Las economías de mercado, para reproducirse, requieren de recursos sociales y orientaciones para la acción que el mercado no puede generar por sí mismo, llegando en ocasiones a socavarlos. La dinámica del mercado promueve la competencia innovadora, la creatividad y la responsabilidad autónoma, pero también el egoísmo y la erosión de la solidaridad social. La lógica social del funcionamiento de las redes se basa en la reciprocidad, la confianza mutua, la capacidad de pacto de los actores y la restricción voluntaria

CUADRO 8

LAS TRES FORMAS DE COORDINACIÓN SOCIAL

	Mercado	*Estado*	*Redes*
Tipo de coordinación	Coordinación descentralizada	Coordinación jerárquica	Coordinación horizontal autónoma
Principios de la coordinación	Dinero/legislación	Legislación/poder/dinero	Comunicación/negociación/cooperación
Limitaciones de la coordinación	Fracaso del mercado: • competencia imprfecta • invalidez del principio de exclusión • consumo no concurrente • bienes carentes de precio (p. ej. ambiente) • el mercado no genera equidad distributiva	Fracaso del Estado: • burocratización • problema informacional • problema de complejidad • "coloniaje" del Estado • globalización —limitados alcances del Estado nacional	Fracaso de la red: • bloqueo de los procesos decisorios por el desarrollo de posiciones que capacitan para el veto • conservación de estructuras, conservadurismo colectivo • bloqueo funcional y cognoscitivo • campo de tensión: desintegración-relaciones demasiado densas • peligro de bloqueo de negociaciones en la búsqueda de soluciones; problemas para definir los criterios distributivos (justicia) • doble problemática de externalización: *a)* externalización de costos hacia el entorno de la red *b)* efectos no intencionales debidos a una excesiva orientación hacia adentro por parte de los actores de la red

de su libertad de acción, todo ello en medio de unas relaciones en tensión permanente cuyo equilibrio es preciso buscar una y otra vez. Una cosa parece clara: el tipo ideal del egoísta *homo oeconomicus* que fue erigido prácticamente en paradigma para la acción en los años ochenta, en el apogeo de la hegemonía neoliberal, no está a la altura de las exigencias de una *Network Society*. Lo que hay que cuidar, modernizar y perfeccionar no sólo son las estructuras y organizaciones institucionales, sino además los sistemas de valores y las orientaciones para la acción que rigen en una sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Atkinson, M. M. y W. D. Coleman, 1989, "Strong States and Weak States. Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, vol. 19, núm. 1.

Bentham, J., 1960, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Oxford University Press, Oxford.

Brennan, G. y J. M. Buchanan, 1993, *Die Begründung von Regeln*, Universitätsverlag, Tubinga.

Brodkin, E. Z., 1987, *Towards a Structural Theory of Action*, Columbia University Press, Nueva York.

Buchanan, J. M. y R. D. Tallison (comps.), 1972, *Theory of Public Choice*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

Cao-Garcia, R. J., 1983, *Explorations Toward an Economic Theory of Political Systems*, Chayes, Londres.

CEPAL, 1990, *Transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago de Chile.

Coleman, J. S., 1990, *Foundations of Social Theory*, Oxford University Press, Oxford.

Dahrendorf, R., 1992, *Der moderne soziale Konflikt*, DVA, Stuttgart.

Dubiel, H., 1994, "Moderne Gesellschaften", *Die Zeit*, 1 de marzo.

Dyke, C., 1981, *Philosophy of Economics*, Prentice Hall, Nueva York.

Ehrenberg, R. G. y R. S. Smith, 1982, *Modern Labour Economics. Theory and Public Policy*, Glenview.

Elias, N., 1969, *Über den Prozeß der Zivilisation*, 2 vols., Suhrkamp, Frankfurt.

Elias, N., 1987, *Die Gesellschaft der Individuen*, Suhrkamp, Frankfurt.

Elster, J., 1986, "The Market and the Forum", en J. Elster y A. Hylland (comps.), *Foundation of Social Choice Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.

Elster, J., 1991, "The Possibility of Rational Politics", en D. Held (comp.), *Political Theory Today*, Oxford University Press, Oxford.

Eßer, K., W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer, 1993, *International Competitiveness in Latin America and East Asia*, Frank Cass, Londres.

Eßer, K., W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer, 1996, *Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development*, Frank Cass, Londres.

Etzioni, A., 1968, *Die aktive Gesellschaft*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt.

Etzioni, A., 1988, *The Moral Dimension. Towards a New Economic*, Free Press, Nueva York.

Frey, S. B., 1994, "Moral and Institutional Constraints", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, núm. 150.

Habermas, J., 1992, *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt.

Hanf, K., 1982, "The Implementation of Regulatory Policy. Enforcement as Bargaining", *European Journal of Political Research*, núm. 10.

Heclo, H., 1978, "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (comp.), *The New American Political System*, AEI Press, Washington.

Héritier, A. (comp.), 1993, *Policy-Analyse*, Westdeutscher Verlag, Opladen.

Honneth, A., 1993, "Kommunitarismus", en A. Honneth (comp.), *Kommunitarismus*, Campus Verlag, Frankfurt.

Jordan, A. G. y J. Richardson, 1983, "Overcrowded Policy-making. Some British and European Reflections", *Journal of Theoretical Politics*, núm. 2.

Kenis, P. y V. Schneider, 1991, "Policy Networks and Policy Analysis", en B. Marin y R. Mayntz (comps.), *Policy Networks*, Campus-Verlag, Frankfurt.

Kirsch, G., 1993, *Neue Politische Ökonomie*, Werner-Verlag, Düsseldorf.

Krueger, A. O., 1973, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Society*, núm. 3.

Laumann, E. O. y D. Knoke, 1987, *The Organizational State*, University of Wisconsin Press, Madison.

Lechner, N., 1997, "Las tres formas de coordinación", *Revista de la CEPAL*, núm. 61.

Levi, M., 1988, *Of Rule and Revenue*, University of California Press, Berkeley.

Luhmann, N., 1984, *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt.

Luhmann, N., 1997, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt.

March, J. G. y J. P. Olsen, 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Free Press, Nueva York.

Marin, B. (comp.), 1990, *Generalized Poitical Exchange,* Campus-Verlag, Frankfurt.

Marin, B. y R. Mayntz (comps.), 1991, *Policy Networks,* Campus-Verlag, Frankfurt.

Marwell, G. y R. F. Ames, 1991, "Economists Free Ride, Does Anyone Else?", *Journal of Public Economics,* núm. 15.

Mayntz, R., 1993, "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen", en A. Héritier (comp.), *Policy-Analyse,* Westdeutscher Verlag, Opladen.

Messner, D., 1997, *The Network Society,* Frank Cass, Londres.

Messner, D., 1998, *Die Zukunft von Staat und Politik in der Weltgesellschaft,* Dietz Verlag, Bonn.

Messner, D. y F. Nuscheler, 1996, *Weltkonferenzen und Weltberichte,* Dietz Verlag, Bonn.

Meyer-Stamer, J., 1996, *Technologie und industrielle Wettbewerbsfähigkeit: Allgemeine Überlegungen und Erfahrungen aus Brasilien,* Weltforum Verlag, Colonia.

Nozick, R., 1974, *Anarchy, State, and Utopia,* Nueva York.

Offe, C., 1985, "Die Utopie der Null-Option. Modernität und Modernisierung als politische Gütekriterien", en J. Berger (comp.), *Soziale Welt,* Göttingen.

Offe, C., 1987, "Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskusssion", en Th. Ellwein *et al.* (comps.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft,* Nomos, Baden-Baden.

Pappi, F. U. (comp.), 1987, *Methoden der Netzwerkanalyse,* Platenbourg, Munich.

Pappi, F. U., 1993, "Policy Netze", en A. Héritier (comp.), *Policy Analyse,* Westdeutscher Verlag, Opladen.

Perrow, Ch., 1989, "Eine Gesellschaft von Organisationen", *Journal für Sozialforschung,* vol. 28, núm. 1.

Rawls, J., 1971, *A Theory of Justice,* Oxford University Press, Oxford.

Rawls, J., 1993, *Political Liberalism,* Columbia University Press, Nueva York.

Ritter, E. H., 1979, "Der kooperative Staat", *Archiv des öffentlichen Rechts,* núm. 104.

Scharpf, F. W., 1991a, "Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices", en R. Czada y A. Windhoff-Héritier (comps.), *Political Choice,* Campus-Verlag, Frankfurt.

Scharpf, F. W., 1991b, "Games Real Actors Could Play. The Challenge of Complexity", *Journal of Theoretical Politics,* núm. 3.

Scharpf, F., 1992, "Zur Theorie von Verhandlungssystemen" en A. Benz (comp.), *Horizontale Politikverüpfelchtung,* Campus, Frankfurt.

Scharpf, F. W., 1993a, "Games in Hierarchies and Networks", en F. W. Scharpf (comp.), *Games in Hierarchies and Networks,* Campus-Verlag, Frankfurt.

Scharpf, F. W., 1993b, "Coordination in Hierarchies and Networks", en F. W. Scharpf (comp.), *Games in Hierarchies and Networks,* Campus-Verlag, Frankfurt.

Schmalz-Bruns, R., 1994, "Zivile Gesellschaft und reflexive Demokratie", *Neue soziale Bewegungen,* núm. 1.

Sen, A., 1981, *Poverty and Famines,* Oxford University Press, Oxford.

Simon, H. A., 1991,"Organizations and Markets", *Journal of Economic Perspectives,* núm. 5.

Smith, C. S., 1987, "Networks of Influence", en M. Bulmer (comp.), *Social Science Research and Government,* Cambridge University Press, Cambridge.

Walzer, M., 1992a, *Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie,* Rotbuch Verlag, Berlín.

Walzer, M., 1992b, *Sphären der Gerechtigkeit,* Suhrkamp Verlag, Frankfurt.

Walzer, M., 1993, "Die Kommunitaristische Kritik an Liberalismus", en A. Honneth (comp.), *Kommunitarismus,* Campus-Verlag, Frankfurt.

Williamson, O. E. y W. G. Ouchi, 1981, "The Markets and Hierarchies and Visible Hand Perspectives", en A. H. v. Ven y W. F. Joyce (comps.), *Perspectives on Organization Design and Behavior,* Nueva York.

World Bank, 1993, *The East Asian Miracle,* Washington.

World Bank, 1997, *World Development Report 1997,* Washington.