



## DE LA DIFÍCIL RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD. PROBLEMAS DE COORDINACIÓN, CONTROL Y RACIONALIDAD SOCIAL

*René Millán Valenzuela\**

*El artículo aborda la complejidad de las relaciones entre Estado y sociedad, a partir de cinco ejes temáticos: los efectos conceptuales de la crisis; los déficit de los procesos de modernización; la complejidad de la estructura social; la pérdida de centralidad del Estado, y los síndromes de riesgo de las sociedades contemporáneas. El autor sostiene que existe una nueva manera de experimentar social y subjetivamente el tiempo, lo que se expresa no sólo en la imposibilidad de construir un vínculo racional, pleno y coherente entre presente y futuro, sino también en la arritmia de los procesos económicos, políticos y propiamente sociales. Esa característica se empalma a una marcada diferenciación que en el plano societal corresponde a una diversificación y fragmentación de asociaciones. Todos estos elementos, tiempo, diferenciación, arritmia, dificultad de cálculo, déficit de consenso, colocan al Estado en una situación en la que su papel de coordinador general se complejiza y dificulta enormemente, particularmente si se atiende a lógicas efectivamente racionales.*

*The complex relationship of State and society is discussed in reference to five areas: conceptual effects of the crisis; deficits in the modernizing processes; complexity of the social structure; loss of the State's centrality; and contemporary societies's risk syndromes. The author believes there is a new way of socially and subjectively experiencing time, expressed not only in the impossibility of creating a rational, full, and coherent link between present and future, but also in the arrhythmia of economic, political, and specifically social processes. This is combined with a marked differentiation, which in the societal level appears as diversified and fragmented associations. Time, differentiation, arrhythmia, difficult calculation, consensus deficit: all these elements put the State in a situation in which its role as general coordinator becomes enormously complex and difficult, specially according to actual rational logic systems.*

**S**ociológicamente, el dato más relevante de las relaciones entre Estado y sociedad es que éstas se han vuelto extremadamente difi-

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y coordinador del área de teoría social y del seminario de tesis "Modernidad social y cultural", de la Maestría de Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-sede México.

ciles y complejas. Complejas práctica y teóricamente. Esa calidad no se refiere a la obviedad de la “complicación” de las relaciones, sino a procesos profundos que están vinculados tanto a alteraciones en las formas de coordinación social como a modificaciones en los esquemas de integración. Por ello, resaltar tal complejidad es hoy un punto medular para entender las vicisitudes del pensamiento sociopolítico contemporáneo.

Múltiples y variados pueden ser los hilos a partir de los cuales se puede intentar reconstruir este escenario de complejidad. Sin embargo, todo intento debe ser prudente para no atribuir con excesiva rapidez niveles de coherencia entre los procesos que tal escenario plantea y adelantar respuestas de signo negativo o positivo. En todo caso, para los motivos de esta reflexión importan sobre todo los “signos” de la dificultad para procesar racional y ordenadamente las relaciones que nos ocupan. Al indicar esas dificultades, mi intención es —como una primera advertencia— la de aquel que abre un mapa y muestra algunas rutas; solamente algunas. Me valgo —como segunda precaución— de una *cartografía* elaborada con el referente de las sociedades plenamente modernas u occidentales, pese a lo cual, no excluyo —y que cada quien tome sus precauciones— que varios de esos procesos estén ya presentes o se estén iniciando en otras sociedades, particularmente las latinoamericanas.

Sin establecer una relación de causalidad, hay por lo menos cinco asuntos en torno a los cuales puede reconstruirse el escenario de complejidad que caracteriza las relaciones entre Estado y sociedad: 1) los efectos conceptuales de la crisis y la dimensión del tiempo; 2) los déficit en los procesos de la modernización; 3) la complejidad de la estructura social; 4) la pérdida de centralidad del Estado y los problemas de coordinación, y 5) los síndromes de riesgo. Para concluir estos puntos será necesaria una última consideración.

### **Los efectos conceptuales de la crisis y la dimensión del tiempo**

La profunda crisis de los años setenta y los procesos consiguientes arrojaron una descentralización conceptual de varias categorías clave. Ante el sólido esquema de categorías que *coherente y armónica-*

*mente* captaban las contradicciones de las sociedades industriales y otras de menor desarrollo, se levantó un escenario caracterizado por enormes desajustes en los planos productivos, una creciente expansión simultánea del intervencionismo estatal y su ineficiencia, así como un marcado desorden en las relaciones entre los agentes sociales y los niveles institucionales. Frente a este escenario, se levantó pronto otro —paradigmáticamente distinto— caracterizado por un largo ciclo de ajustes económicos, constricciones de la intervención estatal, amplitud de los procesos de globalización —económica y comunicativa—, y por una edición de reglas nuevas entre los agentes con diversos costos de aprendizaje y asimilación.

En el marco de estos dos escenarios, varios fueron los aspectos implicados: uno primero fue la comprobación de que el cambio no era lineal y de sus incalculables efectos disgregatorios. La categoría desarrollo se convirtió rápidamente en un referente residual al no ser capaz de sostenerse como un horizonte de agregación social para la articulación de consensos y diseño de políticas, pero el quiebre del sentido lineal del cambio se expresó también en otras dos dimensiones: por una parte, introdujo práctica e intelectualmente, mayor incertidumbre en los medios de control y vinculación de un momento social a otro, incertidumbre que no fue, ni es, una característica del paso entre los dos escenarios: se ha instalado como una calidad del tiempo social moderno; y por otra, profundizó las arritmias de los distintos procesos —económicos, políticos, distributivos, culturales, ideológicos— que más o menos confluían para dar un mínimo de coherencia y coordinación mediante estrategias de gobierno, voluntades políticas o los llamados proyectos nacionales. Hoy en día se ha vuelto extremadamente difícil, si no es que imposible, construir plataformas únicas de agregación social y definir objetivos de largo término.<sup>1</sup> La dificultad se expresa tanto en el plano político-administrativo como estrictamente ideológico.

<sup>1</sup> Para la relación entre la nueva condición de la política y el tiempo, véase el ensayo de N. Lechner (1994). De este artículo he tomado la idea de mapa. Agradezco al profesor Lechner los comentarios que hizo a una primera versión de este trabajo. Por lo demás es preciso aclarar que no asumimos que el tiempo antes era lineal y hoy no lo es. Al indicar la pérdida del sentido lineal señalamos, sobre todo, un quiebre en el “mapa cognitivo”, en la manera de representar el tiempo. Asumo, en cambio, que la multiplicación diferenciada de las experiencias sociales del tiempo sí se ha incrementado.

Pero este cuadro desarticulante no produjo un resultado calculado. La paradoja reside en que no obstante la evidente y marcada sintomatología crítica de las sociedades contemporáneas occidentales, ninguna de ellas presenta un síndrome de crisis del sistema en el sentido fuerte y preciso (Rusconi, 1985). La noción paradigmática de crisis —valga la redundancia— está en crisis. Las citas históricas no se cumplieron. Se ha revelado, en cambio, la creciente inestabilidad e ingobernabilidad de las sociedades contemporáneas como una de sus condiciones endógenas. Como resultado de ese rasgo, ellas se orientan permanentemente a la búsqueda, tan urgente como infructuosa, de mecanismos de estabilización.<sup>2</sup> En esas condiciones las sociedades han adquirido un carácter drásticamente contingente,<sup>3</sup> por lo que el cálculo social se reduce a extensiones temporales cada vez más breves y a círculos de interacción social acotados.

La relación entre pérdida del sentido lineal del tiempo, inestabilidad y caída del paradigma de la crisis, puso de manifiesto los complejos y paradójicos mecanismos de sostenimiento de los sistemas sociales, de una parte, de la otra, introdujo una serie de dimensiones en tensión. En primer lugar, una noción temporal que privilegia el presente sobre el futuro, al menos en una dimensión histórica: el cambio radical se ha vaciado de contenido. Sin duda, la caída del Muro de Berlín ha abonado terreno en esa dirección y generado lo que Bobbio ha llamado la soledad de la democracia, indicando con ello la enorme responsabilidad que pesa sobre sus hombros en la conducción de las convivencias sociales.

El vaciamiento orienta la energía social hacia el interior de las sociedades de forma paradójica. El movimiento céntrico en apariencia da —en el eje continuidad-ruptura— mayor estabilidad, pero simultáneamente, altera y complica cada vez más el vínculo entre expectativas y orden. En términos temporales y políticos las exigencias sociales no pueden sino dirigirse a un mismo modelo social que se

---

<sup>2</sup> Según entiendo, es en esta dimensión problemática donde radican algunos de los "éxitos" de la Comisión Trilateral. Véase Crozier, M., Huntington, S. y Joji Watanuki (1975).

<sup>3</sup> Entiendo contingencia en el sentido sociológico: incremento de la posibilidad de que la experiencia no ocurra en el modo esperado. La contingencia dificulta el cálculo social pero también introduce una mayor necesidad de construcción de sentido. Véase Luhmann (1973).

presenta ahora como resultado de un proceso contingente, pero sin alternativa. Para enfrentar tal situación las sociedades requieren de adecuaciones institucionales con prontitud tal que no se ajustan a la temporalidad de los procesos de decisión, administrativos o democráticos; a la dinámica de actores y de subsistemas (económico, cultural, jurídico, etcétera), con lo que se incrementa el riesgo de que las sociedades se bloqueen (Luhmann, 1978; Crozier, 1970). El desfase hace más urgente el vínculo entre decisión y diálogo, pero simultáneamente dificulta y tensa esa relación.

Pero la nueva experiencia del tiempo tiene otras manifestaciones. Los procesos de globalización estructuran escalas temporales que sobrepasan a los agentes (Lechner, 1994). En la relación mundo-colonia, por ejemplo, la unidad actor-tiempo se disuelve y se hace más compleja. Pero de forma simultánea, el tiempo se reproduce también en escalas a la mano bajo el soporte de interacciones cotidianas en diversos planos —existenciales, laborales, políticos, etcétera. Asistimos, en efecto, a una multiplicidad de tiempos sociales y subjetivos (Gurvitch, 1988), cuya presencia nos introduce en una especie de “abundancia temporal”. La paradoja es que, ante el creciente grado de diferenciación social, el tiempo se vuelve un recurso escaso en los niveles institucional-organizativos que están sometidos a procesos firmes de racionalidad (Luhmann, 1988), como el Estado mismo. El sentido de escasez se hace sentir sobre todo en la relación entre actores y decisiones públicas. En su doble condición de abundancia y escasez, el tiempo se constituye como un factor determinante en la racionalidad de los acuerdos (Rusconi, 1985).

Ante la complejidad de este cuadro general, no es difícil advertir que el recorte tradicional de las categorías como clase, conflicto, consenso y legitimidad no alcanza a aprehender con suficiente solidez el esqueleto y dinámica de las sociedades modernas, y se enfrenta a un inusitado mapa que parece haber perdido sus coordenadas estructurales y subjetivo-consensuales. En efecto, uno de los resultados más inquietantes de las transformaciones ocurridas es que han alterado las redes conceptuales y prácticas entre cambio y estabilidad, entre presente y futuro, pero también entre consenso y conflicto.

## Los resultados inesperados y contradictorios de los procesos de modernización

Los resultados ambigüos de los procesos efectivos de modernización representan otro dato significativo en la relación que nos ocupa. Las concepciones en los esquemas de modernización, no sólo establecieron rutas fijas para todas las sociedades,<sup>4</sup> sino que además fincaron tres supuestos: 1) dicotomías categoriales de corte diacrónico —comunidad-sociedad, tradición-modernidad, etcétera—; 2) explicación del cambio mediante el privilegio analítico de factores particulares —progreso económico o tecnológico, difusión de modelos culturales o de consumo modernos, participación, etcétera—, y 3) homegeneidad en los puntos de partida y arribo, no obstante la diversidad de sociedades.

Estos supuestos tuvieron influencia tanto en los análisis como en el diseño de políticas con vocación modernizante; sin embargo, los procesos efectivos están lejos de ajustarse a ellos. Hoy en día resulta absolutamente inoperante pensar en términos de rutas fijas, dicotomías, factores únicos y destinos preestablecidos. Pero aun cuando la modernización ha sido lograda sus resultados no se ajustan por completo al cálculo de origen: muestran resultados sorprendentes.

Los itinerarios atribuidos al proceso general de modernización por las teorías funcionalistas, sostenían que a la modernización económica debería seguir la modernización política y luego la modernización sociocultural. Este esquema fincó como pivotes la dimensión económica y política, y asumió de hecho la dimensión social como un factor residual o como un resultado secundario de la modernización (Barbano, 1985). Contrariamente a lo esperado, esa “residualidad social” muestra hoy un dinamismo que no puede ser considerado una deducción de los otros aspectos modernizantes, ya que introduce sus propias condiciones, prioridades y ritmos.

---

<sup>4</sup> El conocido esquema de Rostow estableció, por ejemplo, varios estadios: sociedad tradicional, condiciones de despegue, madurez, consumo de masas, como itinerarios obligados del proceso de modernización. Véase Rostow (1962). Dentro de las concepciones dominantes incluyo también los conocidos trabajos de Hoselitz, Parsons-Smelser y Almond, los cuales aunque con instrumentos más refinados que Rostow mantienen similitudes analíticas.

No son pocas las evidencias que indican el desajuste en el movimiento permanente de las tres dimensiones y una exigencia de coordinación sobre la base de una marcada diferenciación de expectativas y lógicas de operación. Hoy por hoy, hay enormes zonas opacas en los vínculos y repercusiones entre esas dimensiones. En la medida en que sus relaciones no pueden ser determinadas, aparecen cada vez más como indeterminables, y actualmente, por ejemplo, se tiene menos certeza sobre los hilos que anudan la relación entre intervención estatal y democracia, pero también en aquellos que suturan democracia y mercado.

La modernización política tiene sus propias complejidades. En aquellas sociedades donde la democracia se ha recientemente inaugurado se fatiga para salir de la fase de transición e instalarse plenamente, como una rutina cotidiana, en la fase de consolidación (O'Donnell, 1992). En donde la modernización política ha tenido un cierto nivel de afirmación o se encuentra consolidada, el cuadro es igualmente inquietante. No obstante sus indiscutibles virtudes como forma de gobierno, distribución de poder y cultura social, al mantener un carácter extenso la democracia se plantea a sí misma problemas de funcionamiento: transita por mecanismos paradójicos. Indico sólo algunos.

a) En la medida en que la democracia da legitimidad casi a cualquier interés, tiene efectos importantes en su expresión y organización. Permite, por ejemplo, una multiplicación de intereses que surgen de fuentes muy diversas y que requieren formas de organización muy distintas. Es también proclive a la formación de sistemas culturales de interés, en tanto que están ligados a la constitución de derechos —el derecho a la vida, del feto, de la tercera edad, de las ballenas— y a la reafirmación de identidades.

De esa forma, el sistema de representación social de intereses descansa sobre múltiples estructuras y organizaciones, y abarca una dimensión tal de ámbitos —sociales, políticos, existenciales, psicológicos, identidad— que favorecen la adscripción múltiple de membresías. Éstas representan de hecho sistemas de acción donde se despliegan variedad de intereses. Hoy los sujetos —individuales y colectivos— son cada vez más pluriinteresados. No existen intereses fijos, definidos de una vez y para siempre (Berger, 1983).

Esa movilidad introduce un delicado juego de incertidumbres entre la dinámica de agregación abierta y diversificada de intereses, y la necesaria estabilización de los mismos que el sistema requiere para su procesamiento (Pizzorno, 1993). La situación vuelve altamente inestable a las sociedades, dificultando su gobernabilidad y coordinación. En contraste, la fragmentación de intereses vuelve imposible un cuestionamiento global del sistema.

b) En el centro de extendidas democracias es posible advertir una crisis de participación no sólo en los tres sentidos generalmente reconocidos: apatía, manipulación y falta de eficacia (Bobbio, 1989), sino en términos de la caída de intensidad. Precisamente porque dada la pluralidad de sedes y motivos, se eleva el costo marginal del empeño. Los individuos modernos están pluriconvocados —a defender el salario, el koala, el vecindario, el cuerpo y el orgasmo.

La gente cambia sus expectativas sobre la política: se desencanta, pierde afición. La llamada desafección política tiene varios efectos: propicia la desidentificación con los objetivos políticos y vuelve lábil la identificación partidaria. La fragilidad del vínculo ciudadanía-partido-objetivo político moviliza extremadamente las preferencias electorales, con lo que se reduce el tiempo necesario para dar coherencia, desde la administración, a la formulación de programas y políticas públicas (Paramio, 1993). Los consensos no se estructuran, o cada vez menos, en la temporalidad de las proyecciones gubernativas.

c) Los partidos, solos u organizados en “sistema”, no alcanzan a procesar la situación que se deriva de los dos puntos anteriores. De hecho, dada la complejidad de temas, de los procesos de decisión y negociaciones, los institutos políticos —incluyo aquí el Congreso— presentan permanentemente un problema de comunicación social de cara a la población. La creciente especificidad que adquiere la esfera pública profesional de la política rompe el vínculo con la comunicación cotidiana —o la restituye bajo mecanismos poco reflexivos. La política se distancia y para operar se tecnifica (Zolo, 1992).

La posibilidad de restitución del vínculo mediante la constitución de la esfera y opinión pública, pasa por procesos contrastantes: los intentos de introducir comunicaciones racionales no siempre cristalizan, y cuando lo hacen, no siempre concuerdan con los altos niveles de selectividad en la formación de temas públicos.



En el ámbito de la modernización sociocultural, el panorama es igualmente contrastante. No obstante la formación de una cultura basada en la posibilidad de elegir, de corte individualista y secularizado, su alcance no parece tener la extensión proclamada. Junto a orientaciones y pautas de convivencia marcadamente seculares y normativamente conducidas, se presentan también fenómenos de búsqueda de ámbitos de sentido, de reconstrucción de espacios comunitarios o societales con un variado control sobre sus cargas religiosas.

La incertidumbre cultural y existencial por la pérdida de los marcos de referencia no es ni remotamente un fenómeno marginal. La modernidad está atravesada por un doble movimiento: de una parte, produce una especie de *excedencia cultural* (Rositi, 1981), debido a la cantidad de discursos, símbolos, estilos, culturas, que conviven y se generan, y de la otra, ese mismo sobrante vuelve precario cualquier universo simbólico. No existe uno capaz de orientar totalmente al individuo en la complejidad social y cultural. Ese doble movimiento tiene también varias expresiones: la formación de identidades abiertas, reflexivas pero también la constitución de identidades fundamentalistas de varios signos, como una respuesta a la contingencia cultural y a las exigencias de sentido. Dada la cantidad de planos que este cuadro toca y cruza —religioso, étnico, político, identitario— resulta imposible procesarlo y ordenarlo desde la vía administrativa, y su conflictualidad es sólo medianamente regulada desde el Estado.

### **Complejidad de la estructura social**

Este punto puede ser abordado a partir de dos aspectos: *a*) los efectos de agregación social en el marco de una sociedad altamente diferenciada,<sup>5</sup> y *b*) la pérdida de concentración del conflicto.

*a*) Detrás de las rápidas e incorrectas identificaciones entre diferenciación, fragmentación y segmentación social que es posible encontrar en abundantes análisis, está el problema del Estado que

---

<sup>5</sup> Uso aquí el término "altamente diferenciada" para distinguir una dimensión más societal y cultural de la diferenciación social, precisamente porque esta última indica procesos de orden sistémico, como veremos más adelante.

guarda la integración social o los cimientos de la colectividad contemporánea. Para nuestros fines es conveniente asumir el problema a partir de la relación entre la condición de una sociedad altamente diferenciada y los procesos asociativos.<sup>6</sup>

El alto nivel de diferenciación de las sociedades contemporáneas, no se reduce a la especialización de roles profesionales o a la creciente distinción de ámbitos —familia y Estado, etcétera. Supone sobre todo la co-presencia de mundos culturales y simbólicos distintos —campo-ciudad; local-nacional— cuyos límites no son de carácter territorial o físico; y una pluralidad de roles que se desenvuelven en sistemas de acción distintos —la cantina, la familia, el partido. Lo que la diferenciación comprueba es la escasa coherencia y continuidad entre mundos, pero también entre roles, no obstante sus puntos de intersección.

Al alargarse la diversificación de grupos e intereses, así como los sistemas de acción, se intensifica la necesidad de asociarse. De esa forma, se incrementa tanto el número de asociaciones en sí, como aquellas a las que pertenece un mismo individuo. La adscripción multivariada, sin embargo, no se realiza en un “sistema” de colectividades de manera que se tenga continuidad en los parámetros de pertenencia. Estar hoy “asociado” a un partido, para usar un ejemplo moderno, no supone asociarse a determinados colectivos —ideológicos, estéticos, laborales, sindicales, etcétera.

Esta situación diluye los marcos de pertenencia-identificación por dos razones: porque exige al individuo una administración del tiempo en un contexto en que el costo marginal de cada participación se eleva, y porque se dificulta la construcción de ejes de coherencia, en términos cognitivos o prácticos. De hecho, “el alto número y variedad de asociaciones vuelve mínima la posibilidad de que los fines que se persiguen, los intereses que se representan y las necesidades que se busca cubrir, sean del todo coherentes entre sí, o con aquellos que surgen del rol primario del individuo (en el que finca su identidad social)... Esa multiplicidad de fines, intereses y necesidades, vuelve casi imposible establecer un orden de preferencias fijas

---

<sup>6</sup> Para el análisis de esa relación sigo de cerca a Gallino (1981). Por asociación él entiende: cualquier tipo de colectividad constituida sobre la base de decisiones más o menos voluntarias, con intereses comunes o complementarios. Claramente, esta definición comprende la noción de organización.

a partir del cual el individuo pueda orientar sus elecciones” (Gallino, 1981:31).

La paradoja del panorama asociativo moderno es que mientras más crecen las asociaciones, se impulsan también los fenómenos de disociación y disgregación. La propia intervención del Estado, lejos de cancelar ese efecto paradójico en términos positivos, lo reproduce e incrementa —como puede comprobarse en el exceso de reglamentación y discrecionalidad simultánea. El número creciente de asociaciones induce niveles altos de conflicto, debido a que éstas compiten por los mismos individuos o introducen exigencias de “doblamiento” de éste para configurar órbitas de interés o atención (Gallino, 1981). Y sin embargo, es sólo mediante esa multiplicación que puede funcionar una sociedad diferenciada y asegurar ciertos niveles de asociación, siempre sobre la base de que la atención es un recurso escaso (Luhmann, 1978).

La dificultad para construir una escala de preferencias estable, la propensión a identificaciones lábiles y la multiplicación de referencias, así como el contexto paradójico en que esas variables se presentan, tienen por lo menos tres impactos importantes. En principio, un ordenamiento coherente y una representación cabal de los intereses se imposibilita porque no es factible determinar una ubicación fija de su fuente, y en consecuencia, el “ambiente” donde se desenvuelven los actores individuales y colectivos se vuelve extremadamente contingente. De hecho, es cada vez más difícil establecer cálculos sociales a partir de la mera interdependencia o la estricta interacción entre ellos. La formulación y actuación de planos de mediano y largo plazo es prácticamente imposible (Gallino, 1981).

En conjunto, este escenario advierte también la imposibilidad de construir a partir de una asociación, institución o colectivo —e incluyo aquí al Estado— un marco referencial tal que le permita al individuo significar o desempeñarse en todos los aspectos de la vida. O para usar la metáfora de inicio: en una sociedad altamente diferenciada, no hay —ni puede haber— asociación capaz de elaborar un “mapa” que reconstruya el entero orden social. Los individuos y asociaciones pueden orientarse sólo con “mapas de mediano rango”, pero también sólo gracias a ello.

b) Una sociedad diferenciada, descentraliza el conflicto. En ella no hay una centralidad conflictiva capaz de alterar simultáneamen-

te, en una sola dirección, al sistema social en su conjunto. El conflicto se extiende a lo largo y ancho del tejido social y en casi todas las líneas que vinculan y disocian al Estado con la sociedad. El conflicto se particulariza y fragmenta. Esa condición se acompaña en parte de una especie de "explosión de subjetividades" que impulsan una diversidad de modos de ordenar fines, intereses y necesidades. Y a partir de ahí, adquiere modalidades novedosas, al menos en el sentido de que no pueden reducirse a los llamados "intereses objetivos derivados de la producción". Indico algunos.

1. La forma y estilo de algunos conflictos sociales tienden cada vez más a depender de la modalidad de vinculación de los grupos con los aparatos institucionales de regulación: particularmente con el sistema político-administrativo.

2. Otros obedecen a lógicas de reapropiación de la producción de recursos simbólicos y culturales, buscando nuevas formas de vinculación entre instituciones y vida cotidiana, de muy diverso signo.<sup>7</sup>

3. Otros más, obedecen a lógicas de desdoblamiento de intereses ya representados en el sistema político, pero demandantes de una nueva representación individual, cultural, lingüística, sexual.

4. Existe también un amplio espectro de conflictos que se derivan de demandas de integración o construcción de ciudadanías. La extensión de estos conflictos conlleva, no pocas veces, un cuestionamiento de los fundamentos y delimitaciones de los derechos: por ejemplo, en la relación inmigrante-ciudadanía-cobertura social. Con ello, se cuestionan los fundamentos de ingreso a la solidaridad social —nacimiento, ciudadanía, pago de impuestos.

5. El conflicto ecológico es particularmente importante. En una línea este conflicto avanza, en forma particularizada, mediante un principio general: la descentralización del hombre del Universo. Tal descentralización ocurre mediante una extensión de la noción de derecho: hoy las plantas tienen los suyos. En otra línea, el problema ecológico pone, como ningún otro, una demanda general, fuerte y pesada, de racionalización al sistema social en su conjunto.

Estas modalidades del conflicto, en la medida en que sobreponen y articulan varios planos, imposibilitan su clasificación axiológica en términos estrictamente políticos o doctrinarios. Es decir, no es posi-

---

<sup>7</sup> Las dos primeras modalidades de conflicto han sido tomadas de Melucci (1986).

ble referirse a ellos, ni procesarlos, mediante esquemas del tipo izquierda-derecha, conservador-progresista. Ciertamente, esas dicotomías facilitaban un ordenamiento rápido de los consensos porque éstos eran en gran medida “previos” al objeto de referencia. Eran deducciones de “mapas cognitivos” plenamente afirmados en el terreno de la administración intelectual del conflicto. Permitían consensos de más largo plazo, pero imposibilitaban una perspectiva “técnica” de los factores que están en la base de la conflictualidad.

En una sociedad menos ideologizada, los consensos se presentan en forma temática, forma que sin duda da mayor volatilidad social y temporal a los consensos. Permite también un reconocimiento mayor de la simultaneidad temática, lo que a su vez, dificulta la formación de agregaciones consensuales. Sin embargo, es central para una sociedad diferenciada, porque sólo a través de ella se pueden ordenar y momentáneamente estabilizar consensos. Generalmente, el ordenamiento ocurre mediante la presentación en términos binarios de los asuntos públicos —si o no al Tratado de Libre Comercio; si o no bajo tales condiciones, etcétera. El ordenamiento es aquí un momento del procesamiento del conflicto, no su sustitución (Luhmann, 1979).

A este volátil cuadro, se añade otro elemento. Si bien la particularización del conflicto “congela” la posibilidad de cuestionar globalmente al sistema, plantea —contrariamente— enormes dificultades para la generación de consenso. Éste se hace particular, se negocia de vez en vez, en un complicado juego de amenazas, chantajes, intercambios, con soluciones flexibles o cerradas (Rusconi, 1984).

En síntesis, detrás de la complejidad de la estructura social está un quebrantamiento de la relación entre interés y colocación social, fenómenos simultáneos de agregación y disgregación, dificultad de elaborar y actuar planos de largo término y construir escalas de preferencias estables, simultaneidad conflictiva, y una marcada explosión de diversidades, todo lo cual vuelve problemática la formación de consensos y la determinación de objetivos. La complejidad de la estructura social crea enormes conflictos en las relaciones entre Estado y sociedad. Hoy los sistemas sociales y en particular el subsistema político-administrativo se reproduce en un constante déficit de legitimidad que, sin embargo, no se traduce en un síndrome fuerte de crisis. O si se quiere ésa es permanente.

## **Pérdida de centralidad del Estado y el problema de coordinación**

La cuestión de la pérdida de centralidad estatal no se refiere a si el Estado es o no un agente o estructura política de primer orden; se refiere al problema de coordinación que se presenta dado el modo de integración de los distintos sistemas —económico, político, jurídico, educativo, etcétera. Las sociedades modernas son sociedades altamente diferenciadas no sólo en el plano societal sino sobre todo en términos sistémicos. Sistémicamente tienen una forma específica de diferenciación social: son sociedades funcionalmente diferenciadas. Están *integradas* mediante la constitución de sistemas parciales, cada uno de los cuales se orienta al cumplimiento de determinadas funciones.<sup>8</sup>

Este último punto es medular para entender la complejidad de las sociedades modernas. Dado el alto grado de especialización funcional, son sociedades sin centro. No parecen contar con un sistema —económico, político, administrativo, jurídico— o con una estructura —partido, Estado— capaz de regular enteramente las relaciones intrasistémicas y sociales. En otros términos: es cada vez más difícil —y al límite improbable— la posibilidad —común en las sociedades poco diferenciadas— de ordenar coherentemente las funciones de cada sistema parcial en atención a una lógica general de la sociedad y a un vértice constituido para darle dirección a tal lógica. Y esta imposibilidad parece persistir independiente de que el vértice sea entendido como Estado, voluntad política o proyecto nacional.

Detrás de la idea de una sociedad sin centro, está la dificultad para conformar una instancia general de coordinación social. Ciertamente, los Estados y gobiernos mediante políticas y estrategias tratan de jerarquizar funciones para producir efectos vinculantes y coherentes entre los sistemas —por ejemplo, entre economía y política. Sin embargo, esas políticas de racionalización se enfrentan, o en

---

<sup>8</sup> La función está en la referencia a un problema de la sociedad. "La diferenciación de un sistema parcial para cada función significa que para este sistema (y sólo para éste) tal función goza de prioridad ante las demás funciones. Sólo en este sentido se puede hablar de un primado funcional" (Luhmann y De Georgi 1993). El primado funcional supone que, por ejemplo, para el sistema político el éxito político es más importante que todo lo demás: para él una economía que tenga éxito es importante sobre todo como condición de éxitos políticos.

tal caso se mueven, entre proyecciones temporales extremadamente cortas —por ejemplo ciclos electorales— y un delicado equilibrio entre influencia y autonomía del código operativo de cada sistema —por ejemplo, es preciso no bloquear la iniciativa económica.

Esta pérdida de capacidad coordinadora no obedece estructuralmente a una condición inmanente de ineficacia administrativa o política; obedece, sobre todo, a los modos de “integración” sistémica de las sociedades modernas. Estas sociedades se integran, paradójicamente, manteniendo altos niveles de desintegración debido a su aguda diferenciación funcional. Este particular modo de integración plantea agudos problemas de unidad y de unificación de perspectivas para la sociedad o el sistema social todo.

El concepto clásico de integración se ha usado para indicar estados efectivos, condicionantes o expectativas de unidad. En términos seculares, la invocación ha ido desde la política —ella unifica fines— hasta el Estado —es condición para la paz o la comunidad. En una sociedad altamente diferenciada, la integración no se ajusta a esas perspectivas, aunque al mismo tiempo la vuelve más urgente. En otros términos: el sistema social en conjunto no alcanza a predeterminar una jerarquía de funciones con efectos vinculantes homogéneos y coherentes para todos los sistemas parciales. Esto significa que es prácticamente imposible establecer algún punto firme desde el cual el “todo”, se le llame sociedad o sistema social, pueda ser racionalmente observado o conducido (Luhmann y De Georgi, 1992).

Actualmente, es cada vez más difícil mantener firmes las expectativas sobre las potencialidades del Estado para lograr una meta como la anterior. Como ha indicado Habermas: “Después que el Estado se ha diferenciado como uno entre muchos sistemas funcionales [...] no puede ser considerado como la instancia central de control, en la cual la sociedad en su conjunto sintetiza su capacidad de autoorganización” (Habermas, 1987: 361). En tales condiciones, la política no tiene tampoco el rango de centralidad que le es atribuido en diversas posiciones, sobre todo latinoamericanas: “La política se ha vuelto efectivamente un asunto de un sistema parcial funcionalmente diferenciado; y ése, de frente a los otros sistemas parciales, no puede disponer de esa medida de autonomía necesaria para un control central; es decir, para un autoinfluxo que procede de la sociedad como totalidad y retorna a ella” (*ibid.*). El mismo sistema político no puede

ser percibido sólo como un mero medio de solución a los problemas de control y coordinación social; de hecho, se ha instituido también como una fuente específica que profundiza dichos problemas (Habermas, 1985:362), como bien saben algunas teorías de la gobernabilidad (Donolo y Fichera, 1981).

### **Síndromes de la complejidad y la contingencia social**

En conjunto, el cuadro que hemos esquemáticamente esbozado revela varios ordenes de líneas conflictivas, y hasta riesgosas, que ciñen en forma apremiante las relaciones entre Estado y sociedad. Esos elementos se ubican en su dimensión efectiva si se considera en serio, y no de manera dicotómica, tanto la imperiosa necesidad de un sólido gobierno político —democrático— como las deficiencias estructurales de todo gobierno de ese género, en un contexto de complejidad, de déficit de coordinación social y dificultades de cálculo. Brevemente, los órdenes son los siguientes:

1) El síndrome de la ingobernabilidad. No insistiré aquí en los conocidos aspectos sobre el desfase entre el crecimiento de demandas y capacidades del sistema político-administrativo, ni sobre el correlativo problema de si la solución está en la reducción de demandas o en el fortalecimiento político del gobierno —más democracia— (Donolo y Fichera, 1981). Interesa destacar otros aspectos, conexos pero distintos.

La ingobernabilidad es también un fenómeno —una posibilidad— referido a la imperiosa necesidad de coordinar los tiempos intrasistémicos con la complejidad de su *entorno*. El problema se presenta cuando el poder político no logra transmitir, de un momento a otro, una situación de elección, es decir, de decisión. El punto es particularmente delicado porque la democracia es un régimen que maximiza las posibilidades de acción, pero, justo por eso, requiere de un uso técnico del poder político para referirse a un sistema altamente diversificado (Scamuzzi, 1982) y abundante de perspectivas subjetivas. El riesgo se abre cuando en la relación técnica-decisión se pierde el carácter vinculante de las decisiones políticas (Zolo, 1992). En otros términos: dado el alto grado de contingencia social y falta de coordinación sistémica, las estructuras de deci-



sión se encuentran permanentemente en tensión entre la formación de decisiones racionales y garantías de continuidad de la capacidad de decisión. En esos términos el problema es cómo continuar decidiendo, pero sin introducir al sistema en lógicas decisionistas.

En una situación donde el recurso técnico permite un procesamiento político dada una multitud de referencias de interés, la tentación de despolitizar la demanda tiende a ser tan frecuente como la formación de situaciones percibidas como "saturación del sistema". De esa forma, las sociedades complejas se mueven delicadamente entre enormes exigencias de selección para resolver la simultaneidad —todo se pide al mismo tiempo— y mantener una apertura del poder político al ámbito más amplio posible de alternativas entre las cuales elegir. Es decir, sólo soportando institucionalmente un alto grado de contingencia, la selectividad como recurso privilegiado no induce a una reducción drástica de la complejidad social y política (Luhmann, 1979).

2) El síndrome de la deslegitimación. En las sociedades funcionalmente diferenciadas, se agudizan los problemas de legitimidad entendidos como un estatuto ético, o bien, como desfase entre voluntad discursiva y decisión pública (Habermas, 1973). Sin embargo, dada la diferenciación social y el problema de coordinación de tiempos y articulación de consensos que se plantea, los sistemas modernos requieren que la legitimidad no se conforme sólo en ese parámetro. Dado los altísimos déficit de legitimación con que las sociedades contemporáneas funcionan, tienden cada vez más a constituirse como sistemas legítimos en tanto que son capaces de suponer la aceptación de sus decisiones, al menos en mínimo grado. La legitimidad descansa hoy en gran medida en la disponibilidad de individuos y agentes sociales para adaptarse a los procedimientos (Scamuzzi, 1982).

En este sentido, la condición positiva del derecho es central para que éste se establezca como un factor de regulación del sistema y entre las expectativas y los tiempos de aquél. De esa forma se puede relativamente garantizar que la legitimidad sea cada vez más una función, sólo vinculada al sistema político. Sin embargo, la dificultad en este procedimiento de legitimación se debe a que enfrenta al menos dos obstáculos: aun en contextos donde se presenta una excelente socialización del carácter positivo del derecho, la norma no alcanza a cubrir esa función regulativa y, de hecho, su papel es tan

urgente como incompleto. Pero además, la especificidad del *trabajo político* y las exigencias de convocatoria que conlleva, obstruyen o introducen *ruido* en el aislamiento del ámbito político como sistema. Todo en medio de una creciente dificultad para generar consensos argumentativamente fincados.

En tales condiciones, los sistemas sociales están en permanente riesgo de usar la fuerza como reducción de contingencias, en detrimento de un uso social del poder. Si se entiende el poder —como lo hace Luhmann— como un medio de comunicación que estructura alternativas, se entenderá que un sistema está mayoritariamente en riesgo si no logra volver recíprocas las expectativas y definir un cuadro de alternativas jerarquizadas. Además de la función relacional del poder así entendido, los sistemas sociales cuentan con el derecho para lograr tal fin (Scamuzzi, 1982). Sin embargo, la eficacia de éste depende de su capacidad para traducir en un adecuado nivel institucional la complejidad social. Y esa traducción ocurre en grado limitado.

### **Consideración final: de paradojas y dilemas**

La complejidad de las relaciones entre Estado y sociedad se expresa contundentemente en varias dimensiones. Es cada vez menos plausible la posibilidad de construir un eje de agregación temporal tanto en la dimensión presente-futuro como en la relación tiempo social-cotidianidad; o bien en el tiempo interno de los distintos subsistemas. El marcado desfase de tiempos erosiona las bases de un cálculo de largo alcance. Al combinarse esa erosión con la multiplicidad y movilidad de referencias de agregación e interacción social, y al expandirse los circuitos de acción, se afecta también la posibilidad para construir un orden de jerarquías y preferencias suficientemente estable para orientarse.

Con todo ello se debilitan los mapas cognitivos y se dificulta la construcción de fines de largo término (Lechner, 1994). De hecho se quiebra la noción misma de mapa. Hoy por hoy, dada la creciente diferenciación sistémica y social, “el mapa” no puede ser considerado como instrumento para colocar cognitivamente, al individuo o a los Estados, respecto de la totalidad del espacio de referencia, como si éste tuviera límites fijos.

No es posible en un contexto de complejidad traducir *totalidad del espacio* como sociedad o mundo. Ciertamente, el quiebre de la noción física de mapa, no cancela la necesidad de construir mapas cognitivos para la orientación e, incluso, la determinación de fines. La cuestión es que la paradoja, entre necesidad e imposibilidad, requiere de nuevos referentes para su solución. El problema está en cómo se resuelve el imperativo práctico de la orientación en un contexto de contingencia y donde no es posible fijar límites fijos.

La idea de mapa es hoy inconcebible socialmente sin la idea de horizonte. El horizonte, como decía Schutz, delimita un espacio a la mano, sin fijar límites: uno puede dar un paso hacia adelante y abrir un horizonte nuevo. La orientación es, en efecto, un problema de perspectiva. Bajo la idea de horizonte es entendible, en su sentido fuerte, la importancia de la identidad. Ésta es un recurso privilegiado para recortar horizontes y definir por tanto líneas de agregación y selección: determina orientaciones. El problema está en cómo sostener una identidad social abierta y racional, sin que se produzcan tentaciones de reducción drástica de la contingencia.

La solución del problema no es fácil. La racionalización pone excesivas exigencias en el nivel de coherencia del sistema y a ella misma. Incluso cuando de racionalización comunicativa se trata (Habermas), no es tampoco fácil determinar si la comunicación o el diálogo son capaces de soportar al sistema en su conjunto y a su complejidad. En cualquier caso, es claro que la complejidad social altera, en parámetros inusitados, las líneas de continuidad entre coordinación, control y racionalidad social. Ello sin duda puede expresarse también en el delicado y difícil acoplamiento entre democracia y eficiencia. La cuestión central es que todos esos factores son simultáneamente tan necesarios y urgentes como precarios. Y ésta es su paradoja.

Uno de los principales dilemas que las paradojas del tiempo, de la erosión de los mapas, y de la coordinación social introducen es el de la potencialidad de la política. Ella misma se considera —particularmente en América Latina— como el espacio de lo común, y de ahí la clave maestra para la solución de las paradojas que la complejidad induce. Pero en realidad, la política tiene las suyas: no es difícil constatar su declive, su pérdida de centralidad, y al mismo tiempo, advertir una permanente sobrecarga de expectativas en sus resultados. De la misma manera, se comprueba —con asombros di-

ferenciados— su creciente tecnificación y, simultáneamente, se le sigue considerando como el recurso privilegiado en la organización del orden y de la vida social, según conocidas concepciones aristotélicas. Pero la principal paradoja es que la política no sólo une, también divide: su función de agregación depende cada vez más de la calidad del diálogo, de la posibilidad de estructurar efectivas comunicaciones, es decir, depende, de zonas y dimensiones no políticas.

Pero no sólo eso. La política opera mejor hoy en la construcción de acuerdos y consensos de breve plazo que en la definición de objetivos de largo término. Y en ello se subordina a la complejidad: es justamente la no anticipación de los objetivos y su movilidad, lo que puede permitir la orientación social con alto grado de reflexión.

Pero las paradojas tienen otras dimensiones. La complejidad en las relaciones entre Estado y sociedad puede resultar analíticamente incómoda porque, paradójicamente, introduce un ordenamiento conceptual en el que la dicotomía Estado-sociedad no representa un eje central. No pocos ven en ello un cambio políticamente peligroso. El riesgo está en que la disolución de ese eje se combina con una pérdida de identificación entre política y comunidad. Pero la cuestión es también un problema de grados de nostalgia: la complejidad no aniquila la política, ni lo común ni lo comunitario, simplemente lo descentra, pero lo vuelve al mismo tiempo disponible.

Por lo demás, hay una cantidad de problemas —administrativos, políticos, culturales, identitarios, asociativos— que no pueden ser captados a partir de la dicotomía Estado-sociedad, pese al tono “analíticamente” activo de la misma. En particular, los problemas de control, coordinación y racionalidad requieren de otro espectro conceptual y de tratamientos distintos. Sin embargo, es claro que el dato no es suficiente para que los problemas dejen de procesarse, política e intelectualmente, en el marco de las cada vez más difíciles relaciones entre Estado y sociedad. Y ello es sólo otra paradoja de la complejidad de esas relaciones.

*Ciudad de México, febrero de 1995.*



## BIBLIOGRAFÍA

- BARBANO, F. (1985). *La sociologia in Italia*, Giappichelli, Turín.
- BERGER, S. (1983). "Introduzione", en Berger (a cura), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa Occidentale*, Bologna: Il Mulino.
- BOBBIO, N. (1989). "La crisis de participación", en *Nexos*, No. 137.
- CROZIER, M. (1970). *La sociedad bloqueada*, Argentina: Amorrortu.
- y HUNTINGTON, S. y WATANUKI, J. (1975). *The crisis of democracy. Report of the governability of democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York: New York University Press.
- DONOLO, C., FICHERA, F. (1982). *Il Governo debole*, Bari: De Donato.
- GALLINO, L. (1981). "Gli effetti dissociativi dei processi associativi nelle società altamente differenziate", en varios autores, *La società industriale metropolitana*, Milán: Franco Angeli.
- GURVITCH, G. (1988). "La molteplicità dei tempi sociali", en Tabboni (a cura), *Tempo e società*, Milán: Franco Angeli.
- HABERMAS, J. (1973). "Introduzione: la difficile mediazione tra teoria e prassi", en *Prassi politica e teoria critica della società*, Bologna: Il Mulino.
- (1987). *Il discorso filosofico della modernità*, Bari: Laterza.
- LECHNER, N. (1994). "La reconstrucción de los mapas políticos", mimeografiado.
- LUHMANN, N. (1973). "Il senso como concetto fondamentale della sociologia", en HABERMAS, J. y LUHMANN, N., *Teoria della società o tecnologia sociale*, Milán: Etas Libri.
- (1978). *Stato di diritto e sistema sociale*, Nápoles: Laterza.
- (1979). *Potere e complessità sociale*, Milán: Laterza.
- (1988). "Il tempo scorso e il carattere vincolante della scadenza", en Tabboni (a cura) *Tempo e società*, Milán: Franco Angeli.
- y DE GEORGI, R. (1993). *Teoría de la sociedad*, México: Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- MELUCCI, A. (1986). "Movimenti come messaggi", en CAPECCHI, BIMBI (a cura), *Strutture e strategie della vita quotidiana*, Milán: Franco Angeli.
- O'DONNELL, G. (1992). "Transitions, continuities and paradoxes", en MAIN-

- WARING, O'DONNELL y VALENZUELA (eds.), *Issues in democratic consolidation. The new south american democracies in comparative perspective*, Indiana: University of Notre Dame Press.
- PARAMIO, L. (1993). "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo", mimeografiado.
- PIZZORNO, A. (1993). *Le radici della politica assoluta*, Milán: Feltrinelli.
- ROSITI, F. (1981). "Eccedenza culturale e controllo sociale", en varios autores, *La società industriale metropolitana*, Milán: Franco Angeli.
- ROSTOW, G. (1962). *Gli stati dello sviluppo economico*, Turín: Einaudi.
- RUSCONI, G. (1985). *Scambio, minaccia, decisione*, Bologna: Il Mulino.
- (1985). "Problemas de teoría política", en *Cuadernos de teoría política*, No. 2, México: IIS-UNAM.
- SCAMUZZI, S. (1982). "Luhmann: i rischi del potere nella società avanzate", en BOVERO (a cura), *Ricerche politiche*, Milán: Il Saggiatore.
- ZOLO, D. (1992). *Il principato democratico*, Milán: Feltrinelli.