

LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA PARA GOBERNAR UNA SOCIEDAD COMPLEJA

Por CARMEN INNERARITY Y DANIEL INNERARITY

SUMARIO

1. LA ARQUITECTURA POLICÉNTRICA DE LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS.—2. LAS NUEVAS TAREAS DE LA POLÍTICA.—3. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR.—4. EL APRENDIZAJE DE LA COOPERACIÓN.—5. EL ESTADO SUPERVISOR.—BIBLIOGRAFÍA.

Se eligen los gobiernos, no los pueblos. Esta evidencia no resulta tan clara en la práctica, pues con frecuencia se gobierna lamentando tener enfrente un destinatario tan poco comprensible con la dificultad de la tarea. Bertolt Brecht parodió esta circunstancia en la figura de un gobierno que, decepcionado por el pueblo que le había tocado en suerte, deliberaba sobre la posibilidad de disolverlo y elegir uno nuevo. La deformación inevitable de quien tiene poder es considerar que debe cumplir su misión *a pesar* de la sociedad que tiene delante. La sociedad vendría a ser un huésped no invitado, un extraño incómodo, ajeno a las responsabilidades que lleva consigo el gobierno. Lo que irrita al poder es la pereza de los gobernados, la complejidad de la sociedad, su escasa docilidad a los imperativos de la planificación, su caprichosa imprevisibilidad y, en el peor de los casos, una sospechosa proclividad a organizarse por sí misma.

En esta caricatura, lo menos irreal es el hecho de que hay un fuerte contraste entre la complejidad de nuestras sociedades y las simplificaciones que se imponen en el ámbito de la teoría y de la acción política. Si de algo está necesitada la política es de una mayor tematización de la complejidad en que se ve obligada a actuar en el momento presente. No tiene nada de extraño que los gobiernos simples suelen practicar una política autoritaria, ni que terminen teniéndose que rendir ante los problemas de gobernabilidad o la autonomía de los diversos ámbitos de la sociedad. Pero la falta de modestia ante los límites de su competencia es algo que caracteriza a la política en su conjunto. A nadie se le oculta que el Estado moderno se ve enfrentado a decisiones que, en su actual configuración, no puede ni resolver ni disolver. Por

eso es previsible que la política, en su forma actual, fracasará ante la ingobernabilidad de la sociedad del conocimiento.

La pérdida de seguridad y orden más allá del tiempo y de los cambios no solamente afecta al fallido experimento del socialismo; también las sociedades liberales pueden ser víctimas de su éxito, sin replantearse su propia situación, reprimiendo la propia perplejidad mediante la ostentación de sus resultados. Toda la sociedad está entregada más que nunca a su propia contingencia, una vez que las prácticas sociales o las formas de gobierno no están protegidas plácidamente por la tradición ni tuteladas por una autoridad indiscutible. Precisamente la función de la política consiste en gestionar esta contingencia, agudizada ahora por el hecho de que se ha disuelto el mito del Estado como una instancia autosuficiente que estructura los intereses sociales.

Pero los actores políticos mantienen por lo general un doctrinarismo incorregible y se aferran a la vieja fe en la competencia universal de la política, lo que va unido a no pocos privilegios, entre ellos el de no verse afectados por las perplejidades y la inseguridad que asaltan al resto de los mortales. La política no parece demasiado preocupada por el papel que le pueda corresponder tras las actuales transformaciones. Parece faltarle esa presión que el curso de los acontecimientos ejerce, por ejemplo, sobre las instituciones económicas y que moviliza los resortes para la supervivencia. La política y sus instituciones acoge con tranquilidad los malos presagios acerca de su futuro como si disfrutara de una inmunidad teórica y práctica. Pero es inminente su expulsión de ese paraíso. La expectativa hasta ahora válida de que los sistemas y programas pueden operar sin alternativa se derrumba en el momento en que los destinatarios descubren que pueden de hecho *elegir* el régimen de gobierno que desean: pueden desentenderse de la política, ignorarla en sus decisiones, actuar como si no existiera, asignarle unas competencias menores... Podría suceder que la política siguiera funcionando y se ocupara de sí misma sin que eso molestara a nadie porque sus prestaciones fueran irrelevantes para los otros sistemas, hasta el punto de que se planteara la cuestión acerca de qué función social cumple que no pueda ser llevada a cabo por otros sistemas incluso de un modo más profesional. De esta carencia se benefician los diversos populismos que presentan para solucionar los problemas políticos a quienes han acreditado estar en condiciones de solucionar otro tipo de problemas, de tipo empresarial o judicial por ejemplo, o son líderes en el mundo de la comunicación. Las aspiraciones políticas de empresarios, jueces y periodistas se apoyan en la incompetencia de los políticos y en el agrado con que son recibidos los mensajes simplistas en un mundo abrumado por la complejidad.

Lo que se ha agotado no es la política sino una determinada forma de la política, en concreto, la que corresponde a la era de la sociedad delimitada territorialmente e integrada políticamente. Las modificaciones de la política vienen exigidas por unas profundas transformaciones de la sociedad, en la que rige una «nueva inabarcabilidad» (Habermas), se anuncia un «régimen del riesgo» (Beck) o es caracterizada por una arquitectura policéntrica (Polanyi) o policontextual. La política debe transitar desde la jerarquía a la heterarquía, de la autoridad directa a la conexión comunicati-

va, de la posición central a la composición policéntrica, de la heteronomía a la autonomía, del control unilateral a la implicación policontextual. Ha de estar en condiciones de generar el saber necesario —de ideas, instrumentos o procedimientos— para moderar una sociedad del conocimiento que opera de manera reticular y transnacional.

Tal vez el nuevo gobernante deba tener algo de aquella figura del liberal ensalzada por Rorty, capaz de comprender la significación de diversos vocabularios, es decir, que esté en condiciones de orientarse al menos en varios lenguajes y de no olvidar la contingencia de su propio vocabulario (1989). La idea de una sociedad liberal como una «sociedad de excéntricos para la protección mutua» se corresponde muy bien con la estructura compleja, extraña y descentrada de la sociedad contemporánea. El gobernante de una sociedad extraña debe ser capaz de realizar unas operaciones que tienen bastante que ver con la imaginación de lo insólito, la reflexión fuera de las propias categorías y la disposición a considerar posibilidades alternativas. Y el tercero contra el que resulta necesario protegerse ya no es tanto un personaje extraño o un bárbaro hostil cuando esa extrañeza de las catástrofes naturales que se siguen como consecuencia de las propias acciones, sus efectos no pretendidos, su dinámica indomable, su complicación.

Probablemente todavía nadie sabe qué forma presentará la nueva política, qué tipo de orden corresponde o cabe conseguir en una sociedad policéntrica, heterárquica y descentralizada ni qué posibilidades hay de desarrollar nuevas formas de comunidad postestatal, pero la transformación exigida no es realizable fuera de este contexto. De lo que se trata es de pensar sistemas de gobernar que sean capaces de poner en juego algo así como un bien común, teniendo en cuenta que su definición no está únicamente en poder de la política sino que debe ser concertado entre los sistemas sociales organizados heterárquicamente.

1. LA ARQUITECTURA POLICÉNTRICA DE LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS

Las sociedades funcionalmente diferenciadas son aquellas en que las diversas esferas culturales —la política, el derecho, la economía, el arte, la religión...— siguen una lógica autónoma, celosas ante cualquier intromisión y que se relacionan sin que una de ellas se entienda como preponderante. Son, en sentido estricto, sociedades sin vértice ni centro. Sus relaciones de interdependencia ya no son jerárquicas sino heterárquicas, o sea, estructuradas en forma de red. En esta peculiaridad consiste su complejidad específica, y no tanto en una magnitud cuantitativa, o en que haya muchos elementos en juego. La complejidad contemporánea es la diversificación de los centros de decisión que se corresponde con la diferenciación funcional de los sistemas sociales y que ninguna ordenación de carácter jerárquico está en condiciones de controlar.

La idea de complejidad en la que pensaba Max Weber al formular su teoría de las formas de organización burocrática se correspondía con el modelo de las má-

quinas mecánicas del siglo XIX. Para vencer esta complejidad disponía de un concepto de racionalidad que era el de la división jerárquica del trabajo. La funcionalidad de la jerarquía para la solución de grandes tareas comunitarias depende de que las tareas puedan ser descompuestas en partes, de modo que cada una de ellas pueda ser localizada en un lugar apropiado de la estructura jerárquica. Evidentemente este troceamiento de las tareas no resulta posible cuando los sistemas están entrelazados y los problemas requieren un tratamiento en el que cooperen diversos sistemas.

Hoy nos encontramos precisamente ante un agotamiento de la jerarquía como principio ordenador de las sociedades. El manejo de la elevada complejidad plantea numerosos problemas que vencen a cualquier estrategia jerarquizadora (Willke 1996, 66-67): quien debe decidir desconoce la dinámica temporal de los sistemas complejos, pues generalmente no incluye el desarrollo temporal en sus cálculos, y cuando lo hace tiende a favorecer las extrapolaciones lineales; ignora los efectos laterales, los desarrollos exponenciales; piensa en cadenas causales en vez de en redes y circularidades; se preocupa preferentemente de los detalles, de lo inmediato, minusvalorando las conexiones y la panorámica; a menudo adopta soluciones según el radicalismo de todo o nada que empeoran el problema.

Una de las propiedades más inmediatas de la complejidad es que se contraponen a una concepción simplista del orden, como si la alternativa fuera el caos o la unidad completa entre las partes. La paradoja del orden se manifiesta en el hecho de que ya en un número relativamente pequeño de partes resulta imposible una vinculación completa de los elementos dentro de un ámbito temporal abarcable. El orden perfecto conduce necesariamente al bloqueo del sistema, puesto que el incremento de la cantidad de asociaciones necesarias excluye la variabilidad. No siendo completa esta relación entre las partes, cualquier relación fáctica ha de aparecer como arbitraria. La habitual dicotomía entre anarquía y orden oculta el verdadero problema: encontrar la «medida justa» de azar y necesidad, de complejidad y control. Por eso se hace necesario concebir el orden en una sociedad compleja como algo tan distinto del caos como del orden perfecto. Ninguno de los dos puede ser modificado ni, por tanto, gobernado. Hay gobierno porque no hay ni lo uno ni lo otro. Gobernar es una estrategia de ordenación selectiva, un equilibrio de caos y orden, de libertad y necesidad, de contexto y autonomía.

La complejidad plantea a la política la necesidad de establecer procedimientos para gobernar una tan amplia riqueza de opciones, con el convencimiento de que ya no es posible decidir políticamente todas las cuestiones sociales importantes. El incremento de posibilidades crece también en cada esfera social de tal modo que la complejidad se multiplica al mismo tiempo que se afirma la autonomía de cada uno de esos ámbitos —ciencia, religión, derecho, familia...— limitando el espacio de juego de las decisiones políticas. La complejidad organizada se caracteriza porque plantea una articulación paradójica entre complejidad y contingencia: la aparente contradicción entre la posibilidad de realizar unas opciones crecientes y el malestar que se sigue precisamente de ese exceso de opciones. Si la política pretende entro-

meterse en ellos no lo puede hacer más que acudiendo a procedimientos no jerárquicos y sistemas de negociación.

La política no sólo trabaja en orden a la unidad sino también para tramitar las diferencias. El punto de partida de la racionalidad operativa es hoy la estructura profunda del caos, el desequilibrio, el disenso y la diferencia. Su finalidad es coordinar las racionalidades disparatadas sin la ayuda de una autoridad suprema. En su forma actual, las sociedades suponen *la renuncia a una jerarquización fija de las funciones porque no se puede determinar de una vez para siempre que la política sea más importante que la economía, la economía más importante que el derecho, el derecho más importante que la ciencia... En vez de dicha jerarquización surge la regla de que cada sistema funcional da primacía a la propia función y, desde ese punto de vista, trata a los demás sistemas funcionales, a la sociedad en su conjunto, como entorno* (Luhmann 1987, 34). De ahí que las sociedades de la modernidad avanzada hayan de ser consideradas como sistemas sin vértice jerárquico que, debido a la dependencia recíproca entre los sistemas funcionales especializados y autónomos, llevan a cabo configuraciones completamente distintas de concierto y coordinación en función de los problemas de que se trate.

Los sistemas funcionales no sólo se especifican sino que proyectan también diferentes versiones de la unidad. Todo ámbito funcional, sea la ciencia, la política, la economía o el arte, reduce el campo de los acontecimientos relevantes de acuerdo con la lógica de su propia función. Cada uno de ellos tiende a incluir toda la sociedad en su propio ámbito, de modo que no desaparece la idea de unidad sino que se multiplica en un elenco de unidades de variada procedencia. Para unos el mundo es lo que se puede clasificar según la dicotomía caro-barato, para otros no hay más que cosas que son verdaderas y cosas que son falsas, hay quien ve el mundo como algo que sólo se justifica como fenómeno estético... Cada sistema proyecta su idiosincrásica unidad de la sociedad de acuerdo con su propia lógica, incluido el sistema político.

Resultan por tanto inútiles todas aquellas representaciones de la sociedad que hacen a un sistema parcial cualquiera representante de la totalidad, ya sea la idea de una sociedad dominada por la economía, por el sistema de salud, por la tecnología o los medios de comunicación. Cada una de estas concepciones toma la parte por el todo y olvida la interdependencia fundamental a la que están sometidos todos los sistemas funcionales. El proceso de modernización ha destruido la ilusión de salvar la unidad de la sociedad como sociedad política o como sociedad burguesa. Hoy ya no se discute qué sistema funcional podría asumir, tras la política y la economía, el primado para rescatar ese principio de unidad. La crisis contemporánea de la política estriba precisamente en que con una diferenciación funcional desarrollada ningún sistema parcial puede asumir el papel de sistema primero. Con ello se agota una determinada tradición que buscaba o fingía la unidad de la sociedad en el encubrimiento de uno de sus sistemas. Nos encontramos en un momento en que resulta irrelevante si la economía, la política, el sistema educativo o la ciencia reivindican esa primacía debido a que precisamente *cualquiera* de esas soluciones unilaterales es el

problema, cuando ya no sirve utilizar el modo de operación de un sistema para gobernar los desajustes de los otros.

El problema de la unidad social es igualmente irresoluble en el plano de la ficción de un discurso libre de dominio, como propone Habermas. De entrada, porque no es sostenible hacer de los «intereses generalizables» el criterio central del concepto de legitimidad. Generalizables son sólo determinados principios según los cuales son procesados determinados intereses en operaciones políticas, pero los intereses que se articulan políticamente se caracterizan precisamente por su particularidad y, consecuentemente, por su potencial conflictividad.

Pero es que además el proyecto de una identidad racional de las sociedades modernas ya no se puede decidir en el nivel de la comunicación interpersonal y en las reglas para la participación en ese discurso. Se trata ciertamente de una condición necesaria pero no suficiente de la racionalidad. De racionalidad se puede hablar cuando la unidad de la sociedad se hace valer frente a la dinámica centrífuga de sus sistemas funcionales amenazados por su exceso de posibilidades. Y la sociedad actual está más bien caracterizada por catástrofes normales, irresponsabilidad organizada, provisión insuficiente de bienes colectivos y una perplejidad general en el trato con la complejidad organizada (Perrow 1988; Beck 1988). Todo esto no habla en contra de la participación equitativa de los individuos en los discursos, pero permite dudar que tales discursos sean suficientes para asegurar las condiciones mínimas de racionalidad social.

Por otra parte, la insistencia en la unidad consensual minusvalora la función del disenso en la vida de los sistemas sociales. El disenso es una operación normal en la operación de los sistemas sociales complejos, que pueden entenderse como un procesamiento regulado de diferencias y disensos. La ciencia no progresa mediante la formación de consensos sino gracias a que procesa el disenso como crítica; el sistema jurídico procesa conflictos y es conflictivo hasta en sus principios procesales; educar no debe ser entendido como la generación de un consenso entre el profesor y el alumno, sino como la formación de identidad y competencia en orden a ser capaz de procesar diferencias. ¿Cuál es entonces la función del consenso? Una primera respuesta podría ser: actuar como marco acerca de los fundamentos y límites del disenso, de tal modo que éste no conduzca a la disolución del sistema. Esta respuesta no hace justicia a la función del disenso. El consenso únicamente despliega su sentido dentro de la diferencia consenso/disenso. Entender esto equivale a caer en la cuenta que el consenso sólo es utilizado como la línea imaginaria, una y otra vez reconsiderada. La función del consenso es motivar su propia disolución. Pues de lo que se trata no es de obtener consenso sino de ganar la *información que resulta del procesar las diferencias*. Dicho de otra manera: la inteligencia de un sistema no se mide en la capacidad de formar un consenso sino en la capacidad de provocar el procesamiento de diferencias mediante ficciones de consenso. Precisamente los procedimientos —en el orden jurídico, político o de otro tipo— producen aquellos momentos de consenso que subrayan la corriente continuada de tramitación de diferencias. La estabilidad procedimental

tampoco es una garantía de estabilidad. En los procedimientos comparecen definiciones acerca del ámbito de la decisión y otros muchos aspectos que se sitúan en el terreno de lo controvertido. Esto se refleja por ejemplo en la experiencia de que, bajo condiciones políticas y sociales complejas, resulta imprevisible qué cuestiones materiales y conflictos habrá que decidir. Los procedimientos no limitan el elenco de los asuntos discutibles. Además, cualquier decisión está ya en buena parte tomada en las premisas mismas del modo de decidir, especialmente en la determinación de los requisitos a partir de los que un asunto puede y debe decidirse. Los procedimientos no son completamente neutros y por eso no sirven para articular de manera incontrovertida la unidad social.

Esto vale también para entender qué puede significar la constitución como procedimiento fundamental —«*the highest-order system of social rules for making rules*» (Rawls 1981, 222)—: en las sociedades modernas ese orden no puede ser definitivo. Se trata de una validez de duración interina que permite limitar la contingencia al nivel «medio» del orden procedimental bajo la condición de que esa contingencia se mantiene a un nivel más general, posibilitando la revisión del orden mismo, y de que en los niveles de detalle la contingencia está institucionalizada en rutinas y en las revisiones correspondientes.

La complejidad generada por los sistemas sociales plantea unas dificultades inéditas para la consecución de un orden a través de la política. Lo que acontece en las sociedades funcionalmente diferenciadas es que producen, mediante su estructura, una creciente superproducción de posibilidades. Pero el horizonte de posibilidades de los sistemas particulares no son las posibilidades de la sociedad. *Lo posible no es sin más posible... Debe todavía ser elaborado selectivamente en la sociedad. Recurriendo a las viejas formulaciones, se podría entonces decir que el todo es menos que la suma de sus partes* (Luhmann 1975, 149). Esa superproducción de opciones que no puede ser controlada ni coordinada centralmente conduce al sistema a una situación de autoamenaza. Toda forma de gobierno toma como punto de partida la comprobación de que las organizaciones funcionalmente diferenciadas han pagado a un precio muy caro su especialización y eficacia: con una dinámica centrífuga que ha producido una situación de turbulencias, autoamenaza y extensión del riesgo en una medida que muchos consideran ya incontrolable.

Pero los sistemas de una sociedad avanzada —política, economía, arte, religión, ciencia, derecho, sanidad, educación, deporte, familia— no pueden ser conducidos desde fuera en una dirección determinada en orden a su compatibilidad social. Sólo ellos pueden corregir la amenaza que constituye para ellos mismos la producción de posibilidades impropugnables, como lo son la manipulación genética para la ciencia, determinado uso de la energía para la economía, la pretensión de competencia universal para la política, el *doping* para el deporte, la privatización para la familia, el incremento de su incomprendibilidad para el arte, etc.

El problema de gobierno más difícil es la coordinación e integración de esos sistemas especializados, en la medida en que constituyen diversos «juegos del lenguaje». A menudo utilizamos de hecho expresiones de desconcierto comunicativo para

señalar lo difícil que resulta entenderse y traducirse entre sistemas con criterios económicos, políticos, éticos o sanitarios. Los juegos del lenguaje configuran sus propias reglas, preferencias y desarrollos de acuerdo con un principio interno y celosamente protegido frente a intervenciones exteriores. Cada una de estas esferas tiende de suyo a considerar la realidad desde el punto de vista que le es más familiar (como algo rentable, como oportuno, como bueno, como sano) y le cuesta entender que entren en juego otros criterios: que la economía tenga deudas sociales, que la política deba tener en cuenta principios éticos, que la bondad moral tiene mucho que ver con la pericia profesional, que la sanidad no puede ser económicamente ruinoso...). Existe en los sistemas sociales algo que se podría denominar «falta de lealtad social», pues deben buena parte de su eficacia a una totalidad que no son capaces de percibir. Aquí es precisamente donde se concentra la nueva función de la política: una mediación social que tiene por contenido confrontar a los sistemas sociales autónomos con sus condiciones de posibilidad y composibilidad. Contrapesar la dinámica centrífuga de los sistemas diferenciados constituye el verdadero problema de la política en una sociedad compleja.

Es una ilusión entender la política como el lugar de la unidad social o como la esfera de lo general frente a la particularidad imperante en la sociedad (según el esquema que regía la distinción clásica entre estado y sociedad). A la política no se le puede asignar una tarea que no puede llevar a cabo y que provocará necesariamente la acusación de incompetencia: representar la unidad de la sociedad bajo unas condiciones que ya no lo permiten. Los sistemas complejos no pueden ser gobernados desde un vértice jerárquico, lo que supondría una simplificación que no se corresponde con la riqueza, iniciativa y pericia de sus elementos. Una posible salida de este dilema es la idea de un gobierno del contexto a partir de combinaciones más complejas de autonomía y coordinación. Su principal novedad consiste en que, a diferencia de todas las teorías tradicionales de la política, no pone el acento en la unidad. Las sociedades complejas no se dejan reducir a una única idea, ni siquiera a la de unidad. La unidad sociedad debe entenderse como una unidad virtual, que articula las estrategias para obtener la mejor relación entre sus diferencias. La unidad frente a la dinámica centrífuga sólo puede establecerse de manera descentralizada y no autoritaria, de manera que quien tutela la conexión no es una instancia central sino los mismos sistemas sociales, para hacer valer al mismo tiempo su autonomía e interdependencia.

En su tiempo Hegel podía celebrar en el estado la unidad racional de la sociedad. Hoy cualquiera sabe que esta unidad no ha hecho justicia a las diferencias. La unidad de una sociedad compleja no apunta a una integración a costa de la pluralidad sino a la optimización de las condiciones para una liberación de la diversidad frente a las constricciones de una coherencia forzada. La unidad es un contexto para la heterogeneidad, algo así como un contexto virtual. El gobierno de esas racionalidades parciales aspira a que, pese a su inevitable parcialidad, trabajen con imágenes de la unidad social que reflejen restricciones impuestas en orden a la compatibilidad de modelos divergentes.

2. LAS NUEVAS TAREAS DE LA POLÍTICA

Se atribuye a Freud la idea de que hay tres «profesiones imposibles»: educar, curar, gobernar. Todas ellas son tareas cuyo éxito no está completamente en manos de quien las realiza, que necesita ineludiblemente una colaboración de quienes, en una perspectiva superficial, parecerían meros destinatarios. Si esta complicidad no fuera necesaria, lo que tendríamos sería una especie de adoctrinamiento, química y control. En los tres casos mencionados, la modificación es siempre, en mayor o menor medida, automodificación. No se puede enseñar sin dar razón o despertar la crítica, ni curar a base de recetario o gobernar por decreto.

Por eso se podría decir que quien enseña, cura o gobierna ejerce una actividad que cabe poner bajo el rótulo genérico de «supervisión». Una supervisión hace referencia a un proceso de cambio cuyo núcleo consiste en una reflexión de ese proceso con ayuda de alguien que introduce una perspectiva de segundo orden. La función del supervisor no es sustituir sino ayudar a ver lo que aisladamente no se puede ver. Supervisión no es control sino «*empowering*». Las estrategias de cambio tratan de modificar la situación de una persona o de un sistema cuyas lógicas no pueden ser completamente comprendidas ni modificadas desde fuera. Por eso las modificaciones pretendidas, ya sea en educación, terapia o política, son necesariamente acciones sometidas a la inseguridad y el riesgo. Y por eso no tiene ningún sentido la ilusión de una intervención directa y autoritaria; el cambio sólo es realizable como cambio de sí; toda otra modificación es siempre poco duradera si no ha pasado a formar parte de la lógica propia de aquel o aquello que debía cambiar. La odiosa «normalidad» de las intervenciones irrespetuosas o destructoras —las terapias agresivas, la indoctrinación, la colonización o la intromisión militar— no anula el principio de que, en la relación entre personas o sistemas autónomos, sólo un cambio libremente querido satisface los criterios de una intervención no manipulativa, enajenante o forzada, o sea, es un verdadero cambio.

Desde este planteamiento, cabe afirmar que la tarea fundamental de la política y el Estado en la sociedad del conocimiento postcapitalista y postterritorial es la coordinación y mediación de los sistemas sociales, tan complejos, expertos y dinámicos que excluyen un control estatal autoritario. La política se convierte en especialista de una prestación que resulta extremadamente precaria en las sociedades complejas: moderar el conjunto, la compatibilidad y composibilidad de los sistemas funcionales autónomos. La política es solamente una voz en el concierto de la autoorganización social.

La acción política ha de partir del reconocimiento de la complejidad y contingencia que caracterizan a nuestras sociedades. La causa principal de esta complejidad es la autonomización de las diversas esferas en que se canalizan las acciones sociales: el derecho, la economía, la política, el arte... Ninguna sociedad moderna puede organizarse contra el despliegue de la diferenciación funcional, contra la dinámica centrífuga de las racionalidades sistémicas autónomas, contra la innovación exponencial de la especialización descentralizada. No es posible desatender la

diferenciación y la heterogeneidad de la sociedad contemporánea sin pagar el precio de una gran simplificación. Siempre cabe imaginar un escenario social más sencillo, pero la dinámica centrífuga de la diferenciación funcional sólo puede ser detenida al precio de una simplicidad antimoderna. Como ha sentenciado Stephen Holmes, no existe democracia sin diferenciación (1987, 25). El problema que una sociedad compleja plantea consiste en cómo pensar la acción del estado sin anular esas condiciones de la libertad individual que ha creado la pluralización de lógicas sociales.

El núcleo central del problema parece ser la dificultad de pensar un modelo que, pese a la crítica justificada a las consecuencias destructivas de la modernidad, resista a la sugestión de una desdiferenciación. Aunque la lógica diferenciada de los sistemas sociales es la causa de unos efectos negativos, la desdiferenciación no supondría otra cosa que una regresión de costes incalculables; conduciría a un primado de una única función, sea de la política, la economía, la religión o la moral. La historia de los países socialistas ha mostrado cómo ese proceso lleva a un empobrecimiento tan drástico del potencial de innovación y de la pluralidad de los ámbitos sociales que los costes sociales —por ejemplo, en represión, dispendio, destrucción del medio ambiente o militarización— difícilmente pueden justificar algunos efectos positivos del orden impuesto.

El problema es quién o qué se encarga en una sociedad policéntrica de configurar la consonancia de la totalidad impidiendo la disolución centrífuga de sus elementos desvinculados. En algunas propuestas populistas o comunitaristas se apela a la salvación que podrían proporcionar las normas sociales y los valores, como el material que mantiene unida a la sociedad. Pero el problema de los valores omniabarcantes, los intereses generalizables y otras acuñaciones del «cemento de la sociedad» (John Elster) es que en las sociedades diferenciadas también ellos están afectados por la heterogeneidad. Cada sistema funcional tiene sus propios valores, normas e intereses que considera generalizables, que constituyen su mundo y definen el horizonte de sus opciones. El gobierno respetuoso de la diferenciación social ha de apuntar en la línea de sensibilizar a cada una de las esferas sociales acerca de los costes sistémicos que se siguen de un cierre operativo, así como fortalecer la capacidad de autoobservación y reflexión.

En este panorama parece necesario, en primer lugar, proteger a la política de la exigencia excesiva y la hiperactividad que supondría considerarla competente para todo. Esto demanda de la política una autolimitación que respete la autonomía de los subsistemas parciales, una capacidad para reflexionar sobre las condiciones de integración en una sociedad compleja y la modestia que resulta de haber comprendido la necesidad de formas descentralizadas de decisión en ámbitos de riesgo e intransparencia. Este tipo de política no es ni el atasco trágico al que conduce una megalomanía competencial ni la simplificación cínica, sino la distancia propia de una posición irónica. Se podría hablar de un estado irónico como el más adecuado para una sociedad policéntrica (Willke 1996). Sólo una estructura de gobierno compleja, elaborada en correspondencia con la complejidad de la sociedad, ofrece la posibilidad de reconciliar, sin pérdida de autonomía, de opciones operativas y autogobierno, la diná-

mica de los sistemas funcionales con las restricciones que impone el desarrollo de la totalidad social.

Un objetivo prioritario de la transformación de la política es la consecución de un nuevo equilibrio entre las tareas privadas y públicas. Las tareas privadas se pueden definir como aquellas que pueden ser resueltas de modo privado; las públicas son las que exigen decisiones colectivas. Según esta definición, corresponden a la política nuevas tareas, sobre todo en el ámbito de la prevención y el control de nuevos riesgos colectivos. Pero, por otra parte, esta definición obliga a una profunda retirada de la política de ámbitos ilegítimos (o que se han vuelto ilegítimos con el paso del tiempo). La transformación de la política exige su repliegue de los lugares en que se ha enquistado como un parásito. Hay un montón de tareas en las que la única aportación de la política es su incompetencia sistemática. A causa de determinadas constelaciones históricas o por afán de poder y privilegios, la política se ha hecho cargo de esas funciones, animada en ocasiones por una clientela interesada, y ya no es capaz de salir de allí por sus propias fuerzas. Constituye un objetivo central de esta transformación proteger a la política de sí misma y orientarla hacia la promoción del autogobierno, la descentralización y coordinación de los sistemas funcionales autónomos. La sobrecarga del sistema político y de sus actores por una penosa administración de trivialidades manifiesta la carencia de esa capacidad de establecer prioridades y discutir desde perspectivas amplias qué cabe esperar de la política. Porque todo el mundo sabe que esa sobrecarga culpable no es más que una estrategia de huida ante la complejidad.

En las sociedades desarrolladas, la política está actualmente obligada a una activa autolimitación. Es algo que ya no puede esperarse del favor de un enemigo; la política debe más bien protegerse de los falsos amigos. De no ser así, la política oscilará entre la pasividad y el activismo, entre rendirse frente a las aspiraciones particulares que tratan de hacerse valer en una sociedad y la intervención autoritaria en los problemas sociales. Una autolimitación activa significa que los actores políticos busquen posibilidades de acción de manera contraintuitiva y crear las condiciones de reflexión necesarias para que vean los límites de una política ilimitada.

La política, especialmente en lo que se refiere a las intervenciones típicas del estado de bienestar, debe construir su propia autolimitación (*«political restraint»*). Sin esa restricción activa, el sistema político podría aspirar a controlar hasta las minucias menos regulables de la familia, la educación, la cultura, etc. Sería la lógica irrestringida del modo de operar que tiene la política, intervencionista por naturaleza. Pero una intervención agudizada hasta el detalle supondría necesariamente una pérdida de visión general de las cosas, que tan necesaria resulta para el ejercicio de la política. Constituye un interés reflexivo de la política misma evitar la sobrecarga que se seguiría de su competencia total. De hecho, la política se ha puesto una serie de restricciones «artificiales» para disminuir la posibilidad de que posteriormente, bajo la presión de un determinado problema, actúe de manera irracional: de este tipo son la división funcional del poder, la diferenciación de tareas federales o competenciales, el reconocimiento del principio de subsidiariedad; o la existencia de «zonas

prohibidas», como la institución de un banco central para asegurar la autonomía del sistema económico, la autonomía de las universidades para proteger el sistema educativo frente a la política o la independencia de los jueces para garantizar la autonomía del poder judicial. Tales formas de autolimitación, que generalmente han sido conquistadas después de trágicos conflictos políticos y no sin ofrecer resistencia, aseguran a la política frente a su propia irracionalidad.

Sin una retracción sustancial de las tareas del Estado a unas competencias nucleares y a los bienes colectivos esenciales, no existe la menor posibilidad de que la política se haga cargo o gobierne la extrema complejidad de los procesos, problemas y proyectos sociales. No se trata tanto de una reforma de la administración como de una revisión de las tareas del estado. Sólo una vez que las tareas de la política hayan sido adecuadamente formuladas —lo que significa: en consonancia con la realidad social— podrán obtenerse consecuencias para la organización de la administración pública.

El Estado ya no está en condiciones de adoptar decisiones soberanas; es demasiado grande su dependencia del saber compartido, de la capacidad de decisión compartida y de los recursos financieros compartidos. En las sociedades actuales la política no tiene ya el poder de obligar; le faltan no solamente los recursos imprescindibles para ello, sino que —debido al profundo entrelazamiento e interdependencias transnacionales— cada vez es más cuestionable a qué colectivo puede y debe dirigirse una determinada política. La política se ha convertido en un actor semisoberano en un escenario de gobiernos no espaciales. *No es posible salvar al Estado en su hasta ahora tradición de héroe de la sociedad. Como forma heroica de la historia ha envejecido, como garante del bien común está sobrecargado, como benefactor de la sociedad carece de recursos, como centro de gobierno ya no se ve frente a una periferia sino frente a un ejército de otros centros* (Willke 1997, 347). El Estado postheroico ya no se beneficia de una sociedad que sin Estado caería en la anarquía o en el caos. El Estado como coronación de un orden jerárquico resulta algo extraño en una sociedad que se ha sustraído de la jerarquía como principio organizador de su complejidad. Tampoco puede el Estado pretender el predicado hegeliano del «altruismo universal». Ni siquiera las buenas intenciones del Estado de bienestar salvan su prestigio como protector de la sociedad. Este agotamiento no se debe a una perversión dramática sino al cambio de sus condiciones sociales de posibilidad. El Estado en su forma tradicional ha sido víctima de la dinámica social como otras muchas instituciones antes de él.

Conviene señalar que esta transformación no es tan sorprendente o singular. Encuentra su paralelo, por ejemplo, en la reestructuración que las grandes empresas se han visto obligadas a emprender bajo la influencia de la globalización o la competitividad. Y, a pesar de lo que a primera vista pudiera parecer, la política no pierde con ello peso social. Lo que ha cambiado son sus funciones y tareas. No es una actividad de escasa importancia en una sociedad del conocimiento coordinar los sistemas de lógicas divergentes, asegurar la unidad mínima de la sociedad o moderar los intereses contrapuestos. Lo decisivo es que la política ya no puede llevar a cabo esa

función en el régimen convencional de un gobierno directo y autoritario sino mediante el arte de un gobierno indirecto. Y con ello también desaparece la definición autoritaria, jerárquicamente simplificada, de bien común o interés público.

3. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

En la historia del Estado nacional se pueden distinguir, a grandes rasgos, tres etapas. Durante su fase de formación —del siglo xv al xix— el principal problema social era establecer la soberanía de la política frente a otras pretensiones exteriores e interiores. Se trataba de un *régimen de poder* y para ello resultaba necesaria una infraestructura de poder (ejército, policía, justicia). La configuración del Estado social durante el siglo xix y parte de éste ha sido un *régimen de aseguramiento*, que respondía a los problemas sociales generados por una economía capitalista. La defensa de la vida física, que había sido la tarea fundamental del Estado, se transforma en protección contra el empobrecimiento. En las sociedades desarrolladas el ciudadano está menos amenazado por la violencia que por el poder anónimo de los ciclos económicos y la impiedad del mercado de trabajo. A estos dos regímenes cabe añadir ahora un tercero, inaugurado por una constelación social distinta. Las sociedades actuales han tenido la experiencia de que la dinámica y el potencial de riesgo de las nuevas tecnologías y los sistemas sociales producen una peculiar inseguridad a la que no cabe hacer frente ni con el poder ni con el dinero, que eran los principales instrumentos de las sociedades anteriores, sino con el saber. Para esta nueva situación se podría utilizar la expresión *régimen del riesgo*.

Ante estas incertidumbres, la idea del Estado activo planificador resultaba en principio atractiva porque tomaba en serio el proyecto de acabar con los desarrollos ciegos y ponerlos al servicio de acciones intencionales. Cuando crecen las dificultades, la política es animada por todas partes a aumentar sus competencias, controles y posibilidades de intervención. El resultado previsible era un empeoramiento del problema (Dörner 1989). El Estado planificador fracasa porque infravalora la complejidad y la dinámica de la sociedad. Pero la responsabilidad de los efectos perversos de la planificación no puede ya ser disuelta en la dificultad de la tarea. Con el ímpetu planificador se pierde la inocencia de los desarrollos naturales. No deja de comparecer la cuestión de la responsabilidad por los efectos no deseados de nuestras fallidas previsiones.

La experiencia de la planificación en los últimos veinte años ha puesto inequívocamente de manifiesto que las expectativas elevadas pueden ser profundamente decepcionadas. Los límites de las posibilidades de control en una sociedad compleja y diferenciada se han vuelto más patentes. Las dificultades de intervención a que se ve enfrentado el Estado de bienestar tienen que ver con el hecho de que los tres presupuestos fundamentales de la racionalidad económica —objetivos, medios y causalidades— han resultado inciertos. En vez de objetivos claros, nos encontramos con que en la práctica los objetivos son más rebeldes que modificables, los medios son

contradictorios y las causalidades discontinuas. El desencantamiento de la política y del Estado ha tenido una función desilusionante y ha destruido la idea de un control político de las sociedades complejas. Los casos tradicionales de planificación con éxito fueron problemas sencillos, con relaciones sociales y conflictos simples. Hoy parece claro que la planificación debe reducirse a algunos aspectos centrales, aunque mientras tanto muchos otros procesos sigan su curso ingobernado.

La crisis del Estado de bienestar tiene entre sus causas una peligrosa simplificación. Las limitaciones unilaterales de las externalidades negativas mediante intervenciones económicas conducen a una sobrecarga que perjudica a la política y a la economía. Los intentos de compensar con estrategias políticas los fracasos del mercado conducen a un complementario fracaso de la política. Estas dificultades son lógicas, pues el dinero es para la política un recurso «extraño». Muchas de las contradicciones del Estado de bienestar tienen su origen en la exterioridad absoluta con que el sistema político interviene en el sistema económico, sin el menor respeto hacia su lógica característica. Es cierto que los imperativos económicos no son absolutos, pero lo mismo cabe decir de las exigencias políticas: que no pueden prescindir olímpicamente de los criterios de viabilidad económica.

Pero existe también una irresponsabilidad que corre el riesgo de abandonar absolutamente el gobierno de los procesos sociales a una dinámica cuyas consecuencias negativas nadie quiere corregir o pagar. Algo de ello hay en determinadas apelaciones a la libertad y espontaneidad de la sociedad civil que renuncia a toda estrategia, en esa gran coalición de «los que van tirando» que ha suspendido cualquier visión de la sociedad que quieren en el futuro.

La teoría del Estado mínimo se corresponde con una teoría mínima de la sociedad. La idea del Estado mínimo que preconizan los teóricos del neoliberalismo, como Nozick (1974), pretende una determinación de las obligaciones de la política desde el punto de vista de la persona individual que se pregunta por sus derechos. El problema consiste en que este análisis termina donde comienza la complicación del asunto, después de que se han cumplido las condiciones mínimas de la comunidad política. La cuestión más relevante es qué viene después, qué tipo de sociedad se configura. Esta ausencia de una concepción de lo que sería una sociedad deseable viene acompañada también de una mínima reflexión acerca de cómo se constituye la sociedad en general y cuáles son las propiedades de la sociedad contemporánea en particular.

El liberalismo económico reciente ha llevado a cabo una estrategia que sólo aparentemente disminuye el poder de la política. El neoconservadurismo ha utilizado la fórmula de «menos Estado» para fortalecer la política (Lindblom 1977). No solamente se trataba de debilitar el Estado del bienestar, sino de suprimir aquellas estructuras e instancias intermedias que habían servido para establecer negociaciones y compromisos. Esta visión simple de la sociedad, hacía de ella un mero medio transparente para la articulación de los intereses y la relación entre los individuos y el poder político. Ahora bien, el axioma de una relación inmediata entre el individuo y el Estado se ha vuelto obsoleto en la realidad de una sociedad altamente compleja y

funcionalmente diferenciada. Lo que configura el rostro de las sociedades y las distingue de una mera agregación de individuos es la presencia de bienes colectivos, de oportunidades y riesgos comunes. Esta ampliación de la esfera individual está enormemente potenciada en las sociedades complejas, tanto por lo que se refiere a los riesgos como a las oportunidades comunes. En la tradición de la teoría de sistemas, se denomina «propiedades emergentes» a aquellas circunstancias que comparecen en un proceso, como por ejemplo los derechos colectivos que no son reducibles a las propiedades de los miembros o elementos del sistema. La configuración de esas propiedades emergentes en las sociedades desarrolladas es lo que impide basar el proyecto de la política únicamente en los derechos individuales. Por eso una teoría del Estado ni siquiera puede ya presentarse como defensora de los derechos individuales si no tiene en cuenta estas nuevas realidades.

No es posible una separación estricta entre los intereses individuales y los bienes públicos. La relevancia de la dimensión temporal para la constitución de bienes colectivos, por ejemplo, se nos ha vuelto más clara desde que la destrucción del medio ambiente y la manipulación genética han convertido la cuestión de los derechos de las generaciones futuras en un asunto insoslayable. Hay problemas que no pueden resolverse en un mercado centrado en bienes individuales, en plazos inmediatos y visiones de corto alcance. El mercado sólo está en condiciones de observar riesgos a corto plazo de sus productos y operaciones, no los riesgos relevantes que pueden comparecer a medio y largo plazo en una sociedad compleja. Pero tampoco se trata de oponer la esfera del mercado a la sociedad, pues el mismo mercado está atravesado por dimensiones sociales que una teoría individualista de la economía tiene grandes dificultades para percibir.

En nuestra sociedad ya no se dan siquiera las condiciones para un cálculo privado de los propios intereses. Tanto el cálculo de los intereses privados como el conocimiento de las posibles ventajas de la cooperación se han vuelto tremendamente problemáticos. Sólo los mercados liberales puros permiten la observación irrestricta y el equilibrio automático de los intereses divergentes. Pero éste no es nuestro caso. Las sociedades modernas ya no pueden entenderse únicamente sobre la base de los individuos, ni la identidad de esas sociedades a partir de la proyección identitaria de sus ciudadanos. La emergencia de sistemas funcionales autónomos, con su propia dinámica, enfrenta a las sociedades modernas con problemas y posibilidades que trascienden los de los individuos. Y la teoría del Estado mínimo resulta incapaz de afrontar esas posibilidades porque sigue manteniendo una concepción atomista del espacio social.

La coordinación entre política y economía que exige la complejidad de la sociedad contemporánea es distinta de la relación jerárquica o la que tiene lugar a través del mercado. En el contexto de una sociedad activa (Etzioni 1971), la intervención política no puede ser la solución de cualquier problema social sino, en el mejor de los casos, el estímulo para la gestión y solución autónoma de los problemas. Las estrategias de intervención han de actuar indirectamente; pueden poner a disposición recursos (como dinero, reglas o saber) e influir de este modo en las condiciones con-

textuales de la operación autónoma del sistema afectado. De hecho, ya se han ido desarrollando instrumentos de gobierno político diversos de la clásica forma de la acción soberana, como la delegación, la descentralización o la subsidiariedad. Para situaciones complejas existe ya un sector «entre el mercado y el Estado» con formas mixtas de gobierno.

Al mismo tiempo, habría que encontrar una funcional equivalente a la magnitud que en tiempos más fáciles podía ser designada como bien común, interés público o razón de Estado. Estas fórmulas se han vaciado en las sociedades complejas y funcionalmente diferenciadas porque cada sistema social autónomo sólo puede formular el interés público o el bien común a partir de su perspectiva específica, por lo que sigue siendo una cuestión abierta y controvertida qué puede ser un bien común omniabarcante. La función de un Estado social consistiría en poner en marcha un proceso de reflexión en el que las oportunidades y los riesgos percibidos de una producción ilimitada de opciones por parte de los sistemas parciales, regidos cada uno por una racionalidad específica y parcial, sean medidos con el nuevo criterio de los bienes colectivos. Esta consideración requiere una lógica no individualista, ya que la amenaza de los bienes y derechos colectivos no es tan fácil de observar como la de los individuales.

Los problemas no se solucionan ni con el Estado ni sin él. Es necesario romper ese proceso oscilante de estatalización y desestatalización, de regulación y posterior desregulación, de la promesa de más mercado a la que sigue una garantía frente al mercado. Y es que la evolución social de los últimos años ha creado un nuevo marco de condiciones para el ejercicio de la política en el que ha quedado obsoleta la controversia acerca de la primacía del Estado o del mercado. La cómoda idea de que el mercado se ocupa de la alocaión óptima de los bienes «privados» y la política de los «colectivos» resulta inoperante precisamente allí donde las sociedades modernas concentran su mayor potencialidad y al mismo tiempo su más aguda peligrosidad: en aquellos problemas complejos donde se cruzan de tal modo dimensiones técnicas, sociales, temporales y cognoscitivas que no son susceptibles de una solución simple y unilateral, sino que exigen procesos de decisión más complicados. Se trata de asuntos en los que están inseparablemente entrelazados valores políticos y económicos, ganancias y costes que son tanto privados como colectivos.

En un régimen del riesgo lo que se pone en cuestión es la capacidad de la política y de su Estado para adoptar decisiones colectivas de un modo racional y justo según la medida del bien común. No parece haber una instancia que pudiera decidir *al mismo tiempo* ética y racionalmente, social y responsablemente. La política como esfera especial de lo universal es algo que pertenece al pasado. Sólo le queda la función de ser un «primus inter pares» entre los sistemas funcionales de una sociedad diferenciada.

4. EL APRENDIZAJE DE LA COOPERACIÓN

Las tareas del Estado se han modificado decisivamente en una sociedad que no permite un gobierno directo, centralizado, jerárquico y autoritario, sino contextual, heterárquico y discursivo. Complejidad significa que, debido a las dependencias recíprocas, ningún sistema social puede declarar su visión del mundo como ejemplar y obligatoria; la complejidad general no permite a ningún sistema gestionar la propia complejidad y «comprender» las operaciones de todos los otros. La difícil relación entre complejidad y control hace que el poder no baste como recurso de gobierno.

La sociedad del conocimiento pone en cuestión la capacidad del Estado para la decisión colectiva vinculante. ¿En qué radica la dificultad? En una sociedad del conocimiento sólo sobreviven los sistemas que están dispuestos y son capaces de aprender (Wiesenthal 1994). La política se encuentra ante la pregunta de si puede convertirse en moderador de los procesos sociales de aprendizaje o si se mantendrá en el estilo normativo tradicional que le sitúa al margen de estas nuevas realidades. Entiendo aquí por «estilo normativo» lo que Luhmann, hablando de otros asuntos, dice de aquellas expectativas que se caracterizan por su firme resolución de no aprender de la decepción (1972, 43). El gobierno que no es capaz de hacerse valer, que choca con el nuevo saber o se apoya en experiencias superadas no está en consonancia con el deber de aprender que la sociedad del conocimiento ha elevado a la categoría de máximo imperativo categórico. La pérdida de centralidad de la política se manifiesta también en el hecho de que ella misma tampoco está liberada de la obligación de aprender.

En una sociedad capaz de aprendizaje todos los sistemas funcionales, incluido la política, abandonan la pretensión de tener la respuesta correcta y reconocen su interdependencia recíproca, con el fin de poderse entender acerca de las estrategias de autogobierno y evitar al menos el desastre de la unilateralidad. Aquí también se puede observar la transformación de las relaciones jerárquicas o de dominio y obediencia por circularidades recursivas. Un orden jerárquico no está en condiciones de gobernar las sociedades del conocimiento pues imposibilita la autoorganización y la autoresponsabilidad. El problema es que el Estado ha cultivado una desconfianza hacia la autoorganización.

Que el proyecto social no pueda ser administrado autoritariamente desde una posición central no significa pasividad frente al funcionamiento, a veces, irracional o trágico, del sistema económico. Hay estrategias de cambio, distintas de la mera adaptación a las circunstancias, que no se realizan por intervención autoritaria sino mediante un autogobierno descentralizado bajo el aspecto de una optimización de las condiciones evolutivas de la totalidad. Aunque carezca de las posibilidades que ofrece una intervención autoritaria, esta política no es ni débil ni inoperante. Todo lo contrario: en la medida en que, buscando estrategias más flexibles, renuncia a la «*big stick policy*», siempre tan costosa y fuente de resistencias, termina siendo más influyente y eficaz en ámbitos que hasta entonces o se escapaban de su dirección o se afirmaban como espacios autónomos frente a la arrogancia política.

¿Qué condiciones deben darse en cada uno de los subsistemas de tal modo que puedan entrar en un proceso de coordinación e integración? La dificultad principal consiste en que los sistemas parciales de un sistema total no tienen ningún motivo para preocuparse por coordinarse con otros, a no ser que sean capaces de ponerse a sí mismos en una situación insólita: que vean lo que no va sólo con ellos; que adviertan lo que normalmente no advierten, a saber, los efectos de su modo de operar sobre otros y sobre la sociedad en su conjunto. Debido a su autorreferencialidad, los sistemas sociales complejos sólo se refieren en primer lugar a sí mismos, reaccionan ante sus propias circunstancias y perciben su entorno de manera selectiva según criterios de su propia relevancia. Gracias a las teorías constructivistas del conocimiento, comprendemos hoy mejor que no podemos *ver* lo que no sabemos. Esta específica ceguera de los sistemas autorreferenciales puede ser superada si un sistema deja de entender lo exterior como algo que no tiene nada que ver con él. De acuerdo con Luhmann (1984a, 617), puede llamarse *reflexión* a la capacidad de un sistema de orientar así las propias operaciones hacia la configuración de la propia identidad. Reflexión significa una forma de autogobierno en virtud de la cual los sistemas tematizan su propia identidad y comprenden que su entorno consta de otros sistemas, que todo sistema es también entorno para otros sistemas. La reflexión apunta a aquella forma de aprendizaje que exige modificar los procesos en orden a la realidad futura de una identidad más abarcante. Una visión así requiere además un modo de gobierno reflexivo que posibilite al sistema poner en marcha cambios controlados en orden a una identidad futura. La reflexión actúa bajo el punto de vista de la comparación entre diversas posibilidades. En este sentido, la reflexión es una forma sutilizada de autorreferencia.

Para la política la idea de reflexión implica que una desjerarquización sólo es posible si en todos los sistemas sociales se dan los presupuestos para que la eliminación de las constricciones exteriores sea sustituida por una equivalente funcional de autorrestricción. La reflexión introduce precisamente la obligación de limitarse en el interior de los sistemas, sustituyendo así el control exterior por el control propio. Si no se quiere que la disolución del control ajeno termine en el caos, han de ser mecanismos de autogobierno los que procuren el control en los subsistemas que es necesario para la compatibilidad y la configuración descentralizada de un marco común.

La cuestión es saber si las organizaciones y corporaciones disponen de la perspicacia para protegerse de sí mismas en su propio interés. Esto ocurre cuando se contienen a sí mismas ahora —como Ulises ante el canto de las sirenas— para protegerse de una irracionalidad futura amenazante. La autocontención es una política que consiste en excluir determinadas posibilidades del sistema en interés propio para salvaguardar al sistema frente a sí mismo, frente a las consecuencias dañinas y auto-destructivas de una acción de corto alcance.

El postulado de Norbert Elias (1969) —el proceso de civilización consiste esencialmente en que se crean las condiciones psicológicas y sociales que permiten sustituir la constricción externa por una autoconstricción— puede servir como núcleo para la idea de una autolimitación. Tratándose de las relaciones entre sistemas com-

plejos diferenciados, la restricción externa no sólo es contraproduktiva —en la medida en que anula la pluralidad y trivializa la riqueza de opciones— sino también inefektiva, pues los sistemas complejos no pueden ser adecuadamente gobernados desde fuera, salvo al precio de una forzada simplificación.

La idea de reflexión supone también la inclusión de los efectos sobre el ambiente —principalmente la externalidades negativas— en el cálculo de las operaciones específicas, lo que amplía el horizonte de los acontecimientos relevantes para el sistema. La reflexión es el procedimiento que un sistema tiene para introducir en él la diferencia que mantiene con lo exterior. Lo que con ello se exige es una visión amplia y la capacidad de procesar amplias cadenas de acción. La reflexión exige efectivamente una perspectiva abierta y la toma en consideración de las consecuencias secundarias o no pretendidas de las estrategias adoptadas. No es algo muy distinto de esa capacidad que exigimos a las personas maduras para observar los acontecimientos *también* desde el punto de vista de otros.

La especial significación que tiene la capacidad de reflexión en orden al gobierno de las realidades complejas se pone de manifiesto cuando se la compara con otras formas de gobierno. El «*muddling through*», la política del «ir tirando» corresponde ciertamente a la espontaneidad con que evolucionan los sistemas sociales pero siempre corre el peligro de dejarse sorprender en cualquier momento por una dificultad imprevisible. La reflexión no se distinguiría del mero dejarse llevar si no fuera por su previsión y proyección de posibles opciones de acuerdo con su compatibilidad en el contexto general del sistema.

Cuando los actores sociales son capaces de reflexión, están en condiciones de actuar de manera cooperativa. La coordinación es la forma de gobierno más adecuada a la complejidad social, que presupone confianza, autolimitación, consideración hacia los otros y una perspectiva de, al menos, medio plazo. El núcleo de la idea de una coordinación de distintos autores en un sistema descentralizado radica en la convicción teórica de que los sistemas complejos ya no pueden ser gobernados adecuadamente desde una cumbre jerárquica. Esto presupondría aquellas simplificaciones que neutralizan la innovación, inteligencia, conocimiento del detalle, especificidad y riqueza de información sometiéndolas a una burocracia centralizada. La organización no sólo sirve para la conexión y el control de las partes sino que tiene más bien la función de separarlas y proteger su autonomía funcional. La unidad «política» de un sistema tiene la tarea de configurar las relaciones de comunicación entre los elementos de tal modo que resulte una ganancia combinatoria óptima.

La coordinación es difícil porque exige que los participantes desarrollen unas capacidades de reflexión y estrategia que son propiedades contradictorias con la lógica autorreferencial de los sistemas. Tratándose de lógicas divergentes, la coordinación no acontece espontáneamente sino que requiere un serio esfuerzo y preparación. Dado que los sistemas son *a la vez* diferenciados e interdependientes, dan lugar a dinámicas incontroladas, riesgos y egoismos «normales», de modo que han de ver la necesidad de controlar su poder de producción de caos. Un impulso para la implícita autolimitación es la expectativa de un beneficio común que se seguiría de

las acciones integradas. En contraste con el carácter de juego de suma cero —lo que uno gana, otro lo pierde: la suma de ganancias y pérdidas es cero— propio del enfrentamiento entre sistemas estructurados jerárquicamente, la coordinación ofrece la posibilidad de juegos de suma positiva.

Para dar lugar a un juego de suma positiva es necesario que los actores desarrollen estrategias más allá del mero regateo coyuntural. Pero al mismo tiempo hay también buenos motivos egoístas para la cooperación, motivos que son más poderosos cuanto más costes suponga la incapacidad de cooperar. Entre los factores que Robert Axelrod menciona como especialmente importantes para realizar ese régimen de coordinación está la visión, la competencia para dirigir la propia acción de acuerdo con proyectos de constelaciones futuras. La visión es previsión. La capacidad de reflexión implica estar en condiciones de esperar, de gratificación diferida, de «egoísmo ilustrado»; permite operar con futuros imaginados, gobernar la acción presente haciendo cálculos «en las sombras del futuro» (Axelrod, 1984, 174). Por eso estas formas de colaboración no son frecuentes. El control autoritario y la autoafirmación narcisista son más simples y por eso son lo habitual. La automodificación alcanzada de modo coordinado designa el caso inverosímil de que los actores vean que las circunstancias son demasiado complejas para los planteamientos gobernados jerárquicamente y demasiado interdependientes como para buscar una autorealización al margen del mundo.

Las peculiaridades de una estructura jerárquica —rivalidades internas, egoísmos organizados, competencia improductiva— no son producidas básicamente por los subsistemas sino por las distorsiones comunicativas que genera la jerarquía misma. Con una estructura distinta, las especificidades de cada uno de los elementos no necesitan ser defendidas contra una dirección que es percibida como esencialmente controladora; más bien pueden esperar apoyo, consejo, mediación, es decir, ayuda para ejercer la propia responsabilidad. De este modo crece la verosimilitud de que la actuación descentralizada y reticular proporcione al mismo tiempo ventajas para las partes y para el sistema en general.

Heinz von Foerster ha precisado la idea de heterarquía para el caso de los sistemas sociales señalando que puede ser entendida como un «principio de dirección potencial»: en una red compleja la autoridad para gobernar el todo reside en aquella parte que dispone de la mejor información en un momento dado (1984, 8). El ejemplo que pone para ilustrar este principio es una batalla naval entre los norteamericanos y los japoneses, en la que el mando era asumido por quien se daba cuenta de que, debido a su posición en un determinado momento, sabía mejor lo que había de hacerse. La competencia de gobierno no reside para siempre en un mismo lugar, sino que fluctúa hacia donde hay un mayor saber. Y cuando —como suele ocurrir— ese saber no está a disposición de un único sistema lo que se impone es una concertación entre los sistemas afectados. Precisamente aquí podría estar una función específica de la política: moderar las negociaciones sin imponer una solución o tener que recurrir a formas de gobierno directo.

En las situaciones complejas es muy poco verosímil que los conflictos tengan el carácter de suma cero. La cooperación incrementa la posibilidad de que haya varios

ganadores (juegos de suma positiva) y optimiza las ventajas combinatorias para la organización en su conjunto. La primera misión de la política es precisamente hacer operativa la unidad de la sociedad como el valor añadido de la cooperación, pasar del criterio negociador de Pareto, que produce resultados en el denominador común mínimo, pues ningún autor aprueba opciones que tengan consecuencias negativas para él, por otro criterio que podría formularse de este modo: cuando por experiencia, por garantías institucionales u otras formas de estabilizar la cooperación se crea mucha confianza, los miembros de una red pueden asumir riesgos e incluso pérdidas en la expectativa de que serán compensados en el futuro. La confianza no se refiere tanto a los actores como al sistema mismo de la negociación, lo que permite tener en más las ventajas comunes que los riesgos de la cooperación.

5. EL ESTADO SUPERVISOR

Evidentemente los actores sociales necesitan una capacidad estratégica para «ver» las ventajas de una coordinación positiva, ya que estas ventajas solamente comparecen en una perspectiva que permite reconocer una ventaja futura que pueda compensar, aunque sea parcialmente, la desventaja presente. La cuestión es, entonces, qué condiciones contextuales deben darse para que, a pesar de las inevitables zonas ciegas, se haga patente a los actores que determinadas formas de coordinación son estratégicamente ventajosas, aun cuando haya claros costes. Aquí la figura decisiva es la de *un tercero*, que puede descubrir perspectivas sorprendentes y nuevas opciones. Una tercera instancia bajo la forma de un mediador, moderador o supervisor que rompa el círculo vicioso formado por la estrecha autorreferencialidad de los interesados y les anime a tomar los rodeos que son inevitables para ese tipo de procesos.

La fortaleza del sistema de negociación consiste en que reúne y hace parcialmente compatibles la lógica egoísta del mercado y la lógica paternalista de la jerarquía. Dado que la contradicción entre ambas lógicas no desaparece, la compatibilización resulta siempre un equilibrio. Sin una intervención de gobierno los sistemas de negociación se degradan hacia las meras relaciones de intercambio mercantil, en el que cada uno busca su utilidad inmediata; pero si la intervención es excesiva se atrofian en organizaciones completamente reguladas a las que se ha desprovisto de la ligereza, responsabilidad y fluidez de los sistemas de negociación. Lo decisivo es que los autores se muevan en las estrategias específicas de sus propios sistemas y alcancen un grado de reflexión interna que les posibilite una política de opciones. Únicamente los sistemas mismos y sus representantes pueden ponerse en condiciones de entrar en una negociación, en la que se configura un contexto de interacción e interdependencia en orden al bienestar general del conjunto.

Entre la pasividad y la planificación jerárquica hay una tercera posibilidad que hace del *gobierno del contexto* la característica fundamental de la supervisión política y la forma básica del autocontrol de sistemas complejos. Se trata en buena medida de llevar a cabo lo que Forrester ha denominado *comportamientos contraintuitivos*.

vos (1972), pues no se dejan clasificar por el dualismo tradicional de neutralidad e intervención. Existe un espacio de juego muy amplio entre esos dos extremos en el que pueden llevarse a cabo formas indirectas de planificación. *La mentalidad controladora se basa en dos falacias: sobreestima los poderes del control directo e infraestima los poderes del control indirecto* (Stiglitz 1989, 34).

El control descentralizado de las condiciones contextuales significa que para la constitución de una organización compleja diferenciada es necesaria una mínima orientación común, pero que ese contexto común no puede ser producido desde una unidad central o una cumbre jerárquica del sistema. En vez de ocuparse de problemas actuales, la planificación debe proponerse la tarea de proyectar estrategias que tengan como objetivo el cambio autónomo de sistemas sociales, produciendo así *sistemas que planteen menos problemas* (Forrester 1971, 82). Estos procedimientos apuntan a una corrección indirecta de los problemas; no se contentan con dejarlos como están, pero tampoco intervienen para dejarlos peor de lo que están, con esa lógica perversa de la acción simplificadora. La ironía en política es aquella distancia respecto de sí mismo que adquiere un Estado que comprueba que ya no puede producir y dominar lo que bajo una dirección autoritaria de la sociedad debería producir y dominar. La ironía hace entonces su aparición cuando la tradicional arrogancia del poder es reemplazada por una modestia política, que se limita a ser una voz más en el concierto social, correlato de una forma social en la que actúa una pluralidad de sistemas autónomos. Se podría decir que este control es indirecto pues no sigue el dictado de una instancia dominante o central. Es el tipo de acción que corresponde a unas circunstancias históricas en las que el orden a través de la jerarquía y la planificación está tan anticuado como la fórmula liberal de un orden espontáneo.

La idea de un Estado supervisor apunta a hacer de la política una instancia de supervisión o revisión de las decisiones fundamentales de otros sistemas sociales. La supervisión es la forma de autogobierno más apropiada para una sociedad del conocimiento, cuyo problema principal consiste en su viabilidad bajo las condiciones de amenaza ecológica, riesgos tecnológicos y sobrecarga cognoscitiva. Esta competencia no se basa en los restos de una antigua primacía sino en la función específica de la política misma: en su responsabilidad en orden a la producción y el aseguramiento de bienes colectivos que son irrenunciables para la sociedad. Lo cual es compatible con el principio de que la definición de cuáles sean bienes colectivos es un asunto que también está sometido a los sistemas de negociación, que tampoco es ya una prerrogativa del estado.

La supervisión multiplica la diferencia entre perspectiva interior y perspectiva exterior al poner en juego una tercera visión en la figura del supervisor. El cruce así posibilitado de perspectivas de observación, información y comunicación enriquece el conjunto de criterios relevantes para la decisión y enfrenta a los actores a la cuestión de en qué forma sus acciones amenazan un bien colectivo. Se trata de establecer compatibilidades entre diferentes juegos del lenguaje. También en las sociedades complejas el orden tiene que ver con una gramática de la transferencia de informaciones comprensibles. Estas reglas de transferencia construyen procedimientos para

que un sistema se haga comprensible a otros y para obtener informaciones comprensibles de otros sistemas. De este modo se cumplen determinadas condiciones mínimas de compatibilidad recíproca. Las reglas de transferencia se ocupan de disminuir, al menos puntual y gradualmente, la ceguera hacia las condiciones operativas de otros sistemas que se sigue de la propia autorreferencia.

La supervisión busca fortalecer la capacidad de observación mediante perspectivas y puntos de vista añadidos. La supervisión debe actuar como un proceso de reflexión en el que poder aclarar y probar la contingencia de las inevitables zonas ciegas y estrechez de miras de los procesos de decisión en cualquier sistema funcional: el derecho no ve sus condiciones políticas, la sanidad no ve lo que cuesta, la economía no ve sus responsabilidades sociales, el arte no ve su incomprendibilidad, la moral no ve la complejidad de los problemas... La función de la supervisión consiste en poner de manifiesto lo que no han podido ver los autores en el proceso de la primera decisión. La supervisión apunta a una reactivación de las posibilidades que han quedado latentes. Actúa como complemento de una praxis social que está siempre obligada a reducir a una única la pluralidad de opciones presentes.

La supervisión no instruye a la praxis como corrección o adoctrinamiento sino en la forma de un arte (Luhmann 1984, 55), de un juego con posibilidades virtuales de intervención. Este elemento artístico o lúdico es central porque la supervisión sólo tiene sentido cuando no sustituye una praxis por otra sino que mantiene presente la contingencia de toda praxis. Lo decisivo es aquí la comparación informada de diversas formas de praxis. La política no conoce mejor que la economía los riesgos sociales de determinadas decisiones, pero puede ayudar a reflexionar al sistema económico acerca de alternativas, aunque no de manera coactiva sino para ilustrar a quienes han de decidir. La comparación mejora la clarividencia al iluminar las inevitables cegueras de toda forma de información y decisión. Las valoraciones comparativas de las distintas acciones posibles pueden superar parcialmente la intransparencia básica de toda intervención externa.

La supervisión no equivale a una mera instancia exhortativa. La diferencia entre adoctrinamiento y supervisión se entiende al tomar en consideración que supervisar no es tanto controlar algo desde una instancia segura e irrefutable como experimentar y probar. La supervisión es un momento en el que no se trata de controlar o corregir sino de probar realidades hipotéticas (de ahí su cercanía al arte). En cualquier caso, esta experimentación no tiene lugar en un marco ilimitado sino en el contexto del conjunto de reglas que define la racionalidad específica del sistema en cuestión. No es la política, la administración o el derecho quienes cambian lo que haya que cambiar en un sistema; sólo el sistema puede cambiarse a sí mismo.

En esta función se pone de manifiesto una notable equivalencia funcional entre la supervisión política y la revisión en el ámbito judicial. La revisión legal ofrece un procedimiento que hace soportable al juez el peso de la decisión. A pesar de los manifiestos límites de la capacidad humana de observación y enjuiciamiento, se dicta un juicio definitivo porque existe en principio la posibilidad de revisión. La revisión no está para el acusado (en el caso del derecho penal) sino para el juez. En la instan-

cia de revisión las observaciones de los jueces son observadas por jueces para poder problematizar la diferencia entre lo legal y lo ilegal sobre el criterio de la racionalidad del sistema jurídico en su conjunto.

No es tarea de la supervisión juzgar según criterios externos la oportunidad o eficiencia de una determinada decisión (la reacción ante casos extremos de externalidades negativas —como guerras, delitos o dictaduras— no son casos de supervisión sino de autodefensa). La supervisión legítima presupone que el sistema en cuestión ha formulado libremente un deseo de ser supervisado. Además, *el fin del supervisor es hacerse superfluo tan pronto como sea posible* (Derra-Wippich 1991, 158). Éste es el motivo por el que el régimen de supervisión sea un régimen de responsabilidad, que cierra el camino a la estrategia de endosar a otros las propias deficiencias, ya que los sistemas son siempre responsables de sus propias operaciones.

El sistema supervisado «lee» e interpreta las intervenciones propuestas de acuerdo con sus propias reglas, según su comprensión y en el contexto de su propio mundo. Del mismo modo que un autor no tiene en su poder el modo como sus lectores le entienden, tampoco puede el supervisor saber qué resultados tendrán sus supervisiones. La idea del Estado supervisor introduce, en el lugar de la intervención política directa, jerárquica y autoritaria, un procedimiento discursivo que somete a prueba las posibilidades de establecer condiciones contextuales comunes.

El gobierno del contexto no significa que la política cree el marco de condiciones para la sintonía entre los sistemas. Esto ya fue intentado por el liberalismo clásico. El gobierno del contexto surge de haberse tomado en serio la idea de que en una sociedad policéntrica *ningún* sistema funcional —tampoco la política— tiene aisladamente la fuerza y la competencia para imponer el contexto. Los contextos sólo pueden resultar de la interacción entre los autores autónomos y reflexivos en sistemas de negociación. Este procedimiento se distingue de la pasividad mercantilista en que no trabaja sin pensar en el futuro ni se da por satisfecho con una optimización local, sino que tiene alguna idea de un futuro común posible y una optimización global. De la planificación política se distingue porque ninguna instancia particular tiene la competencia de determinar los fines. El gobierno descentralizado del contexto ha abandonado la ilusión de una «última instancia» (la política, el derecho, la tradición...), de la seguridad que proporcionaría la existencia de un «soberano último». Tampoco «el pueblo» puede ser esa instancia en la sociedad contemporánea, donde la pregunta es siempre: «*Who is us?*» (Reich 1991, 301).

BIBLIOGRAFÍA

- ACKOFF, RUSSELL, *Zukunftssicherung durch Controlling*, Poeschel, Stuttgart, 1989.
 AXELROD, ROBERT, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York, 1984.
 BECK, ULRICH, *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit*, Suhrkamp, Frankfurt, 1988.

- DERRA-WIPPICH, INGRID, «Supervision von Supervisoren», en H. BRANDAU (ed.), *Supervision aus systemischer Sicht*, O. Müller, Salzburg, 1991.
- DÖRNER, DIETRICH, *Die Logik des Mißlingens*, Rowohlt, Reinbek, 1989.
- ELIAS, NORBERT, *Über den Prozeß der Zivilisation*, Francke, Bern, 1969 [1936].
- ETZIONI, AMITAI, *The Active Society*, Free Press, New York, 1971.
- FOERSTER, HEINZ VON, «Principles of Self-Organization - In a Socio-Managerial Context», en H. ULRICH y G. PROBST (ed.), *Self-Organization and Management of Social Systems*, Springer, Berlin, 1984, 2-24.
- FORRESTER, JAY, *Planung unter dem dynamischen Einfluß komplexer sozialer Systeme*, en VOLKER RONGE y GÜNTER SCHMIEG (eds.), *Politische Planung in Theorie und Praxis*, Piper, München, 1971.
- «Understanding the Counterintuitive Behavior of Social Systems», en JOHN BEISHON y GEOFF PETERS (eds.), *System Behavior*, Harper and Row, London, 1972, 200-217.
- HOLMES, STEPHEN, «Poesie der Indifferenz», en DIRK BAECKER (ed.), *Theorie als Passion. Niklas Luhmann zum 60. Geburtstag*, Suhrkamp, Frankfurt, 1987, 15-45.
- LINDBLOM, CHARLES, *Politics and Markets*, Basic Books, New York, 1977.
- LUHMANN, NIKLAS, *Rechtssoziologie*, Rowohlt, Reinbeck, 1972.
- *Soziologische Aufklärung 2*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1975.
- «Das Kunstwerk und die Selbstreproduktion der Kunst», *Delfin*, 1984, III, 51-69.
- *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt, 1984a.
- *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1987.
- NOZICK, ROBERT, *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York, 1974.
- PERROW, CHARLES, *Normale Katastrophen: die unvermeidbaren Risiken der Großtechnik*, Suhrkamp, Frankfurt, 1988.
- RAWLS, JOHN, *A Theory of Justice*, Cambridge University Press, 1981.
- RORTY, RICHARD, *Contingency, Irony and Solidarity*, Cambridge University Press, 1989.
- POLANY, MICHAEL, *The Logic of Liberty*, University of Chicago Press, 1951.
- REICH, ROBERT, *The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, Knopf, New York, 1991.
- STIGLITZ, JOSEPH (ed.), *The Economic Role of the State*, Blackwell, Oxford, 1989.
- WIESENTAL, HELMUT, «Lernchancen der Risikogesellschaft», *Leviathan* 22 (1), 1994, 135-159.
- WILLKE, HELMUT, *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt, 1996.
- *Supervision des Staates*, Suhrkamp, Frankfurt, 1997.

