

# Estado, economía informal y sociedad civil: una aproximación conceptual desde la teoría de redes

Alexei Guerra Sotillo

*Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, Venezuela*

**Resumen:** Con base en el análisis o enfoque de redes, sustentado metodológicamente en la revisión de literatura académica generada en torno a la temática, el presente trabajo intenta desarrollar la tesis según la cual la sociedad civil y la economía informal representan fuerzas o movimientos complejos en la red social, de acercamiento y alejamiento a la gestión de lo público y al Estado. La interacción de estos tres ámbitos evidencia un esquema novedoso y contradictorio de relaciones que complejizan el logro del desarrollo económico y la democratización de la conducción política. El Estado ve debilitada su discrecionalidad y poder de coordinación en el plano global por la crisis del Estado de bienestar, la redefinición de roles, presiones y exigencias de actores emergentes, lo cual hace pertinente el estudio de lo informal y lo civil como redes que plantean retos a la gobernabilidad, en su vinculación con la gestión de lo público.

**Palabras clave:** Estado, economía informal, sociedad civil, redes.

**Abstract:** The present paper, based on the theory of networks' analysis, and methodologically sustained on the lecture of academic related literature, is an attempt to develop the thesis to describe how civil society and informal economy represent complex forces or movements in the social network, coming into and drifting apart from the State and the management of the public sphere. The interaction of these three fields shows a new and contradictory trend on this relationship that makes complex both, the economical development and the political direction's democratization. In the global stage, the State's coordination rol has been reduced due to the crisis of the Welfare State, new actors, functions and demands of emerging actors, which makes relevant the study of the informal and civic networks, as well as the public and modern management challenges.

**Keywords:** State, informal economy, civil society, networks.



ISSN 1405-1435, UAEM, México, núm. 41, mayo-agosto 2006, pp. 145-171

## Introducción

El trabajo que a continuación se expone persigue contribuir al análisis académico de la noción de sociedad civil a la luz de la literatura desarrollada sobre el tema, y de la relación de dicho constructo teórico con el concepto de economía informal; ámbitos que se vinculan y conectan sistémicamente de distintas maneras con el Estado, actor político de primer orden cuyo poder y discrecionalidad se está replanteando de cara a la influencia de las realidades generadas por la globalización, en un contexto de búsqueda y construcción permanente de ciudadanía, democracia y desarrollo.

En tal sentido, se propone —con base en una revisión y análisis de recientes elaboraciones teóricas— estudiar la relación de las categorías conceptuales Estado, economía informal y sociedad civil, tomando como referencia, entre otros, los trabajos de Lechner (1997) y Messner (1995) enfocados a la noción de coordinación social y a la identificación de las redes como novedoso mecanismo de conducción y gestión política.

La tesis central de esta aproximación teórica asume la existencia de corrientes y tendencias que apuntan a una reforma de la relación Estado-sociedad, lo cual conforma el marco para la emergencia por una parte, de la sociedad civil, la cual perseguiría una mayor inclusión, acercamiento o involucramiento en la gestión de lo público; y por otra, la consolidación de la economía informal como ámbito socioeconómico y cultural, cuya esfera de acción implicaría, más bien, una evasión, alejamiento o distanciamiento de esa esfera de lo público, en su dimensión legal, jurídica e institucional.

El esquema de funcionamiento de las redes, en el ámbito político y económico, resulta válido para analizar dos de los dilemas del Estado contemporáneo: por un lado, canalizar los reclamos y demandas de la sociedad civil organizada, propiciando reformas institucionales que fortalezcan los procesos democráticos; y por el otro, generar acciones que incluyan y abarquen a actores socioeconómicos cuya existencia se aleja cada vez más de la esfera regulatoria estatal.

La red, en tanto modalidad organizativa y de organización social, tendría así dos objetivos diferenciados ante el Estado: involucrarse y aproximarse a la gestión pública, en el caso de la sociedad civil, y alejarse mientras sea posible, de su control y regulación jurídica, en el ámbito de la economía.

Este complejo y contradictorio esquema de relaciones con el Estado plantea un nuevo contexto para el diseño y ejecución de políticas públicas dirigidas a la consolidación y crecimiento económico, y a la democratización de la participación ciudadana. Las diferencias de objetivos, necesidades y demandas de las redes cívicas e informales en el espacio público reivindican en cierta forma el rol del Estado, y apuntan a reformas en su seno que posibiliten el diseño diferenciado de políticas para ambos sectores.

En este sentido, el concepto de redes facilita el análisis de esta conducta polarizada en su vinculación con lo público, como tema a incluir en la agenda del debate no sólo académico sino político, y sobre la permanente preocupación alrededor de vías y alternativas de desarrollo para América Latina.

### **La economía informal: de la subsistencia al emprendimiento**

La economía informal puede ser definida, de una manera amplia, como el conjunto agregado y complejo de transacciones y operaciones de naturaleza lucrativa, de relaciones socioculturales, laborales, familiares y productivas, y estrategias de subsistencia material que se realizan y reproducen al margen de la esfera normativa y regulatoria del Estado, y que coexiste y complementa a aquella serie de relaciones socioeconómicas que sí se encuentran incluidas o deciden insertarse en dicha esfera normativa. Pese al carácter no tan novedoso del estudio de la informalidad en el ámbito latinoamericano, se hace evidente la diversidad conceptual y la heterogeneidad de posturas y enfoques que intentan caracterizarla.

Existe un consenso generalizado en la literatura académica en ubicar los orígenes del término “economía informal” en las investigaciones de Keith Hart en los mercados laborales de África, auspiciadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyos resultados fueron publicados en 1972.

La dinámica histórica, política y particularmente económica, en el plano global y en América Latina, junto a la evolución de la discusión sobre el desarrollo, sus causas y posibilidades, han influido en las distintas visiones que, alrededor de la economía informal, se han conformado en los últimos años.

Freije (2001) ha indagado sobre el empleo informal en América Latina y el Caribe con base en los estudios y cifras suministradas por la Comisión

Económica para América Latina (CEPAL) y la OIT para la región, las cuales —a decir de este autor— denotan la disparidad de registros y la dificultad para llegar a conclusiones respecto a la tendencia que muestra el tamaño del empleo informal en la zona, pero que en todo caso sugerirían que, salvo pocas excepciones, ningún país latinoamericano ha podido eliminar la informalidad.

De acuerdo con Freije, la actividad informal en la perspectiva del empleo, remite al estudio del marco regulatorio y macroeconómico existente en países de la América Latina, lo cual coloca el énfasis explicativo de la informalidad, más que en la lógica de la actividad misma, en las normas o políticas de ajuste macroeconómico implementadas en la región y que, en su criterio, serían su principal causa.

Por ello, asumir el adjetivo “informal” para caracterizar la presencia creciente en muchas de las sociedades del mundo no desarrollado, de actores y prácticas marginadas, excluidas o autoexcluidas de la llamada “economía moderna” o del “Estado de derecho”, plantea precisamente el énfasis normativo-institucional que se le asigna a esta conceptualización, en la premisa de que la inclusión y respeto a esa dimensión jurídico-institucional sería la clave según un criterio generalizado, para el funcionamiento adecuado y normal de cualquier mercado, y la garantía para el desarrollo económico y social.

La abundancia de términos para definir las particularidades históricas, políticas o productivas y su incidencia en el terreno económico explican en cierta forma la coexistencia, junto a la economía informal, de categorías como “economía social”, “economía popular”, “economía alternativa”, “economía solidaria”, “economía cooperativa”, “economía subterránea” o incluso, del llamado “Tercer Sector”, por mencionar sólo algunas.

Pese a esta diversidad terminológica, de lo que se trata es de plantear la existencia de un modelo de economía o de varias economías representadas, por una parte, por una mayoría cuya pobreza o desempleo impone restricciones y limitaciones para acceder al libre juego económico y del mercado en su expresión moderna y global, junto a segmentos más reducidos de actores con la posibilidad de competir y cumplir con las exigencias de la denominada economía formal, en el marco de lo que tiende a identificarse como la crisis del Estado de bienestar y el cambio del paradigma empresarial vigente.

En medio de la dicotomía o separación entre lo formal y lo informal existe por supuesto una gran gama de grises en la cual es posible

encontrar, además, relaciones clientelares entre el Estado y sectores sociales o corporativos, que complejizan y atenúan mucho más cualquier intento de demarcación absoluta de ambas esferas.

El clientelismo y el populismo, en tanto mecanismos o formas de relación entre el Estado y determinados sectores sociales, representan paradójicamente los mayores incentivos que junto a la debilidad de las instituciones judiciales y a la impunidad, el Estado, indirectamente genera para la evasión o incumplimiento de la ley en general, y en materia económica en particular.

La lluvia copiosa de adjetivos que se le adjudican hoy a la economía, denota evidentemente múltiples perspectivas políticas, conceptuales e ideológicas para acceder a una comprensión del fenómeno. Mientras los que hablan de “economía social”, “economía popular” o “alternativa” defienden el carácter inevitable de su existencia, o tienden a identificarla con manifestaciones productivas de sectores pobres, deprimidos o marginados a los cuales el Estado debe atender y promover, quienes se refieren a la “economía informal” “subterránea” o “no regulada” llaman la atención sobre el incumplimiento creciente del marco legal e institucional que el Estado está llamado a garantizar, o del elevado costo de transacción que su cumplimiento conlleva, junto a la inserción en el nuevo escenario global y competitivo.

Ante las transformaciones económicas y productivas que han generado, a su vez, cambios en las relaciones de trabajo, en su naturaleza y regulación, organismos multilaterales como la OIT mantienen entre sus preocupaciones institucionales el tema de la informalidad. La conferencia general de este organismo, congregada en su 90ª reunión en el año 2002, emitió una resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, reflejando el interés que dicha realidad suscita no sólo en el mundo académico o empresarial, sino en el ámbito laboral en el plano mundial.

Dicha resolución, en la cual se reconoce que en muchos países, tanto en aquellos apenas industrializados como en los industrializados, los cambios en la organización del trabajo están vinculados al crecimiento de la economía informal; y se establece que el término “economía informal” hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente consideradas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan

al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o impone costos excesivos.

Pérez Sainz (1995) prefiere hablar más bien de neoinformalidad, término que en su opinión pretende captar tanto la persistencia de este fenómeno, como sus nuevas expresiones, en alusión al cambio del escenario generado por la crisis de la deuda en los años ochenta, frente a las transformaciones sucedidas en los noventa y que definen el momento actual de su materialización.

Para este autor es posible identificar tres escenarios o hipótesis de explicación de esa neoinformalidad, a saber: el de la “economía de la pobreza”, en el cual la variable básica sería la exclusión, y en el que solamente la resolución de los problemas de pauperización puede conducir a que el empleo informal se reduzca.

El segundo escenario sería la “subordinación al sector de transables”, es decir, la realidad empresarial que genera la dinámica global, ocasionando no sólo la deslocalización y horizontalización productiva, sino la flexibilidad y reducción de costos salariales, con la consiguiente precarización laboral.

El tercer escenario vendría dado por la “aglomeración de pequeñas empresas dinámicas”, en el que de manera optimista se asume la socioterritorialidad, es decir, la conjunción de lo espacial-territorial con el marco sociocultural de unidades productivas comunitarias, cuyo potencial de formalización vendría dado por el capital social en ellas presente.

Es posible, siguiendo estas premisas, encarar la presencia de varios niveles o ámbitos de análisis: el individual (autoempleo), el de la familia (el hogar), la unidad productiva (microempresa) y la aglomeración de pequeñas empresas (microempresas comunitarias).

Prevalece, sin embargo, como elemento definitorio transversal a dichas categorías el rasgo asignado por FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) a los establecimientos informales, como aquellos donde el propietario participa de manera directa en la

generación de bienes y servicios; o expresado en términos más sencillos, en la no división o separación entre el capital y el trabajo.<sup>1</sup>

En el actual conflicto global Estado-mercado, mientras las fuerzas económicas privadas y corporativas propugnan la flexibilización y desregulación (laboral, tributaria), el Estado defiende su poder jerárquico y capital político que le otorgan aun el monopolio de la potestad regulatoria y legislativa.

La presencia de la economía informal en América Latina es notable, y su vinculación con el fenómeno del desempleo es también ineludible. Para el primer semestre de 2005, y de acuerdo con la OIT, la tasa de desempleo urbano promedio fue de 9.6%, 1.3 puntos porcentuales menos que la registrada en igual periodo en 2004.<sup>2</sup>

En su informe “Panorama Laboral 2005”, este organismo manifiesta que durante las últimas décadas la composición sectorial y calidad del empleo no agrícola en América Latina y el Caribe se ha caracterizado por una alta participación del sector informal y la tercerización. En los diez países con información disponible para 2004, los mayores porcentajes de ocupados en el sector informal se registraron en Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú con cerca de 60%, y los menores en Costa Rica (41.8%), Panamá (41.6%) y Uruguay (37.7%).

La complejidad en el estudio de la economía informal vendría dada, entre otros factores, por la multiplicidad de enfoques y perspectivas ya en parte evidenciada. En todo caso es posible establecer de manera sucinta, con base en los análisis de Tockman (2001), Bergesio (2004), Freije (2001), Pérez Sainz (1995), Portes (1999) y De Soto (1986), una caracterización panorámica de los enfoques teóricos existentes en el ámbito latinoamericano, sobre la informalidad.

En uno y otro varían las causas o desencadenantes de la economía informal: el enfoque *liberal-normativo* defiende la legitimidad de los emprendedores informales y culpa a la burocracia estatal y a los elevados costos de hacer negocios; el enfoque del *mercado laboral* sostiene que la

---

<sup>1</sup> Menjivar Larín y Pérez Sainz (1993), citado por Pérez Sainz (1995).

<sup>2</sup> Para un grupo seleccionado de nueve países de la región (Argentina, Venezuela, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay), que representan 89% de la Población Económicamente Activa urbana, y 95% del PIB regional.

imposibilidad estructural de los mercados de trabajo urbanos para absorber excedentes crecientes de mano de obra, junto a los cambios tecnológicos, son elementos de peso para explicar la informalidad; el enfoque de la *descentralización productiva* identifica a la gran empresa corporativa como impulsora de la informatización productiva, al buscar opciones de descentralización, flexibilización y desconcentración geográfica que minimicen costos, generando subcontratación y precarización de las relaciones de trabajo, además de aprovechar las redes informales como canales de comercialización y distribución; y el enfoque de la *economía social o popular*, que sustituye el adjetivo “informal” para enfatizar no el aspecto legal o normativo, sino lo popular, espontáneo, extendido y legítimo de las prácticas económicas y de autoempleo de sectores pobres, con una fuerte carga de crítica a visiones defensoras del libre mercado y del capitalismo, acercándose así al discurso ideológico de la izquierda y de sectores neomarxistas.

Se puede afirmar, no obstante, desde la perspectiva de las políticas públicas implementadas en los últimos años en la región, un interés en capitalizar las potencialidades empresariales represadas en muchos de estos segmentos de la economía informal. De este modo, la subsistencia o sobrevivencia como objetivo de quienes actúan en la informalidad bajo el autoempleo, el cuentapropismo o la microempresa, es crecientemente canalizado desde el Estado, en el interés de su conversión en pequeños empresarios emprendedores y a su paulatina formalización.

Este esfuerzo supondría, sin embargo, la detección efectiva de ese potencial emprendedor, y las condiciones de capacitación, financiamiento, organización y gestión necesarias que garanticen su sostenibilidad, entre el grueso de actividades y modalidades de la economía informal.

Pese a esta intención de fomentar el emprendedurismo alentado desde ciertos gobiernos, lo que define a buena parte de las actividades, ocupaciones, transacciones y relaciones que estructuran la informalidad es la evasión de la acción regulatoria y fiscalizadora del Estado.

La inexistencia de condiciones macroeconómicas, jurídicas e institucionales propicias para la inversión privada, los elevados costos de formalización, la compleja permisología, la debilidad fiscalizadora del Estado, junto al avance de esquemas de flexibilización y descentralización productiva, contribuirían no obstante a la persistencia y avance de la



economía informal, e impondrían cambios acelerados en la estrategia estatal y en las políticas públicas hasta ahora esbozadas y aplicadas.

La economía informal representaría entonces una tendencia persistente (tanto de actores sociales no ubicados en el espacio de la pobreza o la subsistencia, como de unidades productivas que buscan superar las restricciones de la crisis económica para competir), de alejamiento, evasión, distanciamiento o exclusión de la esfera regulatoria, jurídica e institucional del Estado.

Esta exclusión estaría siendo facilitada por las limitaciones crecientes de regulación y fiscalización estatal efectiva, ingobernabilidad, por la impunidad reinante en el plano jurídico, y por la recomposición de las estructuras y lógicas económico-productivas y tecnológicas del capital a nivel global. El fracaso relativo (o la difícil defensa, para evitar sesgos) de buena parte de los programas de ajuste macroeconómicos, aplicados en América Latina en las últimas décadas, el subsiguiente debilitamiento de los sistemas políticos, y las fallas administrativas y fiscalizadoras de los Estados para regular el hecho económico, junto a problemas estructurales como la corrupción y el clientelismo, se suman a los factores que desde el territorio del Estado han alentado también el florecimiento de la economía informal.

Por otra parte, la informalización como corriente o idea-fuerza estaría en estrecha sintonía con la de “flexibilidad”, tan cara al discurso globalizador y liberal que propugna la necesidad de “horizontalidad organizativa”, relajamiento de las jerarquías administrativas y temporalidad del empleo y las relaciones laborales como prescripciones para la sobrevivencia empresarial.<sup>3</sup>

Frente a los cambios en las estructuras económicas y productivas recientes, definidas por la deslocalización, descentralización y complejidad, y a las acciones u omisiones del aparato estatal ante dicha dinámica, se han generado procesos de construcción de ciudadanía cuyas demandas han presionado a las élites gobernantes por una mayor democratización. Lo informal, en lo económico, tiene su correlato en la emergencia de un espacio para la política: la sociedad civil.

---

<sup>3</sup> Para profundizar en esta temática, véase Francés (1999), De Venanzi (2002), Suárez (2001) y Llano (1994).

### **La sociedad civil: democratización y participación como *desideratum***

En la idea de sociedad civil, más allá del largo, fructífero y vigente debate que persigue definirla, se encuentra la actuación de redes de actores, organizaciones y agrupaciones de diversa naturaleza, cuya intención común y aglutinadora es la de influir en la gestión pública, en el diseño de políticas estatales y en la provisión de bienes públicos.

En el análisis sobre el significado de lo que es la sociedad civil, en tanto expresión social y colectiva que se propone limitar o acotar los excesos del Estado absolutista e interventor, se plantea la construcción de ciudadanía y la defensa de la democracia y la libertad como valores que posibilitan el ejercicio real de los derechos políticos y ciudadanos.

La conformación de redes sociales civiles, corporativas o ciudadanas, el encuentro de intereses colectivos, y los intentos de estructurar un discurso, un reclamo, una forma de influencia en la administración del Estado en sus distintos niveles y espacios territoriales representaría, en todo caso, una tendencia que apunta al Estado pero en dirección contraria al de la economía informal, es decir, de acercamiento, aproximación, injerencia y preocupación por la gestión de lo público, y por la democratización del Estado y su funcionamiento.

Las diversas expresiones y modalidades que podría asumir la economía informal tienen en común la intención de evadir el control oficial y gubernamental, en la medida en que persistan las condiciones económicas, legales, institucionales y socioculturales que posibiliten e incentiven (y no penalicen) la ilegalidad o extra legalidad de algunas de las actividades informales, como la piratería y el contrabando, por mencionar dos de ellas.

Según Cunill (1997) la apelación a lo público constituiría una manera de demarcar espacios. En términos de Lechner (1992: 11,12) citado por dicha autora, lo público puede ser interpretado como un ámbito específico distinto a la esfera política y a la esfera estatal: “el lugar de la deliberación colectiva de los ciudadanos y la modalidad en que la preocupación ciudadana por el orden social puede actualizar lo político en la política”.

Lo político remite a la dimensión que tiene que ver con el poder coactivo y discrecional del aparato estatal. La política, expresa la autora citando a Castoriadis (1995), no existe en todas partes ni siempre; la verdadera política resulta de una creación social-histórica escasa y frágil; el

objeto de la política es la libertad, y la libertad efectiva de cada uno está en función de la libertad efectiva de los demás.

Podría afirmarse en este sentido, que el espacio de lo público aun cuando puede asociarse a la esfera de acción del Estado, o del poder público institucionalizado (esfera pública estatal), es factible también de ser circunscrito precisamente a la emergencia de nuevas redes de organización y relaciones no pertenecientes ni a la estructura estatal, ni a la del mercado (esfera pública no estatal); pero en la cual, cada vez más, radicaría la gobernabilidad y democracia como posibilidades de acción colectiva.

En el mismo horizonte de la literatura generada al respecto, y en la revisión de las construcciones teóricas y que abordan la idea de sociedad civil, aparece recurrentemente el tema de la participación ciudadana, como variable importante e ingrediente prioritario en cualquier marco democrático o sistema político.

Según Douglas (2001) existen tres formas clásicas de regímenes de participación, que estructuran la forma en que la sociedad civil participa en el proceso político. Aun cuando no están en el nivel constitucional (primer nivel), integran algún aspecto del proceso político para el total de la población, y no sólo para algún subconjunto. Estos tipos son la división clientelista, corporativista y partidista.

Quedan claros, en medio de un debate todavía no zanjado para la realidad latinoamericana, los límites difusos y cambiantes de lo “político”, como ingrediente y norte importante en la acción de la sociedad civil organizada. Así, lo político se asume, por una parte, como legítima búsqueda del bien común, intención de influir en decisiones y en el diseño o implementación de políticas públicas, cogestión o fiscalización ciudadana de gestiones públicas. Sin embargo, esta dimensión no pocas veces se concreta en lo que sería su desviación o deformación, al asumir lo político de esa intencionalidad como captura electoral y mantenimiento del poder político-institucional del Estado, trastocando lo político en partidismo.

La acción de las redes cívicas, sociales o ciudadanas serán políticas en la medida en que persigan un acercamiento, control y participación en la gestión de lo público, al tener como nortes la democratización y el bienestar colectivo. Sin embargo, el borroso límite que separa esa participación o acercamiento al poder del Estado, como medio para alcanzar un fin social, de la búsqueda y captura del poder político e

institucional del Estado como fin en sí mismo, es lo que ha generado la distorsión, partidización y la pérdida de legitimidad de movimientos sociales y ciudadanos.

En esta línea argumental, la tesis de Douglas (2001) en relación con los tres mecanismos de participación de la sociedad civil (clientelismo, partidismo, corporativismo) y a la necesidad de superar los excesos y deficiencias propias de cada uno de ellos a través de redes ciudadanas, coincide con la idea de Cunill (1997) sobre la necesidad de “publicación” del Estado. Cunill defiende esta publicación para limitar o reducir la presencia de élites de cualquier tipo que, al bloquear o suprimir la participación, amenazan con su “privatización” de facto, para de esta forma potenciar la real democratización y edificación de una esfera pública no estatal.

Douglas, por su parte, no deja de avizorar riesgos, al afirmar que “el crecimiento de la sociedad civil y del capital social puede ser democratizante, pero también puede no serlo. Dependerá de la forma en que funcionen las instituciones que relacionan las asociaciones y los Estados” (2001: 78).

Este planteamiento que subraya en cierta manera el carácter relativo y contingente de la noción de sociedad civil, en cuanto a su pretendida sacralización como espacio ciudadano y suma de todo lo positivo, y a su necesaria inserción como concepto en una realidad o sistema social e histórico concreto, coincide con Olvera (2002), cuyo aporte se circunscribe al caso mexicano. Señala Olvera (2002) certeramente los matices del complejo constructo:

La sociedad civil no es un actor colectivo ni un espacio único o unificado, no se limita a las ONG y no constituye una especie de actor histórico transformador por naturaleza. La sociedad civil es un resultado contingente de la construcción de la modernidad que sólo se consolida a plenitud con la democracia y el estado de derecho. La sociedad civil porta la promesa de una relación crítica con los sistemas económico y político, pero el que ese potencial adquiera un significado real es algo contingente y no inevitable. (En ella) coexisten intereses contrapuestos y contradicciones económicas, políticas y culturales. Es un espacio de conflicto dentro del cual se procesan intereses y principios al tiempo que se crean modelos de interacción con el mercado y el Estado que pueden favorecer, o no hacerlo, la institucionalización democrática (p. 404).

Las redes encarnarían, de tal suerte, un potencial dinamizador del desarrollo económico o de la democratización política, cuya concreción

descansaría en buena parte, tanto en factores históricos, sociales e institucionales, como en la legitimidad y eficiencia de la acción estatal. El aumento de la informalidad, el desempleo, crisis productiva y desinversión en lo económico, junto a la conflictividad sociopolítica y al descontento con formas tradicionales de representación política, apuntan a la necesidad de reformas en la estructura de la administración pública, en muchas naciones de América Latina.

### **El replanteamiento de lo estatal**

Es innegable que en el contexto actual, de contradicciones entre la retórica liberal y competitiva que ensalza las ventajas de la globalización, y la persistencia de pobreza y exclusión social en distintos puntos del orbe, el Estado ve constreñido su poder político y económico, debilitando así su rol de proveedor de bienes y servicios públicos. El “Welfare State” (Estado de bienestar o Estado benefactor) representaría de tal suerte una víctima que se resiste a ceder a la “letal” dinámica económica del neoliberalismo.

Frente a este panorama, Cohen y Arato (2000) hacen alusión a lo planteado por Rosanvallon, en el sentido de que el Estado benefactor desorganiza sobre todo las redes, asociaciones y solidaridades sociales, remplazándolas por relaciones administrativas con el Estado. Al asumir su carácter absoluto como garante y proveedor de bienes públicos, servicios sociales indispensables, le interesa restar independencia a cualquier asomo de organización o acción externa, fuera de su ámbito de actuación.

La complejidad de la realidad actual, a la luz de las transformaciones económicas, sociales y políticas recientes, harían inviable esa cualidad exclusiva y absoluta del Estado concebido como Estado benefactor, imponiendo grados variables de colaboración, consenso y alianzas con otros actores sociales, entre ellos la empresa privada y actores del denominado Tercer Sector.

Por ello, y ante el resurgimiento en América Latina de corrientes y tendencias populistas, es conveniente afirmar que un Estado populista no crea solidaridad, sino mayor dependencia al Estado, a través de una fuerte relación de dependencia clientelar.

El populismo, en tanto esquema demagógico y personalista de gestión estatal, no sólo refuerza la dependencia bajo relaciones asistencialistas en lo económico con sectores empobrecidos y empresarios oportunistas,

sino que neutraliza cualquier atisbo de democratización, control y participación en la gestión pública.

Rosavallon, a decir de Cohen y Arato (2000), sugiere la existencia e importancia de nuevas formas de servicios colectivos con base privada y de las formas clandestinas de estructuras de la vida económica que no pertenecen al mercado ni están orientadas por el Estado, pero las entiende sólo como las primeras y más primitivas formas de lo que se requiere. Pese a los riesgos teóricos subyacentes, no sería aventurado asimilar lo que Rosavallon denomina “formas clandestinas de estructuras de la vida económica que no pertenecen ni al mercado ni al Estado” con la idea o bien de economía informal, o inclusive, del Tercer Sector, en la medida que actores, redes y organizaciones se plantean la satisfacción de necesidades que hasta ahora no ha podido garantizar suficientemente ni el Estado ni el mercado por sí solos.

La institucionalización de la sociedad civil, por otra parte, entendida como la posibilidad de existencia más o menos constante de canales de participación y actuación organizada en interacción con el Estado, en medio de marcos democráticos estables, implicaría varios riesgos, entre ellos, aquel ya esbozado por Lechner (1997), según el cual, al representar la sociedad civil una forma de coordinación social mediante “redes”, horizontales y ciudadanas, se podrían generar cuestionamientos a la legitimidad y representatividad de dicha sociedad civil, por la dificultad de garantizar la representación fiel de todos los actores en ella incluidos, y por el complejo problema de responder a la pregunta: “¿Quiénes son y quiénes no son sociedad civil?”.

En la senda que lleva a la aprehensión conceptual de la sociedad civil, Ochman (2004) aporta también elementos analíticos para alimentar el espectro cognitivo sobre el tema, concentrándose particularmente en la distinción entre sociedad civil y ciudadanía.

Ochman (2004) destaca tres características fundamentales de la sociedad civil: su pluralismo, su autolimitación frente el mundo sistémico (el Estado y la economía) y su estructura dual: la sociedad civil institucionalizada por un lado, y las redes, solidaridades y relaciones sociales por el otro. Plantea además que mientras el concepto de la ciudadanía describe principalmente una relación vertical entre una persona y las instituciones estatales (Zapata-Barrero, 2001), la sociedad civil enfatiza las relaciones horizontales entre los ciudadanos en el marco del espacio público. En términos de la citada autora, la ciudadanía se

define como el disfrute de los derechos legales que protegen a los individuos frente a cualquier poder coercitivo, sea éste del Estado, del sistema económico o de los otros miembros de la comunidad (2004: 478).

Destacando que el debate posmoderno se centra en la insuficiencia de la igualdad formal para los grupos marginados y con identidades que nunca se asimilarán a la identidad abstracta del ciudadano, Ochman (2004) coincide con lo expresado por Cunill (1997) en relación con la imposibilidad de hablar de ciudadanía en sociedades con mayorías empobrecidas o excluidas del sistema educativo.<sup>4</sup>

No es sólo el ejercicio de la ciudadanía el único mecanismo de protección de derechos ante el Estado, sino también la acción colectiva y organizada de actores, en el contexto de redes cívicas, como posibilidad real para lograr su defensa y ampliación. En cierto modo, la visión individual y solitaria de la ciudadanía asume hoy en día una expresión que, dada la complejidad sistémica del entorno, tiende a ser crecientemente más colectiva, organizada y asociada, en lo que sería la sociedad civil.

### **La coordinación social y sus formas**

La gobernabilidad —condición tan deseada como lejana para muchos gobernantes— representa la posibilidad de garantizar el equilibrio de sistemas sociopolíticos complejos, donde las fronteras sectoriales entre lo económico, lo social, lo político, lo global o lo local se atenúan gracias al escenario de la globalización. Así, la conducción económica y la coordinación política se tornan cada vez más complejas para el Estado por las relaciones que se estructuran en redes sociales, espacios en los cuales debe generarse y viabilizarse esa gobernabilidad.

Luego de esbozar una pregunta central (¿cuál es el contexto estructural en que se plantea la gobernabilidad democrática de la sociedad latinoamericana?), Lechner (1997) aborda el tema de la coordinación social, no sin antes recalcar la necesidad de un nuevo marco interpretativo

---

<sup>4</sup> Cunill plantea: “Otro nudo problemático (en la constitución de una institucionalidad de representación social) radica en la presunción de que para obtener un mayor pluralismo político basta con favorecer el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos, abstrayendo con ello el peso de las desigualdades económico-sociales” (1997: 165).

de la realidad social, y específicamente, de la reforma del Estado en una sociedad democrática.

La coordinación social, para este autor, asumiría tres formas específicas, en tanto expresiones histórico-temporales de interacción social: la coordinación política, la coordinación mediante el mercado y la coordinación a través de redes.

La coordinación política, según Lechner, alude al papel central y rector del Estado en la sociedad como realidad moderna, y a la noción de soberanía, tanto externa (Estado-nación que garantiza la integridad territorial) como interna (poder centralizado que articula la vida social).

Lechner (1997) —al hablar del alcance práctico de la coordinación política— se refiere a la institución de la planificación y al paradigma de la planificación racional, como medio de actuación sobre la realidad. Su momento cumbre coincide con el modelo del Estado desarrollista de los años sesenta, que si bien tuvo una pertinencia histórica, pronto reveló sus contradicciones (crisis de racionalidad, crisis fiscal, crisis de legitimidad, crisis de motivación).

La crisis de la planificación estatal y, por ende, de la coordinación política se manifiesta ya hacia fines de los años setenta e inicios de los ochenta, producto de los efectos de la creciente demanda de intervención estatal y la consiguiente sobrerregulación de la vida social, que generó la debilidad del Estado de bienestar. Así, la globalización (ámbito externo) y la complejización de la sociedad, con nuevos actores con poder de influencia en lo público (ámbito interno), trastocaron la tradicional noción de soberanía y centralidad jerárquica del Estado, y junto a la crisis de la deuda (1982) favorecieron la emergencia de una alternativa de coordinación social: la coordinación mediante el mercado.

La coordinación social mediante el mercado, de acuerdo con Lechner, estaría representada por la experiencia de ajustes macroeconómicos del recetario neoliberal que, ante la decepción y debilidades de la intervención estatal y la coordinación política, vivió buena parte de América Latina años hacia finales de los ochenta e inicios de los noventa.

Según esta forma de coordinación, defendida por las tesis neoliberales, el mercado sería la instancia autorregulada y autoorganizada capaz de lograr el equilibrio en el orden social. Esta forma de coordinación se caracteriza por ser descentralizada (abolición de cualquier centro), privada, horizontal y no intencionada, convirtiéndose en la práctica en la antítesis de la coordinación política, en cuanto a sus rasgos definitorios.



Los resultados sociales concretos en varios países de la región, luego de la aplicación de esta forma de coordinación, profundamente negativos y excluyentes, forjaron como cruda lección la idea de que el mercado por sí sólo no genera ni sustenta un orden social. En poco más de una década, refiere Lechner (1997), América Latina pasó del descubrimiento del mercado al redescubrimiento del Estado. De esta manera, la emergencia en el debate y en la realidad colectiva de la sociedad civil, en los noventa, es expresión de una complejidad social evidente, y además sustrato de una tercera forma de coordinación social: la coordinación mediante redes.

### **Las redes: la coordinación social como posibilidad**

Ante los retos que impone a las sociedades políticas y al Estado, como actor fundamental en ellas, el proceso de globalización y las lógicas económicas y tecnológicas que lo materializan, es posible emplear metodológicamente la teoría de redes, en un intento por dilucidar la forma de relación del Estado, con sectores sociales diferenciados por sus objetivos cívico-políticos o socioeconómicos y productivos.

Pese a reconocer las distancias prácticas y epistemológicas entre la idea de “sociedad civil” y “economía informal”, es posible sin embargo, empleando el concepto de coordinación mediante redes y ubicando a ambos espacios frente al Estado, identificar vinculaciones analíticas interesantes a los efectos de vislumbrar articulaciones y estrategias de acción.

La coordinación mediante redes, en contraposición a la coordinación política del Estado y a la coordinación mediante el mercado, se define entonces como la coordinación horizontal entre diferentes actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar su solución.

En palabras de Lechner (1997), las redes son un producto de la creciente diferenciación y complejización social, y entre sus rasgos definitorios se cuentan: combinación de comunicación vertical y horizontal; vinculación de diferentes organizaciones; su carácter político, económico o mixto está definido por la naturaleza de sus participantes; relaciones más informales que formales; el logro de objetivos gracias a decisiones colectivas y compartidas (alcanzado éste, la red se disuelve); y la confianza como mecanismo reductor de la complejidad e incertidumbre y, por ende, lubricante de la cooperación.

Una red facilita, según Lechner, no sólo la articulación de actores diferentes (a veces antagónicos) y sus respectivos recursos estratégicos, sino también la ejecución efectiva de decisiones tomadas.

Es la tesis de Messner (1995) que muchos países latinoamericanos enfrentan hoy el difícil reto de encontrar una salida al trilema compuesto por un Estado débil por ineficiente, empresas débiles en mercados subdesarrollados y actores sociales débiles por falta de estrategias. Adoptando una postura crítica frente a la “teoría económica de la política” (teoría del *public choice*) por su excesivo individualismo y su limitada comprensión de la conducta social, Messner señala la presencia de la noción de “conjunto”, de “colectivo”, de “grupos de actores”, que trascienden esa concepción individual, y apuntan al surgimiento de formas de organización en redes, en las que los problemas se resuelven, cada vez más, con base en la coordinación horizontal de políticas en sistemas de decisión conjuntos o redes de políticas pluralistas.

Ha expresado este autor (1995: 263) que en razón de la dependencia mutua entre las empresas, las instituciones públicas y los actores sociales, las políticas públicas son formadas, crecientemente, en estructuras políticas formales o informales fuera de los canales convencionales de los poderes legislativo o ejecutivo y los aparatos administrativos, es decir, que las redes políticas adquieren mayor importancia, desarrollando así una “socialización de la política”, o la existencia de un sistema de “soberanías compartidas”.

Queda así establecido que la lógica de funcionamiento de las redes cívicas y ciudadanas y de las redes económicas informales (descentralizada, horizontal, flexible, con pluralidad de actores) presiona en direcciones distintas hacia la gestión pública, que debe atender la complejidad de esta dinámica y así ganar espacios a la gobernabilidad.

### **Redes informales: la evasión como norte**

La economía informal estaría entonces configurada por el conjunto de actores (sean estos individuales, familiares, unidades productivas, microempresas, medianas empresas o formas asociativas o cooperativas) que realizan prácticas de contenido económico y con fines lucrativos (alcanzados en grado variable según el nivel de organización, tecnología y acumulación de capital presente), enmarcados en relaciones socioculturales y de confianza que sirven, a la vez, como principal valor agregado, mecanismo de reproducción y garantía de su funcionamiento;

pero, además, como freno a la formalización empresarial, a la inclusión en el mercado formal, y en la esfera regulatoria e institucional del Estado. Es importante acotar que la “formalización” no se entendería sólo como el cumplimiento de determinados requisitos legales, jurídicos, tributarios u organizativos, sino como la posibilidad real y efectiva de crecimiento y sostenibilidad de la unidad productiva, y a la ampliación de su ámbito de acción, de su capitalización y de su mercado.

La heterogeneidad en la red informal, vendría dada por:

- La presencia tanto de individuos desempleados que deben “autoemplearse” para garantizar su sustento.
- Pequeñas microempresas familiares con la vivienda como establecimiento y relaciones que “relativizan” el vínculo patrono-empleado, y posibilitan quizá el reducido costo de operación, junto a:
- Microempresas con niveles importantes de acumulación y con claridad en la relación capital-trabajo, con socios no necesariamente familiares, cumplimiento de algunos parámetros legales (salario mínimo, prestaciones sociales) e inclusive:
- Empresas medianas, con escalas significativas de operación, personal empleado y participación en mercados formales, en los cuales la informalidad implica un cálculo costo-beneficio, o la flexibilidad laboral, organizativa o jurídica necesaria para reducir costos o evadir impuestos que el Estado, por su debilidad institucional y operativa, estaría imposibilitado (de facto) de cobrar en ese ámbito.

La red económica informal, si bien representaría para algunos un mercado dentro del mercado, evidencia también una lógica de funcionamiento para sus integrantes que va más allá tanto del mercado formal, moderno y global, como de la acción regulatoria del Estado. En todo caso, expresa la crisis del modelo de convivencia y unidad social; simboliza la polarización y estratificación socioeconómica de la sociedad como colectivo, producto de la crisis del Estado de bienestar y de la no concreción ni del ánimo redistributivo ni del impulso a la creación material de riqueza.

Como sistema, plantea a lo interno una normatividad propia y autorregulada y, por lo tanto, legítima para sus integrantes y actores, normatividad en la cual la esfera legal e institucional del mercado formal es válida, sólo en aquellos casos en que no impide la producción (o

reproducción) económica, la creación de bienes, el comercio o la prestación de servicios de sus integrantes bajo sus propias reglas. Aquí la confianza y cooperación se erigen como “reductores” o “simplificadores” de la complejidad encarnada en los costos de acceder al mercado formal, donde no existen “tú” o “yo”, o “nosotros”, sino solamente “terceros” o “personas jurídicas” como sujetos económicos.

La relación de la red de la economía informal con el Estado, y con la esfera de lo público en tanto consciencia de pertenencia a una sociedad política, acatamiento voluntario y deliberado a las normas jurídicas, institucionales y positivas dictadas por la administración pública, es en este caso de distanciamiento, de evasión y exclusión (forzada o deliberada). Las decisiones de la red, internamente, plantearían no sólo su funcionamiento paralelo y alejado de esa esfera pública, sino nuevas formas de evadir y distanciarse ante intentos de colonización por parte del Estado, que suele asumir o bien esquemas redistributivos y asistencialistas en lo económico, o bien intentos coyunturales de desalojo de espacios públicos apropiados por grupos informales, o de programas de financiamiento que buscarían su “formalización” paulatina.

### **Redes cívicas: acercándose a lo público**

En un territorio aledaño, la sociedad civil, como espacio de confluencia más o menos organizada de actores sociales preocupados por la gestión de lo público, como ámbito de coordinación y de asociación de intereses (afines en unos casos, radicalmente opuestos en otros) que pretenden democratizar la gestión del Estado, también puede circunscribirse a la lógica de funcionamiento de las redes.

La sociedad civil no es un espacio totalmente unitario ni consensual, aun cuando aparentemente se unifican las posturas e intenciones que, reunidas en su seno, la configuran bajo dicho calificativo. Cierta discurso liberal parece inclinarse hacia una “sacralización” de la sociedad civil, como expresión pura y democrática de la organización ciudadana autorregulada, para hacer frente a los excesos de un Estado supuestamente totalitario por naturaleza.

Las corrientes corporativistas, empresariales y clientelares, junto a las del asociacionismo y a las del llamado Tercer Sector, al confluir en el caudal organizativo y en la propuesta de acción de la sociedad civil, reflejan la dificultad del consenso en las decisiones y en las modalidades de relación a adoptar con el Estado. La heterogeneidad en la conformación y

en el tejido organizativo de la sociedad civil revela también obstáculos para garantizar la representatividad y legitimidad de los “dirigentes”, figuras siempre necesarias para viabilizar la negociación y racionalizar la gerencia de asambleas masificadas y numéricamente tan crecientes como inmanejables, bajo la idea de garantizar la democracia en la gestión y toma de decisiones.

Así, la noción de sociedad civil, entendida como red cívica, plantea entonces la conjunción de actores grupales, asociativos y organizativos cuya lógica de vinculación con el Estado, o con la esfera de lo público, es distinta a la de la economía informal, al perseguir más bien un acercamiento, una inclusión o negociación con el actor estatal, para participar en la generación de bienes públicos, o en la elaboración de instrumentos legales con efectos para toda la colectividad.

Gracias a las tecnologías de la comunicación y la información, y al alcance mediático de diversas protestas sociales, manifestaciones o encuentros de actores diversos, el impacto de la presión de la sociedad civil en los procesos políticos mundiales es hoy más notorio, uniformando además la agenda de temas y demandas hacia los Estados.

Deslindando la tesis de cualquier radicalismo, lo planteado no supone negar cualquier posibilidad de acercamiento o encuentro entre el Estado y la economía informal en tanto red. Pero ello no será lo usual, y quizá sucederá en momentos de tensión o conflicto generados cuando el Estado intente incorporar coactivamente sectores informales o excluidos en su marco normativo o regulatorio. La magnitud de la red informal, su entramado complejo y la fortaleza de sus relaciones socioeconómicas y de su lógica cooperativa, son elementos que dificultan este intento coactivo del Estado por “formalizarla”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> A los efectos de nuestro planteamiento, sostenemos que es necesario “desbuhonar” a la economía informal, en el sentido de clarificar que si bien el comercio informal o ambulante es el más palpable, evidente y políticamente conflictivo como imagen pública de la informalidad, es sólo una expresión más (punta de un iceberg) de una red mucho más amplia y diversa. Las oleadas represivas de los cuerpos policiales simbolizan una forma usual de acercamiento del Estado hacia la economía informal. Mientras, numerosas modalidades, prácticas e intereses de la red informal permanecen aisladas (y a buen resguardo) de dicha diatriba.

Las redes cívicas e informales, en su relación con el Estado como garante del espacio público, revela momentos de tensión y conflicto, y momentos de distensión y consenso. Ello refleja lo planteado por algunos teóricos sobre la importancia del conflicto, y de su poder, más que destructivo, creador y regenerador, en circunstancias críticas de la vida societal.

En ese sentido, es innegable la existencia no únicamente de acuerdos, armonía y consensos, sino también de diferencias, conflictos y oposiciones no sólo a lo interno de cada red (civil o informal), sino entre éstas y el Estado. Por ello ha expresado Messner (1995) que la eliminación de todo potencial de conflicto no socava solamente la capacidad de innovación y reacción social, política y económica de las sociedades, sino también de las redes. A decir de este autor, las sociedades de economías de mercado democráticamente constituidas generan necesariamente una secuencia interminable de tensiones y conflictos que hace insostenible toda idea de orden y armonía permanente.

En consecuencia, la esperanza de neutralizar los conflictos mediante la cooperación es un proyecto *a priori*, destinado al fracaso. Y ello, según el citado autor, porque no es función de las redes “eliminar” los conflictos y buscar cohesión social a través de la máxima cooperación, sino hacer que los conflictos sean manejables. Y con manejable se entiende e identifica el enorme reto ya aludido de los gobiernos contemporáneos: el de la gobernabilidad.

La tensión o distensión se asumirían entonces como los momentos posibles, cambiantes y necesarios, presentes en la relación de las redes cívicas y económico-informales con el Estado (y a lo interno de cada una inclusive), relación en la cual el equilibrio sería expresión de un acuerdo armónico, pero siempre temporal.

### **Informalidad y sociedad civil: retos de la agenda política**

Herramienta crecientemente indispensable para que el Estado pueda ejercer sus funciones, la red vendría a simbolizar el ámbito de encuentro sectorial e intersistémico, espacio por excelencia de la coordinación social mediante redes, dimensión generadora de las “soberanías compartidas” de Messner, del capital social posible, con un potencial sinérgico que depende de la disposición y relación entre los diversos hilos que la conforman.

La red, soslayada generalmente como mecanismo de gestión y coordinación por el Estado, refleja además de manera permanente, la tensión y distensión, la cooperación o el conflicto que puede en ocasiones facilitar o dificultar la consecución del desarrollo como objetivo estratégico. El concepto tiene que ver ciertamente, con las formas novedosas que asume la gestión de lo público, o de lo público no estatal, y su efectividad depende, a su vez, de los hilos que la conforman, entre ellos, la sociedad civil y la economía informal.

Messner (1995) esboza la tesis según la cual en las redes, los actores trabajan más que nada por solucionar problemas que los afectan en forma directa. Precisamente, las redes se caracterizan por la identidad de los roles de los afectados y los decisores.

Si aplicamos esta hipótesis a los hilos de la red aludida, tendríamos que en la red económica informal el afectado es víctima del desempleo, de la subsistencia, de la carencia, la exclusión y la dificultad de lograr una mejor calidad de vida, condiciones que el Estado se ve imposibilitado de generar y ante lo cual, el afectado se convierte en decisor: autoempleo, autorregulación, emprendimiento y creador de una normatividad institucional paralela y no formal, mercantil y solidaria a la vez.

En el caso de la red de la sociedad civil, el afectado es el sujeto cuya ciudadanía se ha restringido tristemente a su rol de elector, aislado de la participación y víctima de las deficiencias de legitimidad democrática de sistemas políticos en crisis. Como afectado asume colectivamente la solución a este problema y deviene decisor, a través de su inclusión en grupos, organizaciones y asociaciones, en voluntades colectivas que buscan intervenir en la gestión de lo público, y en la concreción de mayores niveles de participación política y democrática.

Pero esta red, evidentemente, se debate entre la tensión y la distensión, entre el conflicto y la negociación, originando niveles diferenciados de relación con el actor estatal, o bien de acercamiento y colaboración, o de distanciamiento y evasión, lo cual afecta la calidad de la trama de la red y, por ende, la eficiencia y eficacia de su funcionamiento. Esta tensión, este movimiento que acerca y aleja los hilos de la trama, la hacen más o menos porosa a las fuerzas del entorno, más o menos integrada, en pocas palabras, más o menos coordinada. La persistencia del equilibrio en los hilos del entramado, de una coordinación óptima de fuerzas e intereses, representaría el éxito de las políticas públicas generadas y aplicadas a través de la red.

El desarrollo en sentido amplio vendría a representar innegablemente el resultado óptimo y exitoso de la conjunción e interrelación de todos los elementos componentes del entramado social, es decir, el producto positivo de la coordinación mediante redes. Ello posibilitaría la concreción progresiva del desarrollo, en sus múltiples variantes, expresiones e indicadores, y la construcción de políticas públicas generadas e implementadas gracias no sólo a la congregación de todos los actores, entre ellos el Estado, sino del potencial sinérgico que emerge del encuentro de voluntades, aportes y sacrificios en el entramado social de la red.

En este sentido y en direcciones opuestas, la sociedad civil y la economía informal —entendidas como redes complejas y dinámicas— persiguen cada una a su manera finalidades que el Estado hoy no ha podido consolidar y garantizar suficientemente: una mayor y mejor democracia, en el caso de las redes cívicas y ciudadanas, y una mejor calidad de vida, satisfacción de las necesidades básicas, libre emprendimiento y riqueza material y espiritual, en el caso de las redes productivas informales.

El incremento o mantenimiento de formas y redes de relación y acción social y ciudadana que le dan presencia y significado a la sociedad civil, por una parte, y el aumento y persistencia de relaciones de producción, de trabajo y de intercambio económico informales o no reguladas, por la otra, representan tendencias de un mismo nivel de relación con el Estado pero con direcciones opuestas: la sociedad civil de proximidad a la esfera de lo público, y la economía informal de distanciamiento y evasión.

Pese a la distancia que la praxis social y cotidiana y el debate epistemológico parecen establecer entre sociedad civil y economía informal, al entender su presencia y conformación como tendencias, ambas asumen y reflejan no obstante, el papel preeminente que aún posee el Estado, como instancia de cohesión social y poder político; pero una y otra se alimentan de las limitaciones y debilidades de aquel, haciendo patente la necesidad de reforma institucional, en el marco del proyecto globalizador y competitivo, y de las lógicas que él trae consigo.

La inclusión y evasión de lo público, como momentos de tensión y distensión en la relación de los hilos cívicos y económico-informales de la red con el Estado, plantean el aprovechamiento de la sinergia posible, de la interacción estratégica y coordinada, del potencial innovador y de la soberanía compartida que la gestión mediante sistemas de redes puede



generar, en el diseño e instrumentación de políticas públicas que hagan posible y viable el objetivo de grandes mayorías sociales, cual es, el desarrollo y una mejor calidad de vida material, cívica y democrática.

La agenda política de América Latina está hoy repleta de problemas y temas pendientes, cuya diversidad y urgencia responden, ciertamente, a cada realidad nacional y a la manera en que las sociedades los abordan. Pobreza, exclusión, violencia, derechos humanos, educación, fortalecimiento de soluciones electorales a crisis políticas, liderazgos emergentes, corrupción, vigencia del estado de derecho, desempleo, los temas son tan inagotables como complejos.

En dos áreas se identifican de manera clara los retos de esta agenda para el Estado: canalizar adecuadamente las demandas de inclusión y participación de la sociedad civil en la gestión del Estado, institucionalizando real y efectivamente este acercamiento en el marco legal, e incorporar de forma progresiva a los numerosos actores económicos y productivos populares, que desde la informalidad, satisfacen sus necesidades económicas y laborales, distanciándose y evadiéndose de la vigilancia estatal.

La institucionalización de la sociedad civil (en la medida en que ello no limite su pluralidad de opiniones ni libertad de acción) pasa por el reconocimiento que haga el Estado, de actores sociales, ciudadanos, económicos, culturales alternativos y distintos a los partidos políticos, y de su derecho a participar de manera organizada en el proceso de diseño, deliberación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

En esa dirección, el abordaje de la informalidad desde la gestión pública impone, a su vez, el reto de analizar la normativa mercantil, impositiva y laboral, flexibilizando los procedimientos burocráticos de registros y pago impositivo, y reduciendo los costos directos e indirectos de hacer negocios, junto a incentivos para evitar el crecimiento de la economía informal, el de la precarización laboral, el desempleo y la desinversión empresarial.

Distinguiendo aquellos emprendimientos informales más cercanos a la subsistencia, con un perfil más propio de la asistencia social, de los potencialmente sustentables y generadores de empleo decente e inversión, el apoyo estatal canalizado en políticas públicas debe caracterizarse por la integralidad, conjugando a las tareas de capacitación, con la asesoría, el financiamiento y la protección social.

Las decisiones económicas y políticas se toman hoy, cada vez más, en el entramado de redes sociales crecientemente complejas, que marcan el horizonte de la gestión de cualquier organización. El Estado debe entonces ajustar su estructura normativa e institucional, al ritmo que impone la coordinación mediante redes, para gerenciar la complejidad y crear la cohesión social y los consensos que contribuyan con la consecución gradual de la gobernabilidad y del desarrollo.

### **Bibliografía**

- Barrantes, César (1997), “Pensar la economía informal en Venezuela. Cinco miradas inconclusas”, ponencia presentada al XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, San Paulo, Brasil: mimeo.
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. I, México: Siglo XXI.
- Chalmers, Douglas (2001), “Vínculos de la sociedad civil con la política. Las instituciones de segundo orden”, en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 171, enero-febrero, Caracas.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Cunill, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas: Nueva Sociedad, CLAD.
- De Soto, Hernando (1987), *El Otro Sendero*, Oveja Negra.
- De Venanzi, Augusto (2002), *Globalización y corporación. El orden social en el siglo XXI*, Caracas: Antrophos, FACES UCV.
- Frances, Antonio (1999), *Venezuela, posible siglo XXI*, Caracas: IESA.
- Freije, Samuel (2001), “Empleo informal en América Latina y el Caribe”, en *Revista SIC*, núm. 644, mayo.
- Guerra, Alexei (2004), *La economía informal en Barquisimeto: opiniones sobre una realidad*, Centro de Investigación del Decanato de Administración y Contaduría de la UCLA, Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico de la UCLA [sin publicar].
- Llano, Carlos (1994), *El postmodernismo en la empresa*, México: McGraw Hill.
- Lechner, Norbert (1997), “Tres formas de coordinación social”, en *Revista de la CEPAL*, abril.

- Messner, Dirk (1995), *Sociedad de redes. Un nuevo modelo de conducción y gestión política*, CENDES: mimeo.
- Ochman, Marta (2004), “Sociedad civil y participación ciudadana”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, año 9, núm. 27, julio-septiembre, Universidad del Zulia.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT], “Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal [documento electrónico: <<http://www.ilo.org/public/spanish/standars/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>>].
- Olvera, Alberto (2002), “Democracia y sociedad civil en México. Lecciones y tareas”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 5, mayo, México: Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Pérez, Juan (1995), “Globalización y neo-informalidad en América Latina. Algunas hipótesis”, [documento electrónico: <<http://ladb.unm.edu/aux/econ/nuesoc/1995/january/globalizacion.htm>>].
- Roitter, Mario (2004), “El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil”, en Daniel Mato [coord.], *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas: FACES, UCV.
- Seriex, Herve (1994), *El Big Bang de las organizaciones. Cuando la empresa entra en mutación*, Granica.
- Tokman, Víctor (2001), “De la informalidad a la modernidad”, en *Boletín Cinterfor*, en: <<http://www.oit.org.pe>>.

**Alexei Guerra Sotillo.** Magíster Scientiarum en Gerencia Empresarial. Profesor del Decanato de Administración de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, Barquisimeto, Estado Lara, Venezuela. Sus líneas de trabajo son: economía informal, nuevas tendencias organizacionales y gerenciales, y globalización y posmodernidad. Sus más recientes publicaciones son: “*El nuevo paradigma organizativo en el escenario global y posmoderno*”, en *Revista Compendium*, Decanato de Administración y Contaduría (2003); y *Cambios, organización y entorno: apuntes para su estudio* (2004). Correo electrónico: alexeiguerra@yahoo.com

Envío a dictamen: 16 de febrero de 2006.

Aprobación: 30 de mayo de 2006.