

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VI Jornadas de Jóvenes Investigadores 10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Javier Andrés Murua Chali

Sociólogo Universidad Alberto Hurtado

jmuruaChali@gmail.com

Eje problemático propuesto: Estado. Instituciones. Actores

Formación de Agenda pública en la Sociedad Mundial: una aproximación Luhmanniana.

Introducción.

La concepción del estado como solucionador de problemas de carácter público y su capacidad de tomar decisiones que vinculen colectivamente, se traduce en la necesidad de identificar y jerarquizar aquellos problemas que emergen dentro de la sociedad. Desde un punto de vista del proceso de las políticas públicas, esta necesidad de identificar aquellas controversias, se produce en la formación de una Agenda problemática. Siendo considerada una de las decisiones más importantes de un gobierno, porque concierne a la elección de asuntos y prioridades de acción (Aguilar, 2007: 27).

Sin embargo, los procesos de globalización y la evolución de la sociedad han generado nuevos espacios y estructuras de decisión e identificación de aquellos problemas. Distintas instituciones de carácter internacional y supranacional, como la organización internacional del trabajo (OIT), organización mundial de la salud (OMS) u organización mundial del comercio (OMC), se han involucrado en la generación de incipientes soluciones y acciones políticas desde lo global hacia los estados nacionales. Ejemplos como: la alianza para la investigación en políticas y sistemas de salud, programas para la erradicación del trabajo infantil o distintos convenios multilaterales, dan a entender el paso de estas instituciones a involucrarse en el proceso de generación de políticas con carácter público.

Si la agenda es el reflejo de la salud o enfermedad de la vida pública en la sociedad y como señala Luis Aguilar (2007: 28) “Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno”. Este

concepto me permite señalar la hipótesis de la formación una agenda pública que se enmarca en el desarrollo de la sociedad mundial.

No obstante, sociedad mundial, no es correlato de la pérdida del estado-nación, ya que está contenido como un momento de su operación —como forma de diferenciación segmentaria—. Tampoco es equivalente a la idea de un estado mundial; más bien, refleja que el estado-nación este obligado a acoplarse a las consecuencias de la diferenciación funcional, dada su carácter universal (Mascareño, 2007b:3).

I. Conceptualización de la Sociedad Mundial en formación y diferenciación funcional del Sistema Global

La sociedad del mundo se entiende, de manera formal, como el “sobreenir del mundo en la comunicación” (Luhmann, 2007c: 113). Esto es, la comprensión desterritorializada de lo social, que aúna todas las comunicaciones posibles.

Siendo su principal característica la diferenciación funcional de los sistemas que la componen y sus medios de comunicación, concentrados en cada sistema parcial, con competencia universal; en una combinación novedosa de universalismo y especificación (Luhmann, 2000a:37; 2007c:562). En sentido general, diferenciación se entiende cuando “un sistema se diferencia del propio entorno al trazar límites” (Corsi et al. 2006:75), la distinción que permite observar esta diferencia es la de sistema/entorno. La forma de diferenciación y grado de complejidad establece el modo de relación entre los sistemas sociales, dando lugar a diversas formas de diferenciación: segmentaria, centro y periferia, estratificada y funcional (Luhmann, 2007c:485-486).

Consecuentemente, la comunicación ha tomado lógicas que traspasan las fronteras nacionales: la política, el derecho, la educación, la religión, la familia pueden ser observadas con diferencias en los estados pero con altos grados de homogeneidad a nivel global (Torres y Rodríguez, 2008: 77)

Es así, que la variación semántica y estructural del sistema global moderno es consecuencia de su propia evolución hacia una sociedad mundial, lo cual la hace diferente, en su posibilidad de observación y en su concepción de Mundo.

Sin embargo, la conceptualización establecida por Niklas Luhmann no está exenta de complicaciones. Aldo Mascareño (2007b:4) señala que “ella refleja una imagen algo formal y empíricamente poco empleable para dar cuenta de la interrelación entre el nivel operativo-estructural general de la sociedad mundial en formación, el nivel local del estado territorial y el nivel regional, en tanto agregación de espacios sociales con una distinguible afinidad institucional o semántica”. Justamente, la formalidad del concepto lo hace aporoblemático, no da cuenta de las tensiones que se producen entre las distintas dimensiones que la componen, por tanto, emerge la necesidad de establecer una mirada que involucre las estructuras de la Sociedad global.

Además, la presentación de estos niveles da otro alcance a la diferenciación funcional, en su relacionan a sus propias distinciones y acoplamientos estructurales. De esta forma, en el nivel nacional podemos establecer que la distinción que opera es la de centro /periferia, configurándose un nivel territorial propio de su soberanía y una distribución política de capital como forma de centro, capitales periféricas o distritos en torno a la capital, no obstante, la capital también tiene sus periferias.

Al operar desde lo global a lo local, la diferenciación funcional presenta fuertes presiones globales a los centros territoriales, presentado a movimientos sociales y organizaciones territoriales lógicas de oposición a sus gobiernos y de oposiciones a oposiciones locales (Mascareño, 2007b:7):

Por consiguiente, es posible observar que las tensiones en el nivel local puedan sensibilizar estructuras globales, generando acoplamientos entre la distinción sistema /entorno que opera a nivel global y la centro/periferia que opera de forma local. Sin embargo, no ocurre así de forma inversa, ya que al nivel local le es más difícil el procesamiento del nivel global y este no acepta consideraciones que provengan de centro extraterritoriales con capacidad de influencia en su soberanía y/o jurisdicción.

Posteriormente, el nivel regional que opera según la distinción región/localidad agrupando naciones y actores transnacionales de forma lateral; un ejemplo característico de este tipo de gobierno organizativo es la Unión Europea o la Unión de Naciones Suramericanas, que generan cooperación a modo político, comercial y legislativo entre otros. Su característica reside en un sustrato más abstracto, es decir, “el espacio” (Mascareño, 2007b:8). Este “espacio” emerge a partir de aquellos estados miembros que se acoplan de igual forma a la diferenciación sistémica instituyendo una semántica estabilizada a manera regional.

Consecuentemente, las relaciones y operaciones producidas en los niveles locales y regionales, generan irritaciones a la esfera global. Mediante la distinción inclusión/exclusión aquellas demandas referidas a los rendimientos sistémicos sensibilizan este nivel que, en consecuencia, las incorpora obteniendo validez para los niveles inferiores. Se destaca la sensibilidad de los Derechos fundamentales en los distintos niveles de la sociedad mundial. Respecto a esto señala Luhmann (2007c: 493): “las formas de diferenciación son reglas de repetición de las diferencias de inclusión/exclusión dentro de la sociedad, aunque a la vez son formas que presuponen el participar en la diferenciación misma y en sus reglas de inclusión —sin la posibilidad, a su vez, de quedar excluido de eso”.

De esta manera, el acoplamiento de las distinciones características de cada nivel con la distinción inclusión/exclusión, da paso a su relativización generando la posibilidad de dar cuenta de los espacios de inclusión como de exclusión en los distintos niveles. El índice de desarrollo humano o el coeficiente de Gini son ejemplo de aquella posibilidad: “Estos tienen repercusiones en institucionalidades regionales y globales, que toman medidas para fomentar la inclusión en determinados campos, lo que conduce a variaciones en la diferenciación funcional a nivel global” (Mascareño, 2007b: 10).

El sistema político de la sociedad mundial, los medios de masas y la opinión pública

Asimismo, la inclusión de problemas públicos por parte de las personas se realiza en el sistema político de la sociedad, ya que: “El sistema político escinde la sociedad en sistema político y entorno (así como la sociedad escinde el mundo en comunicación/no- comunicación). Pero la sociedad es las dos cosas: el sistema político y el entorno interno social del sistema político. Se comunica dentro y afuera” (Torres, 2004:91). Su comunicación se organiza a través del medio simbólico del poder, que es observable a través de la distinción medio/forma (Torres, 2004:115). Los medios sólo se pueden observar a través de las formas, el sustrato que media no se observa, sólo se observa la forma (Mascareño, 2006a:5), así el poder sólo se puede observar a través de las políticas.

El sistema político se diferencia internamente al establecer un orden propio de cargos correlacionado con el Estado territorial moderno, a través de su diferenciación tripartita: Estado/partidos/público (Torres, 2004:167), en donde el Estado se dirige al establecimiento de las

políticas, los partidos se refieren al plano de organización para captar las funciones democráticas, y el público que participa a través de las elecciones políticas.

Esta diferenciación interna de la política no tiene correlato en su entorno, esto principalmente opera para el caso del público, que no se refiere a la totalidad de los individuos que participan socialmente, sino exclusivamente a la forma en que la política se legitima. Pero esta legitimación se logra, a partir de la conformación de una opinión pública, el cual sirve de equivalente funcional de la verdad (Torres 2004:286), que como medio permite calcular cuál comunicación habrá de ser aceptada y cuál no (Torres, 2004:292), pero que opera como observación de segundo orden, y por lo tanto separada de las operaciones políticas.

Retomando el aspecto de lo público, se comprende que la opinión pública se constituye a través del acoplamiento entre la observación de segundo orden del sistema político y el sistema de los medios de masas, entendidos éstos como todo límite de sistema (interno de la sociedad) (Luhmann, 2000a:148); en este caso la opinión pública como entorno de la política. Así, los medios de masas proponen a la política lo que deberían tomar en consideración como opinión pública y la política proporciona a los medios de masas información preparada para que sirva de opinión pública (Torres, 2004:308).

De esta forma, si entendemos a la sociedad como un sistema que reproduce desigualdades y asimetrías, la distinción inclusión/exclusión operaría vislumbrándolas, se posibilita la identificación de problemas como: pobreza, inequidad, diferencias en la calidad y cantidad de rendimientos en seguridad social o en la educación en distintos estados, diferencias en la inclusión jurídica, que se constituirían como informaciones dentro de la opinión pública, y la política decidiría que tomar o no en cuenta para la conformación de la agenda pública de la Sociedad mundial.

II. Construcción y emergencia de la Agenda de la Sociedad mundial

La incipiente Sociedad Mundial, hace posible avizorar el hecho de que los problemas públicos que emergen dentro del sistema global requerirían ser incorporados y resueltos por el sistema político de la sociedad. Desde un punto de vista convencional esta función corresponde al Estado, sin embargo, parece ser que con la constitución de los niveles de la sociedad mundial se observa la conformación de distintas agendas que son transversales al nivel de la comunicación sistémica y de la diferenciación funcional. Tanto la política, el derecho o la economía y otros más

han generado distintos parámetros para dar cuenta distintas problemáticas, esto en razón de la observación o autoobservación de una controversia social. La posibilidad de acoplamiento estructurales y el uso de mecanismos de heterorreferencia dan cabida a la comunicación entre distintos programas y funciones, que posibilitan generar soluciones conjuntas que involucren a más de una función, dada la complejidad de la sociedad moderna.

Entonces, se necesita una revisión de la perspectiva clásica de Agenda pública y Agenda de gobierno, de esta forma se generará la posibilidad de un entendimiento desde una perspectiva sistémica, y en consecuencia de la emergencia de la Agenda en la Sociedad Mundial.

Perspectiva Clásica de la Agenda pública y de gobierno

Dentro de la literatura que responde a la pregunta por la construcción de una agenda, lo propuesto por Cobb y Ross (1976:126) nos aproxima a una definición de lo que constituye su elaboración. Ésta puede ser entendida como “el proceso mediante el cual demandas de varios grupos en la población son transformados en ítems que compiten por la atención seria de las autoridades públicas”, donde se establece como primer parámetro para la construcción de la agenda la competencia entre problemas que emergen dentro de la sociedad y que requieren de atención gubernamental. Por otro lado, Luis Aguilar (2007:27-28) entiende el proceso de construcción de la agenda como una de las decisiones más importantes del gobierno y lo concibe como “el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir o aplazar su intervención”.

Sin embargo, desde un punto de vista analítico es posible distinguir dos tipos de agenda, por un lado la agenda pública y, por otro, la formal o gubernamental, en su definición: “La agenda pública consiste de *issues* que han alcanzado un alto interés público y visibilidad; la agenda formal es la lista de ítems que los *decision makers* han aceptado formalmente con atención seria” (Cobby Ross. 1976: 126).

Debemos señalar entonces que la formación de la agenda implica en sí un cálculo político, como consecuencia de la necesidad o la imposibilidad de dar atención a distintas problemáticas de orden público; el mismo hecho de entender la agenda desde una dualidad remite a la necesidad de una comprensión formal. Sin lugar a dudas, esto concuerda con la diferencia política/partidos políticos/público que el sistema político ha adquirido mediante su evolución sistémica. Siendo lo

más importante del proceso de construcción de la agenda, primero, la limitada capacidad del gobierno para dar atención a los problemas y en segundo lugar el hecho de que los problemas de una política no son datos *a priori*, sino más bien asuntos por definir (Cobb y Elder, 1984: 115).

Asimismo, Cobb et al.(1976:127) identifican las características que dan a una controversia la posibilidad de acceso a la agenda: “(1) son asuntos con alto grado de atención o por lo menos conciencia; (2) requiere de acción, desde la visión del público; y (3) compete a alguna unidad gubernamental, desde la perspectiva de los miembros de la comunidad” estableciendo de esta forma que, tanto la conciencia, tamaño o amplitud del tema responde a lo que el público asigna, como de “alto grado de atención”. Esto vislumbra el cómo la agenda de gobierno se relaciona con la agenda pública. Sin embargo, muchas veces los problemas propuestos no tienen la o las formas de solución consideradas por quienes elevan la controversia o que genere una acción de parte de la autoridad (Cobb et al.1976:126). Es decir, no todas las cuestiones públicas se vuelven parte de la agenda formal y muchas veces el hecho de que una problemática pública llegue al status de acción gubernamental difiere en gran medida de como él público la definen. Esto se debe al proceso de discusión a lo largo de la formación de la agenda. Entonces, no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino como serán definidos. Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política. “También sirve para afirmar una concepción particular de la realidad” (Cobb y Elder, 1984:115).

Construcción de la Agenda desde una perspectiva sistémica Luhmanniana

Así, la construcción de la agenda refiere a la autorreferencia del sistema político, es decir: “Toda decisión hace referencia a otras decisiones del mismo sistema” (Luhmann 2002b:54). La realización de las operaciones de un sistema se hace mediante autocontacto, aquellas decisiones se condicen con otras operaciones propias.

Conforme a lo anterior, la formación de la agenda remite a tomar decisiones respecto a ciertas problemáticas o asuntos gubernamentales; “en efecto, el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción” (Aguilar, 2007:29).

La autorreferencia ayuda al sistema a poder obtener información respecto de su entorno, no sólo mediante su autosensibilización, sino también por medio de su apertura interna ante contextos cambiantes y las distintas comunicaciones emanadas desde las estructuras operacionales del sistema político. Asimismo:

La discusión política toma conciencia propia de sus presupuestos —y se desalienta tras un cierto tiempo de esfuerzos infructuosos. Para esto cuenta con premisas generalmente aceptadas, como los valores fundamentales, respecto de las que puede presuponerse un acuerdo ya antes de comenzar una campaña de comunicación y existe también una especie de conciencia histórica sobre “el estado de las cosas” , para la que basta una corta memoria por parte de los participantes. (Luhmann, 2002b:55-56)

La influencia de aquello en la construcción de la agenda de gobierno es innegable. La comunicación surgida de las estructuras del sistema (i.e. partidos políticos, organizaciones ministeriales, Derecho, etc.) se especifican mediante cálculo político en los distintos issues a los cuales hay que dar atención. Sin embargo, es el acoplamiento de las distinciones inclusión/exclusión y centro/periferia las que posibilitan identificar problemas públicos.

La mayor diferenciación y complejidad del sistema provoca que este se oriente hacia sus entorno interno, de tal forma que “la Administración se orienta, de un lado, hacia premisas aportadas por la política, que pueden ser variables o no, y, de otro, hacia la resistencia o la accesibilidad del público” (Luhmann, 2002b: 64), lo cual es vital a la hora de poder percibir y filtrar los problemas que son considerados como de gran importancia en la sociedad. Como señala Aguilar (2007:24) “No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, agenda de gobierno”. Por lo tanto, la posibilidad de filtrar los problemas depende de la selección de información que el sistema político haga respecto de su observación. De esta forma se realiza una reducción de complejidad a través de la apertura comunicativa a los problemas en el entorno.

Luego, el poder político se reconduce hacia una circularidad dinámica, en donde el público influye mediante las elecciones y expresiones de opinión, la política establece límites y

prioridades a las decisiones de la Administración que incluye, los aspectos de legislación, que vincula al público (Luhmann, 2002b: 64).

No obstante, el tipo de observación es “Black Box”. Éste es “un concepto que se refiere a la observación (y, eventualmente, simulación) de un sistema por otro. A la observación subyace el supuesto (que no se puede probar, sin embargo) de que las regularidades percibidas en el comportamiento del sistema observado remiten a estructuras causales internas que no son susceptibles de ser observadas” (Luhmann, 2002b: 68).

La opacidad producida por las observaciones “Black box” genera la imposibilidad del entendimiento exhaustivo. Sumado a las contingencias de parte de cada subsistema, se hace imposible entenderlo como un proceso ordenado. Caracterizando la capacidad decisoria del gobierno como “inestable, mala o laxamente estructurado y sin un patrón de comportamiento” (Aguilar, 2007: 37), esto provoca la posibilidad de dobles contingencias dentro de la diferencia interna del sistema político.

Por lo tanto, la manera en que afecta la construcción de la agenda, es por medio del mismo presupuesto de observación y selección de información dentro del sistema político, provocando que la identificación de *issues* dentro de sí dependa de relaciones de tipo black box. En este mismo sentido, la posibilidad e imposibilidad de comprensión y no comprensión solo sería mediante la observación de la observación sistémica.

En razón de aquello, la diferencia Estado/partidos/público del sistema político, ha generado la necesidad de interdependencia. Respecto de la agenda pública, sin embargo, no es posible dejar de lado otras formas de manifestación, si bien la relación del público es mediante procesos democráticos como las elecciones, las protestas en las calles son un mecanismo para hacer conciencia de una problemática. Los movimientos sociales se hacen cargo de esto. Ellos “definen sus límites más bien manifestando sus intereses por algunos temas y presentándose en público para elevar la correspondiente protestas” (Torres, 2004:311). Si bien el modo en que se relacionan Estado, partidos políticos y Público responde a principios de autorreferencia, la interdependencia responde a la observación de la observación, lo cual permite la inclusión o exclusión de distintas observaciones al cálculo político.

Emergencia de la Agenda de gobierno y pública de la sociedad mundial

El análisis previo refiere al entendimiento de las Agenda pública y de Gobierno y se replica en las regiones del sistema político, dada la existencia de un Estado como función contenida dentro de él. Aunque queda sin responder la pregunta: ¿a qué puede ser atribuido la formación de la Agenda ante la ausencia de un Estado mundial o regional? Como se señaló anteriormente, distintos contextos se han desarrollado, constituyéndose niveles de la sociedad mundial, a saber: local, regional y global (Mascareño, 2010: 89). La consecuencia de esto es la formación de organizaciones internacionales, transnacionales y supranacionales, con características específicas y diversa funcionalidad. Estos contextos emergentes, presentan una alta interdependencia, así las “transformaciones en un nivel constituyen irritaciones que pueden ser aceptadas o rechazadas por otros, pero que en ningún caso son indiferentes y tienen consecuencias recíprocas para su forma de funcionamiento” (Mascareño, 2007b: 5).

No obstante, la noción de externalización de la toma de decisiones, a un nivel supranacional hace que los Estados se sientan incrédulos o violentados (Heisenberg y Richmond, 2002:202).

En un nivel regional muchas de las decisiones tomadas corresponden a instituciones supranacionales o internacionales. Esto dependiendo del grado de desarrollo institucional. Las organizaciones supranacionales están dotadas con el poder para hacer cumplir las disposiciones de los tratados, normas y decisiones adoptadas para su directa aplicación en los Estados miembros. Las internacionales, son instituciones de naturaleza ejecutiva o supervisora al servicio de una comunidad de estados, estableciéndose en conformidad a un tratado, siendo responsable de la aplicación de leyes que implementa el mismo o en la generación de medios de control para su implementación (Hahn, 1961:639). Pero qué se busca con aquello, si es posible que el estado no haga caso de esas decisiones.

Respecto a esto, Jonas Tallberg (2002:24) nos propone una visión de lo que implica aquella delegación. En su análisis este autor sitúa la delegación dentro de una relación costo-beneficio, siendo explicada “en términos de anticipar aquella delegación, y es probable que tenga lugar cuando los beneficios esperados superan los costos igualmente esperados”. De esta forma el

beneficio de la delegación responde a la posibilidad de reducción de costos políticos, proveyendo de soluciones eficientes a problemas de alta complejidad o multidimensionales.

Sin embargo, es la expertise de estas instituciones la que hace que el proceso de policy making y decision making tome como principio rector la eficiencia, ejerciendo una legitimación derivativa (Wilke 2007: 121). Un ejemplo es el caso del uso de la comitología¹, en donde, el grado general de policy expertise de la Comisión europea es usado en cada negociaciones del Consejo europeo, para clarificar los probables efectos ante posibles decisiones. En todos los casos, la Comisión europea genera y emplea conocimientos de expertos, mitigando asimetrías de información, que de alguna forma puedan dar como resultado en procesos de policy making menos informados (Tallberg, 2002:27). Esto permite la supervisión de parte de los estados miembros; respecto de las decisiones producidas por la Comisión europea en un policy-area.

El caso de UNASUR responde a otra posibilidad de desarrollo institucional regional, en donde el acoplamiento de los estados miembros supone la necesidad de cooperación a manera multilateral, por lo que nace como una institución que tiene como función la cooperación entre naciones. Como señala el Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, en su artículo 2². Para la construcción de un espacio de integración regional remitirá al desarrollo de cumbres, encuentros internacionales, mesas ministeriales y consejos, como lo aclara el artículo 5³.

Dados los ejemplos señalados aquí, entenderemos que las operaciones del espacio regional como nivel de la sociedad mundial son representadas por medio de la distinción

¹ Los comites son foros de debate compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por la comision europea que permite entablar un dialogo con las administraciones nacionales antes de adoptar medidas de ejecucion (fuente: europa.eu/scadplus/glossary/comitology_es.htm)

² “Art. 2: La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al dialogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”. (UNASUR, 2007)

³ “Art.5. Podrán convocarse y conformarse reuniones ministeriales sectoriales, consejos de nivel ministerial, grupos de trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevara al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda. Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado (UNASUR 2007)”.

región/localidad, dando pie a su relativización respecto a cuanto de las decisiones tomadas responde al nivel local y cuanto al nivel regional. Posteriormente, se acopla a la distinción inclusión /exclusión posibilitando la relación tanto ascendente como descendente en los dos niveles. La importancia de la distinción y su acoplamiento, radica en la posibilidad de dar atención a la participación o no-participación de los estados, organizaciones o personas en los distintos rendimientos generados de manera sistémica, facilitando la identificación de las problemáticas que emergen dentro de los distintos estados miembros, esto en razón de las instituciones supranacionales e internacionales que lo comprenden.

Consecuentemente, el proceso de construcción de la agenda a un nivel regional no sería tan alejado del medio local. La diferencia radica en la generación de una nueva institucionalidad, que deciden sobre qué decidir y definen problemáticas. Sin embargo, la identificación de aquellos issues es en concordancia con lo que sucede dentro de los estados miembros, o sea, a la referencia del entorno. Da pie a la posibilidad de entenderlo como observación de la observación de las agendas, identificadas desde la diferenciación política que comprende los estados nacionales. Por tanto, las instituciones supranacionales e internacionales en el desarrollo de sus decisiones tienen implicaciones públicas frente a la comunidad que representan.

Si bien en el nivel local la construcción de la agenda compete a la diferenciación representativa del sistema político, la complejidad institucional alcanzada en el nivel regional no corresponde sólo a la diferenciación de este sistema, sino del derecho (CJE) y en lo económico (BCE) y en otros más, esto entendido desde el grado de desarrollo institucional europeo. No obstante, también puede ser rastreado en instituciones o acuerdos internacionales como la Corte interamericana de Derecho Humanos o en la generación de mercados comunes como lo es el MERCOSUR.

Por otro lado, la funcionalidad de las instituciones supranacionales e intergubernamentales genera un fenómeno adscrito justamente al grado de expertise, conocimiento - legitimación derivativa y autonomía que contengan frente a los estados miembros. Esto impacta en la formación de agendas societales, ya que influyen en el proceso de implementación de una política y en el grado de aceptación o no-aceptación por parte de los estados miembros, quienes deben re-adaptar la decisión, siendo afectados con sanciones si no acoplan aquellas medidas. Esto sugiere el grado discrecional con que operan estas instituciones, pero también mucho depende del

diseño organizativo que tengan. El contraste es claro, aquello es menos probable que ocurra en la Comisión europea, por su propensión al consenso en decisiones de carácter vinculante. No obstante, esto si puede ocurrir con la Banco Central Europeo en determinaciones poco populares dentro de los Estados.

Ya en el ultimo nivel del Sistema sociedad, podemos señalar que se alcanza un grado de complejidad mayor, el cual es identificado por la diferenciación funcional y especialmente en la generación de sistema laterales globales, como señala Willke (2007:55) “los sistemas laterales mundiales nacen como característica central de las sociedades modernas. Ellos son extensiones de la diferenciación funcional interna de las sociedades modernas, más allá del estado-nación hacia el espacio global”. La generación de estos sistemas remite a la capacidad funcional y comunicativa que ha trascendido los limites de los estados nacionales, que en el caso de las organizaciones que componen este nivel, los denominados global players y decision making centers; que abarcan desde organizaciones internacionales no-gubernamentales, instituciones transnacionales y policy networks, posibilitan la determinación, selección y definición de los problemas que ocurren en los niveles de la sociedad mundial (local, regional).

Desde una perspectiva de las políticas sociales globales, Deacon (2003:14) también identifica a este contexto emergente. Su diagnóstico es muy similar “organizaciones internacionales como FMI, Banco Mundial, OMC y las agencias de la ONU, como la OMS y la OIT se han involucrado en la recomendación de políticas a los países” identificando distintas organizaciones que superpuestas entre sí, dan forma a distintas opciones de política social, hacia problemas de carácter global generando un nuevo campo de desarrollo. El autor lo define como “abarcando issues de redistribución global, regulación global y derechos sociales globales siendo moldeada por organizaciones inter-gubernamentales y no-gubernamentales, agencias y grupos” (Deacon, 2003:16).

Tanto Willke como Deacon abogan en razón de la formación de un governance global con incidencia e influencia a nivel regional y local. Es más, con consecuencias públicas y sociales que involucran organizaciones y estructuras, pero también nuevas formas de legitimación, desarrollo de políticas, compromisos y responsabilidades. También fue el caso, antes mencionado, de la legitimación derivativa anclada en el desarrollo de conocimiento y expertise, guiada no por las reglas formales de participación y representación (legitimación democrática), sino por las reglas

generadas del “knowledge community en general y comunidades con prácticas específicas, comunidades epistémicas y particularmente en la comunidad científica” (Willke, 2007:45).

Es necesario señalar, que en el caso de compromisos y responsabilidades se han instaurado formas de trabajo entre las distintas organizaciones en la búsqueda de “bienes públicos”. El desarrollo de policy networks, partnership y projects, son modos de coordinación y cooperación que involucran a distintos actores e instituciones. En otras palabras, “Governance es la actividad de coordinar comunicación en orden de alcanzar metas colectivas a través de colaboración. Un buen governance, es uno, en base a la legitimación de autoridad. Para un governance global, la legitimación necesita ser reinventada en la combinación de autoridades públicas, privadas y autoridades mixta (public-private authority)” (Willke 2007: 185).

Referente a aquello, el ejemplo de las Naciones Unidas y su constelación de instituciones generadas en un contexto de desarrollo inter-gubernamental, dan cuenta de que el desarrollo de un governance global requiere de la reivindicación o re-adaptación de lo que el concepto de “autoridad” consigna. Esto en razón del involucramiento de entidades más allá de la esfera pública. Es así, que “las instituciones y procedimientos del moderno estado nacional democrático, por consiguiente, y a pesar de sus grandes logros, ya no puede ser el estándar y tampoco la sola referencia a la elaboración de instituciones apropiadas a un nivel de governance global” (Willke, 2007:185). En un nivel de desarrollo global aquellos actores considerados como decision makers y global players se identificarán por medio de la diferenciación de funciones, en actores y organizaciones que observan un *issue* y proponen políticas en alcance a un objetivo, Como señala Deacon (2003:15; 2007:1): “El governance global de las políticas sociales se preocupa, respecto de cómo la ONU y las instituciones de Bretton Woods y otros actores supranacionales diseñan política social global en ámbitos de protección social, educación, salud y habitabilidad y en la influencia a los estados nacionales en el campo de la política social”.

Es así posible identificar, por ejemplo, en la OMC como centro global de la economía, esta organización supranacional, que por medio de los General Agreements on Trade and Tariffs consigna los acuerdos de libre comercio, la OMS como sistema global de la salud, en el control de brotes epidémicos o deficiencias institucionales de la salud, la OIT como la institución que representa mayormente los intereses del trabajo, fomentando sus derechos y buscando mejorar los estándares de este, el Banco mundial y el FMI para contextos globales de desarrollo. Por otro

lado, las ONG internacionales preocupadas de distintas problemáticas sociales, a saber: presos políticos, organizaciones de médicos, organizaciones para investigaciones, medioambiente, o pobreza (Mascareño, 2007b:20; Willke, 2007:57; Stichweh, 2004b:10).

Es posible destacar en este nivel de gobernanza global la denominada “Declaración del milenio” y en especial los “objetivos del milenio”, que comprenden: reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no pueda costearlo. Velar por los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y porque tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza. Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto a tasas actuales, detener la propagación del VIH/SIDA y el flagelo del paludismo, prestar asistencia a niños huérfanos por causa de esta enfermedad y para el 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios (UN, 2000).

La Declaración del Milenio y sus objetivos, es un ejemplo claro de la conformación a nivel global de una agenda con incidencia pública, en especial en la identificación y definición de los problemas que aquejan al sistema sociedad, la posibilidad de aquello remite justamente a la legitimación derivativa de las distintas instituciones que componen el nivel de governance global, que gracias a las reglas propuesta por una comunidad epistemológica pueden dar cuenta y definir de manera eficiente problemáticas sociales que en el grado de coordinación de comunicación sistémica dan la posibilidad de alcanzar objetivos propuestos. Es así que podemos identificar en instituciones como la OMC, la OIT, el Banco Mundial o el FMI, UNICEF, OMC y muchas otras instituciones que se involucran en el proceso de decisión la capacidad de generar, ante la falta de un gobierno global, una agenda basada en el governance que involucra tanto coordinación como colaboración sistémica, esto es, una agenda acoplada a la diferenciación funcional.

Por otro lado, es menester dar cuenta a un nivel global de una esfera pública. Rudolph Stichweh (2003a:1) nos presenta una posibilidad de entendimiento de lo que es percibido como público. El concepto clave para el entendimiento de la esfera pública es “población”, es decir que “el publico” no puede ser concebido como una organización, tampoco como un sistema funcional, sino como “una colectividad de observadores, observando el procesos sistémico del

cual es su público” (Stichweh, 2003a:3). Esto debe ser entendido, desde la perspectiva del second order mirror, de tal modo que el tipo de observación que genera es la observación de otros observando pero con la imposibilidad de auto-observación, característica propia de un sistema funcional que si puede auto-observarse, ya que el “second order mirror” significa un espejo en el cual uno no se puede ver, pero incesantemente puede ver otros observándolo a uno” (Stichweh, 2003a:3).

En relación con el concepto de opinión pública Stichweh la concibe como la estabilización de dos conceptos contradictorios. En primer lugar, la Opinión que supone una concepción más inestable o subjetivo y Publica como algo objetivo y universal, el hecho mismo de ser una opinión se reflejaría en la inestabilidad y el corto alcance que tiene el grado de multiplicidad de la opinión pública, de este forma, hace que sea observada como “formas de opiniones considerando opiniones que consideran opiniones de otros” (Stichweh, 2003a:4). Lo que sí parece caracterizar a la opinión pública es el hecho de que no requiere de respuesta, lo cual refiere a la diferencia que se produce en comparación con otras formas de comunicación que en el nivel de la diferenciación funcional pueden basarse en medios simbólicos como el dinero o el poder.

Consiguientemente, el nivel de conciencia y consideración publica remite a lo que se reporta y no a lo que permanece invisible: “Aquí se consagran muchos criterios de selección: grandes cantidades, reabastecimiento constante de las catástrofes, sucesos contingentes desencadenados por la técnica y conflictos ideológicos y políticos acerca de cómo enfrentar adecuadamente estos asuntos” (Luhmann, 2007b:872). De esta forma, su operación estaría mediada en disposición a las controversias emergentes desde su entorno societal. Sin embargo, esto no niega la influencia de los movimientos de protesta, sino demuestra la necesidad de aquellos grupos de operar cerca de los medios de comunicación de masa, lo que aumentaría la probabilidad de irritación sistémica y concientización acerca de una controversia. Ejemplos de aquello son las protestas ocurridas en Egipto o Libia durante este año; en el caso Chileno las protestas por el sistema educativo.

Asimismo, con el desarrollo de Internet como medium de comunicación, se posibilita la capacidad de observación ubicua de la esfera pública a manera global, es más, desde una observación más profunda, que permite ver una pluralidad de esferas públicas globales

(Stichweh, 2003a:6), la formación de diversas funciones a nivel societal y su auto-descripción designa para cada comunicación una esfera pública, sin embargo su uso cuantitativo responde siempre al sistema global político.

La importancia de dar cuenta de la esfera pública y sus indicaciones es que estas responden directamente a la formación de la agenda pública, tanto en sus capacidades de irritación sistémica como en las operaciones de los medios de comunicación de masas y su selectividad de información. Como habíamos señalado más arriba, la agenda pública la componen problemas de alcance general y menos específicos, así es posible señalar que en la descripción de la esfera pública, se identifican aquellos elementos que, de alguna forma, son requerimientos para la entrada de problemas públicos a la agenda de formal. En gran medida, la influencia de los medios de comunicación de masa provoca grados de conciencia respecto a distintas controversias, sin embargo, no todos los asuntos públicos son considerados en la agenda, por tanto esto recaerá en la necesidad de la observación de la observación de parte del sistema político y por tanto, al nivel de la diferenciación funcional. Al respecto es posible señalar que la generación de alarmas en los sistemas psíquicos (personas concretas) en razón de la comunicación producida por los mass media, da la impresión de un sociedad inquieta. De esta manera lo que emerge es “la esquizofrenia del doble deseo: de poder participar en las transformaciones y estar asegurada contra sus consecuencias. Para esta esquizofrenia crea la posición del espectador no-participe que participa” (Luhmann, 2007c: 872).

Referencias bibliográficas

Aguilar, Luis. (2003). Estudio introductorio. En Luis Aguilar, comp. Problemas públicos y agenda de gobierno (p.15-72). Mexico: Miguel Angel Porrúa.

Cobb, R., Ross J. y Ross, M. (1976). Agenda Building as Comparative political process. *The American Political Science review*, 1 (70),126-138

Cobb, R. y Elder, C. (1984). Agenda-building and the politics of aging. *Policy Science Journal*, 1 (13), 115-129

Corsi, G., Esposito, E. y Baraldi, C. (2006). GLU: Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann. Tlaquepaque: UIA-ITESO.

Deacon, B. (2003). Global social governance reform: From institutions and policies to networks, projects and partnerships. En Bob Deacon, Eeva Ollila, Meri Koivusalo y Paul Stubbs, comp. Global social governance, (p.11-33). Helsinki: Elements for discussion.

Deacon, B. (2007). Global social policy and governance London: Sage

Hahn, H. (1961). International and Supranational Public Authorities. Law and contemporary problems, 4 (26), 638-665.

Heinsenber, D. y Richmond, A. (2002). Supranational institution-building In the European union: a comparison of the European Court of justice and the European central Bank. Journal of European public policy, 9 (2), 201-218.

Luhmann, N. (2000a). La realidad de los medios de masas. Barcelona: UIA-Anthropos.

_____. (2002b). Teoría política en el Estado de Bienestar. Madrid: Alianza universidad

_____. (2007c). La Sociedad de la Sociedad. Mexico DF: Herder

Mascareño, A. (2006a). Sociología del método: La forma de la investigación sistémica. Cinta de Moebio (026):1-40. Recuperado Mayo 6, 2011.

_____. (2007b). Regímenes jurídicos en la constitución de la sociedad mundial. Polit. Crim., N 4, 1-39.

_____. (2010c) La trayectoria de la diferenciación funcional en la región latinoamericana. En: Diferenciación y contingencia en América Latina. P. 85-119 Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

Rodriguez, D. y Torres Nafarrate, J. (2009). Introducción a la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann. Mexico DF: Herder

□

Stichweh, R, (2003a). The Genesis of a global public sphere. Obtenido en noviembre de 2010. [http://www.uni-bielefeld.de/\(de\)/soz/iw/pdf/stichweh_5.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/(de)/soz/iw/pdf/stichweh_5.pdf)

_____. (2004b). On a Genesis of a world society: innovations and mechanisms. Obtenida en Septiembre 2010. [http://www.uni-bielefeld.de/\(de\)/soz/iw/pdf/stichweh_2.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/(de)/soz/iw/pdf/stichweh_2.pdf) □

Tallberg, Jonas, (2002). Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences? West European Politics, 1(25), 23-46.

Torres Nafarrate, Javier. (2004). Luhmann: la política como sistema. Mexico: FCE.

Willke, Helmut, (2007). Smart Governance. Governing the global Knowledge Society. Frankfurt New York: Campus Verlag.

ONU, (2000). Declaración del Milenio. Obtenido en Agosto del 2010
<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

UNASUR, (2007). Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Obtenido en
Noviembre del 2010. <http://www.cdsunasur.org/es/unasur/tratado-constitutivo>