

GOBERNANZA Y DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL EN ÓRDENES SOCIALES COMPLEJOS. UNA APROXIMACIÓN AL CASO LATINOAMERICANO¹

MARIO EDUARDO POBLETE

La gobernanza entendida como el gobernar del gobierno, o dicho de otra manera, como la acción de gobernar, está basada en el supuesto de diferenciación funcional de la sociedad, conceptualización muy desarrollada por la teoría de sistemas de Niklas Luhmann. Sin embargo, dicho supuesto no ha sido situado en perspectiva analítica de modo suficiente, en el sentido de que su variación, o tipo particular de diferenciación funcional, podría afectar en definitiva al modo de gobernanza factible de llevar a cabo. En este artículo, más que considerar a la diferenciación funcional de la sociedad como un supuesto, lo que se busca es posicionarla como una variable de contexto la cual puede tener diversas implicancias sobre la gobernanza. Buscando responder esta inquietud, la presente reflexión consta de tres partes, por un lado, se expondrá brevemente el concepto de gobernanza, específicamente a la luz de la diferenciación funcional de la sociedad, para luego, en una segunda y tercera partes, establecer algunos parámetros para la discusión sobre cómo formas particulares de diferenciación funcional condicionarían la implementación de la gobernanza.

Palabras claves: Teoría de Sistemas, Diferenciación Funcional, Interdependencia,

Governance as the act of governing is based in the theorem of functional differentiation. This concept has been widely development by Niklas Luhmann's System Theory. However, this theorem has not been located in analytic perspective enough. In this sense, its variation or singular kind of

¹ Sociólogo, Investigador Departamento de Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Correo electrónico: marioeduardo.poblete@gmail.com.

Mis agradecimientos se dirigen al Profesores Dr. Luis F. Aguilar Villanueva por su inigualable aporte al estudio de la Gobernanza y por contribuir a mi conocimiento de dichas temáticas.

functional differentiation could influence on the practicability of the governance. In this article, I did not consider the functional differentiation of the society as a theorem, on the contrary in this perspective the governance is understood as a contextual variable and this can have multiples implications in the way of governance. In consequence, this essay is in three sections; first I expose the concept of governance briefly in relation to the functional differentiation of the society; in the second and third sections, I will asses how different kinds of functional differentiation can condition the practicability of the governance.

Keywords: System Theory, Functional Differentiation, Interdependency

GOBERNANZA Y DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL DE LA SOCIEDAD

La gobernanza² entendida como la acción de gobernar tiene su ámbito cognoscitivo en lo referido a la actividad de orientación de la sociedad, siendo precisamente la problematización de este gobernar la que origina la reflexión en torno a este nuevo concepto (Aguilar, 2009: 10). Ciertas producciones académicas que se preocuparon de estudiar la crisis del Estado social son las que ponen en perspectiva crítica la creciente merma en la performance directiva del gobierno; en primer término está la Steuerungsfrage –la “pregunta por la orientación”– formulada por autores como Rentate Mayntz, Fritz Scharpf y Franz-Xaver Kaufman, quienes se interrogaron si los gobernantes de la Europa occidental tienen los instrumentos directivos idóneos, así como las prácticas de conducción adecuadas, para enfrentar los problemas sociales derivados de la estanflación; por otro lado, paralelamente, surge el libro *The Crisis of Democracy* de los autores Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1975), quienes ponen en cuestionamiento la capacidad real de los gobiernos democráticos para enfrentar la crisis fiscal y sus consecuencias en términos de “ingobernabilidad”. De tal manera, son estas dos perspectivas anteriores las que estimularon inicialmente el posterior acuñamiento del concepto de gobernanza (Kooiman, 1993), y, sobre todo, generaron el cuestionamiento al modo de gobernar dominante, abriendo paso hacia un modelo “postgubernamental”, en el sentido de que el propósito de orientar a la sociedad implica que no sólo el Estado y sus “posibilidades directivas” son los factores relevantes, sino que también otros sectores como el económico, ciudadanía, organizaciones de intereses particulares, entre otros, estarían jugando un papel importante (Aguilar, 2009: 11-12), generándose más bien relaciones de mutuas interdependencias con el Estado.

² Para un análisis más profundo y acabado del concepto y la teoría de la gobernanza, véase Aguilar (2008).

Profundizar más en el surgimiento del concepto de gobernanza conduce indefectiblemente a dos problemas que pueden ser entendidos como el origen generativo del término, uno relacionado con las transformaciones sociales que afectan la posición y acción del gobierno –cambio exógeno–, y otro que tiene que ver con las capacidades de las que el mismo gobierno se despoja –cambio endógeno– (Aguilar, 2009: 24-25)³. En particular, respecto del último tipo de cambios, se puede apreciar que la crisis fiscal de los Estados sociales fue la que motivó aquel desprendimiento de capacidades referidas al cambio endógeno, no obstante, en esta perspectiva lo relevante es que los tipos de problemas de los que el gobierno se debe hacer cargo se tornan más complejos que en el pasado y, desde luego, tienen un carácter más bien permanente y en aumento, no pasajero ni coyuntural. En tal sentido, dejan de ser relevantes aquellas capacidades perdidas, ya que remiten a un contexto social pretérito. Dicho de otro modo, la acelerada dinámica social, así como la creciente complejidad de la sociedad, requieren de otros instrumentos y formas de gobernar que se adecúen a los desafíos emergentes.

De tal manera, desarrollos recientes del estudio de la gobernanza (Aguilar, 2007: 4-6; Innerarty, 2006: 8; Kooiman, 2004; 2005: 16, Peters y Pierre, 2002: 434-435; Natera, 2004: 10, entre otros), asocian a ésta una condición esencial que es la “diferenciación funcional de la sociedad”, fundamento del síntoma de variabilidad social a la cual se enfrentan los gobernantes. Y si bien se la pueda definir de formas diversas aunque similares –como diferenciación social, especialización por funciones, fragmentación social, etcétera–, sin duda alguna se está haciendo referencia al mismo fenómeno. Así, la diferenciación de la sociedad (Luhmann, 1993: 279-379) consiste en el proceso mediante el cual el sistema se distingue, socialmente, respecto del entorno, y de los otros sistemas del entorno, trazando límites de sentido⁴ (Corsi, Espósito y Baraldi, 1996: 56). También existen diversas formas posibles de concretarlo, entre las que se encuentran la diferenciación segmentaria (Luhmann, 1993: 292-309), la centro-periferia (Luhmann, 1993: 309-315), la estratificada (Luhmann, 1993: 315-326) y la funcional (Luhmann, 1993: 326-365). Específicamente la diferenciación por funciones, en palabras de Luhmann:

“(…) significa que el punto de vista de la unidad, conforme a la cual se diferencia una diferencia entre sistema y entorno, se encuentra en la función que el sistema que se ha diferenciado (y, por tanto, no su entorno) desempeña para el sistema completo (...) La diferenciación de un sistema parcial para cada función significa que para este sistema (y sólo para éste) tal función goza de prioridad ante las demás funciones” (Luhmann, 1993: 339 y 341).

³ El palabra “acción” es ocupada en un sentido que hace referencia a lo manifestamente externo y observable de una actividad. En cambio, el concepto de “capacidad” está más relacionado con las aptitudes o cualidades, no necesariamente demostrables, sino que hacen referencia principal a una cualidad interna o endógena.

⁴ Al respecto de los límites de sentido se recomienda ver Luhmann (1998: 77-112).

Ésta a su vez se caracteriza por la ausencia de un centro o cúspide social, en contraste con la diferenciación por estratos, y donde cada sistema social funciona en base a su propia racionalidad, la cual es absoluta para sí mismo y, más aún, dicho sistema posee la característica de una “caja negra” –black box– para alter y viceversa⁵ (Luhmann, 2007: 68). Asimismo, la noción de complejidad (Luhmann, 1993: 59-64) –otro término muy utilizado en los estudios sobre gobernanza (Aguilar, 2009: 27)– emerge con mayor fuerza junto a la diferenciación por funciones, potenciando las características de independencia e interdependencia de esta última:

“La diferenciación por funciones incrementa y diferencia el horizonte de posibilidades accesibles a cada sistema parcial, enriquece la relación entre independencias e interdependencias entre sistemas parciales, estimula las variaciones en las sociedad y establece requisitos para las selecciones con respecto a las formas de diferenciación anteriormente desarrolladas” (Corsi, Espósito y Baraldi, 1996: 63).

Ahora bien, en el caso del sistema político, la llegada de la diferenciación funcional, o mejor dicho el paso de una diferenciación estratificada a una funcional, Luhmann la define básicamente como el paso de una de tipo bidimensional jerárquica a una tridimensional acéntrica (Luhmann, 2007: 61-72; Torres, 2004: 278-280).

“Los actuales sistemas políticos (...) se fundan sobre la triple diferenciación de Política, Administración y Público (...) el progreso reside sobretudo en una considerable expansión del tipo de comunicación, con ello también en una mayor dependencia de la comunicación interna y en una mayor diferenciación de los subsistemas dentro del sistema político, los cuales al alcanzar una mayor interdependencia recíproca, pueden llegar a percibirse y tratarse como entorno respectivo, filtrando y simplificando el proceso comunicativo” (Luhmann, 2007: 62-63).

Las consecuencias del tránsito hacia un orden acéntrico y de diferenciación tridimensional son dos: primero, el sistema político se orienta de modo creciente hacia su interior –autorreferencia–; segundo, el sistema pierde su asimetría y se reconduce hacia una forma de circularidad dinámica (Torres, 2004: 63) y horizontal.

Como se ha podido apreciar, la gobernanza reconoce gran parte de los principios propios de la teoría de la diferenciación funcional de Luhmann, entre los que destacan aquella pérdida del centro jerárquico y limitación del poder en base a un único tipo de órgano central (Aguilar, 2009: 26), así como aquel aumento de las interdependencias en contexto de mayor

⁵ El concepto de complejidad, desde la teoría de sistemas, “(...) indica el hecho de que no todos los elementos de [una] unidad pueden estar simultáneamente en relación con ellos mismos. Así, la complejidad significa que para actualizar las relaciones entre los elementos es necesaria una selección (...) El número de relaciones posibles en abstracto entre los sistemas de un sistema aumenta exponencialmente con respecto al aumento del número de los elementos mismos (dos elementos forman cuatro relaciones, tres elementos nueve, etcétera). En consecuencia, cuando en un sistema los elementos se vuelven muy numerosos, el número de relaciones alcanza tal tamaño que ya no son controlables por el sistema mismo. Eso conlleva que no todo el sistema pueda actualizarse y ponerse en relación simultáneamente: todas las relaciones de un sistema remite a un ámbito de posibilidades ulteriores” (Corsi, Espósito y Baraldi, 1996: 43).

diferenciación (Aguilar, 2009: 31-33). Precisamente, bajo un orden social de este tipo, la teoría de la gobernanza se pregunta sobre cómo coordinar a diversos actores y sistemas cada vez más complejos. El término gobernanza por definición asume que la orientación de la sociedad por parte de algún tipo de instancia social, en mayor o menor medida, es posible.

No obstante, desde la perspectiva particularmente luhmanniana –quizá la postura más ortodoxa–, no cabe opción teórica alguna para la gobernanza, en el sentido de que los sistemas son considerados, en primer término, y tal como se mencionó previamente, como *black boxes* entre sí (Luhmann, 1998: 118), es decir, padecen de un desconocimiento radical del funcionamiento y racionalidad interna entre ellos⁶ y, en segundo lugar, está aquel argumento de Luhmann en torno a la improbabilidad de la comunicación lingüísticamente mediada “a la Habermas” (Luhmann, 1998: 156-158), desechando ontológicamente la posibilidad de consenso entre actores. Cancelándose de paso cualquier posibilidad de dirección de la sociedad. Así y todo, aparecen ciertas formas de construir interrelaciones estables entre sistema y entorno –o sistemas dentro del entorno–, estos son los llamados acoplamientos estructurales (Luhmann, 1993: 49-59; Maturana y Varela, 2001: 63-67), que aparecen históricamente del encuentro entre diversos sistemas, los cuales han podido mantenerse estables debido al éxito en su funcionamiento, como es por ejemplo el acoplamiento entre el sistema político y el de los medios de masas que estructuran su vínculo en base a lo que se denomina opinión pública (Luhmann, 1993: 430-440; Luhmann, 2000: 147-152; Torres, 2004: 281-320), lo cual ciertamente no hace referencia a un “consenso racional en torno al mejor argumento” por un lado, ni a una forma de dirección ni orientación de la sociedad por otro, sino más bien dice relación con lo que Luhmann postula en torno a su teoría de la evolución, que se resume en: “variación, selección de variaciones y estabilización” (Luhmann 1993: 195-278)⁷.

Dentro de la teoría de sistemas propiamente luhmanniana, la gobernanza podría estar más bien asociada a la definición de autogobierno que se encuentra presentada, como una posibilidad entre otras, en autores como Mayntz (2000) y Kooiman (2004: 179-180)⁸. Sin embargo,

⁶ Tal como menciona Luhmann en su caracterización de la doble contingencia –o problema de la complementariedad de expectativas entre alter y ego–: “(...) el teorema de la doble contingencia, es la de los sistemas altamente complejos que utilizan el sentido y que entre ellos mismos no son transparentes ni calculables. Estos sistemas pueden ser psíquicos y sociales. Por lo pronto, tenemos que prescindir de su diferencia, debido a lo cual hablamos de black boxes; la situación básica de la doble contingencia es, entonces sencilla: dos cajas negras, a causa de quien sabe qué casualidades, entablan relación una con la otra; cada una determina su propia conducta por medio de operaciones autorreferenciales complejas dentro de sus propios límites. Lo que queda a la vista es, por lo tanto, y necesariamente, una reducción” (Luhmann, 1998: 118). En el mismo sentido, cabe destacar que esa misma “opacidad” los lleva a aprender mutuamente reglas estables sobre cómo se comporta el otro, facilitando de paso posteriores acoplamientos estructurales, al respecto véase Willke (1992: 371).

⁷ Pero menciona Willke (1992: 360-361) que tanto la morfogénesis como la epigénesis son formas de coevolución, en que el entorno puede tener cierto grado de injerencia en el desarrollo del sistema. Así, la morfogénesis no está completamente determinada por el código genético, sino que es canalizada por la interrelación entre el mismo código genético y la información orientadora derivada del entorno; por otra parte está la epigénesis, en palabras de Willke (1992: 361): “(...) in terms of the theory of autopoiesis, epigenesis is a interrelation of the autopoiesis of a system and of structural coupling (...) between system and environment (wich include other system)”.

⁸ Kooiman lo definiría como autogobernanza en referencia al concepto de autopoiesis, es decir, la producción de los elementos del sistema por el propio sistema, en cuanto forma característica de funcionar de los sistemas sociales funcionales.

perspectivas más heterodoxas dentro de la misma teoría sociológica de sistemas reconocen otras formas de organización del cambio sistémico, diferentes a la ya clásica evolución postulada por su fundador, como pueden ser la planificación –planning– y la orientación –guidance– (Willke, 1992: 356-358), tanto estatal (Willke, 2006) como legal (Teubner, 1995; Willke, 1992) o económica. De modo que se acepta la premisa de que un sistema –o subsistema y grupos o actores colectivos de un (sub)sistema– puede cumplir la función de dirigir, o mejor dicho –según Willke– orientar contextualmente a otros sistemas o actores colectivos. Esto y los efectos de las particulares formas de diferenciación funcional y su posible impacto en el modo de gobernanza es lo que se discutirá a continuación.

LA DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL EN PERSPECTIVA CRÍTICA

A juicio de Willke (2006), el creciente proceso de diferenciación funcional de la sociedad⁹ provoca:

“(...) una transformación fundamental de la función político-democrática: ésta pasa de la regulación a la mediación. Las condiciones de posibilidad de la intermediación política (...) no han sido aún ampliamente aclaradas. Tres modelos teóricos se encuentran en competencia: el enfoque de un discurso político fundamentado en intereses con capacidad de generalización (Habermas); el enfoque de una autorregulación radical sobre la base de sistemas autopoieticos (Luhmann) y el enfoque de una orientación contextual descentralizada de sistemas complejos (con distinta importancia: Mayntz, Scharpf, Willke)” (Willke, 2006: 191-193).

En este sentido, la gobernanza asume la forma de una orientación contextual descentralizada¹⁰ en la medida que el Estado comienza a perder su “rol hereditario de cima jerárquica” –recuérdese Luhmann: paso de la diferenciación estratificada a la funcional– gracias a la alta autonomía interna y dinámica propia de los sistemas funcionales (Willke, 2006: 197). Así también, la insuficiencia de la evolución –o dicho de otra manera, la insuficiencia de la autorregulación radical de los sistemas autopoieticos– para garantizar la sobrevivencia de la sociedad (Willke, 1992: 565) hace cada vez más necesaria la existencia de formas de coordinación horizontal o en modo heterárquico entre sistemas de importancia y poder semejantes (Willke, 2006: 197). Cabe destacar que la gobernanza –como guidance– no sabotea la noción luhmanniana de los sistemas funcionales en tanto cajas negras, en efecto:

⁹ En especial todo lo referido a las transformaciones sufridas por el mercado y la política (Willke, 2006: 181-193), las cuales contribuyen a dicho cambio fundamental –y quizá necesario– en la función estatal.

¹⁰ Respecto del concepto de orientación contextual –Kontextsteuerung o contextual guidance– se puede encontrar la siguiente definición de Willke: “I have suggested contextual guidance as an intermediated form of system governance that combines the strengths of (internal) self-organization and (external) strategic framing of options (...), the point of contextual guidance is to avoid the anarchy of the market but to preserve its self-organizing power and its ability to produce collective intelligence, and, conversely, to avoid the arrogance of central planning but preserving its strategic perspective for overcoming pure incrementalism” (Willke, 2007: 168).

“These interactions are based on mutual internal intransparency of the subsystems and on mutual transparency or ‘understanding’ of their interrelations. So, in spite on being black boxes to each other, there is a degree of ‘whitening up’ wich depends on the quality of intersystemic relations” (Willke, 1992: 371).

Pero, ¿las condiciones para la implementación del modo de gobernanza hasta ahora expuesto cambiarían en la medida que se asuman formas diferentes de diferenciación funcional? En efecto, sobre todo si nos interrogamos en qué marco referencial fue basada la diferenciación funcional, la respuesta es: la evolución de las sociedades europeas; sin embargo, qué ocurriría si dentro de un marco teórico propio de la teoría de sistemas nos preguntamos cómo podría estar estructurada la diferenciación funcional latinoamericana (Mascareño, 2003: 10). Es así como la diferencia fundamental entre una diferenciación funcional “a la europea” y una “a la latinoamericana” es la conservación del centro jerárquico por parte de esta última (Mascareño, 2000; 2003; 2004; Mascareño y Chernilo, 2005).

La particularidad latinoamericana, por lo tanto, reside en lo que ciertos autores definen como “concéntrico”. Aunque se debe subrayar que sí se trata aún de un contexto social con diferenciación funcional, ya que:

“El problema no consiste en la especialización de ellos [los sistemas], pues sus funciones siguen siendo distintas, sino en la capacidad de ciertos sistemas para establecer relaciones verticales y asimétricas, y para producir con esto una estructura definida por esquemas jerárquicos” (Mascareño, 2003: 12).

De esta forma, en contextos sociales concéntricos como los latinoamericanos, se estructuran diversas interrelaciones entre sistemas propiamente autónomos, semi-autónomos y otros heterónomos, ubicándose el Estado en la cúspide de la sociedad. La política y particularmente el Estado han intervenido de una u otra manera en diversos sistemas funcionales, como pueden ser los casos de los estados de excepción en América Latina –como interferencia de la política en el sistema legal– o el modelo de Industrialización con Sustitución de Importaciones –en cuanto interferencia de la política sobre la economía– (Mascareño, 2003, 9-10). No obstante, podemos preguntarnos cómo hablar de sistemas funcionales propiamente diferenciados si estos pueden ser “intervenidos” por una instancia central. Esto lleva a introducir otro concepto que contribuye a caracterizar la diferenciación funcional: los límites del sistema. En la sociología funcional de Luhmann, es decir, desde la perspectiva de una sociedad acéntrica –o policéntrica sin orientación centralizada– los límites de los sistemas se caracterizan por ser de contenido perfecto¹¹, en otras palabras, lo que está en el sistema es claramente distinguible de lo que está en el entorno. En cambio, lo que ocurre en órdenes sociales concéntricos, como el latinoamericano, es una forma de diferenciación difusa de los sistemas funcionales. Este

¹¹ Para profundizar más en el fundamento matemático de la diferenciación de contenido perfecto entre sistema y entorno postulada por Luhmann, es necesario remitirse al libro *Laws of Form* de Spencer-Brown (1972).

tipo singular de diferenciación basado en lo que se denomina “lógica difusa” –*fuzzy logic*– proveniente de la matemática (Zadeh, 1990) se presenta como una forma de procesar la imprecisión, o si se quiere, describir lo difuso y hacerlo cognoscible (Mascareño, 2003: 19). En consecuencia, ésta sería la forma que caracterizaría mejor los límites de la diferenciación funcional de una sociedad como la latinoamericana:

“Los conceptos de la *fuzzy logic* no tienen límites predeterminados; están mejor representados por un *continuum* de cero a uno, en el que existe una transición paulatina entre los dos valores” (Mascareño, 2003: 19).

Si quisiéramos ejemplificar esto, se podría mencionar que en Latinoamérica ha sido históricamente difícil distinguir entre el sindicato mismo y la agencia estatal encargada de temas laborales –secretaría o ministerio–, no en el sentido de no llegar a poder identificarlos separadamente ni reconocer que funcionan bajo lógicas diferentes, sino que muchas veces los márgenes de su campo de funcionamiento tienden a desdiferenciarse. Esto sin duda es sintomático de la formación de los sistemas funcionales en América Latina, la cual se construyó en base a la figura del Estado en cuanto órgano jerárquico y central, y en torno al cual gravitan diversos sistemas y grupos sociales.

Entonces bien, la hipótesis que acá se plantea tiene relación con que el tipo de orden social funcional particularmente diferenciado va a condicionar en medida importante la implementación de la gobernanza en cuanto orientación contextual en sociedades como la Latinoamericana, así como las particulares relaciones de interdependencias entre sistemas y/o actores colectivos.

GOBERNANZA Y ESQUEMAS DE DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL

Entre las tres formas de gobernanza propuestas por Kooimann (2004: 178; Kooiman y Maarten, 2005: 21-22) –autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico–, el análisis acá expuesto las interpreta de forma más apropiada en lo que respecta a la teoría de sistemas, es decir, como formas de organizar las relaciones intersistémicas, esto es en cuanto: evolución (similar al autogobierno)¹², orientación (*guidance* en el sentido de Willke tendría aspectos importantes de similitud con *co-governing*) y planificación (*planning* o *hierarchical governing*). Entonces, resulta válido preguntar si alguna de estos modelos de gobernanza se adecua a la diferenciación funcional concéntrica particularmente latinoamericana.

¹² Aunque en estricto rigor la evolución no sería una forma de gobernanza. Esto porque esta última asume la noción de orientación y su posibilidad pragmática de realizar –en contraste absoluto con los planteamientos de Luhmann–, de modo que el autogobierno fundado en la noción de autopoiesis, y de la manera como Kooiman (2004: 179-180) la presenta, sólo puede ser visualizada bajo la lógica de la evolución, pero en ningún caso en el sentido de la *guidance* de Willke.

La planificación o gobierno jerárquico pareciera ser un modelo de intervención factible de utilizar –y ya usada– como modo de gobernanza en órdenes sociales concéntricamente diferenciados, la cual se caracteriza por resolver el dilema de la diferenciación funcional asimétricamente a través de una instancia decisora centralizada –generalmente es el Estado–, logrando el orden mediante la jerarquía, o bajo esquemas centro-periferia (Willke, 1992: 357). Para ello el planning debe poseer una capacidad de conocimiento altísima del comportamiento de los sistemas complejos, los cuales no responden a la lógica causa-efecto, sino que: “(...) *is often counter-intuitive because their elements are interconnected non-linearly in reactive, recursive or deviation-amplifying networks*” (Willke, 1992: 368). Sin embargo, la planificación en contextos complejos de diferenciación funcional provoca una necesidad cada vez mayor de intervención, ya que se debe rápidamente comenzar a corregir la intervención inicial, y luego corregir la corrección a la intervención inicial, etcétera, de modo que el sistema intervenido se hipercomplejiza (Willke, 1992: 369).

Del mismo modo las relaciones de interdependencia se tornan asimétricas en el contexto concéntrico, la gobernanza por redes horizontales y descentralizadas –y autorganizadas e interorganizacionales (Rhodes, 1997)– no posee factibilidad social, gracias a que efectivamente la sociedad latinoamericana sigue un orden centro-periferia, que posiblemente debería ser forzado y artificialmente generado para convertirlo en horizontal y facilitar una forma más cercana al modelo de cogobernanza por redes.

En un contexto jerárquico y complejo como es el concéntrico, al Estado le cabe la responsabilidad de ser un órgano con alta capacidad decisora e interventora de otros subsistemas y grupos dentro de estos. A la vez que puede –y que muchas veces haya intentado– modelar al resto de la sociedad a su “antojo”, tal como describe el modelo del corporativismo estatal¹³. Aunque sin duda tiene también la posibilidad de generar instancias que pueden abrir las condiciones para un orden social funcionalmente diferenciado y más horizontal. Por lo tanto, la tarea latinoamericana se centra en aquel rol fundamental que adquiere el Estado, a saber la modernización y descentralización administrativa (Mascareño, 2000). Dicha tarea, que desde luego se ha comenzado a realizar y se focaliza en aquella relación estable y fructífera entre lo privado y lo público –bajo la forma ya sea de asociaciones, consorcios o redes (Aguilar, 2009: 33-34)–, busca en última instancia que se provean una serie de bienes colaterales, que la política quiere, más no puede producir por sí misma (Mascareño, 2000), como serían las concesiones viales, telecomunicaciones, I+D, o las *policy networks* enfocadas a diversos *issues*.

¹³ Al respecto, se pueden encontrar dos libros referidos al tema: *The New Corporatism. Social-Political Structures in the Iberian World* editado por Pike, F. B. & Stritch, T. (1974) y *State and Society: Perú in Comparative Perspective* de Alfred Stepan (1978).

A MODO DE CONCLUSIÓN

Tal como se ha querido argumentar en este artículo, el tipo particular de diferenciación funcional es una variable de contexto –en el sentido de Nohlen (2003)– que tiene una importancia crucial en la comprensión de la implementación de la gobernanza, condicionando las relaciones de interdependencias entre subsistemas y actores colectivos de estos subsistemas. En consecuencia, bajo un tipo concéntrico de diferenciación funcional, en que están ausentes importantes grados de horizontalidad, emergen principalmente estructuras de relaciones intersistémicas más jerárquicas o de centro-periferia. El condicionamiento que esto produce sobre el modo de gobernanza es importantísimo, pudiéndose optar entre un modo de gobierno jerárquico (uno de los modos de gobernanza de Kooiman) –considerando eso sí las consecuencias que esto implica en el aumento de complejidad de los sistemas y las relaciones intersistémicas (Willke)– o bien producir cambios autorreflexivos impulsados por el Estado (Mascareño), es decir, reforma del Estado¹⁴.

Cabe agregar, que no ha sido sólo contingencia la forma de intervención social corporativista (planning) como estrategia para abordar la particularidad alopoiética de la diferenciación funcional latinoamericana¹⁵, siendo dicha particular forma de modernidad la que condicionó en cierta medida la aplicación de un corporativismo estatal. Dicho de otra manera, la tradición centralista en América Latina (Veliz, 1984), la recurrencia de los estados de excepción, la emergencia de caudillismos (como Juan Manuel de Rosas en Argentina o Antonio López de Santa Anna en México), entre otros factores, hacen que la interpretación sistémica de la política latinoamericana indique que el sistema político construye una diferenciación funcional que condiciona las comunicaciones dominantes en el resto de los sistemas sociales. En este sentido, entendida la gobernanza desde la teoría de sistemas como orientación contextual, la forma de su implementación implicaría la entrega por parte del

¹⁴ Teniendo en consideración el dato social incuestionable que dice relación con la particular diferenciación funcional y aumento exponencial de la complejidad en la sociedad latinoamericana (Mascareño y Chernillo, 2005: 43; Lechner, 1991).

¹⁵ El carácter concéntrico ha sido visto como una anomalía y no como una alternativa a la modernización –recuérdese los análisis estructuralistas de Germani o Lanni–, si se logra superar esta noción se puede entender la conformación moderna de Latinoamérica. Según Mascareño (2000: 21-22), bajo condiciones concéntricas, los sistemas periféricos operan principalmente de forma heterónoma, en que las operaciones de cada uno de estos sistemas se ve “contaminada” por la selecciones del sistema central. En este sentido, la evolución no puede ser entendida como una de tipo autopoiético, sino que más se mezclarían tanto autopoiésis como alopoiésis, es decir, autoproducción y heteroproducción de los elementos propios del sistema. Más aún, en un contexto concéntrico: “(...) el proceso de evolución se ocupa no sólo de las operaciones de evolución, es decir, no sólo del problema de la variación y selección de nuevos elementos y de la restabilización de estructuras en transformación. Puesto que la autonomía del acto de trazar una distinción en sistemas periféricos se ve obstaculizada por la fuerza comunicativa de los medios simbólicos de las instancias centrales, la evolución se transforma, además, en una pregunta por la relación entre diferenciación y desdiferenciación de sistemas sociales”. Para esto sustentar esta premisa, Mascareño se basa en la concepción del “Hiper ciclo de la Autopoiésis” de Teubner (1993), en el cual, dentro de las primeras etapas, se producen las diferencias basales y el desarrollo de la infraestructura, combinando, muchas veces, ciclos autopoiéticos con alopoiéticos, para luego, en las etapas más avanzadas, definir sus propios temas y programas logrando finalmente su clausura operativa, consumando el denominado hiper ciclo de la autopoiésis (Mascareño, 2000: 22-25).

Estado de mayores grados de libertad a los sistemas sociales periféricos, como se ha venido diciendo, impulsar la descentralización y “modernización” del Estado.

Pareciera ser que descentralizar el Estado y “modernizarlo” –entiéndase hacia el modo de gobernanza– fuera algo de suyo evidente. Sin embargo, la novedad implícita de esto es que desde la teoría de sistemas, la cual es comúnmente tachada de conservadora del status quo, surge la necesidad de volver a poner la atención nuevamente en el Estado –mejor dicho en semántica sistémica: “Administración”–, incluso en aquellas sociedades funcionales más jerárquicas o concéntricas como la latinoamericana, lo cual en este último caso puede terminar siendo paradójico, pero no necesariamente un contrasentido, en la medida que es el mismo Estado –y casi únicamente él– quien puede (auto)limitar su propio poder, sobretodo allí dónde está muy monopolizado, catalizando con ello ordenes sociales más heterárquicos, horizontales, autónomos y la vez participativos, además de policéntricos.

Sin duda alguna, se abren nuevos caminos para el estudio del Estado desde la perspectiva de la teoría de sistemas en América Latina. Así pues, diversos estudios recientes sobre el neocorporativismo, nuevas formas de participación política ciudadana, redes sociales soportadas por Internet, entre otras, indican la importancia de la gobernanza como un esquema actualizado para comprender las relaciones políticas entre los diversos actores colectivos y sus ámbitos de desempeño.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, L.
 2009 “Gobernanza: normalización del concepto y nuevas cuestiones. ESADE; Barcelona, España.
 ____2008 “Gobernanza y Gestión Pública. FCE; México D.F, México.
 ____2007 “La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte”. En: XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Noviembre-Diciembre.
- CORSI, G., ESPOSITO, E. Y BARALDI, C.
 1996 “Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann”. Anthropos Editorial; Barcelona, España.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S. Y WATANUKI, J.
 1975 “The Crisis of Democracy. New York University Press; Nueva York, Estados Unidos.
- INNERARTY, D.
 2006 “El poder cooperativo: otra forma de gobernar”. ESADE; Barcelona, España.
- KOOIMAN, J.
 2004 “Gobernar en Gobernanza”. En: Instituciones y Desarrollo, N° 16. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya; Barcelona, España.

- ___1993 "Modern Governance: New Government-Society Relations". Sage; Londres, Inglaterra.
- KOOIMAN, J. Y MAARTEN, B.
2005 "The Governance Perspective". En: J. Kooiman, B. Maarten, S. Jentoft y R. Pullin (editores), "Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries". Amsterdam University Press. Amsterdam, Holanda.
- LECHNER, N.
1991 "El estado en el contexto de la modernidad". En: Lechner, Millán y Valdés (coordinadores), "Reforma del estado y coordinación social". Plaza y Valdés; México D.F, México.
- LUHMANN, N.
2007 "Teoría política en el Estado de Bienestar". Alianza editorial; Madrid, España.
___2000 "La realidad de los medios de masas". Anthropos – Editorial Universidad Iberoamericana; Barcelona, España y México D.F, México.
___1998 "Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general". Anthrophos – Editorial Universidad – Centro Editorial Javerino; Barcelona, España; México D.F y Bogotá, Colombia.
- LUHMANN, N. Y DE GREGORI, R.
1993 "Teoría de la Sociedad". Universidad de Guadalajara – Universidad Iberoamericana- ITESO; México D.F, México.
- MASCAREÑO, A.
2004 "Sociología del derecho (chileno y latinoamericano)". En: Revista Persona y Sociedad, N° 18, Vol. 2. pp. 63-94.
___2003 "Teoría de Sistemas en América Latina. Conceptos Fundamentales para la descripción de una diferenciación funcional concéntrica". En: Revista Persona y Sociedad, N°17, Vol. 2. pp. 9-26.
___2000 "Diferenciación Funcional en América Latina: los contornos de una sociedad concéntrica y los dilemas de su transformación". En: Revista Persona y Sociedad, N°14, Vol. 1. pp. 187-207.
- MASCAREÑO, A. Y CHERNILO, D.
2005 "Universalismo, Particularismo y Sociedad Mundial: obstáculos y perspectivas de la sociología en América Latina". En: Revista Persona y Sociedad, N° 19, Vol. 3. pp. 17-45.
- NATERA, A.
2004 "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular". En: Documentos de Trabajo Política y Gestión, N°2.
- NOHLEN, D.
2003 "El contexto hace la diferencia". Instituto de Investigaciones Jurídicas; México D.F, México.
- MAYNTZ, R.
2000 "Nuevos desafíos de la teoría de «governance»". En: Instituciones y Desarrollo, °7. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya; Barcelona, España.
- PETERS, B.G. Y PIERRE, J.
2002 "La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto faústico?". Foro Internacional, N°169. pp. 429-453.
- PIKE, F.B. Y STRITCH, T.
1974 "The New Corporatism. Social-Political Structures in the Iberian World". Notre Dame University Press; Indiana, Estados Unidos.
- RHODES, R. W.A.
1997 "Understanding Governance: Policy Network, Reflexibility and Accountability". Open University Press; Londres, Estados Unidos.

- SPENCER-BROWN, G.
1994 "Laws of Form". Cognizer Company; Portland, Estados Unidos.
- STEPAN, ALFRED
1978 "State and Society. Perú in Comparative Perspectiva". Princeton University Press; Princeton, Nueva Jersey, Estados Unidos.
- TEUBNER, G.
1995 "Y Dios se echó a reír... Indeterminación, Autorreferencia y paradoja del derecho". En: Zona Abierta, N°70/71. pp. 159-202.
___1993 "Law as an Autopoietic System". Blackwell Publishers; Cambridge, Estados Unidos.
- TORRES NAFARRATE, J.
2004 "Luhmann: La Política como Sistema". FCE - Universidad Iberoamericana; México D.F, México.
- VÉLIZ, CLAUDIO
1984 "La Tradición Centralista de América Latina". Ariel; Buenos Aires, Argentina.
- WILLKE, H.
2007 "Smart Governance: governing the global network society". Campus Verlag; Nueva York, Estados Unidos.
___2006 "La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas". En: Revista de Estudios Públicos, N° 102. pp. 180-201.
___1992 "Societal Guidance through Law?". En: G. Teubner y A. Febbrajo (editores), "State, Law and Economy as Autopoietic Systems: Regulation and Autonomy in a New Perspective". Giuffrè; Milán, Italia.
- ZADEH, L.A.
1990 "The birth and evolution of Fuzzy Logic". En: International Journal of General Systems, N° 17. Taylor & Francis; Abingdon, Reino Unido. pp. 95-105.

Recibido: Octubre 2010

Aceptado: Mayo 2011