

Teorías neosistémicas y administración pública: posibilidades observacionales y regulativas

Josep Pont Vidal

Josep Pont Vidal

Licenciado en Sociología Política y Máster en Sociología (Universidad de Bielefeld, Alemania); Doctorado en Sociología Política (Universidad de Barcelona, España, 1997). Profesor titular e investigador del Núcleo de Altos Estudios Amazónicos de la Universidad Federal de Pará (NAEA-UFPA), Brasil. Experiencia como profesor visitante en universidades latinoamericanas (Nicaragua, Colombia, México - Colegio de Jalisco), brasileras (Universidad Estatal de Ceará; Universidad Federal de Bahía; Pontificia Universidad Católica de São Paulo; Universidad Estatal Paulista; Universidad Federal del Espíritu Santo, Fundación Getulio Vargas) y europeas. Experiencia y actuación en el área de políticas públicas y gobernanza con trabajos en administración pública desarrollados en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Universidad Autónoma de Barcelona (UAB, España), Instituto de Desarrollo Económico, Social y Ambiental de Pará (IDESP, Brasil), e Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA, Brasil). Coordinador del Programa de Posgrado del Máster en Gestión Pública para el Desarrollo (2012-2014), en el NAEA-UFPA, Brasil.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Rua Augusto Corrêa, 1
66075-900 Belém, Pará, Brasil
E-mail: josevidal@ufpa.br

Teorías neosistémicas y administración pública: posibilidades observacionales y regulativas

La utilización de las teorías neosistémicas y de la teoría de sistemas autorreferenciales en la observación y análisis de la administración pública es todavía escasa. Salvo pocas excepciones, la utilización empírica de la teoría de sistemas autorreferenciales es rechazada por diversos motivos, entre los que destacan su elevado grado de abstracción, su desconocimiento teórico-conceptual y su compleja y difusa aplicabilidad empírica. En el marco de la complejidad y de la presentación policéntrica de las sociedades modernas actuales, este trabajo presenta una reflexión sobre las posibilidades de aplicar esta teoría en la observación y análisis de la administración pública. El texto se estructura en tres apartados. Primero, se describe lo que se entiende por complejidad y cómo esta impacta en la estructura de la administración pública. En segundo lugar, se exponen las premisas epistemológicas y conceptuales básicas de la teoría de sistemas autorreferenciales para la administración pública -autorreferencialidad y autoorganización- y las aportaciones recientes (orientación contextual). Se destaca que la capacidad de autoorganización de la administración públicana es solo un proceso espontáneo, sino que también puede ser organizada y orientada desde el exterior de ella de forma secuencial, o sea, en combinación interna autónoma y externa. En esta tesis sobresalen dos aspectos diferenciadores. Por un lado, se identifica un punto débil o inconcluso de la teoría de sistemas a la hora de establecer un vínculo entre autoorganización y liderazgo, que se plantea como necesario con base en la idea "secuencial", y que en la óptica sistémica en la administración pública se aplica en su capacidad de ser autónoma y a su vez dependiente del exterior (sistema político). Por otro lado, se realiza el análisis del vínculo que aparece entre autoorganización (endógena) y liderazgo (exógeno). Seguidamente se expone el concepto de "triple diferenciación" bajo la perspectiva de la administración pública como un sistema funcional especializado. Por último, se presentan unas líneas e hipótesis para futuras investigaciones.

Palabras clave: Teoría de la Administración Pública; Análisis de Sistemas; Autonomía; Proceso de Regulación

Neo-Systemic Theories and Public Administration: Observational and Regulatory Possibilities

The use of neo-systemic theories and the theory of self-referential systems in the observation and analysis of public administration is still scarce. With few exceptions, the empirical use of the self-referential systems theory is rejected for various reasons, including its high degree of abstraction, its

Recibido: 18-05-2019. Aceptado: 11-10-2019.

Después de décadas de impulso del Estado como proveedor de políticas públicas y sociales, el mundo se está dirigiendo a pasos agigantados hacia una individualización impulsada por el Estado en detrimento de "lo público" en todos los planos sociales.

theoretical-conceptual ignorance, and its complex and diffuse empirical applicability. Within the framework of the complexity and polycentric presentation of modern societies, this study presents a reflection on the possibilities of applying this theory in the observation and analysis of public administration. This paper is structured in three sections. First, it describes the meaning of complexity and how it impacts on the structure of public administration. Secondly, the basic epistemological and conceptual premises of the self-referential systems theory for public administration (self-referentiality and self-organization) and recent contributions (contextual orientation) are presented. It is emphasized that the capacity of self-organization of the public administration is not only a spontaneous process, but can also be structured and sequentially managed from the outside of the system, that is, in autonomous internal and external combination. In this thesis two distinctive aspects stand out. On one hand, a weak or unfinished point of the systems theory is found when establishing a link between self-organization and leadership, which is considered as necessary based on the "sequential" idea, and that in the systemic optics in the public administration applies to its ability to be autonomous and in turn dependent on the outside (political system). On the other hand, the analysis of the link between self-organization (endogenous) and leadership (exogenous) is exposed. Next, the concept of "triple differentiation" is explained from the perspective of public administration as a specialized functional system. Finally, some lines and hypotheses are presented for future research.

Key words: Public Administration Theory; System Analysis; Autonomy; Regulation Process

Introducción

Las puertas de la tercera década del siglo XXI, Estados y sociedades se encuentran sometidos a profundos cambios. Después de décadas de impulso del Estado como proveedor de políticas públicas y sociales, el mundo se está dirigiendo a pasos agigantados hacia una individualización impulsada por el Estado en detrimento de "lo público" en todos los planos sociales (vejez, educación, sanidad, desempleo, etc.), generando posturas sociales diametralmente opuestas. Los impactos y riesgos en el ámbito político son visibles en todos los ámbitos, incluso en el personal.

Diversas teorías han diagnosticado y descrito estos cambios de forma acertada, pero las teorías politológicas explicativas habituales (neoinstitucionalistas y de orientación neomarxista) han mostrado sus límites. El neoinstitucionalismo sigue atrapado bajo el dominio de la acción racional o de la "racionalidad limitada": los actores racionales atrapados en circunstancias definidas históricamente y en

construcciones de maximización económica de la acción subjetiva, los cuales actúan y modifican el contexto institucional. Por otro lado, el neomarxismo sigue sujeto a la dicotomía trabajo-capital y en el conflicto. Riesgo, complejidad, rediseño, incertidumbre, entornos inestables, aparecen como los conceptos que pueden contribuir a una descripción de los cambios y de la sociedad.

La aplicación de teorías neosistémicas, y de la teoría de sistemas autorreferenciales en particular, constituye un potente marco abstracto capaz de describir e interpretar los cambios en las diferentes esferas de la sociedad. Sin embargo, todavía son escasos en los estudios y publicaciones de la administración pública¹. Diversos factores inciden directamente en esta situación.

Primero, debido a la situación de predominio de las teorías fundamentadas en la lógica *input* y *output*, o en teorías que analizan la administración solo a partir de su relación con el Estado, o de los cambios internos, sin establecer los vínculos conceptuales y analíticos necesarios con la sociedad. En segundo lugar, por problemas de índole epistemológico. El escaso diálogo se debe también a la elevada abstracción de la teoría de sistemas autorreferenciales. El conjunto de estos factores ha contribuido a que se aborde el estudio de la administración pública fundamentalmente desde otros enfoques, como el neoinstitucionalista, resultado de sus elementos estructurales o de las interacciones de los actores involucrados y reducida a partir de sus elementos funcionales, siendo otros enfoques y corrientes (foucaultiana, fenomenológica, feminista, crítica) todavía escasos.

Así, no es extraño que en la academia surja cierto escepticismo y desconfianza sobre esta teoría cuando se aborda la cuestión de la administración pública y las organizaciones con argumentos poco profundizados, como por ejemplo: con las organizaciones se trata solo de sistemas abiertos, caso contrario no podrían existir los cambios; o, la transformación de la administración pública obedece básicamente a impulsos externos procedentes de la sociedad, o en caso contrario de procesos internos de reestructuración, sin establecer una conexión de tipo *circular* (causa > efecto > causa) entre los ámbitos exógeno y endógeno.

En el plano epistemológico las dificultades aparecen en la desontologización de la teoría al situar al ser humano en la periferia de la sociedad. Este conjunto de observaciones y críticas han influenciado en catalogar esta teoría como conservadora, al no colocar el conflicto en el centro de sus análisis. Una lectura paciente de esta

teoría cuestiona y clarifica estos prejuicios derivados de una lectura superficial. Es evidente que este tipo de razonamientos provienen de un bajo conocimiento y profundización de la teoría de sistemas autorreferenciales. ¿Cómo puede existir una organización -o administración- si previamente no ha realizado una diferenciación y un cierre operativo respecto a su entorno?

En el ámbito de la administración pública esta situación se debe también a su propia naturaleza, caracterizada en su conjunto -hasta recientemente- por la inexistencia de sensación de riesgo y de cambio dinámicos y del predominio acomodaticio pasivo de lo estructural respecto a los cambios coyunturales y de la sociedad. Por otro lado, destaca la falta de una definición precisa sobre su función, que aquí se considera como una comprensión de la administración que parte no solo de sus procesos burocráticos internos, sino de su producción de decisiones vinculantes sobre los supuestos de la hipercomplejidad.

Los esfuerzos por aplicar la teoría de sistemas autorreferenciales y los supuestos del *management* a la administración pública provienen de publicaciones sobre los sistemas lejos del equilibrio (Loye y Eisler, 1987; Senge, 1990; Luhmann, 1981, 1984, 1995 y 2007). Algunos autores ya han llamado la atención sobre las posibilidades y aportaciones conceptuales de la teoría de sistemas complejos y la teoría de sistemas autorreferenciales para la administración, mostrando sus horizontes analíticos (Aguilar, 2016; Pont, 2015a, 2017a y 2017b; Bauer, 2015; Holtbrügge, 2001; entre otros). La diferenciación de la teoría de sistemas respecto de la teoría de la complejidad radica en la necesidad de reducir la complejidad y recurre en ciertos aspectos a esta última. Aunque se trata de dos paradigmas diferentes, en la perspectiva luhmanniana asume la complejidad como punto inicial de la diferenciación, mientras que la teoría de la complejidad asume la imprevisibilidad de los sistemas vinculados con el desorden y el caos. En la ciencia de la administración son diversos los estudios y publicaciones que utilizan los conceptos de "caos", "sistemas" y otros provenientes de sistemas abiertos (entropía, equifinalidad, mecanismo *feedback*) y las plataformas colaborativas. A estos se pueden añadir otros paradigmas y corrientes gerenciales como el Gobierno Abierto o la denominada Filosofía de la web 2.0.

Desde el paradigma de la complejidad, sobresale el artículo de Newell y Meek "What can public administration learn from complex systems theory?", publicado en 1997, en el que se describe el paradigma de

Nos encontramos en una época que está muriendo y otra que está iniciándose y cuyos contornos y configuración no son todavía claros. Los contornos de las sociedades modernas actuales son constituyentes de contingencia en unos entornos inestables. El término que mejor caracteriza y vincula este momento es la complejidad o la hipercomplejidad.

la complejidad como *“several fascinating but frustrating characteristics”*, debido no solo a las reglas contradictorias, sino también a las *“multiplelogics”* que aporta la teoría de sistemas complejos. En la perspectiva de estudios organizacionales destacan diversas publicaciones, como la de Maurício Serva ...[et al] (2010), y publicaciones en la perspectiva construccionista y subjetivista (Peci, 2003) y neosistémica (Pont, 2017b y Holtbrügge, 2001).

El objetivo de este artículo es ofrecer una descripción de las posibilidades de la teoría de sistemas autorreferenciales para la observación de la administración pública. Para ello, se exponen inicialmente de forma propedéutica (orientada al análisis de la administración pública) solo unos conceptos clave que se consideran útiles y necesarios para las observaciones en las áreas de la administración pública y la teoría organizacional: autoorganización, autorreferencialidad y orientación contextual. Por último, se realiza una valoración general de la utilidad y las limitaciones de su aplicación y se delinea un esbozo de las posibilidades con algunas sugerencias para su desarrollo posterior en la administración pública.

1. Sociedad compleja entre dos épocas

La afirmación que indica que se asiste a una situación de pensamiento, acción y análisis entre dos épocas no es nueva. Las Naciones Unidas han expresado que nos encontramos en una época *“entre nuevas sensibilidades”*; en expresión de Karl Polanyi (1980) entre *“nuevos tiempos”*; o una época que está muriendo y otra que está iniciándose y cuyos contornos y configuración no son todavía claros. Los contornos de las sociedades modernas actuales son constituyentes de contingencia en unos entornos inestables, como ya han puesto de manifiesto diversas publicaciones (Reinhard Koselleck, 2006; Niklas Luhmann, 2007; Helmut Willke, 1987; Gilles Deleuze, 2002; Byung-Chul Han, 2016; Peter Sloterdijk, 2010). El término que mejor caracteriza y vincula este momento es la complejidad o la hipercomplejidad.

El concepto de complejidad es multidimensional, independiente del sujeto o de la situación en que se registre, a la vez que niega la validez de las perspectivas unívocas y lineales basadas en una lógica de pensamiento causa-efecto al tratarse de un exceso de relaciones. Es una abertura de infinitas relaciones posibles que, para poder diferenciarse, requieren de una operación selectiva y conectiva en la que no se trata de la cantidad de las relaciones estructuralmente posibles, sino su selectividad.

La idea de complejidad no es conjunto de problemas complicados o la existencia de diversos elementos interrelacionados. Así, la complejidad no es una propiedad, sino un concepto multidimensional independiente puesto que la perspectiva de complejidad cuestiona la validez de las perspectivas monocausales y lineales de pensamiento, al tiempo que permite establecer la unidad en la diferencia mediante la confección de sistemas. No admite, pues, la lógica de las perspectivas lineales de pensamiento, a la vez que establece la unidad en la diferencia. Es independiente del sujeto o de la situación en que se registra. En la perspectiva de sistemas autorreferenciales, la complejidad es un exceso de relaciones, una apertura a infinitas relaciones posibles que para poder diferenciarse entre ellas requieren una operación selectiva y conectiva. Permite, por un lado, la abstracción para poder identificar y entender lo que no se entiende en un momento dado y, por otro, establecer la relación entre sistema y entorno, entendido este como el mundo. Esta operación selecciona y limita que determinados elementos formen parte de un sistema y margina a otros. Así pues, el concepto de complejidad conduce a la obligatoriedad de la selección, que a su vez remite a la contingencia.

Abordar la complejidad significa utilizar el discurso de la diferencia como una forma de entender la racionalidad, que es la racionalidad que surge de la unidad de la diferencia.

No obstante, es difícil definir lo que puede significar “complejidad”, siendo difícil definirlo en los planos cualitativo o cuantitativo. Luhmann destaca que la complejidad implica que en un sistema hay más posibilidades de las que se pueden actualizar. Difícilmente puede servir como definición, pero tal vez no es posible buscar una definición sencilla a la complejidad y si, en cambio, describirla a partir de unas características.

Un intento de definir el concepto sería precisar que se trata de un estado de cosas autocondicionado, en el que sus elementos se constituyen para converger en una unidad superior a la función del sistema. La complejidad se presenta en la perspectiva de la sociedad sobre la base de un tipo de “complejidad organizada”, acuñado en la perspectiva de la *filosofía posmoderna* de Paul Cilliers (1998). La existencia simultánea en las sociedades modernas actuales de fenómenos de diverso tipo (económicos, políticos, ambientales, migratorios) presenta desafíos para su descripción que desde posiciones críticas (económicas, ecológicas) también son descritas como una complejidad “desorganizada”. La sociedad compleja tiene como característica el indeterminismo, la entropía, la imprevisibilidad y la inseguridad de posibilidades.

En las sociedades modernas los subsistemas emergen paulatinamente del contexto general de la sociedad y adquieren autonomía según sus propias premisas funcionales de diferenciación, de tal forma que en este tipo de sociedades se expanden en una creciente multiplicidad de subsistemas interrelacionados entre sí.

1.1 Sociedad funcionalmente diferenciada

En la óptica de sistemas autorreferenciales la complejidad es un estado de cosas que se reproduce como un hecho inevitable en un nivel superior de la formación de los sistemas sociales por causa de una constitución previa de sus elementos. Este tipo de relaciones permiten a un sistema su sostenibilidad. La complejidad sistémica remite a variables cuantitativas (cantidad de elementos y de posibles relaciones) y cualitativas (diferenciación horizontal y vertical).

Aparece necesario identificar los orígenes de esta situación actual de la sociedad y las posibilidades que plantea de cara a futuras transformaciones. En el análisis de la sociedad en los dos últimos siglos coincide con el inicio de la diferenciación funcional. Esta diferenciación de la sociedad moderna sobrepasa la clásica descripción binaria de un sistema de dominación (Marx, Escuela de Frankfurt, marxismo de la elección racional), o la síntesis de un consenso de valores para mantener su integración (estructural funcionalismo, Parsons), para describirlo como un "sistema de comunicación que posibilita la complejidad contingente, de tal manera que la realidad puede ser de otra manera, pero siempre en el marco de lo que la sociedad ha pre-estructurado" (Torres-Nafarrate, 2006: 32). La teoría de la sociedad asume que la sociedad moderna se caracteriza por el proceso de diferenciación funcional (Luhmann, 1997: 48). En las sociedades modernas los subsistemas (o sistemas parciales) emergen paulatinamente del contexto general de la sociedad y adquieren autonomía según sus propias premisas funcionales de diferenciación, de tal forma que en este tipo de sociedades se expanden en una creciente multiplicidad de subsistemas interrelacionados entre sí.

La perspectiva autorreferencial definió la relación de elementos y de conceptos en la que la teoría es un medio precisamente para reducir la complejidad y en la que la construcción de un sistema sirve precisamente para reducirla. Se focalizaron principalmente las lógicas de percepción, procesos, toma de decisiones y transformación de la comunicación resultante entre los diversos sistemas especializados que componen la sociedad. Inicialmente esta lógica ha sido posible observarla en las organizaciones, en las que se ha tenido en cuenta la preocupación de la innovación para mantener su continuidad y sobrevivencia.

1.2 Complejidad y administración pública

La complejidad y la contingente cantidad de variables vinculadas a la administración pública, ha tenido como efecto que en la actualidad

La complejidad y la contingente cantidad de variables vinculadas a la administración pública, ha tenido como efecto que en la actualidad se volviera tan compleja que ni los gestores ni los ciudadanos poseen la información necesaria para tomar decisiones informadas sobre los procesos sociales.

se volviera tan compleja que ni los gestores ni los ciudadanos poseen la información necesaria para tomar decisiones informadas sobre los procesos sociales. La complejidad vinculada con la administración pública y fundamentada en las relaciones que se establecen entre diversos campos científicos, áreas de conocimiento y conceptos, posibilita establecer una relación sistémica de diálogo interdisciplinario entre las áreas de conocimiento y en la observación de fenómenos relacionados con los cambios sociopolíticos y la gobernanza en las sociedades modernas actuales. La administración -o las administraciones- se refiere a un conjunto de organizaciones y de formas sociales específicas. La complejidad sistémica significa la forma en cómo se realiza la observación (número de administraciones u organizaciones e instancias de poder), su diferenciación vertical (en términos de la coordinación o gobernanza multinivel) y, en términos sociológicos, en la configuración de la subsidiaridad. Este conjunto de interrelaciones incide en el supuesto de la inexistencia de una administración pública y en la pluralidad de administraciones y estructuras que actúan en el ámbito administrativo y que en la sociedad moderna adquiere diferentes perfiles (siendo también descrita como “administraciones paralelas”). En la descripción de la sociedad son diversas las hipótesis formuladas: “sociedad policéntrica” (Willke, 1987), “sociedad policontextual” (Schimank, 1998), sociedad de “sistemas funcionales funcionalmente diferenciados” (Mayntz ...[et al], 1988), en las que -en palabras de Willke (1987)- el Estado aparece como “un jugador más en una red de acciones”. Las hipótesis expuestas se basan en el cuestionamiento de la lógica Estado-céntrica y por la presentación de un enfoque policéntrico. No se ahondará aquí en la descripción y análisis del policentrismo² (existencia de varios centros de decisión en un sistema) o en el que todavía existente monocentrismo (la existencia de un único centro de poder con función de guía y control), como tampoco en su impacto en la administración pública.

Así pues, la complejidad vincula elementos y sus posibles relaciones. No obstante, es preciso realizar algunas aclaraciones que permiten su observación. Un conjunto de elementos es complejo cuando cada uno de los elementos no puede relacionarse libremente en cada momento con los otros elementos por causa de su “limitación inherente” (complejidad interna de cada elemento) y a la “capacidad unitaria” (capacidad para conectarse entre sí o interdependencia). La complejidad sistémica remite a variables cuantitativas (cantidad de elementos y posibles relaciones) y cualitativas (diferenciación

horizontal y vertical). De este tipo de relaciones se desprenden dos posibilidades. Por un lado, los elementos tienen unas relaciones complejas cuando poseen unas limitaciones internas, ya que estas limitaciones establecen las reglas comunicativas. Por otro lado, se refiere a que no es posible que un elemento se relacione en cada momento con otro elemento.

2. Premisas básicas autorreferenciales y posibilidades de aplicación en la administración pública

En un plano propedéutico, orientado a la observación, descripción y análisis de la administración pública, se exponen las siguientes tres premisas básicas inherentes a cualquier intento de aplicar la teoría de sistemas autorreferenciales en las observaciones.

La teoría de sistemas como una teoría descriptiva. Se trata de una propuesta de formulación de una teoría universal y de carácter meta-teórico iniciado por Talcott Parsons a mediados del siglo pasado. La teoría de sistemas autorreferenciales es una descripción teóricamente sólida de la sociedad moderna al considerarse a sí misma como una operación de su objeto.

La teoría de sistemas como una teoría constructivista. Esta teoría describe los procesos y estructuras sociales y los interpreta y describe como un sistema. El concepto de sistema no se refiere a la distinción entre el todo y sus partes (como sucede en el paradigma de la complejidad), sino a la diferencia entre sistema y entorno. En esta perspectiva, la elección de la diferencia sistema / entorno como una distinción inicial no se basa en una premisa ontológica como ha sido habitual en las ciencias sociales, sino que más bien son las posibles diferenciaciones teóricas iniciales las que revelan otros aspectos de la "realidad social". En este trabajo se asume como premisa analítica inicial de partida la superación de la relación causa-efecto mediante la utilización del constructivismo y en particular el llamado "constructivismo operativo", propuesto por Luhmann (1984), en el que la causa y el efecto están separados y el efecto se produce después de la causa y produce una nueva causa.

Superación de la lógica causa-efecto por la lógica observacional circular. Las teorías explicativas habituales neoinstitucionalistas han mostrado sus límites. En el plano de la observación y descripción sistémica será necesario superar la limitada lógica binaria (causa-efecto) para estructurarla en una lógica *observacional circular*. La óptica de sistemas autorreferenciales permite presentar la sociedad de una dinámica

organizativa jerárquica a otra autoorganizativa. En la búsqueda habitual del efecto próximo a la causa puede incluso llevar al observador a falsas conclusiones, por lo que lo importante es pensar en el patrón entre la causa y el efecto y no en las diversas explicaciones que se den en cada ocasión. En la presentación de la complejidad como punto inicial de partida, superar el binomio causa-efecto significa tener en cuenta un aumento de los elementos y de las relaciones resultantes entre estos y que cualquier tipo de modificación específica afectará no solo lo que se pretende transformar o modificar, sino que también cambiará el contexto de las relaciones del elemento.

2.1 Sistemas sociales e interacción social

Antes de diferenciar la administración pública como un subsistema, es necesario exponer de forma introductoria los tres tipos de sistemas en la lógica autorreferencial necesarios para la comprensión de la hipercomplejidad: *sistemas funcionales*, *sistemas de interacción* y *sistemas organizacionales*.

Los sistemas funcionales parciales diferenciados (o subsistemas)³. Se trata de sistemas especiales que cumplen funciones específicas y que se comunican por medio de operaciones de un código binario. Con el transcurso del tiempo han conseguido generar estructuras propias de tipo autónomo (autorreferencial). Así, los movimientos sociales y sociopolíticos pueden ser contemplados como sistemas, puesto que un movimiento sociopolítico puede ser diferenciado de su entorno y como un sistema, actuar en sus operaciones de forma autónoma similar a otros subsistemas a partir de sus operaciones internas entre los elementos que lo componen.

Los *sistemas de interacción* corresponden a enlaces comunicativos que se mantienen por un espacio limitado y breve de tiempo, desapareciendo cuando los enlaces acaban. Aparecen en toda la sociedad, aunque que no se especializan funcionalmente. Este tipo de sistemas posee una serie de características: 1) se trata de sistemas propios vinculados a la diferenciación funcional conformados por interacciones, como son las relaciones íntimas o, en la administración, las relaciones entre funcionario público y ciudadano; 2) son sistemas que se sitúan en la frontera de los sistemas funcionales y organizativos ya existentes, como las sesiones de un Tribunal de Justicia, los congresos científicos o los grupos para realizar proyectos en una organización; 3) como sistemas transversales, como puede ser la colaboración en los círculos de trabajo o de proyectos; 4) se

Se define la administración pública como sistema autónomo y, por lo tanto, autorreferencial, formado por un conjunto de organizaciones, cuyas orientaciones provienen del sistema político (al establecer límites y prioridades). Sus operaciones internas de gestión estarían previamente determinadas por el entorno. Su capacidad autorregulatoria y sus operaciones internas y con el público o la sociedad, se regulan por sus decisiones mediante comunicaciones con la sociedad (disposiciones burocrático-administrativas) que dependen de la fuerza y la capacidad de movilización de recursos.

trata de interacciones externas a los sistemas funcionales y organizacionales (movimientos espontáneos, grupos de autoayuda). En el ámbito del sistema político puede tratarse de nuevas metodologías participativas (talleres de futuro, células de planificación, foros ciudadanos) o movimientos sociopolíticos que tienen como objetivo cambios políticos, como se ha expuesto. El esbozo de “sistema de interacción ilimitado” (Pont, 2018 y 2019a) delinea la posibilidad de observar un grupo o interacción personal de forma continuada.

Los *sistemas organizacionales* u organizaciones -como también los sistemas de interacciones- surgen de la complejidad social de las sociedades modernas actuales. Corresponden la suma de sistemas de interacción y orientan su comunicación a un fin específico. Desarrollan actividades para alcanzar y satisfacer metas y objetivos específicos de muchas de las necesidades humanas. Este tipo de sistemas cumplen también determinadas funciones de la sociedad. Los sistemas organizacionales asumen funciones especiales (de diferente alcance) y se reconocen principalmente en los sistemas parciales con funciones específicas, tales como las asociaciones de padres de alumnos, o también las fundaciones o grupos específicos, como puede ser una institución para personas de la tercera edad. Los sistemas organizacionales también se manifiestan de forma transversal y corresponden a diferentes sistemas de conflicto como son los sindicatos o las asociaciones económicas.

2.2 La administración pública como sistema autónomo

El concepto de sistema es una abstracción para la simplificación de la realidad y remite a un conjunto de elementos que interaccionan entre sí. Todo sistema tiene un entorno, aunque sigue surgiendo la cuestión sobre si el entorno es preexistente al sistema. Un sistema complejo es un conjunto de elementos que están directamente interrelacionados. El resultado de esa interrelación es el surgimiento de propiedades nuevas. Así se define la administración pública como sistema autónomo y, por lo tanto, autorreferencial, formado por un conjunto de organizaciones, cuyas orientaciones provienen del sistema político (al establecer límites y prioridades). Sus operaciones internas de gestión estarían previamente determinadas por el entorno. Su capacidad autorregulatoria y sus operaciones internas y con el público o la sociedad, se regulan por sus decisiones mediante comunicaciones con la sociedad (disposiciones burocrático-administrativas) que dependen de la fuerza y la capacidad de movilización de recursos.

La diferenciación sistema/entorno siempre es realizada por el observador en la observación de *segundo grado*, de ahí la importancia del observador en la definición y delimitación de lo que entiende por "sistema". Un sistema complejo puede ser una ciudad, metrópoli, universidad, departamento, grupo de investigación, parlamento, grupo empresarial, una política específica, un centro hospitalario, o un movimiento sociopolítico. Lo fundamental de un sistema complejo está en focalizar e identificar la atención de los componentes individuales y el patrón general del sistema. En la óptica de análisis de sistemas autorreferenciales, un sistema posee la capacidad de crear sus propias estructuras y sus operaciones internas en cierta forma independientemente de su entorno. Esto no significa que esté desconectado de su entorno, lo ignore o que esté cerrado a las comunicaciones procedentes de este, sino que mediante la apertura cognitiva, el sistema posee capacidad para tomar decisiones y operar de forma independiente a partir de operaciones internas. La apertura cognitiva, sin embargo, presenta ciertas limitaciones -en especial en la observación de las organizaciones y de la administración- al parecer insuficiente para asumir todo tipo de comunicaciones, no como simples "ruidos" procedentes del entorno, sino como propuestas que mediante la lógica dialéctica en el sistema de causa-efecto-causa, inciden directamente en las operaciones del sistema, como es la aparición del conflicto.

Willke, como especialista de la teoría de sistemas autorreferenciales, cuestiona la posibilidad de aplicar y de asumir en las organizaciones el concepto de cierre operativo (*operativer Geschlossenheit*) y propone en su lugar la noción de "orientación sistémica contextual" o "gobernanza del contexto sistémico" (*systemische Kontextsteuerung*) en que defiende su significado como: "la orientación reflexiva y descentralizada de las condiciones contextuales de todos los sistemas y la autoorientación autorreferencial de cada sistema en particular" (Willke, 1993: 8).

La *regulación contextual* propuesta por Willke o la *orientación contextual histórico-cultural* (Pont, 2019a), significa que los actores establecen las condiciones contextuales para que el sistema elija sus opciones para una mayor sustentabilidad frente al entorno. Distingue entre diferentes formas básicas de orientación según la complejidad interna y externa del sistema. Con ello, corresponde una orientación central con una baja complejidad interna y una alta complejidad externa. La autoorientación es adecuada para alta complejidad interna y baja

externa. Willke ve el control de contexto como una forma adecuada de control con alta complejidad interna y externa (Willke, 1997: 50). La segunda propuesta significa la existencia de un tipo de lenguaje (comunicación) especial, o sea, que la comunicación procedente de un movimiento social se produce en positivo (superando el tradicional "movimiento contra") de tal forma que, en este caso, el sistema administrativo es capaz de asumir en sus operaciones las demandas externas y de ofrecer las respuestas necesarias.

2.3 Autorreferencia

Autorreferencia y autopoiesis (sobre la que no se ahondará aquí) son dos conceptos fundamentales de la teoría luhmanniana, aunque no idénticos por lo que es necesario analizarlos. El concepto *autopoiesis* se refiere a una condición de existencia de los sistemas para la continua producción de sí mismos⁴. Estos códigos binarios sirven también para mantener la capacidad de cambio del sistema y comunicarse con otros sistemas. Así, los códigos del sistema de la administración pública podrían ser: eficacia - eficiencia/no eficacia - no eficiencia, burocracia/desburocratización, transparencia/opacidad, etc.

En los sistemas sociales la autopoiesis comporta un carácter autorreferencial al no restringirse solamente a las estructuras, sino que incluye los elementos y sus componentes. *En la administración pública se crean constantemente nuevas instancias, niveles de decisión y entes autogestionados, independientemente unos de otros (empresas municipales mixtas, consorcios, agencias, corporaciones). La capacidad de autoproducción externa es una condición para su producción interna autorreferencial.* La capacidad de conexión de un elemento del sistema autopoietico es básica para su mantenimiento que solamente podrá desarrollarse si posee un significado para sí mismo, además de tener la capacidad de poseer un sentido. El sentido de los elementos adquiere una importancia decisiva para el mantenimiento del sistema. Así, el sentido de crear jurídicamente un ente denominado área o región metropolitana viene dado por cuestiones funcionales, pero también por intereses de sentido provenientes del sistema político (según los intereses estratégicos de fuerzas y contrafuerzas políticas que la pueden constituir).

En suma, los sistemas sociales no se originan a partir de interlocutores o de actores físicos (como ha sido descrito habitualmente), sino por medio de comunicaciones. Incorporan los conceptos de autorreferencia y de *autopoiesis*, aunque con algunas diferencias operacionales. Mientras que la autorreferencia alude a la formación de las propias

estructuras en el sistema, la autopoiesis hace referencia a todas las operaciones que tienen lugar en el sistema como operación (dentro de un organigrama municipal, la creación de una empresa mixta sería una operación autorreferente). En un sentido amplio, la autopoiesis es un proceso de cambio del sistema en cuanto que la autoorganización en la autoproducción. De esta forma, busca ofrecer una solución a autoorganización y de autorreproducción social en el contexto de la contingencia y del riesgo. La influencia de comunicaciones externas es considerada en la perspectiva luhmanniana como una "irritación comunicativa" proveniente del acoplamiento estructural con el entorno, ya que la comunicación de un sistema solamente puede darse por medio de su propio medio simbólico. La propuesta de *orientación contextual* -como se verá más adelante- ofrece una solución a esta situación paradójica.

2.4 Autoorganización

La idea de autoorganización se ha convertido en una parte del discurso interdisciplinario de las ciencias y de las teorías de la organización en los últimos treinta años. Han emergido posiciones divergentes que la califican como utópica e irreal, mientras que otros defienden sus posibilidades sociales siendo considerada como un punto de síntesis de una revolución científica y que incluye diversas disciplinas científicas. En la perspectiva de pensamiento de este trabajo, la producción y reproducción constante de los elementos de un sistema por sí mismo es central, al tratarse de la constitución del sistema. El concepto de autoorganización no es necesario y esencial en la estructura de un sistema, ya que existe la autoorganización previamente a la constitución de su estructura.

En la teoría de la complejidad aparecen a menudo como sinónimos los conceptos de "autopoiesis", "autorreferencialidad" y "autoorganización". Krohn ...[et al] (1987: 446) destacan dos características de los conceptos modernos de autoorganización que se diferencian de los anteriores: "La primera, la apertura de los sistemas para la materia y la energía procedente del medio ambiente, y la segunda, referente a su 'cierre operativo'", operaciones que funcionan de la misma manera que en los sistemas autopoieticos. La consecuencia de asumir estas operaciones es que el concepto de autoorganización también puede aplicarse a la teoría organizacional, con lo que se asume que una organización es también un sistema autorreferencial.

En la perspectiva de la teoría de las organizaciones y de la administración de empresas la autoorganización adquiere una nueva dimensión al no tratarse solo de cuestiones relativas a su gestión, sino que se debe extender la pregunta si las organizaciones además de ser autoorganizadas (autopoiéticas), también pueden ser organizadas y gestionadas desde el exterior, o sea de forma exógena.

Diferentes son los supuestos de la autoorganización, al discutirse si se trata de un sistema abierto o autorreferencial. En la óptica de los sistemas abiertos se analiza cómo es posible que un sistema pueda sobrevivir en un entorno caracterizado por el cambio constante de sistemas, puesto que una de las características de estos sistemas es precisamente inestabilidad. Este tipo de sistemas está en situación no solo de poder compensar los impulsos y molestias procedentes del entorno, sino también de modificarlas, y con ello de poder recuperar la complejidad del entorno. Esta propiedad es precisamente su capacidad de autoorganización. En la óptica de sistemas autorreferenciales el concepto de autoorganización ha adquirido una posición destacada en la que cuestiones relativas a: ¿Cómo se puede observar? ¿Existe una relación entre la autoorganización de un sistema y organización inducida externa al sistema? (Pont, 2018 y 2019a).

En la perspectiva de la teoría de las organizaciones y de la administración de empresas la autoorganización adquiere una nueva dimensión al no tratarse solo de cuestiones relativas a su gestión, sino que se debe extender la pregunta si las organizaciones además de ser autoorganizadas (autopoiéticas), también pueden ser organizadas y gestionadas desde el exterior, o sea de forma exógena. Diversos autores han analizado este aspecto. Los trabajos de Hejl (1984) han intentado demostrar esta posibilidad al vincular las dos posibilidades -interna y externa- con el término "uno detrás del otro" o secuencial, es decir, mediante la *autopoiesis* y la *alopoiesis*⁵. El término secuencial, así como la autoorganización y la autoconservación, son importantes si se concibe que los sistemas sociales y las organizaciones no son solo autopoiéticos sino también alopoiéticos (o sea, su reproducción se produce a partir de estructuras externas al sistema). Asumir esta premisa significa, en último término, la necesidad de examinar empíricamente si las organizaciones pueden ser entendidas también como sistemas autoorganizados. Básicamente en el trabajo de Hejl (1984: 72) se destacan los aspectos negativos de la autoorganización en las organizaciones que la diferencian del mundo biológico por dos cuestiones: la primera, debido a posibilidad de la creación de situaciones (reacciones deterministas) específicas internas (y no por causa de otro tipo de situaciones externas), y segundo, por no corresponder aquí a un tipo de proceso espontáneo como se puede encontrar en el campo físico y químico.

Las conclusiones pueden ser claras dentro de los estrechos límites del marco teórico de referencia que subyace a la autoorganización, pero sigue siendo insuficiente para explicar la paradoja resultante. La idea de que los procesos de autoorganización poseen una especificidad, contradice el supuesto inicial de que el concepto está en una relación estrecha con la idea de un futuro abierto y no determinado (como ya indicó Jantsch, 1972). Por otro lado, sería posible aceptar la autoorganización bajo el criterio de la existencia de una espontaneidad, aunque es cuestionable lo que significa esto en concreto en una organización. Hejl ha intentado responder a la cuestión al vincular como “espontáneo” con la idea de “rápido”, en el sentido de una escala temporal predeterminada. Sin embargo, parece obvio que la constitución del tiempo en sí mismo es un problema teórico del sistema. La autoorganización de las organizaciones no puede estar vinculada solo a la rapidez del proceso organizativo, sino que debe estar vinculada al cumplimiento de ciertos “requisitos en tiempo real”, como son las decisiones que se toman o las comunicaciones emitidas e interpretadas, de tal forma que lo importante es que los procesos internos de procesamiento y el correspondiente proceso de comunicación sean reconocidos a tiempo para ser asumidos adecuadamente por la organización y no transcurrido un tiempo.

2.5 Procesos de autoorganización en la administración pública

La administración pública efectúa operaciones internas (como la creación de directorios o niveles operativos) que no están vinculadas con la idea de “espontaneidad”, sino más bien con la idea de una escala temporal predeterminada simultáneamente en el tiempo real para que la organización pueda asumir operaciones con otros subsistemas, como es el político.

El conjunto de estas operaciones forma parte de la complejidad y ofrece la posibilidad de reflexión necesaria para facilitar una mejor comprensión de los problemas, con valores y desafíos de la complejidad de los sistemas de gobernanza y de gestión de la organización. Con ello contribuyen a aceptar e interpretar las situaciones del contexto actual de estos sistemas de gestión y aportan posibilidades analíticas para que los gestores públicos aumenten la efectividad de sus acciones e intervenciones y procesos decisorios en una gestión y en un entorno complejo. Lo que es interpretado como situaciones de “desviación” o de anormalidad de los procesos

La implementación de los sistemas de gobernanza aparecen a menudo situaciones de emergencia inesperadas y, por otro lado, los enfoques de gestión adaptativos resultan más efectivos para la organización que los tradicionales de gestión, como son la jerarquía y la burocracia, puesto que estos últimos intentan proteger el proceso habitual frente a los cambios que se están produciendo internos y externos a la organización.

de políticas públicas, o los resultados imprevistos o no deseados que aparecen y se desarrollan de una forma imprevisible, acostumbran a ser “normales” en los sistemas complejos.

Recientes observaciones empíricas han constado que los funcionarios tienden a querer predecir y controlar la evolución de los procesos externos de desarrollo de la sociedad que les afectan directamente. Sin embargo, sus propuestas no siempre coinciden con la forma en que estos procesos aparecen y se desarrollan en la realidad cotidiana externa. Para ofrecer una solución a esta problemática se han implementado los llamados “*sistemas complejos de gobernanza y de gestión*”. Este tipo de sistemas se han vuelto necesarios en las organizaciones al tratarse de un tipo de sistemas complejos caracterizados por una dinámica de funcionamiento que sobrepasa la habitual lógica lineal y que se traduce de dos maneras en los sistemas de gobernanza (o de gestión). Por un lado, por medio del impulso de las capacidades autoorganizativas de los sistemas parciales (administración, política) y, por otro, por medio del proceso de coevolución dentro de una variedad de los procesos de gestión (nuevos modelos y prácticas innovadoras de gestión). Como consecuencia, los sistemas de gestión y gobernanza complejos deben fundamentarse en tres aspectos interrelacionados:

- a) la lógica de comprensión de una dinámica de pensamiento no lineal y sustituirlo por el circular (causa-efecto-causa), donde los procesos de gobernanza evolucionen a partir de la interacción entre las acciones de gestión y gobernanza (dirección y guía de la organización);
- b) formas de autoorganización administrativa, o sea, autónomas respecto a otras instancias jerárquicas; y
- c) la coevolución dinámica de sus prácticas y acciones y los fenómenos externos que introducen interferencias y dinámicas no lineales.

La convergencia de estos tres impulsos de la capacidad de gobernanza y de gestión también muestra que en este tipo de operaciones aparecen dificultades para su puesta en práctica, entre las que destacan las provenientes de los cambios internos y externos al sistema.

En suma, en la implementación de los sistemas de gobernanza aparecen a menudo situaciones de emergencia inesperadas y, por otro lado, los enfoques de gestión adaptativos resultan más efectivos para la organización que los tradicionales de gestión, como son la jerarquía y la burocracia, puesto que estos últimos intentan proteger el proceso habitual frente a los cambios que se están produciendo internos y externos a la organización.

2.6 Orientación contextual

¿Las organizaciones (públicas) disponen de la suficiente apertura para asumir los cambios y demandas procedentes de su entorno? La pregunta dirige la cuestión sobre la necesidad de desarrollar más en el plano teórico la propuesta de "cierre operativo" luhmanniano. El concepto de "orientación al contexto" u "orientación contextual" (*Kontextsteuerung*) surge a partir de la percepción sobre las limitaciones de la posibilidad de intervención directa del entorno en los sistemas autorreferenciales ("con sus propias leyes" y "autosemánticos") y asumir en especial de las aportaciones provenientes del *management* empresarial (Naujoks, 1994: 113). Como propuesta a las limitaciones, el impacto focalizado en las condiciones marco exógenas y la influencia de la estructura de reglas y los recursos adquiere una mayor importancia, o como Willke formula: la orientación contextual por medio de influir el contexto mediante la "*punctuation of contexts*", cuyo sentido significa interrupción. Así, distingue diferentes formas básicas de orientación según la complejidad interna y externa del sistema. Un tipo de orientación central corresponde a una complejidad interna baja y alta del sistema externo. Contrariamente, el autocontrol del sistema es adecuado para alta complejidad interna y baja externa. Willke ve el contexto como una forma adecuada de control con alta complejidad interna y externa. Así pues, con una complejidad interna y externa similar surge la cuestión: ¿Pueden los actores influir en un sistema? ¿Cómo? Es evidente que sí. Esta influencia debe darse en un marco en el que los actores deben establecer las condiciones contextuales para que el sistema elija sus opciones con una mayor sostenibilidad respecto al entorno. Para ello será necesario disponer de un lenguaje especial.

La intervención la operacionaliza y coordina el sistema, siendo el resultado de una serie de estrategias que posibilitan la observación y las relaciones entre los sistemas. La orientación hace referencia al marco de condiciones generales por medio de las cuales los sistemas establecen coordinaciones, en cuanto que la intervención dirige su apoyo a un énfasis estratégico que intenta responder a preguntas por las formas concretas de operar de los sistemas.

Referirse a los actores externos al sistema significa asumir una serie de supuestos clave. Por un lado, la idea de alopoiesis significa la existencia de una orientación externa del sistema. ¿Cómo debe ser este tipo de orientación? En la lógica de la complejidad se descarta un tipo de orientación "fuerte" (Kyphausen, 1993: 55), aunque esto no

significa cuestionar su sinónimo de jerarquía. Este término, y el correspondiente orden o principio jerárquico, es un patrón que no está en contradicción con la complejidad, sino que -al contrario- es apropiado para el procesamiento de alta complejidad que luego se reflejará en las estructuras internas del sistema. Por otro lado, paradójicamente la orientación externa o las “externalidades” de un sistema pueden disminuir la capacidad de integración de la sociedad en un contexto de creciente diferenciación, por lo que es necesario repensar el papel del liderazgo para mantener la integración. Como alternativa a esta paradoja, Willke delinea la idea de un “control externo descentralizado” que significa que: “las condiciones del contexto significan que es indispensable un mínimo grado de orientación común o ‘previsión’; pero que este contexto común ya no puede ser dictado por una entidad central o por un pináculo de la sociedad” (Willke, 1989: 58).

Así, reconoce la necesidad de la existencia de un grado de orientación, aunque cuestiona al mismo tiempo al Estado como la entidad históricamente responsable de esta orientación de la sociedad, indicando la existencia de policentrismo sistémico basado en el consenso y no en el conflicto.

Las ciencias sociales y la psicología se han ocupado de la paradoja expuesta (jerarquía vs. orientación). La sociología de las organizaciones, y en particular la sociología del derecho, ya han identificado un desencanto con la jerarquía. Al asumir de forma análoga los principios que rigen el cerebro y la inteligencia artificial, se ha asumido que los tipos de procesamiento neuronal solo pueden ser comprendidos en el marco de una red neuronal. En este tipo de red, la orientación es transferida a la red (entendida como un subsistema) y que dispone de competencias en términos de informaciones. En este delineamiento sigue existiendo la idea de jerarquía, aunque en este caso adquiere una estructura heterárquica en la que los subsistemas individuales están interconectados, aunque sin que un solo subsistema a priori tenga o adquiera una posición privilegiada, configurándose en el plano social la hipótesis de la sociedad policéntrica.

2.7 Autoorientación operativa

La autoorientación de un sistema y de la sociedad en general ha sido abordada de diferente forma según los contextos políticoculturales de cada país o ámbito cultural. En el ámbito hispanohablante se ha abordado principalmente esta segunda perspectiva (Aguilar, 2016) en la definición normativa de “buena gobernanza” (que incluye los principios de transparencia, participación, rendición de

La transición de la teoría de los sistemas abiertos para los sistemas autopoieticos (o autorreferenciales), posibilitó establecer el nexo sobre cómo un sistema podía mantener sus límites a pesar de su dependencia de reproducción comunicativa con el entorno.

cuentas, eficacia y coherencia), la extensión de “*market governance*” (Donahue y Nye, 2002) o su vinculación con la planificación estratégica. Emergen dos enfoques circunscritos a escuelas “nacionales”.

En los países anglosajones se ha incidido en una gobernanza “efectiva” al poner énfasis en describir los principios que la sustentan y su conjunción con redes. En el ámbito de los países germánicos se ha incidido más en las especificidades conceptuales de la gobernanza y su naturaleza teórica con una semántica diferente al atribuirle un sentido amplio y referirse como “orientación o dirección estatal de la sociedad” (*estatistische Gesellschaftssteuerung*) (Lökenhoff ...[et al], 2008; Luhmann, 1981 y 1984), cuyos términos e implicaciones han sido extensamente debatidos en la perspectiva sistémica ya desde inicios de la década de los años ochenta y noventa (Willke, 2006; Luhmann, 1975 y 1981; Scharpf, 1989; Mayntz, 1997) y en conexión con los análisis del neocorporativismo. La aplicación de estas nociones tiene lugar en un contexto en el que se inicia una crisis profunda de la gobernabilidad en las sociedades modernas y que en los países de habla germánica han denominado como “escepticismo de la orientación”.

En la perspectiva de gobernanza de *segundo orden* o gobierno de la gobernanza, surge una serie de limitaciones en las diversas definiciones y significaciones de gobernanza que se manifiesta las vertientes operativas, y en la extensión del Estado, y cuestiones teórico-conceptuales sobre la descripción de la forma de gobernar (endógena y exógena) que deben ser tratadas en profundidad.

3. Contribuciones en las teorías administrativas y organizacionales

Se focalizan los aspectos fundamentales en la observación de segundo grado que vinculan directamente sus conceptos al debate y al estudio organizacional. La transición de la teoría de los sistemas abiertos para los sistemas autopoieticos (o autorreferenciales), posibilitó establecer el nexo sobre cómo un sistema podía mantener sus límites a pesar de su dependencia de reproducción comunicativa con el entorno.

Un paso diferenciador de la teoría de sistemas sociales lo constituye la existencia de un observador que tenga una visión del mundo formada por sus experiencias e interacciones, posibilidad que transmite un sentido: “significa que una medida mínima de orientación común o ‘visión de mundo’ es inevitable” (Willke, 1993: 58). El contexto común, entretanto, ya no es definido por una unidad central o por la posición jerárquica y centralista de la sociedad, como ha sido habitual en las ciencias sociales,

sino por una visión “policéntrica sistémica”, es decir, por la existencia de unidades autónomas cuyo consenso sobre el fundamento de una disidencia basal es posible, pero que no se basa en un discurso.

Estos avances teórico-conceptuales conllevan también nuevos problemas conceptuales derivados de la autorreproducción de los sistemas en cuestiones, como autorreferencialidad y sentido, o la posibilidad de la existencia de una conciencia que transmite un sentido. Las cuestiones centrales en la teoría organizacional giran en torno a: ¿cómo podemos entender las organizaciones que cambian hoy en día?, ¿cómo podemos vivir en estas organizaciones? y ¿cómo podemos vivir con ellas? (Walsh, Meyer y Schoonhoven, 2006). Estas tienen impacto en el ámbito específico de la teoría organizacional. Con la descripción y presentación de un tipo de sociedad policéntrica, las organizaciones adquieren una posición diferenciada como participantes del entorno de cada subsistema y como entidades que asumen la función de mantener la integración social⁶.

Con base en la multiplicidad de publicaciones que toman la teoría de sistemas autorreferenciales como fundamento, se han identificado dos tipos: las aportaciones conceptuales y las orientadas a la observación empírica. En el Cuadro 1 se presentan las teorías de la administración y las teorías organizacionales.

Cuadro 1
Publicaciones en la administración pública y en las teorías organizacionales
basadas en la teoría de sistemas autorreferenciales

Teorías de la administración		Teorías organizacionales	
Aportaciones teóricas	Luhmann, 1984 y 2010 (autorregulación radical) Willke, 1987, 1993 y 1997 Weißmann, 2017 Scherzberg, 2006 Aguilar, 2016	Aportaciones teóricas	Luhmann, 1981, 1984 y 2010 Lökenhoff ...[et al], 2008 Glagow, 1984 Mayntz, 1997 Willke, 1987 Scharpf, 1989 Scharpf y Mayntz, 1995 (orientación contextual descentralizada) Benz, 2003 Serva ...[et al], 2010 Pont, 2017d
Observaciones empíricas	Luhmann y Mayntz, 1973 Pont, 2019a	Observaciones empíricas	Pont, 2015a

Fuente: elaboración propia.

Los conceptos y conocimientos procedentes de la teoría de sistemas autorreferenciales son especialmente útiles para el estudio de la administración pública en el momento en que se focaliza la administración como un sistema, vinculado con un entramado complejo de subsistemas (o sistemas parciales), y se observa sus procesos internos (toma de decisiones y formación de estructuras) y externos (comunicaciones como formas de acción con otros subsistemas).

3.1 Administración pública como sistema y sistema político

La administración pública forma parte del sistema político. No obstante, es posible diferenciarla del sistema político como subsistema independiente, formando dos sistemas autónomos. Los conceptos y conocimientos procedentes de la teoría de sistemas autorreferenciales son especialmente útiles para el estudio de la administración pública en el momento en que se focaliza la administración como un sistema, vinculado con un entramado complejo de subsistemas (o sistemas parciales), y se observa sus procesos internos (toma de decisiones y formación de estructuras) y externos (comunicaciones como formas de acción con otros subsistemas). La comunicación es básica en el proceso administrativo, además de ofrecer un marco formal y atemporal de los gestores para la toma de decisiones (Mayntz ...[et al], 1988). Las decisiones (individuales o institucionales en las diferentes jerarquías) corresponden a un complejo proceso de planificación, el desarrollo de conceptos, y están vinculadas a decisiones anteriores y posteriores y solo pueden evaluarse desde este contexto. De esta forma, la administración pública puede entenderse como “una organización para la producción de decisiones y para su estabilización supraindividual y atemporal” (Scherzberg, 2006: 8), o sea, un tipo de organización específico cuya ejecución se basa en la decisión que se concreta en políticas públicas. En este sentido, la teoría de sistemas autorreferenciales aporta los conceptos y el conocimiento teórico, como se ha expuesto, a las observaciones de la administración sobre su situación en un determinado momento, aunque no de carácter normativo.

Esta teoría describe las operaciones internas del sistema de administración (en sus aspectos organizativos y estructurales y de su mantenimiento) y ofrece una explicación de la función del sistema como parte de un sistema mayor (sistema político-administrativo), además de ofrecer el marco y las condiciones de éxito del control administrativo. La diferenciación del sistema administrativo de su entorno obedece al procesamiento de la información procedente de su entorno. Por medio de su apertura y orientación contextual es posible extraer unas conclusiones para la organización del autocontrol dentro de la administración y la utilización de operaciones e instrumentos de control por parte del sistema administrativo.

Diversas objeciones mantienen la tesis de que la administración pública no puede tomar decisiones independientemente del sistema político y jurídico. Esta observación es pertinente pero cuestionable,

Los sistemas políticos tradicionales y las sociedades estratificadas se han caracterizado por la diferenciación bidimensional basadas en la jerarquía operada entre arriba/abajo o entre dominados y dominantes. Esta diferenciación ha mostrado sus límites operativos y prácticos. Luhmann propone la diferenciación funcional subsistémica fundada en la concepción de la "triple diferenciación" formada por la Política, Administración y Público.

ya que la administración tiene que recurrir en los procesos de confección de leyes y en la planificación (disponibilidad de presupuestos y recursos económicos, así como la posibilidad de aplicarlos).

La administración pública forma parte del sistema político, aunque también puede ser considerado como un sistema autónomo, y está estrechamente vinculada con el sistema jurídico del cual depende. Así, por medio de una ley o disposición concreta es posible mantener una estructura y orientaciones sobre su implementación y evaluación, con lo que es posible deducir que la administración no es absolutamente neutral.

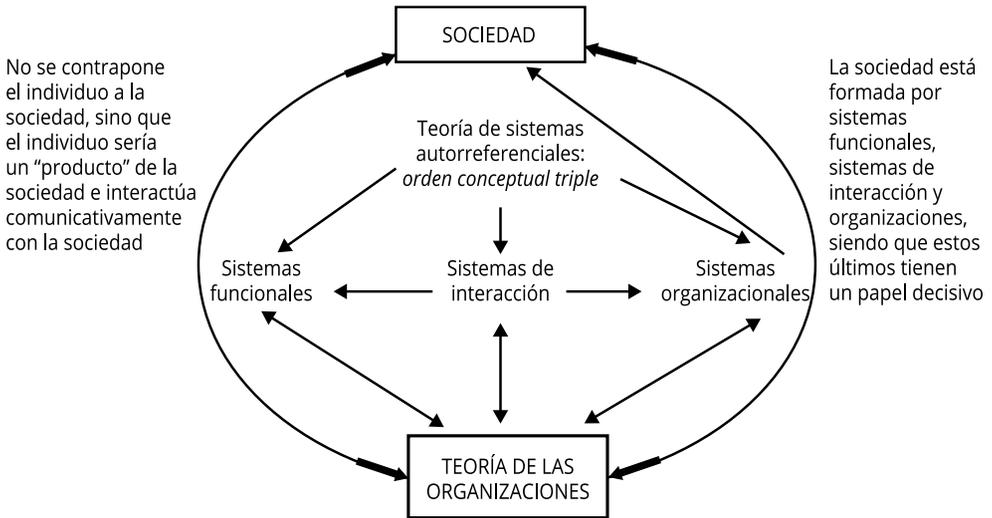
3.2 Triple diferenciación

Los sistemas políticos tradicionales y las sociedades estratificadas se han caracterizado por la diferenciación bidimensional basada en la jerarquía operada entre arriba/abajo o entre dominados y dominantes. Esta diferenciación ha mostrado sus límites operativos y prácticos. Luhmann propone la diferenciación funcional subsistémica fundada en la concepción de la "triple diferenciación" formada por la *Política, Administración y Público* (Luhmann, 2010: 62-63). La propuesta supera además la clásica presentación entre los partidos políticos, como mediadores entre el público y el Estado, y genera la diferenciación de un espacio político dentro del propio sistema político como un espacio autónomo que impide una identificación lisa y llana con la institución estatal.

Las instituciones que producen decisiones vinculantes constituyen la Administración. Con la diferenciación tridimensional el sistema político se orienta a su entorno interno, así la operación autorreferencial "filtra" aquellos problemas relevantes para la sociedad; además permite pasar del esquema jerárquico arriba/abajo a otro donde se desarrolla una circularidad dinámica, que es en definitiva la circularidad de la comunicación.

Esta diferenciación aporta una innovación respecto a la lógica clásica, puesto que permite la expansión de las posibilidades de comunicación mediante el surgimiento de subsistemas internos del sistema político. Cada uno de estos, además, puede referirse al otro como otro del sistema entorno. La teoría de sistemas autorreferenciales observa y describe la realidad no desde una perspectiva normativa en la que el ser humano se presenta como resultado de su entorno, con lo que se diferencia radicalmente de otras teorías organizacionales y sociológicas utilizadas en las últimas décadas (ver la Figura 1).

Figura 1
Esquema del vínculo sociedades y Teoría de las organizaciones por medio de la teoría de sistemas autorreferenciales



Fuente: elaboración propia.

Unas notas finales

El punto de partida inicial ha sido la caracterización de las sociedades actuales por su elevado grado de complejidad (organizada) y la existencia de subsistemas caracterizados por sus operaciones dinámicas y autónomas entre sí en un plano de descripción de la sociedad policéntrica o policontextual, en la que el Estado aparece como un actor más. Aceptar esta premisa significa también asumir que estos sistemas se encuentran en constante interconexión entre ellos. Incluye e integra en el plano epistemológico los conceptos teóricos de la teoría de sistemas autorreferenciales y el "constructivismo operativo". Por otro lado, integra con las recientes aportaciones e interpretaciones pos-sistémicas procedentes de la sociología comunicacional y del construccionismo social que destacan las operaciones comunicativas.

Con lo expuesto anteriormente, se ha destacado que la autoorganización no es solo un proceso espontáneo interno, sino que puede ser organizada y orientada también desde el exterior del sistema de forma secuencial, o sea, en forma autopoiética y alopoiética. En el proceso autopoiético, la existencia de un liderazgo -como han delineado

En la administración pública, los movimientos de protesta, los movimientos sociales y los actores pueden establecer las condiciones contextuales para que el sistema (también el político) elija las opciones para conseguir una mayor sostenibilidad frente a estas demandas del entorno y para ofrecer las respuestas adecuadas. Aquí será necesaria la existencia de un lenguaje especial, o sea, unos códigos que puedan ser asumidos e interpretados por el sistema.

autores como Knyphausen (1991)- no es necesariamente excluyente de la capacidad de que el sistema produzca sus operaciones de forma autónoma. Es posible observar esta situación en las organizaciones empresariales. Dos aspectos sobresalen aquí. Por un lado, aparece un punto débil o inconcluso de la teoría de sistemas luhmanniana a la hora de establecer un vínculo entre autorganización y liderazgo externos, ya que aquí es necesario con base en la idea de “uno detrás de otro” o “secuencial”, que puede aplicarse a la autopoiesis y alopoiesis o en el vínculo entre autoorganización y liderazgo.

La alopoiesis trata en última instancia de readecuar la acción y el procedimiento. Para subsanar esta situación, en un plano de demandas exógenas procedentes del entorno del sistema, Willke propone la “regulación contextual”, es decir, la capacidad del entorno para influenciar las operaciones del sistema por medio de una dialéctica comunicativa entorno-sistema-entorno.

En la administración pública, los movimientos de protesta, los movimientos sociales y los actores pueden establecer las condiciones contextuales para que el sistema (también el político) elija las opciones para conseguir una mayor sostenibilidad frente a estas demandas del entorno y para ofrecer las respuestas adecuadas. Aquí será necesaria la existencia de un lenguaje especial, o sea, unos códigos que puedan ser asumidos e interpretados por el sistema.

Este proceso abre la cuestión relacionada con la participación. La tendencia y exigencia hacia una mayor participación de los ciudadanos en asuntos administrativos y políticos (que sobrepasan la planificación e implementación de grandes proyectos y políticas públicas) corresponde a un tipo de acción interna del sistema administrativo, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos subnacionales (locales y metropolitanos) exigen mayor participación siendo cooptados por el sistema administrativo en los procesos de coordinación y negociación (Kettl, 2000: 496). Con ello, las formas de negociación e interacción y el enfoque de los actores involucrados en la solución de problemas tienden a disolver el tipo de gobernanza jerárquica tradicional por otro tipo de gobernanza dialógica y “alientan una mezcla de esfera administrativa y sociedad civil” (O’Toole y Hanf, 2002: 115).

Diversos estudios han destacado que este fenómeno crea una nueva posición de poder para el personal administrativo, ya que bajo las condiciones dadas de internacionalización adquieren una “oportunidad única” (Bauer, 2015: 10) de convertirse en el conducto directo entre el público en la formulación de políticas, su implementación y aplicación.

Esta situación se deriva de que los cuadros administrativos modernos (gerentes, directores) son los que forman parte de la jerarquía organizada de forma vertical de los gobiernos y que, al mismo tiempo, inician el intercambio horizontal entre la autoridad del Estado y los ciudadanos y, a menudo, mantienen este tipo de relaciones a través de procesos de negociación transnacionales largos y complejos.

Existen ventajas potenciales en la aplicación de la teoría de sistemas autorreferenciales para la descripción y análisis de la administración pública y en las teorías organizacionales, aunque es necesario especificarlas y también identificar los puntos problemáticos respecto a las organizaciones privadas.

Para concluir, se anticipan dos hipótesis. La primera se resume en la existencia de dos categorías amplias de interacción posible entre las contribuciones ontológicas (humanas) y sistémicas autorreferenciales respecto a la autoorganización. Uno de los rasgos distintivos de la cognición es posibilitar el desarrollo de una autoorganización sistémica mediante procesos procedentes de entorno. La segunda, la capacidad de interacción del medio ambiente a un sistema por medio de movimientos sociopolíticos debe estar directamente relacionado con las operaciones internas del sistema, puesto que en última instancia estas interacciones posibilitan los procesos de cambio.

En suma, la perspectiva de sistemas autorreferenciales constituye una propuesta teórica, en los niveles observacional y propositivo, en diseños de regulación social. Es evidente que como cualquier otra teoría muestra sus límites, pero al tratarse de un marco teórico constructivista y dinámico, permite y favorece el diálogo interdisciplinario tan necesario en la actualidad.

Quedan por resolver cuestiones sobre la interlocución personal que el sistema interacciones -e interacciones duraderas- puede ofrecer. En las dos últimas décadas las publicaciones en la óptica neosistémica han aportado nuevas perspectivas a las limitaciones iniciales con la introducción del concepto de regulación contextual y regulación contextual histórica, en las que en definitiva emergen de nuevo las preguntas fundamentales de la sociología: ¿cuál es el tipo de sociedad y de ciudad que deseamos?, ¿qué tipo de sociedad tenemos?

Una sociedad policéntrica, no sometida a un modelo Estado-céntrico, brinda al ciudadano una mayor libertad acorde a su voluntad, basándose en el consenso social y la actitud de una ciudadanía activa. Sin embargo, habrá que analizar empíricamente como la

reconfiguración de las competencias del Estado incide de forma positiva o negativa en la capacidad autoorganizativa de la ciudadanía y si el policentrismo constituye un avance para un nuevo tipo de contrato social que contemple el trinomio Democracia-Mercado-Desarrollo Humano Sostenible expuesto en textos anteriores (Pont, 2016, 2018 y 2019b).

Notas

(1) A diferencia del ámbito científico de las ciencias jurídicas, y en menor medida en las teorías organizacionales, esta situación se extiende a la mayoría de países de América Latina con las excepciones de Chile, México, Colombia y Brasil en el ámbito jurídico.

(2) En torno a esta cuestión, Höschen (2016) analiza en el plano municipal la necesidad de liderazgo administrativo y político. ¿Qué ventajas concretas tendría un cambio de perspectiva para la práctica administrativa?

(3) Como principales sistemas: derecho, formación, ciencia, economía, política y religión.

(4) Para Luhmann el entendimiento de la autorreferencialidad y de la autopoiesis de los sistemas es parte de la diferencia entre evolución, comunicación y diferenciación. “Esta autopoiesis no se garantiza por un *télos* de entendimiento, sino por un código binario” (Luhmann, 1995: 153).

(5) Autopoiesis, similar a la autorreferencia, se refiere a operaciones internas, mientras que alopoiesis, se refiere a operaciones externas de un sistema.

(6) En este caso adquiere un papel predominante una nueva configuración social, como han esbozado Etzioni (1968) y Willke (1993).

Bibliografía

- Agranoff, Robert (2013), “Local Governments in Multilevel Systems. Emergent Public Administration Challenges”, en *American Review of Public Administration*, Vol. 44 N° 4, pp. 475-625, <http://doi.org/10.1177/0275074013497629>.
- Aguilar, Luis (2016), *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, México, Instituto Nacional Electoral.
- Bachur, João Paulo (2009), “Distanciamento e crítica: limites e possibilidades da teoria de sistemas de Niklas Luhmann”, São Paulo, Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.
- Bauer, Michael (2015), “Die Verwaltungswissenschaft und die herausforderung der denationalisierung”, en *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 56 N° 4, pp. 648-667, <http://doi.org/10.5771/0032-3470-2015-4-648>.
- Benz, Arthur (2003), *Governance: Eine Einführung*, Hagen, Fern Universität Hagen.

- Bohne, Eberhard (2014), "Gegenstand, methodische Grundlagen und theoretischer Bezugsrahmen der Verwaltungswissenschaft", en *Die Verwaltung*, Vol. 47 N° 2, pp. 159-195, <http://doi.org/10.3790/verw.47.2.159>.
- Cilliers, Paul (1998), *Complexity and Postmodernism: Understanding Complex Systems*, London, Routledge.
- Deleuze, Gilles, (2002), *Mil mesetas: capitalismo y esquizofrenia*, Valencia, Pre-textos.
- Do Nascimento, Raimunda; Santos, A. S. L.; De Aquino Cabral, A. C.; Dos Santos, S. M.; y Pessoa, M. N. M. (2017), "A produção científica sobre as teorias na administração pública brasileira: uma análise dos periódicos no período de 2006 a 2017", en *Revista Gestão Organizacional*, Vol. 10 N° 3, pp. 3-28, <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/download/3821/2504>, 09-07-2018.
- Donauhe, John; y Nye, Joseph (2002), *Market-Based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside, and Downside*, Washington, Brookings Institution Press.
- Etzioni, Amitai (1968), "Social Analysis and Social Action", en *American Behavioral Scientist*, Vol. 12 N° 1, pp. 31-33, <https://journals.sagepub.com/doi/bs/10.1177/00027642680120017>.
- Glagow, Manfred (1984), *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*, Bielefeld, AJZ.
- Glagow, Manfred y Willke, Helmut (1987), *Dezentrale Gesellschaftssteuerung: Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft*, Pfaffenweiler, Centaurus Verlag.
- Han, Byung-Chul (2016), *Sobre el poder*, Barcelona, Herder.
- Hanf, Kenneth y Scharpf, Fritz (1978), "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives", en *Interorganizational Policy-Making*, Kenneth Hanf y Fritz Scharpf (comps.), London, Sage, pp. 345-370.
- Hejl, Peter (1984), "Towards a Theory of Social Systems: Self-Organization and Self-Maintenance, Self-Reference and Syn-Reference", en *Self-Organization and Management of Social Systems*, Hans Ulrich (ed.), Berlin, Springer Verlag, pp. 60-78.
- Heylighen, Francis (2008), "Complexity and Self-Organization", en *The Encyclopedia of Library and Information Sciences*, Marcia J. Bates y Mary Niles Maack (eds.), London, Taylor y Francis, pp. 1215-1224.
- Holtbrügge, Dirk (2001), *Postmoderne organizationstheorie und Organisationsgestaltung*, Wiesbaden, Gabler.
- Höschen, Hartwig (2016), "Polyzentrische Konstellationen in der öffentlichen Verwaltung. Perspektiven und Potenziale geteilter und verteilter Führung auf kommunaler Ebene", Hagen, Fern Universität Hagen. Fakultät für Wirtschaftswissenschaft. Masterarbeit im Fachbereich BWL Unternehmensführung Management Organisation.

- Jantsch, Erich (1972), "Towards Interdisciplinarity and Transdisciplinarity in Education and Innovation", en *Interdisciplinarity: Problems of Teaching and Research in Universities*, Léo Apostel ... [et al] (eds.), Paris, Centre for Educational Research and Innovation; OECD, pp. 97-121.
- Kettl, Donald (2000), "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government", en *Public Administration Review*, Vol. 60 N° 6, pp. 488-497.
- Knyphausen, Dodo zu (1993), "Überleben in turbulenten Umwelten: Zur Behandlung zur Zeitproblematik im Strategischen Management", en *Zeitschrift für Planung*, U. Götze ...[et al] (eds.), Berlin, Springer-Verlag, pp. 143-162.
- Koselleck, Reinhart, (2006), *Begriffsgeschichten*, Frankfurt, Suhrkamp.
- Krohn, Wolfgang; Küppers, Günther; y Paslack, Rainer (1987), "Selbstorganisation. Zur Genese und Entwicklung einer wissenschaftlichen Revolution", en *Der Diskurs des Radikalen Konstruktivismus*, Siegfried J. Schmidt (ed.), Frankfurt, Suhrkamp, pp. 441-465.
- Lange, Stefan y Braun, Dietmar (2000), *Politische Steuerung zwischen System und Akteur Eine Einführung*, Opladen, Leske; Budrich.
- Lökenhoff, B.; Schimank, U.; y Schöneck, N. M. (2008), *Das Publikum der Gesellschaft: Inklusionsverhältnisse und Inklusionsprofile in Deutschland*, Wiesbaden, Springer-Verlag.
- Loye, David y Eisler, Riane (1987), "Chaos and Transformation: Implications of Nonequilibrium Theory for Social Science and Society", en *Behavior Science*, Vol. 32 N° 1, pp. 53-65.
- Luhmann, Niklas (1971), "Moderne Systemtheorien als Formgesamtgesellschaftlicher Analyse", en *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – was leistet die Systemforschung?*, Jürgen Habermas y Niklas Luhmann (eds.), Frankfurt, Suhrkamp, pp. 7-24.
- _____ (1975), *Die Autopoiesis des Bewusstsein. Soziologische Aufklärung*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- _____ (1980), *Legitimação pelo procedimento*, Brasília, Universidade de Brasília.
- _____ (1981), "Organisation und Entscheidung", en *Soziologische Aufklärung*, Niklas Luhmann (ed.), Opladen, Westdeutscher Verlag.
- _____ (1984), *Soziale Systeme. Grundrisse einer Allgemeinen Theorie*, Frankfurt, Suhrkamp.
- _____ (1990), *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- _____ (1995), "Interaktion, Organization, Gesellschaft: Anwendungen der Systemtheorie", en *Soziologische Aufklärung*, N. Luhmann (ed.), Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 9-21.

- _____ (1997), *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp.
- _____ (1998), *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, Barcelona, Anthropos; Universidad Iberoamericana.
- _____ (2007), *La sociedad de la sociedad*, Barcelona, Herder.
- _____ (2010), *Introdução à teoria dos sistemas*, Petrópolis, Vozes.
- Luhmann, Niklas y Mayntz, Renate (1973), *Personalim öffentlichen Dienst. Eintritt und Karrieren*, Baden-Baden, Nomos.
- Mayntz, Renate (1997), *Soziale Dymamik und politischen Steuerung: Theoretische und methodologische Überlegungen*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Mayntz, Renate; Rosewitz, Bernd; Schimank, Uwe; y Stichweh, Rudolf (1988), *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Misoczky, Maria Ceci (2003), "Da abordagem de sistemas abertos à complexidade: algumas reflexões sobre seus limites para compreender processos de interação social", en *Cadernos Ebape.Br*, Vol. 1 N° 1, pp. 1-17, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512003000100002, 02-06-2018.
- Naujoks, Henrick (1994), "Strategic Management in Turbulent Times", en *Organizational Perspectives for Sustainable Success*, Lea Stadler, Achim Schmitt, Patricia Klarner y Thomas Straub (eds.), Wiesbaden, Gabler, pp. 104-111, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-8349-8945-1_11, 09-09-2018.
- Newell, William y Meek, Jack (1997), "What Can Public Administration Learn from Complex Systems Theory?", en *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 19 N° 3, pp. 318-330.
- O'Toole, Laurece y Hanf, Kenneth (2002), "American Public Administration and Impacts of International Governance", en *Public Administration Review*, Vol. 62 Special Issue, pp. 158-169.
- Peci, Alketa (2003), "Estrutura e ação nas organizações: algumas perspectivas sociológicas", en *Revista Administração de Empresas*, Vol. 43 N° 1, pp. 24-35, <https://rae.fgv.br/rae/vol43-num1-2003/estrutura-acao-nas-organizacoes-algumas-perspectivas-sociologicas>, 06-07-2018.
- Polanyi, K. (1980), *A grande transformação: as origens de nossa época*, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- Pont, Josep (2001), *Democracia y participación ciudadana*, Washington, BID; INDES.
- _____ (2014a), "A Defensoria Pública do estado do Pará: uma observação sistêmica da capacidade institucional", en *Revista Administração Pública*, Vol. 48 N° 3, pp. 667-694.

_____ (2014b), "Entendimiento comunicativo de Niklas Luhmann, y acción comunicativa de Jürgen Habermas: aportaciones en la teoría organizacional", en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. 3 N° 2, julio-diciembre, pp. 301-326, <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/98>, 13-11-2018.

_____ (2015a), "Autoopoiesis, autoorganización y cierre operativo en las organizaciones desde la perspectiva postestructuralista", en *Revista Internacional de Organizaciones*, N° 14, pp. 31-55, http://www.revista-rio.org/index.php/revista_rio, 02-07-2018.

_____ (2015b), "De la teoría de sistemas autopoieticos al post-estructuralismo: reflexiones para la teoría organizacional", en *Revista Internacional Organizaciones*, N° 14, http://www.revista-rio.org/index.php/revista_rio, 21-09-2018.

_____ (2017a), "Teoria neosistêmica de Niklas Luhmann e a noção de autoopoiese comunicativa nos estudos organizacionais", en *Cadernos Ebape.Br*, Vol. 15 N° 2, abril-junho, pp. 274-291, http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512017000200274&script=sci_abstract&tlng=pt, 17-04-2019.

_____ (2017b), *La innovación en la gestión pública*, Madrid, Libros de La Catarata.

_____ (2017c), *Por meio da teoria. Enfoques neosistêmicos e pós-estruturalistas*, Belém, Paka-Tatu.

_____ (2017d), "Niklas Luhmann Neosystemic Theory and the Notion os Communicative Autoopoiesis in Organizational Studioses", en *Cadernos Ebape.Br*, Vol. 15 N° 2, pp. 274-291.

_____ (coord.) (2018), *Da governança hierárquica à interativa: observações e análises*, Belém, Paka-Tatu.

_____ (2019a), *Governança democrática. Para uma nova coordenação da sociedade*, Rio de Janeiro, Tirant lo Blanch Brasil.

_____ (2019b), *Ciudadanía, autoorganización y poder local. Una aproximación desde la teoría de sistemas*, Madrid, Libros de la Catarata.

Pont, Josep y De Mattos, Carlos

André (2016), "Toma de decisiones en instituciones de educación superior en la Amazonia: hacia una síntesis de racionalidades", en *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, N° 27, pp. 149-171, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6098405.pdf>, 21-09-2018.

Scharpf, Fritz (1989), "Politische Steuerung und Politische Institutionen", en *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 30 N° 1, pp. 10-21.

Scharpf, Fritz y Mayntz, Renate (eds.) (1995), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt, Campus Verlag, pp. 9-38.

Scherzberg, Arno (2006), *Systemtheorie als sozialtheoretische Grundlage der Verwaltungslehre*, Hamburg, Universität Hamburg, <https://www.uni-erfurt.de/fileadmin/user.../systemtheorie06.pdf>, 17-01-2019.

- Schimank, Uwe (1998), "Funktionale Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Gesellschaftstheorien und ihre konflikttheoretische Verknüpfung", en *Konflikt in modernen Gesellschaft*, H. J. Giegel (org.), Frankfurt, Suhrkamp, pp. 61-89.
- Senge, Peter (1990), *The Fifth Discipline: the Art and Practice of the Learning Organizations*, New York, Doubleday Currency.
- Serva, Maurício; Dias, Taisa; y Alperstedt, Graziela (2010), "Paradigma da complexidade e teoria das organizações: uma reflexão epistemológica", en *Revista de Administração de Empresas*, Vol. 50 N° 3, julho-setembro, pp. 276-287.
- Sloterdijk, Peter (2010), *Ira y tiempo*, Madrid, Siruela.
- Torres-Nafarrate, Javier (2006), "Nota de la versión en español", en *Sociología del riesgo*, Niklas Luhmann, (ed.), México, Universidad Iberoamericana.
- Wagner, Caroline y Leydesdorff, Loet (2005), "Network Structure, Self-Organization, and the Growth of International Collaboration in Science", en *Research Policy*, Vol. 34 N° 10, pp. 1608-1618.
- Walsh, James; Meyer, Alan; y Schoonhoven, Claudia (2006), "A Future for Organization Theory: Living in and Living with Changing Organizations", en *Organization Science*, Vol. 17 N° 5, pp. 657-671, https://www.researchgate.net/publication/251187590_A_Future_for_Organization_Theory_Living_in_and_Living_with_Changing_Organizations, 22-09-2018.
- Weißmann, Martin (2017), "Wie immanent ist die immanente Kritik? Soziologische Einwände gegen Widerspruchsfreiheit als Ideal der Sozialkritik", en *Zeitschrift für Soziologie*, Vol. 46 N° 6, pp. 381-401.
- Willke, Helmut (1987), "Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft", en *Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft*, Manfred Glagow y Helmut Willke (eds.), Pfaffenweiler, Centaurus, pp. 3-26.
- _____ (1989), *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation*, München, Weinheim.
- _____ (1993), *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation*, München, Juventa.
- _____ (1996), "Theoretische Verhüllungen der Politik- der Beitrag der Systemtheorie", en *Regieren in der Bundesrepublik III*, Klaus von Beyme y Claus Offe (eds.), Opladen, Westdeutscher Verlag.
- _____ (1997), *Supervision des Staates*, Frankfurt, Suhrkamp.
- _____ (2006), *Global Governance*, Bielefeld, Transkrip.