



## FORMACIÓN DE AGENDA PÚBLICA EN LA SOCIEDAD MUNDIAL

### Setting of public agenda in the global society

Javier Andrés Murua Chali<sup>1</sup> [jmuruauchi@gmail.com](mailto:jmuruauchi@gmail.com)

**Recibido:** 26 de diciembre de 2011 **Aceptado:** 22 de marzo de 2012

**Resumen:** Desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas, la capacidad de dar cuenta de las controversias sociales que emergen dentro de la sociedad se identifica en la formación de una agenda pública. De manera convencional, esta función ha sido atribuida al Estado, sin embargo, ante la inminente constitución hacia una sociedad mundial es posible observar el involucramiento de organismos internacionales y supranacionales, en la generación y proposición de políticas, traspasando la frontera del Estado-nación. En este mismo sentido, nos proponemos explorar la formación de una agenda pública en la sociedad mundial, observando los mecanismos ascendentes y descendentes de los niveles que la conforman, a saber: local, regional y global. De esta forma, desplegaremos las operaciones que distinguen a nuevos actores que se involucran en la identificación y definición de problemáticas sociales con proyección global, es decir, *think tanks*, comunidades epistémicas, entre otros que mediadas por la generación de *expertise* y conocimiento influyen en la formación de agenda en los distintos niveles de la sociedad mundial.

**Palabras Claves:** Agenda Pública - sociedad mundial - diferenciación funcional - legitimación derivativa.

**Abstract:** From the perspective of public policy cycle, the capacity to account for social controversies that emerge within society is identified in the setting of a public agenda. Conventionally, this function has been attributed to the State. However, in the face of the imminent establishment of a global society, it is possible to observe the involvement of international and supranational organizations in the policy generating and introduction process, crossing over the nation-state border. We propose to explore the setting of a public agenda in the global society, observing the ascendant and descendent mechanisms of the levels that constitute it, namely: local, regional and global. In this way, we will display the operations that distinguish new actors involved in the identification and definition of social problems with a global projection, i.e., *think tanks*, epistemic communities inter alia, that

---

<sup>1</sup> Sociólogo, Licenciado en Sociología, Bachiller en Ciencias Sociales. Universidad Alberto Hurtado.

mediated by the generation of expertise and knowledge influence the setting of the agenda at the various levels of the global society.

**Keyword:** Public agenda - global society - functional differentiation - derivative legitimation.

## I. INTRODUCCIÓN

La concepción del Estado como solucionador de problemas de carácter público y su capacidad de tomar decisiones que vinculen colectivamente (Torres, 2004: 143), se traduce en la necesidad de identificar y jerarquizar aquellos problemas que emergen dentro de la sociedad. Desde un punto de vista del proceso de las políticas públicas, constituye la formación de la agenda. Sin embargo, la globalización y la evolución de la sociedad han generado nuevos espacios de decisión e identificación de problemáticas sociales. Distintos organismos internacionales, supranacionales, *thinks tanks* y comunidades epistémicas: como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Mundial del Comercio (OMC), el Instituto del Banco Mundial (WBI) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros, se han involucrado en la generación de soluciones, acciones y transferencias de políticas públicas desde lo global hacia espacios regionales y Estados nacionales. Ejemplos como: la alianza para la investigación en políticas y sistemas de salud, programas para la erradicación del trabajo infantil o distintos convenios multilaterales, confirman este accionar.

Lo antes descrito, refleja que en una sociedad diferenciada funcionalmente prevalece una mayor especialización de las estructuras encargadas de resolver problemas sociales (Mereminskaya y Mascareño, 2005). Por otro lado, no es correlato de la pérdida del Estado nación, más bien, comprende su acoplamiento a las consecuencias de la diferenciación funcional y una aproximación a la constitución de una sociedad mundial (Mascareño, 2007: 3).

Para demostrar la tesis antes descrita, presentaremos un acercamiento a la base conceptual de la formación de agenda en el proceso de las políticas públicas (II). Luego, se

profundizará el concepto de sociedad mundial, sus mecanismos operacionales y niveles, a saber: local, regional y global (III). De esta manera, acceder a la función del sistema político de la sociedad mundial, los medios de masas y la opinión pública, en razón de la formación de la agenda pública y de gobierno, a modo estatal (IV). Posteriormente, desplegaremos la emergencia de la agenda pública en las dimensiones regional y global (V). También daremos cuenta de la constitución de una esfera pública global (VI). Por último, presentaremos las conclusiones, propias del desarrollo investigativo (VII).

## II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN DE LA AGENDA

La construcción de la agenda es una de las decisiones más importantes del gobierno, ya que establece el momento en que se decide si un asunto es de interés público o no (Aguilar 2007: 28). De este modo, la formación de una agenda comprende el proceso por medio del cual las demandas existentes en la población son transformadas en ítems que compiten por la atención de las autoridad pública (Cobb y Ross 1976: 126; Kingdon, 1995: 3).

Sin embargo, desde un punto de vista analítico es posible distinguir dos tipos de agenda. La primera: una agenda gubernamental, que corresponde a la lista de *issues* que la autoridad acepta formalmente con atención seria. Por otro lado, una agenda pública, que remite a las controversias que han alcanzado un alto interés y visibilidad. (Cobb y Ross 1976: 126).

Debemos señalar que la formación de la agenda implica en sí un cálculo político, como consecuencia de la necesidad o la imposibilidad de dar atención a distintas problemáticas de orden público. El mismo hecho de entender la “agenda” desde una dualidad remite a una comprensión formal. Siendo lo más importante del proceso de construcción de la agenda, el poner a prueba la capacidad reflexiva del Estado para identificar y solucionar una o varias controversias sociales.

Asimismo, es posible identificar las características que dan a una controversia la

posibilidad de acceso a la agenda: (1) son asuntos con alto grado de atención o conciencia en la población; (2) se requiere la necesidad de atenderlos; (3) aquellas controversias conciernen a la autoridad pública, (Cobb y Ross 1976: 127). Esto vislumbra el cómo la agenda de gobierno se relaciona con la agenda pública. Sin embargo, muchas veces los problemas propuestos no tienen la o las formas de solución consideradas por quienes elevan la controversia o que genere una acción gubernamental (Aguilar, 2007: 24).

No obstante, los *mass media* también influyen en la formación de la agenda, ya que direccionan la atención del gobierno hacia ciertas controversias sociales, posibilitando su acceso (Baumgartner y Jones 1993: 103).

El establecimiento de una agenda de política pública denota un ejercicio de alta complejidad debido a la heterogeneidad de las demandas que emergen a nivel societal, sin embargo, el sistema político es quién procesa las decisiones a tomar, siendo sus operaciones las que marcan el tránsito que sigue una propuesta pública transformándose en decisión de autoridad (Casar y Maldonado, 2008: 11).

En consecuencia, no todas las cuestiones públicas se vuelven parte de la agenda formal, y muchas veces el hecho de que una problemática llegue al status de acción gubernamental difiere en gran medida de cómo el público la define. Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política. También sirven para afirmar una concepción particular de la realidad (Cobb y Elder, 1984: 115).

Sin embargo, esta conceptualización pertenece a un nivel estatal. La globalización nos presenta una sociedad que genera redes e interdependencia entre Estados. Estableciéndose la necesidad de identificar y dar atención a controversias sociales a nivel regional y global. Emergiendo nuevos actores involucrados en la generación de políticas públicas. Una opción generalizada para el entendimiento de estos procesos es el concepto "sociedad mundial" propuesta por el sociólogo Niklas Luhmann (2007: 108).

### **III. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SOCIEDAD MUNDIAL EN FORMACIÓN Y DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL DEL SISTEMA GLOBAL**

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

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

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

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

En este mismo sentido, es posible dar cuenta de interrelaciones entre niveles operativo-estructural generales en la sociedad mundial en formación: un nivel local representado por el estado nacional, con referencia al territorio; un nivel regional, en tanto agregación de espacios sociales con una distinguible afinidad institucional o semántica y la diferenciación funcional con una proyección global (Mascareño 2007: 3-4).

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

Al operar desde lo global a lo local, la diferenciación funcional presenta fuertes presiones globales a los centros territoriales. Donde se observa que las tensiones en el nivel local pueden sensibilizar estructuras globales, generando acoplamientos entre la distinción sistema /entorno que opera a nivel global y la centro/periferia que opera de forma local. Sin embargo, no ocurre así de manera inversa, ya que al nivel local le es más difícil el procesamiento del nivel global y este no acepta consideraciones que provengan de centros extraterritoriales con capacidad de influencia en su soberanía y/o jurisdicción (Mascareño, 2007: 7).

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

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

son formas que presuponen el participar en la diferenciación misma y en sus reglas de inclusión —sin la posibilidad, a su vez, de quedar excluido de eso”.

De esta manera, el acoplamiento de las distinciones características de cada nivel con la diferencia inclusión/exclusión, da paso a su relativización generando la posibilidad de dar cuenta de los espacios de inclusión como de exclusión en los distintos niveles. El Índice de Desarrollo Humano o el coeficiente de Gini son ejemplos de aquella posibilidad, ya que permiten la identificación de problemas sociales. Estos expresados en forma de exclusión repercuten en institucionalidades regionales y globales, las que toman medidas para fomentar la inclusión en determinados campos, lo que conduce a variaciones en la diferenciación funcional a nivel global (Mascareño, 2007: 10).

#### **IV. EL SISTEMA POLÍTICO DE LA SOCIEDAD MUNDIAL, LOS MEDIOS DE MASAS Y LA OPINIÓN PÚBLICA**

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

El sistema político se diferencia internamente al establecer un orden propio de cargos correlacionado con el Estado territorial moderno, a través de su diferenciación tripartita: Estado/partidos/público (Torres, 2004: 167), en donde el Estado se dirige al establecimiento de las políticas, los partidos se refieren al plano de organización para captar las funciones democráticas, y el público que participa a través de las elecciones políticas.

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

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

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

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

Conforme a lo anterior, la formación de la agenda remite a tomar decisiones respecto a ciertas problemáticas o asuntos gubernamentales; “en efecto, el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de

agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción” (Aguilar, 2007: 29).

La autorreferencia ayuda al sistema a poder obtener información respecto de su entorno, no sólo mediante su autosensibilización, sino también por medio de su apertura interna ante contextos cambiantes y las distintas comunicaciones emanadas desde las estructuras operacionales del sistema político. Así la discusión política toma conciencia de sus premisas, aceptación de valores fundamentales y una conciencia histórica sobre el “estado de las cosas” (Luhmann, 2002: 55-56).

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

La mayor diferenciación y complejidad del sistema provoca que este se oriente hacia su entorno interno, de tal forma que “la Administración se orienta, de un lado, hacia premisas aportadas por la política, que pueden ser variables o no, y, de otro, hacia la resistencia o la accesibilidad del público” (Luhmann, 2002: 64), lo cual es vital a la hora de poder percibir y filtrar los problemas que son considerados como de gran importancia en la sociedad. Como señala Aguilar (2007: 29) “El gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención”.

Por lo tanto, la posibilidad de filtrar los problemas depende de la selección de información que el sistema político haga respecto de su observación. De esta forma se realiza una reducción de complejidad a través de la apertura comunicativa a los problemas en el entorno.

Luego, el poder político se reconduce hacia una circularidad dinámica, en donde el público influye mediante las elecciones y expresiones de opinión, la política establece límites y prioridades a las decisiones de la Administración que incluye los aspectos de

legislación, que vincula al público (Luhmann, 2002: 64).

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

## **V. EMERGENCIA DE LA AGENDA PÚBLICA DE LA SOCIEDAD MUNDIAL EN EL ESPACIO REGIONAL Y GLOBAL**

El análisis previo refiere al entendimiento de la agenda pública y la agenda de gobierno replicándose en las regiones del sistema político, dada la presencia de un Estado como función contenida dentro de él. Sin embargo, nos enfrentamos a la inexistencia de un Estado mundial. La observación de los contextos emergentes del sistema sociedad, a saber: local, regional y global (Mascareño, 2010: 89), contempla el hecho de que las transformaciones en los distintos niveles constituyen irritaciones que pueden ser aceptadas o rechazadas por otros, pero que en ningún caso son indiferentes y tienen consecuencias recíprocas para su forma de funcionamiento (Mascareño, 2007: 5).

Complementariamente, es posible identificar actores que se vinculan de forma espacial y global, es decir, organismos supranacionales e internacionales. Los primeros dotados con el poder para hacer cumplir las disposiciones de los tratados, normas y decisiones adoptadas para su directa aplicación en los Estados miembros. Las internacionales son organizaciones de naturaleza ejecutiva o supervisora al servicio de una comunidad de Estados, estableciéndose en conformidad a un tratado, siendo responsables de la aplicación de leyes implementadas por ellas mismas o en la generación de medios de

control para su implementación (Hahn, 1961:639). Por otro lado, debemos incluir a actores no gubernamentales internacionales involucrados en distintas problemáticas sociales (Mascareño, 2007: 20; Willke, 2007: 57; Stichweh, 2004:10; Deacon, 2007: 94).

Es así que la selección, identificación y decisión respecto de tomar atención a ciertas controversias sociales (formación de agenda), contempla una coordinación sistémica a través de *governance*. En este sentido, Helmut Willke (2007: 185) define este concepto como la actividad de coordinar comunicación en orden de alcanzar metas colectivas a través de colaboración.

Sin embargo, es posible observar consecuencias en la relación intersistémica, considerando los mecanismos que dan cuenta de las irritaciones que emergen a nivel societal. En este sentido, la delegación en instancias supranacionales e internacionales comprende la noción de externalización de la toma de decisiones, provocando que los Estados se sientan incrédulos o violentados (Heisenberg y Richmond, 2002:202).

Respecto a esto, Jonas Tallberg (2002: 25) nos propone una visión de lo que implica la delegación. En su análisis el autor dispone este proceso en una relación costo-beneficio, posibilitando una reducción de costos políticos, proveyendo de soluciones especializadas a problemas públicos de alta complejidad. Tomando como base la *expertise* para mejores y eficientes decisiones de autoridad.

Surge aquí otra característica, ya que el involucramiento de las agencias internacionales especializadas y organismos supranacionales (Figuroa, 2010: 513; Deacon 2003: 14), lleva a comprender que la *expertise* y el conocimiento se han transformado en la fuente más valiosa para toma de decisiones y definición de problemáticas sociales (Willke, 2007: 8), empleándolas dentro de la identificación de *issues*, en procesos de *decision making* y *policy making*.

Las consecuencias públicas de aquella delegación involucran organizaciones, estructuras y nuevas formas de legitimación. Estas guiadas no por las reglas formales de participación y representación (legitimación democrática), sino una legitimación derivativa anclada en las reglas generadas por comunidades epistémicas, *think tanks*, *knowledge*

*community* y la comunidad científica (Willke, 2007: 45; Haas, 1992). Involucrando mecanismos de evaluación y críticas respecto del conocimiento utilizado, en razón de su aceptación o rechazo.

Esto se traduce, en la recomendación de *best practice* o *benchmarking*, transferencia de ideas, políticas y *expertise*. Generando una fuente de conocimiento (*pool of knowledge*) que sustenta la selección, identificación y la toma de decisiones (Stone, 2001: 353), en relación a riesgos sociales que afectan a los niveles locales, regionales y global de la sociedad mundial, como: pobreza, inequidad, inmigración, tráfico de drogas, problemas ecológicos, por señalar algunos.

A modo de ilustración, un ejemplo clave para la comprensión a nivel regional, respecto de la delegación a instancias supranacionales es la Unión Europea (UE). Donde es posible destacar el mecanismo de comitología<sup>2</sup>, que es utilizado por la comisión europea en cada negociación del consejo europeo, para clarificar los probables efectos ante posibles decisiones e implementación de políticas. En todos los casos, la comisión europea genera y emplea conocimientos de expertos, mitigando asimetrías de información, que de alguna forma puedan dar como resultado procesos de *policy making* menos informados (Tallberg, 2002: 27 Figueroa, 2010: 408). Esto permite la participación de parte de los Estados miembros respecto de las decisiones en un *policy-area*.

Por otro lado, el caso de UNASUR responde a otra posibilidad de desarrollo regional, en donde el acoplamiento de los Estados miembros supone la necesidad de cooperación multilateral, por lo que nace como un organismo que tiene como función la cooperación entre naciones. Como señala el Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, en su artículo 2<sup>3</sup>. Para la construcción de un espacio de integración regional remitirá al desarrollo de cumbres, encuentros internacionales, mesas ministeriales y

---

<sup>2</sup> Los comités son foros de debate compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por la comisión europea que permite entablar un diálogo con las administraciones nacionales antes de adoptar medidas de ejecución (fuente: [www.europa.eu/scadplus/glossary/comitology\\_es.htm](http://www.europa.eu/scadplus/glossary/comitology_es.htm))

<sup>3</sup> “Art. 2: La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”. (UNASUR, 2007)

consejos, como lo aclara el artículo 5<sup>4</sup>.

De este modo las operaciones en el espacio regional corresponden a la observación de la observación hacia los Estados nacionales. Representada por medio del código región/localidad acoplada a la distinción inclusión/exclusión. Esto genera la posibilidad de dar atención a la participación o no-participación de los Estados, organizaciones o personas en los distintos rendimientos generados de manera sistémica, facilitando la identificación de las problemáticas que emergen dentro de los distintos Estados miembros, esto en razón de las instituciones supranacionales e internacionales que lo comprenden, posibilitando la generación de decisiones en base a su coordinación y colaboración.

En consecuencia, el proceso de construcción de la agenda a un nivel regional radica en la generación de una nueva institucionalidad, que decide sobre qué decidir y define problemáticas, es decir, una mayor especialización. No obstante, la identificación de aquellos *issues* es en concordancia con lo que sucede dentro de los Estados miembros. Esto se puede entender como la observación de la observación de las agendas, identificadas desde la diferenciación segmentaria que comprende los Estados nacionales. Así las decisiones tomadas asumen consecuencias públicas.

Proyectándonos hacia la dimensión global y desde una perspectiva de las políticas sociales globales, aquello se hace más evidente. El involucramiento de agencias internacionales, en la prescripción de políticas sociales hacia los países (Deacon, 2003: 16; 2007: 63), contempla el grado de especialización que han adquirido los sistemas para dar cuenta de distintas controversias sociales a través de su *expertise*.

De tal manera, que podemos identificar la Organización Mundial del Comercio, la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial o el Fondo Monetario

---

<sup>4</sup> “Art.5. Podrán convocarse y conformarse reuniones ministeriales sectoriales, consejos de nivel ministerial, grupos de trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevara al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda. Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado (UNASUR 2007)”.

Internacional, Organización Mundial de la Salud y muchas otras instituciones involucradas en el proceso de decisión y definición de controversias locales. Contemplando una capacidad de generar, ante la falta de un gobierno global, agendas con una mayor especialización que involucran tanto coordinación como colaboración sistémica, o sea, un cedazo de complejidad diferenciado funcionalmente a nivel global con alcance e influencia regional y estatal.

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

La Declaración del Milenio y sus objetivos, es un ejemplo claro de la formación de una agenda pública de la sociedad mundial, en especial en la identificación y definición de los problemas que aquejan al sistema sociedad. La posibilidad de aquello remite justamente a la legitimación derivativa de los distintos organismos especializados que componen el sistema de las Naciones Unidas, que gracias a las reglas propuesta por comunidades epistemológicas y *expertise*, pueden dar cuenta y definir de manera eficiente problemáticas sociales a través de coordinación de comunicación sistémica.

## VI. HACIA UNA ESFERA PÚBLICA GLOBAL

Es importante dar cuenta a un nivel global de una esfera pública. Rudolph Stichweh (2003: 1) nos presenta una posibilidad de entendimiento de lo que es percibido como público. El concepto clave para el entendimiento de la esfera pública es *population*, esto considera que “el público” no puede ser concebido como una organización, tampoco como un sistema funcional, sino como una colectividad de observadores, observando el proceso sistémico del cual es su público (Stichweh, 2003: 3). Esto debe ser entendido desde la perspectiva del espejo de segundo orden (*second order mirror*), de tal modo que el tipo de observación que genera es la observación de otros observando pero con la imposibilidad de auto-observación, característica propia de un sistema funcional que sí puede auto-observarse, ya que el *second order mirror* es reflejo de un espejo en el cual uno no se puede ver, pero incesantemente puede ver a otros observándolo a uno (Stichweh, 2003: 3).

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

Consiguientemente, el nivel de conciencia y consideración pública remite a lo que se reporta y no a lo que permanece invisible: “Aquí se consagran muchos criterios de selección: grandes cantidades, reabastecimiento constante de las catástrofes, sucesos contingentes desencadenados por la técnica y conflictos ideológicos y políticos acerca de cómo enfrentar adecuadamente estos asuntos” (Luhmann, 2007: 872). De esta forma, su operación estaría mediada en disposición a las controversias emergentes desde su entorno societal. Sin embargo, esto no niega la influencia de los movimientos de protesta, sino

demuestra la necesidad de aquellos grupos de operar cerca de los medios de comunicación de masas, lo que aumentaría la probabilidad de irritación sistémica y concientización acerca de una controversia. Ejemplos de aquello son las protestas ocurridas en durante el año 2011 en Egipto o Libia, en el caso Chileno las protestas por el sistema educativo, o el movimiento *occupy*.

Asimismo, con el desarrollo de Internet como *medium* de comunicación, se posibilita la capacidad de observación ubicua de la esfera pública a manera global, es más, desde una observación más profunda, permite ver una pluralidad de esferas públicas globales (Stichweh, 2003: 6). La formación de diversas funciones a nivel societal y su auto-descripción designa para cada comunicación una esfera pública. Sin embargo, su uso cuantitativo responde siempre al sistema político.

La importancia de dar cuenta de la esfera pública y su proyección global es que estas responden directamente a la formación de la agenda pública, tanto en sus capacidades de irritación sistémica como en las operaciones de los medios de comunicación de masas y su selectividad de información. Como habíamos señalado más arriba, la agenda pública la componen problemas de alcance general y menos específicos, así es posible señalar que en la descripción de la esfera pública se identifican aquellos elementos que, de alguna forma, son requerimientos para la entrada de problemas públicos a la agenda de formal.

En gran medida, la influencia de los medios de comunicación de masa provoca grados de conciencia respecto a distintas controversias, sin embargo, no todos los asuntos públicos son considerados en la agenda, por tanto esto recaerá en la necesidad de la observación de segundo orden de parte del sistema político y por tanto, al nivel de la diferenciación funcional. Al respecto, es posible señalar que la generación de alarmas en los sistemas psíquicos (personas concretas), en razón de la comunicación producida por los *mass media*, da la impresión de un sociedad inquieta. De esta manera lo que emerge es “la esquizofrenia del doble deseo: de poder participar en las transformaciones y estar asegurado contra sus consecuencias. Para esta esquizofrenia crea la posición del espectador no-participe que participa” (Luhmann, 2007: 872).

## VII. CONCLUSIONES

Hemos identificado el problema de la formación de la agenda como aquél proceso de selección de distintos *issues* con status de interés público. Observando que es el sistema político quien asume esta responsabilidad, sus operaciones autorreferenciales le permiten identificar aquellas controversias dentro de su soberanía, los mecanismos democráticos y la opinión pública, como equivalente funcional de la verdad, permiten la identificación y selección de estos. Sin embargo, con la globalización han emergido distintas controversias de orden público, pero que se caracterizan no sólo por afectar a una población, sino a varias poblaciones contenidas en los Estados nacionales. Para dar cuenta de aquellos riesgos sociales, han emergido distintas instancias organizativas que permiten la observación de aquellas problemáticas, adquiriendo mecanismos y formas operacionales distintas a las del Estado nación.

De esta forma, contemplamos una sociedad mundial, que opera según multilateralismos y especialización, identificando niveles interrelacionados (local, regional y global) de manera ascendente y descendente, lo que produce que las tensiones de un nivel tenga consecuencias en los demás niveles. La materialización de la diferenciación funcional (forma primaria de diferenciación) aumenta el grado de irritabilidad de la sociedad, no obstante, aumenta con ello la capacidad de reacción a los cambios en el entorno. Conforme a esto, las organizaciones inter-gubernamentales internacionales o supranacionales y actores no gubernamentales disponen de la observación de aquellas irritaciones. Proveídos de una legitimación derivativa, generan conocimientos y diagnósticos respecto a problemas en los rendimientos sistémicos, ejemplos como: el Índice Desarrollo Humano, observación de los derechos humanos en terreno o índices de desigualdad.

El ejercicio de la legitimación derivativa, permite la posibilidad de reaccionar ante situaciones complejas, sin embargo, implica la necesidad de selectividad frente a la emergencia de riesgos sociales. Para dar cuenta de aquellos riesgos, la aceptación mutua de expectativas, se corresponde en la coordinación de comunicación sistémica a través de colaboración, es decir, *governance*.

La coordinación presupone complementación de expectativas sistémicas, que combina distintas capacidades y operaciones para el logro de objetivos. De este modo, podemos señalar que la formación de la agenda pública de la sociedad mundial, no puede ser atribuida a una instancia central o sólo al ejercicio de potestad del Estado-nación. Sino a la comunicación que surge de la coordinación de expectativas que establecen los distintos organismos internacionales y supranacionales, involucrados en la generación de políticas públicas, en la observación de segundo orden de los niveles del sistema sociedad.

Es por esto que hemos destacado dentro de la argumentación la Declaración del Milenio como ejemplo de la formación de una agenda pública del sistema global. Porque su construcción involucró la generación de conocimiento y uso de *expertise* para la identificación, selección y definición de problemáticas sociales que aquejan al sistema sociedad.

Sin embargo, el grado de especialización de estas organizaciones también contempla el desarrollo de agendas societales, es decir, cada organismo contiene una agenda, respecto de su área de *expertise*. Para el despliegue de estas agendas recurrirán a *policy network*, transferencia de políticas públicas o el despliegue de recomendaciones.

Por otro lado, la influencia de los medios de comunicación de masa, no queda restringida a la soberanía estatal, como hemos señalado su función genera alarmas en los sistemas psíquicos (personas concretas), en relación a las distintas controversias que ocurren dentro de la sociedad. Si bien, su influencia más directa en el proceso de formación de agenda es en la forma de opinión pública, es decir, en la observación de segundo orden del sistema político. No obstante, más allá de las fronteras estatales, aquella relación queda mitigada con el empleo de la legitimación derivativa.

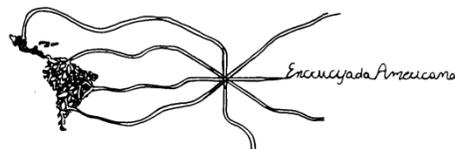
## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis. (2003): “Estudio introductorio”. En Luis Aguilar, comp. Problemas públicos y agenda de gobierno (p.15-72). México: Miguel Angel Porrua.
- Baumgartner, F y Jones, B. (1993): “*Agendas and Instability in American Politics*”. Chicago: University of Chicago Press.
- Casar, M y Maldonado C. (2008): “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”. [www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%202007.pdf](http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%202007.pdf) . Obtenido en Marzo del 2012.
- Cobb, R., Ross J. y Ross, M. (1976): “Agenda Building as Comparative political process”. *The American Political Science review*, 1 (70), 126-138.
- Cobb, R. y Elder, C. (1984): “Agenda-building and the politics of aging”. *Policy Science Journal*, 1 (13), 115-129.
- Corsi, G., Esposito, E. y Baraldi, C. (2006): “*GLU: Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*”. Tlaquepaque: UIA-ITESO.
- Deacon, B. (2003): “Global social governance reform: From institutions and policies to networks, projects and partnerships”. En Bob Deacon, Eeva Ollila, Meri Koivusalo y Paul Stubbs (Eds.), *Global social governance*, (p.11-33). Helsinki: Elements for discussion.
- Deacon, B. (2007): “*Global social policy and governance*”. London: Sage.
- Figueroa, U. (2010): “*Organismos internacionales*”, (2 Tomos). Santiago de Chile: Ril editores.
- Hahn, H. (1961): “International and Supranational Public Authorities”. *Law and contemporary problems*, 4 (26), 638-665.
- Hass, P. (1992): “Introduction: Epistemic communities and international policy coordination”. *International organization*, 46(1), 1-35.
- Heinsenber, D. y Richmond, A. (2002): “Supranational institution-building In the European union: a comparison of the European Court of justice and the European central Bank”. *Journal of European public policy*, 9 (2), 201-218.
- Kingdon, J. (1995): “*Agendas, Alternatives and public policy*”. Harper Collins

College Publishers.

- Luhmann, N. (2000a): “*La realidad de los medios de masas*”. Barcelona: UIA-Anthropos.
- ----- (2002b): “*Teoría política en el Estado de Bienestar*”. Madrid: Alianza Universidad.
- ----- (2007): “*La Sociedad de la Sociedad*”. México DF: Herder
- Mascareño, A. (2006): “Sociología del método: La forma de la investigación sistémica”. *Cinta de Moebio* (026):1-40. Recuperado Mayo 6, 2011.
- ----- (2007): “Regímenes jurídicos en la constitución de la sociedad mundial”. *Política Criminal*, N 4, 1-39.
- ----- (2010): “La trayectoria de la diferenciación funcional en la región latinoamericana”. En: *Diferenciación y contingencia en América Latina*. (pp. 85-119) Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Mereminskaya, E y Mascareño, A. (2005): “La desnacionalización del derecho y la formación de regímenes globales de gobierno”. En Martinic, María Dora y Tapia, Mauricio (Eds.), *Sesquicentenario del Código Civil de Andrés Bello*, Tomo 2 (pp. 1391-1427) Santiago de Chile: Lexis Nexis.
- Rodríguez, D. y Torres Nafarrate, J. (2009): “*Introducción a la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann*”. México DF: Herder.
- Stichweh, R. (2003): “The Genesis of a global public sphere”. Obtenido en noviembre de 2010. [www.uni-bielefeld.de/\(de\)/soz/iw/pdf/stichweh\\_5.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/(de)/soz/iw/pdf/stichweh_5.pdf)
- ----- (2004): “On a Genesis of a world society: innovations and mechanisms”. Obtenida en Septiembre 2010. [www.uni-bielefeld.de/\(de\)/soz/iw/pdf/stichweh\\_2.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/(de)/soz/iw/pdf/stichweh_2.pdf)
- Stone, D (2001): “Thinks tanks, Global Lesson-drawing and networking social policy ideas”. *Global social policy*, 1(3), 338-360.
- Tallberg, J. (2002): “Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?” *West European Politics*, 1(25), 23-46.
- Torres Nafarrate, J. (2004): “*Luhmann: la política como sistema*”. México: FCE.
- ONU, (2000): “Declaración del Milenio”. Obtenido en Agosto del 2010 <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

- UNASUR, (2007): “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”. Obtenido en Noviembre del 2010. <http://www.cdsunasur.org/es/unasur/tratado-constitutivo>.
- Willke, H. (2007): “*Smart Governance. Governing the global Knowledge Society*”. Frankfurt New York: Campus Verlag.



**Revista Encrucijada Americana. Año 5. N° 1 2012**  
**Universidad Alberto Hurtado**  
**Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**  
Cienfuegos 46 “A”, 2° Piso, Santiago, Chile. Teléfono (56-2) 889 7476.  
Email: [america@uahurtado.cl](mailto:america@uahurtado.cl)