

Organizaciones públicas en la Amazonia: ¿cambio autorreferencial o adaptación?

Josep Pont Vidal

Universidade Federal do Pará (UFPA)

josevidal@ufpa.br

Resumen: Las instituciones gubernamentales y organizaciones públicas de la Amazonia oriental brasileña se hallan inmersas en un proceso de profundas transformaciones. La Administración pública, las instituciones municipales, la correspondiente gestión pública y el sistema jurídico son los principales sistemas en que tiene lugar este cambio. En este artículo se analiza la cuestión de si realmente se trata de un proceso de cambio autorreferencial, resultado de decisiones internas de las organizaciones, o si, por el contrario, se trata de meras adaptaciones necesarias para cumplir su función y mandato. La aportación de los postulados sistémicos de la acción se limita a los aspectos tecnológicos, siendo necesaria la comprensión de la acción desde la perspectiva del sujeto. A partir de una serie de «observaciones» basadas en casos, estos aspectos se analizan en la Administración pública municipal, más concretamente en la gestión pública y en la Defensoría Pública.

Palabras clave: organizaciones públicas, instituciones, cambio autorreferencial, municipios, Administración pública, Amazonia.

Abstract: The governmental institutions and public organizations of the Eastern Amazon in Brazil are immersed in a process of far-reaching transformations, which are mainly being implemented in the public authorities, the municipal institutions, public management and the legal system. This article analyzes whether the process is really one of self-referential change, the result of internal decisions taken by the organizations, or, on the other hand, whether these organizations are merely making the necessary adaptations for them to fulfill their function and their mandate. The contribution made by the systemic postulates of action are restricted to technological issues, and the action needs to be understood from the perspective of the subject. On the basis of a series of case-based «observations», these issues are analyzed within municipal public authorities, and particularly in the realm of public management and citizens' rights.

Keywords: Public organizations, institutions, self-referential change, municipalities, Public Administration, Amazon.

1. Introducción: planteamiento del problema y objetivo del estudio

En los últimos años, la región de la Amazonia oriental —al igual que otras regiones y países de América Latina— está experimentando importantes transformaciones en su Administración pública, las instituciones municipales y el sistema jurídico, esferas que corresponden a la «triple diferenciación» de los actuales sistemas políticos en política, administración y público (Luhmann, 1993:62), todo ello enmarcado en la reforma del Estado.¹ Las organizaciones e instituciones gubernamentales se hallan en la encrucijada de seguir repitiendo modelos ya superados e ineficientes de administración y gestión o, por el contrario, reformular sus acciones, es decir, las estrategias, su lógica y, en consecuencia, su gestión, en un entorno marcado por los continuos cambios y una complejidad creciente. En relación con las organizaciones e instituciones públicas sobresalen dos cuestiones centrales: la selección de posibles alternativas y la forma como estas organizaciones se relacionan con los ciudadanos.

En primer lugar, y en relación con las decisiones internas de las organizaciones, cabe preguntarse cómo seleccionan entre las posibles alternativas. Es evidente que el aumento de la heterogeneidad de las demandas ha creado un entorno más complejo, aunque esta afirmación restringe la comprensión del cambio autorreferencial de las organizaciones. La teoría de sistemas de Niklas Luhmann ofrece un instrumental que permite comprender y simplificar la complejidad como la existencia de una serie de posibilidades que exigen una selección a partir de opciones destinadas a la acción. Las acciones, por otra parte, tienen como principal objetivo, por un lado, la adaptación sistémica del entorno creado en el interior de estas organizaciones, como consecuencia de comunicaciones provenientes de la política, y por otro, la resistencia o la «accesibilidad del público» (ibid: 64), además de otros —considerados en el sentido luhmaniano como *comunicaciones*— como la incorporación de aspectos normativos (es el caso de los derechos de la ciudadanía) o la profundización de la democracia.

La segunda cuestión, que plantea si se trata de acciones para gestionar una mejor adaptación de las organizaciones a un entorno cada vez más complejo y exigente, afecta, tanto cuantitativa como cualitativamente, a la relación de los ciudadanos con la Administración pública y las instituciones gubernamentales.

En el postulado sistémico de las organizaciones públicas aparece de forma transversal un interrogante: ¿se puede excluir la lectura antropológica y humanista de la acción, así como las referencias antropológicas? Este postulado se interpreta en este escrito como la gran dificultad de la teoría sistémica expuesta por Luhmann y nos conduce a lo que, a mi juicio, es la cuestión básica: ¿se puede explicar el cambio autorreferencial funcional

¹ Diversos autores apuntan como niveles de la reforma del Estado la reforma institucional, del poder judicial, administrativa y cultural.

de las instituciones sin tener en cuenta al destinatario —el ciudadano— o a los propios funcionarios públicos de las organizaciones?, ¿se puede comprender en la Defensoría Pública² sin tener en cuenta al asistido?, ¿se puede reducir, en ambos casos, a una simple comunicación con el entorno? Es evidente que intentar responder esta pregunta requiere una «inmersión» epistemológico-conceptual en la teoría sistémica desarrollada por Luhmann y en la teoría de la acción, aspectos que sobrepasan el objetivo de este escrito, de carácter más empírico, y que han sido motivo de intensas polémicas (Habermas, 1985; Srubar, 2008; entre otros).

En las líneas siguientes se exponen solo los resultados empíricos de las investigaciones realizadas sobre las organizaciones y las instituciones gubernamentales, que intentan responder a las cuestiones planteadas.

2. Fundamentación teórica

2.1 Observaciones sistémicas: aproximaciones y límites

Por «observaciones» sistémicas se entiende el conjunto de conceptos sistémicos propuesto por Niklas Luhmann, si bien en algunos aspectos se hallan más próximos a los postulados de Humberto Maturana, el cual los amplía con contenidos y fundamentos que incluyen elementos antropológicos e históricos, ignorados en la teoría original luhmanniana. Mientras que para Luhmann los elementos del sistema social son comunicaciones que se encadenan unas con otras, fruto de un sentido intersubjetivo establecido por los límites del sistema (Luhmann, 1983: 992); para Maturana, los seres humanos pueden hablar de las cosas porque son ellos quienes las generan en el acto mismo de hablar de ellas (Maturana, 1978).

Para los fines de este escrito se describen dos «observaciones», que tienen que ver con los elementos que resultan de los estudios empíricos. El primero de esos elementos es el conocimiento de la «dimensión real», que se refiere al número de objetos relacionados, que pueden ser unidades de espacio-tiempo determinado, tales como «grupos, instituciones, elementos u otros» (Willke, 1982: 52). En las «observaciones» —investigaciones— que siguen la unidad espacio-tiempo, esa dimensión real corresponde al marco histórico-institucional en que se inscriben. El segundo, la «observación» y categorías, que se refieren a las categorías conceptuales que ordenan la experiencia y al marco teórico-analítico para seleccionar la experiencia. El tercero, las «observaciones», que hacen referencia al instrumental metodológico y a la posición del observador.

2 Las funciones de la Defensoría Pública equivalen a las del Defensor del Pueblo.

2.2 Conocimiento de la *dimensión real*

La primera observación se refiere a la *dimensión real*³ en que se sitúan las organizaciones e instituciones gubernamentales estudiadas, que se corresponde geográficamente con el estado de Pará, en la Amazonia brasileña oriental.⁴ Para comprender la región, el estudio se fundamenta en la terminología del paradigma de *sistema-mundo*. Se trata de una región periférica —pertenece, en concreto, a la denominada «reserva estratégica o espacio de colonización pionera»— o, incluso, de una «región de anexión a la periferia» (Chesnais, 1996: 38); de hecho, en el contexto brasileño, algunos autores se refieren a ella como «periferia de la periferia» (Mello, 2007: 42). Esta especificidad se fundamenta en que la región forma parte de la historia de frontera de penetración capitalista, que se basa en una lógica inmanente de dominación que promovió, a lo largo del último medio siglo, una disputa sobre la propiedad de la tierra y que tuvo como consecuencia el estallido de conflictos en zonas rurales y áreas urbanas. Consecuencia de esta lógica ha sido el aumento de la desigualdad en la apropiación de los derechos económicos, políticos, sociales y territoriales.

En relación con el proceso institucional, la región de la Amazonia brasileña —como toda la Amazonia en general— se caracteriza por el bajo nivel de institucionalidad o una «frágil institucionalidad» (Torres, 2004: 45), que se manifiesta de manera más o menos intensa según se trate de áreas urbanas o rurales y en el grado de racionalidad en el poder y la ejecución de políticas públicas. Históricamente, el Estado brasileño ha descuidado la implementación de políticas públicas en la región, lo que ha favorecido la emergencia de actores económicos que han orientado su acción a llenar el vacío dejado por el Estado y las instituciones gubernamentales. Únicamente se crearon instituciones de orientación desarrollista que se gestionaban desde otros centros del país y que correspondían a un conjunto de agentes sociales y de intereses relativamente «ajenos a los intereses sociales de la Amazônia» (Castro y Hebette, 1989; Castro, Moura y Sà Maria, 1995; Pinto, 2009). En la actualidad, la región presenta una de las tasas más altas de disparidad de ingresos y renta de Brasil.⁵

2.3 Descripción y categorías

Toda descripción comporta la introducción de distinciones o diferencias para acotar el objeto de estudio. En el escrito se analizan dos casos, que corresponden a una organi-

3 La «dimensión real», junto con la «dimensión social» y la «dimensión temporal», forman parte del concepto de «sentido» expuesto por Luhmann. Significa que el sistema se refiere al mundo en términos de posibilidades.

4 Brasil está formado por 26 estados y el Distrito Federal; el estado de Pará es el segundo en extensión.

5 El IDH medio de la región del estado de Pará se sitúa en torno al 0,707, frente a la media brasileña del 0,830 (2007).

zación pública y una institución pública, respectivamente. En ambos casos se trata de organizaciones diferenciadas de otras, por lo que se trata de descripciones. El marco analítico-conceptual de las investigaciones está formado por dos niveles. En el primero se expone un debate introductorio sobre el concepto de «organizaciones públicas», mientras que el segundo se refiere a los conceptos que aparecen en el título del escrito: cambio *autorreferencial* y adaptación.

El término «organizaciones públicas» es un término difuso. Según el autor, o contexto cultural que se toma como referencia, el concepto comprende distintos tipos de organizaciones, lo que causa confusión a la hora de analizarlas. Mientras que en países como México se entiende por organizaciones públicas todo tipo de niveles y entidades estatales (gobiernos, instituciones y autarquías), otros autores restringen el término a los fines («prestar servicios para la sociedad», Pires y Macêdo, 2006: 95) o a los valores básicos que articulan la identidad de sus miembros y de los actores externos que conviven en su contexto de acción, denominándolas «institucionalización organizacional» (Selznik, 1967). Otros autores, por otra parte, vinculan este tipo de organizaciones a la autonomía organizacional y el mandato específico, aunque dependan jurídicamente del gobierno: «Las organizaciones públicas pueden tener autonomía en la dirección de sus negocios, aunque, inicialmente, su mandato viene del gobierno, de modo que sus objetivos son fijados por una autoridad externa» (Dussault, 1992: 13).

Las definiciones no explican satisfactoriamente, ni con suficiente claridad, la capacidad autorreferencial de las decisiones que emanan de este tipo de entidades. La decisión⁶ aparece como decisiva para hacer frente a la complejidad a que se enfrentan las organizaciones: «las organizaciones unen decisiones a decisiones» (Mansilla, 1997: xxiii). Luhmann define las organizaciones como un sistema cuyos elementos generan decisiones, lo que comporta distinguir entre la decisión y la acción. Para ello, establece el nexo necesario definiendo las organizaciones como un sistema cuyos elementos componentes son las decisiones. A su vez, estas definiciones y conceptos comportan una doble diferenciación: por un lado, entre la *complejidad* y la *contingencia*; por otro, entre la *decisión* y la *acción*.

La *complejidad*, en la teoría luhmaniana, no se entiende como un aumento de demandas y de interés por parte de los actores, sino como la existencia de una serie de posibilidades que exigen un tipo de selección entre ellas, a partir de opciones destinadas a la acción. La idea de *complejidad* está ligada al término *contingencia*, que se refiere a la existencia de otras posibilidades no contempladas en la acción y, por tanto, consideradas como alternativas funcionales para reaccionar ante una realidad dada, cada vez

6 Sobre la teoría de la decisión, puede verse Hansson (1994): «Decision theory is theory about decisions. The subject is not a very unified one. To the contrary, there are many different ways to theorize about decisions, and therefore also many different research traditions», en: «Decision Theory: A Brief Introduction», Department of Philosophy and the History of Technology Royal Institute of Technology (KTH) Stockholm.

más compleja. Estos dos conceptos nos permiten explicar por qué unas organizaciones adoptan determinadas actitudes y posiciones —y priorizan una serie de decisiones— frente a determinados problemas. Si bien los conceptos de *complejidad* y *acción* de la teoría de Luhmann ayudan a comprender y explicar el proceso de toma de decisiones de las organizaciones, a mi entender, este último concepto queda restringido a un tipo de acción basada en las comunicaciones impersonales, en las que las personas forman parte del entorno de la sociedad.

Las organizaciones que se describen en este escrito, como todas las organizaciones, poseen —ya se ha indicado— una peculiaridad central: tanto el proceso de selección de posibilidades como las posibilidades contempladas en la acción, y consideradas alternativas, como la capacidad autorreferencial de la organización, vienen determinadas, en última instancia, por la acción del sujeto.⁷

Cuadro 1. Relaciones entre los límites, la complejidad y su operatividad

<i>Organización / institución</i>	<i>Límites para poder funcionar</i>	<i>Complejidad / contingencia</i>	<i>Operatividad Variables</i>
Administración pública municipal	Todos los ciudadanos del municipio	Acción: Administración pública municipal y gestión pública	«Accesibilidad del público»: <ul style="list-style-type: none"> - Gestión pública - Instrumentos de comunicación - Participación en los planes estratégicos
Defensoría Pública	Todos los ciudadanos con pocas posibilidades económicas de un área concreta	Selección de posibilidades destinadas a la acción: creación de nuevos núcleos	Autorreferencialidad «Accesibilidad del público»: <ul style="list-style-type: none"> - Atención

Fuente: elaboración propia.

A mi juicio, la desaparición de la perspectiva humanista o de los fundamentos antropológicos del estudio de las organizaciones comporta que estas se analicen como si tuvieran existencia propia, independiente de la acción creadora, racional o instrumental del ser humano. Distinta es la premisa basada en la acción consciente —o fundamentada en el interaccionismo—, que sostiene que los hombres «son producto y productores de las instituciones» (Berger y Luckmann, 1966). En este sentido, en las observaciones que siguen se parte de una reducción comunicativa que no separa lo que

⁷ Según la teoría de Luhmann, el análisis de la sociedad se basa en tres premisas: primera, la sociedad no está compuesta por personas; segunda, la sociedad consiste en un sistema *autopoietico*, es decir, está formada exclusivamente por comunicaciones; tercera, la sociedad solo se puede comprender como una sociedad mundial, sin diferencias específicas de carácter regional, histórico, ideológico o de otro tipo. La teoría sistémica desarrollada por Luhmann sustituye al *homo sociales* por un «orden social» que no puede explicarse en términos antropológicos o humanistas.

es indeterminado de lo que es determinable, o «lo que es procesable de la complejidad improcesable» (Bechmann y Stehr, 2001).

Aunque la finalidad de este escrito no es profundizar en el debate crítico entre Luhmann y Habermas, se exponen las premisas que guían las investigaciones u «observaciones» que siguen. Habermas, en la línea de la crítica que realiza a Marx por la «reducción del acto autogenerativo de la especie humana al trabajo» (Habermas, 1971: 42), propone la categoría de «acción comunicativa», referida a la acción como cálculo para satisfacer el propio interés.⁸ La *acción estratégica* adquiere un contenido antropológico basado en la acción racional de dos individuos o actores, por convertirse en una acción para lograr los objetivos propuestos: «Las acciones de los agentes implicados en ella se coordinan no mediante cálculos egocéntricos del éxito, sino mediante actos para lograr la comprensión» (Habermas, 1981: 286). En la acción comunicativa de Habermas, los participantes no se orientan solamente a su éxito, sino que persiguen sus metas individuales «con la condición de que sean capaces de armonizar sus planes de acción sobre la base de definiciones comunes de las situaciones» (Ibid.: 286). En las observaciones que nos ocupan estas premisas se operativizan a partir de las expectativas y la asistencia que reciben los «asistidos» en la Defensoría Pública.

Dos estudios se describen en este escrito: la Administración pública, específicamente en el ámbito municipal, y la Defensoría Pública. La Administración pública municipal se presenta como una organización (Mayntz, 1996: 20), mientras que la Defensoría Pública forma parte del poder ejecutivo y, aunque posee autonomía funcional y administrativa, es «una institución» (Ordacgy, Figueiredo, 2009: 160).

El segundo nivel, el analítico-conceptual, se ocupa de los conceptos que aparecen en el título del escrito: cambio *autorreferencial* y adaptación, ambos sobradamente tratados en el ámbito de la sociología. El primero de ellos constituye el «núcleo» mismo (Sztompka, 1993: 7), mientras que el segundo es uno de los principios del funcionalismo; ambos, en cualquier caso, presentan una indeterminación discutible en las ciencias sociales. Por esta razón se exponen cómo se entienden los conceptos de «cambio» y «adaptación» en este escrito.

El cambio comporta una transformación de las estructuras que implica una diferencia temporal, es decir, pasar de un estado a otro dentro de un mismo sistema.⁹ El cambio *autorreferencial*¹⁰ hace referencia al proceso de transformación interno de un sistema en el que se establecen los elementos en que se basa el cambio, considerados unidades funcio-

8 Habermas distingue entre «acción instrumental» y «acción estratégica» (Habermas, 1984).

9 Según el *Diccionario enciclopédico de Sociología* (Hillmann y Vidal, 2000), el «cambio» es «la transformación de las relaciones cuantitativas y cualitativas entre las posiciones, los elementos y las fuerzas materiales y normativas-intelectuales en una estructura social».

10 Según Humberto Maturana y Francisco Valera, existen tres órdenes de sistemas autorreferenciales: el primero, las células; el segundo, los organismos pluricelulares; el tercero, los dotados de un sistema nervioso central que permite las interacciones sociales.

nales. En el análisis de la Defensoria Pública, los elementos funcionales son los núcleos (internos y externos). Sin embargo, Niklas Luhmann amplía el concepto de autorreferencialidad y lo sustituye por el de *autopoiesis*, que designa la particularidad de los sistemas, en el sentido de que se consideran una ampliación permanente y continuada de producción de elementos del sistema mediante elementos del propio sistema, lo que se denomina «autorreferente», pues el mismo sistema constituye los elementos (Luhmann, 1984: 39).

El cambio autorreferencial —o *autopoietico*— tiene lugar en el interior de la organización y permite interacciones sociales; en este caso, los cambios son generados por el núcleo de poder de la organización y posibilitan transformaciones a través de las comunicaciones recibidas por otros subsistemas (educativo, jurídico, cívico, normativo). En este escrito no se trata de analizar los efectos de las organizaciones a nivel sistémico social, sino de analizar, a partir de la «observación», cómo se reformulan los objetivos en el seno de la Defensoria Pública como resultado de la continua introducción de sistemas de comunicaciones —reglamento interno, núcleo de planificación— y cómo se produce la «accesibilidad del público» a estas organizaciones.

Por «adaptación» se entiende la superación de una situación. La adaptación es, en cierta medida, un requisito para la participación en las relaciones sociales y para la colaboración y la aceptación de normas y funciones en los sistemas sociales.¹¹ Sin embargo, la adaptación también puede resultar peligrosa cuando se realiza solo con carácter instrumental; en el caso de las organizaciones públicas, cuando lo hacen presionadas por el entorno y sin espíritu crítico frente a las demandas sociales, considerando a los destinatarios como simples «clientes», sin tener en cuenta otros aspectos, como la participación, la democratización o la transparencia de la gestión pública.

En la teoría contingente, las organizaciones deben ser gestionadas con el objetivo de conseguir una adaptación al entorno. Esta adaptación requiere apartar la incertidumbre ambiental a fin de mantener la estabilidad organizativa, que se muestra como necesaria, con el objetivo de conseguir un sistema equilibrado en su relación con el entorno. Entre las distintas formas de adaptación a una situación figura la innovación, que, en el caso de la Administración, se concreta, en parte, en la incorporación de nuevos modelos de gestión pública. En una comprensión sistémica (*prerrequisitos funcionales*),¹² la estructura de un sistema, como en el caso de la Defensoria Pública, debe adaptarse a las condiciones situacionales del entorno. En el caso de una escasa o insuficiente adaptación, el sistema deberá reestructurarse para evitar su desaparición.

La «accesibilidad del público» confiere mayor importancia a la forma de operación autorreferencial, pues esta filtra las posibilidades de percibir los problemas relevantes

11 El *Diccionario enciclopédico de Sociología* define el concepto como un «proceso de cambio social de propiedades, costumbres, orientaciones y formas de comportamiento para conseguir la integración social de un individuo en un grupo o organización, o de un grupo o organización en una estructura social superior».

12 Según el modelo AGIL, de Talcott Parsons.

para la ciudadanía y la sociedad o, específicamente, los problemas procedentes de sistemas funcionales. El estado se desarrolla a partir de mecanismos internos de relación entre los propios subsistemas. Un sistema se puede designar como autorreferencial o *auto-poietico* si utiliza como unidades funcionales los elementos de que él mismo se compone, de manera que establece fronteras que no existen en la complejidad infraestructural del entorno del sistema. Los cambios que experimentan las instituciones y organizaciones públicas ¿son meras «adaptaciones» a un entorno cada vez más complejo o realmente son resultado de un cambio *autorreferencial* que se manifiesta a través de la innovación en las prácticas?

2.4 Instituciones gubernamentales y Administración pública

Las instituciones gubernamentales basan su capacidad de acción y proposición en los modelos de gerencia provenientes de la Administración pública y en las jerarquías que la componen. Una aportación a la función de las instituciones gubernamentales para el desarrollo económico la constituye la corriente neoinstitucionalista (March y Olsen, 1984; Andrews, 2005, entre otros).¹³ En el estudio de los municipios, se trata de ampliar las concepciones limitadas de comprensión de la racionalidad en términos de una racionalidad abstracta de fines y medios, abriendo una reflexión a las esferas influidas por prácticas ligadas a la cultura de la planificación y de la toma de decisiones. Estudios sociológicos inspirados por Max Weber han considerado las estructuras burocráticas dominantes en las sociedades contemporáneas como un producto de estructuras cada vez más eficaces. Entretanto, esta percepción olvida que las propias prácticas de estas estructuras deberían considerarse, a su vez, prácticas culturales. Estas prácticas se incorporarían paulatinamente en las organizaciones e instituciones, no solo con vistas a aumentar su eficacia, sino también como consecuencia del proceso de transmisión a que dan origen las prácticas culturales en general.

El marco analítico del nuevo institucionalismo —o neoinstitucionalismo— trata de explicar el proceso de toma de decisiones por parte de los actores políticos, y tiene como presupuesto básico la idea de que la configuración de las instituciones afecta al comportamiento de los actores sociales.¹⁴ La síntesis de la perspectiva sociológica y la histórica (Dobbin, 1994) es fundamental para comprender el funcionamiento de las

13 Al no ser una escuela monolítica, Hall y Taylor (1996) diferencian al menos tres corrientes de pensamiento: el *institucionalismo histórico*, el *institucionalismo de la elección racional* y el *institucionalismo sociológico*.

14 En la corriente normativa, se acentúa el papel de los actores políticos y de las instituciones como formadores de buenos ciudadanos. La corriente histórica pone énfasis en el papel de las decisiones históricas, que influyen en el desarrollo de las instituciones. Finalmente, la corriente sociológica resulta de una síntesis de las anteriores, aunque cuestiona el determinismo histórico al poner el acento en las influencias del contexto social.

instituciones y las agencias gubernamentales y la acción estratégica de los actores frente a ellas y dentro de ellas, puesto que también son producto de la acción de los actores.

2.5 Administración pública y gestión municipal

La Administración pública de los municipios y su capacidad de gestión inciden directamente en el fortalecimiento institucional del poder municipal. El papel de las instituciones como impulsoras de cambios ha sido interpretado desde diferentes perspectivas. Algunos autores, a partir de un abordaje microinterpretativo o interaccionista, fundamentado en la acción consciente de los hombres, afirman que «son producto y productores de las instituciones» (Berger y Luckmann, 1966). Otros, en cambio, se muestran escépticos ante su capacidad de cambio, pues entienden que las instituciones, más bien, «inhiben» las reformas, al crear expectativas que ellas mismas no logran satisfacer (Azevedo y Melo, 1996; Caiden, 1999).

Informes recientes diagnostican una «crisis de la Administración pública burocrática» (CLAD, 1998) y la necesidad de «emprender» reformas (Longo y Ysa, 2008: 17). Esta crisis no se manifiesta solo en los aspectos técnicos e científicos, sino también en la complejidad de los nuevos escenarios, ya sean locales o globales, que se configuran en las agendas públicas y en los propios fallos del sistema de mercado hegemónico y de las propuestas neoliberales de «retroceso» o de «disminución del Estado». En un contexto de competitividad y de demandas crecientes y específicas, se exigen cambios, imaginación e innovación,¹⁵ que se concretan en la necesidad de que la Administración ofrezca respuestas a esta nueva realidad. Los escenarios político-institucionales se señalan como determinantes en la superación de los marcos estables para superar la crisis (Repetto, 2008). Para aportar respuestas, se apunta que, cada vez más, las intervenciones públicas deben realizarse con la colaboración de las diversas instancias y con diferentes jerarquías de las administraciones; es decir, con la colaboración de actores de diferentes niveles de la misma organización o de organizaciones ajenas al sistema de Administración pública.

Brasil no ha permanecido al margen de ese proceso. De hecho, en el último cuarto de siglo se han dado importantes avances en su Administración pública. Con todo, la Confederação Nacional de Municípios (CNM), ante el contexto de transformaciones tecnológicas y económicas que experimenta el país y el impacto que tienen sobre la vida de las personas («siendo que estos impactos consecuentemente se reflejan en la gestión liderada por ellas»; Confederação Nacional de Municípios: 8), ha propuesto un «Modelo de Administración pública dirigido a la eficiencia, eficacia y efectividad» (ibid.:

¹⁵ En el contexto internacional surge la llamada «nueva gestión pública» (NGP), que constituye una aportación para lograr el «buen gobierno» (Friedrich Neumann Foundation, s.d.).

14). En el documento básico aparecen los conceptos y las principales directrices, como la «gestión basada en procesos» (ibid.: 33), «orientación a la eficiencia», «excelencia» y «orientación al público» (ibid.: 15-17). Asimismo, se ocupa de aspectos constituyentes, como la tecnología de gestión y la planificación estratégica.

3. Observaciones

Para intentar comprender el cambio *autorreferencial* en las organizaciones, su posible efecto multiplicador a nivel social, así como el papel del investigador respecto al objeto de estudio, se cuestionan de nuevo las estrechas interpretaciones conceptuales de la teoría sistémica, para ampliarlas en un horizonte que establece, por un lado, un vínculo entre los fenómenos micro y macro y, por otro lado, la propia acción del investigador. En cuanto al vínculo micro-macro, en el escrito se asume el denominado «paradigma de la complejidad»¹⁶ (Morín, 2002). A diferencia de Luhmann, no se trata de comprender la complejidad reduciéndola, sino de explicar las múltiples variables y la insuficiencia conceptual existente en las ciencias humanas y sociales para comprender los fenómenos complejos. El paradigma de la complejidad se fundamenta en una serie de principios, dos de los cuales se muestran como transversales para la comprensión y explicación de los fenómenos.

En primer lugar, los fenómenos complejos vienen marcados por el principio «hologramático», según el cual un elemento básico de un conjunto puede contener la práctica totalidad de la información sobre un fenómeno mayor. Así, en la primera «observación», la Administración pública en su aspecto gerencial —la gestión pública en los municipios—, los resultados pueden ofrecer indicaciones sobre los problemas a que se enfrenta la Administración pública y el modelo de gestión implementado en los niveles regional y estatal de la región: planificación con escasa continuidad —a menudo interrumpida—, poca transparencia y escasa formación de los recursos humanos.

En segundo lugar, los fenómenos complejos vienen marcados por los principios de la interacción con el observador o su implicación, que hace que el análisis empírico de un fenómeno dependa siempre de la perspectiva del observador. Para evitar este subjetivismo, Luhmann apunta que una observación es siempre *autorreferencial*, en la medida en que remite al propio sistema que la realiza. La teoría sistémica intenta superar la dicotomía entre sujeto y objeto, o entre observador y el fenómeno observado. ¿Qué significa exactamente el acto de conocer? El sujeto —el investigador— es suplantado por el observador, del mismo modo que el objeto o fenómeno también es suplantado por «lo observado». Mediante la «observación» no se trata de reproducir o mapear la

16 Morín contraponen el paradigma de la simplicidad a lo que denominó el «paradigma de la complejidad». El conocimiento sobre los fenómenos complejos implica inseguridad, discontinuidades y desconocimiento parcial, principalmente relativo a los niveles diferenciados de su organización o del sistema de interacción entre ellos, o entre niveles epistemológicos diversos, basados en el principio de Pascal.

realidad, sino que el observador adquiere una posición «más activa» (Mansilla, 1997: ix) por medio de esquemas de distinción, incorporados autorreferencialmente en el acto de la observación. Los esquemas de distinción, a su vez, pueden ser vistos e interpretados por otros observadores, los que observan al observador. Con este postulado desaparece por completo el observador como sujeto humano con toda su «carga» personal, histórica, cultural y social, ya analizada en sus aspectos ontológicos por diversos autores (Bachelard). Desde esta perspectiva, el observador deja de ser un investigador, para convertirse él mismo en una comunicación situada en el entorno de un sistema.

El instrumental metodológico de las investigaciones, en la primera «descripción» el análisis de la Administración pública en su vertiente gerencial, es interpretado como un proceso de retroalimentación sistémica continuo y temporal, que se sucede a partir de cuatro fases (planificación, monitorización, evaluación y control), cada una de las cuales engloba el núcleo de funciones comunes de todos los niveles del gobierno: gestión financiera, gestión de capital e infraestructuras, gestión de personas, gestión de tecnologías de la información.

En la segunda observación, la Defensoría Pública constituye un microcosmos dentro del sistema judicial, que se halla inmerso en un proceso de reestructuración tecnológica y de planes de carrera funcional. Las instituciones públicas y del Estado basan su capacidad de acción en la Administración pública. Las administraciones son organizaciones jerárquicas donde existe una separación entre quienes toman las decisiones y quienes las ejecutan. Este postulado, sin embargo, se cuestiona cuando el sector público, en numerosos casos, se muestra incapaz de implementar políticas públicas eficaces de carácter emancipador.

3.1 Primera observación: la gestión municipal

El contexto de desarrollo histórico es importante para poder realizar la «observación» y comprender el fenómeno que se analiza. La forma como se administran los municipios del estado de Pará está impregnada de vicios que responden a una «tradicción patrimonialista» de la Administración pública y la gestión pública. A pesar de las constantes denuncias sobre incorrecciones legislativas y económicas de los gobiernos municipales de la región, aún están muy arraigadas ciertas prácticas, históricamente construidas y aceptadas, en las que la esfera pública y la privada se confunden; asimismo, se entrelazan en las prácticas administrativas y en los modelos de gestión, lo que da como resultado decisiones arbitrarias, patrimonialismo, personalismo, nepotismo y desvío de recursos públicos hacia otros fines.

El aparato administrativo y de gestión municipal presentaba, a finales de la década pasada, el siguiente cuadro: «los gestores municipales se han valido del cargo y de los

recursos públicos como si fueran una extensión de sus negocios particulares y de sus familiares» (Monteiro, 1997:153). A principios de la segunda década del siglo XXI, si bien se han dado pasos en la fiscalización y el control de la gestión y de los recursos públicos por parte de la Receita Federal,¹⁷ el Tribunal de Contas da União, el Ministerio Público y otros órganos federales y estatales, estas prácticas heredadas siguen estando presente simbólicamente, cuando no de forma cotidiana, en muchos municipios.

Desde una perspectiva financiera, los municipios se presentan a menudo como el «nivel pobre» de los diferentes estratos de la Administración pública. Sin embargo, la realidad es algo distinta. Entre los años 2000 y 2008, la mayoría de los municipios del estado de Pará multiplicó por cinco, e incluso por seis, su presupuesto, con recursos provenientes en gran medida de diversos ministerios federales y secretarías estatales. Este proceso se ha traducido en un aumento del número de funcionarios en todo el país, con una media que supera el 30%. Esta política ha permitido que los programas gubernamentales gestionados directamente por los municipios, como el *Programa Bolsa Família*, hayan sido un éxito.

3.1.1 Metodología y resultados

Se han seleccionado 29 municipios, que representan el 20,1% del total con que cuenta el estado (144 municipios). La selección se ha realizado de forma aleatoria, a partir de dos variables: número de habitantes y renta per cápita. Se parte de la premisa de que la variable per cápita es un indicador importante, pues se presume que los municipios con diferentes PIB tendrán distinta capacidad de gestión. En cuanto a la variable de población, resulta importante porque se trata de un criterio fundamental para analizar el volumen de transferencias de recursos económicos gubernamentales. Los cuestionarios se han dirigido a los secretarios de los respectivos municipios, a quienes se visitó personalmente y se ofreció la posibilidad de retornar las respuestas unos días más tarde, dada la complejidad y extensión de las cuestiones que debían responder.¹⁸ (Tabla 1)

¹⁷ Equivalente a la Hacienda pública.

¹⁸ La investigación de campo se llevó a cabo entre los meses de marzo y junio de 2010. Los cuestionarios estructurados constan entre 15 y 18 preguntas.

Tabla 1. Criterios de selección y muestra de los municipios

Tamaño del municipio	Criterios de selección	Número total de municipios	Municipios seleccionados	Número de cuestionarios respondidos	% cuestionarios respondidos
Pequeño	Muestra aleatoria estratificada 2 variables: PIB per cápita población	49	5	4	80,0%
Medio		84	18	7	38,8%
Grande		10	6	1	16%

La selección de alternativas se manifiesta empíricamente en la acción de los municipios para hacer frente al déficit presupuestario. En general, frente a otras alternativas, se opta por el aumento de los impuestos municipales. El aumento de la recaudación de impuestos propios es una medida muy utilizada en los municipios pequeños (60%) y de tamaño medio (50%). Por otra parte, la inyección de transferencias voluntarias es bastante utilizada en los municipios pequeños y, en menor medida, en los medios. Los municipios pequeños, asimismo, recurren a préstamos, aunque no se especifica de qué forma o a qué entidades. Paralelamente, para afrontar el déficit, los municipios recurren a la «reducción del gasto corriente», medida que se adopta de manera especial en el municipio grande. Finalmente, la estrategia de endeudamiento a corto plazo es utilizada principalmente por los municipios medios (33%) y, en menor medida, por los de tamaño pequeño (20%). Con los datos disponibles en la primera fase de la investigación, no es posible determinar el proceso interno de toma de decisiones. (Tabla 2)

Tabla 2. Mecanismos de corrección adoptados en caso de déficit presupuestario

Tamaño del municipio	Porcentaje de municipios que:				
	Aumentaron la recaudación de impuestos propios	Buscaron transferencias voluntarias	Solicitaron créditos	Redujeron gastos	Aumentaron deuda mediante la emisión de bonos públicos
Pequeño	60.00	80.00	20.00	100.00	20.00
Medio	50.00	66.67	0.00	100.00	33.33
Grande	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Total	50.00	66.67	8.33	100.00	25.00

Fuente: elaboración propia.

3.1.2 La accesibilidad del público

La «accesibilidad del público» se concreta en la existencia de instrumentos y canales de participación, que constituyen un elemento muy importante para la legitimación de las políticas municipales. En la mayoría de los municipios se elaboran planes plurianuales, que se convierten en un instrumento básico de la política del gobierno municipal. Aunque no se especifiquen las técnicas y formas específicas de participación, se constata asimismo una fuerte participación en todo tipo de municipios. Un estudio detallado por estratos muestra que, en los municipios pequeños, predominan los consejos gestores, los sindicatos y las asociaciones profesionales como agentes que participan en la elaboración de los planes. Los instrumentos más utilizados varían según el municipio, por lo que resulta imposible apuntar una tendencia específica.

En los municipios de tamaño medio, la sociedad civil participa en la elaboración de los planes a través de los consejos gestores, asociaciones de vecinos, sindicatos y asociaciones profesionales, así como a través de las asociaciones empresariales. De acuerdo con la información reunida, se detecta una menor participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Este hecho se puede explicar por la heterogeneidad de este tipo de organizaciones y por las importantes diferencias ideológicas y de acción del poder municipal (Tabla 3).

Tabla 3. Instrumentos de comunicación y atención al ciudadano

Municipios	No poseen servicios de participación y comunicación ciudadana	Existencia de por lo menos un servicio de atención o comunicación	Municipios que poseen:	
			Ventanilla única integrada de atención al ciudadano	Servicio de síndico
Pequeños	18.18	18.18	0.00	25.00
Medios	24.68	24.68	28.57	14.29
Grandes	100.00	100.00	100.00	0.00
Total	-	-	25.00	16.67

Fuente: elaboración propia.

La población, asimismo, participa directamente en la elaboración del presupuesto del gobierno municipal a través de consultas y audiencias públicas, aunque este es el instrumento menos utilizado. Finalmente, los resultados de esta participación se ponen a disposición de toda la población, aunque en los municipios medios exista una importante diferencia con relación a los de tamaño pequeño y grande. (Tabla 4)

Tabla 4. Participación de la población en la gestión financiera

Municipios	Porcentaje de municipios en los que:		
	<i>La sociedad civil participa de la elaboración de planes</i>	<i>La población participa en la elaboración del presupuesto</i>	<i>Los informes referentes a la ejecución presupuestaria no se divulgan entre la población</i>
Pequeños	80.00	80.00	100.00
Medios	83.33	83.33	66.67
Grandes	100.00	100.00	100.00
Total	83.33	83.33	83.33

Fuente: elaboración propia.

3.2 Segunda observación: la Defensoria Pública

La Defensoria Pública es una institución esencial de la función jurisdiccional del Estado. Se sitúa al mismo nivel del Ministerio Público o la Magistratura y está destinada a la «Prestación de asistencia jurídica integral y gratuita a la población que no posee recursos para pagar honorarios de abogado o costearse una postulación o defensa en proceso judicial o extrajudicial e, incluso, una asesoría jurídica.¹⁹ De acuerdo con el IDESP, el 78,8% de los jueces brasileños considera que, más importante que respetar los contratos, «es atender las necesidades sociales» (Sadek y Arantes, 1994; Pinheiro, 2000). Esta opción favorece a ciudadanos y empresas que atraviesan dificultades financieras. En este punto, es importante señalar que la Defensoria es una organización pública dirigida al ciudadano y formada por profesionales y servidores públicos que constituyen su capital humano y social. Por estos motivos, para su análisis y comprensión hay que tener presentes dos elementos fundamentales.

Por una parte, se trata de una institución, con una serie de características que le son propias, cuyo principal servicio es la defensa de la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, no se trata solo de «clientes», considerados como *comunicaciones* —en el sentido luhmaniano—, sino de ciudadanos atendidos, inscritos en un «mundo de vida» —en el sentido de Habermas—, cada uno de ellos con un sentido subjetivo del «yo» y de la «conciencia». Por otra parte, dado que se trata de una organización compuesta por seres humanos, estos constituyen tanto el *capital humano* como el *capital tangible*, regidos ambos por normas y funciones. En este sentido, como toda institución, no está exenta de conflictos y transformaciones, que tienen mucho que ver con las relaciones sociales y de poder internas.

¹⁹ Según el artículo 134 de la Constitución de 1988, de la República Federal del Brasil.

Desde su creación en 1990, la Defensoría Pública ha desarrollado procesos con vistas a filtrar y percibir la emergencia de nuevos problemas o de problematizar temas que la sociedad contempla como necesidades o que pueden dar lugar a conflictos de intereses, para dotarlos de un sistema jurídico cerrado basado en reglas, normas y procesos. Con este propósito, la Defensoría Pública se extiende, mediante mecanismos internos, en diversos subsistemas (núcleos especializados). Cada uno de estos subsistemas, a su vez, es un sistema autorreferenciado, pues en su interior pueden emerger nuevas demandas. Así, puede darse el caso, por ejemplo, de que, dentro del núcleo de derechos humanos, que se ocupa de los derechos colectivos e individuales relacionados con cuestiones religiosas o sexuales, entre otras, se problematicen nuevos temas, como los derechos de los pacientes, que pueden dar lugar a la creación de otro núcleo o subsistema.

Durante los primeros años, la Defensoría Pública se organizó internamente a partir de un modelo estructural en el que las partes (núcleos) cumplían una determinada función en el funcionamiento de un todo. Ese esquema representa, de forma simplificada, las comunicaciones internas, simbólicas, prácticas y funcionales que se daban durante la primera mitad de esta década. La conexión se caracteriza por una relación de interdependencia entre los núcleos: lo que determina la acción de la Defensoría es la estructura y las comunicaciones entre sus partes y el entorno, interacción a partir de la cual se crean nuevos núcleos y áreas autorreferenciales específicas, como la de planificación o la estadística.

En las comunicaciones internas, se detecta la necesidad de una mayor fluidez de los mensajes y disposiciones entre el cuerpo gestor y los núcleos especializados. Se deben emitir mensajes comunes y buscar el consenso respecto a los estatutos propuestos por el cuerpo gestor y el consejo superior. La existencia de un Reglamento Interno de la Defensoría sería útil para la creación de comunicaciones, en paralelo con la distribución de comunicaciones y grado de autonomía de la acción comunicativa los defensores públicos. Asimismo, se plantea la necesidad de optimizar los recursos informáticos existentes.

3.2.1 Metodología y principales resultados

La investigación empírica se desarrolló en todos los núcleos de la Región Metropolitana de Belém.²⁰ Para la obtención de las informaciones se desarrolló una estrategia cualitativa que combina los siguientes pasos: entrevistas semiestructuradas con los defensores públicos y asistentes (más de 11 horas registradas); entrevistas estructuradas

²⁰ Investigación de campo realizada entre marzo y junio de 2010.

con los directores (Corregedoria, Diretoria Metropolitana, Diretoria Civil, Diretoria Administrativa, Centro de Estudos); observación participante limitada en los núcleos durante el horario de atención al público; análisis de informes (2008-2009); análisis de documentos (formularios de acuerdo con las necesidades específicas de cada núcleo y los procesos de tramitación de la Región Metropolitana de Belém). La técnica de análisis de la entrevista se basó en el «análisis del discurso» (Mayring, 2000) y se realizó a partir de dos códigos principales: «asistido» y «calidad de la atención». (Tabla 5)

Tabla 5. Técnica de obtención de datos

NÚCLEOS	TÉCNICA DATOS	NÚMERO DE ENTREVISTAS	GRABACIÓN (EN MINUTOS)	
Atención Referencial	Entrevistas semiestructuradas	01	40	
Civil y Familia		01	60	
Criminal y Penal		01	60	
Atención a la Mujer y Psicosocial	Entrevista grupal	02	90	
Defensa Derechos Humanos	Entrevista grupal	02	70	
Adolescentes		02	70	
Territorial: Icoaraci	Entrevistas semiestructuradas (individual)	01	30	
Territorial: Mosqueiro		01	35	
Territorial: Guamá		01	40	
Territorial: Marambaia		01	35	
Diretoria Interior		01	30	
Diretoria Metropolitana		01	30	
Centro de Estudos		01	25	
Diretoria Administrativa		01	25	
Diretoria Civil		01	20	
Asesoría Sector Civil		01	25	
Núcleo Planificación		01	30	
Corregedoria		01	40	
TOTAL			21	755

Fuente: investigación de campo.

3.2.2 Entorno

El entorno lo constituye el conjunto de la ciudadanía. Las funciones de cada núcleo son aún muy generalistas y poco específicas, pues la especialización se va produciendo a medida que las demandas de la ciudadanía son más específicas. Así, se ha producido una extensión paulatina que ha dado lugar, por una parte, a diversos núcleos especializados (mujer y violencia de género, jóvenes, actos delictivos, derechos humanos) y, por otra parte, a núcleos territoriales, algunos de ellos también especializados, como es el

caso de los que se ocupan prioritariamente de cuestiones agrarias o vinculadas a los pueblos indígenas.

Esa ampliación responde básicamente a tres factores: 1) aumento creciente de la concienciación de la población respecto a los derechos de ciudadanía, que considera la Defensoría Pública como un órgano público federal al servicio de la población, para orientación jurídica y defensa en cualquier situación; 2) aumento de demandas más específicas por parte de la población, que obligan a especializar la atención; 3) necesidad de descentralizar los núcleos («internalización de las funciones») para atender a la población de los municipios pequeños y medios del interior del estado.

Este peculiar desarrollo desencadena diversos procesos, que comportan una serie de ventajas pero, al mismo tiempo, dejan entrever algunos puntos débiles. Entre las ventajas destacan la creciente autonomía en la toma de decisiones, fruto de la especialización de los servicios, que permite una atención directamente dirigida a las demandas y a cargo de personal de apoyo especializado. Por otra parte, y aquí es donde afloran las debilidades, la autonomía adquirida desde el punto de vista administrativo y burocrático supone la existencia de diferentes concepciones de lo que es la atención, e implica gestionar y almacenar los datos de los «asistidos», lo que genera interpretaciones y modelos administrativos diferenciados. Respecto a la calidad de la atención, sobresalen tres interpretaciones básicas:

1) Priorizar la infraestructura desde el punto de vista de los recursos humanos. Se fundamenta en la necesidad de formar y capacitar a los defensores, así como de desarrollar los aspectos materiales de atención al público.

2) Priorizar la emancipación, en el sentido de buscar una formación ciudadana de los asistidos en clave política, formación bien en términos individuales o colectivos.

3) Priorizar la excelencia: mayor control de los resultados; búsqueda de la calidad, la eficacia y la agilidad; organización; establecimiento de metas; información; retorno positivo para el asistido y eficiencia.

3.2.3 La «accesibilidad del público»

La «accesibilidad del público» se rige por el principio de una demanda reprimida, es decir, de una demanda requerida por parte de la población que necesita de los servicios especializados y desprovista de los recursos necesarios para hacer frente a los servicios de un abogado. La atención de estos servicios tiene que basarse en tres variables: la red de comunicaciones internas, la comprensión sobre el «asistido» y la «calidad de atención».

En cuanto al «asistido», varía mucho según la persona entrevistada, si bien destacan con claridad dos tendencias. En la primera, de carácter marcadamente asistencia-

lista, se considera al asistido como un ciudadano con escasos recursos económicos y en cierto modo marginado. El papel de la Defensoria, en este caso, pasa por explicarle sus derechos y por ayudarle en aspectos jurídicos, de acuerdo con lo determinado en la Constitución. La segunda tendencia, más centrada en la gestión pública, parte de la comprensión del ciudadano como usuario de un servicio público. En este caso, el ciudadano se contempla como una persona con derechos, que exige y recibe una orientación de calidad por parte del defensor público. Evidentemente, estas dos tendencias no son excluyentes, pues aparecen entrelazadas en las declaraciones y entrevistas, si bien en ellas se enfatiza una u otra.

A partir de los datos anteriores se puede establecer una relación entre el concepto de «atención» y el de «accesibilidad del público». (Cuadro 2)

Cuadro 2. Conceptos de «atención» y «accesibilidad del público»

	«accesibilidad del público»	
Concepto de «atención»	Explicar derechos	Emancipación
	Excelencia	Usuario de servicio público

Fuente: elaboración propia.

4. Conclusiones

La autorreferencialidad de las organizaciones constituye un lento proceso de aprendizaje en el que el papel de las comunicaciones entre los diversos subsistemas resulta determinante. Las organizaciones gubernamentales e instituciones públicas de la Amazonia oriental están experimentando un proceso que puede contener elementos *autorreferenciales* de apertura frente a nuevas comunicaciones, como sucede en la mayoría de las organizaciones públicas de otros países occidentales.

Resulta arriesgado ofrecer, a partir de los datos empíricos presentados, una respuesta concluyente acerca de si existe un cambio *autorreferencial* o, por el contrario, se trata de una mera adaptación de las organizaciones estudiadas. Los datos disponibles parecen indicar que en la Administración pública de ámbito municipal, específicamente la gestión pública, se observa un bajo proceso de autorreferencialidad por diversos motivos. Aunque el patrimonialismo, como práctica arcaica, se halla en proceso de superación, no significa que no aparezca bajo nuevas formas que restringen la «accesibilidad del público» a los temas públicos y estratégicos del municipio. Este hecho se manifiesta en la existencia de pocos instrumentos y canales de información y participación ciudadana para intervenir en las decisiones clave de la ciudad.

En cuanto a la Defensoría Pública, se trata claramente de una institución donde el proceso de autorreferencialidad se desarrolla a partir de las comunicaciones surgidas en el entorno, en forma de nuevas problemáticas que se transforman en demandas a las que se debe ofrecer una respuesta en forma de canalización jurídico-administrativa. Cada uno de los núcleos en que se organiza tiene la capacidad de establecer relaciones consigo mismo —mediante la reorganización de tareas y la distribución de competencias— y se diferencia por medio de la especialización de las relaciones con su entorno. Las comunicaciones aún encuentran resistencias en el seno de la institución, no tanto en relación con la forma de ofrecer respuestas como en relación con la forma de adoptar las decisiones interna y de organizarlas, así como de dar respuestas por medio de nuevas comunicaciones.

5. Bibliografía

- AZEVEDO, Sergio y MELO, Marcus André (1996). «Mudanças Institucionais, Reforma do Financiamento da Seguridade Social e a Reforma Tributária no Brasil, 1990–96.» *Relatório Final de Pesquisa*, Programa de Dotação para a Pesquisa FORD/ANPOCS, 1995.
- BACHELARD, Gaston. ([1934] 1996). *O Novo espírito científico*. Lisboa: Ediciones 70.
- BECHMANN, Gotthard y STEHR, Nico (2001). «Niklas Luhmann». *Tempo Social*, 13, (2). São Paulo.
- BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas (1967). *The social construction of reality*. New York: Garden city.
- BERGER, Peter (1963). *Invitation to sociology*. New York: Doubleday.
- CAIDEN, Gehard (1999). «Administrative reform: proceed with caution». *International Journal of Public Administration*, 22 (6): 815–832.
- CLAD, Consejo Científico (1998). «Una nueva gestión pública para América Latina». *Reforma y Democracia*, 13.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (2008). *Gestão 2009-2012. A nova Administração Pública*. Brasília: CNM.
- CHESNAIS, François (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamá editora.
- DIMAGGIO, Paul y POWELL, Walter (1991). «Introduction», en Walter POWELL y Paul DIMAGGIO, (Eds.) (1991). *The new Institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- DUGGER, William (1990). «The new institutionalism: New but not institutionalism». *Journal of Economics Issues*, xxiv, (2): 423–431.
- DUPUY, Jean-Pierre (1990). *Ordres et désordres. Enquête sur un nouveau paradigme*. Paris: Seuil.

- JARIA, José Eduardo (2004). «O sistema brasileiro de justiça: experiência recente e futuros desafios». *Estudos Avançados*, 18 (51).
- HABERMAS, Jürgen (1968). *Technik und Wissenschaft als »Ideologie«*. Frankfurt a.M.: Edition Suhrkamp
- HABERMAS, Jürgen (1971). *Knowledge and Human Interests*. Boston: Beacon Press.
- HABERMAS, Jürgen (1981). *Theorie des Kommunikativen Handelns*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- HABERMAS, Jürgen (1985). *Der philosophische Diskurs der Moderne: 12 Vorlesungen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- HABERMAS, Jürgen (1996). *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt a. M: Suhrkamp.
- HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary. (1996). «Political Science an the Three New Institutionalism». *Political Studies*, (XLIV): 936–957.
- HANSSON, Sven Ove (1994). *Decision theory: a brief introduction*. Stockholm: Department of Philosophy and the History of Technology Royal Institute of Technology (KTH).
- HILLMANN, Karl-Heinz; HARTIFIEL, Günter; VIDAL, Josep y GUTU, Jordi (2000). *Diccionario Enciclopédico de Sociologia*. Barcelona: Herder.
- IDESP (1993). «A Crise do Judiciário vista pelos Juízes», en M. Teresa SADEK y Rogério ARANTES (Orgs.) (1993). *A Crise do Judiciário vista pelos Juízes*. São Paulo: Relatório de pesquisa.
- KRAUSE, Detlef (2001). *Luhmann-Lexikon. Eine Einführung in das Gesamtwerk von Niklas Luhmann*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- LONGO, Francisco y YSA, Tamyko (2008) (Eds). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Escola d' Administració Pública de Catalunya.
- LUHMANN, Niklas (1983). «Insistence on systems theory perspectives from Germany». *Social Forces*, 61.
- LUHMANN, Niklas (1984). *Soziale Systeme*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag.
- LUHMANN, Niklas (1990). *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- LUHMANN, Niklas (1997). *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- LUHMANN, Niklas (1989). «Politische Steuerung: ein Diskussionsbeitrag». *Politische Vierteljahresschrift*, 30 (1): 4–9.
- MAYRING, Philipp (2000). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Deutscher Studien Verlag.

- MANSILLA, Dario Rodríguez (1997). «Introducción» en Niklas LUHMANN. *Organización y Decisión. Autopoiesis, Acción y Entendimiento Comunicativo*. Madrid: An-thropos.
- MATURANA, Humberto (1978). «Biology of language: the epistemology of reality», en George A. Miller y Eric Lenneberg, (Eds.) (1978). *Psychology and Biology of Lan-guage and thought: Essays in honor of Eric Lenneberg*. New York: Academic Press.
- MAYNTZ, Renate (1996). *Soziologie der Organization*. Hamburg: Reinbeck.
- MARCH, James y OLSON, Johan (1984). «The new Institutionalism: Organizational factors in Political life». *American Political Science Review*, (77): 281–296.
- Ministerio de Justiça (2009). *III Diagnostico Defensoria Pública no Brasil*. Brasília.
- MONTEIRO, Mario de Souza (1997). *Nomeação e concurso: máquina burocrática estatal e denominação política*. Belém: NAEA, Dissertação de Mestrado.
- MORIN, Edgar (1977). *La méthode 1. La nature de la nature*. Paris: Editions du Seuil.
- MORIN, Edgar (1998). *Sociologia. A sociologia do microsocioal ao macroplanetário*. Lis-boia: Publicações Europa-América.
- ORDACGY, André y FIGUEIREDO, Guilherme (2009). *Advocacia de Estado e Defensoria Pública. Funções Públicas Essenciais à Justiça*. Curitiba: Instituto Brasileiro de Ad- vocacia Pública.
- PIRES, Jose Calixto de Sousa y Macêdo, Katia Barbosa (2006). «Cultura organiza- cional em organizações públicas no Brasil». *Revista Administração Pública*, 40 (1): 81–105.
- PINTO, Lucio Flávio (2009). *Amazonia Sangrada (de FHC a Lula)*. Belém: Edição Jor- nal Pessoal
- PRATES, Antonio Augusto (2000). «Organização e instituição no novo institucionalis- mo». *Teoria & Sociedade*, (5): 123–146.
- REPETTO, Fabian (2008). «Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales». *Reflexões para Ibero-America. Planejamento Estratégico*. Brasi- lia: Caderno Eiapp.
- SADEK Rogélio y ARANTES, M.Tereza (1994). «A crise do judiciário e a visão dos juízes». *Revista USP*, (21): 34–45.
- SRUBAR, Ilja (2008). «Akteure und Semiosis. Kommentar zu Rainer Greshoffs Kritik der luhmannschen Systemtheorie». *Zeitschrift für Soziologie*, 37 (6): 480–488.
- SZTOMPKA, Piotr (1993). *The sociology of social change*. Oxford: Blackwell.
- TORRES, Pedro, (2004). *La política de las políticas públicas en países de frágil institucio- nalidad*. Cepal: Santiago de Chile.
- VIDAL, Josep (2006). «A realidade social é externa ao indivíduo? Uma aproximação à pesquisa cualitativa». *Paper NAEA*, nº 203. Belém: UFPA.

- VIDAL, Josep (2006). «*Grounded theory* e as possibilidades da pesquisa na complexidade da Amazônia». *Paper NAEA*, nº 204. Belém: UFPA.
- WEBER, Max (1968). *Economy and Society*. Totowa: Bedminster Press.
- WILLKE, Helmut (1982). *Systemtheorie*. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag.