

Leonardo Flores Vivanco

Universidad de Guanajuato, Doctorado en Filosofía, México

floresvivanco@ugto.mx, lfvivanco@yahoo.com.mx

Mesa 32. La teoría de la diferenciación ante las problemáticas sociales de América Latina

*Diferenciación e integración vertical en la sociedad moderna a partir de la teoría de Niklas Luhmann: El caso del sistema político en la periferia.*

## **Resumen**

La teoría de Niklas Luhmann como teoría de la diferenciación funcional de la sociedad moderna se concentra fundamentalmente en la diferenciación a nivel horizontal, diferenciación de los grandes sistemas sociales que conforman la macro estructura de la sociedad. Es en este plano en el que, de acuerdo con el autor, opera el criterio funcional de diferenciación. Sin embargo, como algunos autores han destacado, la diferenciación a nivel vertical, la que delimita los tipos de sistema social, es condición necesaria para la diferenciación a nivel horizontal y, proponemos aquí, seguiría también el mismo criterio funcional. En esta participación se busca argumentar la manera en que este tipo de diferenciación, pero también de integración, toma forma específicamente entre los planos societal y organizacional en el sistema de la política, así como algunos problemas que puede enfrentar en la particularidad funcional de la periferia latinoamericana.

## **Introducción**

La teoría de los sistemas sociales de Luhmann es una teoría de la sociedad moderna. Es una meta-teoría de la evolución y el cambio social en el campo de las teorías de diferenciación, diferenciación específicamente funcional (Alexander, 1990). La propuesta de Luhmann abre una nueva era en la teoría sociológica. El enfoque no es más el individuo y su acción, ni el agente y su agencia, de manera que rompe con la tradición sociológica fijando como el núcleo de la observación lo que se supone es la operación basal de la sociedad: la comunicación. La sociedad, el sistema de la sociedad, es entonces pura comunicación. Así, el individuo, su cuerpo y su conciencia se dejan en el entorno de la sociedad. La acción es no más que atribuciones comunicativas.

Desde el principio, la diferenciación en la teoría de la sociedad de Luhmann es el concepto central y está vinculada al de función; siendo así una diferenciación funcional el tipo de diferenciación de la sociedad moderna (Luhmann, 2011: 87-101). La diferenciación funcional es producto del proceso

evolutivo de la sociedad, asumiendo con Luhmann que es posible decir que ésta sigue uno (Luhmann, 2007: 482 y ss.). La diferenciación funcional no es un estadio de la sociedad de mayor grado de diferenciación, es una forma distinta de diferenciación de la sociedad. En el proceso histórico-evolutivo de la sociedad, es posible distinguir, de acuerdo con Luhmann, al menos cuatro formas de diferenciación: segmentaria, centro y periferia, estratificada y funcional. La forma de diferenciación implica que un sistema parcial, en los que está diferenciada la sociedad según la forma en cuestión, puede reconocer lo que es otro sistema parcial, y cuando el sistema parcial que realiza la distinción se determina por ello; esto es, “la forma mediante la cual los sistemas-parciales se observan a sí mismos como sistemas-parciales” (Luhmann, 2007: 483).

Aunque Luhmann se refiere en este parte sobre todo a la observación de los sistemas, uno del otro<sup>1</sup>, parece fundamental extenderlo al plano operativo, que implicaría el problema de la integración societal. Luhmann dice que la diferencia que se forma constituye la unidad de la sociedad como sistema omniabarcador, y que ella ordena y determina las relaciones entre los sistemas parciales, lo que sirve luego como estructura del sistema total (Ibíd.). Esto lleva a considerar la forma de diferenciación como la forma en que se integra la sociedad a nivel horizontal, o más bien como dos momentos del mismo proceso o los dos lados de una misma forma.

Cada sistema funcional supone entonces un tipo de comunicación específica que se cierra sobre sí misma en términos de sus estructuras y de su espectro de sentido, diferenciándose de las otras por su función, ya que es el problema a resolver el que da origen a esa forma de comunicación y, con el tiempo, a ese sistema societal. Pero para que el sistema societal se constituya como tal, debe echar raíces, debe generar estructuras, debe dejar de ser sólo acontecimiento interaccional ocasional, y formalizarse, en la mayoría de los sistemas en que se diferencia la sociedad, organizacionalmente.<sup>2</sup>

De esto se deduce la imprescindible necesidad de observar la relación entre estos dos planos

---

<sup>1</sup>. Aquí hay que anotar que Luhmann distingue entre las relaciones sistema/entorno y las relaciones sistema/sistema, y que la forma de la diferenciación, así como la integración, se refieren a la relación sistema/sistema (por ejemplo, 2007: 476). Para Luhmann esta distinción resulta fundamental, sin embargo, para nosotros no tiene relevancia, únicamente la tendría para hacer ver que esta distinción en realidad disuelve el cambio de paradigma propuesto por Luhmann, particularmente en su teoría de la sociedad, ya que no habría aquí en realidad relación sistema/entorno, salvo en la supuesta relación del sistema con la unidad inaprensible de lo que no es él; pero ésta no es una relación directa posible, ya que es sólo un recurso del propio sistema. Las relaciones directas de interacción o de irritación podrían ser, de acuerdo con esa posición, sólo de una relación sistema/sistema, y esto no coincide con el programa que busca establecer Luhmann. Todo otro sistema distinto al sistema en cuestión es un sistema en el entorno de él, y por lo tanto parte del entorno; en muchos de los casos, y es como se manejará aquí, *el entorno* en cuestión.

<sup>2</sup>. En casi todos los sistemas sociales la formalización organizacional es una condición, pero no en todos los casos y en formas diferentes en cada uno de ellos. En el sistemas de la política, por ejemplo, la organización es fundamental sobre todo en el centro, pero en la periferia el público no toma en su forma general forma organizacional, aunque puede en ciertos casos organizarse. El sistema del arte y el de la intimidad (o también llamado, sistema del amor) no toman formas organizacionales, al menos no en los términos en que la organización es entendida por Luhmann.

sistémicos, esto es, de analizar el plano de diferenciación vertical. Y si bien hay en algunos de los trabajos de Luhmann sobre sistemas sociales tratamiento sobre el plano organizacional que se vincula con el sistema en cuestión, como en el caso del sistema de la política, no parece haber un claro desarrollo de la forma en que opera tanto la diferenciación como la integración a este nivel inter-sistémico. Es precisamente por eso la intención de esta participación de comenzar a pensar la forma en que funciona esta relación de planos sistémicos, aquí específicamente la que se da entre el plano societal y el organizacional dentro del sistema de la política. Se presenta entonces de manera abstracta primero la forma general de diferenciación e integración vertical, para seguir con la descripción de la diferenciación interna del sistema de la política, concretamente en cuanto a la relación Política/Administración, y finalmente ofrecer algunas ideas de algunos de los principales problemas que se pueden observar en la periferia latinoamericana a partir de la experiencia de investigación en México.

## **I. Diferenciación e integración vertical**

Hay, definitiva y necesariamente, una, o varias formas, de diferenciación entre lo que resulta más general, lo societal, y lo que, con relación a eso más general, es más particular; en este caso, lo organizacional. Por supuesto, aunque en este trabajo no nos ocupamos directamente de ello, también debemos señalar esa misma relación con respecto a la interacción. No basta, como muchas veces se hace, con señalar la diferenciación de los tipos de sistemas, sino que debe señalarse, y aquí resulta central, en qué consisten las diferencias, para luego pensar en cómo se integran en la operación de lo que se refiere como sociedad. Por eso las preguntas que resultan fundamentales son: ¿Cómo se integran los diferentes planos operativos de comunicación y los diferentes planos de sentido que conllevan? ¿Cómo funcionan en su habilitación y constreñimiento mutuo? Esto, más que señalar simplemente su diferencia –aunque la señalización más precisa que hacemos aquí es necesaria-, es lo que se pretende reflexionar concretamente sobre la organización y los sistemas sociales.

Primero, las diferencias que se dan entre estos tipos de sistemas, y que podemos distinguir de acuerdo con la teoría de Luhmann, pueden ser ubicadas en tres niveles:

- a) El criterio a partir del cual el sistema enlaza sus operaciones, permitiendo así su autopoiesis y, por lo tanto, definiendo su identidad;
- b) la forma en que las personas, y por lo tanto el principio de doble contingencia constitutivo de la comunicación, se integran a, o activan la, comunicación; y

c) el tipo de comunicación, determinada por el medio de comunicación usado, el que usa principalmente cada sistema, y que contribuye así a definir su identidad.

Lo anterior puede quedar a manera de fórmula con los elementos que en cada caso llenan las relaciones indicadas:

a) Societal = función; organización = decisión; interacción = tema (por ejemplo, Luhmann, 2007: 643-655).

b) Interacción = presencia; organización = membrecía; societal = accesibilidad comunicativa (por ejemplo, Tyrrel, 2011: 51).

c) Societal = medios de difusión; interacción = oral y cuerpo; organización = integración de ambos (para algunas pistas sobre esto, véase Luhmann, 2007: 652-655 y Heintz, 2011: 75 y 76).

De las tres formas anteriores me referiré únicamente a la segunda y la tercera, ya que la primera representa lo que define la identidad de cada uno, entonces su diferencia con el otro, y es lo que se mencionado brevemente antes y es además mejor conocido. Lo que nos interesa, y que los otros dos pueden representar, es la forma en que se relacionan y, así, algo de la forma en que se pueden afectar mutuamente.

La primera de las dos refiere la forma (o una de las formas) en que se opera y funciona la relación inclusión/exclusión en la sociedad. La organización regula de importante forma la inclusión al trabajo en la sociedad moderna. Con esto convergen ya casi obligadamente los sistemas de economía y derecho para permitirlo, así como en la mayoría de los casos el de educación. La incorporación de las personas a una organización implica una selección, del tipo que sea, aunque el modelo funcional supone criterios formales que son delineados, precisamente, por los sistemas de derecho y educativo (Luhmann, 2007: 656 y 657).

La inclusión a la organización aparece en forma de membrecía. Los que participan así en la organización tienen una vinculación formal que los integra en un rol específico, y no a la persona toda. La membrecía, entonces, también implica una exclusión de lo que la organización no necesita de la persona (independientemente de que de muchas formas se haga presente), y una inclusión de una forma concreta que representa el rol y el cargo del puesto.

Pero lo que contrapone, en este caso, la organización a los sistemas sociales es que la organización tiene que excluir para poder integrar su estructura de miembros. Mientras que los sistemas sociales consideran como caso normal, como tendencia, la inclusión para todos (Luhmann, 2007: 669). Lo que se observa de esto es que hay un espectro de sentido que tiene un alcance distinto en cada uno de estos tipos de sistema, definido por la relación de los elementos

indicados en las fórmulas de (a) y (b): mientras para la organización está reducido el alcance de las decisiones a los miembros, excluyendo a todos los demás, para el societal su espectro abarca a todos los individuos que reciben las prestaciones de la función y, aún, a todas las comunicaciones que pueden actualizar sus estructuras, más allá de las que participan directamente de la realización de la función.<sup>1</sup>

Sin embargo, son las organizaciones las que regulan en muchos casos la inclusión, esto es, las prestaciones funcionales centrales de los sistemas sociales, ya que en ellas se concentra la función. Por lo que terminan siendo generalmente las que regulan tanto inclusión como exclusión social. En algunos sistemas sociales es sólo a partir de la organización que se puede acceder a la prestación funcional del sistema. (Piense en la educación, el derecho, la economía, la salud, etc.???)

Y es precisamente esta la razón por la que es a la organización a la que se reclama de no cumplir con los fines, con las funciones, del sistema social en cuestión. Puede verse así la dependencia del plano social en el organizacional, ya que es él el que parece realizar operativamente lo que el otro marca en términos formales-estructurales. De esta forma Luhmann, y al parecer es una idea que se ha extendido, aunque no podemos aquí dar mayor referencia, asumen que la organización, como constructo y medio que sirve para realizar una función social, en realidad no logra cumplir con su cometido. Parece que la organización no puede realizar las exigencias marcadas por el social (Luhmann, 2007: 670). El social marcaría, en términos semánticos y programáticos, el sentido de esa franja social, y la organización sería una forma de operacionalizarlo, de echarlo a andar y de absorber incertidumbre; pero esta forma de operarlo podría fracasar porque operativamente el tiempo es distinto, y porque son las personas, los individuos, los que deben seleccionar las decisiones, las propias selecciones dentro de las organizaciones. La semántica y los programas surgen de las posibilidades que las propias estructuras que los presuponen permiten como horizonte de posibilidad, y si bien son actualizadas por los miembros, es en el proceso evolutivo que ellos pueden seleccionarse socialmente y reestabilizar el sistema con esas formas semánticas y programáticas. Pero la organización es siempre el resultado y estado particular que marca la selección actual y particular de una persona en un cargo. El tiempo de la organización es diferente, su presente es más reducido que el social, y el margen del tiempo se reduce a la toma de decisión, la cual nunca es estable, porque siempre trata de anticipar el futuro, o lo que se construye como futuro, y porque el entorno permanece cambiante, por lo que las decisiones deben renovarse con nuevas decisiones.

Con la tercera forma, lo que pensamos es que, precisamente, un sistema social, o varios de ellos en acoplamiento, funcionan en realidad como médium de los sistemas organizacionales, los cuales actualizan y dan forma última operativa a los sistemas sociales al cumplir su función. La

organización, al incluir los tipos de comunicación societal e interaccional, funciona como un integrador de los dos. Es en ellas en donde pueden converger los tres planos. Si se considera que asumen el primado de la función y, además, que tienen la función de comunicar al entorno (Luhmann, 2007: 668) puede observarse cómo la forma última (o simplemente posterior) la tiene la organización, independientemente de que un sistema societal no pueda alcanzar su unidad como organización (Luhmann, 2007: 667).

Como ya se ha mencionado, el sentido es un concepto central en la teoría de Luhmann. Cada vez que se procesa una operación en un plano sistémico, lo que se procesa, la información que se procesa, con la forma particular en que se procesa y la forma particular en que las personas (y la doble contingencia presupuesta) involucradas participan de ese procesar, sucede, todo, en el médium y el horizonte de posibilidades relacionadas del sentido: todo lo que sucede como comunicación, esto es, todo lo social, es, en última instancia, una forma, actualizada, de sentido (véase Luhmann, 2007: 27 y ss., 1998: 77 y ss.).

De esta forma, podemos decir que los diferentes planos de sistemas implican diferentes planos de sentido. Y, si el sentido es siempre un médium que es actualizado en una comunicación, por una información específica seleccionada y una forma específica de darla a conocer, y que de esa forma constituyen formalizaciones condensadas de sentido, entonces cada tipo de sistema representa un marco, un médium, particular de sentido que sirve para habilitar estructuralmente los diferentes tipos de comunicación que definen los diferentes tipos de sistema. En este caso, los sistemas societales funcionan como médium de sentido de los sistemas organizacionales. Es en el marco del sentido del sistema societal en cuestión en el que toma forma la operación de la organización, por lo que una comunicación en una organización puede tener, o tiene de facto, una doble identidad: como parte de la organización y referida únicamente a la reproducción de esa organización, y como parte del sistema societal en el que se inserta, apelando únicamente a su sentido ahí a partir de su aportación a la función de ese sistema y, por supuesto, a su reproducción.

En este sentido, pensamos que los sistemas societales, como médium de los sistemas organizacionales, habilitan estructuralmente a éstos, pero también los constriñen de diversa manera. Por ejemplo, cuando la semántica y/o los programas societales quedan muy atrás con respecto a la operación, que como hemos dicho es realizada por la organización. Un caso de este tipo podría ser el marco legal en un área del Estado que no corresponde con la operación de la organización y la limita y coarta. Pero también cuando la programación marca parámetros y exigencias demasiado altas como para que la organización pueda alcanzarlas operativamente. Un caso de este tipo podría ser los programas y demandas políticas o sus intervenciones en las organizaciones de la administración y la imposibilidad de que la operación pueda corresponder con ellas.

Por eso, si se piensa que la organización brinda la enorme prestación funcional de absorción de incertidumbre a los sistemas sociales, podemos ver las importantes aportaciones que brinda la organización a los sistemas sociales, llevando a cabo sus operaciones concretas y su función; y pensar que los sistemas sociales generan el marco, el horizonte estructurado de posibilidades de sentido para que ellas sean, pero también las limitaciones y exigencias que le imponen a la organización en su operacionalización. Aunque siempre los reclamos se ubiquen en el plano social dirigidos a la organización por “los resultados poco satisfactorios de absorción de incertidumbre organizada” (Luhmann, 2007: 670).

Como médium y forma, la relación entre plano social y organizacional ocurre entonces en la operacionalización de formas condensadas de sentido –semántica, programas, etc.- que el plano formal, la organización, hace del plano medial, el social. La condición de la relación supone siempre, de por sí, una asimetría temporal, ya que difícilmente podría haber correspondencia entre operación y las distinciones que delinean la observación del sistema, en este caso del sistema de la política: siempre, en el sistema de política, la semántica y la programación van delante de la operación (TorresNafarrate, Seminario UIA otoño 2011).

El que esto sea así es una de las razones, particularmente en la periferia de la sociedad moderna, de que el plano social intervenga el organizacional, reclamándole no corresponder con sus exigencias, como hemos mencionado ya. Esto conlleva, precisamente, el observar no sólo tampoco ya la forma en que se intersectan y operan en la sociedad diferenciada funcionalmente organización y sistema social, sino observar también la diferenciación que debe haber entre los planos sistémicos en el marco de la diferenciación funcional.

La mínima referencia que para esto podemos seguir es lo anotado por Heintz (2011: 74-76). De acuerdo con ella en el paso de la sociedad a la diferenciación funcional hay un desacoplamiento, un proceso de independización, entre interacción y sociedad. Hay una relación directa, entonces, en la sociedad moderna entre la separación de dos formas de comunicación; tal como se indica en el número 3 de nuestra clasificación sistémico-social. No es propiamente en detrimento de uno por el otro, sino la diferenciación y separación clara entre ellos, y justo eso es lo que caracteriza a la sociedad moderna.

Hay entonces una relación directa entre diferenciación funcional y diferenciación de planos. La estructura social, diferenciada funcionalmente, basada en la orientación funcional del rendimiento, implica que cada plano ocupe un espectro particular de sentido, un mecanismo de reproducción y unas formas particulares de comunicación. Sin embargo, Heintz se refiere específicamente a la separación y diferenciación entre plano social y el plano interaccional, la organización no es

considerada en esta diferenciación.

Tal parece que la organización, en cierta forma quedando en medio e integrando las formas de comunicación societal e interaccional, no introduce una forma específica de distinción. Pero la organización se separa tanto del plano societal como del interaccional en las formas que hemos indicado arriba: tanto en la forma de reproducir su identidad como en la forma de integrar a las personas y la doble contingencia. Más la diferenciación y separación entre sistema societal y sistema organizacional, en términos de la diferenciación que debe haber según el modelo de diferenciación funcional en el que se insertan, es, de acuerdo a las reflexiones que acompañan este trabajo, en términos de programación.

No vamos a ahondar más aquí en estas ideas que por sí mismas pueden implicar un trabajo por propio derecho. Solamente podemos decir, para dar la línea necesaria, que la programación a nivel organizacional no es ni equivalente ni reducible a la societal. La programación societal define la forma en que se realiza una función, pero la programación organizacional especifica los mecanismos necesarios para llevar a cabo la realización. Necesariamente hay puntos de contacto entre un nivel de programación y otro, puntos de acoplamiento y, en el sentido de lo que hemos venido diciendo, una relación de médium y forma entre un nivel programático y el otro; pero habrá también puntos de separación completa en donde no hay nada que converja o que relacione a un plano y a otro, y que puedan resultar lastres enormes con los que tiene que cargar el plano societal, pero sin lo que no podría realizar la función. Su vinculación se daría exclusivamente, en esas áreas que parecen no encontrar contacto funcional alguno, por las mismas prestaciones que hacen en términos organizacionales al cumplimiento global de la función y por su pertenencia organizacional a una unidad sistémica mayor que las contiene.

La diferenciación funcional de la sociedad moderna tiene la necesidad de distinguir y diferenciar entre un plano y otro, sobre todo a partir de sus programaciones y las prestaciones que cada uno debe aportar con base en ellas. No es posible una diferenciación funcional operativa sin que los límites y las atribuciones de cada nivel sean definidos, y se está condenado a reclamar y ver culpables de ineficiencias e inoperancias en donde los límites no corresponden.

## **II. Diferenciación interna del sistema de la política: La Política y la Administración como subsistemas**

El sistema de la política es uno de los sistemas funcionales en que se diferencia la sociedad moderna. Como todos los sistemas funcionales, cumplen una función específica, tiene un medio simbólico generalizado y un código de operación que delimita su espectro de sentido. La función



del sistema de la política consiste en tomar decisiones que vinculen colectivamente. La paz pública, el orden social y, en función de esto, la necesidad de constreñir y orientar la conducta humana, son problemas que siempre han sido parte de toda la evolución social. Al medio que aparece en la relación entre quien tiene la voluntad de dar ese sentido y el otro que debe seguirlo, o se quiere que lo siga, se le ha llamado poder. El código del sistema de la política, como el de todos los otros sistemas funcionales, es un esquema binario que delimita el espectro de sentido y operación del sistema. Lo que en realidad se codifica en los sistemas societales es el medio a partir del cual se cumple la función, esto es, en términos de la teoría, el medio simbólicamente generalizado o medio de consecución. La codificación basal de la política<sup>3</sup>, de acuerdo con la lógica indicada, parece que debe ser simplemente poder/no-poder. Si se piensa en que es el criterio que puede fijar los límites y la identidad del sistema, en toda su dimensión, resulta lo más congruente que éste sea el código basal. Sin embargo, el sistema sufre una recodificación inducida por las elecciones democráticas que estructura la diferenciación y comunicación interna del sistema: La forma de esta recodificación es gobierno/oposición (Luhmann, 2010: 170). La fórmula del código gobierno/oposición implica entonces que para que se participe de la comunicación política, sin referirse específicamente a las elecciones, se debe tomar una forma organizacional como interlocutor.

Al interior de los Estados-nación la forma de diferenciación del sistema de la política es la de centro/periferia, la cual deja en el centro al Estado como organización y en la periferia a organizaciones políticas y público. La diferenciación centro/periferia al interior del sistema de la política tiene la función de hacer converger unidad y complejidad en el sistema, de aumentar la complejidad del sistema sin que se detenga la función de la toma de decisiones. Esto se logra erigiendo una organización central a la que todas las demás organizaciones políticas abastezcan (Luhmann, 2010: 273).

En el centro del sistema queda ubicado el Estado, y en la periferia se ubican las organizaciones de los partidos políticos y otras organizaciones de intereses políticos. El público es un elemento fundamental de la operación y unidad del sistema, aunque no aparece ubicado específicamente en la periferia por Luhmann, y que no es una organización, participa o puede participar de la comunicación que se genera entre las unidades involucradas en esta relación de centro/periferia, particularmente en las elecciones. Parece por eso válido considerarlo también como unidad de la periferia del sistema, sobre todo porque la distinción política/administración/público surge, de acuerdo con Luhmann (2010: 281), en términos de la interacción entre ellas.

La organización estatal entonces asume el centro del sistema. Esto quiere decir que es en él en quien

---

<sup>3</sup>. Se dice basal porque, como veremos un poco más adelante, hay en el sistema de la política una recodificación posterior, la que no implica que se pierda la primera.

se concentra la función del sistema. El ejercicio de las decisiones vinculantes, su efectividad<sup>4</sup> y la capacidad de imponer la fuerza pública se convertirán en privilegio de la organización estatal (Luhmann, 2010: 256). Según la misma referencia, “Administración” estaría definida como la totalidad de instituciones que toman las decisiones vinculantes, las que conforman gobierno y legislación (Íbid.);<sup>5</sup> esto es, las instituciones u organizaciones que constituyen el lado de la diferenciación centro/periferia al interior del sistema en la que recae la función del mismo, es decir, el Estado como organización o metaorganización estatal.

La periferia debe estar ocupada por organizaciones, ya que de otra manera no habría posibilidades para la comunicación. Además de que las organizaciones pueden comunicar con su entorno social en general, lo que incluye a las personas/ciudadanos, éstos tienen también el estatus para entablar interacciones con las organizaciones y tematizar o proponer temas que se deriven en decisiones; justo por eso debe decirse que se encuentran en la periferia. La periferia tiene la descarga de no tomar las decisiones, por lo que se puede exponer más abiertamente los deseos y correr riesgos a nivel discursivo; riesgos que no se toman o se tomarían en la práctica en el caso de ser gobierno (Luhmann, 2010: 274).

La tarea de abastecimiento es sobre todo de los partidos políticos, pero también de las otras organizaciones políticas. El abastecimiento se da en términos de issues políticos que sean posibilidades de decisión. Mientras mayor sea la cantidad de issues, mientras más intereses reclamados y actualizables, cuantos más temas que politizar, tantas más organizaciones serán necesarias en la periferia del sistema para participar en la comunicación política y preparar las decisiones; será, pues, más democrático el sistema (Luhmann, 2010: 274).

La Política ocupa entonces esta periferia, y no lo hace ya como preparación de actos de dominio, ni como influencia sobre el cargo, sino como un sistema diferenciado dentro del sistema político, generando un ámbito de comunicación específicamente política que se ubica entre el Público y la Administración, y que es realizado por los partidos políticos (Luhmann, 1997: 63); esto es, la Política se refiere a los partidos políticos.

En el sentido de lo anterior, la relación Política/Administración tiene sentido solamente como, y en, la relación centro/periferia;<sup>6</sup> y la relación entre Estado y Administración se puede entender en términos de la relación *médium/forma*.<sup>7</sup> Si observamos que el Estado trabaja como el médium

---

<sup>4</sup>. En el texto (Luhmann 2010: 256) dice, efectividad política = solución de problemas sociales. Lo cual no parece muy lógico si se piensa en el tipo de diferenciación de la sociedad y el problema que implica el Estado de Bienestar.

<sup>5</sup>. Aunque también Luhmann considera al judicial como parte de la Administración (por ejemplo, Lange, 2003)

<sup>6</sup>. Véase, por ejemplo, Luhmann, 2010-B y Lange, 2003.

<sup>7</sup>. Para el problema de la relación *médium/forma* véase, por ejemplo, Luhmann, 2007: 145 y ss., y Corsi, 2011:

programático del acoplamiento entre política y derecho, y la Administración como la forma, como la operacionalización formal, de ese médium por parte de “un gobierno” particular en cuestión. La relación Estado/Administración ocupa el centro del sistema, mientras que la relación Política/Administración ocupa, respectivamente, la periferia y el centro. Esta forma de distinguirlos nos permitirá ubicar el plano correspondiente en cada caso y diferenciarlos con claridad.

### **III. Integración de planos en el sistema de la política o la salida al antiguo problema de la relación Política/Administración**

Como se ha dicho antes, el Estado es el “espacio medial” que ocupa el centro del sistema político diferenciado en centro y periferia. El Estado actualizado por la Administración, concentra la función del sistema de la política, que es la toma de decisiones vinculantes. Si bien la función, que es la toma de decisiones vinculantes, es una función societal, una función que sólo puede ser realizada por uno de los sistemas sociales o funcionales en los que se diferencia la sociedad, y ese sistema es la política. La función es una prestación que realiza el sistema para la sociedad entera, con ayuda del derecho: para la estructuración del plano social del sentido –las relaciones entre personas- y, básicamente, del plano objetual del sentido –la forma en que se diferencia e integra la sociedad en los diferentes sistemas sociales- (Luhmann, 1998: 77 y ss.).

Entonces, aunque el Estado concentre la función de tomar decisiones vinculantes, la función societal se lleva a cabo tanto por centro como por periferia. Por lo que puede, a partir de esto, observarse la función que cada elemento realiza de forma separada, o puede observarse como la unidad de la distinción; pero en ambos casos la función de esta distinción es brindar al sistema todo y al Estado, variedad y redundancia.

La diferenciación centro/periferia, como unidad, es la forma fáctica que toma el nuevo código de la política: gobierno/oposición. La activación de la comunicación política, de los reclamos, las solicitudes, los acuerdos, las decisiones y el movimiento o la posibilidad de movimiento en los dos lados del código y de la diferenciación; esto es, que se pueda ser gobierno y/o oposición, de tal forma que se pueda ocupar el centro o la periferia, como expectativa de un lado sobre el otro. La permanente operación del sistema con base en el código gobierno/oposición, operando como unidad-de-diferencia en la reproducción de la dinámica del sistema, constituye de esa forma la redundancia del sistema. Este nivel de redundancia lo podríamos llamar redundancia basal del sistema, e implica la continuidad operativa y reproductiva del sistema en su identidad sistémica. Implica un nivel que opera como médium de posibles formas específicas de la propia operación. La

variedad, a este nivel, está dada por los programas más generales del sistema, los programas que forman tanto las reglas que definen los valores del código, como las que permiten el paso de un valor a otro y, en general, el marco de la comunicación y operación política. Es la forma programática en que se integra la diferenciación interna del sistema en centro y periferia. Los programas son, entonces y en este plano, la introducción de variedad para el sistema político.

En el siguiente plano, la relación centro/periferia cumple funciones que articulan la forma en que redundancia y variedad se integran al centro del sistema: es el plano del Estado. En este plano, en el que se observa la relación de los elementos del código, no en su unidad, sino en su diferencia, puede distinguirse la variedad como introducida por la periferia -partidos-, en términos de premisas de decisión y de cargos o “personal” político. Por otra parte, la base burocrático-organizacional del Estado, que es la Administración operando como unidad organizacional –o cada una de sus sub-organizaciones como unidad diferenciada a su interior-, proporciona la redundancia necesaria al Estado; a partir de la cual puede tomar las decisiones vinculantes y el soporte operativo para los programas societales. La operación del Estado-Administración como organización, en la reproducción de los procesos y tareas que estabilizan sus prestaciones y la realización de las decisiones vinculantes que realiza como función, constituyen la redundancia, la construcción de seguridad y, a partir de ello, la formación de estructuras, de expectativas, de tipo político-administrativo.

Parece entonces que la organización estatal recibe fundamentalmente la prestación sistémico-organizacional, y que es sobre todo, por eso, Administración equivalente a organización. Por otra parte, parece que los partidos políticos, aunque son también organizaciones, la prestación de ellos es en términos fundamentalmente societales, ya que ocupan el cajón de la Política. Sin embargo, no es posible “irse con la finta” de que la relación Política/Administración es reducible en ese sentido. La Administración, aunque, efectivamente tiene una base organizacional especialmente importante, al concentrar la función societal del sistema de la política es más política que la Política misma. Y los partidos, aunque tienen una base sobre todo societal, al activar de forma muy importante la comunicación política, son organizaciones que están definidas bajo esta forma sistémica y obedecen a ciertos principios operacionales y a límites precisos en este sentido.

La organización estatal ya como unidad -refiriéndonos solamente al ejecutivo- y con la presuposición de los elementos que ella integra y formaliza de la Política, puede operar, entonces, de dos modos simultáneos, que son los que definen su doble identidad; esto según la observación que lo distinga o la posición del observador que realice la distinción, el cual puede ser, por supuesto, el propio sistema político o la propia organización estatal como unidad o como subunidad del mismo. Esas identidades están dadas por el sentido de sus operaciones y prestaciones: hacia

adentro o hacia afuera de sí mismo. Necesariamente se intersectan estos planos, ya que implican el problema de la intersección del plano societal y el organizacional en la teoría de sistemas de Luhmann.

La observación que configura la identidad de la Administración depende, entonces, de si se distingue el sentido de su operar y sus prestaciones operativas; esto es, si se dirige a la función societal que cumple –la toma de decisiones vinculantes–, hacia afuera, hacia las otras organizaciones políticas, al entorno político y, consecuentemente, al entorno societal. O si se distingue el sentido de su operar hacia adentro, hacia donde sus prestaciones operativas lo constituyen como unidad organizacional, en este sentido, hacia las funciones organizacionales que lo constituyen y que prestan al Estado, a su vez, la función de reducción de complejidad y/o absorción de incertidumbre.

Lo que se puede ver en este planteamiento, es que la diferencia se encuentra, en congruencia con la teoría, aunque no con toda ella, en la orientación funcional del sistema. Si se distingue la orientación funcional de la Administración hacia afuera, entonces lo que se distingue es la prestación funcional que presta como unidad al plano societal, al sistema político y a la sociedad. Si lo que se atiende es la orientación funcional hacia adentro, entonces lo que se distingue es la prestación funcional que se brinda al Estado, la que lo integra a partir de las diferencias sistema/entorno funcionalmente configuradas al interior de él; entonces es la prestación organizacional que se da al sistema-Estado y que lo constituye como unidad organizacional.

Lo que esto implica, entonces, es que se deben diferenciar las decisiones en el Estado, si son decisiones del plano societal o si son decisiones de la organización; esto es, hay que diferenciar entre poder y jerarquía. No podemos confundir, como parece que se hace frecuentemente, el poder que se tiene al interior del Estado, en su identidad de organización, con el poder que se tiene hacia afuera, en su identidad societal. El cargo, que es un equivalente funcional del poder en términos sociales (Luhmann, 2010: 166), no tiene el mismo poder en términos organizacionales. Es decir, el Presidente de un país, por ejemplo, no trabaja con su secretaria en términos de Presidente, sino de jefe dentro de la organización. El poder societal y el organizacional pueden confundirse muchas veces al interior del mismo Estado, pero no es posible que los confundamos teóricamente.

En términos puramente organizacionales, es indistinguible el poder político-societal que funciona hacia afuera del poder jerárquico que funciona hacia adentro. No hay diferencia, entonces, entre una organización política y de cualquier otra especie. En toda organización habría una doble diferenciación: jerárquica y funcional. La diferenciación jerárquica supone, en todos los casos, que hay un nivel superior en la estructura de cargos de la organización que se encarga, en los diferentes

niveles de jerarquía, de introducir las premisas de decisión en forma de programas, cargos y formas organizacionales, o de tomar directamente las “decisiones vinculantes”. Estas decisiones, como en el caso del sistema de la política a nivel societal, en la organización dan forma a la operación de la organización. La operación general de las organizaciones transcurre en la reproducción y desviación de esas decisiones, tanto en términos de la actividad individual como de la comunicación, pero el poder implicado en esas decisiones apela al poder jerárquico-organizacional, independientemente del poder del cargo a nivel societal.

La doble identidad del Estado, o de la Administración como actualización de éste, no es más, entonces, que la intersección de los planos societal y organizacional en el sistema de la política. Si bien la variedad y redundancia en el Estado pueden darse por la Política –partidos políticos principalmente- y por la Administración –la organización estatal- respectivamente, cuando se habla de la doble identidad del Estado-Administración nos referimos a la doble función implicada en la Administración, y que se refiere al plano en el que se ubican fundamentalmente las decisiones, pero también la comunicación general -operación-, del mismo. Los planos que se intersectan en el Estado son planos de sentido, los cuales operan como médium y forma de las posibilidades comunicativas que ocupan un plexo funcional cada uno.

#### **IV. A modo de conclusión: Un par de problemas para la diferenciación e integración vertical en la periferia latinoamericana**

Como hemos visto en los apartados anteriores, la programación societal opera en el marco de referencia del Estado de bienestar (Luhmann, 1997). La operación política en este marco genera scripts de decisión que están basados en el cambio, la intervención y, sobre todo, la atribución de las funciones para hacerlo. Hemos mencionado también la construcción de causalidad que generalmente está en la base de la intervención que realiza la Administración, en términos políticos, a diversas esferas de la sociedad y a unidades de su propia estructura interna. Así como también los problemas y las posibilidades para fijar cambio estructural y no simplemente inestabilidad. Esta intervención puede aparecer y ser distinguida como intervención de la Política en la Administración, pero *es en realidad intervención, y desdiferenciación, del plano societal sobre el organizacional*. Siempre que no hay una clara diferenciación del nivel programático de cada uno de los niveles, uno con respecto del otro, los espacios, los límites y las atribuciones se tornan opacos y la operación entra en conflicto. De manera fundamental, es preciso anotar que es de los programas –y aquí anotamos, de las premisas de decisión en general- a nivel societal que se derivan los programas organizacionales al interior de un sistema como la política. Como hemos expuesto antes, los

sistemas sociales funcionan como médium habilitadores de las formas organizacionales, y a nivel programático sucede lo mismo. Puede ser, de hecho, *la forma específica en que se integran los planos y sus plexos de sentido. Por eso, la diferenciación clara y precisa del sistema de la política en términos funcionales, hacia fuera y hacia dentro, es la condición de la diferenciación adecuada, en los mismos términos, entre el plano societal y el organizacional* (por ejemplo, Heintz, 2011: 75 y 76).<sup>8</sup>

Uno de los principales problemas en modelo de diferenciación funcional en la sociedad global, lo que implica los dos niveles de diferenciación tratadas, es la dinámica del sistema político. Este sistema siempre busca ir más allá de sus propios límites sociales, pretendiendo absorber otras funciones sociales y eliminar otros límites operacionales de los sistemas sociales y organizacionales. El resultado de esta tendencia es la desdiferenciación de otros sistemas de la sociedad o subsistemas dentro del sistema político. Algunos autores afirman que la diferenciación horizontal depende de una clara diferenciación vertical, y aquí hemos propuesto que no sólo hay una desdiferenciación horizontal, sino también una vertical: el plano societal puede desdiferenciar el plano organizacional. Esto sucede particularmente en los países de la periferia como la latinoamericana en la relación entre los afanes de poder y cambio político y los enclaves estructurales del plano organizacional administrativo.

Una de las tesis que se han planteado aquí es que la forma de introducir la variedad al Estado por parte de los partidos es a través, por ejemplo, de un gobernante electo y su equipo, el cual, se supone, conlleva las premisas de decisión del partido construidas históricamente y particularizadas durante la campaña programáticamente (por ejemplo, Luhmann, 2010: 423). Básicamente es el momento entre la elección del candidato que encabeza el nuevo gobierno y la entrada al ejercicio de la Administración, cuando ingresa a la Administración ya como miembro de ella, y entonces ya no como parte de la Política. En cada caso es diferente, pero en países periféricos como México, hay un vacío al interior del sistema de la política y específicamente entre la Política y la Administración. Ese vacío es el proceso de transición, que se ubica en el periodo en que se da como ganador al político electo y el día en que empieza su ejercicio en la Administración; se puede distinguir, para fines de atribución, al “equipo de transición” como la unidad de observación para este proceso. El equipo de transición se forma como una especie de sistema informal, como un sistema parasitario y pasajero, al estilo del conflicto (Luhmann, 2007: 367 y ss.). El equipo de transición, el político electo y su equipo de trabajo cercano, quedan en ese momento en una especie de limbo político, en el que ya no es parte de la Política ni parte de la Administración aún. Funciona, sin embargo, como

---

<sup>8</sup>. La diferenciación en ambos casos, como también hemos dicho ya, es en términos funcionales. Sin ella, la organización no puede realizar su función constitutiva para el nivel societal: el aumento y la reducción de complejidad, y la absorción de incertidumbre como su correlato.

una especie de bisagra que acopla y enlaza el movimiento del código, el paso de un lado al otro de él. Al interior de este sistema informal se procesa una cantidad ingente de información y se toman decisiones programáticas a nivel societal, aunque también se establecen necesariamente correlaciones a nivel organizacional, que constituyen toda la planeación de lo que se asume será el presente de su operación como Administración. Opera entonces como una olla exprés para cocinar programas. Por supuesto, el marco en el que opera es el del Estado de bienestar, y en ese sentido, sigue las expectativas construidas del cambio radical, de la marcación radical de la diferencia antes/después.

Cuando no ha habido sedimentación estructural o simplemente se rompe con ella como resultado de un proceso de intervención basado en el script de cambio (por ejemplo, Luhmann, 1997: 198), en el marco de distinción del Estado de Bienestar, es muy difícil encontrar resultados favorables porque, lo que aparece distinguible, es que la política desdiferencia, rompe la dinámica operacional, que se podía haber alcanzado en una evolución de dimensiones organizacionales. Lo cual deriva no en un cambio seleccionado estructuralmente, sino en inestabilidad estructural de la operación organizacional que conlleva inestabilidad general en el sistema.

Sin la variedad y redundancia que introducen política y administración no podría reproducirse la movilidad en el tiempo que requiere el sistema de la política en el modelo funcionalmente diferenciado. En las regiones en donde, por otro lado, el sistema no opera con el código gobierno/oposición, el sistema se estanca y permanece en la pura redundancia o con débiles variaciones que provienen desde adentro, enteramente autorreferenciales. Como todo sistema, pero siendo mucho más evidente y vital, la política, en este caso el Estado, requiere la heteroreferencia, requiere de la referencia al entorno y requiere la introducción en el Estado de la variedad que proveen las organizaciones políticas, específicamente los partidos políticos. El problema radica entonces en cómo integrar variedad en la redundancia administrativa, cómo puede la observación de la política, contenida en las premisas que actualiza el cargo en el que se concentra la decisión, distinguir entre el cambio necesario y la continuidad, entre los intereses propios y los de la ciudadanía; esto es, cómo integrar auto y heteroreferencia, o cómo construir esos referentes en términos de la eficiencia administrativa que le permita legitimar la continuidad de sus aspiraciones de poder.

## **Bibliografía**

- Alexander, J. Introducción. In Alexander, J. and Colomy, P. 1990. Differentiation theory and social Change. New York, Columbia University Press. 1990



- Corsi, Giancarlo. 2011. La teoría de los medios de comunicación y la distinción médium/forma. En Torres Nafarrate y Rodríguez Mancilla (Eds). Niklas Luhmann: La sociedad como pasión. México, Universidad Iberoamericana.
- Heintz, Bettina. 2011. Diferenciación social y funcional. En Torres Nafarrate y Rodríguez Mancilla (Eds). Niklas Luhmann: La sociedad como pasión. México, Universidad Iberoamericana.
- Lange, Stefan. 2003. Niklas Luhmanns, Theorie der Politik. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas. 2011. Los derechos fundamentales como institución. México. Universidad Iberoamericana.
- -----, 2010. Niklas Luhmann: La política como sistema. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate. México. Universidad Iberoamericana.
- -----, 2010-B. Politische Soziologie. Suhrkamp Verlag.
- Luhmann, Niklas. 2010-C. Organización y decisión. México. Universidad Iberoamericana y Herder.
- -----, 2009. Causalidad en el sur. Estudios Sociológicos, XXVII: 79. México
- -----, 2007. La sociedad de la sociedad. México. Herder y Universidad Iberoamericana.
- -----, 2005. El derecho de la sociedad. México, Herder.
- -----, 2000. La realidad de los medios de masas. México, Universidad Iberoamericana y Anthropos.
- -----, 1998. Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general. Barcelona. Anthropos, Universidad Iberoamericana y Centro Editorial Javeriano.
- -----, 1998-B. Complejidad y modernidad: De la unidad a la diferencia. Valladolid, Trota.
- -----, 1997. Teoría Política en el Estado de bienestar. Madrid. Alianza
- Mayntz, Renate. 1985. Sociología De La Administración Pública. Madrid, Alianza.
- Tirrel, Hartman. 2011. Los tipos de diferenciación en la obra temprana de Luhmann. En Torres Nafarrate y Rodríguez Mancilla (Eds). Niklas Luhmann: La sociedad como pasión. México, Universidad Iberoamericana.