

LA POLÍTICA DESDE LA TEORÍA DE SISTEMAS SOCIALES DE NIKLAS LUHMANN¹

Juan Pablo Gonnet

En este texto Luhmann analiza los procesos políticos vinculados a la crisis del Estado Benefactor (EB). Propone, a partir del marco teórico de la teoría de los sistemas sociales, realizar un abordaje de las dinámicas críticas del sistema político contemporáneo. De este modo, la crisis del EB permite poner a prueba el instrumental teórico desarrollado por Luhmann para la comprensión de la sociedad y sus déficit. El sociólogo alemán, aplica todo su arsenal conceptual para la interpretación de la crisis que afronta el sistema político en la actualidad bajo la dinámica benefactora.

A partir de la teoría de los sistemas sociales, Luhmann reconoce que el EB es una forma del sistema político, se podría decir una programación del sistema que pretende reducir la complejidad del entorno. Si hay una crisis de este modo de programación, ésta se debe entender como una distorsión en las relaciones sistema/entorno, es decir, como la incapacidad del sistema político para reducir la complejidad del entorno.

Aquí se desliza la necesidad de considerar a la crisis del modelo benefactor como una crisis propia del sistema político (autoproducida). Esto diferencia a este planteo de otras propuestas que ponen el acento en factores económicos o culturales de la crisis del EB (Habermas, Hobsbawm, Harvey, entre otros). Si el EB es una distinción del sistema político, los fundamentos de su crisis deben buscarse al interior del sistema y no en el entorno. Así, Luhmann desarrolla a lo largo de todo el texto un análisis de las lógicas críticas del sistema político que minan constantemente sus condiciones de operación y reproducción.

Para Luhmann, el EB es la consecuencia de la evolución del sistema político en la modernidad. Cuando se da el paso de una sociedad estamental a una sociedad funcionalmente diferenciada, el sistema político emerge como un sistema que pretende la inclusión de amplios segmentos de la población a su lógica funcional (esto es común a todos los sistemas funcionales: economía, educación, arte, ciencia, etcétera). En este proceso evolutivo se destacan las ideas de representación, democracia y participación popular. Bajo este desarrollo,

¹ Niklas Luhmann, *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, 2002.

Luhmann observa que “El Estado de Bienestar es la realización de la inclusión política [en la actualidad]” (p. 49). El EB implica la inclusión mediante la compensación política por las desventajas que caen sobre cada cual como consecuencia de un determinado sistema de vida. En este sentido, Luhmann entiende al modelo benefactor como consecuencia y último eslabón de una tendencia hacia la universalización de la compensación política.

La mencionada extensión del actuar político emerge como consecuencia de tres procesos sociales conjugados: 1) el rápido crecimiento de las transformaciones en el entorno provocadas por la sociedad industrial y que sólo es posible regular recurriendo a medios políticos; 2) los costes crecientes del EB, que no sólo hacen referencia a los costes de financiamiento, sino que hacen referencia a los presupuestos estatales cada vez más reducidos en relación con otros sistemas; 3) el hecho de que la sociedad moderna transforma—mediante la industria, las garantías políticas del bienestar, la educación escolar, los medios masivos y la industria cultural—la situación motivacional de las personas. Esto lleva a una creciente complejidad social que acarrea consecuencias para la idea de bienestar (inclusión) con la que opera el sistema político. Frente a los procesos sociales actuales, la semántica benefactora se vuelve cada vez más imprecisa y menos delimitada. La compensación se reproduce y cada vez se extiende a más condiciones sociales que merecen atención política. Aquí aparece una primera consecuencia

crítica del modelo, en el sentido de que la competencia para compensar comienza a ser cada vez más limitada.

La sociedad moderna implica, para Luhmann, un proceso creciente de diferenciación funcional, es decir, una dinámica de formación de distintos ámbitos funcionales, entre los cuales se encuentra el sistema político. Este proceso tiene como consecuencia la individualización y autonomización de cada uno de los sistemas de la sociedad. Esto significa que cada sistema desarrolla sus propias estructuras y elementos para reproducirse y mantener así la identidad del sistema (diferencia sistema/entorno). Dos consecuencias se desprenden de esto. En primer lugar, el hecho de que coexisten distintos subsistemas en la sociedad como son la religión, la economía, la educación, la ciencia, etcétera, siendo cada uno entorno de los demás; por ejemplo, el sistema científico y el político son entornos del sistema económico, el sistema político es, a su vez, entorno del sistema económico y del sistema educativo, etc. En segundo lugar, tenemos la consecuencia de que la sociedad moderna es una sociedad carente de centro, es decir, ningún sistema puede representar el todo de la sociedad. En esta dirección, el proyecto benefactor se entiende como una semántica del sistema político que pretende mantener la operación del sistema (identidad). Cuando la semántica benefactora se vuelve omni-compreensiva, o sea pretende hacerse cargo de toda la sociedad y de sus problemas, la identidad del sistema político empieza a peligrar. Su diferencia con el entorno es

poco clara y dificulta su reproducción. El sistema político pretende adquirir una primacía funcional que no es acorde con el grado de evolución social. El EB construye una realidad en la que el sistema político se desdiferencia con respecto al todo de la sociedad, volviendo al sistema político ineficaz en la delimitación del sistema frente a su entorno y haciendo peligrar su reproducción.

En este contexto, Luhmann se pregunta por las condiciones del sistema político que llevan a que el proyecto benefactor sea incapaz de reducir la complejidad del entorno. El EB es, para el autor, la concretización institucional de la inclusión en el sistema político. Como vimos anteriormente, la historia del sistema político da cuenta de la creciente pretensión de incorporar a segmentos de población cada vez más amplios. Así, en dicho sistema hay una creciente inclusión de temáticas que son claramente politizables. No obstante, Luhmann se pregunta por qué el EB no ha podido lograr la semántica de la inclusión, o sea, porque no ha podido responder a los intereses de los ciudadanos y sus demandas. Nuevamente, Luhmann vuelve a su teoría de sistemas. Dice el autor, la inclusión es un principio abierto, en tanto que manifiesta la voluntad de integración pero no define el *cómo* de esta indicación. De acuerdo con la teoría de los sistemas autorreferenciales y autopoieticos, el *cómo* sólo es definible por los procesos internos del sistema político. Esto implica que la inclusión sólo se puede desarrollar bajo aspectos autoregulados por el mismo siste-

ma. La capacidad de atender a un entorno complejo sólo es posible a partir de las operaciones sistémicas propias.

De acuerdo con lo anterior, la meta política del bienestar es sólo definible desde las operaciones autorreferenciales del sistema político. Una de las principales dificultades que observa Luhmann es que el esquema benefactor ha sido orientado por operaciones y relaciones autorreferenciales poco eficientes, limitando la capacidad del sistema en la reducción de la complejidad del entorno. En este sentido, lo novedoso y lo escandaloso del planteo de Luhmann es que no remite a otros sistemas funcionales para explicar la crisis política del EB, sino que acude al análisis de los propios procesos y mecanismos del sistema político para comprender su crisis. A continuación haremos referencia a estos mecanismos autorreferenciales ineficaces que identifica Luhmann en el sistema político contemporáneo.

1) Una primera característica del sistema político es su propia diferenciación. Luhmann considera que se ha pasado desde una diferenciación bidimensional y jerárquica (dominados y dominantes) a una diferenciación tridimensional y funcional. Esta transformación se produjo en el sistema político a través de la constitución de tres subsistemas, estos son: Administración, Público y Política. La *administración* es el subsistema que se encuentra vinculado al aparato estatal, de gobierno y legislativo; el *Público* hace referencia a aquellas organizaciones, actores y/u opinión pública que influyen en los

desarrollos del sistema político; la *Política* es un subsistema que se configura entre el Estado y el Público, como por ejemplo, los partidos políticos. Esta configuración del sistema político lleva a que el sistema político se oriente crecientemente hacia los entornos creados en su interior, dejando de lado aquellos problemas que afectan a la sociedad como un todo. Así, el subsistema *administrativo* debe estar más atento al *Público* que al sistema educativo o científico, el subsistema *Público* está más orientado al subsistema de la *Política*, etc. En palabras de Luhmann, "...se crea un sistema sin centro, un sistema con elevada auto-orientación, pero sin una orientación central" (p. 64). Tenemos así un sistema que se vincula demasiado hacia sus subsistemas y escasamente a su entorno. Esta circularidad es potencialmente entrópica. El proyecto benefactor ha actuado bajo estas auto-orientaciones que no han sido observadas por el mismo sistema, reduciendo la capacidad de observación del entorno.

2) Otro modo de observación ineficiente que detecta Luhmann son los procesos de "externalización". Esto tiene que ver con las formas específicas con las cuales los sistemas observan a sus entornos. Con respecto al sistema político Luhmann destaca fundamentalmente tres. La *opinión pública* que se presenta por los medios de comunicación de masas, las *personas* que ocupan cargos públicos o que podrían ocuparlos y el *derecho*. Estas formas de externalización son estructuras a partir de las cuales el sistema político busca conocer el entorno a partir de la reducción de su complejidad.

Se presta atención a los acontecimientos que se presentan en los medios, se decide con base en personas y se regula el entorno a partir del derecho. Estas estructuras le permiten al sistema seleccionar la información "relevante" del entorno. "Lo que no se someta a estas condiciones tiene pocas posibilidades de encontrar entrada. Faltará, por así decirlo, el signo de reconocimiento de relevancia política..." (p. 80). Estos mecanismos son, para Luhmann, demasiado acotados y restringidos para la observación del entorno. Si bien estas formas de externalización son fundamentales para orientar la acción en condiciones complejas, Luhmann considera que sería necesario pensar en otros esquemas que permitan responder, percibir y recoger de modo más eficiente los problemas de otros subsistemas de la sociedad.

3) Una tercera característica del sistema político contemporáneo es su "codificación". El código es, en la terminología luhmanianna, la semántica binaria con la cual el sistema procesa sus operaciones. Específicamente, en el sistema político, el código que opera y que ha trascendido es el binomio *progresista/conservador*. Este código representa la oposición entre cambio y mantenimiento de las estructuras del sistema social. Así, el sistema político orienta sus operaciones por este esquematismo claramente flexible y por eso útil, para la observación del entorno. Aunque es verdad, dice Luhmann, que este código ha permitido mantener la autorreferencialidad del sistema y, por lo tanto, su identidad, es claro que en una sociedad compleja este

código es insuficiente para asir la dinámica de la sociedad. Una sociedad en constante mutación puede llevar a la reduplicación del código, o sea, para ser conservador puede ser necesario que algunas cosas cambien y para ser progresista puede ser pertinente mantener algunas estructuras. Este modo de observación es deficitario porque sólo permite evaluar a la política en meros términos de oposición o gobierno. Cuando este código intenta representar a toda la sociedad es claro que fracasa. Las ideas de “crisis de representación” o “despolitización” son representativas para Luhmann de este fenómeno.

4) Una cuarta dimensión que trata Luhmann es la de la función del sistema político. Todo subsistema funcional de la sociedad desempeña un papel en el marco del sistema de la sociedad del cual es parte, es la función a partir de la cual el subsistema se ha diferenciado de la sociedad. “La función que ha provocado la diferenciación del sistema político puede caracterizarse como la capacidad de imponer decisiones vinculantes” (p. 94). Es decir, decisiones que afectan tanto a quienes las toman como a los destinatarios. Ahora bien, Luhmann plantea la necesidad de distinguir claramente entre “función” y “prestación”. Las prestaciones son las relaciones *input/output* que tiene el sistema político con los demás sistemas funcionales. Las prestaciones políticas ocurren cuando otros sistemas funcionales de la sociedad requieren decisiones vinculantes. Esta distinción es importante porque es en el ámbito de las prestaciones en donde se ha expandido

el EB y es aquí donde ha encontrado sus problemas. De hecho, el sistema político tuvo que asumir la responsabilidad por los procesos económicos, responsabilidad política por los contenidos educativos y garantías políticas para el funcionamiento de la economía. Hoy en día, la crisis debe analizarse en el marco de esta expansión. Luhmann plantea las siguientes preguntas: ¿cuáles son los factores generadores de este impulso?, ¿dónde aparecen consecuencias preocupantes?, ¿cuáles son los límites de lo políticamente posible, para que la actuación política —funciones y prestaciones— sea eficiente? El sistema político sólo puede brindar prestaciones a aquellos sistemas que puedan tomar decisiones vinculantes (es decir, que dispongan de mecanismos efectivos para el desempeño de sus operaciones), esto es fundamental, de lo contrario las prestaciones políticas tenderán a crear burocracias en los límites del sistema que demandan mayores decisiones y por lo tanto, sobrecargan al sistema político. No significa esto que los sistemas no necesiten de las prestaciones del sistema político, lo que quiere decir es que el sistema político sólo puede operar eficientemente reconociendo la importancia de la autonomía de las operaciones de los demás subsistemas. “La burocratización constituye así la consecuencia directa de las crecientes prestaciones políticas en ámbitos en los que no se puede obtener resultados recurriendo exclusivamente, o al menos en modo primario, a la producción de decisiones vinculantes” (p. 96). Luhmann considera que el EB ha sido respon-

sable de esta tendencia al aumento de las prestaciones. No obstante, para el autor, no son las prestaciones el problema sino las condiciones que contribuyen al aumento de las prestaciones. Así, es importante la diferenciación entre función/prestación; es necesario comprender que la función no es un principio que deba regir el desarrollo de prestaciones, sino más bien el desarrollo de las prestaciones debe permitir un adecuado cumplimiento de la función del sistema político, para que éste pueda mantener su identidad específica dentro del sistema social.

5) Un quinto punto que trata Luhmann son los medios de actuación del sistema político. Aquí, el autor propone que el sistema político se sirve de dos “medios de comunicación simbólicamente generalizados”, es decir, dos medios que favorecen la aceptación de las comunicaciones más allá de sus límites, estos son: el derecho y el dinero. Estos medios le permiten al sistema político influenciar y organizar distintas situaciones a partir de una disposición generalizada. “Mediante la legislación y la disposición del dinero se pueden alcanzar resultados políticos desde una instancia central, y ello con independencia de los resultados fácticos de tales medidas” (p. 104). En definitiva, estos medios le permiten al sistema influir en situaciones que no son directamente asequibles al sistema político. Sin embargo, Luhmann plantea que es necesario reconocer algunas desventajas de estos medios. En primer lugar, estos medios no determinan situaciones, tan sólo ejercen influencias en una dirección,

por lo que es posible que estos medios también produzcan efectos inesperados. Una nueva legislación puede demandar más legislación, una prestación en dinero a un grupo puede activar demandas en otros sectores de la sociedad. En segundo lugar, la sobreutilización de éstos genera también complicaciones. Para el caso del derecho se produce una “juridificación” de la vida que perjudica y complejiza la aplicación de normativas, y para el caso del dinero se produce inflación y déficit (que no es absoluto, sino relativo a otros gastos: ¿por qué gastar en esto y no en aquello?) El sistema político ha dispuesto de estos medios exclusivamente para actuar y esto ha limitado su eficacia y eficiencia. No significa esto que el dinero y el derecho sean medios inadecuados, sino que para muchas situaciones son ineficientes y su sobreutilización contribuye más a esa limitación.

6) Una sexta dimensión crítica que destaca Luhmann es la cuestión de la racionalización del sistema político. Aquí Luhmann hace referencia a los procesos de burocratización. El autor considera que la burocracia, es decir, los sistemas organizativos que se configuran en el sistema político y en las mediaciones con otros sistemas funcionales no son procesos críticos en sí mismos. El problema de la burocracia es que se ha desarrollado dentro de otros sistemas funcionales que han adoptado estas estructuras, pero que no han dado cuenta de la particularidad y la autonomía de estas formaciones en la sociedad. Luhmann dice: “...un orden social que se

limita a incorporar las organizaciones en sistemas funcionales, pero que renuncia a comprender su unidad o la de la sociedad misma según el modelo de unidades de decisión y acción organizativa, no está tampoco libre de problemas” (p. 114). Es decir, el problema no es la sobrecarga burocrática, sino que la crisis se produce por el hecho de que el sistema remita solamente a estos sistemas organizativos para resolver sus problemas (y además, considere que estos son los medios más eficientes para la realización de sus funciones). En el EB hay una tendencia a hacer depender al sistema político del sistema organizativo, vale decir, remitir al subsistema “administración”, esto lleva a una sobrecarga de exigencias a la burocracia, más allá de sus posibilidades de decisión. Luhmann menciona:

[...] sólo si el sistema político de la sociedad no es comprendido como unidad de organización, no restringido por adelantado a lo que es posible organizativamente, sino que se comunica en la interrelación de público, política y administración, será posible esperar entonces que surja una sobrecarga organizativa sobre la que poder desahogar deseos y promesas, problemas irresueltos y la compensación por las desventajas [p. 114].

Este análisis sobre la burocracia conduce a la pregunta sobre cuáles son las posibilidades de racionalización del sistema político y del EB, y cuáles son las posibilidades de racionalización administrativa dentro del Estado. Luhmann piensa que,

en primera instancia, hay que reconocer al subsistema administración como un sistema autorreferencial, es decir, como un sistema que acude a sus propias operaciones para reproducirse. Sin embargo, esto no es suficiente, dado que la autorreferencia es un principio de conservación y no de racionalidad. La racionalidad para Luhmann depende fundamentalmente de la planificación político-administrativa. Ésta no debe tener como meta una prestación política, sino que debe tener justamente como meta la misma racionalidad del proceso administrativo.

7) Por último, Luhmann destaca que el sistema político se mueve en el marco de una opción *expansiva* y *restrictiva* de la política. La estrategia *expansiva* supone que el sistema tiene una alta capacidad de respuesta y una alta eficiencia en la utilización de sus medios. Esta concepción supone que la política debe y puede intervenir en la mayor parte de aspectos de la sociedad. La política es en este caso el destinatario último de todos los problemas de la sociedad y asume la responsabilidad de todos los problemas de la misma. A esta estrategia expansiva se le opone una estrategia *restrictiva* de la política que concibe a la misma como un sistema social más, que cumple determinadas funciones y que no se puede hacer cargo de toda la sociedad. Bajo esta estrategia, el sistema político tendería a empujar a los problemas hacia otros contextos sociales o a recogerlos allí donde estén al alcance de los medios disponibles del propio sistema. Todo el texto de Luhmann parece apuntar a la necesidad de

adoptar esta concepción restrictiva de la política. No obstante, Luhmann plantea que la decisión por alguna de estas alternativas sólo se debe desarrollar según un adecuado análisis del sistema político que observe las posibilidades de una expansión o restricción.

A partir de estos puntos, Luhmann argumenta que el EB es un proyecto que entra en crisis por un déficit de auto-reflexión del sistema político. Déficit que tiene que ver con una inadecuada comprensión del sistema político al interior de la sociedad moderna y con una inadecuada reflexión del sistema acerca de sus modos de observación y operación. El primero de los déficits es consecuencia de una concepción *centralista* de la política. Esto quiere decir, pensar a la política y al Estado como lugares privilegiados de acción y observación de la sociedad. Ello implica no reconocer la complejidad de la sociedad y la existencia de una pluralidad de sistemas

sociales. El segundo déficit responde a una ausencia de reflexividad acerca de las posibilidades y limitaciones de las estructuras y los medios que dispone el sistema político para el desarrollo de sus acciones.

Frente a este diagnóstico Luhmann propone un esbozo de “Una teoría política en (para) el Estado de Bienestar”. Apoyado en las interdependencias que ha tenido la teoría política y el sistema político desde los orígenes de la modernidad (Locke, Rousseau, Hobbes), Luhmann pretende restaurar esa tradición definiendo un marco teórico acorde a la sociedad contemporánea y al lugar del sistema político en ella. El proyecto político benefactor entró en crisis porque no estuvo acompañado de una reflexión teórica adecuada que acompañara a sus operaciones y observaciones. La teoría de los sistemas sociales es, para Luhmann, una alternativa privilegiada para cubrir esta ausencia.