

La construcción de la participación en la gestión de políticas públicas. Observación mediante un modelo de análisis sistémico.

Maria del Socorro Foio.

Cita:

Maria del Socorro Foio (2019). *La construcción de la participación en la gestión de políticas públicas. Observación mediante un modelo de análisis sistémico. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/1>

Título: La construcción de la participación en la gestión de políticas públicas. Observación mediante un modelo de análisis sistémico.

Autora: María del Socorro Foio

Eje temático: “Eje 1: Filosofía, Teoría, Epistemología, Metodología”

Nombre de mesa: “Mesa 1: Complejidad, sistemas y sociología”

Institución de pertenencia: Universidad Nacional del Nordeste

E-mail: msfoio@hotmail.com

Resumen: La ponencia presenta un modelo de análisis del sistema social que se conforma en los espacios de participación convocados por el Estado en la gestión de políticas públicas en países de América latina y el Caribe.

El mismo se funda en la tesis del constructivismo sistémico acerca de que los sistemas sociales, en tanto observadores de primer orden, tienen en su complejidad un modo cognoscitivo particular de existir según pautas distinguibles de organización. Y, por consiguiente, en el entendimiento de que el examen de sus operaciones comunicativas aporta al desarrollo de la teoría sociológica orientada a ese objeto de conocimiento.

En nuestras observaciones de segundo orden identificamos y analizamos los códigos, los criterios y los campos semánticos que en sus observaciones el sistema social establece en la realización de sus operaciones propias.

El resultado alcanzado permite concluir que el modelo desarrollado constituye un instrumento pertinente para inferir las realidades construidas y el excedente de posibilidades de significación que ofrecen los acontecimientos comunicativos en el sistema social, dando cuenta de potenciales trayectos evolutivos relacionados con los cambios en el entorno y, por lo tanto, de la capacidad posible de los espacios participativos para instaurar mecanismos favorecedores de prácticas democráticas y autónomas.

Palabras clave: Acontecimientos comunicacionales; Distinción heteronomía/autonomía; Operaciones sistémicas; Observación de segundo orden; Retroalimentación.

Introducción

El propósito de esta presentación es poner a consideración los resultados de una investigación ya concluida cuyo objetivo fue desarrollar un modelo de observación que abone a la comprensión de las realidades construidas en los espacios participativos convocados por el Estado en la gestión de sus políticas, y a la evaluación de las condiciones de posibilidad de esos espacios para concretar propuestas efectivas de democratización¹.

Para elaborar el modelo -fundado en el constructivismo sistémico con base en la teoría general de sistemas- se recurrió a autores que contribuyen al planteo conceptual y metodológico del objeto de estudio así como a publicaciones sobre experiencias institucionales de participación en la gestión de la política pública implementadas en doce países de América latina y el Caribe, en un período que va desde el inicio la década de 1990 hasta el año 2015.

La intención del trabajo ha sido aportar un conocimiento parcial apreciable acerca de la importancia de las operaciones comunicacionales en una situación dada –en este caso, en los espacios para la participación en la gestión de políticas públicas- para mantener el estado presente o para intentar transformaciones en el sistema social.

En el contexto de fuerte crecimiento de la desigualdad resultante de la aplicación de políticas neoliberales a fines del siglo XX, una estrategia de los gobiernos latinoamericanos y caribeños ha sido instituir espacios participativos con el fin de materializar oportunidades y modos de intervención estatal y de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas mediante la coordinación de acciones que atendieran las particularidades de los diferentes agentes con quienes comparten la escena pública.

Nuestro interés de realizar una observación metódica del sistema social que se constituye en esos espacios fue originado por considerar a los mismos como expresión de las nuevas formas de buscar una reducción de la complejidad que asume en la época presente la tensión estado democrático-capitalismo.

Amadeo y Caputo (2006) sostienen que estos ámbitos de intervención en la práctica han configurado un sistema de reglas que restringe o acrecienta las posibilidades para la participación². Entendemos que las distintas alternativas se producen porque, como en todo sistema complejo, el curso de los procesos comunicacionales que se desarrollan en los espacios participativos no es lineal; sus recorridos admiten múltiples sendas, algunas ya constituidas y otras que se van

¹ Foio, M. (2016). Desarrollo de un modelo de observación del sistema social en espacios participativos promovidos por el Estado. *Question*, vol.1 n°49. 252 - 270. La Plata: Instituto de Investigaciones en Comunicación. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de La Plata.

² Amadeo E. y Caputo S. (2006). *Análisis de procesos participativos de diseño e implementación de políticas sociales*. Buenos Aires: Observatorio Social – BID – UNFPA. Serie Cuadernos de Capacitación.

proyectando en el trayecto pudiendo, en ciertas circunstancias, favorecer la conquista de los derechos ciudadanos o resultar contrarios a los mismos.

El trabajo fue guiado por un par de preguntas:

- En el discurso alusivo a prácticas concretas desarrolladas en países de la región ¿qué referencias creíbles encontramos acerca de cómo pensar la participación en tanto realidad comprobable de la gestión de las políticas públicas?; y
- A partir de esa identificación ¿qué realidades pueden observarse como construidas en el universo de relaciones existentes entre los sujetos, los objetos y el sistema social conformado por los procesos comunicacionales en los espacios participativos?

La intención de emplear un modelo de observación de segundo orden que permita analizar en el sistema social las posibles adaptaciones y transformaciones que este genera sobre la propia realidad del espacio participativo, se fundamenta en la consideración de que aquellos sistemas tienen una forma cognoscitiva singular de existir según “pautas distinguibles de organización”. Por consiguiente, en el entendimiento de que el análisis de “los procesos representacionales, cognitivos o subjetivos” peculiares de dichos sistemas aporta elementos sustantivos a los estudios sociológicos en ese campo (Ynoub, 2008: 2)³.

Principios y métodos del constructivismo sistémico

La actual perspectiva de la teoría general de sistemas está conformada por ideas como las de Bateson en torno a la cismogénesis, de Wiener con respecto a las retroalimentaciones positivas, de Maruyama sobre la amplificación de las desviaciones, el cambio radical y los procesos de morfogénesis, de Prigogyne acerca del orden por fluctuaciones generado por estados de no equilibrio, y de Thom y su teoría de catástrofes para explicar las transiciones discontinuas en los sistemas que pueden tener más de un estado estable, más de un grado de libertad o seguir más de un curso de evolución.

La aptitud de la teoría general de sistemas para intentar establecer relaciones no triviales - respaldada en su énfasis de los fenómenos dinámicos, las totalidades abiertas al entorno, los procesos complejos y las interacciones fuertes (Ibáñez, 1990; Reynoso, 1998)-, constituyó el punto de partida para plantear la relevancia cognitiva de nuestra investigación⁴. Valoramos, siguiendo a Arnold y Osorio (1998), la vocación del enfoque sistémico en procura de un conocer que es

³ Ynoub, R. (2008). *Bases para la fundación de un programa de investigación del Doctorado en Ciencias Cognitivas* (Material inédito).

⁴ Ibáñez, J. (1990). Nuevos avances en investigación social. La investigación social de segundo orden, *Suplementos*, 22, 3-22. Barcelona: Anthropos; Reynoso, C. (1998). *Corrientes en Antropología Contemporánea*, Bs. Aires: Biblos.

elemento de realización de lo real, ya que en lo que aparece como naturalizado es donde encuentra los problemas que requieren nuevas reflexiones⁵.

Estas perspectivas orientaron el desarrollo del modelo de análisis, a efectos de exponer las regularidades, entrecruzamientos y desvíos en que se mueve la red de relaciones que configura el espacio participativo, y las posibilidades de una direccionalidad de más largo plazo.

El enfoque teórico asumido nos ha llevado a postular que las observaciones de segundo orden realizadas en el marco de interacción que el Estado promueve en su convocatoria a la participación en políticas públicas, permiten identificar las operaciones sistémicas -que se suceden en el tiempo y en el espacio- ligadas a principios de autorreferencia y autoproducción, e interpretar las mediaciones de la semiosis en las relaciones internas del sistema analizado y en las relaciones con el entorno. Se trata de procesos de construcción de realidades, que responden a la doble naturaleza de la organización social, producto de la asociación humana -con base en los sujetos y objetos participantes del proceso interactivo- y, a su vez, productora de la vida y el comportamiento de las personas en sociedad -con base en los acontecimientos comunicativos que se desarrollan históricamente en la red de relaciones configurada por la operación de la comunicación- (Berger y Luckmann, 1968; Morin, 1995)⁶.

En toda organización, esa red de relaciones -en tanto contexto lógico de acciones sociales demarcado con respecto a un ambiente de acciones de índole diversa- constituye para Luhmann (1991) el sistema social, cuyos elementos básicos son producidos por la comunicación⁷.

Teniendo entonces por función la operación de la comunicación, el problema a resolver por este sistema no es mantenerse, sino captar y reducir la complejidad, sirviendo de mediador ante las necesidades humanas -como unidad última de referencia- con respecto a la infinita posibilidad del mundo. Por lo tanto será el propio sistema social quien desarrolle los programas que facilitan sus operaciones y, ante los cambios y las presiones que se producen en el entorno organizacional, deje sin validez los criterios que emplea en sus operaciones comunicacionales y formule nuevos programas (López Yáñez, 2003)⁸.

En la comprensión del proceso de construcción de realidad en una organización social juega un importante papel el análisis de las producciones de sentido, partiendo de la circulación de

⁵ Arnold, M. y Osorio, F. (1998). Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas. *Cinta de Moebio*, 3 [en línea], Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. <<http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frames45.htm>>

⁶ Berger, P. y Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires: Amorrortu; Morin, E. (1995). *Sociología*, Madrid, Tecnos.

⁷ Luhmann, N. (1991). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, México: Universidad Iberoamericana - Alianza.

⁸ López Yáñez, J. (2003). Abriendo la caja negra. Una perspectiva sistémica sobre el cambio en las organizaciones educativas. *XXI, Revista de Educación*, 5, 139-155. Huelva: Universidad de Huelva.

significados comunicados en ese colectivo. Según Luhmann, el sentido de lo que es comunicado se deriva de su diferencia con lo que podría ser comunicado. Ello hace que el sistema opere sobre situaciones de contingencia, basado en la acción como posibilidad.

La diferencia entre el estado esperado y el estado observado es la base de construcción de la realidad de los sistemas sociales; así reducen la complejidad, el riesgo, la incertidumbre del entorno. La creación de estructuras y las transformaciones para mantener el sistema en funcionamiento constituyen aprendizajes; por lo tanto, la autoproducción sistémica se logra mediante un aprendizaje basado en el proceso comunicativo. Ello implica que el propio observador se observe como sistema operativo al realizar una secuencia anticipatoria y recurrente de procedimientos que establece la diferencia entre la autorreferencia y la referencia exterior, considerando al sistema (o sea a sí mismo) en tanto frontera, como forma con dos lados, como distinción entre sistema y entorno.

En cuanto al observador de segundo orden, para poder analizar y comparar los condicionantes estructurales de toda operación y observación éste debe apelar a la codificación y la programación para poder penetrar en la clausura sistémica a efectos de revelar los procesos de comunicación social.

El código propio del medio de la comunicación es una estructura binaria de atribución de significados cuya función es definir qué producen comunicativamente en el sistema social los actores y objetos del entorno. Por medio de la codificación el sistema seleccionará los acontecimientos en base a dicotomizaciones en las cuales la contingencia de la comunicación está presente al considerar, como unidad de la diferencia, la expresión afirmativa y la expresión negativa de los comportamientos esperados.

En el nivel de la programación se desarrollan criterios de selección, fijación o cambio de las condiciones de realización correcta de operaciones, se posibilita la operacionalización de las exigencias planteadas al sistema, y se hace también posible cambiar sus estructuras y organizar un ámbito de capacitación y aprendizaje.

De acuerdo con el enfoque luhmanniano, en los sistemas sociales los programas son regímenes de práctica que organizan mundos, que funcionan para sancionar y estabilizar sentidos. El mismo sistema actúa como un espejo en el que la imagen de lo que somos nos es devuelta por la forma en que los otros sujetos nos tratan y por la permeabilidad para franquearnos el ingreso, o no, a fin de continuar incluidos en la reproducción de las comunicaciones (Luhmann, 2006)⁹.

Las presiones externas no anticipan el comportamiento del sistema social. Una forma que tienen los sistemas comunicacionales de resolver las contradicciones que les plantea las relaciones con el

⁹ Luhmann, N. (2006). *La sociedad de la sociedad*, México: Herder - Universidad Iberoamericana.

entorno es corregir su modo habitual de operar, en un marco de cambios adaptativos. Pero puede darse un cambio-del-cambio. Ello implica una ruptura en el conjunto de reglas que organizan y dirigen el orden interno del sistema. Se trata de un cambio cualitativo y discontinuo, que al inutilizar un juego de pautas del sistema lo lleva a proponer nuevas operaciones (Luhmann, 1990, 1997; López Yáñez, 2005)¹⁰.

La operación de comunicación del sistema social en su conjunto, es el medio en el que se construye la realidad. Si bien estos sistemas construyen las realidades sociales mediante las percepciones diferenciales que, en el entorno, los individuos asumen como reales, esa operación mediadora nunca es propiamente dicha o explicitada: el lugar mismo desde el que se mira no puede ser mirado. Sobre esa opacidad constitutiva de la mediación semiótica se reivindicará a las representaciones, los afectos y las intenciones socialmente construidas como realidad misma (Castoriadis, 1993; Abril, 1997; Pintos, 2004)¹¹. El objetivo del observador de un sistema observador será, entonces, identificar y analizar las operaciones mediadoras del sistema social.

Poder, autonomía y aprendizaje en los colectivos sociales

En los espacios participativos promovidos por las políticas públicas, los marcos establecidos para la actuación están en tensión con el ejercicio de la autonomía por parte de los sujetos convocados en la gestión de las mismas. Ello se debe a la coerción del poder explícito que, como en toda organización, obedece a la necesidad de instancias formalmente establecidas sobre la base de poder tomar decisiones autorizadas sobre lo que corresponde definir y hacer en el gobierno y la gestión organizacional en el marco de los fines manifiestos de la misma.

Pero, no obstante que ese poder explícito sea el garante instituido del monopolio de las significaciones legítimas en el colectivo social -prevalenciando la clausura como significación y principio de la heteronomía-, aquello que da sentido a las instituciones es mucho más que un conjunto de representaciones o de ideas. Su empuje se relaciona con lo posible –eso que todavía no es pero será-, otorgando a los sujetos intervinientes el medio de participar en la constitución o la preservación de una organización que prolongará el sentido instaurado (Castoriadis, 1995, 1996, 2006, 2007)¹².

¹⁰ Luhmann, N. (1990). *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona: Paidós Ibérica, y (1997). *Organización y decisión, autopoiesis y entendimiento comunicativo*. Barcelona: Anthropos; López Yáñez, J. (2005). *La ecología social de la organización. Una perspectiva educativa*. Madrid: La Muralla.

¹¹ Castoriadis, C. (1993). *El Mundo Fragmentado. Encrucijadas del laberinto III*. Buenos Aires: Editorial Altamira; Abril, G. (1997). *Teoría general de la información*, Madrid: Cátedra; Pintos, J. (2004). *Inclusión/exclusión: Los Imaginarios Sociales de un Proceso de construcción social* [en línea], <https://www.academia.edu/943263/Inclusion-exclusion_Los_imaginarios_sociales_de_un_proceso_de_construccion_social>

¹² Castoriadis, C. (1995). La democracia como procedimiento y como régimen [en línea], *Vuelta*, XIX: 227, 23-32. México, <http://www.letraslibres.com/sites/default/files/pdfs_articulos/Vuelta-Vol19_227_09DmcPrRGCCtds.pdf>; (1996). *Imaginario e imaginación en la encrucijada* En: (2008). *El pensamiento de Cornelius Castoriadis* [en línea], Ediciones Proyecto Revolucionario,

La presión de lo instituyente podrá dar cuenta de la alteridad negada u ocultada al asumir la autocreación de la forma que adquiere la apertura de la clausura, y cuya condición de emergencia es compatible con la institución de la autonomía (Miranda Redondo, 2010)¹³. Por eso, en toda organización social, la autonomía será posible cuando los significados adheridos a ella pueden ser pensados, vivenciados, y resignificados dentro del tejido de relaciones simbólicas producidas en la práctica colectiva.

Esa práctica efectiva de autonomía requiere construir una organización que aprende y gestiona el conocimiento con vistas a ese cometido; por ello, toda declaración favorable a la toma de decisiones de manera autónoma será meramente formal si no se concreta en acciones que favorezcan procesos de autoconciencia y autogestión haciendo que los actores sean capaces de conocer las propias posibilidades y definir los medios para alcanzarlas (Gore, 2009; López Yáñez, 2003)¹⁴.

Como dimensiones inseparables del conocer y el actuar humano, autonomía y heteronomía se encuentran en continua tensión. Aunque las reivindicaciones de la libertad de pensar y actuar son permanentes, no están determinadas en la naturaleza humana; por ello, Castoriadis concebirá la búsqueda de autonomía como proyecto, como un trabajo por ser autónomo: autonomía es lo por-ser; la subjetividad se aloja en prácticas y discursos producidos en la interfaz de la psique y la sociedad, y por esto mismo, siempre es posible un tránsito hacia otras formaciones subjetivas y singulares (Heras Monner Sans, 2011)¹⁵.

Y en tanto proyecto, siempre entraña una incertidumbre. Lo que va prefigurándose se constituye en constante relación y contradicción con las formas sociales dominantes en la disputa por cambiarlas y superarlas, y ante las cuales lo alternativo lucha por no ser subordinado debiendo enfrentar la pretensión del poder dominante de reencauzar su fuerza disruptiva (Thwaites Rey, 2013)¹⁶.

El desafío de la participación

152-161 <<http://es.scribd.com/doc/62465348/17/Imaginario-e-imaginacion-en-la-encrucijada>>; (2006). *Instituyente* [en línea] <<http://www.socioantro5.blogspot.com.ar/2006/07/instituyente.html>>; (2007). *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets.

¹³ Miranda Redondo, R. (2010). *La noción de alteridad en Cornelius Castoriadis*, caps. 2, 4 y 5. Madrid: Facultad de Filosofía, Universidad Complutense.

¹⁴ Gore, E. (2009). Prácticas colectivas y redes de aprendizaje. *IRICE Nueva Época*, 20, 13-19. Rosario: IRICE-CONICET, Universidad Nacional de Rosario; López Yáñez, J. (2003). Abriendo la caja negra. Una perspectiva sistémica sobre el cambio en las organizaciones educativas. *XXI, Revista de Educación*, 5, 139-155. Huelva: Universidad de Huelva.

¹⁵ Heras Monner Sans, A. (2011). En busca de la autonomía: Un análisis sociolingüístico de experiencias asamblearias. *Postconvencionales*, 3, 103-130. Caracas: Escuela de Estudios Políticos y Administrativos. Universidad Central de Venezuela.

¹⁶ Thwaites Rey, M. (2013). *La bella búsqueda de la autonomía*. En: Dinerstein, A. (2013). *Movimientos sociales y autonomía colectiva*, 8-18. Buenos Aires: Capital Intelectual S.A.

Frente a un contexto caracterizado por movilizaciones y conflictos distributivos, las agencias y organismos multilaterales y los estados nacionales han venido estimulando la participación en la gestión de políticas públicas a través de programas y proyectos de desarrollo local, desarrollo territorial rural, gobernanza ambiental descentralizada, investigación-acción y planeamiento estratégico (Foio, 2007)¹⁷. Para Amadeo y Caputo, muchas de esas propuestas constituyen “argumentos de tipo funcional según los cuales la participación sería un mecanismo pertinente para superar los obstáculos que suelen encontrarse en la resolución de los problemas cuando estos procesos se llevan adelante sin tener en cuenta la voz y necesidades de los propios interesados” (Amadeo y Caputo, 2006: 4)¹⁸.

En cambio, la institucionalización de ámbitos participativos constituiría “un elemento decisivo para lograr mayores niveles de inclusión e integración social” (Amadeo y Caputo, 2006: 28) si de esos espacios resultasen cambios que favorezcan tanto la ampliación de las posibilidades de acceso a bienes y servicios, como el aumento en los grados de libertad –conocimientos, habilidades, opciones- de las personas para elegir de qué manera quieren vivir.

En tanto lugar de encuentro entre organismos estatales y movimientos, asociaciones y organizaciones sociales que representan intereses y expresan demandas de los ciudadanos, los espacios participativos generan un proceso de interacción social entre actores con poder explícito (formal) y los que carecen de él. Aquel cambio en los ejercicios de poder implica para el Estado - en las instancias de formulación, definición, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas- fortalecer la capacidad instituyente, autónoma, de los sujetos involucrados en los objetivos de esa política.

Ello se procesará con la conciencia de tener derechos, configurándose una práctica de igualitarismo situada en el campo de lo político. Esta nueva práctica implica, por lo tanto, la construcción de códigos compartidos que deriva en consensos de sentido, o en disensos, al reconocer a un otro legítimo, con posturas propias que pueden coexistir, constituyéndose la comunicación -en estos casos- en un proceso emancipador (Pizzorno, 1976; Alvarado Salgado, 2013)¹⁹.

Diseño metodológico

¹⁷ Foio (2007). El enfoque ecológico de la mente en la corriente sociológica del constructivismo sistémico; En: *Actas del XXVI Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología*, 13 al 16-08-2007. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.

¹⁸ Amadeo E. y Caputo S. (2006). *Análisis de procesos participativos de diseño e implementación de políticas sociales*. Buenos Aires: Observatorio Social – BID – UNFPA. Serie Cuadernos de Capacitación.

¹⁹ Alvarado Salgado, S. (2013). *De las esperanzas e institucionalidades emergentes. Subjetividades políticas emergentes*. En: Botero Gómez, P. y Palermo A. (2013). *La utopía no está adelante. Generaciones, resistencias e institucionalidades emergentes*. 298-314. Asociación Argentina de Sociología, CINDE y Universidad de Manizales. Buenos Aires: CLACSO; Pizzorno, A. (1976). *Introducción al Estudio de la Participación Política*, SIAP, Buenos Aires: Planteos.

El desarrollo del modelo está basado en los procedimientos de la sociocibernética no clásica fundados en la tesis de Luhmann (1971)²⁰ acerca de la reducción de la complejidad mediante la estabilización de una diferencia interna/externa, en el principio de recursividad sistémica formulado por Morin (1995)²¹, y en el concepto de retroalimentación superador de la noción de equilibrio sistémico (Buckley, 1970)²². Así mismo, recurrimos al conjunto de instrumentos diseñados por Pintos (2004)²³ en el trazado del mapa del imaginario que subyace en cualquier fenómeno social y que es presentado por este autor como una de las posibilidades de entender los planteamientos de la posición luhmanniana.

La unidad de análisis la constituye el espacio participativo, considerado éste como universo de relaciones entre los sujetos, los objetos y el sistema social conformado en dicho espacio.

En cuanto a las unidades de observación, nos remitimos a quince experiencias institucionalizadas de participación en el diseño, ejecución y/o evaluación de la política pública respectiva, llevadas a cabo en doce países de Latinoamérica y el Caribe.

Las políticas consideradas son las siguientes: en Argentina: Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2004), Política de Vivienda de la provincia de Córdoba (1992-1999) y Programa de Transición al Gobierno por Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2006-2007); en Bolivia: Planes de Desarrollo Municipal, Política de Descentralización, Ley de Participación Popular (1994-2005); en Brasil: Planes Directores Urbano Ambientales en Ciudades Brasileñas (2004-2005); en Chile: Programa Puente, Observatorio Social de la Participación (2002-2005); en Colombia: Red de Solidaridad Social (1994-1998); en Cuba: Programa de Transformación integral del Barrio Jesús María (2008-2009); en Ecuador: Política Nacional de Salud (2003-2004); en Guatemala: Programa Guate Solidaria Rural (2004-2008); en México: Programa Oportunidades (2001-2006); en Paraguay: Programa Reforma Educativa Escuela Viva (2001-2006); en Perú: Política de Juventud (2003-2010); en Uruguay: Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (2009-2013) y en Venezuela: Programa de Creación de los Consejos Comunales (2006 en adelante).

Hemos apelado a fuentes secundarias consistentes en diversos documentos publicados en la región, donde se describen las experiencias arriba mencionadas²⁴. Partiendo del supuesto de que la

²⁰ Luhmann, N. (1971). La teoría moderna del sistema como forma de análisis social complejo, *Sociológica*, UAM-A, 1, México, Edic.1986.

²¹ Morin, E. (1995). *Sociología*, Madrid, Tecnos.

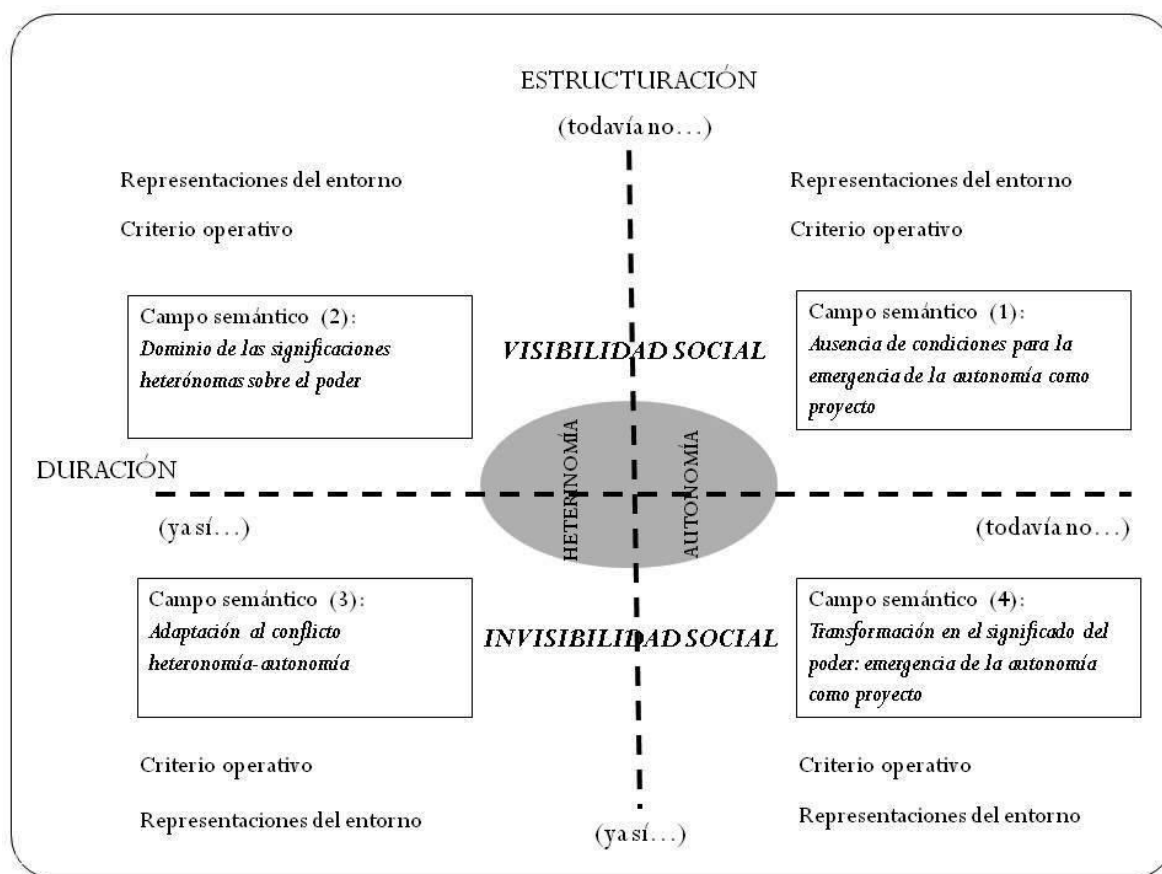
²² Buckley, W. (1970). *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*, Buenos Aires: Amorrortu.

²³ Pintos, J. (2004). *Inclusión/exclusión: Los Imaginarios Sociales de un Proceso de construcción social* [en línea], <https://www.academia.edu/943263/Inclusion-exclusion_Los_imaginarios_sociales_de_un_proceso_de_construcci%C3%93n_social>

²⁴ Observatorio Social (2006). *Cartillas de Observación, Documentos académicos*, Buenos Aires: Programa para el análisis de procesos participativos de diseño e implementación de políticas sociales [en soporte digital]; Heras, A., Córdova, L. y Burin, D.

dinámica de todo proceso social observable está sometida a variaciones permanentes de construcción y desconstrucción de esquemas válidos de percepción de las realidades, el modelo pretende observar bajo qué distinción los individuos construyen a la situación como algo plausible. En la Figura siguiente exponemos las diferenciaciones internas del sistema social en el proceso de reducción de la complejidad del entorno (Pintos, 2004), siendo que en este caso el entorno lo conforma el espacio participativo²⁵.

Figura 1: Elementos del modelo de observación de segundo orden



(2007). Análisis de la participación en la transición hacia el gobierno por comunas de la ciudad de Buenos Aires, *Estudios Políticos*, 31, Instituto de Estudios Políticos, 183-229. Medellín: Universidad de Antioquia; Ortega González, D. (2012). Estado centralista. Fortalezas y limitaciones de la experiencia cubana, en Pérez Rubio, A. y Antequera Durán, N., ed. (2012). *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur*, 305-329. Buenos Aires: CLACSO; Arévalo, M. (2012). Programas sociales asistencialistas en Guatemala, 2004-2008, en Pérez Rubio, A. y Antequera Durán, N., ed. (2012). *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur*, 23-47. Buenos Aires: CLACSO; Rodríguez González, N. (2013). Sentidos en torno a la participación en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua en formación. Primera aproximación al campo de problemas, *Revista Latinoamericana de Psicología Social IMB* - Número 2, 137-157. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado; Ellner, S. (2012). El modelo de la democracia social radical en Venezuela: innovaciones y limitaciones. *Cuadernos del CENDES*, Año 29, N° 79, Tercera época, 107-133. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

²⁵ Pintos, J. (2004). *Inclusión/exclusión: Los Imaginarios Sociales de un Proceso de construcción social* [en línea], <https://www.academia.edu/943263/Inclusion-exclusion_Los_imaginarios_sociales_de_un_proceso_de_construccion_social>

En primer lugar, se procede a definir las alternativas de ubicación espacio-temporal de los acontecimientos sucedidos en aquel ámbito.

En un plano, mediante un eje de coordenadas, son graficados la duración y estructuración de los elementos significantes en la construcción de realidades.

La línea horizontal representa la duración, ubicando hacia la izquierda los acontecimientos que ya tienen existencia social y hacia la derecha los acontecimientos que podrían desencadenarse, pero todavía no aparecen en la existencia.

La línea vertical, que representa la estructuración, completa el par de coordenadas; en su trazado abarca desde los acontecimientos que irán estructurándose (abajo: ya sí) hacia los acontecimientos ya institucionalizados que presuponen nuevas alternativas de institucionalización (arriba: todavía no).

Luego, mediante una curva elíptica, es graficada la distinción primaria que el sistema social utiliza en sus observaciones haciendo coincidir simétricamente en el plano el origen de las coordenadas témporo-espaciales con el punto de intersección de los ejes de la elipse (Pintos, 2004)²⁶. Los focos de esta nos muestran la diferenciación binaria sobre la que se construye como fenómeno social la participación en los espacios instituidos por el Estado, y que genera las diferencias de sentido con respecto su eje menor (vertical).

En el sistema analizado, la distinción primaria se basa en el código del poder cuya estructura binaria expresa la diferenciación heteronomía/autonomía correspondiente a las categorías establecidas por Castoriadis (1995)²⁷.

A continuación, en un nuevo procedimiento que tiene en cuenta las diferencias pertinentes para la investigación, distinguimos los campos semánticos en los que cada acontecimiento cobra sentido, según su nivel de visibilidad social y conformación como suceso reproductor de las situaciones de heteronomía o como propulsor de las acciones autónomas. Ellos son: ausencia de condiciones para la emergencia de la autonomía como proyecto, dominio de las significaciones heterónomas sobre el poder, adaptación al conflicto heteronomía-autonomía y transformación en el significado del poder con la emergencia de la autonomía como proyecto.

En cada campo semántico se identificarán a su vez los criterios básicos que el sistema social desarrolla a partir de la operación del código del poder, y que son establecidos para la operacionalización de las exigencias que le plantea el entorno.

²⁶ Pintos, J. (2004). *Inclusión/exclusión: Los Imaginarios Sociales de un Proceso de construcción social* [en línea], <https://www.academia.edu/943263/Inclusion-exclusion_Los_imaginarios_sociales_de_un_proceso_de_construcci%C3%93n_social>

²⁷ Castoriadis, C. (1995). La democracia como procedimiento y como régimen [en línea], *Vuelta*, XIX: 227, 23-32. México, <http://www.letraslibres.com/sites/default/files/pdfs_articulos/Vuelta-Vol19_227_09DmcPrCRgCtds.pdf>

Esas alternativas de respuesta son ubicadas en el nivel de los criterios o programas, debido a que su observación como sistema observador supone en alguna escala una posible modificación de lo observado.

Finalmente, se procederá a situar el campo semántico en relación con el horizonte de comprensión fijado por las representaciones que el sistema realiza del entorno. En nuestro caso, aquellas referidas a las opciones a las que puede acceder dicho sistema para efectuar las selecciones en la información producida en el espacio participativo.

Desarrollo del modelo

La representación en el plano de los elementos significantes que operan, en tiempo y espacio, en el proceso de creación de permanencia de las evidencias y de las posibilidades de construcción de realidad, ha sido el paso previo para poder desarrollar un modelo interpretativo del sistema social configurado en el espacio participativo.

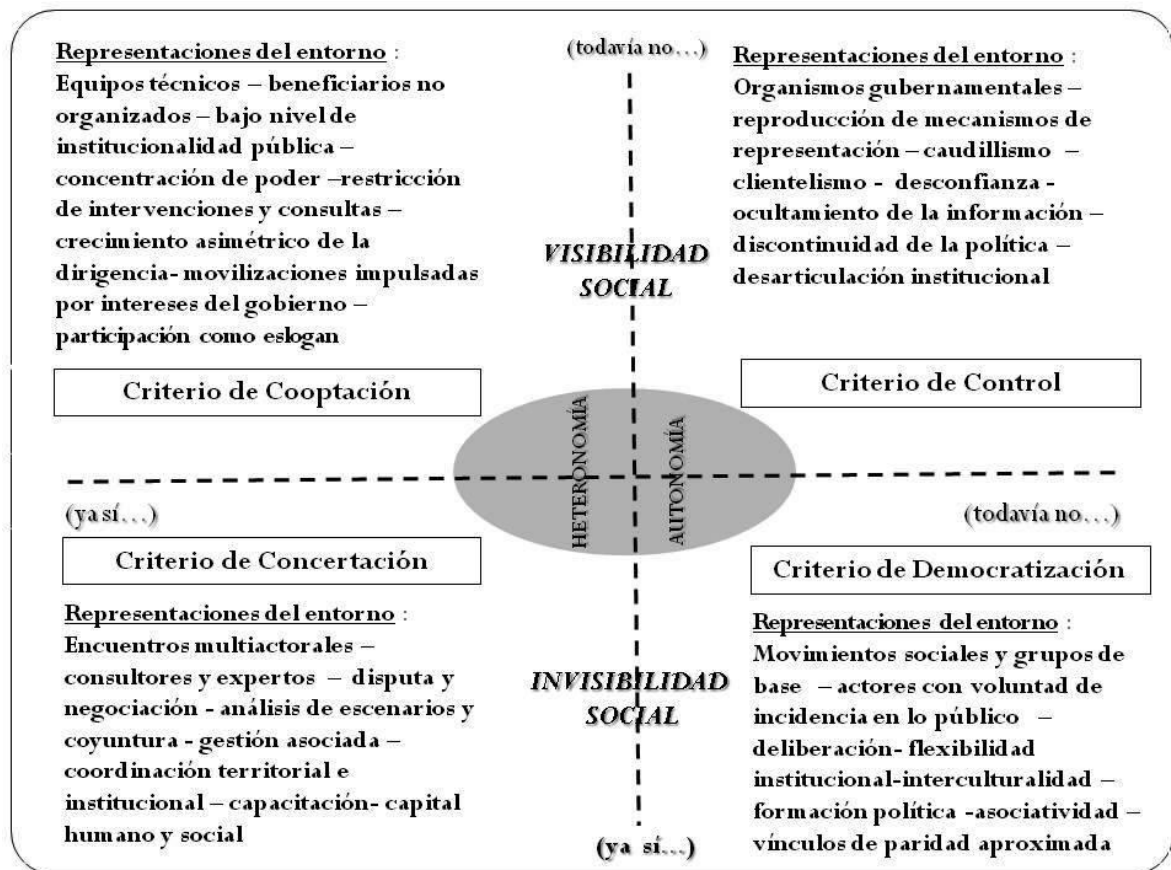
Este modelo –presentado en la Figura 2- expone de manera esquemática cómo el código del poder, al limitar las posibilidades de la selección en el entorno, guía la transmisión de las selecciones efectuadas para establecer una relación entre las prácticas que tienen lugar en aquel espacio (Foio, 2015)²⁸.

Pudimos distinguir cuatro criterios básicos -o programas- que, en su observación de primer orden, el sistema social establecería para la selección, fijación o cambio de las condiciones de realización correcta de sus operaciones. Cada uno de esos criterios viene referido por la analítica de los valores del código del poder (heteronomía/autonomía) y por la fortaleza o debilidad de su estructuración en el espacio participativo.

Ellos son: el control, como criterio referido por la ausencia de condiciones para la emergencia de la autonomía como proyecto; la cooptación, como criterio referido por el dominio de las significaciones heterónomas sobre el poder; la concertación, como criterio referido por la adaptación al conflicto heteronomía- autonomía; y la democratización como criterio referido por la transformación en el significado del poder con la emergencia de la autonomía como proyecto.

Figura 2: Modelo de observación de segundo orden del sistema social en los espacios participativos

²⁸ Foio, M. (2015). *Poder, autonomía y participación ciudadana en el marco de la gestión de políticas públicas*. En: Pérez Rubio, A. y Barbetti, P. (2016). *Políticas Sociales, Significaciones y Prácticas*, 51-70. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.



En tanto criterio operativo, el control constituye una programación funcional a situaciones en que los actores sociales dominantes son los organismos gubernamentales; a nivel institucional se reproducen los mecanismos de representación de la democracia formal, se oculta la información, existe discontinuidad de la política y desarticulación institucional; y en las prácticas subjetivas del espacio participativo predominan disposiciones de caudillismo, clientelismo y/o desconfianza.

Por su parte, en los momentos en que el criterio operativo del sistema social es la cooptación, en el espacio participativo se advierte una prevalencia de los equipos técnicos y los beneficiarios no organizados, su institucionalidad pública es baja, existe una concentración de poder y restricciones para las intervenciones y consultas, y las prácticas subjetivas dan cuenta de un crecimiento asimétrico de la dirigencia, de movilizaciones impulsadas por intereses del gobierno, mientras que se considera que la participación solo constituye un eslogan.

Pero encontramos también en el entorno condiciones en que ocurren acontecimientos comunicacionales que ponen al sistema frente a la necesidad de plantear nuevos programas, como resultado de la información provista por las comunicaciones de retroalimentación.

Una de esas situaciones es la que emerge, como dijimos, de los procesos de adaptación al conflicto heteronomía-autonomía y que llevan al sistema social a establecer un criterio de concertación,

orientando sus operaciones de comunicación en el sentido de una retroalimentación negativa (o correctiva de las desviaciones en la rutina).

En esa circunstancia funcionan en los espacios encuentros multiactorales, con la intervención de consultores y expertos; entre los dispositivos institucionales se manejan los análisis de escenarios y coyuntura, la gestión asociada, la coordinación territorial e institucional y la capacitación; y las prácticas subjetivas incluyen la disputa y la negociación, y el fortalecimiento del capital humano y social.

Otro de los momentos se caracteriza por la ocurrencia de una transformación en el significado del poder con la emergencia de la autonomía como proyecto; en esta oportunidad el sistema apelará a un criterio de democratización al ampliar las desviaciones, dirigiendo las operaciones de comunicación en el sentido de las retroalimentaciones positivas.

En esas condiciones cobran fuerza los movimientos sociales y grupos de base, y demás actores con voluntad de incidencia en lo público; en un marco de flexibilidad institucional, los principales dispositivos responden a procesos de deliberación y de formación política; y entre los significados subjetivos de la participación aparecen la interculturalidad, la asociatividad y la construcción de vínculos de paridad aproximada (Foio, 2015)²⁹.

Conclusiones

El procedimiento de modelización muestra una trama de relaciones sociales que, en un tiempo no fijo, se presenta ordenada y caótica. Y, a su vez, otorga sentido al espacio participativo al distinguir las alternativas de desarrollo tanto de procesos de autonomía y democracia como de heteronomía y burocracia e interpretar la complejidad y la capacidad transformadora de los acontecimientos comunicacionales.

Como habíamos señalado, en la construcción de realidades las diferenciaciones internas que el propio sistema social efectúa admiten, todas ellas, la posibilidad de su destrucción como sentido; por eso, la duración y estructuración de los criterios operativos y de las representaciones del entorno nos remiten a un tiempo -como emergencia de la alteridad- y en un espacio -no reducible a la repetición-, autoproducidos ambos por el mismo sistema.

Mediante la observación de las distintas narraciones pudimos advertir la existencia de variaciones en los sentidos de la participación, que comprenden las referencias de percepción, explicación e intervención de los actores en los espacios instituidos. Y, lo que encontramos como más relevante,

²⁹ Foio, M. (2015). *Poder, autonomía y participación ciudadana en el marco de la gestión de políticas públicas*. En: Pérez Rubio, A. y Barbetti, P. (2016). *Políticas Sociales, Significaciones y Prácticas*, 51-70. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

es que en la totalidad de las experiencias las variaciones ocurren, con densidades diferentes, durante la gestión de un mismo proyecto.

Los momentos en que las comunicaciones siguen un comportamiento habitual -llevando al sistema a reiterar sus operaciones- muestran la persistencia de la asimetría inicial en las relaciones de poder entre el gobierno y los demás sectores convocados a participar, más allá de los enunciados de la propia política sobre el valor de los mecanismos de participación genuina de los actores afectados al considerarlos ciudadanos capaces de compartir decisiones con los representantes del Estado.

Las presiones del entorno, por su parte, conllevan para el sistema la posibilidad de rectificar las rutinas operacionales que resulte en un comportamiento adaptativo.

Pero aquellas presiones posibilitan también las operaciones de retroalimentación positiva - correspondientes al campo de transformación en el significado del poder con la emergencia de la autonomía como proyecto- que, al generar nuevas operaciones, permiten reconocer la producción de un aprendizaje organizacional.

El proceso de diferenciación, puesto de manifiesto a través del modelo, supone en las políticas públicas la existencia de tensión entre una gestión que pueda contemplar lo contextualmente situado (la singularidad, podemos decir, y que entonces refiere a una concepción democrática abierta a la construcción de nuevos significados), y una gestión que no lo contempla (y es por tanto autoritaria como concepción al imponer los significados de manera heterónoma).

El resultado del procedimiento metodológico nos lleva a colegir que el modelo desarrollado puede ser un instrumento pertinente para inferir las realidades establecidas y el excedente de posibilidades de significación que ofrecen los acontecimientos comunicativos en el sistema social, evidenciando potenciales trayectos evolutivos relacionados con los cambios en el entorno.

Por ello, consideramos que también este modelo permite dar cuenta de la capacidad posible de los espacios participativos convocados por el Estado para instaurar mecanismos favorecedores de prácticas democráticas y autónomas en la región de Latinoamérica y el Caribe.