

I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

# **Poder y autonomía en espacios de participación convocados por el estado.**

Foio, María del Socorro.

Cita: Foio, María del Socorro (2015). Poder y autonomía en espacios de participación convocados por el estado. *I Congreso Latinoamericano de Teoría Social*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-079/128>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <http://www.aacademica.org>.*

**María del Socorro Foio**

Universidad Nacional del Nordeste

socorrofoio@gmail.com

Mesa 22: La cuestión del poder y la autonomía en espacios participativos de gestión pública

## **Poder y autonomía en espacios de participación convocados por el Estado**

### **Introducción**

El presente artículo espera contribuir a los modos posibles de realizar lecturas sobre los espacios participativos instituidos en la gestión de las políticas públicas. Nuestro supuesto es la existencia de la tensión entre una gestión que contemple lo contextualmente situado, la singularidad, 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.

Hemos recurrido, a tal efecto, al análisis de publicaciones sobre diversas experiencias institucionalizadas de participación en el diseño, ejecución y/o evaluación de políticas públicas en América latina y el Caribe realizadas entre 1992 y 2004, que permiten explicitar -a través del discurso que se produce en los ámbitos académicos y las organizaciones civiles de investigación y desarrollo- qué referencias otorga la sociedad acerca de cómo pensar la participación en tanto realidad de la gestión de dichas políticas<sup>1</sup>.

En cuanto al planteo conceptual del problema, partimos de la idea de Barcellona sobre el mundo globalizado configurando un escenario donde “la dialéctica de la historia, el carácter cualitativo de los hechos socioculturales” se volvieron peligrosos haciendo necesario “despolitizar el conflicto mediante... nuevas modalidades de planificación del actuar individual y colectivo” (1992, p. 28).<sup>2</sup> La noción de integración social basada en el principio “de obligación moral surgida de la pertenencia a la especie humana y en la cual los individuos conquistan la libertad en su asociación y por medio de ella” (Bilbeny, p.32) es reemplazada por una racionalidad utilitaria buscando equilibrios que reviertan los desajustes provocados por el modelo. Fundamentalmente, considerando la pérdida de cohesión resultante del fin de la sociedad salarial y el estado de bienestar (Castel, 1997).

En las últimas décadas del siglo XX, en países periféricos con respecto a la centralidad que representa los Estados Unidos (como es el caso de las naciones de nuestra región), la tensión estado democrático-capitalismo se ha visualizado en la crisis de las democracias representativas y la gobernabilidad y en el incremento de la desigualdad. Los parámetros vigentes de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio y el Banco Interamericano de Desarrollo contribuyeron a la construcción del discurso hegemónico sobre un mundo único, mercantilizado, que fue debilitando las funciones distributivas de los Estados latinoamericanos y caribeños al favorecer, a cambio, las de representación de intereses transnacionales<sup>3</sup>. A la vez se propulsó el fortalecimiento de la sociedad civil asociado con prácticas participativas -tal el caso de los ámbitos de intervención de los destinatarios de una política pública en la gestión de la misma-; formas que, en los hechos, han generado situaciones favorecedoras de la conquista de los derechos ciudadanos y también otras que resultan contrarias a los mismos (Heras, 2009).

Amadeo y Caputo (2006, p.20) en sus observaciones de diversos casos de participación en países latinoamericanos advirtieron que las confrontaciones entre las condiciones para lograr una mejora distributiva en la sociedad y las estructuras y relaciones de poder y legitimación social de los actores, han ido configurando “un sistema de reglas que restringe o acrecienta las posibilidades para la integración social”.

Por nuestra parte, en diferentes estudios sobre experiencias desarrolladas en la región durante el mencionado período histórico pudimos notar que ciertas prácticas participativas en la gestión de políticas públicas instituidas por el nuevo patrón socio-político tienden a naturalizar la desigualdad en la distribución de la riqueza y los recursos.<sup>4</sup>

En lo que respecta a la gestión estatal, con el inicio del nuevo siglo varios países retomaron las prácticas del Estado social en un camino alternativo al modo económico-político dominante, condicionado por la crisis del capitalismo financiarizado global (Foio, 2014). El posicionamiento de la región se va perfilando en rechazo a las doctrinas de libre comercio desregulacionista y en la certeza de constituir una masa crítica que permita gravitar políticamente en el escenario global sin subordinarse a las agencias que pretenden controlar a las naciones en base a los principios neoliberales.

Esa búsqueda de mayores niveles de autonomía ha implicado tener que procurar recursos para la intervención estatal en la reactivación económica, medida que es articulada con la incentivación de la politización popular expresada en instancias de movilización y participación ciudadana (Toer et al., 2011). Fleury advierte que en este momento es imperiosa la necesidad de pensar cómo el Estado en la mediación de los conflictos distributivos puede evitar correr el riesgo de “disciplinar o cooptar el movimiento molecular que densifica la esfera pública” (2008, p.23). Esto se debe a que en ciertas condiciones la participación puede operar como una herramienta más de legitimación de intereses hegemónicos. Es decir que no todas las experiencias se orientarán a promover cambios en la distribución de poder o a incluir efectivamente a los sectores marginados o excluidos; por el contrario, en contextos de emergencia o crisis social, la participación puede constituir un método para disciplinar, más que en una propuesta de construcción cultural a largo plazo.

Si, en cambio, se trata de procesos con mayor incidencia de los sectores populares el ámbito participativo actuará para definir y consensuar visiones y estrategias propias desde una perspectiva transformadora, abonando a un sistema de pensamiento y coordinación de acciones que cuestione la capacidad del orden hegemónico para garantizar la igualdad social y llevará a plantear alternativas que favorezcan la inclusión y la construcción de ciudadanía (Matellanes, 1999).

En nuestra perspectiva consideramos a los espacios participativos como ámbitos de encuentro y negociación de intereses, visiones y poder<sup>5</sup>, donde las relaciones de los participantes crean comunicaciones articuladas por un patrón que resulta de esa relación, en un proceso recursivo. Nos referimos a la red de acciones interconectadas -en tanto contexto lógico de acciones sociales demarcado con respecto a un ambiente de acciones de índole diversa- que constituye el sistema social conformado en el espacio participativo, orientándose por el sentido del poder como medio de comunicación simbólica generalizada del campo político.

### **Las relaciones de poder y el aprendizaje en las organizaciones sociales**

El poder es una faceta constituyente de las organizaciones; está distribuido en ellas de diversas maneras, creándose o destruyéndose, ampliándose o disminuyendo. En función de la posición ocupada en la trama de relaciones cada actor podrá influir en distinta

medida sobre los demás (Schlemenson, 1998). Esa posición no es estática ni predeterminada sino que está sujeta a las contingencias de la comunicación; es decir, se construye socialmente.

La complejidad de las organizaciones da cuenta que cualquier cambio del sistema psíquico en los sujetos intervinientes va a desencadenar un cambio en el sistema social y viceversa. Desde el momento en que los seres humanos interpretamos en la conciencia las comunicaciones (sociales) ellas pasan a formar parte de la autopoiesis de nuestra psique. Es esta construcción subjetiva que opera en el entorno la que asegura la indeterminación de todo sistema social y explica la diferencia y variedad en su interior.

Esto hace que el modo propio de actividad de los sistemas sociales repose en las comunicaciones de retroalimentación; mediante las mismas la información sobre las acciones en curso nutre a su vez al sistema, permitiéndole cambiar sus comportamientos. No existe, por lo tanto, una linealidad entendida como una cadena reactiva de sucesos. En el sistema operan distintos momentos de recursividad entre elementos que se implican, superponen, y superan: un momento de percepción y registro del entorno en un esfuerzo por controlarlo (adaptación); el cuestionamiento comparativo con las normas con la emergencia del conflicto entre las normas existentes y la necesidad de la gestión inmediata de un problema; y la propuesta y diseño de estrategias de cambio por medio de la transformación de las estructuras para que puedan responder de mejor manera a los cambios en el entorno (López Yáñez, 2005). En este caso ocurre una retroalimentación de la retroalimentación (o aprendizaje) consistente en cuestionar si las normas de operación son las adecuadas y -solo después de esto- iniciar la acción apropiada.

López Yáñez (2003) destaca la función reguladora de la comunicación en las organizaciones y afirma que el poder existente en las mismas las lleva a seguir una suerte de guión que es escrito socialmente a lo largo de su propia historia y que entrelaza, une y da coherencia a la acción. Los miembros respetan ese guión pero interpretándolo.

Según Luhmann (2006), el problema del orden social se manifiesta en una tensión que configura y posiciona al sujeto en uno u otro lado de la diferencia inclusión/exclusión, es decir, desde posiciones heterónomas, desarticuladas que se sostienen en la naturalización del orden social, hacia posiciones más críticas, autónomas, organizadas y contra-

hegemónicas. Desde esta perspectiva, la posibilidad de que tal transición ocurra estará asociada con prácticas de participación genuina.

De acuerdo con el enfoque luhmanniano, en los sistemas sociales funcionan programas para sancionar y estabilizar sentidos a manera de regímenes de práctica que organizan mundos. 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 la permeabilidad para franquearnos el ingreso, o no, para continuar incluidos en la reproducción infinita de lo social, es decir de las comunicaciones (Luhmann, 2006).

Pero la reproducción de sentido no es una cadena infinita, según señala Heras (2011) al hacer notar la cuota de incertidumbre ligada a posibilidades presentes tanto en el tejido social como en las psiques de los sujetos, producto de la oposición constante entre signos y símbolos que intervienen en la cristalización de tendencias ideológicas, materiales, organizativas, estéticas. Sobre el discurso instituido operará una actividad individual y social de interrogación permanente, como aquella que Castoriadis considera en su definición del concepto de autonomía, la que abrirá diversas opciones para continuar creando posibilidades diferentes y hasta opuestas a las heredadas.

La práctica efectiva de autonomía individual y colectiva requiere construir una organización que aprende y en la que se 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.

Un aspecto crucial para la emergencia del proyecto de autonomía es el liderazgo compartido al favorecer la capacidad de reflexión propia en los actores (Gore, 2009; López Yáñez, 2003). En un espacio participativo se espera que la disposición organizacional del poder atienda a una construcción horizontal de instancias de diálogo en busca de caminos de acción viables para la situación que le toca resolver, en una tendencia a abandonar lo reactivo por lo proactivo que es precisamente una cualidad de liderazgo. (López Yáñez, 2007)

Los marcos establecidos para la actuación en los espacios de participación instituidos por las políticas públicas están en tensión con el ejercicio de la autonomía por parte de los

sujetos convocados en la gestión de las mismas. Por medio de sus organismos el Estado ejerce una influencia directa sobre ese espacio; conforme a su nivel de burocratización la respuesta al cambio del entorno será más o menos lenta, torpe, fuera de tiempo y forma.

Con vista a la comprensión de la naturaleza de aquella tensión consideramos importante hacer mención a la noción de significaciones imaginarias sociales propuesta por Castoriadis (1996; 2006 a; 2007), en tanto significados básicos presentes en el régimen de práctica de una colectividad que, al fijar los límites a la producción de sentido, estructuran un modo propio de ser lo social.

La institución y las significaciones imaginarias que ella expresa no pueden existir si no se conservan gracias al poder, el cual aparece ante todo como infra-poder radical implícito. Este no es ni localizable, ni formalizable, pues pone de relieve el imaginario instituyente y 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 establecido. (Castoriadis, 1995)

Al lado, o por encima, de aquel infra-poder hay en las organizaciones un poder explícito, derivado de la necesidad de instancias formalmente instituidas sobre la base de la posibilidad de tomar decisiones autorizadas sobre lo que corresponde definir y hacer en la gestión organizacional. Este poder es el garante instituido del monopolio de las significaciones legítimas y se funda en la necesidad de la decisión sobre eso que queda por hacer y por no hacer en el marco de los fines colectivos manifiestos. (Castoriadis, 2006 b)

En términos de Foucault el poder es entendido como una modalidad de las relaciones sociales en la organización que adopta la forma de red y discurso que atraviesa todo el cuerpo social (Mires, 1994). Castells (2009, p.24) considera que “el proceso de comunicación influye decisivamente en la forma de construir y desafiar las relaciones de poder en todos los campos de las prácticas sociales, incluida la práctica política”.

Para Luhmann, el poder es un medio simbólicamente generalizado de comunicación, constituyendo un mecanismo que se utiliza para conseguir la aceptación de las selecciones definidas por el poderoso para las alternativas del subordinado. En el sistema social, las operaciones de codificación para definir qué producen comunicativamente los actores y objetos del entorno son posibles dentro de un determinado presupuesto (representación de las necesidades del entorno) en el que se produce la comunicación, fuera del cual los

programas carecen de sentido. En relación con el código del poder, afirma Luhmann (1995, p. 53):

“(En el mismo) está incluida la simbolización de las fuentes del poder, de las limitaciones sobre el poder, etc. (Entonces), el código puede sobrevivir a los cambios de temas<sup>6</sup> y puede estabilizarse... (dependiendo esto) solamente de las condiciones del código” (1995, p. 55). “Ello confiere un potencial mayor para la negación dentro del código del poder, hasta que, finalmente, la tematización del código incluso permite a este último aparecer como contingente y como capaz de ser diferente de como es. Los problemas que esto origina deben ser incluidos en el código del poder a través de nuevas posibilidades para la negación” (1995, p. 78).

Siguiendo a Guattari, Heras (2011) refiere a transformaciones permanentes micro-políticas, moleculares, resultado de los deseos que se resisten a unificarse en una unidad ideal que represente y mediatice la multiplicidad de intereses<sup>7</sup>.

Relacionado con la noción de poder explícito, Castoriadis distingue entre lo político y la política. Lo político es lo que corresponde al poder explícito en la organización (los modos de acceso a él, la manera apropiada de gestionarlo). En cambio la política consiste en el ejercicio del poder instituyente y su explicación reflexiva mediante un proyecto de autonomía individual y colectiva, en una actividad lúcida conjunta concerniente a la institución social de normas y prácticas deseables, participables y compartibles. A esta forma de auto-creación colectiva y explícita de instituciones sociales pertenece la democracia, donde ninguna posición está determinada o garantizada de partida.

En el marco de su concepción de la política, Castoriadis plantea las alternativas a los posicionamientos del sujeto en los colectivos sociales: la autonomía y la heteronomía.

Empecemos por la heteronomía, principio que entraña la sumisión a normas y prácticas que son obedecidas sin haberlas creado. La imaginación radical -propia del sujeto individual o colectivo- se encuentra clausurada, adquiriendo un carácter de conformidad y de repetición. La institución se erige en frontera mediante las significaciones plasmadas en la cultura de una organización social endógena, donde lo otro, lo ajeno -la alteridad- se constituye como ausencia de sentido (Miranda Redondo, 2010).

Pero, en el concepto de alteridad la ausencia de sentido entra en tensión con la emergencia de lo nuevo. Es decir que frente a la repetición que promete el estado de clausura, los

miembros de una organización pueden asumir la apertura ante la alteridad como sentido<sup>8</sup>. Ello implica aceptar que la realidad -como autoconstrucción social- es del orden de la irrupción de la alteridad que admite una ruptura radical, o sea que esa realidad conlleva la posibilidad de su destrucción como sentido (Miranda Redondo, 2010).

Sin esa creación/destrucción de formas, no habría tiempo o, mejor dicho, no habría nada, ya que ninguna forma podría haber emergido. El tiempo imaginario, poiético, está constituido de manera no separable por las significaciones socialmente instituidas (Castoriadis, 1993). Y si el tiempo es la emergencia de la alteridad, el espacio es el acompañante necesario. Así, Castoriadis concebirá al espacio efectivo para un sujeto individual o social como una dimensión imaginaria o poiética, no reducible a lo homogéneo, a la repetición.

La presión de lo instituyente podrá dar cuenta de la alteridad negada u ocultada al asumir la auto-creación 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). Por eso, la autonomía es para Castoriadis la otra posibilidad para el posicionamiento del sujeto socializado, que surge cuando este es capaz de reflexionar y cuestionar sobre los fundamentos de sus significaciones. Y en la organización social, la autonomía será posible cuando los significados adheridos a ella pueden ser pensados, vivenciados, ordenados y resignificados en el tejido de relaciones simbólicas producidas en la práctica colectiva.

Como dimensiones inseparables del conocer y el actuar humano, autonomía y heteronomía se encuentran en permanente tensión. La institución social, en gran parte, puede crear un obstáculo infranqueable a la aspiración liberadora (Castoriadis, 2006 b). En las organizaciones, la institución heterónoma -en el discurso de los dirigentes y por la coacción de la norma impuesta- tiende a sustituir el imaginario de quienes forman parte de ella por el suyo propio. Los procesos identificatorios que conforman la cultura de la organización resultan de la presentación de la institución social al margen de la alteridad/alteración que supone todo devenir. Pero, si admitimos que las estructuras cognitivas de la organización se construyen socialmente -muchas veces de modo deliberado, y otras veces de manera espontánea- sería posible que los colectivos puedan asumir la alteridad como sentido en su permanente radicalidad.

El conocimiento organizativo funciona grupalmente como una matriz estructurante de las percepciones y generadora de acciones, es decir que los significados, las normas y los valores son condición y resultado del aprendizaje organizacional. Se trata de un proceso, a veces adaptativo y otras transformador, por el cual las organizaciones auto-producen cierta estabilidad en sus funciones y estructuras mediante sucesivas modificaciones y alteraciones, resultante –como dijimos- de las comunicaciones de retroalimentación.

El papel del aprendizaje organizacional en la construcción de autonomía es analizado en los enfoques sociológicos centrados en el cambio y la complejidad organizacional. En primer lugar, la organización es pensada como una configuración de esfuerzos cooperativos para realizar fines, enmarcada por políticas que son la expresión abstracta de conductas organizativas deseadas. En ella, la articulación de proyectos particulares hacia un punto común muestra la decisión de focalizar los impulsos para alcanzar resultados beneficiosos para el mayor número de involucrados.

Como ya indicamos, la condición de emergencia de lo nuevo como alteridad es compatible con la institución de la autonomía. Esto ocurre en el momento de diálogo entre fronteras internas; ahí, el conflicto aparece como instituyente generándose la posibilidad de construir significados. Ello implica aprender nuevas formas de interrelación erigidas a partir del tránsito por los bordes de los vínculos entre distintos sectores involucrados.

La promoción de la iniciativa y la creatividad y de la posibilidad de compartir y usar el conocimiento desarrollará una visión del futuro y la percepción colectiva de qué es importante y por qué, que genera formas organizacionales para avanzar hacia una organización aprendiente. De tal modo, se enfatizan las habilidades de análisis, la comunicación y la solución de conflictos, siendo necesario implementar dispositivos que favorezcan la problematización de las dificultades para que el colectivo pueda asumir el contexto como texto de su acción (Kaplun, 2007).<sup>9</sup> En síntesis, entendemos al aprendizaje organizacional como el “...proceso interno (de un colectivo social)... a través del cual se crea conocimiento sobre las relaciones entre las acciones y sus resultados, así como los efectos del ambiente en la organización” (Gore y Dunlap, 1988, p. 105).

Para concluir este punto nos parece pertinente considerar la mención de Perlo sobre la contradicción presente en la noción de aprendizaje organizacional. Así, en tanto organizar supone reducir la variedad, anticipar posibles relaciones o acontecimientos, establecer

soluciones, aprender presume crear alternativas de acción frente a las contingencias, incrementando la variedad. Esta oposición hace necesario lograr un balance entre ambos, porque su desequilibrio produciría el “entumecimiento de la estructura organizacional e imposibilidad de desarrollo y cambio”. Y prosigue: “El aprendizaje organizacional debe considerar tanto conductas basadas en rutinas como conductas disruptivas de éstas, para responder adaptativa y creativamente a su contexto” (Perlo, 2006, p.147).

### **Espacios de participación: ¿fortalecimiento de la democracia o consolidación del orden dominante?**

La política es un ejercicio innegociable que parte de lo individual, se expresa en la conciencia de la necesidad de participar con otros en la creación de mejores condiciones para todos y se realiza mediante discursos y acciones colectivas que transformen las creencias, relaciones y prácticas sociales que afectan al bienestar común, cuestionando y cambiando los ejercicios de poder que se dan en ellas (Alvarado Salgado, 2013). La cuestión de cómo incorporar activamente a la ciudadanía en las decisiones y acciones gubernamentales forma parte de los contenidos discursivos de las políticas públicas y de la legislación en la que se sustentan. Pero no siempre se advierten coincidencias entre los preceptos sobre la participación de la ciudadanía definidos en las políticas y las actividades efectivamente desarrolladas en la gestión de las mismas.

Así, en ciertos programas o proyectos los ciudadanos son concebidos e incorporados exclusivamente como beneficiarios y, si las circunstancias lo exigieran, se improvisaran - ante la falta de diseño- formas e instrumentos de participación. Formas que por lo general serían poco incluyentes en el sentido de considerar la desigualdad social, e instrumentos que no mostrarían efectividad para transformar los procesos decisorios para hacerlos más eficaces y democráticos.

Nosotros sostenemos que los espacios de participación y monitoreo de la implementación de los programas y proyectos debieran ser ámbitos de construcción democrática. Es decir, que reviertan modelos de planificación central que, al obedecer solo a la lógica de sus autores. operan bajo formas asimétricas evidenciadas por la pasividad con la cual aplican, son seleccionados y luego beneficiados los destinatarios de las políticas públicas, sin probabilidad alguna de ejercer conductas proactivas -aspectos, estos, que están lejos de poder promover la creación de ciudadanía democrática a la que se aspira-.

Esta meta sólo se puede alcanzar mediante el desarrollo de mecanismos de coordinación, no sólo entre sectores de efectores de política pública sino también y fundamentalmente incorporando en el diseño de esa política a los destinatarios en su condición de derechohabientes. (Feijoó, 2006)

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.

Autores como Subirats (1989), Ballart (1992), Repetto (2001) y Piñango (2003) coinciden en definir a la política pública como el conjunto de actividades específicas de transformación y combinación de recursos normativos, financieros y tecnológicos realizadas por el gobierno actuando directamente o a través de agentes, y dirigidas a influir sobre la vida de los ciudadanos (atender problemas, controlar comportamientos, satisfacer demandas) con el fin de lograr impactos sociales, políticos y económicos.

Las experiencias que hemos examinado nos situaron en un contexto de gestión de políticas destinadas a la provisión de infraestructura, vivienda y servicios sociales básicos, la lucha contra la pobreza, la generación de empleos o el fortalecimiento de la ciudadanía y la democracia.<sup>10</sup> El común de esas políticas es que prevén la habilitación de instancias participativas en su gestión como medio específico referido al objetivo explícito de crear oportunidades y fortalecer instrumentos para la equidad y la integración social, a través del mejoramiento de la capacidad de intervención de los destinatarios, en tanto actores autónomos, en las esferas políticas y estatales.

Al profundizar en el análisis de los espacios participativos, en cada programa o proyecto analizado fuimos hallando indicios acerca de los disímiles sentidos de la participación implícitos en las prácticas concretas que constituyen acontecimientos significativos para el sistema social conformado en aquellos espacios.

Esa variación en los sentidos de la participación abarca las referencias de percepción, explicación e intervención de los actores en los espacios convocados. Y, lo que

consideramos como interesante, es que en la totalidad de las experiencias las variaciones advertidas ocurren, con distintas densidades, durante la gestión de un mismo proyecto en un tiempo no fijo, poiético, dando cuenta de la recursividad de los procesos que se desarrollan en el universo de la política pública con componente participativo.

Hemos podido identificar cuatro criterios básicos, o programas, que operan en el proceso de la construcción de realidades en el espacio participativo: el control, la cooptación, la concertación, y la democratización. Cada uno de ellos viene referido por la analítica de los valores del código del poder -cuya estructura binaria la construimos en base a la diferenciación heteronomía/autonomía correspondiente a las categorías de Castoriadis con respecto al poder explícito-, y por la fortaleza o debilidad de su estructuración como fenómeno social.

El entorno penetra en el sistema social del espacio participativo en un ensamblaje capaz de reacción y respuesta al cambio; al definir, mediante el código propio, qué producen comunicativamente actores, instituciones y conductas subjetivas en el marco de la necesidad que exige su entorno el sistema social abre la puerta al riesgo y al conflicto y, desde luego, a la transformación social.

Así, ante la ausencia de condiciones para la emergencia de la autonomía como proyecto el criterio operativo será el control. Se trata de 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.

Otros momentos se caracterizan por el dominio de las significaciones heterónomas sobre el poder estableciéndose como criterio operativo del sistema social la cooptación. En dichos momentos prevalecen como actores del espacio participativo 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.

Esos dos primeros momentos demandan al sistema una re-creación de sus operaciones ya que las comunicaciones siguen un comportamiento habitual. Ello se debe a la persistencia de la asimetría inicial en las relaciones de poder entre el gobierno y los demás sectores convocados a participar que supone la gestión de la política pública, más allá de los enunciados de la propia política sobre el valor de los mecanismos de participación directa de los actores sociales afectados por considerarlos ciudadanos capaces de compartir decisiones con los representantes del Estado.

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.

Uno de esos momentos presentes en el espacio participativo es el que emerge de los procesos de adaptación al conflicto heteronomía-autonomía y que llevan al sistema social a establecer criterios de concertación, orientando sus operaciones de comunicación en el sentido de una retroalimentación negativa (o correctiva de las desviaciones en la rutina).

En esa situación 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.

El otro momento se caracteriza por la ocurrencia de una transformación en el significado del poder con la emergencia de la autonomía como proyecto; en esta circunstancia el sistema apelará a criterios de democratización al ampliar las desviaciones, dirigiendo las operaciones de comunicación en el sentido de las retroalimentaciones positivas.

En estas condiciones cobran fuerza en el espacio participativo 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.

Es en este último momento donde la participación ciudadana en el marco de una política pública puede producir condiciones y disposiciones sociales que impacten favorablemente

en ciertas regulaciones que determinan los niveles de equidad, justicia y toma de decisión sobre las cuestiones públicas en una sociedad dada. La creación de los nuevos significados, verdadera alteración con respecto a las realidades anteriores son, entonces, resultado de un aprendizaje organizacional.

### **Conclusiones**

La temática de las políticas públicas y la participación social en nuestro continente presenta enfoques, paradigmas y prácticas cuyas diferencias trascienden lo meramente conceptual e involucran, en algunos casos, interrogantes ético-políticos en una propuesta que, partiendo de la reflexión crítica sobre las funciones y perspectivas de los espacios participativos, apunta a la necesidad de debatir sobre sus posibilidades de contribuir al cambio social en contextos regionales marcados por desigualdades, diferencias culturales y mecanismos de dominación y exclusión.

Se trata, entonces, de generar estudios sobre el mundo social y en particular sobre el Estado y la gestión de la política pública que no se orienten de manera exclusiva hacia la verificación ni a la interpretación, sino que involucren fundamentalmente una responsabilidad intelectual y un compromiso social con los procesos de transformación y la identificación de nuevos horizontes de posibilidad.

Sobre quince experiencias de gestión de política pública con componente participativo identificadas en distintos países latinoamericanos y caribeños, hemos podido advertir la existencia de diferentes modos de relación social -tanto a nivel explícito como implícito- en los espacios de participación, que corresponden a tipos propios de poder y cultura organizacional.

Formulados desde los niveles centrales, muchos de los planes y programas analizados dan cuenta del planteo de una relación asimétrica entre los gestores y los beneficiarios, sin alcanzar los objetivos que inicialmente se habían propuesto, y evidenciando en la mayoría de los casos la contradicción entre su diseño basado en una concepción racional del Estado, que funciona en base a reglas objetivas e impersonales, y su implementación donde se dejan ver fenómenos tales como el clientelismo político.

No obstante existen experiencias que remiten a una dimensión diferente, tanto en lo que refiere a los resultados que se alcanzan como a la construcción de sujetos a los que tales

experiencias han dado lugar, al tiempo que reivindican el surgimiento de nuevas formas de manifestación de la política con voluntad de transformación.

Entendemos que en los espacios de participación la puesta en valor de la iniciativa y la creatividad, de compartir y utilizar el colectivamente el conocimiento, podrán dar lugar al desarrollo de una visión individual sobre el futuro, como también de una percepción común de qué es importante y por qué. Estas son aptitudes que contribuyen al desarrollo de nuevas formas organizacionales y que implicarían encontrar una manera propia de avanzar hacia una organización en aprendizaje.

Para que un aprendizaje sea transferido hace falta que en la organización haya actores que vean los acontecimientos de una manera diversa de la establecida; esto conlleva una selección distinta de la realidad y nuevos acuerdos sobre los significados que se da solamente cuando se configura una red diferente que instala otras perspectivas. Gore (2009, p.14) afirma que ante los cambios del entorno, la organización “debe rearticularse para conversar sobre otros temas, mirar otras cosas, negociar significados distintos y hacer diferente a lo que hacía, en suma, generar, seleccionar y retener nuevas capacidades colectivas”.

El surgimiento en América latina y el Caribe de nuevos contextos en los que la ciudadanía política y la identidad nacional son redefinidas democráticamente, produciendo rupturas en las formas establecidas de actuar y de pensar (Roitman, 2008), convocan a la sociología a trabajar con subjetividades emergentes con capacidad de alterar el orden vigente, y sobre la tensión de estas subjetividades con aquellas que son funcionales a la reproducción social. Es importante, entonces, poder desarrollar en el Sur puntos de vista locales, ensanchando y diversificando los problemas de la ciencia, e impulsar el diálogo con las políticas públicas y organizaciones sociales. No se supone descartar conocimientos, sino definir prioridades con respecto al desarrollo de las ciencias humanas y sociales.

### **Bibliografía**

Almirón, L., Gómez; L., *et al.* (2011) “Sistematización de los Programas de Desarrollo y Gestión de Recursos Naturales en la población rural de Colonia Carlos Pellegrini, Corrientes, Argentina”. En: Almirón, L., Altamirano; H. *et al.* (2011) *La ruralidad en Corrientes*. Corrientes: Ediciones Moglia, 105-172.

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*. Buenos Aires: CLACSO, Asociación Argentina de Sociología; CINDE y Universidad de Manizales; 298-314.

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.

Arendt, H. (1996) *La condición humana*. Madrid: Paidós.

Ballart, X. (1992) *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: Ministerio Administraciones Públicas.

Barcellona, P. (1992) *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*, Madrid: Editorial Trotta.

Bilbeny, N. (2002) *Por una causa común. Ética para la diversidad*. Barcelona: Gedisa.

Castel, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Castells, M. (2007) *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

Castoriadis, C., (1993) *El Mundo Fragmentado. Encrucijadas del laberinto III*. Buenos Aires: Editorial Altamira.

-----, (1995) “La democracia como procedimiento y como régimen”. *Vuelta*, XIX: 227. México, 23-32.

-----, (1996) “Imaginario e imaginación en la encrucijada” En: (2008) *El pensamiento de Cornelius Castoriadis* [en línea], Ediciones Proyecto Revolucionario, 152-161 (última revisión: 17-08-2011),

<<http://es.scribd.com/doc/62465348/17/Imaginario-e-imaginacion-en-la-encrucijada>>, [Consulta: 22 nov. 2014].

-----, (2006a), *Instituyente* [en línea], Traducción de Luciana Volco, <<http://www.socioantro5.blogspot.com.ar/2006/07/instituyente.html>>, [Consulta: 2 ago. 2013].

-----, (2006b), *Poder, política y autonomía* [en línea], Traducción de Ignacio de Llorens. Revisión técnica de Fernando Urribarri (última revisión: 2-07-2006),

<<http://www.socioantro5.blogspot.com.ar/2006/07/poder-politica-y-autonoma.html>>,  
[Consulta: 2 ago. 2013].

-----, (2007), *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets.

Feijó, M. (2006) “Introducción”. En: Feijó, M. y Poggi, M. (2006) *Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO, 21-46.

Fleury, S. (2008) “Protección social en un mundo globalizado”. En: *Cohesión social y desigualdad en América latina y el Caribe* (2008). Buenos Aires, COPPPAL, 10-24.

Foio, M. (2009) “Desarrollo sustentable: aplicación de un modelo descentralizado de planificación e intervención territorial”. En: Mejía Navarrete, J. (2009) *Sociedad, cultura y cambio en América Latina*. Lima: Universidad Ricardo Palma, 203-222.

-----, (2014) “Miradas transdisciplinarias en las ciencias sociales en América Latina. Reflexiones que se articulan con los conceptos de autonomía y alteridad desarrollados por Cornelius Castoriadis”. *De Prácticas y Discursos* [en línea], Cuadernos de Ciencias Sociales, III, 3, <<http://depracticasydiscursos.unne.edu.ar/Revista3/pdf/foio.pdf>>,  
[Consulta: 10 mar.2015].

Foio, M. y Pérez Rubio, A. (2009) “El proceso de micro-regionalización como estrategia del desarrollo local: un estudio en la provincia del Chaco”. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, 5, Buenos Aires: CIPSA – SIMEL – CEUR, 265-279.

-----, (2011) “Elaboración de un Modelo de Observación de las Políticas Sociales. Aportes de la Teoría Sistémica de Niklas Luhmann”, *Yuyaykusun* II, 4. Lima: Departamento Académico de Humanidades. Universidad Ricardo Palma, 201-213.

-----, (2012a) “Política neodesarrollista y construcción de subjetividades. El caso argentino”. *Yuyaykusun* II, 5. Lima: Departamento Académico de Humanidades. Universidad Ricardo Palma.

-----, (2012b) Pobreza y políticas públicas. Discursos y prácticas. En: Pérez Rubio A. y Antequera Durán, N. (2012) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur*. Buenos Aires: CLACSO, 189-215.

García Raggio, A. (2008) *Del poder del discurso al discurso del poder*. Buenos Aires: EUDEBA.

Gore, E. (2009) Prácticas colectivas y redes de aprendizaje. *IRICE Nueva Época*, 20. Rosario: IRICE-CONICET, Universidad Nacional de Rosario, 13-19.

Gore, E. y Dunlap, D. (1988) *Aprendizaje y organización: Una lectura educativa de las teorías de la organización*. Buenos Aires: Tesis

Heras Monner Sans, A. (2009) Procesos de aprendizaje en proyectos de autonomía: Un marco interdisciplinar para su estudio. *IRICE Nueva Época*, 20. Rosario: IRICE-CONICET, Universidad Nacional de Rosario, 89-101.

-----, (2011) “En busca de la autonomía: Un análisis sociolingüístico de experiencias assemblearias”. *Postconvencionales*, 3, Caracas: Escuela de Estudios Políticos y Administrativos. Universidad Central de Venezuela, 103-130.

Kaplun Gabriel (2007) *Las Metáforas de las Organizaciones*. Serie: Las Organizaciones (I) [en línea], <<http://www.chasque.net/frontpage/relación/9912/organizaciones.htm>>, [Consulta: 31 jul. 2013].

Lindenboim, J. (2012) “La apropiación factorial del ingreso como determinante de la desigualdad”. En: Barbetti, P. y Ortiz, M. (2012) *Fronteras abiertas de América latina: geopolítica, cambios culturales y transformaciones sociales: Encuentro Pre ALAS 2011 preparatorio del Congreso Recife 2011*. Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste. Centro de Estudios Sociales, 71-76.

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

-----, (2005) *La ecología social de la organización. Una perspectiva educativa*. Madrid: La Muralla.

-----, (2007) “Inteligencia institucional. Hacia una ecología social de las organizaciones”. En: *Actas del I Congreso Internacional de Innovación Docente: Transdisciplinariedad y Ecoformación*. Universidad de Barcelona.

Luhmann, N. (1995) *Poder*, Barcelona: Anthropos.

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

Maffesoli, M. (2009) *El tiempo de las tribus*. México: Siglo XXI.

Matellanes, M. (1999) “Capitalismo Siglo XXI, la impostergable alternativa: imperio hobbesiano o multitud spinozista”. *Sociedad*, 5. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales UBA.

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

Mires, F. (1994) *El discurso de la miseria*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Pérez Rubio, A. y Foio, M. (2009) “El discurso de la participación y los procesos de desarrollo local”. En: Heras, A. y Burin, D. (2009) *Trabajo, Desarrollo, Diversidad*. Buenos Aires: Ciccus – Incluir, 81-93.

Pérez Rubio, A. y Oraison M. (2013) “Estudios sobre participación. Procesos, sujetos y contextos”. Corrientes: Estudios Sociológicos Editora.

Perlo, C. (2007). “La organización como producto de la acción individual y colectiva: el aprendizaje organizacional”. En Sagastizabal, M. *Aprender y enseñar en contextos complejos: Multiculturalidad, diversidad y fragmentación*, Buenos Aires: Novedades Educativas, 131-166.

Piñango, R. (2003) “Políticas públicas para orientar el rumbo de un país”. En Kelly, J. (2003) “Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica”, Caracas: Ediciones IESA, 249-277.

Repetto, F. (2001) *Gestión pública y desarrollo social en los noventa: Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo.

Roitman Rosenmann, M. (2008) *Pensar América Latina. El desarrollo de la sociología latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO.

Schlemenson, Aldo (1998) *Análisis organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Subirats, J. (1989) *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín del Estado.

Toer, M. *et al.* (2011) “Reflexiones sobre algunas cuestiones de la actual coyuntura latinoamericana”. En: *Actas del Congreso de Pensamiento Político Latinoamericano*. Buenos Aires: Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo.

---

<sup>1</sup> Foio, M. (2015) Desarrollo de un modelo de análisis de la construcción de realidad(es) en espacios participativos instituidos por las políticas públicas en países de América latina y el Caribe (paper).

<sup>2</sup> Esto especialmente, teniendo en cuenta los planteos de Maffesoli (2009) con el surgimiento de comunidades postsociales –tal el caso de las nuevas formas de socialidad- en las que se eludiría la dimensión política, oculta bajo el predominio de lo empático por sobre la noción de conflicto.

---

<sup>3</sup> Lindenboim (2012) considera a la apropiación factorial de la riqueza producida por parte de los trabajadores y los propietarios del capital como factor esencial de la desigualdad en los países de América latina y el Caribe, más allá de las políticas redistributivas que puedan promover los gobiernos. Advirtiendo sobre la persistencia de la tensión entre la naturaleza desigualadora del capitalismo y la vocación que hoy convoca a las naciones hacia una sociedad democrática y de iguales, cree necesario definir, formular e implementar una estrategia para la región que permita superar la dependencia estructural de las condiciones internacionales, reconociendo el carácter circunstancial de las mismas.

<sup>4</sup> Pérez Rubio y Foio, 2009; Foio y Pérez Rubio, 2009; 2011; 2012a; 2012b; Foio, 2009; Almirón, Gómez, Ortiz et al., 2011; Pérez Rubio y Oraison, 2013.

<sup>5</sup> Ver: Amadeo y Caputo (2006).

<sup>6</sup> Se refiere a los programas o criterios que señalan las condiciones en las que es posible asignar los valores del código al acontecimiento comunicativo.

<sup>7</sup> En una línea similar, García Raggio (2008) advierte sobre la existencia de puntos de resistencia en la red de poder, de donde podrían emerger transformaciones radicales cuyo destino es la autonomía.

<sup>8</sup> Ver también Arendt (1996), donde sostiene que todo lo humano reside en la facultad inherente a la acción recordando que el movimiento de los seres humanos entre el nacimiento y la muerte se asemeja a una desviación de la ley natural del movimiento cíclico.

<sup>9</sup> Según afirma Gore, en las organizaciones los cambios de las estructuras y de las prácticas están siempre ligados a un aprendizaje colectivo: “Es posible ver cómo el cambio organizativo resulta de la convergencia de redes sociales trabajando a través de sus fronteras y no a través de la suma de los aprendizajes individuales”. (Gore, 2009, p. 14)

<sup>10</sup> Las unidades de observación han sido algunas prácticas de participación convocadas para la gestión de políticas públicas que transcurren entre 1992 y 2014 en doce países de Latinoamérica y el Caribe. Ellas son: Argentina: Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Política de Vivienda de la provincia de Córdoba, y Programa de Transición al Gobierno por Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Bolivia: Planes de Desarrollo Municipal, Política de Descentralización, Ley de Participación Popular; Brasil: Planes Directores Urbano Ambientales en Ciudades Brasileñas; Chile: Programa Puente, Observatorio Social de la Participación; Colombia: Red de Solidaridad Social; Cuba: Programa de Transformación integral del Barrio Jesús María; Ecuador: Política Nacional de Salud; Guatemala: Programa Guate Solidaria Rural; México: Programa Oportunidades; Paraguay: Programa Reforma Educativa Escuela Viva; Perú: Política de Juventud; Uruguay: Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social; Venezuela: Programa de Creación de los Consejos Comunales.