

Elaboración de un modelo de observación de las políticas sociales

Aportes de la teoría sistémica de Niklas Luhmann

MARÍA DEL SOCORRO FOIO Y ANA MARÍA PÉREZ RUBIO

RESUMEN

El presente artículo analiza las políticas sociales argentinas desarrolladas a partir del proceso de globalización de la economía en el transcurso de los últimos veinte años. En primer lugar, mediante la descripción de sus principales lineamientos, situaciones, resultados y actores involucrados, daremos cuenta de los diversos supuestos existentes y los modos de interpretación de los fenómenos asociados con aquellas políticas, así como sus limitaciones. Desde dicho contexto examinaremos la potencia del enfoque constructivista luhmanniano. En ese marco, presentaremos un modelo analítico para la observación de los procesos de construcción de realidad de las políticas sociales diseñadas y ejecutadas en Argentina

PALABRAS CLAVE: Políticas sociales, sistema de interacción, enfoque constructivista acciones colectivas, movimientos sociales, crítica contrahegemónica.

ABSTRACT

This article analyzes the Argentine social policies developed from the process of globalization of the economy over the last twenty years. First, by describing its main lines, situations, outcomes and stakeholders, we will take into account the various existing assumptions and ways of interpreting the phenomena associated with those policies and their limitations. From this context we examine the power of the constructivist approach Luhmann. In this context, we present an analytical model for the observation of reality construction processes of social policies designed and implemented in Argentina

KEYWORDS: Social policy, system interaction, constructivist approach, collective action, social movements, counter-criticism.

Introducción

El presente artículo se halla centrado en el análisis de las políticas sociales argentinas desarrolladas a partir del proceso de globalización de la economía. En primer lugar, mediante la descripción de sus principales lineamientos, situaciones, resultados y actores involucrados daremos cuenta de los diversos supuestos existentes y los modos de interpretación de los fenómenos asociados con aquellas políticas, así como sus limitaciones para comprender la lógica del proceso al que remiten.

Desde dicho contexto examinaremos la potencia del enfoque constructivista luhmanniano, en tanto teoría cognitiva de los sistemas sociales, para distinguir e interpretar la complejidad de los procesos específicos y la capacidad de construcción social de las políticas sociales concebidas como complejos sistemas de interacción. En ese marco, pre-

sentaremos un modelo analítico para la observación de los procesos de construcción de realidad de las políticas sociales diseñadas y ejecutadas en Argentina en el transcurso de los últimos veinte años.

El contexto argentino: una mirada sobre los análisis de las políticas públicas y los movimientos sociales

El agotamiento del modelo de «desarrollo hacia adentro» —industrialización con rol dirigente del Estado— reemplazado por el modelo neoliberal, que asigna prioridad al sector privado y a la inserción en la economía globalizada, dominada por las fuerzas del mercado transnacional, incidió fuertemente en la transformación de la estructura social en los distintos países del continente. Si bien fue a partir de los años 60 que se introducen las políticas neo-liberales en las naciones latinoamericanas, como consecuencia de una reacción conservadora que insta a gobiernos militares en la región, es en las últimas décadas —ya en la etapa de la restauración democrática— que la continuidad de tales ideas operó como desencadenante en la precarización de los sistemas laborales y la acentuación de los procesos de empobrecimiento y marginalización.

La vigencia conjunta de gobiernos democráticos y situaciones de exclusión profunda —es decir, un orden jurídico y político que se sustenta sobre ideas de igualdad entre los ciudadanos al tiempo que mantiene la desigualdad en el acceso y distribución de los bienes— configura un contexto problemático desde el punto de vista de la gobernabilidad por un lado, y de la efectivización de los derechos de ciudadanía por el otro.

Fue en estas condiciones —durante la década del 90— y con el apoyo y orientación de los organismos internacionales, que los gobiernos nacionales definieron un conjunto de políticas sociales de inclusión plasmadas, posteriormente, en una diversidad de programas aplicados y gestionados desde las administraciones provinciales y municipales que acudieran a dar solución a las situaciones de pobreza creciente. Entre sus propósitos se contaban la integración de los sectores demandantes, la producción de consensos y la promoción y/o construcción de ciudadanía. Sin embargo, en líneas generales, mantuvieron tanto en su diseño como en su implementación, el encuadre general adoptado en los años 90 por las agencias internacionales: retracción del Estado y participación de la sociedad civil para la mediación de las políticas sociales y los procesos de desarrollo local.

Estas políticas, estaban sustentadas por una perspectiva teórico-epistemológica propia del individualismo metodológico, encontrando en el individuo y no en los factores macroestructurales los elementos que permitían analizar/comprender/explicar las situaciones de pobreza en las que se encontraban los sectores marginalizados. De resultados de este modo de observación, en ellas se privilegiaría el empoderamiento de los sujetos, la creación de espacios de participación encargados de impulsar la elaboración de proyectos de desarrollo local, la conformación de micro-emprendimientos y propuestas de autoempleo, incluyendo, además, algunas estrategias de asistencia directa para aquellos que, por sus condiciones particulares, eran definidos como inempleables.

De esta manera, van a ser las políticas sociales las que precisen y establezcan, al mismo tiempo, los criterios de inclusión-exclusión en la comunidad política de los ciudadanos (Fleury, 2007; Mayntz, 2000).

Con el inicio del nuevo siglo, la crisis económica del neoliberalismo se manifiesta en América Latina en una variedad de circunstancias, fenómenos y procesos inéditos hasta el momento no sólo de orden económico, sino también con un fuerte componente cultural-histórico que derivaron en la urgente exigencia de replantear nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad (De Sousa Santos, 2005; García Delgado-Nosetto, 2005). En el caso argentino, las estrategias adoptadas en respuesta a tal demanda dieron continuidad a las políticas focalizadas que complementan al mercado como agente, siendo los destinatarios clientes o beneficiarios de proyectos particulares; si bien su propósito era generar capital social para asegurar la gobernanza, terminaron desembocando, finalmente, en el debilitamiento del rol dirigente del estado y activo de la sociedad (Clemente, Fleury et al. 2007).

Pero, también y desde diferentes ámbitos, se formularon críticas a estos enfoques; en particular, acerca del modo cómo se observaban, concebían y verificaban los procesos de participación, entendiendo que esta última no era pensada en términos de movilización social sino como una especie de mediación despersonalizada a través de las numerosas intermediaciones existentes entre el Estado y los ciudadanos (Rosenfeld, 2005; Lo Vuolo et al., 2004). Así, los espacios participativos construidos desde la oferta de los gobiernos, no se orientaron a favorecer el protagonismo ciudadano, ni resultaron permeables a las demandas de los participantes, sino más bien a reproducir y mantener el estado social vigente, caracterizado por un alto grado de disgregación, dependencia de la clase política y reproducción del sistema de relaciones establecido.

También la noción de empoderamiento —en tanto proceso a través del cual las personas, las organizaciones o los grupos carentes de poder tomaban conciencia de las dinámicas políticas, desarrollaban habilidades y capacidades para lograr un control razonable de sus vidas— ocultaban en su concepción, al mismo tiempo, las realidades del poder, la desigualdad y la opresión como elementos constitutivos fundamentales de la cotidianidad de los pobres y sus comunidades.

Paralelamente surgieron diversas perspectivas críticas contrahegemónicas —antiglobalización y antiliberalismo— que derivaron en una inscripción activa del sujeto en el mundo y un reconocimiento a la demanda de «el derecho a tener derechos». En nuestro país, la crisis institucional y económica en diciembre de 2001-2002, puso en evidencia el alto grado de movilización que ostentaba la sociedad civil en Argentina. Así la consolidación de las organizaciones piqueteras (organizaciones de desempleados) y su transformación en un movimiento de alcance nacional, la emergencia de las asambleas barriales propiciando nuevas formas de democracia directa, los clubes del trueque y algunos emprendimientos novedosos —los recicladores de basura conocidos como «cartoneros»— son ejemplo de esto. Durante este período, Argentina aparecerá como una fábrica de acciones colectivas, las que si bien estuvieron lideradas por los piqueteros, también movilizaron a la «clase media» en el famoso «cacerolazo» y posteriormente en las concentraciones de ahorristas estafados.

Estas organizaciones generaron un nuevo tejido social, a partir de formas originales de acción en los barrios, que incluían huertas vecinales, comedores y centros de salud comunitarios y constituyeron una ruptura y un modo diferente de entender las políticas. Se configuraron así procesos de democratización social, contribuyendo en algunos casos a la redefinición de la ciudadanía y en otros a la superación de la pobreza y la marginalidad.

Efectivamente, esos procesos operaron como elemento constitutivo fundamental en diferentes acciones colectivas en la región, ya se tratara de movimientos de pobladores, reivindicaciones de sectores pobres urbanos, de organizaciones vecinales, de movimientos barriales o de trabajadores movilizados por el cierre de las empresas. Y es en torno a estas cuestiones que se resignifican los actores tanto políticos —orientados hacia lo que se denominan las «preocupaciones de la gente»— como económicos, y aquellos afectados por las crisis económicas o la pérdida del empleo.

Hay que reconocer que, en estos últimos años, la acción colectiva se ha modificado sustancialmente, dando origen a nuevos tipos de actores sociales más fluctuantes, ligados a lo sociocultural por sobre lo político-económico y centrados en reivindicaciones por la calidad de vida y la inclusión y no por proyectos de cambio social global. Es por ello que, distintos autores discuten acerca de las posibilidades que estos movimientos en términos de procesos de transformación social. Tanto Svampa (2005) como Ansaldi (2003), consideran que los mismos no habrían derivado en el surgimiento de un nuevo sujeto y que su potencial disruptivo fue cooptado por la lógica perversa del funcionamiento del sistema político tradicional. Para Garretón (2002), los cambios en términos de acción colectiva suponen un cambio de paradigma en un doble sentido. En primer lugar, la organización de la acción colectiva y la conformación de actores sociales se hacen menos en términos de la posición estructural de los individuos y grupos y más en términos de ejes de sentido de esa acción. En segundo lugar, los ejes de acción no están imbricados en un proyecto societal único que los ordena entre sí y fija sus relaciones, prioridades y determinaciones en términos estructurales, sino que todos son igualmente prioritarios, tienen su propia dinámica.

Resumiendo, en el contexto analizado es posible identificar tres grandes tendencias que en algunos casos aparecen como superpuestas, en otros en tensión o en luchas por hegemonías parciales entre ellas, que están intentando reemplazar la matriz en disolución del Estado-nación. Por un lado, el neoliberalismo, como intento de negar la política a partir de una visión distorsionada y unilateral de la modernización expresada en una política instrumental que sustituye la acción colectiva por la razón tecnocrática y donde la lógica de mercado parece aplastar cualquier otra dimensión de la sociedad. Por otro lado, como reacción frente a la primera tendencia y a los fenómenos de globalización, surge una visión también crítica del Estado y la política, pero desde la sociedad civil, apelando a su reforzamiento, ya sea a través de los principios de ciudadanía, participación, empoderamiento o de las diversas concepciones del capital social o bien mediante la invocación a principios identitarios y comunitarios. Entre estos dos polos contradictorios —pero que en conjunto tienden a debilitar desde ángulos distintos la legitimidad del Estado y de la política— se ubica una visión más institucionalista del refuerzo del papel del Estado y de

la democracia representativa en cuanto a los criterios de inclusión-exclusión, que pueda evitar la destrucción de la sociedad por el mercado, los poderes fácticos o el particularismo de las reivindicaciones identitarias y corporativas (Garretón, 2002).

Las políticas sociales como sistema de interacción: la perspectiva de la TGS de Luhmann

Las problemáticas que derivan de la definición e implementación de las políticas sociales pueden ser analizadas a partir de un amplio espectro de ideas y posiciones; sin embargo, entendemos que algunas de ellas por basarse en enfoques lineales de causalidad y pensamiento normativo resultan insuficientes para dar cuenta de la complejidad y variabilidad de las relaciones existentes en el entramado social entre las organizaciones gubernamentales y civiles, los lineamientos políticos, los cursos de acción y los resultados concretos que producen las medidas efectivamente aplicadas.

En tal sentido proponemos la adopción de una perspectiva analítica que permita avanzar en una cada vez mayor comprensión de esa complejidad: la teoría general de sistemas derivada del pensamiento de Niklas Luhmann.

Esto supone considerar las políticas sociales como un sistema relativamente autónomo cuyo objetivo es permanecer, adaptarse, reproducirse y evolucionar al interior de un entorno que lo perturba, generándole una serie de dificultades que debe poder sobrellevar si pretende no ser sobrepasado por otros sistemas. Se procura obtener de tal modo, una explicación sociológica para las políticas sociales en tanto sistema capaz de generar los elementos que lo componen, analizándolas desde el interior del mismo y en su relación con el entorno.

Luhmann parte del reconocimiento de la existencia de sistemas; éstos se refieren siempre a «sistemas reales del mundo real»¹, aunque en la elaboración de la idea de sistema no basta sólo con reconocer un determinado grupo de organizaciones, ni tampoco constatar la hegemonía y control social ejercidos por un grupo de individuos. Estas apreciaciones tienen que ver con una diferenciación funcional sistema-entorno, «e indican que no pueden darse sistemas generados exclusivamente por vía autorreferencial, ni sistemas con un entorno cualquiera...; la autorreferencia sólo existe cuando enfrentamos un entorno estructurado de manera determinada, *y no de otra forma*»². Ello implica la necesidad de operar con dos tipos de diferencias: entre el sistema y el entorno general y entre los subsistemas del propio sistema y sus respectivos entornos.

Intrínsecamente ligada a la teoría se encuentra la noción de evolución social, vinculada con el hecho de que los sistemas sociales se ven en la necesidad de presentar un cada vez mayor grado de diferenciación para enfrentar, a través de las adaptaciones de su funcionamiento, una creciente complejidad impuesta por su entorno³. De esta forma, «la TGS se

1 N. Luhmann, 1990, p. 42

2 N. Luhmann, op.cit., p. 43 (el subrayado es nuestro).

3 Un sistema complejo adaptativo adquiere información acerca tanto de su entorno como de la interacción entre el propio sistema y dicho entorno, identificando regularidades, condensándolas en una especie de 'esquema' o modelo y actuando en el mundo real sobre la base de dicho esquema» (Gell Mann, 1998).

formula en el lenguaje de problemas y soluciones... (que) a la vez, hace comprensible que para determinados problemas puedan darse diferentes soluciones funcional-equivalentes» (Luhmann, p. 46). Se trata de un sistema que actúa selectivamente con la complejidad de su entorno, estableciendo distinciones en el mismo para orientar su accionar.

En ese marco, consideramos al sistema de políticas sociales como un sistema observador o modelo de observación que posibilita la comprensión y análisis de la interrelación existente entre las organizaciones y prácticas concretas —formales y emergentes— en un complejo entramado social que las trasciende en su particularidad⁴. Estando orientado a reducir la complejidad producida por la tensión estado democrático - capitalismo, aquél se vale de la información sobre las acciones en curso y mantiene o modifica su funcionamiento en adecuación al propósito perseguido⁵.

La aplicación de la TGS en el SPS —y la observación de segundo orden a que da lugar— permiten distinguir procesos de diferenciación sistémica, que se plasman en subsistemas creados en el interior de dicho sistema a partir de las variaciones del entorno de relaciones existentes entre las instituciones democráticas y el mercado. Cada subsistema posee un entorno específico y un entorno general. En este caso el entorno general lo constituyen las condiciones que afectan a la totalidad del sistema de políticas sociales y que son potencialmente significativas; mientras que el entorno específico se refiere a los elementos de dicho entorno efectivamente relevantes en un tiempo y espacio determinados para el logro de los propósitos del subsistema particular.

Así, los procesos de implementación de las políticas sociales y los actores involucrados en la experiencia argentina reseñada, configuran un sistema en el que pueden identificarse los siguientes subsistemas: Gestión y Desarrollo Territorial, Espacios Multiactorales Participativos, Administración de los Planes Sociales y Experiencias Autogestionadas. Tales subsistemas tienen formas propias de comunicación, definiendo sus entornos específicos y la información relevante:

- el subsistema *Gestión y Desarrollo Territorial* incluye en su propia referencia el entorno que configuran los gobiernos locales,
- el subsistema *Espacios Multiactorales* incluye en su propia referencia el entorno que configuran los consejos consultivos y de planificación,
- el subsistema *Administración de los Planes Sociales* incluye en su propia referencia el entorno que configuran los operadores políticos y líderes sociales, y
- el subsistema *Experiencias Autogestionadas* incluye en su propia referencia el entorno que configuran los movimientos sociales emergentes⁶.

4 Web Hommodolars, 2005.

5 En todo sistema observador los mecanismos de regulación operan superando una modalidad de retroalimentación reductora de las desviaciones mediante procesos de amplificación de las mismas que actúan como retroalimentaciones positivas. Así, podemos distinguir en las *comunicaciones de retroalimentación* de un sistema: *operaciones de rutina* (repetición de la regla), *adaptación* (re-equilibrio), *ruptura del equilibrio* (desplazamiento de un subsistema existente), y *autoproducción* (creación de un nuevo subsistema).

6 Sostenemos que los movimientos sociales constituyen uno de los factores del entorno del sistema de políticas sociales en la medida en que uno de los motivos de la emergencia de aquéllos sería el perfil asistencialista de dichas políticas.

La construcción de realidades del sistema de políticas sociales: un modelo operativo

La posibilidad de relacionar el sistema de políticas sociales con una teoría general de segundo orden referida a sistemas observadores nos llevó a elaborar un modelo de observación del actual SPS argentino, cuyo punto de partida son las operaciones de comunicación del sistema. Esto nos permitirá analizar las relaciones entre los diversos subsistemas identificados e interpretar las tensiones que muestran sus respectivos códigos al operar en su autodescripción. A nuestro entender, mediante ello se revelarían los juegos de poder a los que cada subsistema responde y descubrirían en las comunicaciones de retroalimentación posibles indicios hacia un cambio superador de las desigualdades y la exclusión social.

Para la corriente del constructivismo sistémico todo sistema de interacción social se autodescribe con funciones que responden a necesidades específicas de los actores, situados en el entorno del sistema; el significado se constituye por la diferencia entre lo observado por el sistema como existente y las referencias infinitas que desbordan la realización particular de una posibilidad (Buckley, 1970; Pintos, 1997). La comunicación surge de la selección que se produce al interior del sistema como la acción específica llevada a cabo de manera concreta por los actores para la reducción de la complejidad.

Hemos identificado en el entorno del SPS los cuatro tipos de actores sociales (gobiernos locales, consejos consultivos, operadores políticos, Movimientos sociales) que, con sus lógicas particulares, adquieren unidad a partir del sistema. De todos modos, atendiendo a la complejidad de los procesos estudiados, no queremos decir que el entorno dependa del sistema o que el sistema disponga de aquél arbitrariamente. La comunicación del sistema con los diversos actores del entorno se realiza a través de los respectivos subsistemas, y en la contingencia de aquél se le presentan al SPS las posibilidades de selección en tanto sistema de información u observador de primer orden.

De esta manera, entre cada uno de los subsistemas y su entorno específico se establece un espacio de relevancia, el campo semántico, que permite realizar las correspondientes operaciones de reducción de la complejidad. Para el caso estudiado, en el SPS las acciones significativas de cada entorno particular refieren:

- en el subsistema de *Gestión y Desarrollo Territorial*, a la posibilidad de integración de los sectores demandantes,
- en el subsistema de *Institucionalización de Espacios Multiactorales*, a la posibilidad de producción de consensos,

Es en respuesta a esa disfuncionalidad de las PS que se genera una nueva estructura, las experiencias autogestionadas, que si lograsen construir un poder alternativo, en un proceso evolutivo deberían cambiar la lógica del conjunto del sistema de PS. Esto está pensado en términos de lo que hemos planteado acerca de la economía social en un artículo anterior (Pérez Rubio, A.M. y Foio, M.S., 2009), caracterizando dicho proceso como un reingreso de la dimensión política a la subjetividad humana. En este caso, la creación de nuevos lazos sociales es la acción significativa que para el SPS produce el entorno de los movimientos sociales, y esta significación se realiza a través del subsistema de experiencias autogestionadas.

- en el subsistema de *Administración de los Planes Sociales*, a la posibilidad de construcción de ciudadanía, y
- en el subsistema de *Experiencias Autogestionadas*, a la posibilidad de creación de nuevos lazos sociales.

El establecimiento de los límites del sistema y de los subsistemas para poder observar los cambios en las condiciones de funcionamiento de los procesos fronterizos, así como la imposibilidad de pensar los límites sin alusión a un *afuera*, son recursos útiles para entender las características de la autorreferencia y las diferencias entre sistema y entorno que tienen lugar en el SPS, y suponer la realidad de un más allá con la alternativa de poder franquear los bordes. La definición del respectivo campo semántico permite, entonces, ofrecer una autodescripción parte de la cual consiste en afirmar que dicha autodescripción no existe, aseverando para ella un valor de realidad. Este proceso de autodescripción, que en definitiva supone un modo de construcción de la realidad, implica siempre una distinción entre dos lados, dos espacios, el marcado (relevancia) y el no marcado (opacidad)⁷. Esta operación tiene lugar en el entorno a través de una focalidad establecida que permite percibir como relevantes ciertos fenómenos —formando parte de los *supuestos*, de aquello «naturalizado» que se considera existente de manera incuestionable— y dejar fuera del campo a otros⁸.

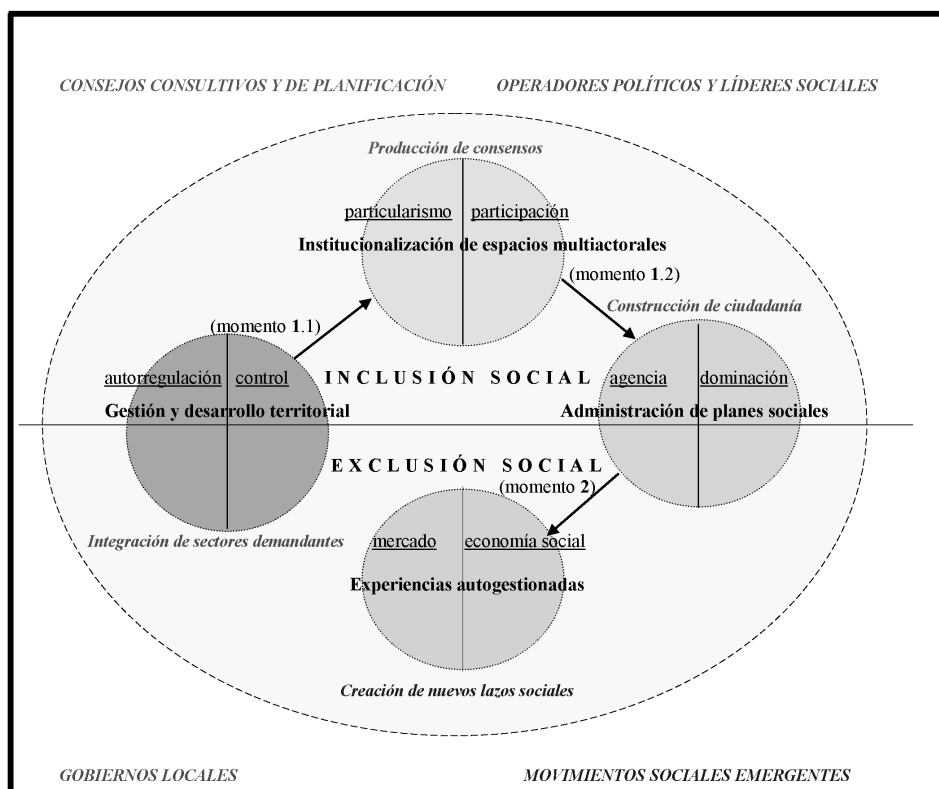
El gráfico, visto desde los bordes hacia dentro, muestra como la complejidad del entorno —con sus distintas lógicas— demanda una diferenciación sistémica. En este caso el sistema aumenta su complejidad respondiendo al entorno complejo a través de diferencias específicas internas sistema-entorno, donde cada una de ellas reconstituye el conjunto del SPS, pero siempre desde una perspectiva distinta: el subsistema de *Gestión y Desarrollo Territorial* realiza sus observaciones en función de la necesidad de integración de los sectores demandantes, el subsistema de *Institucionalización de Espacios Multiactorales* en función de la necesidad de producción de consensos, el subsistema de *Administración de los Planes Sociales* en función de la necesidad de construcción de ciudadanía, y el subsistema de *Experiencias Autogestionadas* en función de la necesidad de creación de nuevos lazos sociales.

Ateniéndonos al contexto descrito más arriba, consideramos que el SPS efectúa sus observaciones en base al código exclusión/inclusión y que cada subsistema —de acuerdo con el lado en que se ubica en la relación con su entorno específico— realiza en el respectivo campo semántico las siguientes *distinciones* o abstracciones:

- a. en el subsistema de *Gestión y Desarrollo Territorial* frente a la posibilidad de integración de los sectores demandantes, la distinción refiere a *autorregulación/control*;

7 La distinción misma no pertenece ni a uno ni al otro lado, es el punto ciego (o estructura latente) por el cual es construida la realidad.

8 En los sistemas autorreferenciales las diferencias empiezan a actuar como tales cuando pueden ser tratadas como informaciones. La unidad de la diferencia se constituye en el sistema observador; es decir que no es una característica propia del objeto observado, sino una construcción de la realidad de aquél a partir de una deducción del sistema observador.



- b. en el subsistema de *Institucionalización de Espacios Multiactorales* en relación con la posibilidad de Producción de Consensos, la distinción remite a *particularismo/participación*;
- c. en el subsistema de *Administración de los Planes Sociales* ante las posibilidades de Construcción de ciudadanía, la distinción se realiza en términos de *agencial/dominación*;
- d. en el subsistema de *Experiencias Autogestionadas* frente a la posibilidad de Creación de nuevos lazos sociales, la distinción se establece entre *economía social/mercado*.

La descripción de estas relaciones remite a la cuestión de la causalidad entre sistema y entorno. La idea de producción como proceso por el cual «se emplean bajo control del sistema *algunas y no todas*⁹ las causas requeridas» para generar ciertos efectos esperados propuesta por Luhmann (1990, p. 58) proporciona la respuesta necesaria. La renuncia

9 Nota: El subrayado es del autor.

del SPS a dominar la totalidad de las causas que lo determinan es el único camino que conduce a un excedente de posibilidades de producción donde, además de las posibilidades de reproducción, factores selectivos pueden poner en marcha un proceso evolutivo: así, por ejemplo, posicionarse del lado del control en la gestión y desarrollo local/territorial permite la reproducción del subsistema y a, su vez, da lugar a la selección del particularismo en la institucionalización de los espacios multiactorales.

Con la identificación de la diferencia entre las relaciones internas y las relaciones con el entorno el proceso investigativo permite reconocer los procesos que hacen funcional este mecanismo; en el proceso mismo de la distinción se concretiza el ejercicio del poder, observado en la manera en que se distribuyen y organizan las preferencias (selecciones) con respecto a determinadas alternativas de acción¹⁰. La operación mediadora de la semiosis demuestra en la doble relación interna y externa su crucial importancia para mantener el estado presente de una situación dada o para intentar su transformación (Pintos, 1994); de ella resulta un orden por fluctuaciones que lleva a funcionamientos distintos —estructurados en el tiempo y en el espacio— ligados al proceso de auto-organización y autopoiesis. Así, en nuestro modelo de observación advertimos distintos momentos evolutivos¹¹:

i. Las operaciones de rutina

Ante la necesidad de las estructuras de gobierno descentralizadas de realizar acciones de integración de los sectores demandantes, atendiendo las manifestaciones de la exclusión social, la realidad es construida por las funciones del subsistema Gestión y Desarrollo Territorial cuyo código es autorregulación/control; al operar en el marco del sistema en el espacio de la inclusión social, focalizará sus observaciones en el control.

ii. Adaptación

La posición asumida en el lado del control va construyendo la realidad de los consejos consultivos y de planificación, cuya constitución es impulsada por las políticas sociales. La diversidad de cosmovisiones e intereses que se mueven en torno a aquéllas serán atendidas por el subsistema Institucionalización de Espacios Multiactorales, cumpliendo funciones de producción de consensos y basando sus operaciones en el código particularismo/participación.

iii. Ruptura del equilibrio

Llegado a esta instancia, el sistema enfrentará un dilema:

- las operaciones del subsistema Institucionalización de Espacios Multiactorales realizadas desde el lado del particularismo derivarán en la distinción del lado de la dominación por parte del subsistema Administración de los Planes Sociales¹² en respuesta

¹⁰ Web Hommodolars, op.cit.

¹¹ Desde el punto de vista evolutivo, todo sistema se actualiza redefiniendo los mecanismos de diferenciación con respecto al entorno; el equilibrio temporario que parece asegurar la estabilidad de uno de los subsistemas cambia cuando una fluctuación no puede llegar a reabsorberse.

¹² El subsistema Administración de las Políticas Sociales opera en base al código dominación/agencia.

- a la necesidad de construcción de ciudadanía planteada por el discurso de operadores políticos y líderes sociales;
- a su vez, surgirán operaciones alternativas del actual subsistema, que se ubicarán del lado de la agencia.

iv. Auto-producción

Las operaciones alternativas darán lugar a un salto cualitativo del sistema que vuelve a ubicarse del lado de la exclusión, pero ahora mediante el nuevo subsistema Experiencias Autogestionadas que responde a las necesidades de movimientos sociales emergentes para la creación de nuevos lazos sociales. En este caso la distinción es economía social/mercado y el subsistema en sus observaciones se posiciona del lado de la economía social.

Los procesos de diferenciación por los que trabaja el sistema tienen lugar a partir de las relaciones entre sus elementos; es sólo por estas relaciones que el sistema se constituye y cambia. Los elementos son tales únicamente para el sistema que los utiliza como unidad y a través de ese sistema. Este concepto de autopoiesis nos permite entender que las transformaciones observadas en los diversos momentos descriptos más arriba no indican una acumulación de complejidad sino una interrupción y nuevo comienzo en la construcción de la misma: la complejidad organizada significa efectivamente complejidad con relaciones selectivas entre los elementos. Estamos aquí ante la noción de contingencia; la selección sitúa y califica los elementos aunque haya otras posibilidades de relación y con el riesgo de no obtener la mejor formación (Luhmann, op.cit, p. 68-70).

En el SPS, nuestra observación de segundo orden de las relaciones del sistema con los elementos del entorno se advierte que la unidad de aquél con las estructuras de gobierno descentralizadas, los consejos consultivos y de planificación, y los operadores políticos y líderes sociales se constituyó desde el lado de la inclusión, y sólo desde esta distinción cada subsistema funcional (Gestión y Desarrollo Territorial, Institucionalización de Espacios Multiactorales y Administración de los Planes Sociales) puede aplicar un esquema de diferencia propio. Ello demuestra que los límites y los entornos sistémicos son incluidos en las estructuras y procesos de significado: esto es que «siempre se necesitan (por lo menos) dos complejos con perspectivas divergentes para poder constituir lo que funciona como unidad (elemento) del sistema»¹³.

Conclusiones

La aplicación de este modelo de observación, operando como interfaz entre el marco conceptual basado en el paradigma de la complejidad y las referencias históricas sobre las políticas sociales recientes de la Argentina, estaría demostrando ser un instrumento adecuado para encarar el examen del SPS desde una perspectiva que apuesta al cambio social. Con

¹³ Luhmann, op.cit, p. 100.

esto queremos decir que esta herramienta de análisis permite dar cuenta del proceso autoproductivo generador de la transformación que lleva al SPS a crear el nuevo subsistema funcional, las experiencias autogestionadas, realizando un cambio «cualitativo» con respecto al lado desde donde construía, en los momentos anteriores, la unidad del sistema. Esto es, haber podido posicionarse del lado de la exclusión social y construir, en consecuencia, como campo semántico para las operaciones del subsistema la *creación de nuevos lazos sociales*.

Resta reiterar, entonces, lo dicho más arriba sobre la doble relación interna y externa. Según las operaciones descriptas mediante la aplicación del modelo, la posibilidad del subsistema de administración de planes sociales de construir su unidad del lado de la *agencia* (y no de la dominación) permitirá al nuevo subsistema —relacionado con el entorno del actor emergente «movimientos sociales»— establecer la diferencia distinguiendo desde el lado de la *economía social* (y no desde el mercado, como era de esperar desde la lógica de los otros actores sociales).

El análisis realizado —evitando expresamente enfocar la mirada desde el equilibrio sistémico— obtura toda posibilidad de recortar la consideración de los movimientos sociales emergentes en tanto acontecimiento del entorno que «perturba» al sistema. Cerramos este artículo retomando la discusión de la lectura sobre los movimientos sociales como procesos evolutivos o bien como reproductores del orden existente. Nuestra posición al respecto coincide con la primera opción, resultado de una interpretación de los movimientos sociales emergentes muy próxima a la tesis de Garretón acerca del cambio de paradigma que la acción colectiva supone.

Ello implica poder reconocer en la misma una dinámica propia. Como ya dijimos, la organización de la acción colectiva y la conformación de actores sociales se hace en términos de ejes de sentido de esa acción, cercanos al mundo de la vida; mientras los gobiernos locales, los consejos consultivos y de planificación, los operadores políticos y líderes sociales encuentran en el SPS el proyecto societal que los ordena entre sí en base a la respectiva posición estructural y fija sus relaciones, prioridades y determinaciones, los movimientos sociales emergen demandando nuevas funciones a las políticas públicas, al Estado. Y, finalmente, como también señalamos anteriormente, la nueva legalidad que los movimientos sociales proponen podrá difundirse si logra superar la acción de los mecanismos reguladores creando algún tipo de estructura propia sostenible en tiempo y espacio.

Referencias bibliográficas

- BERGER, P. y LUCKMANN, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- BUCKLEY, Walter (1970). *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*. Buenos Aires: Amorrortu.
- CLEMENTE, A., Fleury, S. et al.: *Políticas sociales de desarrollo y ciudadanía* pp. 25/38. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2005). *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*, CLACSO, Buenos Aires.
- FLEURY, S. (2007). Ciudadanía, exclusión y democracia. En Clemente, A., Fleury, S. y alt.: op. cit.

- GARCÍA DELGADO; L.- Nosetto, (2005) Por una ciudadanía plena. Más allá de la sociedad excluyente. www.cecopal.org. Cecopal- Flacso.
- GARRETON, M. A., (2002) La transformación de la acción colectiva en América Latina, en *Revista de la CEPAL* N° 76, Santiago de Chile
- GARRETON, M. A., (2007): Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual. En Clemente, A., Fleury, S. y alt.: op. cit.
- GELL MANN, M. (1998) El Quark y el Jaguar (Aventuras en lo simple y lo complejo). Tusquets Editores. Barcelona. 4ª Edición.
- LO VUOLO, Rubén; et. alt. (2004) La pobreza... de la política contra la pobreza. Buenos Aires: Ciepp. Miño y Dávila.
- LUHMANN, Niklas (1990) Sociedad y sistema: la ambición de la teoría, Paidós Ibérica, Barcelona.
- MATELLANES, Marcelo, 1999, Capitalismo Siglo XX, La impostergable alternativa: imperio hobbesiano o multitud spinozista. En revista *Sociedad*, Facultad de Cs. Sociales UBA, vol.15. Buenos Aires.
- MAYNTZ, R. (2000), El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas
- PÉREZ RUBIO, A.M. y FOIO, M.S. (2009) El discurso de la participación y los procesos de desarrollo local; En: *Trabajo, Desarrollo, Diversidad*. Editores Ana Inés Heras y David Burin. Ciccus – Incluir. Buenos Aires, ISBN 978-987-9355-86-2; p. 81-93.
- PINTOS, Juan Luis (1994) Sociocibernética: marco sistémico y esquema conceptual, en: *J. Gutierrez y J.M.Delgado, Métodos y técnicas cualitativas de investigación social*, Síntesis, Madrid, p. 563-580.
- (1997) Sentido y posibilidad. En *F. Alvarez Uria (Ed.), Jesús Ibáñez, teoría y práctica*, Endymion, Madrid, pp. 153-166.
- ROSENFELD, Mónica. 2005. Dilemas Actuales de la Participación Social; en Cuaderno N° 7 Buenos Aires, Observatorio Social.
- SVAMPA, M. (2005) *La sociedad excluyente*. Buenos Aires Editorial: Taurus
- Consultas on-line:
- Web Hommodolars – colectivo autónomo de contrainformación, Chile, 26.2.05: La teoría Sociológica de Niklas Luhmann, ensayo basado en el libro «Poder»; último acceso 27.07.2010. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/La%20teoria%20Sociologica%20de%20Niklas%20Luhmann.pdf>
- Ansaldi, W. 2003: El Faro del fin del Mundo. La crisis de 2001 o cómo navegar entre el riesgo y la seguridad. Publicación electrónica en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal> 24