

**X Seminario de RedMuni:
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”**

13 y 14 de agosto de 2009

Panel III: Políticas sociales en el ámbito local

Título de la ponencia: La reinención de lo comunitario: políticas sociales y redes de organizaciones sociales en el conurbano bonaerense.

Nombre de las autoras: Laura Fiszman* y M. Jimena Lara**

Pertenencia institucional: *Antropóloga (UBA). Maestranda por la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO). Doctoranda en Antropología (UBA/USAL). Becaria CONICET. **Antropóloga (UBA). Maestranda por la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación. (FLACSO)

Correo electrónico: laurafiszman@gmail.com; jimelara@gmail.com

A partir de la década del '90, términos como tercer sector o sociedad civil ganaron popularidad entre los investigadores y los especialistas en políticas públicas para referirse al heterogéneo grupo de organizaciones que, en diferentes contextos, son denominadas como voluntarias, no gubernamentales o no lucrativas. Tanto los países del mundo industrializado como aquellos que reciben su ayuda han sido testigos de sus actividades desde la elaboración de políticas públicas hasta la investigación (Lewis, 2000). Las actividades de estas organizaciones se desarrollan en una amplia gama de contextos como el laboral, político, religioso o el mundo de las agencias e instituciones internacionales de desarrollo.

El *tercer sector*, llamado así para distinguirlo de los sectores gubernamental y empresarial, es considerado un actor importante en la movilización comunitaria y el apoyo autogestionado en obras de beneficencia, servicios y actividades de campaña de diversa índole. El problema es que las expectativas dirigidas a este “tercer sector” no se basan en una clara comprensión sobre su naturaleza o sus verdaderas

capacidades, del cual conjuntamente hay escaso acuerdo sobre su definición como un espacio social distintivo fuera del mercado y el Estado (Salamon y Anheiner, 1996).

Gran parte de la *nueva moda* académica tiende a buscar en “otro” espacio social las virtudes ausentes en las áreas más estructuradas de la sociedad como la rígida burocracia o las competitivas empresas, siendo que en la sociedad civil “se generan las constelaciones de valores, los anclajes motivacionales, las identidades, las culturas y las prácticas –a veces muy poco loables– que impregnan nuestra actuación social, política o mercantil (Lechner, 1994; citado por Camou, 2004).

Académicos -principalmente europeos y norteamericanos- suelen enfocarse en la problemática del tercer sector indagando en el origen de las organizaciones, la gama existente, sus relaciones con las políticas públicas y los retos organizacionales que enfrentan. Por otra parte, existen estudios que analizan a las ONG como agentes del desarrollo tanto en los países industrializados como en los del sur en tareas que van desde la instrumentación de proyectos hasta la organización de campañas en torno a problemas ambientales o de derechos humanos (Lewis, 2000).

Gran parte de la literatura existente en nuestro país, salvo notables excepciones, tiende a basarse en investigaciones y esquemas conceptuales pensados para estos países, en los que existen historias distintivas sobre las organizaciones no lucrativas. Esta situación ha implicado prestar una menor atención a las múltiples formas de actividad organizacional que existen fuera de las culturas dominantes de estas sociedades, lo cual debería entrañar un cuestionamiento a una gran cantidad de definiciones, términos y suposiciones importadas (Lewis, 2000).

La problemática del “tercer sector” o la sociedad civil en la Argentina aún permanece como categoría residual de la teoría social contemporánea, y el campo académico está lejos de aportar un saber integrado y con algún grado de consenso. Sin embargo, se pueden distinguir dos líneas de pensamiento fundamentales, complementarias y competitivas para estudiarlo: una versión instrumentalista, objetivista, estructuralista que piensa los problemas del sector en vinculación con la noción de *capital social*, y que es tributaria del pensamiento económico; y una línea

hermeneútica, subjetivista, accionalista basada en la idea de sociedad civil como espacio donde emergen *sujetos autónomos*.

Camou considera que se requiere un desarrollo conceptual más refinado que supere ciertos sesgos de estos estudios. En primer lugar, el sesgo entre *eficiencia* (contribución subordinada de las organizaciones de la comunidad a un papel secundario en la implementación de políticas o un control del sector público) y *legitimidad* o *autonomía* (fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que no se *contaminan* con la práctica concreta de elaboración de políticas). En segundo lugar, la distinción excluyente entre organizaciones como *objeto* o *sujeto* de políticas. En tercer lugar, la necesidad de complementar *lo micro* (centrado en las organizaciones e instituciones como unidades de análisis) con *lo macro* (sentidos y proyectos sociales de amplio alcance) (Camou, 2004).

Revisando algunos mitos sobre las organizaciones

Las discusiones alrededor de las OSC resultan complejas por el hecho de que han crecido exponencialmente en número y han adquirido nuevas funciones, pero también han forjado innovaciones complejas en su relaciones formales e informales con las agencias gubernamentales, los movimientos sociales, las agencias internacionales de desarrollo, las ONG internacionales y las redes transnacionales. La literatura sobre las OSC generalmente está repleta de generalizaciones; de afirmaciones optimistas sobre el potencial de las OSC en la provisión de los servicios públicos, la implementación de proyectos de desarrollo y la promoción de la democracia; y de manuales instrumentales para construir capacidad en ellas para que cumplan ciertas funciones. Por el contrario, escasean los estudios sobre lo que sucede en lugares particulares u organizaciones específicas; sobre el impacto de las prácticas de las OSC en las relaciones de poder entre los individuos, las comunidades y el Estado; o sobre el discurso según el cual las OSC son presentadas como la solución indiscutible para los problemas de la provisión de servicios, el desarrollo o la democratización (Fisher, 1997).

La idealización de las OSC ha llevado a considerarlas como hacedoras naturales “del bien” para los demás, desinteresadas, apolíticas, no influenciadas por las

políticas del gobierno o la avaricia del mercado, por lo que son designadas por *lo que no son*: no gubernamentales y no lucrativas. En este contexto, las OSC se han convertido en las niñas mimadas de las agencias oficiales de desarrollo consideradas como la nueva panacea para reparar los daños causados por los procesos de desarrollo. Las profundas críticas sobre las intervenciones previas, los modelos de desarrollo de arriba hacia abajo, la evidencia generalizada sobre las estrategias fallidas para asistir adecuadamente a los más pobres del mundo de los pobres, y el creciente apoyo a los esfuerzos “sustentables” que incluyen la participación de los beneficiarios, estimuló a las agencias de desarrollo a buscar formas alternativas para integrar a los individuos al mercado, prestar servicios sociales e involucrar a las poblaciones locales en los proyectos. Como señala Álvarez, la actual forma de gobernar a las poblaciones consideradas en riesgo, vulnerables, excluidas, pobres, es *la focopolítica*, sustentada en el discurso del Desarrollo Humano y materializada en las políticas nacionales de Desarrollo Social. La focopolítica se caracteriza por haber redefinido los sistemas de obligaciones recíprocas produciendo un proceso de *desgubernamentalización de lo social* al trasladar a las OSC las responsabilidades que antes se asignaban al Estado, las cuales deben ahora autogestionar la reproducción de su vida a través de las capacidades familiares y comunitarias, promovidas y redescubiertas por los expertos (Álvarez, 2005).

Los programas sociales en el marco de la era post-social, más allá de su retórica, no implican verdaderas oportunidades sociales, económicas y culturales dentro del nuevo orden mundial. Por el contrario, los programas focalizados significan un regreso a la localización, a la delimitación de población homogéneas y ancladas territorialmente, quienes “ven pasar el mundo pero no circulan por él”. (Duschatzky, 2000: 16). Esta focalización de los programas, puede legitimar la producción de sujetos desigualmente posicionados en la esfera de lo público, cristalizando un imaginario social polarizado. El eje de discusión apuntaría, entonces, a cuestionar si la supuesta sutura encarnada por los programas se basa en el reconocimiento de las múltiples heterogeneidades o si en realidad no ayuda a determinar los territorios fragmentados y desarticulados por los que transitan los sujetos, cancelando la posibilidad de imaginar la reinvención de horizontes comunes.

La literatura sobre el tema ha girado en torno a conceptos como participación, empoderamiento, lo local o la comunidad, con una variedad de significados y relaciones en diversos sentidos según el analista que intente comprender a las OSC en sus orígenes, capacidades, objetivos e impactos. Paradójicamente, las OSC han sido promovidas tanto por las agencias internacionales de desarrollo como el Banco Mundial como por los críticos más radicales de los procesos de desarrollo. El rol que se asigna a las OSC dependerá del posicionamiento de los autores en relación a la industria del desarrollo y a las nociones enfrentadas sobre lo que significa “hacer el bien”. Por un lado, la visión instrumental (como la del Banco Mundial) las ve como actores apolíticos que pueden mitigar algunas debilidades del proceso de desarrollo y que tienen la capacidad de transferir herramientas para asistir a individuos y comunidades para que puedan competir en el mercado, contribuyendo a la democracia y el crecimiento de una fuerte sociedad civil. Por otro lado, los críticos de este proceso proponen alternativas, viendo a las OSC como vehículo para la transformación de las relaciones de poder, particularmente a través de las organizaciones de base. El riesgo que corren muchas OSC es convertirse en la nueva solución técnica a los problemas del desarrollo, diseñadas según los lineamientos de las agencias internacionales que ven al Estado como un agente inhibitor del desarrollo (Fisher, 1997; Escobar, 1995).

La reinención de la comunidad y de lo local

Las prácticas de las OSC parecieran estar obligadas en sus discursos a remitirse a “lo local”, elemento que proveería la *legitimidad* requerida por las agencias internacionales de desarrollo y del gobierno. Las organizaciones son elogiadas y categorizadas en función de las conexiones directas que han establecido con las comunidades locales y las bases populares, consideradas fundamentales para alcanzar los objetivos de desarrollo relacionados con la participación y el empoderamiento¹. De forma paradójica, se promueve y financia una planificación y

¹ El uso del término empoderamiento se generalizó a partir de la década del '80 en relación a las experiencias prácticas de las mujeres pobres, y es entendido como el proceso por el cual las personas adquieren el control de sus vidas, logran hacer cosas y definir sus propias agendas. Extendido más allá de los estudios de género, se utiliza con frecuencia como sinónimo de integración, participación, autonomía, identidad, desarrollo o planificación, sin estar necesariamente relacionado a su componente emancipador (León, 2001).

asistencia para las organizaciones de base por medio de una participación pensada e implementada de arriba hacia abajo. Más allá de algunos casos en los que las OSC han estimulado la participación local, existe una considerable evidencia de que es frecuente que no cumplan con las expectativas que se depositan en ellas. Frente a esta constatación, la continuidad en el apoyo a las OSC puede ser comprendida, según Ferguson, si pensamos que las consecuencias tácitas o no deseadas del Desarrollo sobre las organizaciones sociales sirven en última instancia a los propósitos de los gobiernos y las agencias de desarrollo (Fisher, 1997; Ferguson, 1990).

Las reformas del Estado promovieron la transferencia de responsabilidades a otros sectores como la sociedad civil, pero no implicaron el desplazamiento de aquel como usina central de la gubernamentalidad o la toma de decisiones. En efecto, se trata más bien de una complejización de la red de relaciones entre lo público y lo privado y de los actores sociales y políticos, de un cambio en las reglas de juego. Los organismos estatales, las agencias internacionales, las consultoras, la academia y las OSC, entre otros actores, pasaron a formar parte de un entramado en el que se define el ciclo completo de las políticas públicas, y en el que el Estado economiza sus energías apelando a la de los gobernados para *su mejor gobierno* (De Marinis, 2005). Esto implicó que “no es una disminución de la soberanía estatal o de sus capacidades de planificación, sino un desplazamiento desde formas formales hacia formas informales de gobierno. Esto comprende la relocalización de modelos de acción definidos estatalmente hacia niveles supraestatales, así como el establecimiento de nuevas formas de ‘subpolítica’, que al mismo tiempo operan ‘por debajo’ de aquello que tradicionalmente constituyó lo político” (Lemke, Krasmann y Bröckling: 2000: 26).

“Lo social” dejó su lugar a “la comunidad” como un territorio nuevo para la gestión de la existencia individual y colectiva, en el que las relaciones micro-morales entre personas pasaron a ser conceptualizadas y administradas. No se trata meramente de lenguajes, sino de estrategias que moldean los programas pensados para abordar los problemas sociales y actuar sobre la dinámica de las comunidades. Lo que comenzó en los '70 como un lenguaje de resistencia y crítica al Estado y al sistema en general, basado en la noción de comunidad como cura frente a la

sociedad de masas, referencia de la autenticidad perdida o de la pertenencia común, se transformó en un discurso experto útil para los programas de desarrollo comunitario, en los que las comunidades se convirtieron en zonas a ser investigadas e interpretadas por los profesionales volviendo inteligibles a los destinatarios y sus conductas en términos de creencias y valores de “su comunidad” (Rose, 1996).

El gobierno de la comunidad posee características distintivas. La primera es espacial por ser un tipo de des-totalización: *lo social* postulaba una matriz única de solidaridad, en la que los individuos estaban contenidos en su calidad de ciudadanos; mientras que hoy se piensa en una diversidad de comunidades que dominan las lealtades, construidas de modo localizado, fragmentado y superpuesto. La segunda es su carácter ético: *lo social* fue un orden de obligaciones y responsabilidades colectivas, en el que las políticas otorgaban a los individuos la responsabilidad por la propia conducta, justificada en algunos casos por condicionantes externos (historia personal, fuerzas económicas, etc.); por su parte, el discurso de la comunidad interpela al individuo moralmente, supeditado por lazos emocionales de afinidad a una red unificada por vínculos familiares, de localidad o compromiso moral en causas *nobles*. En tercer lugar, las prácticas de *lo social* conllevaron proyectos de identificación, como la educación masiva, la vivienda pública o el seguro social; por el contrario, el vocabulario de la comunidad propone una relación más directa, no en el espacio político de la sociedad, sino en matrices de afinidad más *naturales* (Rose, 1996).

Muchos programas y proyectos sociales funcionan bajo la presuposición de tales comunidades, incluso cuando las lealtades presupuestas no existan. Los diagnósticos construyen los problemas en términos de la pérdida de “un espíritu de comunidad” con todas sus capacidades de confianza, emprendedorismo y orgullo barrial e intentan “empoderar” a los grupos de los barrios constituyéndolos como una “comunidad” mediante la búsqueda referentes comunitarios que puedan hablar en nombre del resto. De esta forma, los conectan bajo nuevas formas con el aparato político para promulgar programas que buscan reconstruir la trama social y económica reactivando en la comunidad las virtudes *naturales* que perdió temporalmente (Rose, 1996).

Como señala Frederic, las nociones de barrio también son imágenes territoriales de comunidad producidas por las luchas de los agentes interesados en ser y/o pertenecer a ciertos ámbitos de poder. Resulta útil pensar la comunidad “como una superposición de imágenes [en pugna] que refieren a estereotipos que los actores esgrimen en su cotidianeidad, y que en la medida en que coincidan entre sí producen el efecto de hacerlos sentir parte de una comunidad, en tanto grupo de pertenencia” (Frederic, 2005:317-319).

A partir de los '90, uno de los dispositivos de gestión de la población sobrante es la autogestión comunitaria territorial de la pobreza, por medio de programas focalizados que objetivan criterios de selección (poblaciones consideradas vulnerables) y formas de intervención remozadas con un discurso participativo y solidario que reinventan la comunidad local (Álvarez, 2006).

El caso

En el año 2003 el *Centro Nacional de organizaciones de la comunidad* (CENOC) solicitó al Fondo de Fortalecimiento Institucional del Banco Mundial la financiación de un proyecto en la Argentina para elaborar una metodología de fortalecimiento de redes de organizaciones de base territorial, bajo la denominación de *Escuchando a los pobres para mejorar el impacto de las políticas sociales* (IDF Grant 054429-AR), donación que se efectivizó en 2005².

Los objetivos tenían como principal destinatario al CENOC, quien debía “diseñar una metodología para *entrenar* a las organizaciones de base -que eran parte de las redes- distribuidas en todo el país, en *técnicas de gestión* considerando el contexto socio-político de cada región” (...) [y así] “contribuir al mejoramiento del *impacto de las políticas sociales ofreciendo a los pobres un canal institucional para dar su opinión al Gobierno* sobre el desempeño de sus políticas, tanto como presentar nuevas demandas acordes con sus realidades locales” (CENOC, 2006)³. El documento afirma que es a través de la capacitación que se puede asegurar a los

² “Se facultó así a la Coordinación Técnica del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales a ejecutar los fondos correspondientes mediante Decreto Presidencial 301 de abril de 2005” (CENOC; 2008:14).

³ Las cursivas son nuestras.

pobres el acceso a la información sobre programas sociales y a los debates públicos promoviendo el *compromiso cívico* y el desarrollo de *estrategias comunitarias* para la *gestión de alternativas de solución*. El segundo objetivo fue mejorar el alcance de la base de datos del CENOC como instrumento de comunicación con las organizaciones de base y sus redes, particularmente en el interior del país.

A través de un concurso público se seleccionó en 2006, de las dieciséis candidaturas, seis ONGAT⁴ en una primera instancia y luego incorporar dos más⁵, quienes debían (re)presentar las redes territoriales con las que trabajan habitualmente, distribuidas en la región de pertenencia, transferirles conocimientos y desarrollar habilidades inter-institucionales en las organizaciones que las integraban.

En este trabajo, nos interesa analizar el caso de una de ellas, “La Fundación” y su relación con “La Red” de OSC que creó, indagando en la división del trabajo político al interior del campo de las políticas sociales. Se busca comprender quiénes definen los objetivos, cómo lo hacen, para quiénes, qué usos del poder que realizan y qué modalidades de participación son posibles. De esta forma, adquieren inteligibilidad las formas concretas y locales los proyectos y programas sociales destinados a la sociedad civil.

El proyecto del CENOC/Banco Mundial le aseguró a La Fundación ser una de las ONGPD⁶ referente de las redes de la Provincia de Buenos Aires, obteniendo financiamiento general para el proyecto y particular por su rol de intermediaria. Las organizaciones sociales de La Red debieron dar su aval para apoyar a La Fundación en su candidatura y a cambio esperaban participar del financiamiento obtenido.

A partir de la crisis de 2001 y la transferencia del CENOC a la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, el organismo reorientó sus lineamientos en consonancia con el modelo de gestión de las políticas sociales

⁴ El CENOC denomina a las ONG contratadas para el proyecto como ONG de desarrollo, ONG de Apoyo Técnico o consultoras. En adelante se las denominará ONGAT.

⁵ Dos de las consultoras fueron financiadas más tarde por el Tesoro Nacional para que participen del proyecto.

⁶ Las ONGPD son aquellas que están compuestas por técnicos, profesionales y voluntarios que prestan servicios de promoción, capacitación, investigación y asistencia técnica a grupos, comunidades y organizaciones de base (Thompson, 1990).

“desde abajo, vale decir, generadas desde las propias aspiraciones y demandas de los grupos” del nuevo gobierno nacional, promoviendo el protagonismo de los espacios multiactorales y las redes de OSC como aliados estratégicos del Estado con influencia en políticas públicas (CENOC, 2003-2007; 2008).

Ante este panorama, La Fundación coordinó una convocatoria a OSC a partir de 2004 para crear una red que le asegurase un acceso privilegiado a los recursos del Estado. En los plenarios *“nos encontrábamos con el siguiente problema: todos invitábamos gente a participar de La Red, entonces armábamos un plenario para resolver el problema “A” y resulta que teníamos que explicar qué era La Red y terminábamos en eso. Medio día o un día completo explicando lo que era...”* (Alberto de la Escuela Media y Técnica). Ernesto, uno de los integrantes de La Fundación, recuerda que *“muchas personas venían con ideas piolas y se encontraban que estaban pintadas... o hacían una propuesta que no tenía mucho que ver. Esperaban participar de un grupo ya armado y era como una asamblea de vecinos”*.

Estos primeros encuentros ya anticipaban una tensión entre dos formas de valoración de la actuación en el campo político, las formas de participación o *militancia de los vecinos* y la *militancia de los técnicos*, en la que se jugaría el reconocimiento como "mecanismo que constituye el vínculo político por medio de la evaluación moral de las personas capaces de acceder a la política" (Frederic, 2004:133). El reconocimiento permite la institución o el desplazamiento de las diferentes categorías dentro de la militancia en la división del trabajo político al interior de La Red, consagrando a quienes se han profesionalizado y otorgándoles beneficios preferenciales materiales o simbólicos.

La competencia interna entre ambas categorías de militantes por la apropiación del capital social colectivo que fundaba al grupo, se basó en diferentes valores, saberes y prácticas: por un lado, el *conocimiento del territorio* y la *lealtad al barrio* para los vecinos y el *conocimiento experto en gerencia social y en los usos de la política* para los técnicos. Estas categorías regularon la distribución del capital social, instituyendo representantes y grupos diferentes y desiguales (Bourdieu, 1980).

Con los sucesivos plenarios, en los cuales no se lograba superar la instancia de

conocerse, sobrevino un desgaste y malestar manifestado por algunas organizaciones y la consecuente imposibilidad de concretar una planificación de acciones. Estas situaciones llevaron a que Ernesto decidiera seleccionar lo que llamó “compañeros de una estrategia”: un pequeño grupo de organizaciones tomaría las decisiones políticas y técnicas, eliminando la instancia de las asambleas.

Las siete organizaciones del Grupo Estratégico exhibían en su discurso un pensamiento de izquierda, la educación popular como metodología de trabajo y se reconocían como *militantes sociales* con trabajo territorial. Desarrollaban proyectos concretos en sus organizaciones, a partir de un saber técnico que les permitía acceder a programas con financiamiento nacional e internacional. Finalmente, los representantes de estas organizaciones decían mantener un cierto grado de autonomía frente a los funcionarios y a la política de su distrito, cuya lógica de funcionamiento comprendían. Este reconocimiento fue mutuo, ya que no sólo dependía de la elección que Ernesto hiciese frente a la heterogeneidad de organizaciones de acuerdo a su criterio y relaciones personales, sino que las organizaciones elegidas reconocían en él una trayectoria de militancia social similar a la suya que lo legitimaba para ser quien encabezara el proceso de coordinación de La Red.

El segundo grupo, que denominaremos *Grupo Territorial*, estaba compuesto por organizaciones de base. Se trata de pequeñas organizaciones que esporádicamente obtenían financiamiento para desarrollar acciones de atención directa a la comunidad local. Muchas de ellas, si bien están integradas por un voluntariado que no era beneficiario directo de sus acciones, poseían un capital de poder político o bien eran parte constitutiva de estructuras políticas clientelares (Rodríguez Karaman, Trinchero y Woods, 2001). Estas organizaciones en su mayoría no contaban con conocimiento en planificación ni en implementación de proyectos, pero podían aportar su experiencia en la tarea de convocar porque habían trabajado o trabajaban simultáneamente para políticos locales, lo cual les proveía un conocimiento preciso de los barrios y un contacto diario con las organizaciones sociales que podían estar interesadas. Graciela de la Asociación Civil Pro Pavimento me comentaba que *“la ventaja que llevo es que fui funcionaria pública y coordinadora general del Plan Vida en mi distrito. El haber estado en una agrupación, haber hecho un trabajo partidario*

de la nada, donde hacías los afiches, los pasacalles, te caminabas por una agrupación veinte cuadras y veías los alineamientos. Te metés muy adentro en ese aspecto...”

Para muchas de las organizaciones de base resultó fundamental este rol, dado que en paralelo a la convocatoria a participar de La Red, eran las encargadas de promover un Proyecto de Formación Profesional⁷ y otros proyectos gestionados por La Fundación. Los cursos que podían *ofrecer* a la población les permitía legitimarse como agentes de desarrollo de la comunidad. *“Nosotros con María hemos recorrido muchos distritos. Con el Manos a la Obra⁸ fue abrir puertas a distintas organizaciones, porque una organización que está tan golpeada, con tantas necesidades, vos vas y lo primero que preguntan es “¿vos en qué me podés ayudar?”. Entonces nosotros tenemos dos productos: Manos a la Obra y el PFP. Vos vas a presentar eso y tenés algo para dar. La respuesta que te viene: ¿qué necesitás a cambio?”* (Graciela de la Asociación Civil Pro Pavimento, Carriego).

Finalmente, un tercer grupo quedaba formado por las organizaciones relacionadas con la alimentación⁹, principalmente comedores comunitarios y organizaciones que fueron efectoras del Programa de Emergencia Alimentaria a partir de 2002.

La configuración de las pertenencias y jerarquías de La Red se completa con la Presidenta de La Fundación, Mercedes, que identificaremos como *El Centro*. Los *centros* son lugares simbólicos en los que se concentran los actos y las ideas importantes que crean la arena política en la que se dirimen las decisiones que afectan las vidas de sus miembros. La participación en esas arenas y en los acontecimientos trascendentes que en ellas suceden es lo que confiere los signos de pertenencia (Geertz, 1994). El centro político de La Red estaba constituido Mercedes, secundada por María y Ernesto: una élite que, por sobre los conflictos y

⁷ El PFP se enmarcaba dentro de una línea de políticas orientadas al combate de la pobreza que intentó formar e insertar laboralmente a jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos a través de cursos de oficios dictados por instructores en escuelas u OSC.

⁸ El Plan Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social brinda apoyo económico y financiero a emprendimientos y encadenamientos productivos, servicios de apoyo a la producción y a la comercialización; fortalecimiento institucional; y asistencia técnica y capacitación a los emprendedores de unidades de producción de los proyectos de la economía social.

⁹ El Ministerio de Desarrollo Social luego de la crisis de 2001 reorientó los fondos disponibles y lanzó tres mega-programas de emergencia: el “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, el “Programa de Emergencia Alimentaria” y el Programa Remediar. Fuente: RESOLUCIÓN MDSyMA N° 008/02.

negociaciones del resto, dirigirá el rumbo del grupo. Como señala Geertz, no importa cuán democráticamente hayan sido elegidos o cuán enfrentados estén entre sí y con el resto del grupo: ellos logran justificar su existencia y ordenar sus acciones en base a una colección de historias, formalidades y alianzas que los erigen como los portavoces (Geertz, 1994). La palabra del portavoz es una palabra autorizada por el grupo para hablar en su nombre, pero el riesgo que corre la *delegación* como forma de acción colectiva es la permanente amenaza de la usurpación y la corrupción. En la medida en que se opera a favor de una persona o un pequeño grupo, la delegación implica una concentración del capital simbólico. Bourdieu plantea que la cuestión política reside justamente en “saber cómo dominar los instrumentos que hay que poner en práctica para dominar la anarquía de las estrategias individuales y producir una acción concertada, cómo el grupo puede dominar (o controlar) la opinión expresada por el portavoz, aquel que habla en nombre del grupo y en su favor, pero también en su lugar, que hace existir al grupo presentándolo y representándolo pero que, en un sentido, tiene el lugar del grupo” (Bourdieu, 1973).

Luego de varias reuniones entre La Fundación y algunos integrantes del Grupo Estratégico, se resolvió que una de las ONGPD recibiera los honorarios y estuviese a cargo del dictado de los talleres del Proyecto del CENOC/BM a los que asistirían las organizaciones de base, justificando la decisión que eran las únicas que podían *acreditar* formación y experiencia en la temática. Justamente es, a partir de la década del '90, y bajo la intencionalidad de racionalización de la acción del sector de la sociedad civil, que se produjo un *corpus* de saberes sostenido en la teoría política y social como parte del proceso de profesionalización de los agentes de las organizaciones sociales. Este proceso supuso la acreditación de los saberes sobre planificación y gerenciamiento de los voluntarios, dirigentes y técnicos, lo cual llevó a la multiplicación de espacios de capacitación ofrecidos por las agencias gubernamentales, las universidades y las fundaciones internacionales. Como señala Grassi, esta pretensión de racionalización se puso de manifiesto en los requisitos para la gestión de los recursos financieros, dando existencia a un mercado de servicios para técnicos y expertos que originó tensiones al limitar el dominio de la militancia (Grassi, 2002).

En esta división del trabajo, el lugar que cada actor ocupa propende a la jerarquización de quienes conocen el lenguaje de las políticas sociales y tienen una práctica bien estimada y quiénes no. Así, la conformación de categorías como los militantes de base o los técnicos responden a posicionamientos conquistados por los sujetos, pero también a las visiones que los demás adoptan sobre ellos y que los invisten (Bourdieu, 1981). En efecto, la participación que se habilita para las organizaciones de base al interior de los territorios de la pobreza se ubica en la periferia del sistema de decisiones políticas y económicas. Los protagonistas son autorizados a circular únicamente en el espacio reducido de los objetivos y las actividades de los proyectos operados por las ONGPD, constituyéndolos como sujetos desarticulados del mundo económico, político y social donde se juega su condición de ciudadanos (Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

La lucha por la distribución de los fondos del Proyecto de Fortalecimiento representó una instancia de quiebre en La Red, ya que las organizaciones de base pusieron en cuestión los criterios que legitimaban el acceso a los beneficios.

A partir de este hecho, las actividades que se realizaban comenzaron a suspenderse y se convocó a una reunión general. En ella, María explicó que *“suspendimos cuando detectamos que, por no blanquear este grupo chico autoconvocado, se estaban generando malos ruidos. Porque yo entiendo que hayan pensado que si participan en una red y no se enteran que están haciendo algo chiquito, no les guste. Si seguíamos generando reuniones se terminaba todo”*.

Alberto de la Escuela Media y Técnica, integrante del Grupo Estratégico, intentó dar una explicación a las organizaciones de base presentes: *“Ante la urgencia, y me corrigen los que están presentes, nos convocamos... nos auto-convocamos o nos convocaron, como quieran ustedes, a un grupo minoritario sólo al efecto de armar una mesa organizativa, nada más. Todos los que participamos de esto estuvimos siempre preocupados por aquellos que no habían sido invitados... Por lo menos desde mi organización no hubo ambición de poder. Creo que esto fue lo que generó la fractura. Lo que sí creo que esta mesa de conducción iba a marcar políticamente a La Red. Yo creí que eso había sido un quiebre en beneficio de La Red y gente que se sintió herida por no participar en forma directa”*.

El haber puesto sobre el tapete las causas del conflicto no fue suficiente para que la mayoría de las organizaciones siguiera participando. Las reglas de la división del trabajo y de los beneficios asociados había sido expuesta públicamente y pocos estaban dispuestos a defenderlas. Ante esta situación, Mercedes, haciendo un inteligente uso de su retórica, intentó generar un acercamiento y una identificación entre las organizaciones de los distintos grupos en conflicto, eliminando de la discusión las desigualdades en la distribución de los recursos.

“Yo creo que todo logro no es para una institución ni para otra, sino que hay que ponerlo todo arriba de la mesa. Es decir, acá no hay ni hijos ni entenados. Lo digo compañeros desde el corazón, ustedes saben cuál fue la intención de la red: la de generar espacios de poder. Todos sabemos para qué estamos juntos. Hay compañeros que están sentados en la mesa y que tienen una historia de lucha. Acompañemos los que tenemos más experiencia. La red, para mí que soy peronista, donde hay compañeros que tienen organizaciones y se rompieron el alma toda la vida y todavía no tienen una computadora... Estamos trabajando en eso. Para mí ideológicamente sería un éxito que salgamos, que avancemos, que crezcamos, que mostremos nuestro trabajo”.

El capital personal de fama o popularidad de Mercedes, construido en base a acciones personales y a la posesión de ciertas cualidades especiales como resultado del ejercicio de la profesión política, fue la condición para la adquisición de una buena reputación inicial entre las organizaciones de La Red. Este capital político le permitió a Mercedes constituirse y reproducirse como *centro* de La Red.

Las organizaciones de La Red constituyeron a Mercedes en su portavoz, para que negociase en su nombre, pero no pudieron sortear el riesgo que siempre corre la *delegación* como forma de acción colectiva: la permanente amenaza de la usurpación. En la medida en que La Red aceptó operar en favor de Mercedes, la delegación implicó una concentración del capital simbólico. Bourdieu plantea que la cuestión política reside justamente en “saber cómo dominar los instrumentos que hay que poner en práctica para dominar la anarquía de las estrategias individuales y producir una acción concertada, cómo el grupo puede dominar (o controlar) la

opinión expresada por el portavoz, aquel que habla en nombre del grupo y en su favor, pero también en su lugar, que hace existir al grupo presentándolo y representándolo pero que, en un sentido, tiene el lugar del grupo” (Bourdieu, 1973).

El universo político descansa sobre una exclusión de aquellos que poseen un capital político menor (en nuestro caso las organizaciones de base), en tanto que los profesionales están legitimados a decir y hacer, no por la relación directa con sus representados, sino en relación con los otros miembros del campo (los técnicos, políticos o funcionarios).

El campo político tiene su lógica propia y está en la base de las tomas de posición de aquellos que allí están comprometidos. Implica que La Fundación y el Grupo Estratégico tienen un interés político específico, no reducible a los intereses de las organizaciones representadas a través de La Red y que se definen dentro de la relación con los agentes del mismo campo. Esta suerte de efecto de cerramiento es el resultado de la autonomización del espacio político, que cuanto más avanza según su lógica propia, profundiza la ruptura con los profanos. Sin embargo, cabe señalar que el campo político no puede cerrarse por completo: la Fundación y el Grupo Estratégico deben hacer referencia a aquellos en nombre de los cuales se expresan y frente a quienes deben rendir cuentas, aunque sea de forma relativamente ficticia, para mantenerse en el mundo de las políticas sociales y sus recursos (Bourdieu, 1999).

A modo de cierre

La construcción de las políticas sociales enfocadas a la pobreza como un *problema* a nacidas en la segunda mitad del siglo XX fueron reformuladas en los '80 como Desarrollo *Humano y Social*, redefiniendo los sistemas de obligaciones recíprocas y produciendo un proceso de *desgubernamentalización de lo social* al trasladar a las organizaciones de la sociedad civil las responsabilidades que antes se asignaban al Estado, quienes debieron autogestionar la reproducción de su vida a través de las *capacidades* familiares y comunitarias, promovidas y redescubiertas por los expertos (Álvarez, 2005).

A partir de los '90, la *academización* o cientifización del Desarrollo Social se expandió a través de un lenguaje renovado sobre las políticas sociales y la internacionalización de las categorías de *lo social*, particularmente a través de cursos de capacitación en gerencia social y creación de posgrados y especializaciones promovidos por los organismos internacionales y las universidades locales (Pantaleón, 2004), proceso que denominamos como *profesionalización de los actores de las organizaciones de la sociedad civil*.

Los nuevos lineamientos de las políticas sociales apoyados por funcionarios nacionales, agencias de desarrollo y organismos multilaterales de crédito buscaron “transformar las formas de hacer política vigentes (...) por formas más dignas (...) en las que las prioridades estuvieran definidas por la comunidad organizada de vecinos” (Frederic, 2005:324,325). Este intento de moralización de la política o despolitización conllevó una redefinición de los *criterios de pertenencia* al campo político de los programas sociales destinados a las organizaciones de la sociedad civil, asociados con cierta formación en nuevas orientaciones pedagógicas y sociológicas (particularmente lo que se conoce como Enfoque de la Gerencia Social) que condicionaron el acceso a los recursos financieros estatales e internacionales disponibles para su funcionamiento (Frederic, 2005).

El problema de la ***división del trabajo político***, dentro del campo de las políticas sociales, nos llevó a indagar sobre la relación entre quiénes definen objetivos públicos, cómo lo hacen, para quiénes y los usos del poder que realizan. Las formas concretas y locales que adquiere la implementación de los programas y proyectos diseñados por las agencias de desarrollo, los bancos multilaterales y las agencias del Estado para los potenciales beneficiarios (la comunidad imaginada de referencia) dan cuenta de las desiguales luchas en torno a las cuotas y modalidades de participación posibles y a la distribución del poder.

Ahora bien, en este proceso resultó fundamental entender las implicancias que tuvo el hecho de que fueran las organizaciones de la sociedad civil (y no las agrupaciones de impronta más política) las que formaran la comunidad de referencia para los proyectos sociales y cómo se intervino sobre ellas. “Si, de un lado, la vecindad parece elogiar la democracia moderna al asignar derechos de ciudadanía a

todos los individuos que comparten la residencia de un territorio determinado, consagrando de este modo la igualdad jurídica, del otro, *la comunidad* que propone impone por nominación una igualdad sin un contenido histórico sustantivo”. De esta forma, introdujo un sentido de comunidad desligada de la historia de las relaciones que las poblaciones construyeron con el Estado que las regulaba, despolitizando el dominio político (Frederic, 2005:326).

Bibliografía

Álvarez, Sonia. *La invención del desarrollo social en la Argentina*. En Andrenacci, Luciano comp. Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Prometeo Libros Editorial, Buenos Aires. 2006.

Álvarez, Sonia. *La producción social de la pobreza*. En: Los discursos de la pobreza y el Desarrollo Humano. Álvarez, Sonia. Lumen Humanitas (en prensa). 2005.

Bourdieu, Pierre. *El campo político*. Grandes conferencias de Lyon. Universidad Lumière-Lyon. Febrero de 1999.

Bourdieu, Pierre. *Formas de acción política y modos de existencia de grupos*. *Comunicación a la Asociación Francesa de Ciencias Políticas*. Noviembre, 1973.

Bourdieu, Pierre. *Le capital social*. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, Année 1980, Volume 31, Numéro 1. Traducción propia. 1980.

Camou, Antonio. *Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la Universidad y algunas tesis para la discusión*. En: González Bombal, M. Inés (comp.). Fortaleciendo la relación estado-sociedad civil para el desarrollo local. Libros del Zorzal, CEDES, CENOC, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2004.

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica. *Las participaciones de la pobreza*. *Programas y proyectos sociales*. Paidós, Buenos Aires, 1998.

CENOC. *Informes de gestión 1996-1999, 2002, 2003-2007, 2006*.

CENOC. *Manual Metodológico para el Fortalecimiento Institucional de Redes Territoriales de Organizaciones de Base*. Banco Mundial - CNPS. Buenos Aires, septiembre, 2008.

De Marinis, Pablo. *16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es)*. En: Papeles del CEIC. N° 15, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Universidad del País Vasco, España, enero de 2005.

- Duschatzky, Silvia "Introducción". En: Duschatzky, S. (Comp.): Tutelados y Asistidos, Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Paidós, Bs. As. 2000.
- Escobar, Arturo. *Encountering development: the making and unmaking of the third World*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press. 1995.
- Ferguson, James. *The Anti-Politics Machine: Development, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*. Cambridge University Press. 1990.
- Fisher, William F. *Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices*. Annual Review of Anthropology, Vol. 26, pp. 439-464. 1997.
- Frederic, Sabina. *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Prometeo. 2004.
- Frederic, Sabina. *Región etnográfica y microanálisis. A propósito de la política como problema moral en una ciudad bonaerense*. En: S. Frederic y G. Soprano (comps.). *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*. Editorial de la Universidad de Quilmes. Buenos Aires, 2005.
- Geertz, Clifford. *Centros, reyes y carisma: una reflexión sobre el simbolismo del poder*. Conocimiento local, Ensayos sobre la interpretación de las culturas. Paidós, España. 1994.
- Grassi, Estela. *El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90*. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires. Mayo, 2002.
- Lemke, T., Krasmann, S., Bröckling, U. *Gouvernementalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologien. Eine Einleitung*, en Bröckling, Krasmann, Lemke (eds.), *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt/Main, Suhrkamp (7-40). 2000.
- León, Magdalena. *El empoderamiento de las mujeres: encuentro del primer y tercer mundos en los estudios de género*. La ventana, N° 13. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades / Universidad de Guadalajara, México, 2001.
- Lewis, David. *¿Descubrir, ampliar y profundizar?: una revisión de las contribuciones de la antropología a las investigaciones del tercer sector*. Economía, Sociedad y Territorio, vol. II, núm. 8, 791-815. 2000.

Rodríguez Kamaran, G., Trincherro, H., Woods, M. *La consulta del Banco Mundial a la sociedad civil en la Argentina*. Revista Realidad Económica, nro. 180, mayo/ junio, Buenos Aires, 2001.

Rose, Nikolas: *The death of the social? Re-figuring the territory of government*. En: *Economy and Society* 25 (3) (327-356), 1996.

Thompson, Andrés. *El Tercer sector y el desarrollo social*. En AA.VV. *Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativas de política social en los '90*. Unicef. Ciepp. Siglo XXI editores, Buenos Aires, 1990.