

# Rupturas y continuidades en el proceso de capacitación de las OSC argentinas: de la gerencia social a las redes territoriales

Laura Fiszman\*

## Resumen

El trabajo analiza un proyecto social gestionado por el CENOC, financiado por el Banco Mundial e implementado por una red de organizaciones sociales en la Argentina entre 2003 y 2008. El estudio de este caso nos permite abordar la complejidad en los cambios de gestión señalando continuidades, contradicciones y rupturas entre modelos de políticas sociales. El discurso y las prácticas de los actores involucrados en dicho proyecto son ejemplos paradigmáticos de los programas de capacitación para las organizaciones de la sociedad civil de los '90, al tiempo que intentan reinventarse en el marco de los lineamientos de la actual gestión de gobierno.

*Palabras clave:* Profesionalización; Políticas sociales; Organizaciones de la sociedad civil; Redes; Gerencia social; Participación

## Abstract

The paper analyzes a social project managed by the CENOC, funded by the World Bank and implemented by a network of social organizations in Argentina between 2003 and 2008. The case study allows us to address the complexity of management changes noting continuities, contradictions and ruptures between social policy models. The discourse and practices of the actors involved in this project are paradigmatic examples of training programs for civil society organizations of the '90s, while trying to reinvent itself under the guidelines of the current administration.

*Keywords:* Professionalization; Social policies; Civil society organizations; Networks; Social management; Participation

Antropóloga (UBA), Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO), Doctoranda en Ciencias Antropológicas (UBA), con sede en el IDICSO de la USAL. Becaria CONICET (2007-2012). Correo electrónico: laurafiszman@gmail.com

Artículo recibido: 13-03-12 Aceptado 15-04-12

MIRÍADA. Año 4 No. 8 (2012) p. 57-77

© Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO), ISSN: 1851-9431

## El nuevo modelo de políticas sociales

Buscando tomar distancia de los procesos de Reforma del Estado y las privatizaciones de servicios y empresas públicas iniciadas en los años '90, los discursos de los presidentes a partir de la crisis de 2001 enfatizaron el rol del Estado, el cual debía

orientarse centralmente a crecer y reinstalar la movilidad social ascendente que caracterizó a la Argentina. Educación y salud, políticas de primera calidad, protección y promoción social de los que más necesitan, deben ponerse al servicio del objetivo de expatriar el escarnio de la pobreza. (Néstor Kirchner, 01/03/2004).

A partir de la asunción de Néstor Kirchner, se produjeron revisiones de la política social implementada durante el gobierno de Duhalde con una amplia convocatoria a la incorporación de las organizaciones en la estructura estatal que dejaron de reconocerse como *piqueteras* para pasar a identificarse como *sociales*.

Estas transformaciones se produjeron en el marco de un incipiente crecimiento económico que desplazó el problema público –estructurado en torno al eje de la desocupación y las políticas sociales paliativas– hacia la cuestión de la integración al mercado de trabajo, la calidad del empleo y la promoción de la economía social como alternativa de producción. (Pérez & Natalucci, 2010, p.100)

Alicia Kirchner, Ministra de Desarrollo Social, señalaba que en 2002 existían 76 programas que favorecían el clientelismo institucional.

Los programas resultaban mercancía en términos de intereses y discrecionalidades del proyecto político. Por ejemplo, en la década del '90 prosperó el "onegeismo" y muchas de esas Organizaciones No Gubernamentales crecían alrededor del poder de turno. Se reproducía así la estructura de dominación. La participación ciudadana era de carácter apelativo, en función del programa según normas y manuales previamente diseñados. Esta meseta pretendía contener a los proveedores de los '90, desde un Estado insuficiente, de ruptura y de sospecha. (Kirchner A., 2007, p.242)

La política social fue considerada como un instrumento para trabajar por los *derechos sociales* y para que las personas accedan a una mejor calidad de vida, a través de la igualdad de oportunidades. Dentro de este modelo, la generación

y defensa del empleo fue asumida como una política prioritaria y como estrategia para combatir la pobreza (MDS, 2009). Las políticas neoliberales de los '90 fueron evaluadas como *mitigadoras*, es decir, compensatorias, cuyo objetivo fue disminuir los riesgos de una persona o familia, a través de programas focalizados, con elección de beneficiarios, padrones de pobres y naturalización de la pobreza, práctica política que discriminaba por su discrecionalidad.

Frente a este modelo, propuso una *política reparadora*, que sostenía que “donde hay una necesidad hay un derecho” e implicaba políticas sociales concretas de protección y reconstrucción; y una *política constructora* de inclusión social. En ese contexto, el Estado tiene un rol activo, promotor, presente y protector, con inversión social.

En este marco general se analiza un proyecto gestionado por el CENOC, financiado por el Banco Mundial e implementado por una red de organizaciones sociales en todo el territorio argentino (2003-2008). El mismo resulta un caso muy peculiar porque exhibe los discursos y las prácticas paradigmáticos de las políticas sociales destinadas a la sociedad civil durante los años '90 coexistiendo con otros proyectos, programas y políticas sociales caracterizadas por lineamientos y prácticas que implican una renovación profunda del modelo.

## La profesionalización de la sociedad civil

La *profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)* es un proceso que remite al proyecto de funcionarios nacionales, agencias de desarrollo y organismos multilaterales de crédito que buscaron durante los '90: ...transformar las formas de hacer política vigentes (...) por formas más dignas (...) en las que las prioridades estuvieran definidas por la comunidad organizada de vecinos”. Este fenómeno dependió de la capacidad de las agencias del Estado para traducir en políticas públicas los lineamientos de origen trasnacional como la descentralización y la focalización a escenarios particulares (Frederic, 2005, pp.324,325)<sup>1</sup>.

El discurso de las *nuevas políticas sociales* neoliberales destinado a los más pobres se centró en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil a través de su participación, ocultando el proceso de retiro del Estado de la cuestión social. La desocialización implicó un debilitamiento de las instituciones públicas especializadas encargadas de resolver los riesgos sociales, un retorno a las formas de sociabilidad primaria como las redes de solidaridad y un traslado de las responsabilidades públicas en la provisión de servicios.

La informalización del riesgo social a través del debilitamiento de las instituciones formales del Estado de Bienestar entrañó una resolución del riesgo de las poblaciones excluidas de la dinámica del mercado de trabajo y de bienes, propia de las formas presociales de organización de la sociedad, basadas en las solidaridades primarias. La justificación de esta estrategia se halló en la supuesta falla de las instituciones que aplicaban políticas universales y de seguro alegando su burocratización y una escasa eficiencia y sectorialidad, entre otras razones. El paso del Estado de Bienestar a un *Estado mixto* con asignación de funciones específicas a los sectores público, privado, no gubernamental e informal conllevó, entonces, la reducción de las formas institucionalizadas públicas, que requirieron una mayor *profesionalización* para la focalización y la centralización en el diseño, el financiamiento, el control, la evaluación y el monitoreo de las políticas sociales (Álvarez, 1998).

En este marco, se colocó a la *solidaridad social* como resultado del achicamiento del Estado, vital para las poblaciones víctimas de los efectos *no deseados* del ajuste. El concepto de equidad se transformó, abandonando en la práctica (aunque no en el discurso) la concepción de justicia social basada en la redistribución de los ingresos para quedar limitada a la intención de un mejoramiento de la distribución de las oportunidades (BID-PNUD, 1993; Álvarez, 1998).

La Reforma Social, basada en el supuesto de una mayor eficacia del gasto público, trasladó parte de las responsabilidades de la administración de los recursos públicos y del control de gestión a las organizaciones de la sociedad civil, quienes debieron ser fortalecidas tanto en este rol como en su capacidad para desarrollar el *potencial solidario* de los individuos (SDS, 1995).

Las relaciones del gobierno nacional con la sociedad civil se institucionalizaron a través de la creación de diversas secretarías, ministerios, y programas a cargo de la implementación de préstamos sociales y compensatorios de los bancos multilaterales de desarrollo, como es el caso del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC)<sup>2</sup>.

El CENOC se creó en 1995 como una *estructura organizativa* (conjunto de personas y recursos financieros)<sup>3</sup> dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social<sup>4</sup> “al servicio de la Comunidad, como herramienta de participación, protagonismo y actualización de los modelos de elaboración y ejecución de las políticas sociales” (CENOC, 1997, p.13), cuya misión institucional busca “promover la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la gestión de políticas públicas generando espacios institucionales de articulación para el establecimiento de procesos de desarrollo sustentable” (CENOC, 2007).

El CENOC se presenta como el primer *organismo* nacional que articuló específicamente un trabajo sistemático con las organizaciones de la sociedad civil, promoviendo su visibilidad y su rol como interlocutor para la formulación y elaboración de las políticas públicas (CENOC, 2002). Sus acciones se dividen en tres áreas de trabajo: *fortalecimiento institucional, información y registro, y mediación en la gestión social* (CENOC, 2003-2007).

El CENOC tiene una larga historia en su rol de capacitador de las OSC a través del cual contribuyó al proceso de profesionalización del desarrollo social característico de las *nuevas* políticas sociales, arraigando así prácticas y conocimientos en gerencia social requeridos por las agencias financiadoras. En el Informe de Gestión 1996-1999 explican esta función como resultado del rol asignado a las OSC por el Estado en los '80 y por los organismos internacionales en los '90, quienes promovieron su incorporación en el desarrollo y la ejecución de programas sociales gubernamentales “lo cual exigía, como mínimo, elevar los niveles de profesionalización y formalización para la mayor parte de las organizaciones” (CENOC, 1996-1999).

En dicho período, se destacó el Programa de Capacitación a Distancia en Gestión de Organizaciones Comunitarias (PCAD) implementado por el CENOC entre 1996 y 1999, formado por una serie de materiales y cursos basados en el enfoque de la *gerencia social*<sup>5</sup>, apoyado con una inversión de U\$S 2.950.000.

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 nuevo modelo de gestión de las políticas sociales, fortaleciendo los espacios multiactorales como los Consejos Consultivos Locales, bajo la premisa de *desarrollar capacidades* en las OSC para influir en políticas públicas y para el control del gasto público (ALOP, 2000; Bertolotto, 2004). Dentro del Área de Fortalecimiento Institucional, se apoyó técnica y financieramente a partir del 2005 la consolidación de redes *temáticas y territoriales* (CENOC, 2003-2007).

Dentro de estas acciones, estudiamos el caso del proyecto *Escuchando a los pobres para mejorar el impacto de las Políticas Sociales*, financiado a través de una donación del Banco Mundial, cuyos objetivos fueron fortalecer la capacidad gubernamental para comprometerse con las organizaciones populares a nivel local y la capacidad de estas últimas para articular sus esfuerzos y demandas a los gobiernos a través de redes.

En relación a este Proyecto, nos interesó analizar uno de los ejes que el CENOC comenzó a trabajar junto con el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) -organismo rector de la capacitación de funcionarios

del Estado- y que fue el dictado de cursos sobre *Herramientas metodológicas para la evaluación de organizaciones de la sociedad civil*, destinado a los equipos técnicos gubernamentales. El objetivo de esta capacitación fue transferir metodologías para evaluar, a través de criterios de elegibilidad, *las capacidades, habilidades y formas de intervención* de las organizaciones que, frente a su creciente participación en diferentes niveles de las políticas públicas, era necesario categorizar para determinar aquellas que podían ser contraparte no-gubernamental.

En dicho curso, a diferencia de los ejes de las anteriores capacitaciones enmarcadas en los lineamientos de la gerencia social, vemos un cambio en el discurso del CENOC, ya que:

...el aspecto a considerar no es la capacidad técnica entendida como profesionalidad temática y corrección administrativa que tiene una OSC cualquiera para llevar adelante una intervención (...) [sino] *la capacidad institucional* (...) para constituirse en aliado estratégico de una intervención pública de variado tipo. (CENOC, 2008<sup>a</sup>, p.11)

Las OSC son entendidas, en este documento, como canales de demandas y recursos entre los centros de poder y la base social; y como generadoras de identidad y renovadoras del lazo social, mediante el establecimiento de nuevas formas de relaciones sociales (Jelín, 1996). Estos dos aspectos plantean cómo definir criterios de elegibilidad que permitan medir la calidad organizativa en cuanto a la posibilidad de construir *relaciones de reciprocidad*, es decir, en tanto portadores de intereses, generadores de identidad o aliados estratégicos y no simplemente como beneficiarios, proveedores de servicios, administradores de fondos o consultores. Este enfoque supondría considerar a las organizaciones como *actores sociales*, intentando diferenciarse de los modelos gerenciales de los programas focalizados de corto plazo, que establecieron una concepción instrumental de la participación pública y una dimensión funcional de la acción colectiva. En ese marco, el nexo se redujo a la presentación y ejecución de un proyecto bien formulado: “la dimensión “técnica” por encima de la “orientación política” (entendida como atribución de sentido y no como “correlato partidario”) supuso un ámbito “neutral” para el establecimiento de vínculos entre actores diversos” (CENOC, 2008a, p.9).

Esta mirada supuso la reducción de los procesos de organización y promoción social a la presentación y formulación de proyectos por parte de los beneficiarios, privilegiando resultados frente a procesos, la equivalencia entre un buen proyecto y una buena organización, y la asimilación entre profesio-

nalización y éxito en la intervención. Esta perspectiva programática permitió distinguir dos categorías para evaluar a las OSC: por un lado, los proyectos de los beneficiarios, y por otro, la trayectoria y *la profesionalización de los equipos de trabajo* de las organizaciones que ejecutaban los programas, medibles a partir de la enumeración de instrumentos legales y técnicos que demostraran el desarrollo institucional (memorias, CV, balances, estatutos y actas).

Según el CENOC, estos instrumentos ya no eran suficientes para reflejar las modalidades de intervención por las que las OSC serían elegibles en su dimensión de *actor social*, por lo cual proponían una compleja matriz de criterios elaborada en base a la revisión de documentos de organismos y programas sociales y de las *Recomendaciones de la Comisión Mixta para el análisis y el establecimiento de los Criterios de Elegibilidad* convocada por el CENOC (1997). Los criterios o las variables a tener en cuenta eran cinco, que se subdividían en dimensiones y categorías, medibles a través de determinados indicadores cuantitativos, pero mayoritariamente cualitativos. La matriz se completaba con fuentes y técnicas de recolección de la información así como sugerencias metodológicas: pertinencia de la organización en relación con el objeto social del convenio; gestión organizacional; reconocimiento social; factibilidad de la organización en relación con el programa; dependencia con los centros de poder.

Las organizaciones sociales que aspiraban a ser co-gestoras de los programas y proyectos sociales debían completar los formularios hechos en base a dicha matriz. A partir de las entrevistas realizadas a diversos técnicos encargados de esta tarea, podemos afirmar que las organizaciones se han vuelto expertas a la hora de cumplir con los requisitos esperados. Sabiendo de estas estrategias, la matriz prevé una serie de sugerencias metodológicas tales como no entrevistarse con un solo miembro de la OSC (técnicos, voluntarios y directivos), realizar visitas a las instituciones, entrevistas con beneficiarios, referentes locales, responsables de programas y miembros de la comunidad, y hacer observación participante. Estas fuentes de información permitirían co-tejar lo expuesto en documentos escritos como memorias, balances, folletos de difusión institucional, sitio *web*, curriculum institucional, manuales operativos, registros de asambleas o informes finales de proyectos implementados. Sin embargo, cabe señalar que los técnicos de las OSC han aprendido a modificar rápidamente la historia de su institución, sus modalidades de intervención o sus destinatarios, entre otros, según las circunstancias y los solicitantes de dicha información.

Las OSC que han comprendido y aceptado las reglas del campo de las políticas sociales, utilizan las distintas formas de capital para apoderarse de una parte de los recursos financieros y políticos del Estado que, a su vez, le permitan ejercer un poder sobre las demás organizaciones a quienes intentan representar bajo el formato de redes o espacios multiactorales. Las organizaciones buscan exhibirse frente a los agentes de los programas sociales como *distintos* en relación a sus rivales para intentar reducir la competencia y lograr el monopolio sobre el campo (Bourdieu & Wacquant, 2008). La estrategia por la visibilidad y una cuota del poder se basa en el manejo adecuado del nuevo vocabulario de las políticas sociales para describir sus acciones y su manera de trabajar (participación, innovación, empoderamiento, comunidad, eficiencia, incidencia, redes), creado por los organismos de financiamiento internacional y reproducido por las agencias locales del gobierno.

Como señala Rabotnikof, el proceso de *oenegización* de las organizaciones sociopolíticas conllevó la imposición de agendas externas y la dependencia de financiamientos internacionales que obligó a una transformación sustantiva en la dinámica de los antiguos grupos de base, que no se tradujo necesariamente en un aumento y profundización de las demandas de las poblaciones que le dieron origen. En cuanto a las ONG de Promoción y Desarrollo que apoyan a grupos de base y sectores pobres, se pasó del trabajo *con* los pobres como activistas no profesionales comprometidos socialmente (en '70 y '80) a la profesionalización y el trabajo *para* los pobres, en un rol de intermediarios y consultores (a partir de los '90). Este cambio es interpretado por los propios actores como una superación del basismo y un fortalecimiento de la capacidad para resolver problemas, pero otros consideran que estas prácticas potencialmente pueden transformarse en nuevas formas de corporativismo, actuando como un mero reemplazo precario de la actividad estatal en el suministro de los servicios sociales (Rabotnikof, 2001).

Por su parte, los técnicos de los programas sociales como el CENOC, más allá de las intenciones declaradas, no cuentan con los recursos técnicos y/o las decisiones políticas para llevar adelante el tipo de diagnóstico antes descrito. Por el contrario, analizando los criterios de elegibilidad recomendados por el CENOC y los formularios para las ONG de Promoción y Desarrollo que deseaban ser co-gestoras del proyecto *Escuchando a los pobres para mejorar el impacto de las Políticas Sociales* podemos hacer una serie de observaciones.

En primer lugar, la capacidad y experiencia en la formulación de proyectos sociales, en el manejo de formatos y de metodologías científicamente esta-

blecidos definen un piso de desarrollo organizacional que limita la participación de las OSC en ciertos programas sociales. Frente a esta restricción, las OSC buscan asociarse bajo diversas figuras (como las redes), dispositivos con los cuales se corre el riesgo de que las organizaciones “madre” que nuclean o promueven el proceso seleccionen discrecionalmente a las otras organizaciones de base participantes, ejerciendo alguna suerte de clientelismo social (Cravino & Lafleur, 2002).

En segundo lugar, dado que tanto a nivel nacional como internacional son diferentes las instituciones públicas y privadas que financian, planifican y/o ejecutan programas de acción social, se detecta un desfase entre los objetivos de los proyectos que son explícitamente adaptados a los del los organismos financiador y los objetivos originales de la institución que ejecutará el programa. Por ello, los objetivos no siempre resultan coherentes o factibles de ser realizados en el tiempo programado para el proyecto y con los fondos requeridos (Forni, 2004).

Una de las técnicas del CENOC comentaba:

A nosotros nos rebotaron un proyecto. Volvimos a arreglarlo para que el Banco [Mundial] nos diga que sí. Entonces teníamos la mediación de las ONGs y la orientación a los líderes de la redes. Íbamos a trabajar con 40 redes, 40 personas: así nos dijeron que sí. Pero como teníamos como primera actividad un ámbito de consulta, aprovechamos para rediseñar la orientación de la intervención del proyecto. Igual desde la formalidad mucho no se pudo... Tenía que convocar 8 ONG “representativas”... Ellos nos creyeron... y en eso lo defiendo (...) Yo sabía que el universo es muy acotado, que íbamos a tener muy pocas ONG de Apoyo que pudieran llevar adelante esto. Nos llamaban, no aplicaban ni ahí... La fantasía de “la red” en la Argentina...

En tercer lugar, abundan los diagnósticos descriptivos, que fundamentalmente recogen indicadores sociales, donde sólo se precisan la localización geográfica del proyecto, datos cuantitativos poblacionales y generalidades sobre la situación económico-social de los afectados. En el caso del proyecto bajo análisis, se suma una serie de narraciones de los técnicos de la ONG de Apoyo sobre las acciones realizadas por las redes que representaban así como algunos objetivos que se proponían alcanzar, documentos enviados por correo al CENOC y que nunca son contrastados con entrevistas u otros recursos (recomendaciones metodológicas señaladas anteriormente). Lograr un diagnóstico operativo, entendido como “la información que permita perfilar

o caracterizar en términos de su ubicación social y cultural a los beneficiarios o sujetos del programa, determinar con claridad el problema a superar y las causas que lo han originado o que lo mantienen en la situación en que se encuentra; interpretar en qué forma el problema es percibido y evaluado por los propios sujetos y finalmente el contexto global en el que se inscriben éstos y los problemas que los afectan” no logra ser más que una recomendación (Forni, 2004).

## Un proyecto del Banco Mundial para la Argentina

En el año 2003 el CENOC solicitó al 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 2005.

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, 2006a)<sup>6</sup>. El documento afirmaba que era a través de la capacitación que se podía asegurar a los 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 era 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.

Cabe aclarar que a partir de los '90 el Banco Mundial complementó sus estudios estadísticos para abordar la pobreza en tanto fenómeno multidimensional<sup>7</sup>, con una metodología denominada *Evaluación de la pobreza con la participación de los afectados* -EPPA- (*participatory poverty assessments*). Este enfoque se presentó como una suerte de proceso participativo de investigación, que procuraba entender la pobreza desde el punto de vista de los afectados que eran invitados a planificar las medidas de seguimiento. También incluiría a los responsables de tomar decisiones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad civil, aumentando la capacidad y el compromiso lo-

cales (Narayan, 2000).

Este tipo de evaluación intentaba entender la pobreza en su contexto social, institucional y político local, lo cual llevaba a analizar la eficacia, la calidad y la accesibilidad de las instituciones (organismos públicos, instituciones jurídicas y financieras, ONG, asociaciones comunitarias) en su rol de atención o represión de las necesidades, inquietudes y voces de los pobres. Las conclusiones que arrojaron estas evaluaciones fueron que la pobreza tenía varias dimensiones; el Estado había sido *ineficaz* para llegar a los pobres; la función que cumplían las ONG en la vida de los pobres era *limitada*, por lo cual dependían de sus propias redes informales; y los pobres creían que los lazos de solidaridad y confianza se estaban rompiendo (Narayan, 2000).

A pesar de que estas dos últimas conclusiones ponían en cuestión una de las más importantes estrategias de las políticas de alivio a la pobreza del Banco Mundial (la importancia de las ONG), no se registraron cambios en los lineamientos (Álvarez Leguizamón, 2008)<sup>8</sup>.

El proyecto preveía una instancia consultiva entre la aprobación por parte del Banco Mundial y la implementación efectiva, orientada a revisar la estrategia de la intervención, durante el segundo semestre de 2004. El CENOC convocó entonces a ONG de apoyo técnico (ONGAT), redes, funcionarios públicos y especialistas para consensuar modificaciones en el proyecto.

La consulta derivó en el supuesto abandono de la centralidad del uso de los módulos del PCAD y del PAD que el CENOC había diseñado y promovido durante los '90 y reeditado en 2007. La nueva modalidad de trabajo apuntaría a una *construcción colectiva del conocimiento* en el que el CENOC acompañaría la recuperación de las prácticas implementadas por las ONG de Apoyo Técnico que promovían redes territoriales (CENOC, 2008d).

Para ello, el CENOC abrió un llamado a concurso en febrero de 2006 para las ONGAT argentinas<sup>9</sup> que estuvieran interesadas en presentar una propuesta técnica y económica para sus servicios de consultoría con el objetivo de participar en la sistematización y puesta en práctica de una metodología de fortalecimiento de redes.

El concurso permitió seleccionar en abril de 2006, de las dieciséis candidaturas, seis ONGAT en una primera instancia y luego incorporar dos más<sup>10</sup>, 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. Cabe señalar que algunas de estas ONGAT habían funcionado como sedes locales del PCAD en los '90.

Los criterios de evaluación de las ONG Consultoras se basaron en una matriz similar a la analizada anteriormente.

Para realizar estos objetivos, el Banco Mundial transfería fondos por un total de U\$S 339.000, que se distribuirían en las siguientes categorías: consultores (62%), capacitación y talleres (35%) y equipamiento y suministros (3%) (CENOC, 2006b). Del monto total, las seis consultoras financiadas por esta donación implicaban un presupuesto en honorarios de \$289.000 (ó unos U\$S 96.500 según la cotización de la época), es decir, un 28,5%. Las dos consultoras restantes fueron financiadas por parte del Tesoro Nacional, las cuales habían solicitado \$118.000 (U\$S 39.000 aproximadamente) por sus servicios, según consta en el Acta de Evaluación de las Ofertas del CENOC.

La primera actividad fue una Jornada de *Intercambio en metodología de intervención y fortalecimiento de redes territoriales*, realizada en junio de 2006 en la ciudad de Buenos Aires, en la que participaron dos técnicos de cada ONGAT del país, con las que se intentó esbozar una grilla de semejanzas y diferencias metodológicas (aspectos organizacionales como identidad y modelo de gestión; e instrumentos como comunicación y participación) como insumo para la (re)elaboración de un *Manual Metodológico para el Fortalecimiento de Redes Territoriales* (julio de 2006).

Estos cuatro elementos justificaron que en septiembre de 2006 se realizara una nueva jornada con los equipos técnicos en la cual se presentó la versión preliminar del Manual y se propuso construir una *línea de base* para hacer un seguimiento de las redes. Cada uno de los cuatro aspectos se constituyó en una *variable* y las ONGAT debían proponer al menos tres *indicadores* para cada una de ellas de forma tal que pudiesen medirse en el momento del inicio del proyecto (en base a los diagnósticos<sup>11</sup> de junio de 2006), en una etapa intermedia (mayo de 2007) y al final del proceso de fortalecimiento (diciembre de 2007)<sup>12</sup>. Los resultados de la línea de base no pudieron ser sistematizados, por lo cual se los reemplazó por una selección de los testimonios de los participantes del *Seminario de cierre y evaluación* (capítulo 7 del Manual) (CENOC, 2008 b y c).

A partir de esa fecha hasta el final del año 2006, la mayor parte de las ONGAT desarrolló los talleres de capacitación, dependiendo en gran medida de los desembolsos del proyecto, los cuales sufrieron crónicos retrasos. Esta situación fue manejada de acuerdo al funcionamiento administrativo particular del cada ONGAT: algunas realizaron los talleres financiándolos con fondos propios a la espera del futuro reintegro, mientras que en otras

organizaciones el ritmo de trabajo dependió directamente de la disponibilidad efectiva de los desembolsos.

Un hecho significativo fue que el contenido de los talleres, propuesto por las propias ONGAT y las organizaciones de base de las redes, reprodujo la línea de las temáticas propuestas por el CENOC durante los '90: estrategias de negociación; planificación operativa; comunicación; gestión económica; liderazgo y dirección; procuración de fondos; desarrollo y cambio organizacional; planificación estratégica; y gestión financiera. Algunas ONGAT agregaron temáticas en auge como la *incidencia* en políticas públicas y las *redes* así como cuestiones específicas inherentes a su experiencia y especialización (enfoque de género, infancia, medioambiente, juventud, entre otras). Se destaca al caso de una de ellas, que estuvo a cargo de la elaboración de uno de los módulos del PCAD años atrás, que orientó los talleres a la formación política<sup>13</sup>.

En octubre de 2006, el CENOC se comunicó con las ONGAT para comenzar a coordinar tres *Intercambios inter-regionales*, planificados para el final del año, en cada uno de los cuales se reunirían dos de las consultoras responsables de la puesta en práctica de la metodología y algunos representantes de las redes para intercambiar las experiencias. Una vez más, diversos obstáculos administrativos llevaron a que estos encuentros se realizaran a partir de mediados de 2007, y dado el monto destinado para los gastos<sup>14</sup> de estos encuentros, pocas personas pudieron participar.

Durante el 2007, se concluyó con el dictado de los talleres pendientes, se realizaron los mencionados intercambios entre las regiones y un grupo de nuevos consultores contratados por el CENOC realizó el monitoreo del proyecto a través de visitas en terreno a las redes durante el último semestre. Dado que en la mayoría de los casos los talleres habían concluido para esa fecha, constituyéndose en una instancia de encuentro especialmente planificada para y por las redes, los consultores debieron presenciar reuniones especialmente convocadas o conocer algunas actividades por fuera del proyecto, “monitoreando” lo hecho a partir del relato de las organizaciones presentes.

En mayo de 2008, el CENOC volvió a contactarse con las ONGAT para comunicar que se realizaría un *Encuentro Nacional de Redes “Tejiendo acciones, Construyendo identidades”* en la sede de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Ciudad de Buenos Aires. Previamente, la consultora Asociación Civil “Educación para Todos”, encargada de la organización del evento, envió un documento a las ONGAT para que lo remitiesen a su vez a las redes,

con el objetivo que preparasen una sistematización de experiencias para exponer en el encuentro.

Debe tenerse en cuenta que para ese momento habían pasado cerca de dos años desde el comienzo de los talleres de capacitación y muchas de las organizaciones ya no formaban parte de las redes. Cada ONGAT estuvo abocada a resolver quiénes serían las personas más pertinentes representantes de las redes que podían viajar a Buenos Aires y que aún se encontrasen vinculadas, de forma tal que pudiesen dar cuenta de algunas de las actividades desarrolladas. La realidad demostró que ninguna de ellas consiguió preparar el material solicitado, con lo cual el *Encuentro* consistió en la conformación de pequeños grupos, coordinados por integrantes de la consultora, donde se presentaron y discutieron algunos de los problemas que surgieron a lo largo del trabajo realizado en los procesos de implementación metodológica, en base a las cuatro variables mencionadas anteriormente: identidad, comunicación, participación y modelo operativo. El propósito fue focalizar nodos y mapas de problemas y evaluar estrategias de resolución que cada organización encontró.

Finalmente, en el año 2009 el CENOC hizo circular vía correo electrónico dos Manuales que compilaron la experiencia: *Manual Metodológico para el Fortalecimiento Institucional de Redes Territoriales de Organizaciones de Base. Volumen I - Reflexiones sobre la práctica. Volumen II - Buenas prácticas para el trabajo en Red*. Proyecto “Escuchando a los pobres para mejorar el impacto en las Políticas Sociales”. Banco Mundial - Consejo Nacional de Políticas Sociales/ Presidencia de la Nación. Buenos Aires, septiembre, 2008.

## Conclusiones

La Ministra de Desarrollo Social exponía en 2007 que “la articulación del Estado y las organizaciones de la comunidad lleva a la co-construcción de las políticas sociales con el propósito de pasar de la marginación al derecho, incorporando a los excluidos y respetando la diversidad”, siendo las principales líneas de trabajo el *Programa Promotores Territoriales para el cambio social y Juventud para el cambio social*” (Kirchner, 2007, p.272).

Los lineamientos de la actual gestión de gobierno están expuestos en los trabajos “La bisagra. Políticas Sociales en acción” (Kirchner A., 2007) y “Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular” (Kirchner A., 2010). Resulta entonces significativo que el CENOC, referente nacio-

nal en la articulación con las OSC desde 1995, no fuese nombrado en la exhaustiva revisión del Ministerio de Desarrollo Social. Esto demuestra que los cambios de gestión y de modelos de intervención son procesos complejos, en los que conviven distintas prácticas y discursos encarnados en actores y programas, que tejen alianzas y disputan el poder, y que ponen en evidencia continuidades, contradicciones y rupturas en los modelos de las políticas sociales.

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 sus relaciones formales e informales con las agencias gubernamentales, los movimientos sociales y las agencias internacionales de desarrollo, entre otros.

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).

Las OSC se convirtieron en las niñas mimadas de las agencias oficiales de desarrollo consideradas durante los '90 como la nueva panacea para reparar los daños causados por los procesos de desarrollo (Edwards & Hulme, 1996). 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.

Los lineamientos de las políticas sociales de los '90, 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, pp.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).

La división del trabajo político dentro del campo de las políticas sociales, nos permite 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 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.

## Referencias

- ALOP (2000). *Relatoría Final de la Consulta Nacional de Fortalecimiento Institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Argentina*. Buenos Aires.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (1998). *Solidaridad privada e indiferencia pública, la nueva cara de la política social para los excluidos*. Trabajo presentado en las Terceras jornadas internacionales “Estado y sociedad, la reconstrucción de la esfera pública”. UBA/CEA.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (2008). Representaciones predominantes de la pobreza en los 90’, de cómo hacer más “humano” el desarrollo, el descubrimiento de las “capacidades” de los pobres. En Álvarez Leguizamón, Sonia. *Pobreza y Desarrollo en América Latina* (Cap. 5, pp. 145-176). Salta: Editorial Universidad Nacional de Salta.
- Bertolotto, María Isabel (2004). Presentación. En: María Isabel Bertolotto y Adriana Clemente (ed). *Espacios multiactorales y políticas públicas: de la experiencia a la conceptualización*. (pp. 7-10). Buenos Aires. CENOC, CNCPS, IIED
- BID-PNUD (1993). *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Trabajos del Foro sobre Reforma Social y Pobreza. Washington (D.C.)
- Bourdieu, Pierre & Wacquant, Loïc (2008). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- Casaburi, Gabriel; Riggiozzi, M. Pía & Tuozzo, M. Fernanda (2000). El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil: Luces y sombras de una nueva relación. En Tussie, Diana (comp.) *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*. Pp. 213-230 Buenos Aires: Temas Grupo Editorial y FLACSO/ Argentina.
- CENOC (1996-1999). *Informe de gestión*. Recuperado el 06-07-2007 el del sitio web del CENOC: <http://www.cenoc.gov.ar/>
- CENOC (1997). *Hacia la constitución del tercer sector en la Argentina: las actividades de las organizaciones de la comunidad inscriptas en el CENOC 1996*. Buenos Aires: CENOC. SDS.
- CENOC (2002). *Informe de gestión*. Recuperado el 06-07-2007 del sitio web del CENOC: <http://www.cenoc.gov.ar/>
- CENOC (2003-2007). *Informe de gestión*. Recuperado el 06-07-2007 del sitio web del CENOC: <http://www.cenoc.gov.ar/>

- CENOC (2006a). *Escuchando a los pobres para mejorar el impacto de las Políticas Sociales*. Documentos: Anexos I, II, III y V; llamado a concurso; actas de apertura, actas de evaluación, adjudicación, decreto 301/2005, instructivos para la presentación de proyectos, Buenos Aires.
- CENOC (2006b). *Manual de procedimientos administrativos y financieros*. Escuchando a los pobres para mejorar el impacto de las Políticas Sociales. Buenos Aires: CNCPS. CENOC.
- CENOC (2007). *Documento de Trabajo para la elaboración de un Manual Metodológico para el Fortalecimiento de Redes Territoriales*. Versión preliminar. Buenos Aires.
- CENOC (2008a). *Herramientas metodológicas para la evaluación de organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación - Proyecto de Modernización del Estado - PROCAE-INAP.
- CENOC (2008b). *Manual Metodológico para el Fortalecimiento Institucional de Redes Territoriales de Organizaciones de Base. Volumen I - Reflexiones sobre la práctica*. Proyecto "Escuchando a los pobres para mejorar el impacto en las Políticas Sociales". Banco Mundial - Consejo Nacional de Políticas Sociales/ Presidencia de la Nación. Buenos Aires.
- CENOC (2008c). *Manual Metodológico para el Fortalecimiento Institucional de Redes Territoriales de Organizaciones de Base. Volumen II - Buenas prácticas para el trabajo en Red*. Proyecto "Escuchando a los pobres para mejorar el impacto en las Políticas Sociales". Banco Mundial - Consejo Nacional de Políticas Sociales/ Presidencia de la Nación. Buenos Aires.
- CENOC (2008d). *Informe final a julio 2008. IDF Grant N° 054429-AR "Argentina: Escuchando a los pobres para mejorar el impacto de las políticas sociales"*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires: CENOC.
- Cravino, María Cristina & Lafleur, Alejandro (2002). *Criterios de elegibilidad de las OSC para el acceso a subsidios otorgados por programas sociales de la esfera pública y privada*. Buenos Aires: Convenio Facultad de Ciencias Económicas/UBA y Secretaría de la Tercera Edad del Ministerio de Desarrollo Social.
- De Piero, Sergio (2004). *Las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina*. Área Estado y Políticas Públicas. FLACSO, Buenos Aires.
- Edwards, M. & Hulme, D. (eds.) (1996). *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. West Hartford, CT: Kumarian.
- Fisher, William F. (1997). *Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO*

- Practices. *Annual Review of Anthropology*, 26, 439-464.
- Fizman, Laura (2010). *Profesionales versus profanos. Institucionalización y profesionalización de las políticas de desarrollo social destinadas a la sociedad civil argentina*. Alemania: Editorial Académica Española, LAP LAMBERT Academic Publishing.
- Forni, Floreal (2004). *Formulación y evaluación de proyectos de acción social*. Documento de Trabajo N° 21. IDICSO/USAL. Buenos Aires (Publicado originalmente por editorial Humanitas en 1988).
- Frederic, Sabina & Soprano, Germán (2005). Introducción. En: S. Frederic y G. Soprano (comps.). *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*. (pp.11-66). Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Quilmes
- Jelín, Elizabeth (1996) ¿Ciudadanía Emergente o Exclusión? Movimientos Sociales y ONG en los años noventa. *Revista Sociedad* 8, 57-81.
- Kirchner, Alicia (2007). *La bisagra. Políticas sociales en acción*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Kirchner, Alicia. (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario*. Tomo 1: un modelo nacional y popular. MDS. Buenos Aires.
- Kirchner, Nestor (2004). Mensaje del presidente Néstor Kirchner a la honorable asamblea legislativa. Disponible en: [http://www.presidencia.gov.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24031&catid=28:discursos-ant](http://www.presidencia.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=24031&catid=28:discursos-ant)
- Ministerio de Desarrollo Social (2009). *Rendimos Cuentas. Diciembre 2007-Mayo 2009*. Buenos Aires: MDS.
- Narayan, Deepa (2000). *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Madrid: Banco Mundial. Ediciones Mundi-Prensa.
- Pérez, Germán & Natalucci, Ana (2010). La matriz movimientista de acción colectiva en Argentina. *América Latina Hoy*, 54, 97-112.
- Rabotnikof, Nora (2001). La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo. *Nueva Sociedad*, 171, 101-119.
- Salas, Eduardo (2001). "Los casos del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, y del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en Argentina". En: *La modernización de la Administración Pública en América Latina y el Caribe. Casos empíricos*. Recuperado de la página web del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): <http://www.clad.org/portal/documentos/otros-documentos/los-casos-del-ministerio-de-desarrollo-social-y-medio-ambiente-y-del-ministerio-de-economia-y-obras-y-servicios-publicos-en-argentina>
- Secretaría de Desarrollo Social (SDS) (1995). *Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados*. Presidencia de la Nación. Argentina. 1995.

## Notas

1 Para más detalles del proceso del Desarrollo, la profesionalización y la institucionalización de las políticas sociales, ver el capítulo I y II en Fiszman (2010).

2 La categoría de organizaciones de la comunidad refiere “a las visiones del comunitarismo, corriente de fuerte tradición en Europa y en América Latina, durante buena parte del siglo XX, y que generó importantes desarrollo teóricos en ciencia política” (De Piero, 2004, p.20).

3 Los documentos elaborados por el CENOC lo presentan como un organismo, pero se trata más bien de una estructura organizativa dependiente del Secretario, concebida como un centro de gestión para el desarrollo de políticas sociales participativas descentralizadas. “De allí que no constituyera un programa (estrictamente hablando), ni una Dirección sino una herramienta de personas y recursos financieros para fortalecer la implementación de políticas sociales más descentralizadas y participativas” (Salas, 2001).

4 En 2002 el CENOC pasó a la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, un organismo interministerial de la Presidencia de la Nación creado en ese mismo año con la finalidad de lograr una “correcta y eficaz administración de los recursos del Estado destinados a la política social”, y está conformado por: el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), el SIEMPRO, el CENOC, el Consejo Nacional de la Mujer (CNM) y la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CO-NADIS).

5 Para más detalles ver el capítulo V en Fiszman (2010) op.cit.

6 Las cursivas son nuestras.

7 La definición de la pobreza para el Banco Mundial consta de diversas dimensiones: 1) el hambre y la falta de alimentos, 2) aspectos psicológicos como la impotencia, la falta de voz, la dependencia, la vergüenza y la humillación, 3) la falta de acceso a infraestructura básica, 4) la falta de educación, 5) el mal estado de salud y la enfermedad, 5) la administración de los activos -físicos, humanos, sociales y ambientales- como manera de hacer frente a la vulnerabilidad (Narayan, 2000).

8 Como ejemplo, se puede mencionar el rol del Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre el Banco Mundial (GTONG) en los foros de consulta de la Estrategia de Asistencia al País, reducido a un debate *ex post* sobre la base de un documento resumido por el mismo Banco previamente aprobado por su Directorio Ejecutivo, evento que “apuntó más a contentar a actores en el entorno de Washington que a los sectores sociales efectivamente

afectados” (Casaburi, Riggirozzi & Tuozzo, 2000).

9 Se contrataron ocho ONG del NOA, NEA, Nuevo Cuyo, Centro, Patagonia y Buenos Aires.

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

11 Dado que las cuatro variables se definieron luego de la elaboración de los diagnósticos, los técnicos debieron esbozar de acuerdo a sus criterios personales los valores que cada indicador tenía a comienzos de 2006.

12 Estas dos fechas fueron pautadas por el CENOC.

13 Las temáticas trabajadas versaban sobre el neoliberalismo, la democracia, las políticas públicas, los partidos políticos y los movimientos sociales, entre otros.

14 El CENOC dispuso un monto máximo de U\$S 5000 para cada encuentro regional que debía comprender honorarios, alquileres, traslado, hospedaje, refrigerios, almuerzos, cenas y librería.