

VIII Reunión de Antropología del Mercosur. Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2009.

Organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional en la co-producción de una agenda nacional para afrodescendientes en la Argentina. Reflexiones a partir de un proyecto AECID en marcha.

Marta Mercedes Maffia y Pablo Gustavo Rodríguez.

Cita:

Marta Mercedes Maffia y Pablo Gustavo Rodríguez (Octubre, 2009). *Organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional en la co-producción de una agenda nacional para afrodescendientes en la Argentina. Reflexiones a partir de un proyecto AECID en marcha. VIII Reunión de Antropología del Mercosur. Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/pablo.gustavo.rodriguez/32>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pymh/vGm>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

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

Organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional en la co-producción de una agenda nacional para afrodescendientes en la Argentina. Reflexiones a partir de un proyecto AECID en marcha¹

Marta M. Maffia (CONICET/UNLP) y Pablo G- Rodríguez (UNLP)

La construcción de los problemas sociales

En primer lugar hay que diferenciar entre *problema social* y *cuestión social*. Los problemas sociales son construcciones sociales y políticas (Moro, 2000; Edelman, 1991) realizadas por un conjunto de actores involucrados (individuos o colectivos) en el marco de luchas de poder de diverso tipo en las que cada actor despliega un conjunto de estrategias para imponer la definición del problema que mejor se ajuste a sus intereses y al logro de sus objetivos, dados ciertos recursos de poder y cierta relación de fuerzas ante los otros actores. Entendemos por *cuestión*² una situación que afecta en forma negativa a algún sector de la sociedad (Aguilar Villanueva, 1993). No todas las *cuestiones* que afectan a los distintos sectores de la sociedad se convierten en problemas sociales. El tipo de cosas son consideradas problemas cambia con el tiempo y de una sociedad a otra.

Como observaran Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1995) ninguna sociedad puede atender a todas las necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son "problematizadas". Para llegar a constituirse en problema, una cuestión debe ser reconocida primero como pública por otros sectores sociales y debe llegarse a un consenso básico acerca de su importancia y los términos en los que debe ser definida. Alcanzado este punto, el problema puede pasar a integrar la agenda pública o la de los medios de comunicación, u otra, junto a otros problemas con los que se podrán definir sus relaciones.

Definir un problema social implica especificar su naturaleza, sus causas, componentes, consecuencias, damnificados y responsables. Cada actor interesado en la cuestión puede tener una definición propia del problema conforme a sus intereses e ideología, que deberá negociar con los demás actores que participan de la elaboración de la agenda. Sin embargo cuando los grupos directamente afectados por la cuestión son grupos subalternos, que no cuentan con suficientes recursos de poder para plantear sus demandas, puede ocurrir que sea el Estado u

¹ Este trabajo fue presentado como ponencia en el Grupo de Trabajo 36 "Políticas públicas de corte étnico-racial referidas a Afrodescendientes e indígenas en el Cono Sur", en la VIII Reunión de Antropología del Mercosur, "Diversidad y poder en América Latina". Organizada por Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). 29 al 2 de Octubre de 2009. Buenos Aires.

² En la literatura en inglés se le denomina *issue*. Aguilar Villanueva (1993) las llama *situaciones problemáticas*.

otro actor social con más poder que ellos, quien formule y logre imponer su definición del problema.

Definir un problema también significa indicar una vía de solución o al menos la condiciona en gran medida. En ocasiones incluso puede ocurrir, como veremos más adelante, que la solución preceda al problema y éste sea definido de manera tal que la solución prevista resulte la más adecuada³. La definición "crea" el problema y «Quien define es quien decide» (Aguilar Villanueva, 1993, 60) ya que, como afirman Gimeno y Monreal (1999):

"[...] el poder no es sólo la habilidad de prevalecer en el conflicto; es también la habilidad de moldear los caminos en los que los actores entienden cualquier conflicto potencial" (p. 248).

Siendo una cuestión de poder la definición del problema es una lucha política. De qué se trata la cuestión es parte de la cuestión misma (Oszlak y O'Donnell, 1995, 116). La discrepancia en su definición es constitutiva de la cuestión. Si no hubiera controversia, no estaríamos ante un problema. Es el carácter conflictivo y controversial de esta lucha es lo que la constituye en lucha política (Edelman, 1991, 9). Y esa lucha resulta para quienes participan en ella más importante que la posibilidad de resolución del problema en tanto fortalece las respectivas identidades de los distintos grupos involucrados en ella y sus posiciones a la vez que contribuye a la estabilidad del sistema en su conjunto.

Entre los actores sociales que participan de la lucha por la definición de un problema social podemos mencionar a los grupos de interés, el gobierno, los partidos políticos, diversos organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil (entre ellas las organizaciones no gubernamentales u ONGs), las redes de asuntos⁴, medios masivos de comunicación, etc. Las relaciones entre estos actores pueden ser diversas y complejas. Los mismos individuos pueden ser a la vez, miembros de los sectores sociales o grupos afectados por la cuestión, integrantes de organizaciones de la sociedad civil de carácter reivindicativo y miembros de partidos políticos, incluyendo al oficialista. Ese es sólo un ejemplo. Los cruces pueden ser muy variados. Por otra parte algunos o todos los actores con interés en definir un problema pueden darse estrategias de alianzas con otros actores con mayor poder y recursos, incluso actores transnacionales, a fin de posicionarse mejor en las negociaciones.

³ "[T]ípicamente la solución viene primero, cronológica y psicológicamente" (Edelman, 1991, 29)

⁴ Las **redes de asuntos** o redes de políticas son definidas por Antonio Camou (1997) como "[...] redes de asuntos (issue networks) que conectan agencias de gobierno, tanques de pensamiento, centros de investigación, fundaciones privadas, organismos multilaterales, empresas patrocinadoras de proyectos, y otras organizaciones complejas" especializadas en el análisis y tratamiento en problemas sociales específicos de variada generalidad.

Diversos organismos internacionales paraestatales, como las Naciones Unidas o las agencias multilaterales de crédito, como el BID o el Banco Mundial, pueden intervenir asimilando el problema a alguno de los que estos organismos ya reconocen y para los que tienen una política (vg. alguno de los objetivos del Milenio). Lo hacen habitualmente, pero en especial cuando alguno de los actores involucrados les solicita financiamiento para resolver el problema. Muchas indicaciones de estos organismos no tienen carácter vinculante para los estados nacionales pero otros sí lo tienen en la medida en que éstos hayan suscripto algún compromiso en este sentido, tal como ocurre en la Argentina donde varios de estos compromisos internacionales ya tienen estatus constitucional desde la reforma de 1994.

El Estado suele intervenir una vez que se han dado ciertas condiciones, en primer lugar porque es el receptor de las demandas y quien por cuestiones de derecho tiene el rol de velar por sus ciudadanos y mantener cierto grado de paz social, gobernabilidad y consenso. Pero conviene destacar que no constituye un actor monolítico. Aún sin caer en las posturas pluralistas que consideran que el Estado "no es otra cosa que un espacio de concentración (y confrontación) de élites políticas y sociales" (Jordana, 1995, 84) hay que reconocer que no es un actor homogéneo. Está constituido por diversas agencias y organismos especializados en el tratamiento de ciertos asuntos, pero con una división del trabajo a menudo imperfecta que no excluye superposición de funciones y competencia entre distintos organismos o funcionarios.

Por otro lado estos funcionarios pueden pertenecer a uno o varios de los distintos grupos ya mencionados (partidos políticos, líneas internas, redes de asuntos, ONGs, etc.) por lo que es común que gran parte de las diferencias existentes en la sociedad en torno a cada cuestión se trasladen al interior del gobierno mismo, por lo que puede ocurrir que distintas agencias u organismos del mismo estado sostengan posturas diferentes y hasta contradictorias acerca del mismo asunto (Oszlak y O'Donnell, 1995 [1981]).

En este sentido podríamos hablar de un campo de luchas. En estas luchas cada actor cuenta con ciertos recursos y capital acumulado en luchas anteriores y que derivan de su posición más hegemónica o más subalterna en la sociedad. Pero al mismo tiempo cada uno de estos actores participa en otros campos en los cuales acumula cierto capital específico que puede reconvertir y hacer valer en la lucha por la definición del problema social. Obviamente sus posibilidades de éxito también dependerán de la suma total del capital de todos los actores que lleguen a constituir una alianza en función de la coincidencia de intereses en torno a la cuestión que nos ocupa.

Por ejemplo, un militante de un grupo de interés que alcanza una posición de influencia o poder como militante en un partido político o en un organismo estatal, desde el que puede abogar por la defensa de los intereses de su grupo aumenta por esto mismo su capital militante frente a sus competidores dentro del mismo grupo. Es conocida la estrategia de muchos grupos sociales de buscar que los medios masivos publiquen sus reivindicaciones y, en lo posible, que se hagan eco de ellas, a fin de que obtengan mayor legitimidad y reconocimiento social y el apoyo de sectores más amplios de la población.

Así, para entender las estrategias de un actor social en el campo de luchas por la definición de un problema social es preciso entender estas luchas como un proceso político y también conocer la posición, estrategias y trayectoria de ese actor al interior de los otros campos de los que participa.

"Cada práctica, cada toma de posición refleja una determinada estrategia de acción cuyas premisas dependen, por lo general, del volumen de recursos y apoyos que el actor pueda movilizar y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión" (Oszlak y O'Donnell, 1995 [1981], p. 115).

En base a consideraciones como las enumeradas Oszlak y O'Donnell (1995) recomiendan estudiar las políticas públicas **en el marco de cuestiones** y

"[...] encarar nuestros estudios **analizando el período previo al surgimiento de la cuestión**. Nos interesa reconocer quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. El examen de este "período de iniciación" puede enriquecer nuestro conocimiento sobre el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política".

"Resumiendo:

- ¿Quién y cómo problematiza un asunto?
- ¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión?
- ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas?, ¿con qué oposición?
- ¿Cuál es la definición inicial de la cuestión?" (p. 111).

Muchos problemas son formulados de tal modo que su solución pase por combatir sus efectos y no sus causas, especialmente cuando en la causa se encuentran intereses de grupos hegemónicos. Es lo que pasa cuando se trata de cambiar la conciencia o la conducta de los individuos preservando las instituciones o estructuras que generan conducta y conciencia. Edelman (1991) ilustra esta situación con las leyes contra la discriminación: la ley define a las personas discriminadas como víctimas que necesitan protección, con lo cual "reafirma las mismas diferencias de dignidad y tratamiento que pretende erradicar" y refuerza "la impresión pública de que son inferiores. Bumiller llega a la conclusión de que la ley contra la discriminación pasa a ser parte del proceso de victimización".

"Las propuestas para resolver los dilemas sociales crónicos mediante el cambio de actitudes y la conducta de los individuos son expresiones de la misma estructura de poder que crea el problema. Al publicitar remedios que no alteran la estructura, esas propuestas contribuyen a obtener la aquiescencia pública para su continuación" (Edelman, 1991, 34).

Por ejemplo, lo que ocurre con la pobreza, que es combatida mediante programas de asistencia alimentaria o de capacitación a los desocupados para incrementar su empleabilidad, mientras se dejan intactos el modelo de desarrollo y el régimen de acumulación que generan la exclusión de población excedente.

Es así que algunos problemas no tienen solución porque existen personas, grupos o sectores sociales que se benefician con ellos.

"Para los empleadores, el desempleo y la pobreza significan costos laborales reducidos y una fuerza de trabajo dócil. [...] El término "problema" sólo vela tenuemente el sentido en el que las condiciones deploradas crean oportunidades".

"¿Cuál es el sentido político de términos que subrayan los problemas y ocultan los beneficios?. Ellos por cierto silencian los conflictos de intereses entre los grupos sociales. También dan a las víctimas de los problemas y a quienes simpatizan con ellas la seguridad de que la preocupación por sus desdichas está ampliamente difundida. De estos modos sutiles las formas lingüísticas ayudan a moderar la intensidad del conflicto social" (Edelman, 1991, p. 22).

Las burocracias estatales, los militantes de las ONG y de los grupos de interés están inclinados a sobredimensionar la importancia, gravedad e incidencia de los problemas que tiene por misión atender y a brindar una definición particularmente amplia del mismo. Cuanto

más grave y agudo sea y cuanto más extendido esté el problema mayor será el prestigio de quienes trabajan por su solución. Cuanto menos grave, crítico y extendido esté el problema, menos necesario y útil resulta el rol de estas personas en la sociedad. Por ello difícilmente estarán dispuestas a aceptar que la importancia del problema haya disminuido.

Según Unicef la mayoría de los pobres del mundo son niños y la mayoría de los niños son pobres. Según los grupos feministas “las mujeres cargan con el mayor peso de la pobreza”. Según los militantes de las organizaciones de apoyo a los afrodescendientes en América Latina “los negros son los más pobres entre los pobres”. Los activistas de las organizaciones afirman lo mismo de los pueblos originarios. Cada grupo de interés se adjudica tener la posición más desventajosa y constituir el sector vulnerable más numeroso.

Si los problemas no se pueden resolver la alternativa sólo puede ser dar la apariencia de que se está trabajando en ello y que se están haciendo importantes progresos. La manera más extendida de ocuparse de resolver los problemas sociales es mediante programas y proyectos sociales, o un conjunto de ellos que constituyen una política (*policy*). Cuando programas y proyectos sociales se implementan desde el Estado nos encontramos ante una política pública. Pero programas y proyectos son también formulados e implementados por ONGs y organismos internacionales.

Los proyectos sociales pueden considerarse al mismo tiempo como discurso, como un espacio social y como un recurso. Como discurso un proyecto es una pieza discursiva materializada en un documento con superestructuras y macroestructuras características analizables mediante métodos lingüísticos como el análisis de discurso. Los proyectos de intervención de la cooperación al desarrollo como el que nos ocupa son expresiones del discurso del desarrollo, ampliamente estudiado por diversos autores (Escobar, 2004; Grillo, 1997; Grillo y Stirrat, 1997).

Olivier de Sardan ha denominado *lenguaje proyecto* a "la forma concreta que adopta sobre el terreno el discurso del desarrollo -y a través de la que construye significado- cuando, encarnado en una institución, deviene operativo" (Picas Contreras, 2006, 114). Consiste en "una retórica particular" que usa una jerga profesional en la que abundan tecnicismos como *desarrollo, contraparte, empoderamiento, fortalecimiento institucional, equidad de género, capacitación, grupos meta, población objetivo, sociedad civil, inclusión social, grupos vulnerables, buenas prácticas, experiencias exitosas, replicabilidad, promoción de derechos, cooperación, igualdad de oportunidades, participación, autogestión*, entre muchas otras.

"Es empleado en numerosas circunstancias, tanto a nivel interno u orgánico como en las relaciones externas que se establecen con determinadas personas vinculadas al proyecto, manifestándose en los documentos oficiales, en las reuniones de lo que también Olivier de Sardan (1995) define como la 'organización proyecto' (esto es, las formas institucionales con que se organiza el proyecto en cuestión), en las sesiones de formación de sus agentes y, asimismo, en los contactos entre los cuadros que impulsan el proyecto y otros actores destacados de la configuración desarrollista (funcionarios nacionales, expertos y consultores, evaluadores...). Para todos ellos, su uso es uno de los elementos que caracterizan su identidad profesional y legitiman su posición en la trama del desarrollo, permitiendo afirmar su autoridad, su competencia y también su utilidad social" (Picas Contreras, 2006, 114-115).

Aquellas personas pertenientes a la *población objetivo* que cumplen la función de mediadores o *brokers* ante los agentes de cooperación de las agencias que financian los proyectos desarrollan competencia en el uso de este lenguaje, puesto que es condición *sine qua non* para comunicarse con dichos agentes y "es indispensable para la reproducción del proyecto y para la perpetuación de los flujos de financiación" (idem p. 116).

Los proyectos también pueden ser entendidos desde su dimensión política-organizativa como un espacio de conflictos. Una arena política o campo de fuerzas en el que concurren actores individuales y colectivos, cada uno con sus propios objetivos, estrategias, capitales y trayectorias. En este espacio los participantes compiten y cooperan entre sí, negocian y establecen alianzas en busca de protagonismo, legitimación y hegemonía. Mientras administran recursos y coordinan acciones en pos de objetivos comunes, generalmente los explicitados en el documento de proyecto, al mismo tiempo cada actor compite con los otros tratando de hacer prevalecer sus propios criterios y objetivos en la *organización proyecto*.

Finalmente, los proyectos constituyen un recurso para cada uno de los actores colectivos que lo integran, y en particular para los líderes de estos grupos, quienes ganan legitimación ante sus representados en la medida en que logran favorecerlos movilizándolo los recursos y acciones del proyecto en su beneficio. En el proyecto como espacio social existe una tensión permanente entre cooperación y conflicto. Sólo se puede participar en la medida en que se coopera. Pero la legitimidad de cada líder ante sus gente está en función de la cantidad de recursos del proyecto que pueda canalizar hacia su propia organización, para lo que debe competir con los otros líderes. Si se exagera la competencia se corre el riesgo de llegar al conflicto abierto y hacer fracasar el proyecto o ser expulsado del mismo. Si sólo se coopera y

no se logran beneficios visibles para la propia organización se corre el riesgo de perder legitimidad ante sus representados.

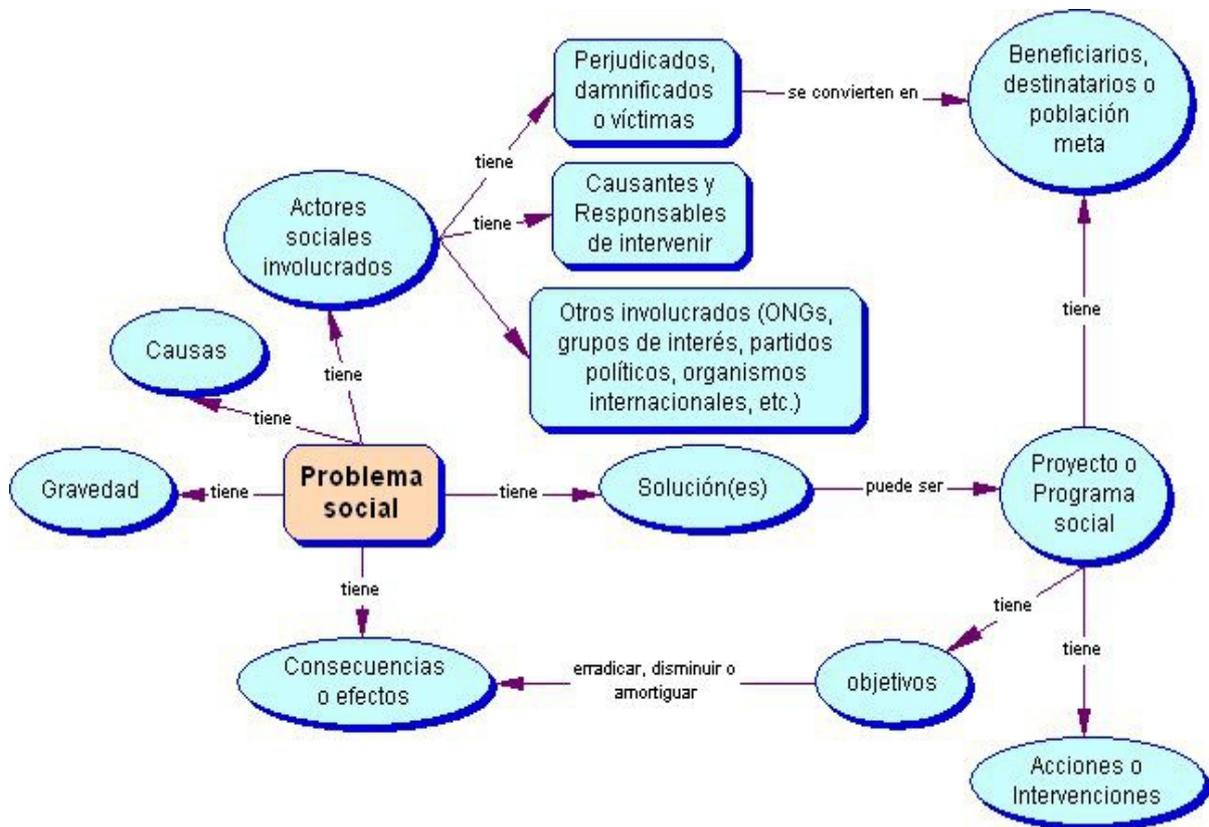
El último aspecto de los proyectos que queremos destacar es que además de definir **problemas** y **soluciones** definen **destinatarios** (los llamados *target groups*, *grupos meta* o *población objetivo*). Los grupos humanos a los que se considera perjudicados por el problema en cuestión. La definición de estos destinatarios puede llegar a constituir nuevas identidades sociales. Desde el momento en que un proyecto identifica a sus destinatarios define una identidad y establece sus características. A partir de ese momento las personas que pretendan beneficiarse de los bienes o servicios que el proyecto proporciona deben demostrar que reúnen las características estipuladas como condición para ser beneficiario y reconocerse como miembro de la categoría así definida. Según el caso, se deberá reconocer como *indigente*, *desempleado*, *madre sola*, *afrodescendiente*, etc. y asumir y demostrar que tiene *necesidades-básicas-insatisfechas*, *capacidades-diferentes*, *familia-numerosa*, *bajo-peso*, *embarazo-de-riesgo*, o que es *campesino-sin-tierra*, *discriminado*, *vulnerable*, etc.

Pierre Bourdieu (1997, 115) señalaba la eficacia simbólica de las categorías creadas por el Estado para ordenar la sociedad. En un estudio sobre los estatus de la pobreza asistida en Francia, entre 670 familias asistidas por un centro comunal, Paugam (1991) constató que:

"Las poblaciones separadas del mercado del empleo y progresivamente tomadas a cargo por los servicios de acción social deben sin embargo hacer el aprendizaje de los roles sociales que se acuerdan a este estatus y que corresponden a las expectativas específicas de los profesionales del trabajo social. Este estatus se define, en efecto, y eventualmente se modifica en el marco de las relaciones con los trabajadores sociales. [...] Se puede hablar en este sentido de la **carrera moral de los asistidos** para mostrar que el proceso asistencial consiste en una serie de etapas sucesivas en el curso de las cuales se producen modificaciones en los comportamientos, en la personalidad y en la manera de definirse o tomar conciencia de sí mismo y de los demás" (pag. 17).

El siguiente mapa conceptual resume lo que hemos expuesto sobre la relación entre problemas sociales y proyectos sociales. Cada actor social involucrado ofrece una definición del problema (causas, consecuencias, gravedad, involucrados, solución(es) apropiadas, conforme a sus puntos de vista, ideología e intereses, que deberá negociar con los de los demás actores involucrados. Cuando una organización (Estado u ONG) elabora un proyecto o programa para solucionar ese problema sus objetivos normalmente apuntan a la eliminación,

disminución o amortiguación⁵ de las consecuencias del problema sobre los grupos afectados, que de este modo se convierten en la *población meta* del programa, o sea, los destinatarios o beneficiarios de las acciones, productos y servicios del programa.



Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993). Estudio introductorio. En: L. Aguilar Villanueva (editor), Problemas públicos y agenda de gobierno. (pp. 15-72). México. Ed. Miguel Angel Porrúa.

BOURDIEU, P. (1997). Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En: P. Bourdieu Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. (pp. 91-138). Barcelona. Anagrama.

EDELMAN, M. (1991). La construcción del espectáculo político. Buenos Aires. Ed. Manantial.

⁵ Rara vez apuntan a la eliminación de esas consecuencias.

- ESCOBAR, A. (2004). La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Bogotá Vitral, Grupo Norma .
- GIMENO, J. C., & MONREAL, P. (eds.). (1999). La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología. 1º ed. Madrid. Ed. Los libros de la Catarata.
- GRILLO, & STIRRAT (1997). Discourses of development. Anthropological perspectives. New York. Berg ed.
- GRILLO, R. D. (1997). Discourses of development: The view from Anthropology. En: R. D. Grillo, & R. L. Stirrat (1997). Discourses of development. Anthropological perspectives. (pp. 1-33). New York. Berg ed.
- MORO, J. (2000). Problemas de agenda y problemas de investigación. En: C. Escolar Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales. Buenos Aires EUDEBA
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (1995) Anthropologie et développement: Essai en socioanthropologie du changement social. París: Karthala.
- OSZLAK, O., & O'DONNELL, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. REDES (Revista De Estudios Sociales De La Ciencia), 2 (4), 97-128, Avellaneda.
- PAUGAM, S. (1991). Los estatus de la pobreza asistida. En: R. Franc. Sociologie, (XXXII), 75-101.
- PICAS CONTREAS, J. (2006). El papel de las organizaciones no gubernamentales y la crisis del desarrollo. Una crítica antropológica a las formas de cooperación. Barcelona Dialnet.
- SALLES, V., & TUIRÁN, R. (2000). Cargan las mujeres con el peso de la pobreza. En: M. d. I. P. López, & V. Salles Familia, género y pobreza. Mexico. Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- VAN DIJK, T. A. (1996). Estructuras y funciones del discurso. 10º ed. México Ed. Siglo XXI.