

¿Viudas e Hijas de la Transformación Neoliberal? El lugar de las ONG en el espacio político

Romina Malagamba Otegui
(CONICET-CIE/UNSAM-IIGG/UBA)

Las últimas dos décadas se han caracterizado, en la Argentina, por el auge y la crisis de las políticas de corte neoliberal como reguladoras de la acción estatal en sus diferentes esferas y niveles. En este proceso, las modificaciones en el patrón de acumulación y la consecuente mutación del rol del Estado provocaron la descomposición y recomposición de los vínculos políticos (Sindicaro, 2001). Si por un lado pudieron comprobarse los efectos de una paulatina *desinstitucionalización*¹, por el otro pudo observarse la emergencia y el posicionamiento de un número creciente de agentes externos al campo político que disputaron (y disputan) el poder de configuración de lo político. Entre ellos cobraron especial relevancia las organizaciones no gubernamentales (ONG) como espacios de formación de expertos en política y ciudadanía².

1 Por desinstitucionalización Dubet y Martuccelli (1999) se refieren a la caída de los grandes relatos, de los valores y normas totalizantes que proveían de unidad y estabilidad, poniendo en disponibilidad a los sujetos. Proceso que en el espacio político supuso la pérdida de legitimidad de sus instituciones y agentes tradicionales como los partidos políticos y los sindicatos.

2 Uno de los mayores desafíos respecto del estudio de este universo es que, aun cuando ha habido avances significativos, no se ha logrado estabilizar una definición compartida respecto de lo que son estas organizaciones y de su denominación. En efecto, puede observarse que en la práctica concreta existen una variedad de concepciones que corresponden a diferentes aproximaciones teóricas y prácticas en disputas entre sí. (Arditi, 2005; Malagamba Otegui, 2009). Denominaciones que se vinculan, a su vez, con diversas agendas políticas y académicas que apuestan a establecer a estas organizaciones como referentes de ciertos procesos sociales. Sin embargo, es preciso aclarar que, en el caso argentino, ninguna de estas definiciones posee estatus jurídico como tal asumiendo generalmente la forma de fundaciones o asociaciones civiles. Respecto del concepto de ONG, si bien adhiero a las críticas respecto de la labilidad y a la negatividad en la definición de las organizaciones (Arditi, 2005), me interesa recuperarlo puesto que da cuenta de un tipo organizacional que emerge en un momento histórico específico: el fin de la Segunda Guerra Mundial. En ese sentido, el término tiene la ventaja de mantener su anclaje histórico en las dinámicas a escala global que, entre otras cosas, marcaron el surgimiento de un tipo de organización como parte de un proceso de reconfiguración del vínculo de los estados con sus ciudadanos.

El propósito de este trabajo es dar cuenta del vínculo complejo entre el desarrollo del campo de ONG y la implementación de políticas de corte neoliberal. Lejos de considerar *el* neoliberalismo como un bloque coherente de políticas y agentes, podremos observar que la implementación de diferentes políticas fue adquiriendo diversa densidad y significado a medida que éstas se insertaban en horizontes de sentido disímiles. Si bien hubo un estrecho vínculo entre algunas políticas de signo neoliberal (como la focalización y la descentralización) y la expansión del universo de ONG también es cierto que: a) ya existían organizaciones con incipiente formato ONG previo al auge de las reformas y, a su vez, b) el proceso de consolidación de las ONG como un espacio autónomo y diferenciado del estado y del mercado se da en simultáneo con el resquebrajamiento del paradigma neoliberal a finales de los 1990s. Entonces cabe preguntarse: ¿qué rol tuvieron las transformaciones de signo neoliberal en el universo de ONG en la Argentina? ¿Cuál fue su incidencia en la configuración de este universo?

Adelantando algunas conclusiones, si bien las políticas de corte neoliberal forman parte del proceso de constitución del campo de ONG en la Argentina como estructuras de oportunidad para articular ciertas demandas con ciertos formatos organizativos, éstas no alcanzan por sí solas para explicar el emergencia y expansión de las ONG. En efecto, como mostraremos a continuación, el desarrollo del universo de ONG se inscribe en un proceso mayor de transformación de las formas de la política. Para dar cuenta de estas transformaciones, el artículo propone un recorrido histórico por dos momentos clave en la conformación y desarrollo del universo de ONG en la Argentina. Los dos momentos son: 1) la emergencia de las ONG y la agenda democrática y 2) la consolidación de las ONG y la cuestión del *buen gobierno*. Este proceso de transformación del espacio político (y de sus reglas de juego) incluirá el progresivo afianzamiento de las ONG como agentes políticos legítimos.

1. La emergencia de las ONG y la agenda democrática

Entre 1979 y 1989 emergen tres organizaciones pioneras que irán asumiendo el formato ONG y serán emblemáticas para la conformación de dicho universo: el CELS (1979), Conciencia (1982) y Poder Ciudadano

(1989)³. Rompiendo con el patrón de la filantropía tradicional, estas organizaciones fueron construyendo su legitimidad a partir de dos atributos principales que ponen en juego la tensión entre universalismo y particularismo: el primero es la presentación desde la condición universal de ciudadanos con derechos y obligaciones frente al estado; el segundo, la progresiva especialización y posicionamiento como expertos en ciertas temáticas específicas (derechos humanos, educación cívica, control del Estado).

Aún cuando emergieron en momentos históricos distintos (la primera enfrentando a la dictadura militar, la segunda a partir de la guerra de Malvinas y la última en plena crisis del traspaso de un gobierno democrático a otro), estas organizaciones pudieron constituirse en interlocutores necesarios y legítimos frente al estado a partir de la articulación de acontecimientos que ocurrieron a diferentes escalas⁴. Entre ellos, dos procesos del campo político importantes para comprender la creciente centralidad de las ONG son: en primer lugar, el proceso de *moralización y tematización* de la política en detrimento de los posicionamientos ideológicos y partidarios y, en segundo lugar, la progresiva crisis de legitimidad de la política como forma de resolución de conflictos junto con la pérdida de la confianza en la capacidad de gestión del gobierno por parte de los político profesionales.

El resquebrajamiento del régimen militar y el posterior regreso a la democracia produjeron, en la Argentina, una transformación en el lazo político vinculada a un cuestionamiento de ciertas formas de la política. Si entre los legados del movimiento de derechos humanos está la ampliación de lo político al introducir dentro de la contienda agentes y cuestiones que estaban relegadas al ámbito privado (Navarro, 2001), el gobierno de Alfonsín coadyuvó a generar canales de participación en procesos de decisión de dichos agentes, incorporando problemáticas establecidas por organizaciones consideradas, hasta entonces, externas a la política⁵.

3 El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización que emergió vinculada con la defensa de los derechos humanos durante la última dictadura militar. Conciencia, por su parte, es una agrupación conformada por mujeres de clase alta que apuesta a promover la cultura democrática a través de la educación ciudadana. Orientada hacia las problemáticas de la institucionalidad, la justicia y la participación ciudadana, la Fundación Poder Ciudadano es una organización que busca crear clima de ideas con impacto e incidencia en el campo político.

4 En este artículo considera principalmente la escala local haciendo sólo algunas menciones respecto de las escalas biográfica y global.

5 Por ejemplo, el CELS se transformó en una de las principales fuentes de información para el trabajo de la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP) y de la Justicia.

Esta incorporación estuvo vinculada con el hecho de que, en los inicios del gobierno de Alfonsín (1983-1986), y previamente a lo largo de su campaña electoral, la contienda política fue planteada a partir de valores éticos y presupuestos morales que encontraban su fundamento último en la democracia como régimen. La cuestión de la antinomia y de la polarización, con la que se caracterizaba a la dinámica política previa, se pensaba como posible de superar a partir de concebir la construcción de una democracia plural que velase por el *bien común* más allá de las diferencias ideológicas. En ese sentido, el alfonsinismo buscaba establecer una *frontera política*⁶ no tanto con las otras fuerzas partidarias sino con el pasado dictatorial. El problema era concebido como cultural más que institucional y la respuesta era avanzar hacia una reforma moral (Aboy Carlés, 2001: 227).

Siguiendo esas directivas, durante los primeros años, se dio un fuerte impulso a la participación de grupos académicos e intelectuales en el gobierno en detrimento de aquellas corporaciones empresariales y sindicales asociadas con lo que consideraban la *vieja forma de la política*. Es en estos grupos donde participaban activamente abogados defensores de los derechos humanos y ciertos intelectuales de orientación de liberal que serán figuras centrales en la formación del campo de las ONG en Argentina (como es el caso de G. Fernández Mejjide o R. de Michele).

La forma de articulación de las diferencias que proponía el gobierno de Alfonsín, a través de valores y temáticas que atravesaban (al menos desde su perspectiva) perpendicularmente a la ciudadanía, serán seminales para el posicionamiento de las incipientes ONG. En ese sentido, si bien las ONG buscaban establecer límites claros diferenciándose respecto del Estado y los partidos, las trayectorias de sus miembros muestran que dichas fronteras eran por el contrario fluidas y flexibles. La participación en diferentes esferas de la vida política es una de las principales características de sus líderes⁷.

Frente a la crisis del proyecto alfonsinista a finales de los 1980s, las incipientes ONG comenzaron a independizarse de la convocatoria gubernamental y apostaron a posicionarse a través de los medios de comunicación

6 La noción de frontera política se refiere, siguiendo a Aboy Carlés, al “proceso mítico de constitución de una abrupta diferencia respecto del pasado, la conformación de una identidad que deviene hegemónica y que establece una radical discontinuidad con la objetividad dominante, con la sedimentación preexistente materializada en las identidades políticas vigente” (2001: 169).

7 Para un análisis sobre las trayectorias véanse de los dos principales dirigentes de Poder Ciudadano (Marta Oyhanarte y Luis Moreno Ocampo); véase Malagamba Otegui 2009.

con quienes establecieron una relación estratégica desde el inicio. En efecto, a partir del retorno al régimen democrático en 1983 se profundizó el proceso de *mediatización* de la política que implicó la progresiva constitución de los medios en verdaderas arenas de lucha política y la configuración de los periodistas como agentes con incidencia política (Vommaro, 2008: 10). Las ONG establecieron, entonces, una relación de mutua cooperación con los medios de comunicación y con los periodistas. Por un lado, la televisión, principalmente, les ofrecía un escenario donde plantear sus puntos de vista y hacer convocatorias públicas obviando la intermediación de las estructuras partidarias o estatales. Por el otro, estas organizaciones proveían de información y contenido a los periodistas y a sus programas.

En la formulación pública de las problemáticas y los diagnósticos, los miembros de las ONG se presentaban como ciudadanos defensores de causas universalmente deseables. Se trataba de causas, según ellos, *ciudadanas* y, por ende, *a-partidarias* sostenidas por las nuevas tecnologías políticas como las encuestas de opinión y de intención de voto. Estas tecnologías les permitían validar y legitimar su acción en el espacio público presentándola como expresión de intereses que excedían a la propia organización y a sus miembros. Fue, principalmente, a partir de su visibilidad en los medios de comunicación que las ONG se posicionaron en el espacio público interpelando a quienes consideraban como el nuevo sujeto político de la democracia: *el ciudadano de a pie*, el hombre común en su condición de ciudadano. Allí, nuevamente, hay una afinidad interesante entre la visibilización de las ONG y el trabajo de los medios de comunicación por constituirse en “*una voz autónoma*”, frente a los partidos y al Estado, orientada a un tipo de interlocutor particular: *la gente* (Vommaro, 2008: 29). En efecto, *la gente* tendrá su correlato para las ONG en *el ciudadano* como sujeto cambiante desligado de las tradiciones políticas y de las ataduras ideológicas.

En esta etapa inicial, las ONG se nutrían fundamentalmente de aquellas redes y capitales que podían transferirles sus propios miembros. En cuanto a las personas que se acercaban a participar (ya sea como público o como voluntarios) tenían básicamente dos perfiles: por un lado, eran sujetos de clase media-alta y de edad media (rondando los 40 años) y, por el otro, un incipiente grupo de jóvenes interesados por la política que desarrollaron profesiones liberales. En relación con el primer grupo, el interés en participar se vinculaba principalmente con las restricciones sufridas durante la última dictadura militar.

El recorte en los espacios de participación y expresión sumado a una cierta inconformidad respecto de los canales tradicionales de acción en el campo político hacían de estas organizaciones una opción interesante. Les permitía participar sin tener que implicarse en estructuras o tradiciones políticas preexistentes. Este perfil de participantes se fue alejando de las organizaciones a medida que éstas se profesionalizaban y especializaban a lo largo de los 1990s.

Finalizando la década de los 1980s el proyecto radical había fracasado: los levantamientos militares, las leyes de amnistía que dejaron sin efecto las condenas por los crímenes cometidos durante la última dictadura militar y anularon cualquier posibilidad de enjuiciamiento, el fracaso de la convocatoria plural y la crisis económica (que devino en una hiperinflación) apuraron la salida del entonces presidente Alfonsín. Las incipientes ONG dejaron de ser progresivamente agentes relevantes para el diálogo político con el Estado. Sin embargo, las ideas de la transición democrática habían anclado fuertemente en el tejido social. En efecto, el avance de la renovación peronista⁸ era indicativa acerca de cómo la idea de pluralidad, de la aceptación del disenso como parte constitutiva del juego democrático, había dejado de ser monopolio exclusivo del alfonsinismo permeando diferentes sectores del arco político.

Simultáneamente al resquebrajamiento del gobierno radical, a escala global ocurrían transformaciones en las normativas impuestas por los organismos internacionales de crédito como respuesta a la generalización de la crisis de financiamiento. Se promovió, por entonces, un programa de reformas político-económicas de corte neoliberal, desarrollado en el marco de lo que se conoció como el Consenso de Washington, que implicó la aplicación de una serie de condicionalidades a los países para la obtención de créditos. En respuesta a las dinámicas locales y globales, luego de la derrota electoral en 1987 (en la que se eligieron parlamentarios y algunos gobernadores provinciales), el gobierno de Alfonsín ensayó los primeros intentos de privatización junto con la creación de un Directorio de Empresas Públicas con la intención de administrarlas bajo los parámetros de eficiencia de la gestión privada. Sin embargo, ambos proyectos fracasaron puesto que el Gobierno carecía ya de margen de maniobra no contando con el apoyo social necesario.

⁸ La renovación peronista surge luego de la derrota del PJ en los comicios electorales de 1983. En diciembre de 1985, esta corriente estableció el 'Manifiesto Fundacional' con Cafiero, Menem y Grosso como referentes nacionales. (Aboy Carlés, 2001: 271.)

La crisis global que afectaba al gobierno de Alfonsín, junto con la escasa capacidad y legitimidad para actuar, llevaron a que el presidente tuviera que entregar anticipadamente el mando al electo candidato justicialista Menem en 1989. La llamada transición democrática había resultado, de este modo, más conflictiva de lo esperado y la fe puesta en el retorno al régimen democrático devino en cierto malestar respecto del funcionamiento de los partidos políticos y demás canales tradicionales de participación. Será a partir de esta experiencia que las ONG se consolidarán, durante de la década de los 1990s, desplazando su agenda desde los temas que hacían a la *cuestión democrática* hacia las problemáticas relativas al funcionamiento de los mecanismos institucionales y la cuestión de la gobernabilidad entendida como *buen gobierno*.

2. La consolidación de las ONG y la cuestión del *buen gobierno*

La llegada al ejecutivo de Menem en 1989 implicó un drástico viraje en términos ideológicos y políticos, no sólo respecto de la tradición peronista sino también del propio discurso electoral. Viraje que tomó fuerza a partir de 1991, marcando las dos presidencias consecutivas del líder peronista (1989-1995, 1995-1999), e impactó en el posicionamiento de las ONG. En este proceso, más que un avance del campo económico, lo que aconteció fue una interpretación de la política a partir de los criterios economicistas de buena administración y eficacia en la gestión como indicadores del *buen gobierno*. Dicha interpretación era eficaz en dos direcciones: por un lado, daba cuenta de las condicionalidades que exigían los organismos internacionales para la transferencia de fondos (muy necesarios para afrontar la crisis económica) y, por el otro, servía como mojón para marcar una frontera respecto del gobierno alfonsinista identificado como gestor ineficiente y responsable de la crisis.

Una vez controlada la cuestión de las fuerzas armadas, el Gobierno se concentró en la implementación de un programa de reformas profundas que tuvo la particularidad de haber sido ejecutado con gran velocidad, sin casi resistencia política y social durante los primeros años⁹. La privatización de

9 A diferencia de Alfonsín, el gobierno de Menem pudo resolver la cuestión de la subordinación de las fuerzas armadas disipando el fantasma de la dictadura a través de dos hechos puntuales. Por un lado, la concesión de indultos (en octubre de 1989 y diciembre de 1990) a militares, y a civiles condenados por actividades guerrilleras. Por el otro, a partir de la decidida represión al intento de alzamiento carapintada a fines de los 1990s.

empresas públicas, la descentralización y focalización de las políticas, la apertura del mercado cobraban *razonabilidad* en un horizonte de sentido que se había construido en los primeros años desde el retorno a la democracia: la política y los partidos como agentes privilegiados eran ineficientes a la hora de administrar el bien común. Sin embargo, la ejecución de las reformas poco tuvo que ver con una cuidadosa atención a la eficiencia en la asignación o a la obtención de mayor competitividad. El éxito de las medidas que se introdujeron radicó principalmente en la capacidad del gobierno de Menem de generar una “*ligazón entre economía cerrada, estatismo y alta inflación/hiperinflación, por un lado, y privatizaciones, desregulación, apertura y control de la inflación por el otro*” (Palermo y Novaro, 1996: 236).

En este proceso, la cuestión de la discrecionalidad de la forma de ejercicio del gobierno, vinculada con la concentración del poder de decisión en la figura del presidente junto con el debilitamiento y el control del resto de los poderes (legislativo y judicial), fue transformándose en una problemática central para las ONG. La aprobación, vía Congreso nacional, de una serie de leyes *ómnibus* (como la Ley de Emergencia Económica o la de Reforma del Estado ambas aprobadas en 1989) implicó la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo. A su vez, la forma de gestión menemista se basó en el empleo de vetos, vetos parciales y decretos de necesidad y urgencia que, sumado a la ampliación de miembros de la Suprema Corte de Justicia con el propósito de controlar sus decisiones, aumentaron la autonomía y discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

Frente al nuevo panorama político, las ONG fueron actualizando sus temáticas y modalidades de acción. Por un lado, las organizaciones de derechos humanos tuvieron que modificar su agenda y estrategias puesto que los indultos dieron por terminados abruptamente los procesos judiciales por las violaciones ocurridas durante la última dictadura militar. En ese sentido, en los 1990s es cuando comienzan a generar una agenda vinculada con las víctimas de abuso policial, con las cuestiones de género y de medio ambiente con la popularización de lo que se llamó derechos de tercera y cuarta generación. A su vez, aquellas organizaciones que habían comenzado a esbozar a finales de los 1980s algunas ideas acerca del accionar del Gobierno y de los agentes políticos en general vieron en las reformas implementadas desde el Estado la oportunidad para posicionarse. Sin cuestionar en profundidad las políticas, concentraron su actividad en las cuestiones institucionales que hacían a la validez de la forma de aprobación e implementación de las mismas.

Aquí es donde comienza a delinearse la cuestión de la corrupción como un asunto ético-político y se comienzan a desplegar una serie de recursos y tecnologías para problematizarla (Pereyra, 2008; Malagamba Otegui, 2009).

La estrategia de posicionamiento de las ONG se fundó principalmente a partir de la denuncia estrechando aún más su lazo con los medios de comunicación. Al interior del propio universo, las ONG comenzaron a organizarse siguiendo una división temática del trabajo de acuerdo con el proceso de especialización pero también con los requisitos impuestos por los donantes internacionales para la transferencia de fondos. En efecto, a principios de los 1990s, ocurre un desplazamiento de los cursos de acción y de los temas de interés para la cooperación internacional que pasan de las cuestiones que hacían a las violaciones de los derechos humanos y los autoritarismos a las problemáticas acerca del control y la gestión del *buen gobierno*. Así agencias internacionales como USAID¹⁰ o la Ford Foundation comienzan a otorgar grandes sumas de dinero a las pocas organizaciones que existían a partir de la aprobación de proyectos. En ese sentido, la forma de organizar el trabajo también cambia. Si en un principio estas organizaciones se presentaban como promotoras de derechos (Conciencia, Poder Ciudadano) o trabajaban en el seguimiento y sistematización de casos particulares (CELS), lo que va a primar en los 1990s son los *programas*. Es decir, las organizaciones se estructurarán teniendo en cuenta programas que logren establecer una secuencia lógica en la formulación de proyectos, que definan acciones a realizar, estimen resultados previstos en los cuales la participación de los grupos identificados como afectados será progresivamente más relevante para su evaluación positiva. La posibilidad de medir el impacto de las acciones se convertirá, a su vez, en un elemento fundamental para la evaluación de la organización. Razón por la cual la construcción de indicadores y de formas de evaluación *objetiva* de los resultados será crítica.

Las crecientes exigencias de eficacia y eficiencia se tradujeron, por otra parte, en la necesidad de contar con sujetos con capacidades técnicas y saberes específicos que, como *expertos en políticas públicas*, buscaban distanciarse de los políticos de carrera asociados con los negocios espurios con el Estado y con la ineficiencia burocrática. Es en este período que comienza a fortalecerse el perfil profesional al interior de las ONG, las cuales se fueron consolidando

10 United States Agency for International Development.

como una salida laboral posible para los jóvenes universitarios de clase media. Esta transformación en el perfil de miembros de las organizaciones fue concomitante con la explosión de titulaciones producto de la popularización de los postgrados y la creación de programas técnicos específicos en políticas públicas. Si en los 1980s era pocos aquellos sujetos que tenían postgrado (y eran títulos obtenidos en el exterior, principalmente en los Estados Unidos), en los 1990s se crean numerosos programas en la Argentina. En relación con las ONG, por ejemplo, en 1993 Poder Ciudadano implementó junto con la FLACSO Argentina y con el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) un curso de postgrado sobre “Control de Políticas Públicas”, que era sugerido a funcionarios y estudiantes graduados en ciencias sociales.

A su vez, la preocupación por la relación entre saber universitario y la acción política devino en una serie de debates sobre la cuestión de la aplicación de las ciencias. Al respecto, a mediados de los 1990s, Thompson (1994: 6) recupera la idea de Brunner sobre la importancia de que las ciencias sociales presten “servicios analíticos-simbólicos”¹¹. Si bien no profundizaremos sobre este punto, es preciso mencionarlo para comprender que la relación entre saber técnico y saber académico era, en esos años, un tema de debate candente y que los cursos de postgrados técnicos (como las maestrías en políticas públicas o más específicamente en 1995 el Postgrado en Organizaciones Sin Fines de Lucro de UTDT-UDESA-CEDES¹²) se constituirán en plataformas no sólo de formación sino de generación de redes para los miembros de las ONG.

En cuanto a la circulación de ciertas nociones del repertorio neoliberal a través de los organismos y agencias de cooperación internacional, éstas irán filtrándose en las ONG locales a través de los préstamos y donaciones pero también por medio de la circulación internacional de ciertas figuras (Dezalay y Garth, 2001). La noción de reformabilidad del Estado estaba planteada bajo el ideal del achicamiento del mismo y la focalización de las políticas públicas (Parpart, 2004). Desde esa perspectiva, la noción del individuo

11 Brunner (1993) retoma la noción de servicios analíticos-simbólicos de Reich (1992) los cuales comprenden “el conjunto de actividades que tienen que ver con la identificación, la solución y el arbitraje de problemas materiales mediante la manipulación de conocimiento, que serían llevadas a cabo por un heterogéneo grupo de personas que usualmente se llaman a sí mismos científicos”. (Thompson, 1994: 5.)

12 UTDT es la sigla para Universidad Torcuato Di Tella; UDESA, Universidad de San Andrés; CEDES, Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

responsable de su propia situación y de su comunidad aparecía vinculada con la idea de que los sujetos eran co-responsables como *co-propietarios*, concepto caro al repertorio liberal. La responsabilidad se conjugaba, a su vez, con el avance, a escala global, de la noción de *empoderamiento* que, surgida en los 1960s a partir de los movimientos populares de la población negra en los Estados Unidos, planteaba que en la lucha contra la opresión y la discriminación se trataba de autogenerar poder para modificar la situación. Esta idea es recuperada a escala global por las agencias de cooperación internacional y conjugada con la idea de responsabilidad confiriendo un sentido particular a la noción de participación.

Sin embargo, el principal impulso para el avance de las ONG como agentes legítimos que actuaban en el campo político fue a partir del reconocimiento y de las herramientas que brindó la inclusión de ciertos artículos en la reforma de la Constitución argentina en 1994. Esto se debe a que el margen de acción de las ONG que actúan a nivel local depende, especialmente, del vínculo que logren establecer con el Estado en todos sus niveles. Razón por la cual las políticas que se impulsen desde allí tendrán efectos importantes.

Si se quiere, y en un tono provocativo, las herramientas más relevantes no fueron provistas directamente por la implementación de las reformas de ajuste neoliberal sino por las consecuencias colaterales de la aspiración reeleccionista del entonces presidente. En efecto, hacia 1993, Menem comenzó una agresiva estrategia de cooptación de voluntades parlamentarias para lograr una reforma constitucional que le habilitase cambiar el artículo que expresamente manifestaba que el mandato presidencial era de seis años y no renovable. Para lograr la reforma se necesitaba reunir dos tercios de las cámaras parlamentarias, lo cual le exigía a Menem establecer alianzas con políticos de otros partidos. La principal fuerza opositora, el radicalismo, estaba atravesando una fuerte crisis interna (que derivará en una ruptura) no logrando establecer una posición unánime al respecto. La postura de los líderes más importantes de entonces era disímil: Angeloz se abstuvo, Maestro y Massaccesi estaban a favor, mientras que Alfonsín y De la Rúa se opusieron. Sin embargo, cuando Alfonsín creyó que la reforma iba a ocurrir, aun sin el apoyo de su facción, decidió realizar, en 1993, un acuerdo con Menem que se conoció como el “Pacto de Olivos”. El arreglo implicó que la oposición radical aceptaría la aprobación de única reelección presidencial acotándose el mandato de seis a cuatro años y estableciendo la elección directa del presidente y vicepresidente con

un sistema de *ballotage*. A cambio el peronismo garantizaba incluir en la Constitución Nacional una serie de contenidos que impactarán positivamente en el margen de maniobra de las ONG.

Más allá de las cuestiones formales, el acuerdo fue un mojón importante en cuanto que permitió el encuentro de dos horizontes de sentido político distintos que marcarán el peculiar desarrollo del universo de ONG en la Argentina. En efecto allí convergieron el ideario democrático alfonsinista de 1983 junto con las concepciones de cuño neoliberal respecto de la acción y de la representación política. Entre las modificaciones acordadas se encontraban la inclusión de los derechos de tercera y cuarta generación (derechos del consumidor, ambientales y a la información, entre otros), la validez de los tratados internacionales por sobre las leyes nacionales y la acción colectiva. Más específicamente, aquellos mecanismos que se incluyeron y favorecieron la articulación de las ONG con el Poder Legislativo fueron: la iniciativa popular y las audiencias públicas. La primera, reconoce a los ciudadanos organizados la posibilidad de presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados cumplimentando ciertos requisitos. Las audiencias públicas, por su parte, proponen un mecanismo de participación de los ciudadanos y de las organizaciones que los nuclea previo a una decisión que afecte su vida. Este mecanismo supone que las autoridades deben explicar y someter a debate ciertas políticas públicas. Sin embargo, generalmente, estas audiencias no son vinculantes por lo que sirven a las organizaciones más como espacios de posicionamiento y visibilidad pública que como verdaderas oportunidades de incidencia en toma de decisiones. En cuanto al Poder Judicial, la inclusión de la figura del *amicus curiae* implicó que, en las causas que atañen al interés público, se autorice a intervenir a terceros ajenos a las partes como amigos del tribunal para que presenten argumentos y pruebas no vinculantes. Sin embargo, para su aceptación éstos tienen que demostrar competencia sobre la cuestión debatida y un claro interés en la resolución del caso. En ese sentido, las ONG fueron exitosas al presentarse como expertos objetivos alejados de intereses espurios.

En 1995, como parte del reconocimiento al rol que las ONG venían desarrollando, el Gobierno creó el CENOC¹³, un organismo encargado de desarrollar políticas de promoción de diferentes tipos de asociaciones que, en la

13 Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad.

práctica, resultó poco eficaz. A su vez, y como respuesta al malestar que generaban los sucesivos casos de corrupción, el Gobierno aprobó la Ley de Ética Pública (1995) que establecía deberes, prohibiciones e incompatibilidades para el cuerpo de funcionarios públicos. Más allá de la limitada efectividad en la aplicación concreta, estas medidas daban cuenta del avance de la crítica en clave moral y ética de la acción del Gobierno y del comportamiento político en general. En este proceso, las ONG se estaban posicionando progresivamente como agentes de control pero también de proposición como expertos en políticas públicas.

La estabilización de la economía, a partir del control de la hiperinflación y del mejoramiento macroeconómico, sumado a la agresiva campaña mediática que desplegó Menem, lo catapultaron a una segunda presidencia. Sin embargo, los costos sociales de las reformas implementadas junto con el accionar del Gobierno comenzaban a ser objeto de críticas más profundas.

Si a principios de los 1990s comenzaba a establecerse la cuestión de corrupción como un problema serio que afectaba a la sociedad en su conjunto, hacia finales de la década, el discurso de la corrupción se extendió en el tejido social como categoría de condena poniendo nuevamente en el centro de las críticas a los ya deslegitimados partidos y políticos profesionales. La corrupción como categoría de apreciación moral de la acción política echaba un manto de sospecha sobre los canales tradicionales de representación pero también en los canales de formación de los políticos. En parte por este proceso es que, durante la segunda mitad de los 1990s, crece exponencialmente la figura de los *outsiders*. Si la política era una actividad sospechada pero necesaria para el funcionamiento del sistema democrático, la posibilidad de renovación moral de la misma debía provenir de figuras con reconocimiento público pero no contaminadas. La idea de que eran *siempre los mismos*, que había que romper con los nichos de corrupción, hizo que los partidos buscaran atraer figuras provenientes de movimientos sociales y ONG: tal es el caso de G. Fernández Meijide, miembro de las Madres de Plaza Mayo y reconocida activista por los derechos humanos; o de M. Oyhanarte, una de las fundadoras de Poder Ciudadano.

El éxito de la narración que logró sintetizar los males de la Argentina en la cuestión de la corrupción, que como lo muestra Pereyra (2007) se debió a un complejo encuentro entre fenómenos en diferentes escalas, tuvo fuerte repercusión en los medios como formadores de opinión que coadyuvaron a generar

este diagnóstico. A su vez, se transformó en el principal eje de articulación de la plataforma de un nuevo partido: el Frente Grande¹⁴. El proceso de moralización y tematización como forma de articulación política, sin embargo, no era nuevo: el alfonsinismo había demostrado en 1983 el éxito electoral de esta estrategia.

Paradójicamente, a medida que el universo de ONG se iba autonomizando, se intensificaban los lazos con el campo político a partir de la circulación de agentes y de la capacidad de estas organizaciones de situarse como partícipes necesarios. En efecto, las ONG comenzaron no sólo a ser formadores de cuadros propios sino a producir políticos que, en apariencia, tenían al menos dos virtudes: eran profesionales expertos y, además, honestos. Recordemos que, como lo mencionábamos anteriormente, para fines de los 1990s las ONG se había profesionalizado atrayendo a jóvenes de clase media con postgrados. Es entonces que el pertenecer a estas organizaciones pasó a ser una suerte de *sello de calidad moral*. Sin embargo no era el único vínculo que establecían. En este escenario político, las ONG comenzaron a intervenir en las contrataciones de municipios, en las modificaciones de normativas y leyes respecto de cuestiones que concernían a políticas sobre seguridad que podían poner en juego algún derecho, entre otros, en un doble juego. Por un lado, funcionaban como garantía de transparencia y de control para los políticos mermando las posibilidades de recibir críticas al respecto, al tiempo que demostraban una actitud proclive a la rendición de cuentas de lo actuado. A su vez, como estas organizaciones se presentaban como defensoras de intereses ciudadanos mayores a ellas dispersaban cualquier tipo de duda respecto de la discrecionalidad y de persecución de intereses espurios.

Este posicionamiento y visibilidad de las ONG, con una creciente capacidad de intervención política, generó que a partir de 1995 hubiera un *boom* de creación de organizaciones con este formato. Si bien no hay registros oficiales fidedignos, si se revisan las páginas de Internet de las principales organizaciones, la mayoría surgieron entre 1995 y 2002. Estas organizaciones, a diferencia de las que emergieron en el decenio 1979-1989, ya fueron creadas como ONG en cuanto a su estructura, a su composición y fuente de financiamiento. El aumento numérico implicó, entre otras cosas, una mayor competencia por

14 En 1991, una fracción de centro-izquierda del peronismo se escindió conformando el partido Frente Grande, que en 1995 se presenta a las elecciones presidenciales bajo la denominación Frepaso. Dicho partido centró su programa y críticas en cuestiones de tipo moral e institucional.

fondos (estatales y provenientes de la cooperación internacional) pero también una saturación de organizaciones que requerían visibilidad pública. Mientras la demanda de visibilidad, para decirlo en términos económicos, era elástica, la oferta de espacio en los medios audiovisuales tradicionales (en especial la televisión) era inelástica. Razón por la cual Internet se convirtió en la principal herramienta de comunicación y difusión de las organizaciones. La creación de una base de datos de sujetos interesados y la confección de gacetas periódicas (*newsletters*) con información relevante se convirtieron en la forma de interacción más difundida.

A medida que avanzaba la década, el proyecto político impulsado por Menem entraba en crisis mostrando sus limitaciones. En ese sentido, si la acción de las ONG se había orientado principalmente a la crítica y control de los mecanismos de implementación de las políticas y a cuestiones que hacían al funcionamiento de las instituciones, a partir de la profundización de la crisis social comenzó una fuerte denuncia respecto de la situación de aquellos que habían sido expulsados o relegados por *el modelo*. La cuestión de la exclusión y la desocupación, junto con el trabajo en relación con la pobreza, se transformaron progresivamente en temáticas articuladoras para las ONG encontrando su pico máximo durante los estallidos sociales de 2001 y 2002.

Hacia fines de 1999, la Alianza, coalición electoral entre el Frepaso y la UCR encabezada por el líder radical de la Rúa, ganó las elecciones presidenciales sosteniendo como uno de sus ejes principales de campaña la lucha contra la corrupción. Cuestión que, paradójicamente, llevará al Gobierno a su derrumbe a partir de la acusación de obtener la aprobación de una ley de reforma laboral (flexibilización) por medio del pago de sobornos a legisladores. Durante la presidencia de De la Rúa, que debió renunciar al cargo en 2001 luego de una serie de protestas sociales y serios incidentes que terminarán con la muerte de varios manifestantes, las ONG eran ya parte indiscutible de los agentes con legitimidad para actuar en el espacio político.

3. Las ONG y las reformas de signo neoliberal: una *cuestión de Estado*

Sin lugar a dudas existen vinculaciones entre las reformas de signo neoliberal, encaradas con ímpetu en los 1990s por el entonces presidente Menem, y el desarrollo del universo de ONG en la Argentina. Negar que las condicionalidades

impuestas por los organismos internacionales y que el achicamiento del Estado, junto con la valoración del saber técnico experto en la gestión política, fueron elementos centrales, sería insensato. Sin embargo, aquello que intentamos mostrar aquí fue que, justamente, estas transformaciones imprimieron cierto cariz a las organizaciones pero no fueron creadoras ni consolidaron el universo de ONG por sí solas. En efecto, lo que hallamos es el encuentro imperfecto entre diferentes capas históricas que van moldeando el desarrollo del espacio político a partir de la intervención de distintos agentes que, a su vez, actúan en diversa escala.

Desde el fin de la dictadura militar a esta parte, asistimos a un proceso de construcción, más o menos consciente, de un rol político ambiguo de las ONG a partir de una posición que pivotea entre presentarse como objetivas y externas pero, a su vez, incidir en la práctica política concreta. Es decir, las ONG parecerían estar adentro y afuera del campo político al mismo tiempo: son públicas y privadas simultáneamente y construyen su posición a partir de un saber experto particular que, paradójicamente, se pone en juego por la condición universal de ciudadanos de sus miembros.

Una vasta literatura apunta a que estas organizaciones contribuyeron, a mediados de los 1990s, a la moralización de la política como una estrategia que, a partir de temáticas y valores que serían universalmente deseables, les permitía atravesar perpendicularmente a la sociedad y unir solidaridades de un *demos desintegrado* (al decir de Sidicaro, 2002). Sin embargo, esa estrategia sólo cobró sentido en una experiencia previa que es la que ofreció el alfonsinismo. Aun cuando las temáticas y la composición del espectro político son sumamente disímiles entre 1983 y 1999, la cuestión de la moralización de la política estaba ya en el imaginario político precedente. En cierto sentido, los gobiernos de Menem intentaron poner en suspenso esta interpretación de la política a favor de un discurso que privilegió la eficiencia administrativa y el saber experto en la formulación de políticas públicas. Sin embargo, como pudimos observar, tuvo más éxito en el discurso creando una frontera política respecto del alfonsinismo que en la práctica concreta de ejecución de las reformas.

Fueron las ONG, sobre todo aquellas que emergieron en el decenio 1979-1989, quienes suturaron ambos horizontes de sentido político en sus prácticas. Por un lado, estableciendo una relación estratégica con los medios de comunicación (principalmente con la televisión) construyeron un discurso

que, al basarse en valores que consideraban universalmente deseables, les permitía presentarse como voceros de un interés mayor a sí mismas superando divisiones partidarias. Posición que era sostenida a partir de una serie de las tecnologías como las encuestas, la sistematización de casos judiciales, el recuento de cantidad de víctimas de violencia policial, y más. Por el otro, en los 1990s, incorporaron y fomentaron el perfil técnico-profesional de *experto en políticas públicas*. Proceso que sólo puede ser entendido a partir de la afinidad que se estableció entre el desarrollo de los programas de postgrado técnicos y la promoción de la objetividad y la eficiencia por parte de las organizaciones donantes bajo el paradigma neoliberal. Como parte de este proceso, estas organizaciones se convirtieron progresivamente tanto en una salida laboral para jóvenes profesionales como, también, en usinas de formación de cuadros políticos.

Finalmente, el hecho de que la consolidación de estas organizaciones ocurriera durante la crisis del llamado *modelo neoliberal* da cuenta de que, sin lugar a dudas, el universo de ONG poseía cierta autonomía. En efecto, la principal vinculación entre las políticas de signo neoliberal y el desarrollo de las ONG se relaciona con el hecho de que estas organizaciones actúan a escala local y, por ende, interactúan y dialogan necesariamente con el Estado. Pero no con el Estado en términos absolutos y sustancialistas, sino con las políticas y los agentes que actúan allí y que, en gran medida, reformulan las reglas de juego siempre dialogando, con más o menos conciencia, con los legados de diferentes capas históricas. Es por eso que las ONG no son *ni viudas ni hijas del neoliberalismo*.

Bibliografía

- ABOY CARLÉS, GERARDO (2001), *Las Dos Fronteras de la Democracia Argentina. La Reformulación de las Identidades Políticas de Alfonsín a Menem*, Buenos Aires, HomoSapiens Ediciones.
- ARDITI BENJAMÍN (2005), "Introducción", en Arditi Benjamín (ed.), *¿Democracia post-Liberal? El Espacio Político de las Asociaciones*, México, Anthropos.
- DEZALAY, YVES AND BRYANT GARTH (2002), *The Internationalization of Palace Wars. Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin America States*, Chicago, Univ. of Chicago Press.

DUBET, FRANCOIS y DANILO MARTUCCELLI (1999), *¿En qué sociedad vivimos?*, Buenos Aires, Losada.

MALAGAMBA OTEGUI, ROMINA (2009), *Expertos en Ciudadanía. La emergencia de la Fundación Poder Ciudadano y las transformaciones en las formas de la política en la Argentina (1988-1992)*, Tesis de Maestría en Antropología Social y Política, FLACSO Buenos Aires.

NAVARRO, MARYSA (2001), “Lo personal es político: las Madres de Plaza de Mayo”, en Eckstein, Susan, ed., *Poder y Protesta Popular. Movimientos Sociales Latinoamericanos*, México, Siglo XXI.

PALERMO, VICENTE y MARCOS NOVARO (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma.

PARPART, JANE (2004), “Lessons from the Field. Rethinking Empowerment, Gender and Development from a Post- (Post-?) Development Perspective”, en Kriemild Saunders ed., *Feminist Post -Development Thought*, London and New York, Zed Books.

PEREYRA, SEBASTIÁN (2007), “La lucha contra la corrupción y las políticas de transparencia: un programa global, un problema local”, en Alejandro Grimson y Sebastián Pereyra. *Lo global y lo local. Movilización y activismo en clave transnacional*, Buenos Aires, Prometeo.

SIDICARO, RICARDO (2001), *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la argentina (1989-2001)*, Buenos Aires, Libros del Rojas.

———. (2002), “Las desintegraciones institucionales argentinas y sus consecuencias sociales”, *Revista Punto de Vista*, Buenos Aires. N° 72.

THOMPSON, ANDRÉS (1994), “Think Tanks en la Argentina. Conocimiento, instituciones y política”, *CEDES*, Buenos Aires, julio.

VOMMARO GABRIEL (2008), *Mejor que decir es mostrar. Medios y política en la democracia argentina*, Buenos Aires, Biblioteca Nacional/UNGS.