



Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
CARRERA DE SOCIOLOGÍA

Trabajo:
Tesina

Título:
“LAS ONG’S Y LOS FUNCIONARIOS/POLÍTICOS”
UN ESTUDIO DE LAS RELACIONES CLIENTELARES EN GODOY CRUZ

Nombre de la alumna:
Julieta Yazlli

Número de registro:
11933

Directora de tesis:
Lic. Diana David

Co-directora:
Lic. Patricia Lecaro

Dirección técnica:
Lic. Laura Iris Ulloa

Mendoza, Julio de 2011

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se expone la investigación realizada para conocer las relaciones que se dan entre las ONG's y los funcionarios/políticos en el Departamento de Godoy Cruz, de la Provincia de Mendoza. El período de estudio se extiende a lo largo del 2008 y del 2011. Específicamente, la investigación se orienta a conocer: las formas en que las ONG's cumplen su papel de intermediarias, las estrategias que ellas utilizan para satisfacer las necesidades y demandas de sus miembros, las percepciones que tienen de la política y de los funcionarios/políticos, los vínculos entre los referentes de las ONG's y los funcionarios/políticos, e identificar los mecanismos que aseguran relaciones clientelares entre ambos.

El informe desarrollado se estructura en cuatro capítulos. En el primero, se hace una mención al contexto que colocó en escena, como un actor importante, a las ONG's. Así, se observa el impacto del triunfo neoliberal ocurrido en Argentina en los '90. A través de estudios que se destacaron en el tratamiento del tema, se exponen brevemente las características de la primera reforma de estado. También se mencionan los cambios que se produjeron en la estructura social argentina como consecuencia del ajuste neoliberal. Con estos elementos se aborda el tema de la descentralización y de sus repercusiones en el campo de las ONG's. Se advierte que la descentralización del estado nacional y la municipalización de las políticas sociales implicó, en la práctica, la delegación de tareas a las ONG's. Éstas adquirieron una presencia más cercana y accesible a los ciudadanos. A pesar de ello, por falta de recursos y estructura, estos organismos no pudieron cobrar un rol significativo frente a la crisis que generó la política neoliberal. Otro fenómeno que se destaca es el de la crisis de representación, aludir a esto es fundamental cuando se trata de un análisis de las ONG's, puesto que ellas pretenden asumir la función de representantes de la población. Esta crisis, como característica básica del sistema político, muestra la

debilidad en las instituciones democráticas, tanto para conocer como para responder a las necesidades de la población.

A partir de allí, en el segundo capítulo se avanza hacia una definición de las ONG's respondiendo así a las siguientes preguntas: ¿Qué son las ONG's? ¿Cuáles son sus roles en el contexto antes expuesto?

En el tercer capítulo se ponen a consideración las distintas perspectivas que explican el clientelismo político. De entre todas ellas se toma una perspectiva original, que analiza al clientelismo, no sólo como una simple transacción de favores por votos sino como un concepto que involucra complejos procesos de construcción simbólica. Así se realiza una reflexión acerca de cómo las ONG's son capaces de tomar una herramienta diseñada para su dominación, como es el clientelismo, y de adaptarla en una dirección que les permita realizar sus intereses. De esta manera, se pone énfasis en la negociación de los sentidos en juego, donde ONG's conservan una cierta, aunque limitada, capacidad de acción e interpretación.

En torno a estas ideas, se desarrolla el cuarto capítulo. En el mismo se abordan, concretamente, los procesos de intermediación entre las ONG's y los funcionarios/políticos en el departamento de Godoy Cruz. De esta forma se presentan los objetivos del trabajo, la estrategia metodológica y los resultados obtenidos. Dado que la intención es conocer las interacciones que se dan en el nivel microsocioal, resulta pertinente un enfoque cuali-cuantitativo. A partir de una tipificación de las ONG's se construye una muestra intencional de estas organizaciones y se aplican entrevistas de profundidad para relevar las percepciones, interacciones y experiencias de los actores involucrados en tanto referentes de las ONG's. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de ONG's, se presentan las entrevistas realizadas. Con pautas flexibles se recogen datos respecto a las siguientes variables: antigüedad de la organización, tamaño, actividades, mecanismos de obtención de recursos, demandas, relación con los partidos y vínculos con los funcionarios/políticos, relación con

otras organizaciones, logros, expectativas y opiniones respecto a la política y los políticos. Luego, se procesa y analiza el material obtenido en las entrevistas.

Finalmente se arriba a las conclusiones en las que se integran los conceptos y los datos de la investigación.

CAPÍTULO 1

La emergencia de las ONG's como actores relevantes del escenario público.

En este capítulo se desarrolla el contexto en el que las ONG's comienzan a cumplir nuevas tareas a propósito del achicamiento del estado, la descentralización de la políticas públicas y la crisis de representación.

1.1 La Reforma del Estado Argentino

Mediante políticas económicas y sociales, que se remontan a mediados de los '70, pero que definitivamente se implementan, y se podría decir, triunfan en la década de los '90 se dan procesos que modifican la sociedad y favorecen el surgimiento de las ONG's en la escena política.

Tal como dicen García Delgado y Di Piero, este período se caracteriza "... por programas económicos basados en el achicamiento de la estructura estatal, la privatización de empresas de servicios públicos, la apertura de la economía y una política constante de ajuste del gasto público. Las reformas implementadas desde el Estado y alentadas por los organismos multilaterales de crédito (OMC) tuvieron como resultado un drástico cambio de modelo, tanto en lo económico como en la relación Estado – sociedad".¹

Si bien la reforma del Estado de la Argentina tiene dos etapas claramente diferenciadas, por el objeto de este estudio se presenta sólo la primera. Siguiendo a García Delgado, se puede observar que esta reforma se produce en la presidencia de Carlos Saúl Menem. Está

¹<http://www.flasco.org.ar/politicaspUBLICAS/files/investigaciones/encurso/cenoc.pdf>, pág. 16, 10/05/2010, Di Piero, Sergio y García, Daniel, Articulación y Relación Estado–Organizaciones de la Sociedad Civil.

asociada al Plan de Convertibilidad y a la figura del Ministro Cavallo. Se trata de una reforma estructural que a comienzos de 1990, frente a la situación hiperinflacionaria, involucró la estabilización del tipo de cambio, la privatización de las principales empresas públicas y la desregulación y apertura de la economía bajo el paradigma del Estado "mínimo".²

Es interesante señalar la explicación que hace García Delgado respecto de la primera reforma del estado como fruto de cuatro lógicas: 1- la de la crisis terminal del Estado benefactor agudizada por el último gobierno autoritario; 2- la lógica de la emergencia, por los condicionamientos heredados del anterior gobierno radical (hiperinflación, marco de ingobernabilidad, adelantamiento del traspaso del poder); 3- la de la influencia creciente de los grupos económicos y de los organismos internacionales para apuntar al Estado benefactor como ineficiente y responsable de todos los males (Consenso de Washington); y por último, 4- la lógica del estilo político del Presidente Menem, más proclive a la concentración del poder y al decisionismo que a la concertación.³

Los objetivos reconocidos de la reforma fueron entonces, efficientizar el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el rol productor del Estado, generar condiciones para la radicación de capitales y transferir la ejecución de las políticas sociales a las provincias reduciendo así, notablemente, la administración central. Las medidas tomadas para ello, tenían una relación estrecha con el intento de restablecer los superávits fiscales que permitieran asegurar el pago del servicio de la deuda.

Si es que se puede hablar de algún aspecto positivo, en términos político económicos, se nombra en primer lugar, la reducción de la inflación. La Ley de Convertibilidad cuyo elemento básico es la no emisión sin respaldo, permitió superar la crisis; el balance de pagos derivó bajo un relativo control; el país recuperó el crédito internacional y logró un crecimiento del 6 al 7 % en los primeros tres años. Esto trajo consigo la incorporación de

²Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 8 (Mayo 1997), pág. 1.

³*Ibidem*, pág. 1.

nuevos instrumentos de racionalización de la gestión pública así como de control y auditoría, modernización tecnológica y gerencial, y una mayor cultura presupuestaria y fiscal. Además se lograron restablecer las reglas de juego, generar previsibilidades monetarias e insertar el crédito en el circuito de consumo.

Más allá de ser este un modelo excluyente y manipulador del destino de los argentinos, el mismo aparentaba tener un dinamismo y una eficacia transformadora que se transmitía a todos los planos del sector público. A pesar de ofrecer algunas soluciones, los saldos de las políticas que aplicó son notablemente catastróficos para la mayoría de la población. Entre ellos se pueden contar: a) la política de privatizaciones no tuvo en cuenta la preservación de áreas estratégicas para el desarrollo nacional (privatización del petróleo o de las comunicaciones); b) la apertura unilateral y una desregulación impiadosa llevaron a una desestructuración de la pequeña y mediana empresa y a una fuerte vulnerabilidad externa; c) la desregulación estuvo atravesada por hechos poco transparentes, al menos en una primera etapa, la reforma no se redujo a un mejor proceso de devolución de servicios a otros actores, sino que también introdujo profundos cambios en la relación de poderes en la sociedad, entre élites y sectores populares, homogeneizando a las primeras y heterogeneizando a los segundos; d) la desregulación y la cesión al sector privado de los servicios públicos no dio lugar a una institucionalización de re-regulación que permitiera al Estado cumplir eficazmente el nuevo rol de controlador o fiscalizador de los intereses de consumidores y usuarios; e) en la gestión de la política social no hubo capacidad para avanzar en temas que hacen al rol del Estado en el capitalismo globalizado y la creciente competitividad entre los estados; f) la descentralización de competencias a provincias y municipios que se realizó en áreas vinculadas a la salud, la educación y la vivienda, trajo consigo los problemas propios de la descentralización de competencias sin recursos.

Estas transformaciones provocadas por el paradigma neoliberal del Estado "mínimo", se fueron dando junto con una profunda mutación de la sociedad en términos de su estructura: terciarización, diferenciación, complejización y fragmentación. Es así como se redefine no sólo el papel del Estado, sino que también comienza a desarrollarse un tercer sector -ni

público ni privado-, como un espacio social autónomo entre el Estado y el mercado volcado hacia la realización de actividades sociales o voluntarias. Al mismo tiempo que el sector público se achica, se observa una enorme modificación de todos los aspectos de la vida cotidiana.

En este sentido, la repercusión de este proceso no sólo comenzó a modificar el aparato público, sus agencias, instituciones, administración y políticas, sino también la articulación de éstos con los actores y los valores culturales dominantes en la sociedad. Esta primera etapa reformista muestra rasgos ambiguos y paradójales puesto que no sólo se reduce al desmantelamiento y un creciente endeudamiento del estado, sino que además produce un deterioro social que acarrea nuevas obligaciones para las ONG's. Esta idea es respaldada por Korin, quien escribe “La instauración del modelo socio-económico neoliberal, caracterizado en forma emblemática por el denominado “achicamiento del Estado”, hizo tender a que el espacio que el Estado dejaba vacante fuera siendo ocupado por el Tercer Sector”.⁴

Además, este autor añade “el desarrollo del Tercer Sector a nivel mundial se encuentra en relación directa con la declinación del Estado como instancia interviniente en todas las esferas de la vida de las sociedades contemporáneas. Dicho con otras palabras, lo que se ha dado en llamar corrimiento del Estado es condición del desarrollo del Tercer Sector. Al respecto vale agregar, que el corrimiento del Estado Nación de sus obligaciones frente a los problemas sociales y su progresiva delegación de planes y tareas a las organizaciones del Tercer Sector, es definido por algunos como una “privatización de la pobreza”, a través de la cual el sector público se desentiende de una obligación indelegable y, por otro, pone en juego “el producto de lo social” como una mercancía por la cual pelear, estableciendo así, nuevas reglas de convivencia entre las organizaciones del Tercer Sector”.⁵

⁴ www.ilustrados.com/documentos/profesionalizaciontercersector.doc, pág. 16, 12/05/2011, Korin, Daniel, Una Aproximación a sus Modos y Formas de Presentación en la Ciudad de Buenos Aires, República Argentina.

⁵ *Ibidem*, pág. 11.

Forni y Vergilio Leite explican cómo en esta nueva revitalización del tercer sector, entra en juego otro actor que lo determina: “las organizaciones del tercer sector siempre se encargaron de suplir deficiencias dejadas por el Estado, tanto en aspectos educativos, culturales y recreativos, como proveedores de asistencia básica en el área de la salud, vivienda y alimentación. Aún así, el Estado siempre ha sido el principal proveedor de fondos para las actividades de dichas organizaciones, aunque en la década del noventa, esencialmente, se produce un cambio radical en relación a períodos anteriores. Nuevos actores entran al campo del tercer sector, como organismos multilaterales de Crédito, por ejemplo, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc. Por otra parte, las organizaciones empiezan a desarrollar actividades donde venden sus Servicios para conseguir fondos: es más, la recaudación de fondos o el fund raising comienza a ser un elemento clave de las organizaciones del tercer sector. Al mismo tiempo, éstas empiezan a funcionar como organizaciones consultoras, tanto en lo que se refiere a la necesidad de conocimiento acerca del campo como a las tecnologías más adecuadas para implementar políticas sociales (ya que esas organizaciones, principalmente las de base, tienen un contacto muy cercano con sus “beneficiarios”).”⁶

Para ahondar en los que anteriormente se recapitulaba como mutaciones en la sociedad civil, no se puede avanzar en esta investigación sin señalar a la descentralización como otro de los fenómenos que explica la significación que adquieren las ONG’s.

1.2 La descentralización

Para hablar de este fenómeno se retoman las tres perspectivas con las que se encara la descentralización de las políticas públicas. Así se considera el análisis de Vilas, quien explica: “Desde la perspectiva fiscal la descentralización es vista como herramienta de un correcto manejo de las cuentas públicas; previene superposición de esfuerzos y derroche de recursos, y reduce costos de transacción. Desde una perspectiva técnica la descentralización

⁶Forni, Pablo y Vergilio Leite, Lucimeire y, El Desarrollo y Legitimación de las Organizaciones del Tercer Sector en la Argentina. Hacia la Definición de un Isomorfismo Periférico, pág. 218.

puede ayudar, constantes otros factores, a la toma de decisiones más eficientes que conducen a productos de mejor calidad; contribuye también a la desburocratización de la gestión pública y a dotar de mayor transparencia a los procesos y decisiones. También se señala, desde un tercer enfoque, la virtualidad democratizadora de la descentralización, en cuanto aproximar las decisiones de política a jurisdicciones subnacionales favorecería una mayor y más efectiva participación de los actores directamente interesados en ellas, circulación abierta de información, fiscalización social de la gestión pública, etcétera”.⁷

En función de los objetivos de este trabajo, es interesante reflexionar sobre las expectativas que generó el tercer enfoque. Desde el punto de vista de la virtualidad democratizadora, la descentralización podría dar lugar a una mayor participación, lo que conduciría a decisiones sustantivas de más calidad, más transparentes, y más compatibles con un uso racional de los recursos fiscales. A su vez, la toma de decisiones en manos de quienes experimentan sus efectos agregaría una mejora en la calidad de las políticas adoptadas, todo lo cual estimularía la participación democrática.

Pero para explicar por qué no se cumplieron estas esperanzas hay que aludir al importante peso que adquirieron las recomendaciones y las condicionalidades impuestas por varios organismos financieros multilaterales, en el marco del llamado “Consenso de Washington”. La descentralización aparece para estos actores, como un instrumento de ordenamiento de las cuentas públicas. Su objetivo es coadyuvar al superávit fiscal primario del estado central, vía transferencias de actividades y responsabilidades a unidades político-territoriales subnacionales: provincias, departamentos, municipios, u otras. Así la descentralización involucra la reducción de las erogaciones fiscales del estado nacional o central y consecuentemente la transferencia de estas erogaciones al tercer sector que sufre las consecuencias del ajuste. En esta apuesta triunfa la lógica del mercado desplazando la lógica de la democratización.

⁷http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/politicas_publicas/politicaspUBLICAS.pdf, pág. 1, 10/05/2011, Vilas, Carlos M., Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990-2003.

Vilas muestra cómo la lógica del mercado se introduce en el estado “la pluralidad de instancias subnacionales es equiparada a la pluralidad de firmas generando una variedad de productos y marcas. Del mismo modo que el consumidor cuando sale de compras tiene libertad para escoger entre los varios productos de las diferentes empresas oferentes –la “descentralización del mercado”--, así también con la descentralización fiscal el consumidor de bienes públicos sería libre de escoger entre una variedad de proveedores de esos bienes (las unidades político-territoriales subnacionales)”.⁸

Es así cómo desde una lógica eficientista las políticas sociales fueron pensadas, ya no como una estrategia de promoción social sino más bien como instrumento de asistencia y compensación de los efectos negativos del ajuste en la calidad de vida de los sectores más vulnerables. En particular se puso énfasis en la focalización de programas locales de emergencia, en la definición de mecanismos de contención social en escenarios críticos.

Con la focalización se hace evidente una contradicción entre los planteos de la virtualidad democrática y la realidad. Se escuchaba: “la descentralización favorece una mayor participación social”, “potencia a la democracia”, “implica el involucramiento colectivo en la gestión de asuntos de interés y beneficio común” “favorece el desarrollo del sentido de eficacia, incrementa la confianza en la organización, amplía el acceso a la información y a su procesamiento”; pero cuando se bajaba al nivel de los hechos, lo que ocurría era otra cosa. Y ello porque no se consideraba que en situación de empobrecimiento y exclusión social, hay escasas posibilidades de ejercer responsabilidad ciudadana y menos aún de contribuir al desarrollo de la democracia. Debido a ello es fundamental hacer un diagnóstico de la vinculación efectiva entre grados o alcances de la democratización, y niveles político-territoriales de participación.

Otro de los elementos que evitaron el despliegue de los procesos virtuosos que, según sostenía la teoría de la virtualidad democrática, refiere a lo siguiente. No se tuvo en cuenta

⁸Tiebout, citado por Vilas, Carlos M., Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990-2003, pág. 3.

que la transferencia de recursos se dio en el contexto de espacios institucionales caracterizados por el clientelismo. Es decir, no hubo un cuestionamiento político de las estructuras de poder existentes. Lo que redundó en el mal uso de los recursos y frustración social. Cao y Vaca, en este sentido consideran que uno de los factores que hicieron al fracaso de la descentralización, fue el no haber tomado en cuenta que “... muchos de los sistemas políticos locales y regionales funcionaban bajo la lógica del patronazgo y el clientelismo. Ocurrió así que en estos casos, la descentralización reforzó el poder de gobiernos locales que resultaban ser más herméticos a la participación ciudadana que la que era el gobierno central, a pesar de la “distancia” en que se encontraba”.⁹

Por otra parte, la transferencia de funciones no fue acompañada por la asignación de las partidas presupuestarias federales respectivas. Esta situación obligó a las provincias a hacerse cargo de las nuevas responsabilidades sin la asignación de recursos. Si se considera la ineficiencia de sus estructuras administrativas locales, el menor desarrollo de su capital humano y social se puede entender cómo el proceso de transferencia de funciones resultó especialmente complicado. El modo efectivo en que se llevó a cabo este proceso en consecuencia, se aproximó al típico *arréglense como puedan*, en el marco del tiempo corto del ajuste macroeconómico y de los calendarios de ejecución de los organismos multilaterales de crédito más que a algún modelo teórico de autogestión provincial o municipal. Debe reconocerse que, en general, las provincias se arreglaron de forma heterogénea a los nuevos escenarios. Y las ONG's, intentaron subsanar los problemas del ajuste pero, sin recursos, también su accionar fue limitado.

En fin, la funcionalidad de la descentralización tendiente a un mejoramiento de la calidad de los servicios y a una potenciación de la participación democrática quedó subordinada a las urgencias del ajuste fiscal. Por lo que puede afirmarse, como proposición general, que la descentralización generó pocos de los resultados que se esperaban, salvo los de índole fiscal.

⁹http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias_x_redmuni/Niveles/Mesa%202/Cao%20VacaRedMuni2009.pdf, pág. 263, 10/05/2011, Cao, Horacio y Vaca, Josefina, El Fracaso de la Descentralización Argentina.

Cao y Vaca reafirman este hecho señalando que “Después de una década de ajuste macroeconómico con las características ya señaladas, el panorama social resultante es más que preocupante, con 21 millones de personas, sobre una población total de 36 millones, bajo la línea de pobreza... Un escenario ciertamente contrastante con el que imaginaban, diez años atrás, los promotores del modelo. Más allá de los debates respecto de esquemas teóricos de descentralización, la que se ejecutó en la década de 1990 en Argentina fue parte de un modelo macroeconómico, social e institucional en el que la estabilidad de precios tuvo como contrapartida el crecimiento exponencial de la pobreza y el desempleo, y la peor distribución de ingresos de la historia”.¹⁰

Frente a los pobres resultados de la descentralización es válido el planteo de Yáñez y David quienes señalan que la paradoja es que, la descentralización para ser viable, requiere centralización de poder político... “el término hoy día genera confusión porque oculta la realidad de las cosas: la concentración del poder de decisión en manos de la administración centralizada”.¹¹

Entonces, retomando lo anterior se puede decir que primeramente, el mismo desarrollo del tercer sector y sus organizaciones, está vinculado a distintos cambios ocurridos en la sociedad argentina a partir de 1976, y principalmente durante los años 90, cuando el estado de bienestar entra en crisis y da lugar a un “modelo neoliberal excluyente”. Y en una segunda instancia, otro cambio importante que influyó en el peso que cobraron las ONG’s, fue la descentralización, la cual se llevó a cabo con el auspicio de los organismos multilaterales, donde actividades que eran anteriormente realizadas por el gobierno central fueron transferidas a las manos de la sociedad civil, y específicamente, a las organizaciones del tercer sector como sus representantes.

¹⁰Vilas, **Op. Cit.**, pág. 17.

¹¹Palma y Rufian citado por Yáñez, Lilibeth y David, Diana, Transformaciones en el Sistema Sanitario de Mendoza, pág. 72.

1.3 Crisis de representación

El advenimiento del nuevo siglo enfrentó a los argentinos a una crisis económica, política y social. Yannuzi, observa que esta crisis tiene que ver, fundamentalmente, con un proceso de globalización que dispara instancias de fragmentación y diferenciación. Además, dice que la crisis del estado keynesiano, producto de las profundas mutaciones que se vienen operando tanto en las formas como en el contenido de la política, se ha proyectado sobre las formas de organización, es decir los partidos políticos y las distintas organizaciones sociales, afectando las formas de representación.¹²

Raggio al analizar la crisis en el espacio político dice que en la actualidad asistimos al hundimiento del sistema de representación “...cada vez los representantes representan menos a los representados, las demandas de la sociedad civil son poco o nada satisfechas y ello hace caer en un grave riesgo al sistema democrático”.¹³

Hace diez años García Delgado al escribir sobre la crisis de representación en la Argentina, consideraba como uno de los motivos de ella es la desilusión por la política. Así había entrado en crisis incluso la idea de consenso y las expectativas de un mundo mejor conectado con la política hoy esta apreciación se puede decir sigue vigente.¹⁴

Entonces es válido preguntarse ¿en qué consiste la crisis? Ella hace referencia a un distanciamiento entre los representantes y los representados. Se traduce en una realidad donde quienes representan, no perciben lo que realmente se quiere y espera de ellos. De esta manera los representantes se independizan de los representados y comienzan así a pesar más sus intereses y deseos personales. Según Tenzer, cuando se habla de la crisis de representación, “se hace referencia, en primer lugar a que la representación no es fiel, hay un alejamiento de las realidades, y en segundo lugar, que la representación lo es demasiado,

¹²http://www.espaciospoliticos.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=49&Itemid=2, pág. s/nro., 20/04/2011, Yannuzi, María de los Ángeles, Crisis de Representación.

¹³www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos.../raggio.pdf, pág. 1, 22/04/2011, Raggio, Ana María, Algunas Consideraciones Acerca de la Crisis de Representación.

¹⁴García Delgado citado por Raggio, Ana María, Algunas Consideraciones Acerca de la Crisis de Representación, pág. 5.

es decir una desviación del mandato parlamentario, en mandato imperativo, remitiendo las dos afirmaciones a la ausencia de percepción de la voluntad de los ciudadanos, que aleja el poder del pueblo”.¹⁵

Retomando a Raggio al respecto se observa que se ha abierto una brecha entre el sistema político y la sociedad. Se percibe día a día una desilusión de la política, un descreimiento, que no necesariamente implica un descreimiento del sistema democrático. Según la autora se descrea de los partidos políticos, del parlamento, del sistema judicial, de los representantes sindicales, de las organizaciones sociales y hasta empresariales. Se cuestiona permanentemente su representatividad, se plantea hasta dónde verdaderamente son representantes legítimos de los ciudadanos. Esta crisis, en fin, da cuenta del descrédito generalizado del sistema político, de sus instituciones en general.¹⁶

En este contexto los partidos políticos aparecen ante a la opinión pública con una imagen de alto contenido negativo (corrupción, ineficacia, falta de legitimidad, intereses personales, y por lo tanto ausencia de proyectos colectivos). Según Auyero “la política partidaria es percibida como una actividad extremadamente alejada de las preocupaciones cotidianas de la gente. Es vista como actividad “sucias”, que aparece cuando se acercan los tiempos electorales y desaparece rápidamente en el oscuro reino de las promesas incumplidas. Muchos vecinos comentan sobre este carácter ocasional y corrupto de la política de los partidos”.¹⁷

Algunos autores como García Delgado y Di Piero consideran que “la crisis de representación se vincula a una etapa de reestructuración de las relaciones representantes – representados, caracterizada por la crisis de las formas tradicionales de representación, pero

¹⁵Tenzer citado por Raggio, Ana María, *Ibidem*, pág. 11.

¹⁶Raggio, *Op. Cit.*, pág. 2-3.

¹⁷<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/clientelismo%20politico.pdf>, pág. 12, 15/09/2009, Auyero, Javier, Clientelismo Político: Repensando el Tropo del Clientelismo Político.

también a la búsqueda de nuevas formas de representar lo social”.¹⁸ En contraposición a estas observaciones Yannuzi considera “que la emergencia de actores nuevos, no tradicionales, como es el caso de las ONG’s no constituye en sentido estricto una forma alternativa de representación. Si bien es cierto que podemos encontrar formas de representación que no pasen necesariamente por la mecánica electoral... no podríamos hablar de un sistema representativo sin la existencia de comicios periódicos que muestren de modo fehaciente el nexo que se articula entre representante y representado”.¹⁹ Más allá de esto, lo que concretamente se advierte es que las ONG’s construyen su identidad en tanto mediadoras y representantes, planteando necesidades y problemas que son trasladados a la esfera política.

Preguntarse acerca del momento de manifestación de la crisis puede dar pistas para interpretar sobre quién recae el descrédito. Al respecto Raggio dice, coincidiendo con la mayoría de los analista políticos, que la manifestación de esta crisis hizo eclosión en diciembre del 2001, si bien venía de antes, la misma se hizo palpable y en forma generalizada a través de la protesta en las calles. A partir de ese momento se cuestiona abiertamente a los políticos, la frase “que se vayan todos” es ilustrativa de ello. Entonces se puede decir que la crisis de representación, es una crisis de autoridad y se manifiesta en el fracaso del Estado. Un ejemplo de esta falla de la función del Estado como garante del orden es, la inseguridad ciudadana, la cual implica una falta de respuesta, una ausencia estatal. Ante la incapacidad de los gobernantes para hacer frente a la inseguridad, se abre la puerta a soluciones de “mano dura”, aplicación de justicia por mano propia, más cárceles, penas más duras y se baja la edad de imputabilidad penal sin contemplar las necesidades e intereses de todas las partes en juego.²⁰

Para García Delgado y Di Piero, en líneas generales, el nuevo modelo conllevó al agravamiento de todas las variables sociales: desempleo, pobreza, nuevos pobres,

¹⁸<http://www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos/pepp/publicaciones/1.pdf>, pág. 17, 25/05/2011, Di Piero, Sergio y García Delgado, Daniel, Articulación y Relación Estado–Organizaciones de la Sociedad Civil Modelos y Prácticas en la Argentina de las Reformas de Segunda Generación.

¹⁹Yannuzi, **Op. Cit.**, pág. 2.

²⁰Raggio, **Op. Cit.**, pág. 12.

indigencia, etc. Esta nueva cuestión social se caracteriza, en particular, por la violenta separación de lo económico respecto de lo social.²¹ El resultado es una profunda modificación de la estructura social, bajo la dicotomía incluidos – excluidos y la aparición de heterogéneas formas de pobreza. Particularmente, significa una distribución regresiva del ingreso, en un país cuya característica había sido, en el contexto de América Latina, la baja desigualdad.

Por ello, es en el ámbito social donde se han multiplicado la mayor cantidad de organizaciones, al calor de la crítica situación social. Muchas de las ya existentes han crecido en su trabajo, y ha sido notable la aparición de nuevas organizaciones destinadas la asistencia directa. Combinadas con algunas de las áreas ya descritas, muchas instituciones han comenzado a generar sus propias ONG's o Fundaciones para vincularse con lo social.

Así encontramos organizaciones de asistencia y de desarrollo en numerosas iglesias y Fundaciones en el campo empresario. Es de destacar también el desarrollo del paradigma gerencialista, que pone énfasis en el manejo de los recursos y la ejecutividad. Desde esta perspectiva, la grave situación social puede ser paliada a través de un manejo transparente y efectivo del presupuesto social, para lo cual debe contarse con un sector de la sociedad civil dispuesto y capacitado para llevarlo adelante. Esta visión ha sido promovida por los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC), en particular el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes han jugado en este campo un rol fundamental.²²

Otro aspecto planteado por Raggio es el modo en como el estado distribuye, y los planes sociales son un ejemplo de ello, ya que los mismos no tienen un criterio universalista, y para acceder a ellos no debería hacer falta ser amigo de nadie. La ayuda social va acompañada de la opresión política, generando el clientelismo político.

²¹Rosanvallon citada por Di Piero, Sergio y García Delgado, Daniel, *Articulación y Relación Estado–Organizaciones de la Sociedad Civil Modelos y Prácticas en la Argentina de las Reformas de Segunda Generación*, pág. 17.

²²Di Piero y García Delgado, **Op. Cit.**, pág.17-18.

El escepticismo de los ciudadanos hacia los dirigentes, se explica según la autora por los importantes niveles de pauperización, desocupación, analfabetismo funcional, desnutrición infantil, falta de acceso mínimo a la salud de la Argentina de fin de siglo. Ante este cuadro de situación Raggio opina “podemos pensar que la democracia no funciona correctamente, si por ella entendemos una forma de gobierno, que no se atenga solo a lo procedimental, es decir el derecho a elegir y ser elegido, sino una forma de gobierno que brinda la posibilidad de reconocer los principios básicos de una sociedad digna y justa, capaz de encarar los problemas de la desigualdad. Se suele escuchar con justicia que la democracia no funciona, y ello se debe a que la misma se agota en los procesos eleccionarios y no funciona como forma integradora de los principios fundamentales de libertad e igualdad”.²³

Confirmando esta idea García Delgado, agrega “estamos ante una democracia caracterizada por transacciones entre elites que actúan con independencia de su electorado y esta situación genera escasas expectativas respecto de lo que a través de la política se puede lograr. Es una democracia en donde la lealtad de los representantes es “hacia arriba”, en donde los principales partidos políticos practican el centralismo democrático, donde hay una fuerte influencia del lobby empresarial en las decisiones centrales que se realizan dentro de los confines del macro – poder”.²⁴ Y en el mismo sentido, Bidart Campos, observa “los representantes elegidos no responden obligatoriamente a los que los eligen sino, por el contrario, responden a otros poderes no ostensibles, pero que de diversas formas manipulan y ejercen influencia en la toma de decisiones de gobierno, el problema radica en que estos poderes están fuera de todo control, son contrapoderes”.²⁵

Raggio advierte que “a pesar de este descrédito por la política y las instituciones políticas, sigue en pie la idea de que la democracia representativa es la mejor forma de gobierno (posible), ahora bien, en la medida en que los representantes no logren establecer políticas públicas más justas y equitativas en los ámbitos sociales y económicos, y las

²³Raggio, **Op. Cit.**, pág.3.

²⁴García Delgado citado por Raggio, Ana María, Algunas Consideraciones Acerca de la Crisis de Representación, pág. 3.

²⁵Bidart Campos citado por Raggio, Ana María, **Ibidem**, pág. 3.

acciones de gobierno cubran cada vez menos las expectativas de los representados, estaremos ante asistiendo al hundimiento de la representación política”.²⁶

²⁶Raggio, **Op. Cit.**, pág. 5.

CAPÍTULO 2

Hacia una definición de las ONG's.

Este capítulo es un intento por aproximarse a una definición de las ONG's y a los roles que cumplen las mismas en el marco del nuevo escenario que se planteó anteriormente a partir de la primera reforma de estado, la descentralización y la crisis de representación.

2.1 ¿Qué son las ONG's?

Ya que en este trabajo se presenta a las ONG's como el actor de los proceso de intermediación entre la comunidad y los funcionarios/políticos, es necesario acercarse a su definición.

“En Argentina se las denomina de diversas maneras: entidades de bien público, organizaciones benéficas, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil (OSC), entidades intermedias, organizaciones del tercer sector, organizaciones comunitarias; en algunos casos se utiliza alguno de estos términos para referirse en forma genérica a este universo y otros para diferenciarlas dentro de éste. En ocasiones, se las menciona haciendo referencia a su forma jurídica: asociaciones civiles, fundaciones o mutuales”.²⁷

Según Pérez el concepto de ONG's alude a “toda Organización de la Sociedad Civil que nace por una iniciativa privada, con objetivos propios, que pueden ser semejantes o no a los del gobierno en ciertas áreas, que es reconocida como un actor representativo de la sociedad desde mediados de la década del '80, tanto por el Estado en donde nace, como por otros Estados y por Organismos Multilaterales. Con la capacidad de generar sus propios vínculos, independientes de las relaciones estatales; y en sus acciones capaz de crear o

²⁷Roitter, Mario y González Bombal, Inés (Comps.), Estudios Sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina, pág. 10.

generar presiones tanto en el plano local estatal, como en el plano regional e internacional, cualquiera sea su objetivo de trabajo los derechos humanos, el desarrollo, la defensa del medio ambiente, etc.”.²⁸

La iniciativa de precisar al concepto de ONG's se puede observar sobre todo, en los últimos lustros del siglo XX, cuando las ONG's alcanzan un nivel significativo de reconocimiento. El cual se brinda no sólo por la sociedad en su conjunto, sino también por parte del Estado, y de los Organismos Multilaterales. Estos últimos, incluso, las han incorporado como actores que participan en conjunto con representantes de Estado.

Indica Thompson “...los gobiernos comienzan a ver a estas asociaciones privadas de bien público como un nuevo actor de relevancia, al que por lo menos hay que escuchar, cuando no incluir directamente en la formulación o ejecución de políticas”.²⁹

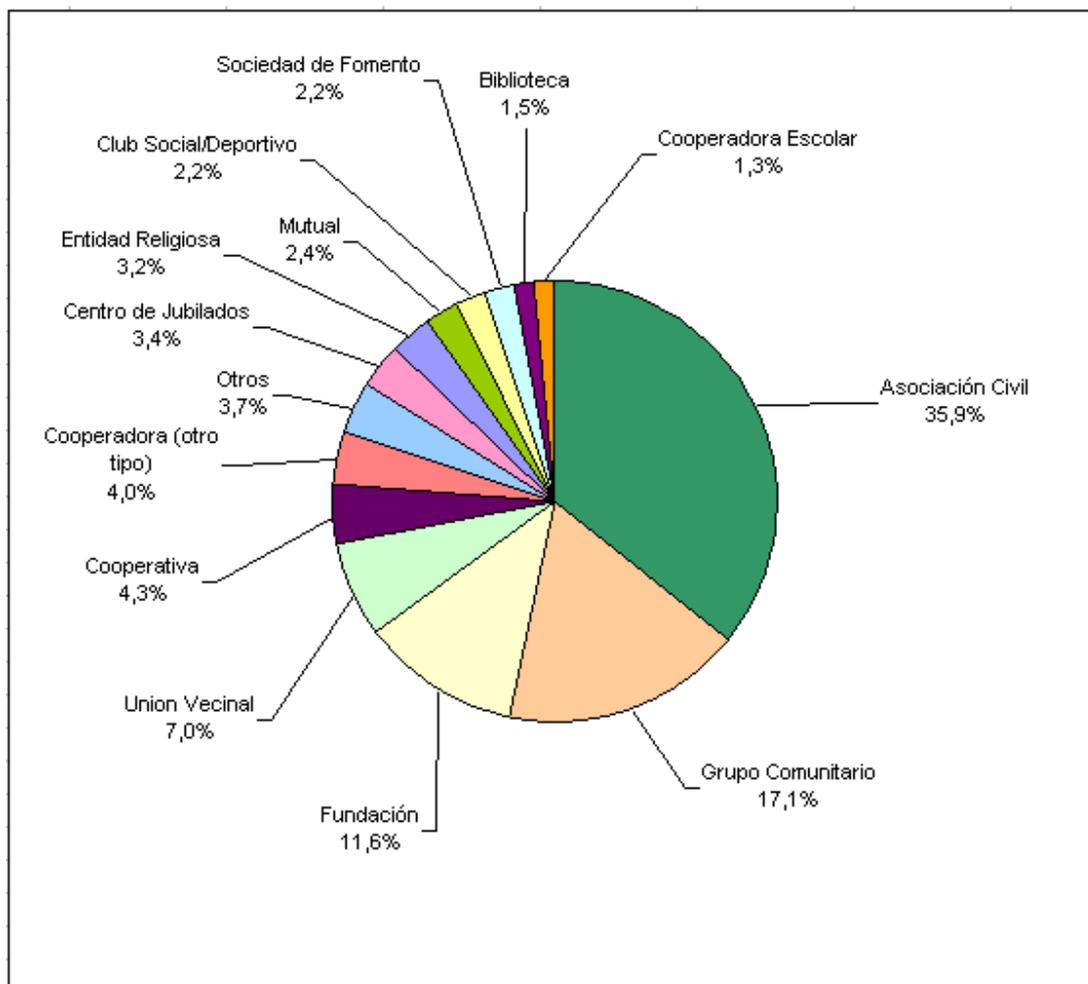
“En relación a este protagonismo, promediando la década del '90 se comenzó a estimar cualitativa y cuantitativamente su aporte y capacidad para contribuir a la atención de grupos vulnerables y con soluciones para el desarrollo social, particularmente a nivel local. En 1995 se crea el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, con la finalidad de interactuar con las organizaciones de la sociedad civil para facilitar la puesta en marcha de un nuevo modelo de gestión de las políticas sociales. El rol del CENOC no es la intervención directa, la regulación de actividades o el financiamiento, sino la generación de espacios de diálogo y participación ciudadana, actuando además como articulación entre el Estado y este sector. El CENOC diseñó una base de datos constituida con la información proporcionada por las organizaciones en forma voluntaria, registrando, hasta mayo de 1999, a 5.700 entidades, número que se amplía a razón de 100 nuevas organizaciones por mes”.³⁰

²⁸<http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook11.pdf>, pág. 30, 10/05/2010, Pérez, Mariano, Organizaciones No Gubernamentales, Características de Otro Actor en el Tablero Internacional.

²⁹Thompson, Andrés, Público y Privado, pág. 17.

³⁰<http://www.trabajoydiversidad.com.ar/smulovicz-clemente.pdf>, pág. 75, 10/05/2011, Clemente, Adriana y Smulovitz, Catalina, Descentralización, Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en Argentina.

**Cuadro I Forma organizativa de las ONG's inscritas en el
CENOC**



Fuente: CENOC – Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad – 2004
Sobre la base de aprox. 9.000 ONG's en Argentina.

El cuadro I, muestra las formas que toman este tipo de organizaciones, lo que permite conocer cómo se subdivide el universo del Tercer Sector en la Argentina.

En base a estos datos se puede afirmar que Las ONG's han crecido en influencia, tamaño y número. Su desarrollo, en muchos casos, se vincula a "... la búsqueda de nuevas formas de representación y acción ciudadana; una novedosa responsabilidad social y

comunitaria y la puesta a prueba de valores altruistas y solidarios; una forma de experimentación innovadora de intervención institucional en la problemática social y, también, una práctica afirmativa de la ciudadanía, la solidaridad y la democracia”.³¹

Altamirano y Caballero dicen que los ‘90 permiten la emergencia de organizaciones que existían con anterioridad con la diferencia de que este momento se presentan como alternativa para la promoción e implementación de políticas públicas y defensoras de los derechos de ciudadanía (social, política y económica). La iniciativa asociativa y la participación ciudadana, en este marco, ocupan un lugar estratégico frente al Estado y al Mercado ya que intentan aunar esfuerzos y recursos para satisfacer necesidades comunes, desarrollar procesos de adecuación institucional para dar respuesta a las nuevas demandas del medio, al mismo tiempo que exigen su inclusión en el campo de las políticas públicas. Argentina cuenta en la actualidad con 51.750 fundaciones, asociaciones y organizaciones sin fines de lucro. En ellas trabajan alrededor de 3 millones de personas, de cuales 2 millones seiscientos cincuenta y cinco mil son (cerca del 85 % del total) son voluntarios. En el escenario actual se presentan las asociaciones que intervienen en casi todas las áreas portando un nuevo código simbólico de lo que significa, hacer sociedad. Los actores sociales y los movimientos en general tienen un rol doble por cumplir: por un lado, son sistemas colectivos de reconocimiento social, que expresan identidades colectivas viejas y nuevas, con contenidos culturales y simbólicos importantes. Por otro, son intermediarios políticos no partidarios, que traen las necesidades y demandas de las voces no articuladas a la esfera pública y las vinculan con los aparatos institucionales del Estado.³²

En el trabajo de Korin se sistematizan los rasgos característicos que comparten estas entidades: “- son organizaciones, es decir, poseen una presencia y una estructura institucionales; - poseen carácter privado: están separadas institucionalmente del estado; - no reparten ni generan beneficios para sus gestores o para el conjunto de “titulares” de las mismas, es decir, no constituyen lucro; - tienen autonomía, es decir, controlan

³¹Thompson, **Op. Cit.**, p. 19.

³²<http://www.comunidar.org.ar/caracterizacion.htm>, pág. 1, 22/06/2011, Altamirano, Patricia y Caballero, Karina, Caracterización del Tercer Sector en la Argentina.

esencialmente sus actividades; - la pertenencia a ellas no se encuentra legalmente impuesta y atraen un cierto nivel de aportaciones de particulares en tiempo y dinero; participan en ellas voluntarios.³³

En el trabajo, “Hacia la constitución del Tercer Sector en Argentina” realizado por el CENOC, Korin analiza la división acerca de dos grandes conjuntos, de acuerdo a los objetivos que persiguen estas organizaciones y a los destinatarios de las tareas que realizan. Se conforman así las denominadas organizaciones de base y de apoyo. Las primeras se constituyen con integrantes de la propia comunidad en la que actúan y tienen como destinatarios de sus actividades, por lo general, a sus propios miembros, aunque es común que incluyan a otros integrantes de su comunidad... En las de apoyo, frecuentemente, los miembros que la constituyen no forman parte de la comunidad en la que actúan y los destinatarios de sus actividades no son sus miembros.³⁴

Además el autor explica que una cuestión decisiva a la hora de abordar el estudio del Tercer Sector es la cuestión del financiamiento. Por lo general, las organizaciones sin fines de lucro son más conscientes del dinero que las empresas comerciales. En “El gran poder de las pequeñas ideas” Peter Drucker, sostiene que estas organizaciones están en forma permanente buscando fondos (que siempre les son escasos) para cumplimentar sus objetivos y proyectos. Sin embargo, no basan su estrategia en el dinero como lo hacen las empresas; comienzan por el cumplimiento de la misión, lo que les permite tener bien definido cuáles son los parámetros del éxito y qué es lo que deben brindarles a sus “clientes”, aspecto que, por lo demás, debería ser aprendido por las entidades comerciales.³⁵

Para llevar adelante sus iniciativas, las organizaciones del Tercer Sector recurren a cuatro vías de financiamiento. - Aportes de particulares. Pueden ser de individuos que por afinidad (afectiva, personal o ideológica) con la causa aportan dinero, insumos o

³³Korin, **Op. Cit.**, pág. 8.

³⁴CENOC citado por Korin, Daniel, Una Aproximación a sus Modos y Formas de Presentación en la Ciudad de Buenos Aires, República Argentina, pág. 9.

³⁵Drucker citado por Korin, Daniel, La Profesionalización en el Tercer Sector, Una Aproximación a sus Modos y Formas de Presentación en la Ciudad de Buenos Aires, República Argentina, pág. 9.

infraestructura para el sostenimiento de las mismas. Las empresas también aportan recursos al sector por diferentes motivos, en algunos casos, por beneficios impositivos, en otros, capitalizan la buena imagen que poseen en la opinión pública (marketing filantrópico)

- Financiamiento externo. Tanto el Estado, como los distintos organismos de crédito internacional, aportan dinero para la ejecución de proyectos puntuales. Esto supone delegar en las ONG's (dado el conocimiento que poseen en las temáticas particulares en las que intervienen) la implementación de los mismos.
- Venta de servicios/productos. El sostenimiento de muchas organizaciones está basado en los ingresos por la venta y/o comercialización de productos o servicios que ellas mismas generan. Un ejemplo característico son aquellas que venden remeras, pins, etc. con sus logos o bien con mensajes vinculados con su misión.
- Aportes de sus miembros: En muchos casos, los ingresos más significativos de una organización provienen de sus propios miembros, a través del aporte periódico que los mismos realizan a la organización como contraprestación de los servicios que reciben de ella. Los clubes sociales y deportivos ejemplifican claramente esta situación.³⁶

Por otro lado, si se analizan a las ONG's en la campo de la sociedad global, se advierte cómo las mismas tienen un límite en su relación con el medio determinado por su propios objetivos, un contexto inmediato al que no manejan en todas sus variables pero sobre el que pueden influir (el barrio, la ciudad, etc.), y un contexto más general sobre el que muy difícilmente influirán o manejarán sus variables (la economía mundial, nacional, los desplazamientos y cambios demográficos, etc.). Lo cual se puede graficar de la siguiente manera.

LA SOCIEDAD GLOBAL			
ESFERAS	FUNCIONES	PCIOS. DE ACCIÓN	SECTOR
Estado	Aspecto político de la dominación. Monopolio de la coerción.	Justicia distributiva para la reproducción del orden social. Igualdad.	1er. sector. De origen público con fines públicos la toma de decisiones.
Mercado	Espacio de compra y venta de bienes y servicios.	Eficacia y eficiencia.	2do. sector. De origen privado con fines privados: el lucro.

³⁶Korin, **Op. Cit.**, pág. 9-10.

Sociedad Civil	Organizaciones de origen privado que resuelven intereses y necesidades a partir de una determinada visión de la realidad.	Solidaridad. Bien común.	3er. sector. De origen privado con un fin público: el bien común.
----------------	---	--------------------------	---

Fuente: Elaboración propia

Otra definición que se suele manejar, si bien hay muchas clasificaciones todas presentan zonas grises, es aquella que se basa en la distinción de los beneficiarios de sus acciones y los orígenes de sus recursos:

Origen de los recursos	Beneficiarios	Sus propios miembros.	Otros distintos de sus propios miembros.
Propios.		Asociaciones de Afinidad. Mutuales/cooperadoras. Clubes sociales y deportivos. Gremios y sindicatos. Colegios profesionales. Cámaras patronales.	<u>Fundaciones Empresarias.</u>
De otras fuentes		Organizaciones de Base. Vecinales. Sociedades de fomento. Clubes barriales. Bibliotecas populares. Cooperadoras escolares y hospitalarias. Movimientos ciudadanos.	Organizaciones de apoyo. De asistencia social. De promoción y desarrollo. De ampliación de derechos (dchos difusos) Centros académicos.

Fuente: elaboración propia

Del análisis de estas definiciones y para clarificar al tema, en este trabajo se acepta denominar a las organizaciones del tercer sector con el nombre de ONG's. Si bien no se pretende adherir una sola definición, las mismas harán al desarrollo de esta investigación. Se reconoce que el término "ONG's" engloba un sinnúmero de organizaciones, heterogéneas no sólo por las temáticas en que inscriben su trabajo sino también por sus modalidades de funcionamiento, estructura, objetivos institucionales, forma de obtener financiamiento, etc. Incluyen tanto organizaciones barriales, mutuales, clubes y sociedades de fomento, como fundaciones, centros de investigación que trabajan en temáticas de promoción y desarrollo.

Una reflexión que cabe de estas definiciones es la siguiente. Si bien, tal como afirman los autores, las ONG's suponen valores solidarios y altruistas tendientes al bien comunitario, es notoria la carencia que tienen de una mirada amplia de la complejidad de lo social. Incluso, en referencia al sistema político, se puede observar cómo la lógica que orienta su accionar es la de sus intereses particulares. Así trabajan sólo en los límites de sus ámbitos de influencia, muchas veces como punteros políticos o captadores de votos en momentos pre-electorales. Esta actividad es la que les abre un escenario de posibilidades a la hora de obtener recursos. Sus fuentes de financiamiento por lo tanto suelen ser variables y dependen del acercamiento con que cuenten a los partidos políticos de turno o al capital social que manejen como relaciones con los funcionarios estatales.

Según Forni y Vergilio Leite “La dificultad para obtener financiación efectivamente resultó ser un problema: las organizaciones “sufren una tensión entre sentirse parte de una estrategia de desmembramiento del Estado... y el riesgo de mercantilizar sus actividades e insertarse en el mercado... como una forma de sobrevivir económicamente y mantener niveles de autonomía”.³⁷ “Así, las organizaciones tuvieron que rebuscarlas para conseguir financiación para sus proyectos, llevando a cabo diversas actividades de venta de servicios, consultorías, etc., concentradas bajo el la idea de fund raising. Esta es un área encargada de buscar financiación, la que comúnmente recurre a los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, y agencias internacionales en general, pero el Estado sigue siendo el actor principal a la que las organizaciones del tercer sector recurren no sólo para solicitar financiación sino también para otros tipos de ayuda, como alimentos, locales para diferentes actividades (centro de jubilados, bibliotecas populares, centros de rehabilitación, etc.). No obstante, la inestabilidad de los recursos es una característica de las organizaciones del tercer sector argentinas”.³⁸

³⁷Forni y Vergilio Leire, **Op. Cit.**, pág. 227.

³⁸Arroyo citado por Forni, Pablo y Vergilio Leite, Lucimeire, El Desarrollo y Legitimación de las Organizaciones del Tercer Sector en la Argentina. Hacia la Definición de un Isomorfismo Periférico, pág. 227.

Se puede observar de este modo cómo “Una evaluación realista muestra que las ONG’s dependen de subvenciones para mantenerse a sí mismas, para mantener esas empresas en las que se han transformado algunas de ellas y en las que la gestión de la ayuda se come una parte importante de los fondos destinados a esos fines. A cambio les piden que se sean políticos y que divulguen el mensaje ideológico de la necesidad de la autoexplotación y la responsabilidad personal para llegar a una mejor calidad de vida. Quien concede el dinero pone los límites y las ONG’s obedecen”.³⁹

Es válido destacar que “Estas organizaciones empezaron a tener protagonismo cuando el BM decidió convocarlas en 1982, para estudiar el papel que tendrían que jugar en el contexto de la política liberal que en los siguientes años se iba aplicar en la mayor parte del planeta. En 1988 se integraron totalmente dentro de la concepción neoliberal que viene aplicando la mencionada institución financiera, en las relaciones que mantiene con los gobiernos. Es por tanto, el BM quien ejercerá a partir de entonces el papel de padrino y patrón principal de unas organizaciones que tendrán el deber de desempeñar una función cada vez más destacada en la labor de suplantar a los Estados en la asistencia social. Ya han entrado las leyes de mercado en el mundo de la solidaridad: unas Ongs para el hambre, otras para la educación, otras para los planes de desarrollos ya pactados...con el tiempo habrá una ONG para cada problema, para cada situación de riesgo. Se especializarán pero seguirán siendo incapaces de solucionar los conflictos”.⁴⁰

Yoffe, Director Ejecutivo de instituciones sin fines de lucro en EEUU, sostiene que más allá del Estado y del mercado, existe una tercera opción. “En los últimos diez años el BM puso en América Latina 600 millones de dólares en programas que deben ser implementados por las ONG’s, porque ellas se instalan en zonas determinadas, están en contacto con los beneficiarios y llegan en forma directa al problema, mientras que el proceso burocrático estatal tiene un acercamiento mucho más lento a la necesidad específica del sector. Los recursos de estas instituciones son: los que aporta el Estado para

³⁹Yáñez y David, **Op. Cit.**, pág. 102.

⁴⁰Etcétera citado por Yáñez, Lilibeth y David, Diana, Transformaciones en el Sistema Sanitario de Mendoza, pág. 102.

la implementación de programas determinados, las donaciones del mercado y de la sociedad (que se recauda vía organización de eventos y obtención de aporte por llamados telefónicos). Un reciente estudio determinó que en nuestro país el 42% de la población da aporte económico a las ONGs y un 14% adicional da contribuciones directas a gente necesitada, 25% trabaja voluntariamente o lo haría si lo invitaran a hacerlo”.⁴¹

Cuando se considera lo anteriormente expuesto es cuando se cuestiona la actuación de las ONG's. Gómez Gil analiza en su trabajo el papel que están jugando las ONG's en el proceso de globalización neoliberal, o dicho de otra manera, si hay coherencia entre lo que muchas de estas entidades preconizan de sí mismas y lo que realmente hacen, o los límites del sistema que en su labor social están dispuestas a transgredir.

Resumiendo lo que dice el autor, la mayoría las ONG's consideran suficiente incluir esta sigla como elemento único de definición, conscientes de que sobre la misma se han proyectado valores y principios muy variados como son una labor humanitaria, altruista, de carácter social y desinteresada, ajena a cualquier finalidad lucrativa o de negocio. Pero todo esto forma parte más del imaginario colectivo que de elementos generalizables a todas las ONG's que actúan bajo esta denominación hoy día. Así, se ha ido construyendo una cierta visión naif sobre las ONG's y el denominado Tercer Sector, asignándole todo tipo de virtudes y bondades muy alejadas de la realidad.

Gómez Gil cuestiona hasta qué punto las ONG's son una respuesta al proceso de globalización, como habitualmente se afirma, o si por el contrario, se han convertido en un elemento más de la mundialización y la extensión de una sociedad neoliberal, siendo utilizadas para facilitar la implantación y el avance de este proceso.

Como se desarrolló en otros apartados, los procesos de privatización, la competitividad, la desregulación del mercado, la acumulación de poder por parte de las grandes

⁴¹Diario Los Andes, 20 Setiembre de 1998 citado por Yáñez, Lilibeth y David, Diana, Transformaciones en el Sistema Sanitario de Mendoza, pág. 103.

corporaciones industriales y financieras transnacionales, la complicidad política con el capital de las grandes instituciones multilaterales ha provocado el debilitamiento del tradicional Estado-nación, el afloramiento de “nuevas soberanías” en el marco de la gobernanza mundial y la pérdida inexorable de derechos sociales y de servicios públicos. Y es quizás por ello, que para paliar estas carencias, también por la vía de la privatización, el sistema capitalista ha visto en las ONG’s unos agentes privilegiados y las ha utilizado creando una especie de "neobeneficencia revestida de un cierto componente solidario".

Así ha aparecido un mercado emergente de organizaciones que rivalizan entre sí por gestionar todo tipo de asuntos públicos" convirtiéndose en "agencias subsidiarias y precarizadas que tratan de mantener parcialmente bajo criterios de mínimos costes algunas de las anteriores funciones que tradicionalmente venían desarrollando los Estados. Esto ha provocado un proceso inevitable de institucionalización de las ONG’s, que han tenido que asumir las exigencias de los gobiernos para optar a sus recursos y gestionar sus servicios, renunciando a parcelas cada vez mayores de autonomía crítica y programática.

Alerta el autor que los mínimos costes también están teniendo consecuencias al interior de las propias organizaciones, produciéndose inaceptables paradojas como, por ejemplo, que estén compatibilizando discursos públicos de solidaridad y de justicia social con políticas internas basadas en la precarización de sus trabajadores o en la instrumentalización de su voluntariado.⁴²

2.2 Los roles de las ONG’s en el marco de un nuevo escenario.

Retomando lo anteriormente expuesto, en la década del ’90, la reforma del Estado y la consecuente restricción de las funciones de éste, dio a las ONG’s un protagonismo novedoso. Esta expansión de los márgenes de actuación se consolidó con los procesos de descentralización, especialmente a través de la implementación de proyectos a nivel local.

⁴²Gómez Gil, Carlos, Las ONG en la Globalización. Estrategias, Cambios y Transformaciones de las ONG en la Sociedad Global.

Siguiendo los planteos de Smulovitz y Clemente se observa que las ONG's fueron particularmente receptivas a los nuevos mandatos. Estos suponían una nueva manera de incidir en las políticas públicas en el marco de democracias participativas.

Junto a los municipios, las ONG's fueron sujetos declarados de políticas y programas descentralizados. Así este sector fue adquiriendo mayor presencia al trabajar de manera más activa en distintos programas sociales. Gran parte de sus esfuerzos se concentraron en tareas de asistencia directa: los centros de jubilados distribuyeron bolsas de alimentos y/o remedios para personas de la tercera edad; los clubes deportivos y las sociedades de fomento desarrollaron actividades para niños, brindando copa de leche o apoyo escolar; y las juntas vecinales atendieron reclamos que hacen al interés colectivo de barrio, como conseguir o mejorar la calidad de los servicios públicos. Al mismo tiempo, en una menor proporción las ONG's son convocadas para trabajar en problemáticas de mayor alcance, como programas de prevención y emprendimientos productivos, etc.⁴³

Es así cómo en este proceso las ONG's se reposicionaron y hasta se autodefinieron como socios necesarios e indispensables para la viabilidad de las políticas que el gobierno local implementa. Así mismo, sumaron a sus roles tradicionales de comunicadores e intermediarios entre el vecino y el gobierno local o provincial, la representación de intereses ante la empresa privada.

Sin embargo, cabe destacar, las tareas que asumieron las ONG's pocas veces estuvieron relacionadas con el diseño de programas, ya que a pesar de la descentralización que se enarbolaba, estos bajaban enlatados del gobierno central.⁴⁴ Entonces mayormente asumieron los siguientes roles: organización de cuadrillas de trabajo, cobro de cuotas y coordinación/monitoreo de reuniones.

⁴³<http://www.trabajoydiversidad.com.ar/smulovicz-clemente.pdf>, 10/05/2011, Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana, Descentralización, Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en Argentina 2002, pág. 75-77.

⁴⁴Yáñez, Lilibeth y David, Diana, Desarrollo Rural Prácticas y Discursos en el Municipio de Lavalle, Mendoza Argentina 2007, SCyT de la UNCuyo, pág. 30.

Según Forni y Vergilio Leite “Otro rasgo del campo organizacional de las ONG’s en Argentina es la baja profesionalización. Si bien a menudo siguen modelos administrativos de las grandes empresas privadas y de manuales de administración como los de Peter Drucker, la búsqueda de eficiencia-eficacia se ve impedida por la falta de crédito, lo que dificulta el mantenimiento de un permanente personal profesionalizado. Según un estudio realizado en el 2001 por Suárez, Pecci y Christensen, para cada empleado rentado que trabaja en una ONG hay 7.5 que trabajan voluntariamente. Las implicancias de ello están en que, primeramente, rara vez los voluntarios son elegidos en base a su formación profesional, lo que hace que se de una gran rotatividad en las organizaciones. Ello, según los autores mencionados, remite a una institucionalización precaria, debido a la imposibilidad de dar una continuidad a los programas o de mirar la organización en función de un proceso a largo plazo”.⁴⁵

A pesar de ello, desde la perspectiva de los dirigentes, la ejecución de proyectos en casi todos los casos significó para las organizaciones barriales, una instancia de consolidación institucional. Ya que aumentaron su capacidad de ejecución y gestión, y su poder de negociación frente al gobierno local.

Según Smulovitz y Clemente “El modelo de gestión asociada abrió un nuevo escenario para la interacción entre las instituciones, representando una alternativa al modelo preexistente de gestión radial entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno municipal. Generó un cambio de posicionamiento de las organizaciones y dio lugar a la posibilidad de que se tejiera una red donde las organizaciones generaron e implementaron vínculos de cooperación entre sí”.⁴⁶ De todos modos, y puesto que la gestión asociada es incompleta, se puede decir que se abrió un campo de negociaciones conflictivas entre el sector estatal, los políticos, las empresas privadas y las ONG’s. Precisamente en este marco tal como se considera en esta investigación, el clientelismo aparece como una forma particular de negociación.

⁴⁵Forni y Vergilio Leite, **Op. Cit.**, pág. 228.

⁴⁶Smulovicz y Clemente, **Op. Cit.**, pág. 78.

En conclusión, los procesos descentralizados favorecieron sólo parcialmente la construcción de un tejido social que tendiera a sostener la acción y las políticas por las contradicciones que encierran. Las relaciones entre las ONG's y el gobierno local y entre los mismos miembros de las ONG's aún hoy muestran actitudes autoritarias y particularistas. Se percibe así, la falta de verdaderos procesos de democratización interna en las ONG's. Tal como dicen las autoras mencionadas, la convivencia de prácticas sociales más y menos democráticas en el ambiente externo, se reproduce internamente en estas organizaciones. Muchas de ellas presentan liderazgos que no se renuevan y que tampoco amplían su base de consenso. Es por ello que las experiencias en materia de participación de los beneficiarios son heterogéneas e incompletas.

Otro aspecto a destacar en relación a la participación es que los programas municipales, más allá de los discursos, (a diferencia de los provinciales y nacionales) tienden a establecer vínculos puntuales con las ONG's. Ellos siguen manteniendo una relación directa con los beneficiarios (ya sean familias u organizaciones), considerando a las organizaciones sociales sólo ocasionalmente como mediadoras y/o co-ejecutoras de los servicios puesto que una condición frecuente en los programas nacionales y provinciales es asegurar su participación.

Además, se puede observar cómo la trama del tercer sector es relativamente débil en la Argentina, a pesar de su notable desarrollo debe fortalecerse, buscar visibilidad y legitimidad. Varios son los motivos de esta situación: bajo nivel de profesionalización, penuria y discontinuidad en el financiamiento, institucionalización precaria (falta de coordinación, integración, división del trabajo).

Sin embargo, en este trabajo vamos a abordar el problema de las prácticas clientelares, definiéndolas como relaciones particulares que van desde el nepotismo al trámite de influencias, en relación con el Estado y que pueden terminar en prácticas rayanas en la corrupción. Así se puede ver cómo el clientelismo confunde lo público con lo privado, establece un divorcio entre las reglas o las normas y el comportamiento real de los

gobiernos y de las ONG's. Estas prácticas impiden la participación democrática de los ciudadanos en la vida de las ONG's, la cual es el antídoto natural del clientelismo.

A partir del obstáculo que es el clientelismo, cuya expresión consiste en: el particularismo, los punteros, la existencia de líderes paternalistas o autoritarios, se puede percibir el primer requisito para la consolidación y desarrollo del tercer sector: la participación. Y es por ello que los principales desafíos que atraviesa este sector hoy son: promover el desarrollo humano (desarrollando las capacidades del conjunto de los ciudadanos de modo tal que pasen de la privación a la libertad que el acceso a este desarrollo supone), aportar al desarrollo del capital social (generar y establecer normas claras de funcionamiento en la sociedad que permitan la reconstitución de las tramas vinculares, la integración social y la confianza, necesarias para cualquier emprendimiento colectivo), y participar del desarrollo local: (reconocer al territorio como principal factor de un desarrollo que se base en los propios recursos y se piense de adentro hacia afuera con sus propios actores. Este es otro desarrollo porque se hace de adentro hacia afuera y otra política porque se realiza con el conjunto de los actores promoviendo modalidades asociativas).

CAPÍTULO 3

El clientelismo político

En este capítulo se detallan algunas percepciones acerca del clientelismo para, a partir de ellas, explicar la posición de este trabajo y hacer una breve descripción de la relación que existe entre el Estado y las ONG's en la Argentina en cuanto al tema.

3.1 Distintas perspectivas

En el análisis de las relaciones entre las ONG's y el Estado se considera que el clientelismo es un concepto clave. Es por ello que se parte del trabajo de Auyero quien afirma que el clientelismo no es sólo una práctica política basada en el intercambio de favores que se da entre clientes (ciudadanos), mediadores (punteros) y patrones políticos (funcionarios). Además es una práctica donde estos actores mantienen relaciones constantes en la vida diaria que dan lugar a un conjunto de creencias y hábitos. En los intercambios cotidianos que se producen en las redes clientelares se genera un conjunto de percepciones que justifican la distribución personalizada de bienes y servicios, y de este modo, terminan legitimando estas prácticas. Es así, como Auyero, acercándose al punto de vista de los clientes, comprende al clientelismo como un evento cotidiano que forma parte de la resolución rutinaria de problemas de las clases populares.

Se toma este enfoque no porque implica una exaltación de los beneficios de la relación clientelar, sino porque es útil para comprender el contexto en el que funcionan las prácticas clientelares y la subjetividad de los actores involucrados en esa relación.

Sin embargo, antes de entrar de lleno en esta noción del clientelismo es necesario reflexionar acerca de las múltiples visiones y comprensiones del mismo. Ello permite

comprender la originalidad del trabajo de Auyero al vislumbrar el clientelismo desde la perspectiva de los clientes.

Según García Sánchez el clientelismo es “una forma de representación política, en la cual la relación entre el representante y el representado se personaliza al extremo de generar una suerte de representación particularista, articulada como una negociación entre las partes”.⁴⁷

Por su parte, Farinetti coincidiendo en su carácter particularista, amplía la definición enfatizando la relación de dominación que supone el clientelismo. Así considera “El clientelismo político es un tipo de vínculo político... no es un vínculo político universalista... el clientelismo es una relación de dominación establecida como una relación de intercambio en la cual un individuo de status socioeconómico más elevado (patrón) usa su propia influencia y recursos para proveer de protección o beneficios, o ambos, a una persona de un status menor (cliente), quien, por su parte, obra recíprocamente ofreciendo apoyo general, asistencia, servicios personales y fidelidad a su patrón. O sea, los arreglos clientelares están contruidos sobre transacciones asimétricas aunque mutuamente beneficiosas y abiertas, basadas en el control diferencial que los actores tienen sobre el acceso y el flujo de recursos en una sociedad. Analizando esta definición, podemos establecer las características elementales distintivas de una relación clientelar: 1) es desigual; 2) es personalizada; 3) implica intercambio; 4) es informal y difusa”.⁴⁸

O'Donnell también reconoce al particularismo como un elemento principal del clientelismo. Afirma que este fenómeno constituye una “institución informal y encubierta” con enorme influencia en la mayoría de las democracias latinoamericanas. Este particularismo se basa en principios personalizados y no en criterios de ciudadanía, lo que le permite evaluar al clientelismo como una práctica social y cultural desarrollada históricamente y que atraviesa todas las relaciones de poder, es decir, que no puede

⁴⁷García Sánchez, Miguel, ¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá, pág. 30.

⁴⁸<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/clientelismo%20politico.pdf>, pág. 28, 22/06/2011, Farinetti, Marina, Clientelismo y Protesta: Cuando los Clientes se Rebelan.

restringirse a la simple “compra” de votos de las clases populares a través de favores gestionados por punteros políticos. Al relacionar el clientelismo con un concepto más abarcativo como el de particularismo, es posible ponerlo en relación con otras características de los sistemas democráticos latinoamericanos.⁴⁹

Pero como bien observa, Trotta el clientelismo no sólo involucra relaciones de dominación sino también supone cooperación y beneficios mutuos. Esto se hace evidente si se analiza el clientelismo en el plano microsocioal. Así el autor afirma que “la relación mutua en el clientelismo es contradictoria... Todos los autores la define como una relación asimétrica entre patrón-cliente por encontrarse en posiciones jerárquicas y en situaciones de desigualdad; pero también implica reciprocidad cooperación”. Agrega, “La mayor parte de la literatura sobre el tema lo define como fenómeno y como práctica social y política que consiste en un intercambio de favores, bienes y servicios de parte de líderes políticos partidarios por apoyo o lealtad política por parte de los ciudadanos, los cuales en esta relación adquieren el carácter de cliente. Es decir que el clientelismo político se define como una relación social que se produce en un espacio microsocioal, en forma personal, voluntaria y legítima entre quien detenta poder político desde una estructura política partidaria o desde un organismo estatal y la ciudadanía. Es un intercambio de bienes por favores; los bienes intercambiados son de carácter público y privado. En el intercambio se benefician ambas partes...”⁵⁰

Tal como dice Farinetti definir clientelismo político en abstracto (lo que acabamos de hacer) no termina con el problema de su esclarecimiento. Sucede que en lo concreto hay clientelismos y clientelismos. No es sencillo, ni quizá tampoco correcto, ceñir en un mismo concepto (lo cual se logra resignando especificidad) al clientelismo propio de sociedades tradicionales y al clientelismo que tiene lugar en sociedades modernas.

⁴⁹O'Donnell, Guillermo A., *Contrapuntos. Ensayos Escogidos Sobre Autoritarismo y Democratización*, pág.156.

⁵⁰Trotta, Miguel E. V., “La Metamorfosis del Clientelismo Político. Contribución para el Análisis Institucional”, pág. 11-12.

La autora señala que si bien el clientelismo político no se limita a un tipo de cultura ni a una etapa del desarrollo económico, ello no quiere decir, que los factores culturales y económicos no tengan incidencia. Así considera que las definiciones de clientelismo se han construido teniendo el clientelismo propio de sociedades tradicionales como referente empírico. Esto quiere decir que refieren a clientes que viven en el nivel de subsistencia o muy cerca de esta situación, para los cuales la asociación con el patrón es el principal, si no el único, medio de vida. En sus propias palabras expresa “El clientelismo tradicional ha sido el tipo ideal del que se han valido en general los estudios sobre el tema. Esta orientación, no necesariamente constituye una falta sino que refleja el hecho de que las relaciones clientelistas fueron, con más frecuencia, examinadas en el estudio de las sociedades campesinas y de su incorporación al mercado, al Estado y a las sociedades nacionales. El tópico más recurrente de los estudios sobre clientelismo es la relación entre las relaciones clientelares y el grado de desarrollo económico”.⁵¹

Debido a la asociación clientelismo-sociedad tradicional muchos analistas pensaban que las relaciones clientelares desaparecerían en la sociedad capitalista moderna. “Roniger asegura que las ciencias sociales han tendido a ver automáticamente a las relaciones jerárquicas clientelares como concomitantes con el subdesarrollo de la periferia del sistema económico mundial. Estos arreglos tenderían a desaparecer con los procesos de industrialización y modernización, que crearían formas de acceso al mercado más abiertas y universalistas”⁵² En vistas de que esto no sucedió la preocupación de los estudiosos del tema se desplazó hacia la comprensión del rol de estos mecanismos “no modernos” en el desarrollo político actual. “Escobar asevera que se da una transición de las sociedades campesinas hacia sociedades capitalistas modernas. Mientras que en la sociedad tradicional se dan relaciones clientelistas tradicionales, las cuales son duraderas, de amplia cobertura, intensas, basadas en compromisos y recursos personales y ampliamente legitimadas; en las sociedades modernas se da aparece el clientelismo político o mediación clientelista que se basa en la relación que varios mediadores desarrollan con sus clientes en períodos cortos de

⁵¹Farinetti **Op. Cit.**, pág. 29-30.

⁵²Roniger citado por Farinetti, Marina, Clientelismo y Protesta: Cuando los Clientes se Rebelan, pág. 30.

tiempo y para transacciones específicas, actuando como intermediarios, entre la localidad y el Estado, en la distribución de recursos. Esta transición se da al mismo tiempo que se desarrollan el mercado, el sistema político y la burocracia”.⁵³ Los cambios del clientelismo tradicional al clientelismo moderno han sido extensamente documentados en Silverman, Roniger, Scott y Cazorla, entre otros.

Farinetti afirma que se pueden observar “diferencias significativas entre el poder que tenían los terratenientes sobre los campesinos en las relaciones clientelistas tradicionales y el poder que tienen los patronos o los intermediarios en el clientelismo moderno. En el último caso, los campesinos se relacionan con múltiples mediadores en relaciones de corto plazo, asegurando la mejor transacción que puedan obtener a cambio de su voto... la competencia entre distintos patronos o mediadores aumenta la capacidad negociadora del cliente. Sumado a esto, la autoridad tradicional de los patronos ha sido reemplazada por una autoridad que es entendida como adquirida y temporal. En consecuencia, la legitimidad de uno y otro sistema reside, en principio, en fuentes irreconciliables”.⁵⁴

Teniendo en cuenta que las relaciones clientelares pueden ser de tipo tradicional o moderno, Farinetti afirma “podríamos considerar al clientelismo... un concepto “addenda”, esto es, en complementariedad con distintas formas institucionales –tradicionales o modernas–”.⁵⁵ Cabe aclarar que cuando se establece una distinción analítica de este tipo (clientelismo tradicional/clientelismo moderno) debe quedar claro que se está definiendo tipos ideales; sin olvidar que los ingredientes tradicionales y modernos se entretrejen en las formaciones históricas concretas.

En este sentido Trotta plantea que en la década del ‘90 en el marco del modelo neoliberal se pasa del Clientelismo Político Tradicional o “denso” o “grueso” hacia nuevas formas que llama Clientelismo Político Institucional o “fino”, aunque aclara él ambas modalidades coexisten. Afirma que “la metamorfosis del clientelismo político está

⁵³Escobar citado por Farinetti, Marina, Clientelismo y Protesta: Cuando los Clientes se Rebelan, pág. 30.

⁵⁴Farinetti, **Op. Cit.**, pág. 30.

⁵⁵**Ibidem**, pág. 30-31.

determinada por la imposición de recetas neoliberales en lo estructural, que a la vez reproducen y legitiman la puesta en práctica de ese modelo. Es decir, que el clientelismo político asume formas complejas y diversas de acuerdo con las mutaciones que se dan en el contexto en que se estructuran. Estas formas están ligadas a una praxis social en donde los sujetos son portadores de visiones del mundo en conflicto, de conciencia práctica y discursiva y que luchan por alterar la estructura que por un lado los constriñe, pero también les posibilita la capacidad de producir modificaciones, aunque limitadas, en la estructura”.⁵⁶

Según Trotta el clientelismo político tiene un rol central en la legitimación de ese control social a través de las políticas sociales. Por lo tanto Estado y políticas sociales son categorías claves para entender el clientelismo político. En el neoliberalismo el autor señala una contradicción básica entre libertad del sujeto y la autoridad sustentada por el Estado. El sujeto busca ampliar su voluntad y el Estado pretende uniformizar esas voluntades a través de mecanismos de legitimación centrados en su autoridad y en su fuerza coercitiva; en donde las políticas sociales juegan un papel central en ese control. Esto significa que las relaciones clientelares en los ‘90 persisten, no ya como arreglos personalizados informales (Clientelismo tradicional o grueso), sino como formas institucionales de gestión de políticas públicas, fuertemente instaladas en el poder central del Estado.

Los factores macroestructurales que condicionaron la metamorfosis de una forma de clientelismo tradicional a una forma de clientelismo institucional son la implementación de recortes del gasto social; la ampliación general del reconocimiento de los derechos ciudadanos; la fractura de representación entre representantes y representados y la búsqueda de los representantes de nuevos mecanismos de dominación.

Entonces sintéticamente se puede decir que tradicionalmente en el clientelismo la relación ha sido individual, pero en el clientelismo moderno, aunque también perdura la individual, la relación tiene una naturaleza de grupo (de intereses, coaliciones, sectores de la población, etc.) por lo tanto se puede hablar de asociaciones clientelares.

⁵⁶Trotta, **Op. Cit.**, pág. 1-2.

Así es como el que se erige como referente barrial es visto por sus vecinos como un mediador de sus intereses. Inclusive éste se convierte en juez de los problemas barriales, por lo tanto afirma su posición central. Este referente barrial suele ser cooptado por el funcionario político inserto en la burocracia estatal. Se trata así de crear un dispositivo territorial, es decir extender redes desde el aparato estatal al territorio barrial a través del mediador.

En sus efectos la posición y legitimidad del mediador depende directamente de la fortaleza, del poder, que tenga el funcionario/político en la estructura estatal para conseguir los recursos materiales concretos. Cuando éstos no se obtienen, ambos pueden ser objeto de críticas.

En síntesis, el clientelismo institucional se expresa ya no sólo con recursos sino con políticas y programas que involucran a sujetos no solamente individuales, sino también colectivos. En el mismo, se institucionaliza la negociación pluralista, la cogestión, con sujetos colectivos. En esta relación clientelar intervienen y articulan aspectos jurídicos, organizacionales e institucionales de sujetos colectivos: ej. Una cooperativa de vivienda o una comisión barrial con la Municipalidad.

La nueva forma de establecer la relación clientelar, de parte de los políticos locales es promover la conformación y apoyar a las ONG's. De este modo buscan su reconocimiento legal para que se constituyan en un agente colectivo de apoyo a sus accionares, prometiéndoles a cambio un protagonismo inexistente en el plano de una cogestión de lo público. En el discurso se proclama la cogestión, mientras que en la práctica se consolida una pirámide decisional con su centro en el Intendente municipal, para luego verticalmente implementar la toma de decisiones de arriba hacia abajo (para transferir responsabilidades, nunca recursos o poder decisorio) en el siguiente orden: los mediadores (funcionarios de segunda línea) como intermediarios de esa red clientelar, hacia los representantes de la organización y finalmente de éstos a todos los habitantes del lugar. Las reuniones, a pesar del discurso que son "para un mejor funcionamiento del barrio", en vez de ser espacios de

toma de decisiones cogestivas, son más que nada lugar de asignación de actividades y tareas. Porque lo importante para los gestores de las políticas públicas municipales es plantear la cuestión en términos de que se está trabajando para el barrio (hacer censo, promover la organización del barrio). Esta es otra característica del clientelismo fino: “mostrar” que se trabaja, que se hacen obras. Es otra forma de propaganda política para mantenerse en el cargo, no siendo tan necesario el debate con otros partidos políticos.

Un análisis breve de este tipo de clientelismo hace pensar que si bien fomenta la acción colectiva, puede llegar a generar efectos adversos, en cuanto a la movilización social, especialmente cuando los referentes y allegados aprovechan individualmente los recursos que son destinados a obras comunitarias. O cuando en momentos electorales el trabajo se tiñe de contenidos políticos partidarios con pretensiones de manipulación de intención de voto sin previa discusión. Ello impide la organización de la comunidad ante nuevas circunstancias o necesidades, explicando la apatía en cuanto a la participación social.

Algunos mecanismos que se pueden identificar como formas de dominación política por los que se implementa el clientelismo institucional son: - Las necesidades de la población se resuelven vía la inclusión en planes estatales siendo la pertenencia a una organización inscripta legalmente una condición de acceso a estos recursos. Al respecto Trotta recata que la inserción en el espacio de las ONG's ha permitido a los vecinos implementar estrategias de sobrevivencia que de otro modo no hubieran podido desarrollar, aunque advierte que ella no es una estrategia efectiva para la realización de derechos sociales.

- La inclusión en programas estatales de la población se convierte en un instrumento de la élite política local para fundamentar la necesidad de apoyo y lealtad de los clientes como mecanismo para garantizar la continuidad en los cargos de funcionarios municipales que ocupan. Por lo tanto los escasos planes, programas sociales, no son percibidos por representantes y representados como respuestas a derechos sociales consagrados, sino como contraprestaciones a lealtades que sustenten en los cargos a quienes conducen partidaria y políticamente los procesos de ajuste estructural.

Se puede decir entonces que el clientelismo institucional presenta una doble coerción: el chantaje de la condicionalidad de la permanencia en los cargos de los funcionarios/políticos y los mediadores y la coerción legal de normas ambiguas que permiten el montaje de prácticas clientelares en el ámbito político local con impactos en el ejercicio de la dominación política a niveles mayores.

La duración temporal en la relación del clientelismo institucional casi siempre está condicionada a largo plazo porque está en relación con su fin último: inclusión en los planes estatales. El largo plazo asegura, desde el funcionario/político y mediador, una permanencia de la relación clientelar, legitimada desde el marco jurídico vigente.

En cuanto al alcance espacial o territorial si bien el clientelismo institucional incluye contactos cara a cara, la relación clientelar se ejerce a través de estructuras decisorias que amplían el alcance micro territorial, es decir abarca a todas aquellas poblaciones enmarcados en los límites jurisdiccionales en donde el órgano estatal ejerce su poder político. El referente o mediador involucra a personas que median entre los grupos orientados hacia la comunidad local y grupos que operan a través de las instituciones públicas estatales. Su papel central es vincular a personas de las comunidades locales carentes de recursos económicos y de conexiones político partidarias, con sujetos ubicados en las esferas del poder estatal cuya fuerza a su vez depende del tamaño en número y de la fortaleza en términos de lealtad del conjunto de sus seguidores personales.

No solo es importante el rol de intermediario que juega el mediador en la relación clientelar, sino que también es fundamental considerar el papel que juega en la transmisión de pautas culturales, valores, símbolos e ideologías, que junto con los bienes y servicios, transfiere del centro político a los clientes. En esta línea el mediador puede percibirse como un intelectual orgánico (en términos de Gramsci), perteneciente a un partido político o un grupo de intereses. Operan con ideas, símbolos y valores que juegan en el intercambio de la relación clientelar; son propagadores de ideología (entendida como visión del mundo) en el plano de la esfera pública en el marco de la lucha de clases. La legitimación de las

relaciones clientelares no se da sólo por el acceso a recursos, sino que también le es intrínseca la intervención de factores culturales que se expresan en términos de representaciones sociales, ideológicas y valores que tienen al mediador como figura central en la determinación cultural de las formas de intercambio, en su definición y difusión. En la legitimidad de la relación clientelar el mediador es central, porque al pertenecer al mismo sector que los clientes, tanto por su lugar en la estructura económica como su pertenencia cultural, juega el papel de manipulador identitario.

También en su presentación el mediador resalta la importancia del trabajo comunitario “sin banderías políticas”; cuando en realidad su trabajo refleja la implementación de un modo de gestión de política pública identificado con una pertenencia político-partidaria, haciendo difuso la línea Municipalidad-partido político. Es una constante la presentación de los funcionarios mediadores a través de la negación de la política partidaria en sus prácticas sociales y la transformación de la actividad político-partidaria en la búsqueda de nuevas formas organizativas de su aparato de dominación.⁵⁷

Coincidiendo con ello, Auyero le da centralidad especial a los mediadores insertos en las ONG's, los mismos tienen la función de ser intermediarios entre la población y los partidos políticos. Así expresa “En barrios pobres, asentamientos y villas, las Unidades Básicas son los lugares más importantes en los que las necesidades básicas pueden ser satisfechas, y los problemas más apremiantes resueltos. Estas Uniones Barriales dan una increíble fuerza organizacional al partido peronista y son los lugares en donde encontramos a los mediadores, conocidos como punteros o referentes. Usualmente, los mediadores hacen favores (distribuyen comida y medicamentos) a sus potenciales votantes”.⁵⁸ Esta intermediación está cargada de sentimientos positivos. Y ello se refleja en la literatura sobre clientelismo.

⁵⁷ *Ibidem*, pág. 1-22.

⁵⁸ Auyero, *Op. Cit.*, pág. 3.

Una buena parte de la misma habla de la “confianza”, la “solidaridad”, las “esperanzas”, las “orientaciones familísticas”, y/o la “reciprocidad que existen en las relaciones que se establecen entre mediadores y clientes. Estos sentimientos son verbalizadas tanto por los “clientes” como por los referentes de manera constante y son permanentemente enfatizadas en los discursos públicos de los punteros. Confirmando este hecho Auyero ilustra “... los mediadores del Partido Justicialista presentan su función de guardabarreras como una relación especial que ellos tienen con los pobres, como una relación de deuda y obligación, en términos de un especial cuidado que les tienen, del “amor que (por ellos) sienten... Para Juancito y Matilde, la mediación no es un trabajo sino “una pasión por la gente”; lo suyo es todo “sacrificio” hasta quedar exhaustos en el cargo. “Nosotros nos ocupamos de ellos”, dicen los mediadores. “Ellos (los mediadores) se ocupan de nosotros”, dicen algunos de los clientes”.

Sin embargo Auyero coincidiendo con Bourdieu explica que como la verdad de la interacción no está nunca contenida en su totalidad en la interacción misma es necesario mirar más de cerca el énfasis discursivo en la “confianza”, “solidaridad”, “reciprocidad” y “cuidado”. En la medida en que la resolución de problemas, mediante intercambios materiales y simbólicos, se inclina a legitimar un estado de las cosas de facto –un balance de poder desigual– podemos describir esas “soluciones”, como máquinas ideológicas. El acto de dar, las acciones “sacrificadas y preocupadas” de los mediadores, transforman una relación social contingente –la ayuda a alguien que necesita– en una relación reconocida –acreditada como duradera: se resuelve un problema y, al mismo tiempo, se reconoce a Matilde o Juancito como “nuestro” “resolvedor” de problemas–. Entonces se puede decir que dentro de un ambiente ideológico de cooperación, compañerismo, y solidaridad, se construyen lazos que congelan un determinado balance de fuerzas: cuanto más participa un grupo de actores como miembros de la “polity”, más comparte la ideología de “cuidado por los pobres”, de “ayuda social”, propuesta por los referentes; y a su vez, tendrán una relación dóxica (sumisión) con respecto al lazo que los une al mediador en una relación asimétrica. Dar, de acuerdo con Bourdieu, termina siendo una también “manera de poseer”.

Auyero agrega “Sin duda, la aceptación no discutida del mundo de la resolución de problemas a través de la mediación política constituye la fortaleza de la posición de los mediadores –en última instancia es la expresión de su legitimidad–. Sin embargo, al mismo tiempo, representa su mayor debilidad. La experiencia dóxica es producto de una relación cercana, cotidiana, fuerte, entre el “resolvedor” y el detentador de problemas, una relación que debe ser constantemente sostenida y practicada. Este trabajo de mantenimiento de la relación depende de la capacidad que el mediador tenga para sostener la fortaleza del lazo, algo que –aunque no exclusivamente– depende de su capacidad de “cumplir”. Esta capacidad es limitada y dependiente de otros factores: limitada porque el referente puede conseguir trabajos o remedios, realizar un favor “esencial”, o asistir a alguien como si fuese parte de su familia, a una cantidad restringida de gente; dependiente de la relación que el mediador establezca con terceras partes (el intendente, en este caso) quien le da los bienes para distribuir”.

Según Auyero la clave para entender el clientelismo político no se encuentra en la descarada –y a veces patética– distribución de alimentos o bebidas antes de un acto político o de una elección, sino en el entramado de redes de relaciones y representaciones culturales construidas diariamente entre políticos y “clientes”. Es en estas relaciones donde yace la acción social, y es allí a donde se debe dirigir una mirada más atenta a las prácticas que permitirán construir otro “punto de vista” más atento a los idiomas culturales, a las identidades individuales y colectivas que se ponen en juego en estos intercambios.⁵⁹

En este contexto cabe aclarar que la sumisión resultante de las relaciones no sólo produce desventajas. Según Corrochano “el análisis del clientelismo político contemporáneo plantea superar la tesis de que el cliente es un individuo explotado por el patrón.⁶⁰ En la actualidad se sostiene que “el intercambio de votos por favores involucra la participación informada, calculada y extremadamente efectiva de las organizaciones

⁵⁹*Ibidem*, pág. 18-19.

⁶⁰Bartra citado por Corrochano, David H., *Clientelismo Posmoderno*, pág. 133.

populares que buscan hacer responsables a los políticos, sacando ventajas de las limitadas oportunidades que surgen de los crecientes niveles de competencia política”.⁶¹

Además, es necesario superar la perspectiva sistémica sobre el clientelismo. Según Farinetti “La mayor parte de la literatura sobre clientelismo, tanto en sociología como en antropología y ciencia política, comparte una perspectiva sistémica, es decir, el acento está puesto en las funciones del clientelismo como forma especial de intercambio en el espacio de posiciones en el que tiene lugar. Así, el énfasis está puesto en la relación entre clientelismo y grado de desarrollo económico y político, la función del clientelismo como mecanismo de integración social, de incorporación de sectores marginales al sistema político, o de gestión y distribución de recursos entre estos sectores, o de organización del sistema político mismo. En cualquier caso, su existencia se explica por requerimientos sistémicos. Es esta una visión del clientelismo desde el punto de vista de la dinámica de un sistema de relaciones. Es esta una mirada objetivista del fenómeno” .⁶² Esto es lo que Bourdieu denomina “objetivismo provisional”: una descripción externalista de las posiciones de los actores en el sistema clientelar y la posición que este sistema puede o no ocupar en el más abarcador sistema social. Otra perspectiva que se destaca en el análisis del clientelismo es la que enfatiza las cuestiones subjetivas. Los trabajos de, Gellner, Scott, Silverman y Auyero son interesantes puesto que apuntan a desarrollar este enfoque.⁶³

Gellner por su parte considera al clientelismo como un ethos, como una manera de hacer las cosas entre otras posibles, que tiene su propia moralidad. Según este autor el patronazgo puede no ser siempre y necesariamente ilegítimo y corrupto ya que tiene su propia moralidad; aunque “sabe” que está al margen de la moralidad oficial. Gellner incorpora así, el punto de vista de los actores. Aún así su explicación de la emergencia del fenómeno lo coloca en una perspectiva sistémica puesto que según él, lo que propicia el surgimiento de una sociedad de patronazgo es la forma de poder: un estado escasamente centralizado, un mercado defectuoso o una burocracia ineficaz. En este sentido, el clientelismo en tanto

⁶¹Gay citado por Corrochano, David H., *Ibidem*, pág. 133.

⁶²Farinetti, *Op. Cit.*, pág. 32.

⁶³*Ibidem*, pág. 32.

ethos se explica en términos sistémicos: es el sistema cultural y moral que corresponde a un cierto sistema económico y político.⁶⁴

Por otra parte, Scott al indagar sobre la legitimidad del clientelismo, afirma que existe una noción de equilibrio del intercambio, implícita en la raíz de la economía paternalista del campesinado. Esta noción constituye la base de su concepto de justicia y equidad. Y es el secreto del mantenimiento o del quiebre de los vínculos clientelistas. El análisis de Scott, del mismo modo que el de Gellner, ofrece la ventaja de no caer en el “fetichismo” del intercambio de bienes. Es decir, de no hipostasiar la capacidad de los bienes que van y que vienen como si ellos mismos fueran los generadores de la relación social que llamamos clientelismo. Para Scott, entonces, no es el balance objetivo de bienes lo que sostiene una relación patrón-cliente sino la creencia de que tal balance es legítimo. O sea, es una norma: la reciprocidad, lo que constituye el “cemento” de las relaciones clientelares.⁶⁵

Silverman profundizando en aspectos ideológicos, critica los análisis que aceptan la congruencia entre patronazgo y ethos de patronazgo. El trabajo de Silverman versa sobre una pequeña comunidad de Italia central. Al revisar la documentación histórica sobre los patronos tradicionales, le sorprendió lo limitada que había sido la reciprocidad. Es decir, en relaciones definidas por los nativos como de patronazgo, el movimiento real de bienes y servicios hacia abajo casi nunca era muy sustancial. Su conclusión fue que el patronazgo había sido en esa sociedad también un mito, esto es, un conjunto de suposiciones y valoraciones empleadas por la gente misma. Lo cual sugiere que el mito del patronazgo era un fenómeno distinto a las relaciones reales y que, por tanto, sería incorrecto interpretar un fenómeno aislado del otro, así como también resultaría incorrecto no distinguirlos analíticamente. El mito se refiere al hecho de que las relaciones de intercambio se daban rodeadas por una retórica que las magnificaba y las distorsionaba.⁶⁶

⁶⁴Gellner citado por Farinetti, Marina, Clientelismo y Protesta: Cuando los Clientes se Rebelan pág. 32.

⁶⁵Scott citado por Farinetti, Marina, **Ibidem**, pág. 32.

⁶⁶Silverman citado por Farinetti, Marina, **Ibidem**, pág. 33.

Si bien los autores antes mencionados colocan la discusión del clientelismo en dos planos: objetivo y subjetivo, no abandonan la perspectiva sistémica (quizá muy propia de los estudios sobre clientelismo tradicional) y deslizan sus análisis hacia la dimensión subjetiva. Sin embargo, no dan debida cuenta del nexo lógico entre ambas dimensiones.

En este trabajo se rescata a Auyero precisamente porque da cuenta de ambas dimensiones. Al respecto el autor reconoce que, cuando tratan de analizar las experiencias, pensamientos, evaluaciones incorporadas en las relaciones clientelares –esto es, la dimensión de las representaciones, percepciones, motivos y razones por los cuales los actores envueltos en esas relaciones se comportan de tal o cual manera–, los estudios sobre clientelismo, caen en una dicotomía clásica. Las explicaciones se centran así en una de las dos concepciones: en la que enfatiza la acción normativa o en la que enfatiza la acción racional. En el primer caso, inspirado en la tradición sociológica funcionalista, los sujetos de la relación son vistos como seguidores de una norma, una norma introyectada que al ser internalizada se transforma en fuente de la conducta intencional de los actores: la norma de reciprocidad. En el segundo caso, la noción de elección racional es la que domina las explicaciones. Los sujetos de una relación clientelar son entendidos aquí como calculadores racionales de los mejores medios de maximizar sus capitales. Auyero frente a ello, propone entender los intercambios clientelares no como productos de la obediencia a una norma ni como efecto del cálculo racional de sus protagonistas, sino como elecciones prácticas aprendidas a través del tiempo y experimentadas en la vida cotidiana de los actores. De acuerdo a esta visión, “los intercambios serían generados por los esquemas mentales de pensamiento, apreciación, percepción y acción, los cuales son productos incorporados-inculcados por el juego clientelar. Lo que se aprende en una manera que se reconfirma y reproduce en prácticas concretas es, siguiendo a Bourdieu, un habitus clientelar, un conjunto de esquemas de pensamiento, evaluación y acción, el cual a su vez se actualiza en nuevas prácticas clientelares. El proceso de aprendizaje genera una relación especial entre las estructuras de intercambio (las redes clientelares) y las formas de la subjetividad. Auyero utiliza la imagen de la “doble vida analítica” para graficar las dimensiones objetiva

y subjetiva del clientelismo”. Este “aprendizaje” es el que aporta el nexo entre lo objetivo y lo subjetivo.⁶⁷

Con esta comprensión integradora del fenómeno clientelar Auyero puede exponer el aspecto menos visible del clientelismo. Su cara oculta a las visiones superficiales y simplificadoras es que esos favores de tipo personal, generan con el tiempo “una red de relaciones que es, al mismo tiempo, una red de resolución de problemas.” En este sentido, muestra la dualidad del fenómeno clientelar, el cual constituye sin dudas una forma de control, pero a la vez es vivida por los desplazados y los excluidos como una estrategia para sobrevivir a la pobreza y la desigualdad. De esta forma se propone una reflexión acerca de como las clases populares son capaces de tomar una herramienta diseñada para su dominación, como el clientelismo y enfocarla desde una posición que le permita adaptarla a sus intereses. Se hace evidente así, una negociación de los sentidos en juego, donde las clases subalternas conservan una cierta, aunque limitada, capacidad de acción e interpretación.

Ilustraciones de esta interpretación se encuentran en los trabajos de Auyero: “Ninguno de aquellos que son señalados –y estigmatizados– por los vecinos y por actores de afuera del barrio como “manipulados” dirían que van a los actos porque reciben cosas. Ellos van a explicitar su asistencia en términos de colaboración o gratitud... Juancito, un suponer, nosotros vamos al acto, el hecho de haber ido al acto, después a la semana o a los tres días, él trae mercadería de la municipalidad y le da a esa gente que fue al acto como agradecimiento porque fue al acto, le da esa mercadería, la da un kilo de cada cosa, son nueve cosas que le da. Así cada vez que va al acto, o si no compra chorizos, hace sanguches, les da sanguches, esas cosas. Yo tengo entendido que como lo apoyaron, como se lo apoya a él, entonces él lo hace... yo lo tengo entendido como agradecimiento, no creo que sea por comprar a la gente, porque yo tengo entendido como agradecimiento...”.⁶⁸ Aquí, la gratitud se aprende, va sin palabras, la gente que recibe cosas sabe que tiene que ir,

⁶⁷*Ibidem*, pág. 32-33.

⁶⁸Auyero *Op. Cit.*, pág. 7.

es parte de un universo en el que los favores cotidianos implican alguna devolución como una regla de juego, regla entendida como una “esquema inmanente a la práctica”, como un mandato que existe en estado práctico. En la medida en que las relaciones entre detentadores de problemas y “resolvedores” de problemas son relaciones prácticas –al ser practicadas y cultivadas, de manera rutinaria– la asistencia a los actos es parte de un “stock de conocimiento práctico”.⁶⁹

Lejos de subrayar los determinantes negativos del clientelismo –privación económica, falta de cultura cívica, persistencia de la cultura de la dependencia–. Auyero se preocupa por los diversos significados que tiene el clientelismo para la gente que participa en él. Estos deben ser interpretados en el contexto de privación material y aislamiento social que tiñe la realidad de los habitantes del barrio, de la villa, o los miembros de las ONG’s. La “atracción positiva” que tiene el clientelismo, no debe ser subestimada. Como dice Ruli, “Vamos a los actos para divertirnos, realmente nos divertimos”. O como insiste Juana, “Vi el mar... es tan lindo”. Auyero al respecto señala “Si nosotros –gente que ni vivimos ni trabajamos allí– hemos de entender lo que Juana está diciendo –esto es, imaginarnos en el lugar en el que ella está y tomar su punto de vista, entender que si estuviésemos en sus zapatos “indudablemente seríamos y pensaríamos como ella”– no podemos dejar de ver este, aparentemente superficial, aspecto: ella –una mujer de cuarenta y un años, sin trabajo estable, con un marido que acaba de perder el suyo, y con una niña minusválida– vio la inmensidad del mar y se alojó en un hotel con agua caliente. ¿Puede realmente quejarse? ¿No tiene que estar agradecida hacia quien la invitó?”.

Desde un punto de vista alejado, el clientelismo es visto como un producto de las cosas que se dan, y los agentes reciben respondiendo mecánicamente en la dirección que se les solicita. Si se acepta la recomendación de Auyero de tomar en serio al punto de vista de los clientes, se ve que el clientelismo no es un evento extraordinario sino parte de la resolución rutinaria de problemas. “No es un addenda al acto de resolver un problema, de obtener una

⁶⁹Ibidem, pág. 8.

medicina, o un paquete de comida, o –en el mejor de los casos– un puesto público, sino que es un elemento dentro de un red de relaciones cotidianas”.⁷⁰

Finalmente, se puede decir que el punto de vista de Auyero permite pensar que el clientelismo no es una práctica exclusiva de los sectores populares. Por el contrario, constituye una característica estructural vinculada a las relaciones de poder que se dan en todos los niveles de la sociedad.

3.2 La relación ONG's /Estado

Forni expresa “En el caso de las ONG's argentinas, el Estado no cumple un rol controlador acerca de qué hacen las ONG's y cómo lo hacen (aunque la situación de las organizaciones privadas pueda ser distinta)”⁷¹. Para hablar del tema el autor utiliza el término de isomorfismo coercitivo. Sostiene el clientelismo “se refiere a los cambios que las ONG's tienen que hacer para adaptarse a los gobernantes de turno así como a las políticas sociales, muchas veces valiéndose de prácticas clientelistas, o sea, las ONG's deciden formar parte de las estructuras clientelares de otras ONG's, de algún partido político o de algún funcionario público en especial, ya que con ello se ven, de algún modo, favorecidas. Ello también se debe a que a veces se crean o se deshacen ministerios o secretarías. Además, una nueva política social desarrollada por el Estado puede necesitar el apoyo de diferentes ONG's y éstas necesitan estructurarse de una manera diferente para adecuarse a la demanda. Esto puede ser observado más bien en las prácticas específicas de las organizaciones, también en un nivel más local, diferentemente del isomorfismo periférico pero, sin duda, como parte de éste”.⁷² Entonces, cuando se habla del clientelismo como parte del isomorfismo coercitivo, es para referir al clientelismo institucional ya expuesto.

⁷⁰**Ibidem**, pág. 9-10.

⁷¹Forni y Vergilio Leite, **Op. Cit.**, pág. 233.

⁷²**Ibidem**, pág. 233.

Thompson explica “Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina, a su vez, coincide que esta vinculación entre Estado y sector privado o social como proveedores de crédito propicia el surgimiento de relaciones clientelistas, cooptativas y de competencia entre las organizaciones más de base”.⁷³

El trabajo de Martori, “El servicio de las organizaciones comunitarias”, ofrece un claro ejemplo de lo antedicho. Describe la contradicción existente entre las prácticas de implementación de políticas sociales por parte del Estado y aquellas de las organizaciones comunitarias surgidas del trabajo en el barrio. Esto llevó a que el trabajo social quedara en manos de los punteros políticos que, mientras aseguran el funcionamiento del sistema, controlan las demandas y oferta de bienes y servicios sociales y refrenan el trabajo de las organizaciones locales.⁷⁴

También Palacio, en “El caso de una organización de desocupados en la provincia de Río Negro”, describe cómo las organizaciones de los sectores marginales dependen intensamente de las políticas sociales implementadas por el Estado ya que, en última instancia, es el Municipio el que termina garantizando las posibilidades de acceso al empleo y a la subsistencia. La dependencia de la organización respecto al Municipio es tal que, lo que ocurre en el Municipio, impacta al desarrollo de las organizaciones.⁷⁵

Dentro del isomorfismo coercitivo se encuentra el isomorfismo jurídico. Este se refiere a la necesidad de adaptación a leyes vigentes. Para que una ONG sea considerada como tal, debe dejar de lado la informalidad ya que ello le facilita el acceso a la financiación. Entre los procedimientos de inscripción se incluye el pago de aranceles, la necesidad de tener personería jurídica, con estatutos, demostración patrimonial (para el caso de las asociaciones civiles y fundaciones) e inscripción en determinados organismos públicos (estatales, provinciales o municipales). Entonces, las organizaciones, en la misma

⁷³Thompson, Público y Privado, pág. 22.

⁷⁴Martori citado por Forni, Pablo y Vergilio Leite, Lucimeire, El Desarrollo y Legitimación de las Organizaciones del Tercer Sector en la Argentina. Hacia la Definición de un isomorfismo periférico, pág. 234.

⁷⁵Palacio citado por Forni, Pablo y Vergilio Leite, Lucimeire, El Desarrollo y Legitimación de las Organizaciones del Tercer Sector en la Argentina. Hacia la Definición de un Isomorfismo Periférico, pág. 235.

elaboración de su autodefinición, se encuentran frente a la necesidad de adaptarse a la estructura jurídica existente. Es decir, las mismas organizaciones tienen que encargarse de tener ciertas características o propiedades para que pueda “llenar los casilleros” de los formularios que necesita en la Dirección Provincial de Personas Jurídicas.⁷⁶

En un texto oficial del CENOC, “Hacia la constitución del tercer sector en Argentina”, también se aclara que las ONG’s que no estén registradas en el Registro Nacional de Entidades del Bien Público – entidad que otorga personería jurídica a las ONG’s - no pueden acceder a la recepción de subsidios por parte del gobierno federal. Los trabajos de Regner y Silua así como de Filmus, Arroyo y Estebanez también hacen menciones a este mismo punto.⁷⁷

“En lo que se refiere al isomorfismo jurídico, es importante mencionar que la misma definición de la organización (como mutual, asociación, fundación, sindicato, etc.) se ve dificultada por el hecho de que la legislación no ha acompañado el fuerte desarrollo que se dio en el sector en la década de los noventa. Así, las definiciones de ONG’s, organizaciones sin fines de lucro, asociaciones, etc. suelen ser ambiguas o demasiado abarcadoras. A esto se refiere, específicamente, Roitter, cuando dice que “la falta de una ley de asociaciones civiles – que es una de las formas legales principales que asumen las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina – sumado al hecho de que las normas del Código Civil son demasiado generales y se revelan insuficientes ante la complejidad del campo, genera verdaderos vacíos legales que promueven la generación de espacios de discrecionalidad”.⁷⁸

Sintéticamente, el isomorfismo coercitivo se refiere, para el caso puntual de la Argentina, a dos principales formas de adaptación que las ONG’s tienen que sufrir, hasta cierto punto, inevitablemente: al entramado político en el cual se inserta (municipal o

⁷⁶Forni y Vergilio Leite, **Op. Cit.**, pág. 235-236.

⁷⁷CENOC citado por Forni, Pablo y Vergilio Leite, Lucimeire y, El Desarrollo y Legitimación de las Organizaciones del Tercer Sector en la Argentina. Hacia la Definición de un Isomorfismo Periférico, pág. 236.

⁷⁸Roitter citado por Forni, Pablo y Vergilio Leite, Lucimeire, El Desarrollo y Legitimación de las Organizaciones del Tercer Sector en la Argentina. Hacia la Definición de un Isomorfismo Periférico, pág. 236-237.

barrial) y a la legislación vigente. El cambio organizacional que ello conlleva, en términos jurídicos y de gestión, garantiza la perpetuación del trabajo desarrollado por las ONG's, es decir, asegura su legitimación. Vale aclarar que las ONG's pueden optar por no participar de esos entramados político-clientelares o por no inscribirse en el Registro Nacional de Entidades de Bien Público, ya que no hay una coerción real hacia esas prácticas. Pero en estos casos, la no participación implica, de forma más perentoria, un perjuicio a la actividad de la organización.⁷⁹

⁷⁹Vergilio Leite y Forni, **Op. Cit.**, pág. 237.

CAPÍTULO 4

La investigación empírica

En este capítulo se detalla el trabajo empírico de la investigación, el cual consiste en: la descripción de las preguntas y objetivos de investigación, la estrategia metodológica que se ha utilizado, los resultados alcanzados y el consecuente análisis e interpretación de los mismos.

4.1 Preguntas y objetivos de la investigación

A partir del planteo teórico realizado y reconociendo que las organizaciones de la sociedad civil son ámbitos de intermediación política, se procuró conocer el funcionamiento de las ONG's de Godoy Cruz, así como sus recursos, sus necesidades y sus vínculos con el Municipio y otras organizaciones.

Las preguntas de investigación fueron las siguientes: ¿Cómo es la organización y el funcionamiento de las ONG's? ¿De qué modo cumplen las ONG's su papel de intermediarias? ¿Qué actividades llevan a cabo? ¿Representan las ONG's a la población? ¿Qué mecanismos utilizan para satisfacer las necesidades y demandas de sus miembros/afiliados? ¿Cómo son las transacciones que se dan entre ellas y el estado? ¿Son clientelares? ¿Cuáles son sus vínculos con los partidos políticos y otras organizaciones?

Para responder a estos interrogantes se plantearon los objetivos que se presentan a continuación:

4.1.1 Objetivo general

- Conocer las relaciones clientelares entre las ONG's y los funcionarios/políticos en el Municipio de Godoy Cruz (2008-20010).

4.1.2 Objetivos específicos

- Indagar las formas en que las ONG's cumplen su papel de intermediarias.
- Establecer los mecanismos que las ONG's utilizan para satisfacer las necesidades y demandas de sus miembros.
- Conocer las percepciones de la política y de los funcionarios/políticos.
- Describir los vínculos que se dan entre los funcionarios/políticos y los referentes de las ONG's.
- Identificar los mecanismos que aseguran relaciones clientelares.

4.2 Estrategia metodológica

En concordancia con los objetivos de la investigación que apuntan a conocer procesos e interacciones que se dan en el nivel microsocial; se consideró pertinente aplicar una metodología de carácter cuali-cuantitativa.

Al iniciar el estudio se realizó un relevamiento de las ONG's existentes en la actualidad, en el departamento de Godoy Cruz. A partir de ello, se tipificaron las ONG's en función de sus actividades y bases sociales.

La obtención de tipos de organizaciones, permitió alcanzar los criterios de selección de la muestra. La misma fue intencional y se orientó a recoger las percepciones, interacciones y experiencia de los actores involucrados en las ONG's. Puesto que el método cualitativo es comparativo, se tuvo en cuenta la heterogeneidad de las ONG's. Debido a ello se

seleccionaron tipos diferentes de estas organizaciones, a fin de captar las variaciones existentes. Se realizaron dieciséis entrevistas, abarcando la heterogeneidad de la población involucrada (centros de jubilados, uniones vecinales, asociaciones empresariales, cooperadoras, etc.). En el procesamiento se desecharon dos entrevistas por presentar inconsistencias.

La técnica de recolección fue la entrevista de profundidad. Con pautas flexibles se recogieron datos respecto a las siguientes variables:

- antigüedad de la organización
- tamaño
- actividades
- mecanismos de obtención de recursos
- demandas
- relación con los partidos y vínculos con los funcionarios/políticos
- relación con otras organizaciones
- logros
- expectativas y opiniones respecto a la política y los políticos

Las entrevistas fueron grabadas. Y una vez desgrabado y sistematizado este material, se procedió a realizar el análisis de la conversación. Desde la perspectiva de la lingüística textual, se consideró la conversación como una interacción en la que aparecen los diferentes interlocutores – entrevistadores/entrevistados – ordenados según reglas convencionales.

Así, se observó que junto con los objetivos de la conversación definidos por la investigación aparecieron los objetivos propios de los entrevistados, puesto que ellos además de transmitir información, mostraron interés por mantener relaciones sociales, conseguir reacciones en el investigador, reforzar su identidad social y transmitir sus demandas.

Siguiendo a Van Dijk, se consideró que toda conversación tiene una macro estructura que corresponde al nivel en que la conversación se organiza como un todo, esto es como un macro texto.⁸⁰ También se advirtió una micro estructura que corresponde al nivel de los enunciados individuales y sus relaciones. Las categorías que forman la macroestructura: preparación, apertura, orientación, objeto de la conversación, conclusión y terminación.⁸¹

4.3 Los resultados

Tabla descriptiva de las ONG's relevadas:

Nº	Nombre	Tipo de Asociación	Entrevistado	Antigüedad	Nº de socios	Dirección
1	ADERPE Asociación de Empresarios de Rodríguez Peña	Asociación de empresarios	Ing. Alfredo Grillo: consultor ADERPE	1985	75 empresas	San Martín Sur 36 - 2º Piso - Departamento 10 -Godoy Cruz -Mendoza Argentina - CP 5501 TEL.54.261 422 1082- 54.261 422 1082 E- mail:info@aderpe.org
2	Cámara de Comerciantes, Industriales, Profesionales y afines - Villa Hipódromo G. C. Oeste	Asociación de pequeños comerciantes	Guillermo Salas	1992 personería a jurídica	300-400 socios, 60% 70% comercio general de G. C. Oeste	Renato de la Santa 460
3	Pro Fomento Edilco – Villa Marini	Federación de Uniones Vecinales	Carlos Lorenzi	-	Quedan pocos, antes había 70, 80	Soler 186 Villa Marini-Godoy Cruz- Mendoza TEL. 4229204
4	City Fathers	Unión Vecinal	Enrique Alonso			Alvear 754 TEL. 4283179

⁸⁰Van Dijk, T., La ciencia del texto.

⁸¹Moreno Fernández, F., Principios de Sociolingüística y Sociología del Lenguaje, pág. 159-166.

5	20 de Junio	Unión Vecinal	Claudia Mercado	82 ya estaba cuando se mudó	60 asociados que ya no pagan	Javier Morales 2805 Barrio San Alberto TEL.4364274
6	Godoy Cruz Centro-Centro	Unión vecinal	Ing. Luís Fernando Guerrero Presidente Unión Vecinal	1996	200	Sede de la unión vecinal - Beltrán 571 - TEL: 4244548 Casa del presidente - Almirante Brown 720
7	Días Felices	Centro de jubilados	Vicepresident e Juan DouglanFont	2000	No llegan a los 200 socios	Alberti 973 – Barrio Metalúrgico – TEL. 4526865/ 4526805
8	SUPE	Centro de jubilados	-Jorge Sosa” Presidente -Juan Carlos Quiroga -Cimino	Cuando el SUPE se funda, en el 69	180 socios	Lavalle 472. Centro TEL. 4392104
9	Primavera	Centro de Jubilados	James H. Prince	Hace 52 años se fundó	No llegan a 300	Alvear 754. Villa Hipódromo TEL. 4285996
10	9 de Abril	Centro de Jubilados	Comisión Directiva	15 años	400 socios	Joaquín V. González 1982. Trapiche TEL. 4390823
11	Corazones Unidos	Centro de jubilados	Ernestina Gómez de Herrera	1994.	Menos de 150 socios activos	Lavalle 1356. Villa Marini. TEL: 4284302 - 4229320
12	Pro Ayuda al niño atípico	Asociación	Psicóloga Susana Nacarato	1982	-	Perito Moreno 845-Centro. TEL.4221061
13	AFFME Institución de Apoyo a las comunidades	Asociación	Norma Difabio	1992	7 personas. En relación de dependencia, 19 docentes, niños atendidos 86.	Lago Palena 2247. Benegas. TEL. 4390716

14	Colegio de farmacéuticos	Colegio de Profesionales	Luís Salvi	-	Tienen 490 farmacias asociadas. Alrededor de 1000 farmacéuticos.	Rivadavia 645/51 CP5501 - Godoy Cruz - Mendoza Teléfono: (0261) 4220997 / 4223788. E-Mail: colfar@impsat1.com.ar
----	--------------------------	--------------------------	------------	---	--	--

Fuente: elaboración propia

El análisis de estos textos mostró lo siguiente:

- Buena disposición a colaborar
- Temas previstos así como términos y enunciados con funciones tanto semánticas como pragmáticas.
- Y diferencias en el micro nivel dadas por las diversas posiciones e intereses de los entrevistados.

Las categorías utilizadas para sistematizar las entrevistas fueron:

- Tipo (tabla descriptiva)
- Referente (tabla descriptiva)
- Antigüedad (tabla descriptiva)
- Cantidad de socios (tabla descriptiva)

Para presentar los resultados obtenidos para las otras categorías de análisis se sigue el criterio tipo de ONG's: asociaciones civiles, cámaras, centros de jubilados y uniones vecinales.

4.3.1 Actividades

- Los centros de jubilados se dedican básicamente a la salud y recreación de los ancianos. En algunos casos, tienen médicos clínicos, podología, enfermería y quinesiología. Sólo un centro cuenta con un laboratorio de análisis bioquímicos y otro con un consultorio odontológico. Las actividades recreativas más comunes son baile, yoga, tejo, turismo, etc.
- Las uniones vecinales realizan actividades culturales y recreativas tales como: cursos de hip-hop, fútbol infantil, escuela de fútbol femenino, voley, básquet, ajedrez, aerobics, aerobox, reggeton, tango, etc.

Si bien en una época las uniones vecinales tenían un rol prioritario en la colocación de los servicios públicos en los barrios como luz, cloaca, pavimentación, etc, hoy esas necesidades han sido satisfechas.

En los centros de jubilados y uniones vecinales las actividades se encuentran diferencias según la cantidad de afiliados, y por lo tanto de los recursos disponibles; las cuotas de los socios les permiten realizar más actividades culturales, recreativas y servicios de salud. Las cuales varían entre 3 a 5 pesos. Los temas de preocupación social son en estas organizaciones: la contención de los jóvenes y la integración familiar.

- Las asociaciones de comerciantes y profesionales en cambio, priorizan la prestación de servicios para beneficiar a sus socios. Así, intentan mediar entre el gobierno y los comerciantes, por ejemplo, en el tema de licitación de estacionamiento medido. Promueven la competencia leal y el pago de impuestos. Capacitan además en temas como higiene y seguridad laboral. Tienen participación en las mesas consultivas del gobierno provincial.

4.3.2 Necesidades

Las necesidades varían según la cantidad de socios y los temas de interés. Un requerimiento generalizado alude al espacio físico. Los que no tienen sede la reclaman y los que sí la tienen, aspiran a mejorarla o ampliarla. Así por ejemplo, los centros de jubilados quieren generar un espacio de contención, tener un salón donde los abuelos puedan jugar al ludo, a las damas, al ajedrez, un lugar verde donde los puedan dedicarse a regar las plantas, o algunos que están en buenas condiciones cortar el césped, que se sientan útiles. Quieren también, sacar a la juventud de la calle, los quieren adentro de la unión vecinal. Consideran que la gente pide mucha diversión y por cuestiones de espacio y recursos no se la pueden dar. Algunas uniones vecinales también hacen pedidos de semáforos, alumbrado público y mantenimiento de la limpieza.

Los entrevistados formularon las siguientes demandas puntuales:

- **Asociaciones**

Asociación AFFME Institución de Apoyo a las Comunidades

“... que los políticos entren, que vengan y almuercen con los chicos... que se interesen...”

Asociación Pro Ayuda al Niño Atípico

“... que nos apoyen en el trabajo que estamos haciendo para sacar la ley de autismo a nivel nacional...”

“... nos hace falta una computadora, traffic para que los chicos salgan...”

“... que los autos no estacionen en frente de la Asociación, le hemos pedido ayuda al Municipio y no tenemos respuesta porque son muy burocráticos”

“... para nosotros es importante difundir en los medios el tema de la discapacidad...”

- **Cámaras**

Cámara de Farmacias

“... necesitamos apoyo en el proyecto de ley para la recertificación del diploma profesional cada cinco año...”

Consultora DIRECTIO y ADERPE (Asociación de Empresarios de Rodríguez Peña)

“... necesitamos apoyo para hacer un programa de innovación, convertir un área de la zona industrial en un polo tecnológico y una incubadora de empresas...”

“... necesitamos que el consorcio actúe autárquicamente o en coordinación respecto a la multi jurisdicción, entendiendo que los diversos trámites obstaculizan el buen desempeño de las empresas... que se termine la reglamentar la ley Consorcio Zona Industrial Mendoza...”

Asociación de Pequeños Comerciantes - Cámara de Comerciantes, Industriales, Profesionales y Afines - Villa Hipódromo G. C. Oeste

“... hemos licitado un estacionamiento medido en San Martín, Paso de los Andes y Pellegrini y por intermediación de las Cámaras está frenado... necesitamos que esto se resuelva...”

“... queremos un espacio con churrasqueras para hacer reuniones, cumpleaños, festejos, donde pudieran tener médicos en la sede, pediatras, etc...”

- **Centros de jubilados**

Centro de Jubilados 9 de Abril

“... pedimos que se modifiquen las bajadas de peatones porque son muy peligrosas... que hagan sendas peatonales distintas...”

“... solicitamos más farolas de luz y baldosas al frente del predio sobre la calle Lago Argentino pasando el canal a mano izquierda... allí donde la Municipalidad sólo ha

parquizado y no ha tenido la inteligencia de hacer un centro de deportes, un centro cultural para contener a los jóvenes... no hay espacios para jugar... también nos preocupa porque eso hace a la inseguridad...”

“... nos falta reforzar la infraestructura... queremos tener un medico en forma permanente, para ello necesitamos construir otra habitación para poner el consultorio...”

“... queremos hacer de siempre una sala de primeros auxilios...”

“... se nos ha roto la radio con la cual hacemos danza y demás actividades...”

“... tenemos un predio sin explotar (Barrio Soeva, Arturo del Valle en la esquina) donado por la Unión Vecinal a la Municipalidad, y consideramos que allí se puede hacer una sede de la Unión Vecinal, un polideportivo, o una plaza para los chicos... hablamos con Cornejo y nos dijo que es inviable ya que existen dos, uno en el Covimet y otro en el Barrio La Gloria...”

Centro de Jubilados SUPE

“... necesitamos espacio físico para contener a los viejitos... nos vamos a meter en lo que es vereda y vamos a tomar un pedazo, sabemos que es ilegal pero pensamos favorecer a mucha gente...”

Centro de Jubilados Corazones Unidos

“... el año que viene queremos tener enfermería, PAMI nos ofreció... no nos interesa un curso de primeros auxilios... sería muy positivo que los días jueves cuando se va a tomar mate, vaya alguien a tomar la presión que sea profesional... el señor Bermejillo nos dijo que cuando se escuche el latido (tomando la presión) ya está... no sabemos si tiene farmacia o es farmacéutico o algo así pero no utilizamos los tensiómetros porque tenemos miedo de informar mal a las personas y es un cargo de conciencia muy grande... se nos donó un cartón para el control diario de las personas, pero como no usamos el tensiómetro, no lo vamos a usar... si no hay una persona a cargo que sepa... lo que es salud no se arriesga... la donación es positiva porque esta, pero es inútil porque no hay nadie que lo maneje...”

“... creemos que es importante lograr un comedor infantil o para la tercera edad...”

“... que PAMI les pague a las señoras de tejido y gimnasia que no están cobrando...”

Centro de Jubilados Días Felices

“... estamos en un plan de lucha para cambiar los turnos de PAMI... hemos llegado hasta la Cámara de Diputados para ver cómo se puede solucionar este problema...”

“... hicimos un proyecto de cinco inquietudes, para mejorar el pasaje, un playón para que niños vayan a jugar, iluminación en el Acceso Sur, un camino que hay una salida a contramano... este proyecto fue presentado en la coparticipación del presupuesto municipal...”

• **Uniones vecinales**

Unión Vecinal City-Fathers

“... es prioritario contener a la juventud... sacar a la juventud de la calle, los queremos adentro de la Unión Vecinal...”

“... la gente pide mucha diversión y no se la podemos dar... queremos hacerle entender a la Municipalidad que la gente que es socia hace 50 años y quiere festejar 50 años de vida, 80 años, y a la Unión Vecinal no nos la van a clausurar, por eso hacemos fiestas... y si quieren clausurarnos en algún momento, los vamos a escrachar públicamente...”

Unión Vecinal 20 de Junio

“... nos gustaría aprovechar el espacio del Calvario para hacer una mini feria, cerrar el Calvario está todo con ligustrina porque es peligroso, canalizar el zanjón, tener una sede, empezar a juntar plata...”

“... entre los pocos vecinos intentamos juntarnos para poner una alarma comunitaria, pero quedó ahí porque todos se borraron... el problema es la inseguridad, porque el barrio es la pasada del Huarpes...”

“... ahora lo que más se pide es un semáforo en Baigorria y Cervantes...”

Federación de Uniones Vecinales

“... nos avisó, un Concejal del Partido Demócrata que ahora van a abrir un crematorio en la zona... queremos que se haga algo al respecto...”

Unión vecinal Godoy Cruz Centro-Centro

“... están en juicio por una parte del local de la sede... es un patio de 10 x 10...”

4.3.3 Mecanismos para obtener recursos

Los recursos provienen de distintos orígenes. La cuota de los socios es fuente principal de recursos sobre todo en las asociaciones profesionales y de comercio.

En las uniones vecinales y centros de jubilados, se obtienen otros recursos provenientes de la Municipalidad, las empresas, y el PAMI. Así, por ejemplo, el profesor de educación física lo paga la municipalidad. También la municipalidad aporta materiales de construcción en proyectos que benefician a la comunidad, esto se liga con el clientelismo político ya que por lo general ocurre en épocas de campaña electoral. La modalidad del presupuesto participativo municipal se ve como oportunidad para conseguir recursos.

Por otra parte, los recursos del PAMI son aprovechados por los centros de jubilados y se consiguen peleando a nivel nacional. Otra fuente de financiación de servicios de salud es la Gerencia de Discapacidad de la Provincia. Además, algunos centros de jubilados generan recursos propios alquilando el salón para eventos y organizando rifas y cenas.

Los obstáculos para la obtención de recursos tienen que ver con la escasa participación social. Según los entrevistados:

“...no hay colaboración....nadie viene a ayudar...el vecino no se arrima, critica en vez de dar soluciones...”

Para explicar esta escasa participación, los entrevistados aluden a la inseguridad.

Otros obstáculos que impiden la obtención de recursos son: la disposición negativa de los vecinos hacia las actividades relacionadas con la política, la prohibición de la Municipalidad de usar las sedes de las ONG's como salones de fiestas y, el cobro de impuestos por parte de la Sadaid y Adicapif.

4.3.4 Vínculos con los funcionarios/políticos y con otras asociaciones

Los dirigentes de las asociaciones reconocen la necesidad de aprovechar sus contactos políticos. Mayoritariamente reconocen conexiones con funcionarios del Municipio y con los miembros del Concejo Municipal. Son escasos los vínculos con funcionarios y legisladores provinciales.

En las uniones vecinales y centros de jubilados se buscan contactos con el PAMI y distintas obras sociales. En las entrevistas se menciona a distintas entidades, siendo estas:

Consejo Asesor de la Tercera Edad de Godoy Cruz

Unidad Local del PAMI (Programa Argentino Médico Integral)

Asociación de Capacitación Laboral

Ministerio de Salud

CLYSAMEN

Federación de Jubilados, Pensionados y Retirados de YPF

INTA

FEDEM Federación de Entidades No Gubernamentales de Minoridad (organización provincial)

Federación Argentina de Apoyo Familiar

Ministerio de Educación

Confederación Farmacéutica Argentina

OSEP

IDITS (Instituto de Desarrollo Industrial Tecnológico y de Servicios)

Turismo y Cultura de la Provincia

Sindicato ATSA Sindicato de Trabajadores de la Sanidad

En cuanto a las afinidades y cercanías políticas, según tipo de ONG, se observa lo siguiente:

- **Asociaciones**

Asociación AFFME Institución de Apoyo a las comunidades

El referente es peronista. Apoya a Jaque.

Asociación pro ayuda al niño atípico

La Directora es Psicóloga. Apoya al peronismo. Trabaja en el Ministerio de Educación.

- **Cámaras**

Cámara de Farmacias. ONG. Entidad política sin fines de lucro.

Institucionalmente no expresan simpatías particulares, es más, se definen como a-políticos. Pareciera que hay una inclinación a CONFE - UCR.

Consultora DIRECTIO y ADERPE (Asociación de Empresarios de Rodríguez Peña)

Manifiestan que no se involucran con partidos políticos porque eso terminaría perjudicándolos aún más. Sin embargo, invitaron a la cena de fin de año Cobos, y no fue. En cambio Cornejo sí fue. No asistió a esta cena ningún otro funcionario de la provincia.

Asociación de Pequeños Comerciantes - Cámara de Comerciantes, Industriales, Profesionales y Afines - Villa Hipódromo G. C. Oeste

El presidente de la asociación es asesor del Bloque Justicialista del Concejo Deliberante de Godoy Cruz. Dada esta afiliación política mantiene un permanente contacto con senadores de Mendoza:

“...nosotros ahora levantamos el teléfono y pedimos hablar con tal Senador y vamos, es más corto...”

“...Tuvimos la suerte de que todos los Gobernadores del 91 en adelante pasaran por esta entidad... es política para todas las personas candidatas que quieran venir, tuvimos la suerte de que todos nos eligieran, todos vinieron, todos hablaron con la mano societaria y en especial este año Jaque cuando nadie daba nada, no lo conocían, fue el único que se acercó, dijo que le interesaba conocer Godoy Cruz y le dimos cabida, el hombre vino, recorrió, se hizo conocer y llegó a Gobernador...”

Además, forman parte de una red con entidades intermedias por su función social.

- **Centro de jubilados**

Centro de Jubilados 9 de Abril

El político más cercano y referente es Sergio Tevez, funcionario de Godoy Cruz a quien consideran como la única persona que los ha ayudado. Su relación con la Municipalidad a nivel eventos, pedidos a corto plazo es óptima. A nivel Provincial también hay “muy buena onda” ya que los conocen por su actividad y hay mucho interés en colaborar. Y, se da una buena relación con los secretarios de cámara, pero no con los legisladores.

Centro de Jubilados SUPE

Es el único centro de jubilados de la provincia de Mendoza que está afiliado a la Federación de Jubilados, Pensionados y Retirados de YPF de Argentina. Ha tenido mucha colaboración, se define como la “niña mimada” de PAMI, por parte del director de la UGL Cuarta Mendoza Doctor Hernández y de la Licenciada Nancy Murcia.

Centro de Jubilados Corazones Unidos

No articulan con otras organizaciones, se consideran muy independientes y entienden que eso no es positivo. Invitan a los políticos a participar en sus reuniones y ellos van, según los entrevistados, con actitud de ayudar.

“El senador Bermejillo está muy al tanto, siempre una atención, una visita, se ocupa de nosotros, nos hace bien ya que hay a quien pedir”.

“Vinieron concejales de la concertación: Federico Chapeta y Juan Martino y lo que le que le pedimos, nada de eso tenían” “Los que nos siguen ayudando son Ricardo Bermejillo y el señor Chapeta”

“...Las ayudas tienen que ser algo permanente, tiene que ser como un centro de salud que todos los días esté el enfermero, que todos los días esté el médico, y no sólo porque vienen elecciones nos llenen de remedios y de esto y de lo otro. Pasaron las elecciones, vienen de visita, se traen un regalito para el día de la madre y pare de contar. Tendrían que ser hacer algo continuo. Se saca un rédito pero no es algo que queda, algo que le sirva a la gente que viene”

Centro de Jubilados Días Felices

El Director es puntero político radical. Por la Cámara de Diputados se consiguió un subsidio de 5.000 pesos para obras, por gestión del Diputado Daniel Vilches.

“Los políticos vienen con la actitud que le militen la calle”

El referente opinó que todos los que ocupan cargos en la municipalidad de Godoy Cruz están por su militancia, es más, su hija iba en tercer lugar como concejal por la UCR.

• **Unión vecinal**

Unión Vecinal City-Fathers

A la Cámara de Senadores y Diputados no ha llegado y sí a los Concejales de Godoy Cruz. Alguna vez trabajó para los radicales.

Unión Vecinal 20 de Junio

La presidente de esta unión vecinal es radical, pero ahora se inclina por la Concertación.

Federación de Uniones Vecinales

El vice-presidente a cargo es peronista y fue candidato para presidente del Partido Justicialista de Godoy Cruz. Recibió apoyo del Secretario General de ATSA (Asociaciones de Trabajadores de la Sanidad Argentina).

Unión Vecinal Godoy Cruz Centro-Centro

El presidente es peronista pero se manifiesta apolítico con respecto a su labor como presidente de la Unión Vecinal “...en la reunión que hacemos en la comisión no se habla de política”

En cuanto a la percepción de la política y de los funcionarios/políticos los entrevistados opinan:

“... los políticos vienen para las elecciones...”

“Todos los políticos vienen con la misma actitud, que nos van a dar cosas y cuando llega el momento no nos dan nada...”

“... la última reunión los sacaron corriendo, con la escoba porque Mercado, el Director de las Relaciones con la Comunidad, y Moralejo, que ahora es Senador, dos años atrás, en la campaña anterior habían ido... se comprometieron que iban a visitarlos y nunca fueron...”

“... eso es lo que pasa con los funcionarios, ellos se van y los vecinos quedamos...”

“... Cuando veamos que nos den un beneficio, nosotros también les vamos a brindar lo poco que tenemos...” (refiriéndose a los políticos)

“... a los políticos los usamos de forros...”

“... acá entran los políticos cuando nosotros queremos...”

“... nosotros sabemos qué tocar, a quién tocar, cuando tocar y qué pedir... no vamos a pedir elefantes blancos...”

“... yo sé a donde tengo que salir, que ayuda puedes pedir, quien te puede ayudar, pero por ahí cuando realmente querés un terreno o una traffic para que los chicos salgan eso te cuesta terminas en forma negativa, ahora si yo sé que puedo ir a pedir a APRA que los papas estén bien, que tenga su grupo de auto ayuda, pileta, una computadora que nos hace falta, dentro de la lógica que el otro te pueda dar, dentro de la lógica de los políticos...”

4.4 Análisis e interpretación

4.4.1 El macro texto:

- A nivel semántico (es lo que dicen al hablar) los entrevistados expresan:

Nosotros las ONG's de Godoy Cruz conocemos las necesidades de la gente, sabemos lo que hace falta en Godoy Cruz y somos los que trabajamos por ellos. Nuestra vocación social hace que trabajemos para mejorar las condiciones de vida de nuestra gente. Por eso, organizamos actividades, canalizamos demandas, pedimos subsidios y presionamos a las distintas instancias de gobierno. Consideramos que el Municipio y el Estado tienen la obligación de ayudarnos a solucionar los problemas económicos que enfrentamos. En estos tiempos es difícil hacer que la gente participe y con esfuerzo lo conseguimos.

- A nivel pragmático (es lo que hacen al hablar) los entrevistados exponen:

Mostramos que nuestras asociaciones son útiles para la sociedad. Exponemos nuestra vocación social y los costos de nuestro trabajo. Denunciamos que necesitamos ayuda. Ocultamos nuestra relación conflictiva con la política y los políticos. Reconocemos que somos usados y usamos el sistema político. Ponemos de manifiesto la injusticia en la distribución de los recursos del Estado. Aludimos a una distribución basada en clientelismos. Ponderamos nuestros logros y nuestro capital social.

4.4.2 El micro texto:

- **Diferencias entre asociaciones en cuanto a actividades y recursos:**

Un análisis de la agenda de las asociaciones muestra diferencias en función de las características de sus asociados.

Las asociaciones profesionales y cámaras empresariales tienden a presionar a las instancias públicas para asegurar sus intereses económicos. Manifiestamente aceptan que

esa es su función, sin embargo ocultan sus redes sociales y su capacidad negociadora en cuanto a intereses particulares.

El volumen del capital económico define la pretensión de hacer invisibles las relaciones clientelares y de lobby. Las asociaciones con más recursos se muestran imparciales y apolíticas, en tanto que la que agrupa a pequeños comerciantes manifiesta, más abiertamente, su necesidad de cercanía al sistema político. Frente al escaso capital económico recurre al capital político.

Las actividades económicas definidas por intereses particulares son centrales en las empresas grandes, prácticamente no prestan servicios sociales. En tanto que, las pequeñas empresas plantean requieren de los aportes del Estado y para conseguirlo buscan incrementar sus bases sociales ya que esto les permite una mejor negociación.

Entonces, existe una variedad de actores con distintos volúmenes y tipos de capital, para interactuar con ellos, es imperativo conocer sus intereses y las combinaciones que efectúan en el uso de sus diversos capitales: económico, político, social, cultural y simbólico. Las estrategias y racionalidades de los actores en juego, dependen así, de los capitales disponibles, siendo el capital político el que designa lo que es real.

- **Diferencias entre centros de jubilados y uniones vecinales**

Si bien la salud es un tema de interés central entre los jubilados, las agrupaciones no presentan las mismas posibilidades de responder a este requerimiento. Al ser un área reconocida como necesidad por parte del estado, las asociaciones se movilizan para captar recursos y prestar servicios relacionados. En función de los recursos que consiguen están en mejores condiciones para captar adherentes. El incremento de la base social de la ONG funciona como un argumento de peso dado el carácter clientelar de la relación ONG y Estado.

Aparentemente, los políticos y los funcionarios también aceptan el tema sanitario como prioridad, motivo por el cual tratan de insertarse en las redes sociales construidas a través de las ONG's, facilitando el acceso a este tipo de servicios.

El volumen de capital social disponible, y particularmente la variedad y cantidad de relaciones con políticos y funcionarios, condiciona y perfila diferencias en las organizaciones dentro del campo de la salud.

La posibilidad de brindar servicios está limitada por la infraestructura disponible, por ello, la sede es un problema central de todos.

Las diferencias son visibles y se asocian, también, a las condiciones socioeconómicas de los barrios en los que están inmersos los Centros de Jubilados. Por ende, la cantidad de capital social construido por los residentes explica la cantidad y la calidad de los servicios de salud. Así por ejemplo, mientras unos trabajan para contar al menos con una enfermera que tome la presión, otros están en condiciones de ofrecer servicios bioquímicos u odontológicos.

Las uniones vecinales son reconocidas claramente como nexos entre el Municipio y los residentes de los diferentes barrios. El nivel socio-económico de los mismos, es muy importante en el momento de definir actividades ya que estas pretenden dar respuesta a necesidades. Por otra parte, cuando los requerimientos referidos a servicios públicos ya están cubiertos suelen dedicarse a actividades de recreación, encontrando problemas de participación. Las uniones vecinales más activas son las que intentan concretar servicios públicos o mejorar los existentes: asfalto, iluminación, limpieza, etc. En los lugares con carencias la unión vecinal es centro de demandas de contención de los jóvenes, los niños y las mujeres.

- **Diferencias en cuanto a afinidades políticas**

Las características del sistema político conformado por los partidos tradicionales y nuevas alianzas condiciona la dinámica de las ONG's. Los representantes de las mismas muestran tres tipos de conductas. Los que asumen su adhesión al partido, los que la ocultan y aquellos que se muestran independientes renegando de la política. Así es evidente la acción de los referentes como punteros, en tanto que otros expresan su "vocación social". Los referentes con mayor apertura a establecer relaciones son los que están al margen del sistema político. Es imperativo considerar a los agentes que se perciben como "olvidados" del sistema político.

Por otra parte esto asume relevancia cuando se consideran las instancias donde se canalizan demandas apareciendo ínter juegos y negociaciones en el ámbito municipal, provincial y nacional. Cuando el municipio no presenta una situación políticamente favorable se recurre al apoyo de la provincia o la nación. Del mismo modo, cuando el ejecutivo no es del mismo color político se recurre a las relaciones positivas del ámbito legislativo. Esto supone que existe una representación del espacio político en la mente de los representantes de las distintas asociaciones. Con las últimas alianzas estas representaciones se han visto debilitadas habiendo más imprecisiones, ya que las alianzas se tornaron inestables, por lo que se podría capitalizar esta situación. La crisis de representatividad de los partidos tradicionales puede ser visto como una oportunidad para construir poder en poblaciones heterogéneas.

CONCLUSIÓN

Al finalizar el trabajo corresponde realizar una evaluación de los resultados alcanzados en las distintas instancias de la investigación. En primer lugar, al partir de una breve descripción de contexto fue posible conocer los procesos sociales que impactaron en las ONG's modificando sus funciones. Así se pudo observar cómo la primera reforma del estado y la consecuente descentralización tendientes a un estado mínimo, dieron protagonismo a las ONG's. Frente al deterioro social, son ellas quienes asumen nuevas tareas intentando paliar la ausencia estatal. Si bien esto es considerado un avance de la sociedad civil, en cuanto a participación social, no se puede desconocer que fue el mismo Banco Mundial y otros organismos financieros multilaterales los que alentaron la presencia de las ONG's como una táctica para que el estado achique su crisis fiscal sin mayores riesgos de gobernabilidad.

Este proceso de transferencia de funciones del Estado a la sociedad civil se desarrolló en medio de una tensión entre la apertura de espacios de participación y su copamiento por redes políticas locales de tipo clientelista. Al emerger las ONG's, como nuevos espacios de representación, adquirieron capacidad de negociación con los funcionarios/políticos, quienes aparecieron como sus benefactores directos. La escasez de recursos obligó a las ONG's a implementar una serie de transacciones con el objeto de acceder a los mismos, y también de legitimar su presencia. Sin embargo, se puede observar que estos comportamientos clientelares no son meras transacciones de bienes por votos, sino que además implican redes de intercambios como estrategias para satisfacer necesidades. Es en estas redes donde se construyen símbolos, posibilitando una cultura compartida que no se cuestiona y genera bases para el apoyo político.

En este marco, se dejaron de lado las visiones negativas del clientelismo y se consideró pertinente estudiarlo como un proceso creativo de constitución de identidades y recursos,

útil para satisfacer necesidades sociales. Para ilustrar la validez de estas ideas, el trabajo se enfocó en la posición de los clientes, es decir, de los referentes de las ONG's.

Para abordar lo concreto, se delimitó como objeto de estudio la realidad de las ONG's en el Departamento de Godoy Cruz. El enfoque metodológico utilizado fue de carácter cuali-cuantitativo y permitió acceder a las vivencias y alternativas de la vida diaria de distintos referentes de la ONG's. Para conseguir una muestra que incluyera la heterogeneidad de estas organizaciones, las mismas fueron tipificadas en función de sus actividades. Siguiendo el diseño metodológico, una vez definidas las variables se llevaron a cabo las entrevistas a los referentes de catorce ONG's. Los entrevistados se mostraron en todo momento como personas preocupadas por las necesidades de su comunidad. Contaron además sus relaciones con funcionarios/políticos, sus tácticas y estrategias para conseguir recursos, sus limitaciones, en fin, su discurrir diario en el contexto sociopolítico y económico. Una vez procesado y elaborado el material recolectado se llegó a las siguientes conclusiones:

Las organizaciones de la sociedad civil son heterogéneas. Sus actividades tienden a responder demandas de poblaciones con diferentes intereses y expectativas. Pretenden cubrir algunas necesidades no satisfechas por el estado. Así por ejemplo, en el caso de uniones vecinales y centros de jubilados, las demandas se refieren a las falencias en infraestructura de sus instalaciones. Requieren mejores instalaciones para brindar más servicios que aumenten su base social y por lo tanto incrementen su poder de negociación.

Las relaciones de las organizaciones con los políticos y la política son ambivalentes. En épocas electorales dan lugar a promesas y expectativas mutuas. Los políticos son vistos como benefactores y su imagen negativa es producto de promesas incumplidas.

El clientelismo político supone relaciones complejas que no se limitan al intercambio de favores por votos. Es posible advertir una red de intercambios que promueve el respaldo político a partir de los valores y los símbolos que en ella se construyen.

El sentido de beneficencia y asistencialismo que suelen implicar las donaciones y subsidios que reciben las ONG's es parte de las relaciones clientelares. Sin embargo, los benefactores son paralelamente vistos como objetos de manipulación.

La afinidad política es un recurso. Tanto es así que las ONG's cuyos referentes no tienen posiciones políticas manifiestas presentan mayores limitaciones.

Todo ello muestra que las relaciones ONG's-funcionarios/políticos son complejas y evidentemente permiten construir y reconstruir valores y símbolos propios de la cultura política en la Argentina. Los resultados obtenidos constituyen un aporte a los estudios sobre clientelismo ya que despejan los preconceptos que plantean posiciones víctima-victimario y afirman que las características que adquieren las relaciones clientes/funcionarios/políticos tienen que ver con los problemas de contexto tanto económico como político. Quizás, una manera de evitar, en el contexto del clientelismo, conductas extorsivas entre los actores intervinientes, es garantizar una distribución más equitativa de los recursos. Entonces, quedan en abiertos los siguientes interrogantes: ¿Hay voluntad política para hacerlo? y ¿Quiénes serán los efectores de esta tarea?

Para finalizar, quiero agradecer especialmente a las organizaciones que formaron parte del trabajo de campo en esta investigación. En todos los casos sus referentes, abrieron sus puertas para conocer sus organizaciones con gran generosidad y apertura, dando de esta manera, una muestra más de su preocupación por lo social.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemán, Jorge, Para una izquierda lacaniana..., Grama ediciones, Buenos Aires, 2009.
- Auyero, Javier (2009) Clientelismo Político, Repensando el Tropo del Clientelismo Político, <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/clientelismo%20politico.pdf>, Buenos Aires.
- Altamirano, Patricia y Caballero, Karina (2011) Caracterización del Tercer Sector en la Argentina, <http://www.comunidar.org.ar/caracterizacion.htm>, Buenos Aires.
- Cao, Horacio y Vaca, Josefina (2007) El Fracaso de la Descentralización Argentina, Editorial Andamios, Volumen 4, Número 7, Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias_x_redmuni/Niveles/Mesa%202/Cao%20VacaRedMuni2009.pdf, Buenos Aires.
- Clemente, Adriana y Smulovitz, Catalina (2002) Descentralización, Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en Argentina, Proyecto de Investigación Descentralización, Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática, La Experiencia del Caso Argentino, <http://www.trabajoydiversidad.com.ar/smulovicz-clemente.pdf>, Buenos Aires.
- Corrochano, David H. (2002) El Clientelismo Posmoderno, Editorial Perfiles Latinoamericanos, Junio, Número 020, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Distrito Federal de México.

- Di Piero, Sergio y García Delgado, Daniel (2001) Articulación y Relación Estado– Organizaciones de la Sociedad Civil, Modelos y Prácticas en la Argentina de las Reformas de Segunda Generación, Convenio Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Centro Nacional Organizaciones de la Comunidad, Área Estado y Políticas Públicas – FLACSO – Argentina, <http://www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos/pepp/publicaciones/1.pdf>, Buenos Aires.
- Farinetti, Marina (1998) Clientelismo y Protesta: Cuando los Clientes se Rebelan, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/clientelismo%20politico.pdf>, Buenos Aires.
- Forni, Pablo y Lucimeire Vergilio, Leite (2006) El Desarrollo y Legitimación de las Organizaciones del Tercer Sector en la Argentina, Hacia la Definición de un Isomorfismo Periférico, 216 Sociologías Artígo, año 8, nº 16, Jul./Dez., Porto Alegre.
- García Delgado, Daniel (1997) La Reforma del Estado en la Argentina: de la Hiperinflación al Desempleo Estructural, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 8 May., Caracas.
- García Sánchez, Miguel (2003) ¿Ciudadanía Avergonzada? Democracia Local y Construcción de Ciudadanía en Bogotá, Editorial Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad de los Andes, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales CESO, Bogotá.
- Gómez Gil, Carlos (2004) Las ONG en la Globalización, Estrategias, Cambios y Transformaciones de las ONG en la Sociedad Global, Editorial Icaria, Colección Ακαδημεια, Cooperación y Desarrollo, Barcelona.

- Korin, Daniel (2011) La Profesionalización en el Tercer Sector, Una Aproximación a sus Modos y Formas de Presentación en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, La Mayor Comunidad de Difusión del Conocimiento, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Maestría en Dirección de Recursos Humanos, <http://www.ilustrados.com/tema/6144/profesionalizacion-tercer-sector-aproximacion-modos-formas.html>, Buenos Aires.
- Moreno Fernández, F. (1998) Principios de Sociolingüística y Sociología del Lenguaje, Editorial Ariel, Barcelona.
- O'Donnell, Guillermo A. (1998) Contrapuntos, Ensayos Escogidos Sobre Autoritarismo y Democratización, Publicación: Análisis Político, Nro.33., Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2033.pdf>, Bogotá.
- Pérez, Mariano (2004) Organizaciones no Gubernamentales, Características de otro Actor en el Tablero Internacional, Centro Argentino de Estudios Internacionales, <http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook11.pdf>, Buenos Aires.
- Raggio, Ana María (2011) Algunas Consideraciones acerca de la Crisis de Representación, www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos.../raggio.pdf, Buenos Aires.
- Roitter, Mario M. y González Bombal, Inés (Comps.) (2000) Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina, Publicado por el IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector, Buenos Aires.
- Thompson, Andrés (1995) Público y Privado, Editorial UNICEF/Losada, Buenos Aires.
- Trotta, Miguel E. V. (2003) La Metamorfosis del Clientelismo Político, Contribución para el Análisis Institucional, Editorial Espacio, Buenos Aires.
- Van Dijk, T. (1983) La ciencia del Texto, Editorial Paidós, Barcelona.

- Vilas, Carlos M. (2003) Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Información, http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/politicas_publicas/politic_ascripticas.pdf, Buenos Aires.
- Yannuzi, María de los Ángeles (2007) Crisis de Representación, Universidad Nacional de Rosario, http://www.espaciospoliticos.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=49&Itemid=2, Rosario.
- Yáñez, Lilibeth y David, Diana (2000) Transformaciones en el Sistema Sanitario de Mendoza, Dirección de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Yáñez, Lilibeth y David, Diana (2007) Desarrollo Rural Prácticas y Discursos en el Municipio de Lavalle, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	pág. 2
Capítulo 1	
La emergencia de las ONG's como actores relevantes del escenario público.	pág. 5
1.1 La Reforma del Estado Argentino.....	pág. 5
1.2 La descentralización.....	pág. 9
1.3 Crisis de representación.....	pág. 14
Capítulo 2	
Hacia una definición de las ONG's.	pág. 20
2.1 ¿Qué son las ONG's?.....	pág. 20
2.2 Los roles de las ONG's en el nuevo escenario.....	pág. 30
Capítulo 3	
El clientelismo político.	pág. 35
3.1 Distintas perspectivas.....	pág. 35
3.2 La relación ONG's/Estado.....	pág. 52
Capítulo 4	
La investigación empírica.	pág. 56
4.1 Preguntas y objetivos de la investigación.....	pág. 56
4.1.1 Objetivo general.....	pág. 57
4.1.2 Objetivo específico.....	pág. 57
4.2 Estrategia metodológica.....	pág. 57
4.3 Los resultados.....	pág. 59
4.3.1 Actividades.....	pág. 62
4.3.2 Necesidades.....	pág. 63

4.3.3 Mecanismos para obtener recursos	pág. 67
4.3.4 Vínculos con los funcionarios/políticos y con otras asociaciones	pág. 68
4.4 Análisis e interpretación.....	pág. 72
4.4.1 El macro texto.....	pág. 72
4.4.2 El micro texto	pág. 73
CONCLUSIÓN	pág. 77
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	pág. 80