



IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad del Salvador

ÁREA ONG's Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La relación entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales de Promoción y Desarrollo y su incidencia en las Políticas Públicas de Vivienda, Programa 17 Gran Buenos Aires, 1996-1999¹

por **Valeria Coniglio***

Buenos Aires, DIC/2002

¹ La presente ponencia es una síntesis de la Tesis de grado. Fue presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales: "Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina", los días 30 y 31 de Mayo de 2002. Bernal, Quilmes. Argentina.

* **CONIGLIO, Valeria**. Lic. en Sociología, Universidad del Salvador (USAL). Posgrado de Especialización en Organizaciones Sin Fines de Lucro, CEDES-Universidad Torcuato Di Tella-Universidad de San Andrés. Docente, Facultad de Ciencias Sociales, USAL. Investigadora Adjunta, Área ONGs y Políticas Públicas, IDICSO, USAL.

BREVE HISTORIA DEL IDICSO. Los orígenes del IDICSO se remontan a 1970, cuando se crea el "Proyecto de Estudio sobre la Ciencia Latinoamericana (ECLA)" que, por una Resolución Rectoral (21/MAY/1973), adquiere rango de Instituto en 1973. Desde ese entonces y hasta 1981, se desarrolla una ininterrompida labor de investigación, capacitación y asistencia técnica en la que se destacan: estudios acerca de la relación entre el sistema científico-tecnológico y el sector productivo, estudios acerca de la productividad de las organizaciones científicas y evaluación de proyectos, estudios sobre política y planificación científico tecnológica y estudios sobre innovación y cambio tecnológico en empresas. Las actividades de investigación en esta etapa se reflejan en la nómina de publicaciones de la "Serie ECLA" (SECLA). Este instituto pasa a depender orgánica y funcionalmente de la Facultad de Ciencias Sociales a partir del 19 de Noviembre de 1981, cambiando su denominación por la de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) el 28 de Junio de 1982.

Los fundamentos de la creación del IDICSO se encuentran en la necesidad de:

- ❖ Desarrollar la investigación pura y aplicada en Ciencias Sociales.
- ❖ Contribuir a través de la investigación científica al conocimiento y solución de los problemas de la sociedad contemporánea.
- ❖ Favorecer la labor interdisciplinaria en el campo de las Ciencias Sociales.
- ❖ Vincular efectivamente la actividad docente con la de investigación en el ámbito de la facultad, promoviendo la formación como investigadores, tanto de docentes como de alumnos.
- ❖ Realizar actividades de investigación aplicada y de asistencia técnica que permitan establecer lazos con la comunidad.

A partir de 1983 y hasta 1987 se desarrollan actividades de investigación y extensión en relación con la temática de la integración latinoamericana como consecuencia de la incorporación al IDICSO del Instituto de Hispanoamérica perteneciente a la Universidad del Salvador. Asimismo, en este período el IDICSO desarrolló una intensa labor en la docencia de post-grado, particularmente en los Doctorados en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales que se dictan en la Facultad de Ciencias Sociales. Desde 1989 y hasta el año 2001, se suman investigaciones en otras áreas de la Sociología y la Ciencia Política que se reflejan en las series "Papeles" (SPI) e "Investigaciones" (SII) del IDICSO. Asimismo, se llevan a cabo actividades de asesoramiento y consultoría con organismos públicos y privados. Sumándose a partir del año 2003 la "Serie Documentos de Trabajo" (SDTI).

La investigación constituye un componente indispensable de la actividad universitaria. En la presente etapa, el IDICSO se propone no sólo continuar con las líneas de investigación existentes sino también incorporar otras con el propósito de dar cuenta de la diversidad disciplinaria, teórica y metodológica de la Facultad de Ciencias Sociales. En este sentido, las áreas de investigación del IDICSO constituyen ámbitos de articulación de la docencia y la investigación así como de realización de tesis de grado y post-grado. En su carácter de Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, el IDICSO atiende asimismo demandas institucionales de organismos públicos, privados y del tercer sector en proyectos de investigación y asistencia técnica.

IDICSO

Departamento de Comunicación

Email: idicso@yahoo.com.ar

Web Site: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción	1
2. Análisis de los datos.....	10
3. Conclusiones	27
Referencias bibliográficas	32
Anexo.....	34

1. Introducción

¿Qué puede decirnos la relación Estado-ONGD, como articulación entre lo público y lo privado, en la elaboración de un nuevo modelo de gestión de política social? Es esta relación el objeto de estudio de este trabajo de investigación.

Se indaga la relación de las Organizaciones No Gubernamentales de Promoción y Desarrollo, en adelante ONGDs, con el Estado respecto de una política de Vivienda así como la capacidad de dichas organizaciones para influir en los aspectos de diseño, ejecución y evaluación del Programa 17 y, en particular, la Línea de acción Fondos de Crédito para Mejoramiento Habitacional.

El objetivo de este trabajo es el de caracterizar la relación entre el Estado y las Organizaciones de Promoción y Desarrollo de Hábitat respecto de la gestión del Programa 17 (política de vivienda) en el Gran Buenos Aires, período 1996-1999. Específicamente caracterizar las organizaciones participantes de dicha relación; conocer y caracterizar la relación entre el Programa 17 (Estado) y las ONGDs de hábitat en los aspectos de diseño, ejecución y evaluación; identificar si las ONGDs influyen en la gestión del Programa 17 en los aspectos de diseño, ejecución y evaluación y de existir Incidencia, conocer las estrategias o mecanismos a través de los cuales se ha ejercido dicha Incidencia.

Consideramos que es este tipo de organización (ONGD) que desde lo privado se dedica a acciones con fines públicos, la más cercana al Estado en desarrollo social dado que se relaciona con la gestión de los programas sociales. Además, la composición de sus recursos humanos es determinante en esta relación bajo estudio. Las organizaciones de Promoción y desarrollo están compuestas fundamentalmente por técnicos y profesionales, si bien también hay voluntarios, que desarrollan programas y proyectos con el fin de promover el desarrollo social y económico de los sectores más desprotegidos. Aquí seguimos las definiciones dadas por Bombarolo, E; Pérez Coscio, L, y Stein, A (1992); R.Martínez Nogueira, 1992; F. Mallimaci, (1996).

El análisis de la relación entre ambas instituciones es abordado desde el concepto "Advocacy" o Incidencia siguiendo el enfoque dado por C.Jenkins .

Se trata de un trabajo de investigación basado en estudio de casos múltiple con un diseño exploratorio/ descriptivo. La metodología con que se llevamos adelante esta investigación es inductiva-cualitativa basada en el enfoque "grounded theory" , cuyo supuesto principal es que la teoría emergerá de los datos. (Glasser, Strauss, 1967. Glasser, 1998).

El esquema analítico se fue delineando desde los datos en forma inductiva. Consideramos que es el camino más apropiado ante un fenómeno relativamente nuevo y sobre el que los estudios empíricos aún son escasos.

Utilizamos fuentes primarias relevadas a partir de 16 entrevistas en profundidad a Directores de las organizaciones así como también documentos internos de las ONGDs.

Llevamos a cabo el análisis aplicando el método comparativo que se centra en la generación de categorías a partir de los datos relevados delimitándose por “saturación”. Se utilizó el programa NUD-IST como soporte técnico para el análisis cualitativo de los datos.

Seleccionamos los casos con el siguiente criterio: son Organizaciones No Gubernamentales de Promoción y Desarrollo² con una amplia trayectoria en la temática de hábitat (20 años de antigüedad en promedio), se relacionan con el Estado a través de un programa (Programa 17), trabajan con modalidad de micro-créditos a través de fondos rotativos, y se encuentran en GBA. Este área concentra una importante proporción de pobreza siendo uno de los sectores más pobres de la Argentina.

El propósito subyacente de este trabajo es buscar como pueden articularse lo público y lo privado, respetando las respectivas racionalidades, para contribuir a la erradicación de la pobreza.

1.1. Definición Operacional de Tercer Sector

Antes de abocarnos a la descripción de los casos definiremos el espacio en que se sitúan. Utilizamos la clasificación propuesta por el estudio comparativo sobre Organizaciones Sin Fines de Lucro (OSFL) realizado por la universidad de Johns Hopkins³. Las OSFL pertenecen al “Tercer Sector” y si bien esta nominación implica un universo muy heterogéneo, las organizaciones comparten ciertos atributos comunes que permiten agruparlos bajo este “sector” diferente del Estado o el Mercado.

En términos generales, los cinco criterios que conforman la definición estructural-operacional desarrollada por Salamon y Anheier son aplicables a las característica que asume el sector lucrativo en la Argentina, aunque existen ciertas particularidades.

Estructuradas: es decir deben tener cierto grado de formalidad y de permanencia en el tiempo aunque no es indispensable que las organizaciones cuenten con personería jurídica.

² Las organizaciones consideradas son: Asociación Civil Madre Tierra, Fundación Pro Vivienda Social (FPVS), Fundación Sagrada Familia, Fundación Vivienda y Comunidad (FVyC), Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. (IIED-América Latina), Promotores de Proyectos Comunitarios (PROCOM), Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (Sedeca).

³ El Proyecto Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro fue organizado por la Universidad Johns Hopkins y surgió para satisfacer la necesidad de información existente sobre el sector a nivel internacional. Son 22 los países del mundo que formaron parte de este estudio, seis de ellos en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela. En Argentina el asociado local es el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Privadas: que estén formalmente separadas del Estado, aunque está contemplada la posibilidad de que reciban fondos públicos y/o que funcionarios del Estado formen parte del directorio

Autogobernadas: que tengan capacidad de manejar sus propias actividades y elegir sus autoridades.

Sin Fines de Lucro: este criterio supone que las ganancias generadas por la institución no deben ser distribuidas entre sus miembros.

Voluntarias: de libre afiliación

A nivel nacional existen organizaciones surgidas desde diversos sectores ideológicos (iglesias, universidades, desencantados de partidos políticos, grupos independientes, ex-funcionarios estatales) que realizan actividades de acción e investigación en diversos temas (educación, vivienda, salud, empleo, mujer, medio ambiente, jóvenes, etc.).

Este trabajo se centra en las organizaciones cuya modalidad de trabajo es de promoción y acompañamiento o desarrollo. La Organización de Promoción y desarrollo (ONGDs) *"está compuesta fundamentalmente por técnicos y profesionales, aunque también hay voluntarios, que sobre la base del financiamiento nacional e internacional llevan adelante programas y proyectos que pretenden promover el desarrollo social y económico de los sectores más desprotegidos y vulnerables de la sociedad"*.⁴

*"Su misión pretende no sólo brindar satisfacción a determinadas necesidades puntuales (salud, educación, hábitat, trabajo...), sino también promover hechos, valores y actitudes entre los destinatarios de su trabajo y entre otros actores sociales (Estado, organismos internacionales, medios de comunicación, etc), tendientes a promover un cambio social desde una perspectiva humanista basada en criterios de democracia "real", participación y solidaridad"*⁵; *" (...)tienden a buscar un tipo de desarrollo sustentable y autogestionario con criterios de equidad, justicia social, democracia, solidaridad y participación. Es decir se busca crear nuevos modelos de gestión de políticas y programas sociales"*.⁶

Ahora bien, ¿Por qué considerar a las ONGD como institución relevante para la Política Social? Las ONGD tienen ciertas características que se tornan ventajas a la hora de diseñar y ejecutar un proyecto social. R. Martínez Nogueira señala que estas organizaciones tienen capacidades para (...) *"la identificación de las*

⁴ Mallimaci, Fortunato. Políticas _Sociales: Hacia una nueva relación entre el Estado y Sociedad Civil. Las organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo. Revista DIALÓGICA. Vol. 1, N° 1. 1996. Pág. 28.

⁵ L Valderrama, y Pérez Coscio, L (Compiladores). Cambio y Fortalecimiento institucional de las Organizaciones No gubernamentales en América Latina. FICONG. ALOP. 1998. Pág.28.

⁶ F. Mallimaci. Op.Cit. Pág.29.

necesidades de las poblaciones más pobres y/o más remotas, a las que generalmente no llegan o llegan deficientemente las políticas sociales y/o los servicios básicos gubernamentales, la promoción de la participación local en la formulación, ejecución y evaluación de los programas públicos o privados de desarrollo, la ejecución de proyectos con elevada relación costo-efectividad por la utilización de tecnologías y metodologías apropiadas y la flexibilidad para reorientar recursos, la puesta a prueba de modelos de organización y gestión para acumular aprendizaje y transferir conocimientos, la integralidad en la ejecución de proyectos dado que se combinan actividades de carácter asistencial, organizativo, de generación de demandas, de producción de bienes y de provisión de servicios, la capacitación en materias tecnológicas, organizativas y de planificación y gestión de proyectos.”⁷

Habiendo delimitado el concepto de Tercer Sector así como también el de las organizaciones objeto de estudio, presentamos el concepto que nos permitirá analizar la relación entre estas organizaciones y el Estado incorporando la dimensión política faltante hasta el momento. Veamos entonces el concepto de Advocacy.

1.2. Advocacy o Incidencia

El concepto de Advocacy es definido como *“cualquier intento de influenciar las decisiones de una élite institucional a favor de un interés colectivo. El Advocacy no necesariamente resulta en actual Incidencia. La política de Advocacy se refiere a la articulación de posiciones o conjuntos de demandas, que no necesariamente se ven aseguradas.”*⁸ Para que la Incidencia sea legítima se debe generar en favor de un interés colectivo, o del bien público, esto es lo que claramente lo diferencia de los grupos de interés particular (C. Jenkins, 1987).

Por elite institucional el mismo autor define a aquellos sujetos susceptibles de tomar una decisión en un momento determinado. No se reduce exclusivamente a los políticos, sino que también abarca al sector privado (empresas) y del sector público a sus distintos poderes: ejecutivo, legislativo, judicial.

Otro concepto presente en la definición dada por C. Jenkins es el de bien público. Este consiste en los intentos por parte de las organizaciones del tercer sector, de alcanzar la representación en el proceso político de intereses que estén sub-representados de manera de colocarlos en pie de igualdad. Por sub-representación se entiende aquellos intereses que no son escuchados ni tenidos en cuenta en el proceso político. El Advocacy se centra en el cambio de políticas y el asegurar los bienes colectivos (Jenkins, 1987).

⁷ Martínez Nogueira, Roberto. La Pobreza. Un programa de Acción. Curso Interamericano sobre Políticas Sociales con Énfasis en Programas de Combate a la Pobreza. CIDES. 1992. Pág. 33.

⁸ Jenkins, C. Nonprofit Organizations and Policy Advocacy”. En Powell, Walter W. (ed). The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven: Yale University. 1987. Pág. 297.

Existen a su vez, variados instrumentos o mecanismos para influenciar el proceso político: "(...) *la función de advocacy se sitúa dentro de un continuum en el que dependiendo de factores como la apertura o cierre del sistema político, las formas de Incidencia de las organizaciones de la sociedad civil para influir las elites institucionales van desde el lobby y otras formas de participación institucional, movilización, participación en consejos y comités de consulta y negociación, foros públicos, campañas cívicas, de la prensa, etc) hasta las mas variadas formas de movilización y presión social (paros, huelgos, protestas, manifestaciones, tomas, etc.)*".⁹

En este trabajo utilizaremos el término "*Incidencia*" para referirnos al *Advocacy* como una manera de alejar cualquier semejanza con las actividades del derecho exclusivamente que es el ámbito donde inicialmente se comenzó a aplicar este término y donde se utiliza sobre todo en los países anglosajones. Dada la diferencia de contexto y de uso predominante, decidimos diferenciarlo a partir de un cambio en su nominación.

Así mismo, a los fines de nuestro análisis surgió la necesidad de delimitar dos niveles de Incidencia y que dimos en llamar "Externa" e "Interna". La primera nos remite a las estrategias de Incidencia presentadas por C. Jenkins mientras que la segunda nos lleva a analizar los cambios al interior del Programa 17, específicamente en sus distintos niveles de gestión.

1.3. El Programa 17

En la Argentina, el déficit habitacional alcanzaba –según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991– a más de tres millones de hogares, esto significa que más de un tercio de la población, en particular, los sectores más pobres, viven condiciones habitacionales por debajo de las consideradas como "mínimos aceptables" en nuestra sociedad (L. Pérez Coscio, 1999).

Una gran parte de este déficit habitacional, una porción estimada entre un millón y dos millones –según la Ex-Secretaría de Vivienda de la Nación– puede ser solucionable a partir de acciones de mejoramiento (para el caso viviendas precarias recuperables) o completamiento y/o ampliación (para los casos de hogares con hacinamiento y cuyas viviendas permitan una ampliación adecuada).

Pese a estas características tan definidas, en la actualidad, ni el sector privado lucrativo ni el sector público están brindando una respuesta adecuada y de magnitud suficiente que permita a las familias más pobres que viven en viviendas recuperables poder atender y superar su situación deficitaria (L. Pérez Coscio, 1999).

⁹ Bonamusa M, Villar R. Op.Cit. Pág.12-13.

La Ex-Subsecretaría de Vivienda de la Ex-Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, en el marco de las políticas de vivienda, viene desarrollando un conjunto de iniciativas desde 1992 reunidas en 1996 en lo que se denomina *el Programa 17*. El objetivo del programa es "*contribuir al desarrollo y mejoramiento del hábitat, la vivienda y la infraestructura social básica y el acceso a la tierra de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y grupos vulnerables en situación de emergencia, riesgo o marginalidad como medio de elevación de sus condiciones objetivas de calidad de vida y desarrollo humano.*"¹⁰. La población beneficiaria son entonces los sectores pobres de ingresos informales que viven en barrios y asentamientos periféricos o bien con demandas individuales dispersas en la periferia de grandes ciudades. En nuestro caso en particular se trata del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Dentro de los distintos aspectos abarcados por el programa, focalizaremos nuestra atención en la *Línea de Acción de Fondo de Crédito* destinado al mejoramiento habitacional. La línea de acción Fondos de Crédito son pequeños apoyos financieros de carácter reversible, directamente accesibles por los recursos y esfuerzos posibles de ser realizados por los beneficiarios del programa. Es considerado innovador y la experiencia se desarrolla como una instancia piloto como herramienta financiera para el Mejoramiento Habitacional (L. Pérez Coscio, 1999).

1.4. El contexto histórico: los Organismos de Cooperación Internacional

No debemos dejar de lado el marco de las Políticas Internacionales materializadas a través de los Organismos de Cooperación Internacional. Hacia la década del 90' se agudizan las estrategias macroeconómicas llamadas estrategias de ajuste estructural. Están basadas en las teorías neoliberales de desarrollo. Sus elementos típicos son "*la reorientación del gasto público hacia sectores en que el Estado es más eficiente (educación, salud, justicia y seguridad), la eliminación de los controles de precios y el desarrollo de los mecanismos de mercado, la reducción de aranceles y la apertura de la economía hacia el exterior, la privatización de empresas públicas y la reforma del Estado.*"¹¹

Una institución de gran influencia en la relación Estado- Sociedad Civil han sido los Organismos Internacionales Multilaterales. Es importante tener en cuenta que en la década del 80' las organizaciones subsistieron en gran medida por el fuerte apoyo de Cooperación Internacional, a través de subsidios mayormente. Argentina se encontraba en el período de transición democrática y para contribuir en este sentido se dio un fuerte apoyo a la Sociedad Civil. Sin

¹⁰ Pérez Coscio Luis. Compilador. Calidad, fortalecimiento y sostenibilidad en los programas de crédito y asistencia técnica para el mejoramiento habitacional en Argentina. IIED-AL. Dirección Nacional de Programas Habitacionales. Subsecretaría de Vivienda. Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. 1999. Pág. 16.

¹¹ Cuenya, Beatriz. Op.Cit. Pág. 22.

embargo, cuando se produce el segundo gobierno democrático y sumado a esto, un aumento del PBI, estos Organismos comienzan a retirar su ayuda. Y surge el "mandato" de un nuevo tipo de relacionamiento, y sobre todo en el aspecto de financiación de las ONGDs. El nuevo financiador sería el propio Estado.

"Para las ONGs fue un proceso de reconversión muy interesante, también asociado a la falta de recursos y que los programas públicos se empiezan a focalizar lo mismo que las ONGs. Entonces se acortan los recursos de cooperación externa, las ONGs entran en crisis financieras y a su vez el Estado empieza a tener que prestar atención a operar con los mismos grupos que estaban operando las ONGs, y a definir programas habitacional en la misma línea, entonces empezó haber una confluencia de mandatos, escenarios, necesidades, que de algún modo empieza a favorecer esto". Adriana Clemente. IIED-AL (57).

Como veremos a lo largo de este apartado, las ONGDs bajo estudio son muy concientes del papel que ocupan dichos organismos.

"Y esto es a partir de todos los documentos del banco mundial a partir del año 91 aproximadamente, hay un documento del Banco Mundial, y se empiezan a dar todos los lineamientos expresos. Y uno de ellos es abrirle el juego a las organizaciones flexibles. Y de ahí sugestivamente empezó también la posibilidad de trabajar con el estado de manera mas sistemática que hasta entonces era casi imposible en Argentina". Julio Clavijo. Sedeca (107).

Estos organismos postulan que el Estado debería asumir un papel mas acotado. Esto se expresa claramente en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1991 donde presenta la política internacional imperante. Desde el Informe Mundial de Desarrollo Humano se expresa de la siguiente forma:

*"El programa de reforma que ha ido surgiendo en el curso del presente Informe requiere que el gobierno intervenga menos en determinadas esferas y más en otras, es decir que el Estado permita a los mercados funcionar cuando estén en condiciones de hacerlo y tome medidas rápidas y eficaces cuando no lo estén."*¹²

Ahora bien, ¿cuál es relación entre la política recién mencionada y el trabajo de las ONGDs? Los organismos internacionales consideran a estas organizaciones como una fuerza fundamental del proceso de desarrollo teniendo en cuenta que en cierta medida han compensado algunas deficiencias institucionales de los países en desarrollo: *"(...) generalmente son defectos administrativos y la incapacidad de llevar a cabo con eficiencia las tareas esenciales para el desarrollo, como la prestación de servicios sociales..."*¹³

¹² Informe sobre el Desarrollo Mundial. "La tarea acuciante del desarrollo", 1991.

¹³ Op.Cit. Pág. 159.

Desde el punto de vista de los Organismos Internacionales, caracterizan de la siguiente manera a las ONGs en cuestión: *"(...) porque éstas son mas eficaces en lo que respecta a promover la participación popular, trabajar a nivel local y operar en zonas aisladas. Las ONG también han sido importantes para crear conciencia en los gobiernos y los organismos internacionales de asistencia y ambientales del desarrollo (...) la importancia de la ONG reside en su capacidad de hacer participar más eficazmente a las comunidades y las organizaciones populares en el proceso de desarrollo y en la lucha contra la pobreza"*¹⁴

Por otro lado, es muy rica la lectura que realiza la propia ONGD de su situación en relación a los "mandatos" o "imperativos" de los Organismos de Cooperación Internacional. Son muy concientes de la lógica en la que se hallan insertas. Ya se refieran a los Organismos Internacionales o a un determinado Gobierno, se habla de una lógica de costo-beneficio.

"(...) el mandato de relacionamiento aparece fuerte en la última década y te diría promediando la última década como una opción necesaria de todas las partes y como una tendencia casi de imposición de los organismos internacionales que son los que empiezan a disponer, o sea los programas que empiezan a poder ejecutar el estado para estos sectores comienzan a tener contrapartidas de cooperación externa... el imperativo era asociarse con ONGs en pos de lo que es la transparencia y agilidad en la ejecución, es todo un discurso". Adriana Clemente. IIED-AL U(45-46).

"El tema de la asociación, de que se empiece, no podemos eludir el rol de los organismos de cooperación en un afán de optimizar el gasto y a su vez de capitalizar esa plata. En algún momento se hace la cuenta y se ve que las ONGs manejamos una cantidad de recursos que se deberían poder incorporar al gasto social". Adriana Clemente. IIED-AL (51-52).

"(...) empieza a aparecer la bibliografía, las recomendaciones, todo lo que tiene que ver con la necesidad de un trabajo articulado para el consenso. Pero mi opinión es que juega mucho un cálculo también de costo beneficio. Y que también en una maduración del proceso democrático empiezan a aparecer como algunos relacionamientos necesarios, no se si elegidos pero necesarios". Adriana Clemente. IIED-AL (53).

Una visión más crítica comprueba el conocimiento de la lógica de las políticas neoliberales vigentes.

"Bueno yo acá también quiero hacer un posicionamiento. Hay una claridad del gobierno del menemismo en ausentarse de un montón de acciones que el estado era presente entonces, frente al retiro del estado, ve como un recurso importante, las acciones de las ongs que trabajan con la pobreza. Entonces

¹⁴ Op.Cit. Pág.160.

empiezan a visualizar que toda esta gente que trabaja, que la llaman ellos sociedad civil, organizada que se yo es contención social. En ese sentido es muy perverso el modelo también porque como que entre todos armamos un tejido para que no se derrumbe las acciones que el gobierno estaba implementado que tiene que ver con fuertes conciliaciones con los organismos internacionales y demás.” Guillermo Marzioni Fundación Vivienda y Comunidad (38).

2. Análisis de los datos¹⁵

2.1. Breve descripción de las organizaciones

El período de surgimiento de las organizaciones bajo estudio se sitúa desde fines de la década del 70' y principios del 80'. Si bien existe una organización que surge a fines de los 80', su director ejecutivo proviene de una de las organizaciones más antiguas aquí estudiadas. Las organizaciones pre-existen al programa 17 en poco más de una década. Todas ellas tienen una amplia trayectoria y particularmente en la aplicación de diferentes metodologías de intervención superando de manera continua cada una de ellas en tanto se volvían ineficaces. Esto es, desde metodologías de intervención basadas en la autogestión, pasando por la autoconstrucción, lotes con servicios hasta llegar a la instancia de Microcrédito como herramienta financiera innovadora y eficaz, aplicada al mejoramiento habitacional.

De las siete organizaciones, cuatro trabajan en la Zona Norte del Gran Buenos Aires, dos en Gran Buenos Aires Oeste y una en Gran Buenos Aires Sur. En todos los casos se trabaja con población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Sin embargo no todos trabajan con poblaciones por debajo de la línea de Pobreza. Aparecen problemas de capacidad de financiamiento para este tipo de población objetivo.

Claramente las organizaciones tienen un perfil técnico considerando sus recursos humanos. Llamativamente, sólo dos organizaciones tienen personal voluntario. En este sentido, deberá tenerse en cuenta la definición planteada por el proyecto John Hopkins ya que una de sus condiciones para la pertenencia al Tercer Sector es el que las organizaciones sean voluntarias. Y en este caso predomina el carácter profesional y rentado de las personas que integran dichas organizaciones.

Respecto de las fuentes de financiamiento todas las organizaciones reciben principalmente financiamiento estatal a través del Programa 17. En segundo lugar de importancia le sigue el financiamiento proveniente de Cooperación Internacional, esto sucede en casi la mitad de las organizaciones. También ocupan un lugar importante las empresas como fuentes de financiamiento. Por último sólo en dos casos afirmaron tener como fuente ingresos provenientes de particulares.

Tipología de organizaciones según su escala de acción.

Al momento de referirnos a la incidencia de las ONGDs en el diseño y ejecución del programa social estudiado, consideramos relevante el problema de la escala de acción. De hecho en todos los casos se tuvo en cuenta esta

¹⁵ El análisis de los datos remite al período 1996-1999.

dimensión si bien asumiendo posturas diferentes al respecto. Es por ello decidimos clasificar la organizaciones a la luz de esta dimensión.

Definimos operacionalmente el concepto de escala a partir de las categorías emergentes de las entrevistas realizadas y seleccionando las siguientes variables diferenciadoras:

- ❖ Cantidad de beneficiarios alcanzados en el período estudiado
- ❖ Diversificación de áreas dentro de la organización
- ❖ Postura frente a la demanda

Para la elaboración de la tipología¹⁶ simplificamos sus categorías:

Cantidad de beneficiarios (CB). Se refiere al alcance que tiene la organización en cantidad de personas que acceden al micro-crédito. Teniendo en cuenta la cantidad de beneficiarios señalados por cada organización se elaboran las siguientes categorías:

- H/ 1000 beneficiarios.
- De 1001-3000 beneficiarios.
- De 3001-5000 beneficiarios.
- De 5001 en adelante.

Diversificación de áreas (DA). Aquí consideramos que existe diversificación de áreas cuando la organización cuenta con tres o más áreas de trabajo. Las áreas mencionadas, como puede observarse en la matriz, son Hábitat, Investigación, Fortalecimiento Institucional, Investigación, Género, Promoción Humana.. Aquellas organizaciones que realizan actividades de Investigación la caracterizaremos como "Académica- Técnica".

Dicotomizamos la variable en:

- Diversificada
- No Diversificada

Postura frente a la demanda. Es la variable más cualitativa en relación a la escala ya que remite directamente a la percepción de los directivos de dichas organizaciones según exista la posibilidad de dar respuesta al problema social enfrentado(demanda). Las categorías también aquí se dicotomizaron en:

¹⁶ Ver Anexo I.

- Postura positiva (aquellos que consideran posible enfrentarse o hacerse cargo del problema de Escala)

"no podemos seguir pensando en 100 soluciones habitacionales por año cuando la demanda es tan alta (...)uno tiene que tener digamos un tipo de escala de respuesta al problema..."

- Postura negativa (aquellos que no consideran posible enfrentarse o hacerse cargo del problema de Escala).

"a una ONG que le pongan una escala zonal de trabajo la pueden destruir. porque la forma de trabajo que tiene es tan de acompañamiento de seguimiento de generación....que cuando quiere aumentar la escala puede significar la propia destrucción como institución".

Obtuvimos de esta forma tres claros tipos de orientaciones que sintetizamos a continuación.

Tipo I. Alcance medio en cantidad de Beneficiarios. Diversificada. P. Escala Negativa. IIED-SEDECA.

Lo que caracteriza a este tipo es que, por un lado, trata de organizaciones cuyas actividades incluyen no solamente la temática de hábitat sino que también se dedican a la Investigación, al Fortalecimiento Institucional de otras organizaciones así como, en el caso de Sedeca a otra temática como es el Género.

Un dato llamativo es que estas organizaciones alcanzan un nivel relevante de beneficiarios atendidos: 1000 en el caso de SEDECA y 2500 en el IIED sin embargo afirman no ser objetivo de la institución el hacerse cargo del problema de escala de acción.

Tipo II. Alcance bajo en cantidad de Beneficiarios. Diversificada . P. Escala Negativa. FVC-SF-MT.

A diferencia del tipo anterior no se trata de una organización con diversidad de áreas temáticas de acción, pero se asemeja al anterior en el hecho de no adherir a la postura de "hacerse cargo" de la problemática de escala. De hecho se afirma en diferentes oportunidades la fundamental presencia del Estado en este sentido. También se encuentra en el nivel más bajo en la clasificación de cantidad de beneficiarios alcanzados, esto es, menos de 1000 beneficiarios en cada uno de los casos considerados.

Si bien FVC comparte las mismas características que SF y MT tiene un perfil académico al igual que el Tipo I.

Tipo III: Alto alcance en cantidad de "Clientes" ¹⁷. No Diversificada. P. Escala Positiva. FPVS-PROCOM.

El "Tipo III" se diferencia en gran medida respecto del "Tipo I" y "Tipo II". Lo que claramente lo caracteriza es el aceptar el desafío que implica involucrarse con la problemática de escala en relación a la demanda. Por otro lado, en el caso de FPVS, es quien mayor impacto tiene en términos de cantidad de clientes (5000). En Procom es sensiblemente menor el nivel de clientes alcanzados (1000), aún así expresa claramente la vocación de enfrentar la problemática de la escala.. Procom se asemeja en este aspecto a otros casos sin embargo hemos ponderado la categoría cualitativa "Postura frente a la escala" al darle un peso mayor que la simple cantidad personas alcanzadas. Por esta razón es que la incluimos aquí.

Son organizaciones muy especializadas en mejoramiento habitacional y en éste sentido Procom quien realiza el mejoramiento de la vivienda a través de la instalación de gas.

2.2. Estrategias "Externas" de Incidencia

Jenkins nos remite a diferentes mecanismos a través de los cuales se puede influir en las políticas sociales desde el lobby a formas de participación institucional, movilización, participación en consejos y comités de consulta y negociación, foros públicos, campañas cívicas, de la prensa, etc. En este trabajo los mecanismos encontrados a través de los cuales se intenta modificar el Programa como un todo o bien la política social son: Mesas de Concertación, Seminarios, Reuniones, Lobby, Leyes, Presentación de proyectos.

Si bien presentamos tres mecanismos en forma resumida, son suficientes para ilustrar la importancia de este tipo de Incidencia. La posibilidad de realizar Incidencia "Interna" al programa 17, es decir, realizando modificaciones en sus distintos niveles de gestión, probablemente se vea condicionada por la capacidad de Incidencia "Externa" llevada a cabo previamente. A continuación presentamos algunas de las estrategias o mecanismos llevados a cabo.

Mesa de enlace.¹⁸ / mesas de trabajo/ Consejo Consultivo Nacional para la Participación y el Debate sobre Políticas Sociales

¹⁷ Si bien en la ponencia no desarrollamos este aspecto, observamos una clara diferencia en el lenguaje al referirse a la población objetivo. Ambas organizaciones lo hacen en términos de "clientes". Consideramos que no es casual esta diferencia lingüística. Es un dato más a la hora de caracterizar los casos.

¹⁸ Se encuentra conformada desde la realización de la II Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat II, 1996, Estambul). Participan de ella la Ex Subsecretaria de Vivienda y diversas redes una de las cuales, Red Intercambio Hábitat, abarca la mayoría de los casos aquí considerados.

Este mecanismo es interesante particularmente ya que se origina desde el Estado e involucra diversas redes y organizaciones pertenecientes al Tercer Sector.. Sin embargo nos encontramos con algunos matices en este sentido. En términos generales se coincide en que se trata de un espacio de intercambio de información, de diálogo. Sin embargo se plantean escepticismos al respecto. Es llamativo que un mecanismo aparentemente "ideal" para ejercer Incidencia no sea considerado como tal.

SM: " la mesa de enlace es iniciativa del programa 17, del estado. Sobre las políticas ir armando cosas en conjunto. Susana Murphy .Fundación Vivienda y Comunidad. (53).

PF: La mesa de enlace es un espacio de discusión de políticas de compartir información de presentar problemas, de buscar propuestas. Como un espacio donde este sector de la sociedad civil dialoga con el estado en los temas comunes, es un espacio que bueno, en el momento donde estaba la secretaria de Desarrollo Social fue por ahí cuando tuvo como mas fuerza , ahora el espacio sigue existiendo pero la periodicidad de los encuentros fueron se fueron espaciando.Perla Fernandez. Madre Tierra. U134-135

JC: Soy como escéptico, bastante escéptico a esos ámbitos. Está bien que existan, pero lo que uno puede lograr ahí es poco y nada no? No está mal. Julio Clavijo Sedeca. U126

GM: Su objetivo es el diálogo entre las ongs de Vivienda y hábitat y la subsecretaría de vivienda. La mesa de enlace es mas de sostenimiento del programa que de influencia hoy. Guillermo Marzoni Fundación Vivienda y Comunidad. (128)

Reuniones / Seminarios con tomadores de decisión (estatales)

En la primer cita fue llevada a cabo cuando el Programa 17 aún no existía. En este sentido consideramos que la acción de Incidencia externa es importante. La segunda cita también alude a reuniones a nivel de políticas. Lo que nos interesa recalcar es que la relación se da claramente por ambas partes, es decir, el estado convoca pero la organización independientemente de esto también presenta el plan de trabajo.

En éste último caso se hace referencia a la política de vivienda en general y al hecho de que, excepto por el programa 17, aún se mantiene el viejo paradigma implícito al elaborar planes de construcción de vivienda completa.

SM: "Nosotros veníamos trabajando ya de antes presentando en reuniones de hablar con uno con otro. La gente del programa 17 aún cuando no estaba armado el programa, escuchaban y creo que fueron bastante importante en cuanto a, dentro de la secretaria en su momento, influenciar para que las cosas salieran." Susana Murphy Fundación Vivienda y Comunidad (43)

"(...) hemos tenido algunas entrevistas planteando nuestras cosas a nivel de las políticas cuando se nos ha llamado.

VC: Se los ha llamado?

RZ: Sí o hemos ido nosotros hemos presentado nuestro plan pero sigue vigente el paradigma anterior y la evidencia es este plan de construcciones que están sacando es decir otra vez sopa." Raúl Zavalía. Fundación Pro Vivienda Social. (34-38).

Lobby

Si bien lo ubicamos aparte de la categoría precedente creemos que se hayan directamente relacionadas: la acción de lobby puede ser llevada a cabo en dichas reuniones o seminarios. Sin embargo preferimos mantenerlas separadas ya que durante las entrevistas no se presentaron relacionadas.

A través de este mecanismo las organizaciones buscan el "replanteo" de la política por parte del Estado. Sin embargo son concientes de su limitación para el uso de este mecanismo dado que su capacidad de Lobby es aún relativa. Independientemente

A: "El estado no convoca ingenuamente. Las ONGs venimos haciendo Lobby. El estado está llegando a replantearse que aproximaciones hay que hacer al problema. Nos invitan nos sentamos. Pero ellos tienen claro nuestra capacidad de lobby es absolutamente relativa y nosotros sabemos también nuestras limitaciones. Adriana Clemente IIED-AL (80 / 108).

"(...) Lo único que estamos haciendo es tratar que los pocos fondos que maneja el gobierno nacional que están fuera del esquema del fonavi, que son fondos del presupuesto bueno, vayan a parar a este tipo de alternativas..." Raúl Zavalía. Fundación Pro Vivienda Social (14).

Documentación/ antecedentes

La influencia a través de estos mecanismos se da por ejemplo en el caso de los seminarios co-organizados por el Estado y las ONGDs. Estos seminarios derivan en una posterior publicación de dos libros que serán fuente de consulta por parte del Estado.

" (...) para nosotros es fundamental no solo ir haciendo las cosas sino ir discutiéndolas documentándolas, esto es algo que nos ha sido muy útil". Raúl Zavalía. Fundación Pro Vivienda Social. (150).

"(...) Lo que estamos haciendo es generar antecedentes que efectivamente muestren que es posible usar la plata de otra manera (...)." Raúl Zavalía. Fundación Pro Vivienda Social (19).

GM: " (...) los materiales que nosotros tenemos los tienen al alcance de la mano, nos piden información. Esto ayuda." Guillermo Marzoni. Fundación Vivienda y Comunidad. (140).

Proyectos de ley / ordenanzas

Esta categoría es interesante no sólo por lo efectivo de la Incidencia en la política social o proyecto de ordenanza sino también porque es llevada a cabo por dos organizaciones con perfiles opuestos en términos de Escala de acción. Lo que nos lleva a considerar que el nivel de escala quizás no sea determinante en la posibilidad de incidir en una política social.

RZ: "Hay una primera etapa que tiene que ver con la influencia en las políticas públicas. Fue una etapa desde el año 91' al 93 donde incluso tuvimos una actividad intensa de relacionamientos con el sector público que tuvo que ver con incorporar a las políticas públicas ideas vinculadas a toda esta tarea de las ongs que tiene que ver con el mejoramiento habitacional, con el programa de lotes con servicios, con el programa de ayuda mutua. En esa etapa del 91' al 93' se logró algo muy importante que fue incluir en la ley FONAVI teníamos una serie de estrategias que cambiaban el eje de las cosas que había que hacer digamos que en vez de hacer programas de vivienda terminadas se planteaba hacer programas de viviendas progresivas etc. Raúl Zavalía. Fundación Pro Vivienda Social(4).

Si bien la acción de incidencia fue efectiva, su duración en el tiempo fue escasa debido a razones políticas como queda claramente explicado a continuación. Sin embargo a los fines de nuestro análisis este tipo de incidencia se vuelve un modelo factible.

"La descentralización de los fondos del Fonavi que fue una negociación que hizo el gobierno nacional con los gobernadores determinó que los fondos de fonavi los sigan manejando directamente los gobernadores o sea. Se logró cambiar la ley de la secretaría de vivienda a nivel nacional y cuando esto iba a ser implementado los fondos fueron a parar a las provincias y continuaron con las acciones que se estaban realizando hasta el momento, fundamentalmente la construcción de las viviendas nuevas. Raúl Zavalía. Fundación Pro Vivienda Social (6-8).

En este caso, si bien la relación de Incidencia también se da a nivel Nacional, parece ser mas fuerte a nivel municipal.

PF : "(...) Vos podés incidir desde lo institucional con una propuesta legislativa, un proyecto de ley, ordenanza..."

VC: Lo han hecho?

PF: "Sí, con un proyecto de ley, con un proyecto de ordenanza, que a lo mejor de lo que vos proponés no sale nada o tomaron tres cosas, tomaron 3 cosas de

10 que dijiste...pero generaste un espacio de debate, de discusión, involucraste otros actores. Entonces desde la posibilidad de propuesta en lo legislativo es una. Por ahí una propuesta del 95´ no pasó nada, pero en el 97´, si realmente la gente fue parte, en el 97´ aparece la posibilidad de y vuelven y retoman aquella vieja propuesta. Porque no era la receta a un problema, sino era la metodología de trabajo para resolver un problema.”

Presentamos aquí algunos ejemplos de proyectos presentados por Madre Tierra.

“ Mirá, hemos presentado por ejemplo en proyectos de ordenanzas para lo que hacen en ventas de fiscales que hoy están en vigencia y que las hemos trabajado con las organizaciones de base y otras que quedaron durmiendo en el consejo deliberante en esto tuvimos algo que ver en la ordenanza de Moreno, en la ordenanza de Morón, se trabajó con algunas organizaciones en el distrito de Malvinas, en José C. Paz y de San Miguel, hemos tenido alguna participación así prestando cierto apoyo en una ordenanza que hoy está ya sancionada en Quilmes que tiene que ver con un espacio de distintos actores en lo que hace a proyectos de hábitat. Perla Fernández. Madre Tierra. (57-61-71/75).

2.3. La incidencia “Interna” en el Programa 17

Continuando con la lógica de análisis inductivo, consideraremos ahora la relación con el estado en los niveles de diseño, ejecución y evaluación a la luz del concepto de Incidencia “Interna”. En cada uno de estos niveles surgieron formas específicas de incidencia. En el nivel de diseño se incide a partir de “Planteos de alternativas al Programa” sea re-programando líneas de acción o bien introduciendo metodologías de tipo participativa. En el nivel de Ejecución emergen tres claras categorías: “Asesoramiento Técnico”, “Prueba Piloto” y la que dimos en llamar “Programa como se verá a continuación. En el nivel de Evaluación la incidencia se plantea a partir de la reformulación del programa en base a la experiencia realizada por la ONGD. La matriz que presentamos a continuación resume este esquema.

Matriz n°1: Categorías de Incidencia “Interna” al Programa 17 según su nivel de Gestión por ONGD.

NIVEL DE GESTIÓN	DISEÑO	EJECUCIÓN	EVALUACIÓN
Casos			
Fundación Vivienda y Comunidad	Planteo de alternativas al programa	Asesoramiento técnico Prueba piloto	-
IIED-AL	Planteo de Alternativas al programa	Asesoramiento técnico Prueba piloto	Reformulación de programa
Sagrada Familia	Planteo de alternativas al programa.	Prueba Piloto.	-
Fundación Pro Vivienda Social	Planteo de alternativas al programa	Programa	-
Madre Tierra	Planteo de alternativas al programa	Piloto	Reformulación de programa
Sedeca	Planteo de alternativas al programa	Piloto	-
Procom	-	Programa	-

Fuente: Elaboración Propia en base a las entrevistas realizadas a directivos de las respectivas organizaciones. Buenos Aires, 2002.

a) Nivel de gestión: Diseño o formulación

Definimos operacionalmente el nivel de diseño o formulación del Programa como el *“(…)momento central de la planificación, (…) los elementos del programa y sus acciones no son enunciados o formulaciones de buenas intenciones, sino medios para obtener resultados eficientes y efectivos en lo que atañe a la transformación de aspectos centrales del problema social que da*

origen al programa, y por lo tanto, que mejoren efectivamente las condiciones de vida de las poblaciones beneficiarias.”¹⁹

A partir del análisis de los datos emergen dos categorías centrales de Incidencia en el nivel de diseño como iremos desarrollando a continuación: A) Planteo de alternativas al programa, B) Asesoramiento Técnico.

A) Planteo de alternativas al programa

Este es uno de los claros ejemplos en que se ha incidido en el programa, sin embargo no el único. Si bien en la mayoría de las organizaciones existen acciones de diseño, en los términos planteados mas arriba, existen matices o grados en este sentido.

A.1. Re-programación de líneas de acción

En el momento de Diseño es claro que varias de estas organizaciones diseñan e identifican acciones para transformar aspectos específicos del problema (SIEMPRO, 1999).

Veremos casos en que se realizó una reprogramación del uso de los recursos, de las líneas de acción o bien las condiciones de otorgamiento del crédito A su vez se propusieron modificaciones a las condiciones originales previstas por el Estado en lo que respecta a la cuestión de la regularización dominial, las cuales también fueron aceptadas por éste. Dado que han realizado modificaciones podemos considerarlo como una acción de incidencia en diseño.

“sentimos con el programa 17 una libertad para poder plantear todas las dificultades. Y bueno creemos que el programa 17 tiene esa apertura y esa flexibilidad como para que cada ong en su contexto y en su realidad (...). Nosotros hemos modificado líneas operatorias, montos, montos de cuotas, plazos y siempre fueron aceptados.” Florencia Almanci. IIED-AL (114-117).

“el programa se presentó como lo estamos manejando y así lo seguimos manejando. El gobierno lo único que puso como condición es que las tierras de las personas tenían que ser de ellos. Nosotros le planteamos que trabajamos con gente que no siempre tiene regularizada la posición dominial. De repente hace 20 años que están viviendo pero no tienen la escritura. La condición era que pudiera demostrarlo de alguna manera. ¿Cómo? y mostrándome que paga los impuestos hace 10 años. Entonces yo se que con esos impuestos si fuera a La Plata podría iniciar el trámite de escrituración que lo hace por el plan veinteañal que ahora no son 20 años sino 10. Va cambiando. Si es una tierra fiscal si demostrás que hace 2 o 3 años que estás viviendo ahí también podés iniciar los papeles.(...) Ya estás demostrando que si tenés eso lo podés iniciar, podés llegar a tener una posición.” Rita Nardín. Sagrada Familia (42).

¹⁹ “Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados”. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales. SIEMPRO. UNESCO. FCE. Pág. 11.

A.2 Inserción de metodología participativa

Podemos agrupar por similar postura en lo referente al diseño del programa a organizaciones como IIED-AL y Madre Tierra tras observar que involucran en el diseño a las organizaciones de base, al generar espacios organizativos a nivel comunitario.

“Le dimos como una impronta... el programa te daba la posibilidad de diseñarlo con algunas particularidades y nosotros hemos priorizado fundamentalmente, además del tema de mejoramiento de vivienda, reforzara o generara algún espacio organizativo en lo territorial, en lo comunitario.” Perla Fernández. Madre Tierra (31).

¿Uds. se encargarían de ejecutar un programa ya existente?” No, nosotros diseñamos una vez que se firma el convenio, diseñamos junto con la organización comunitaria y con un financiamiento de la GTZ (Agencia de cooperación Alemana), un programa de mejoramiento integral donde se establecieron las prioridades.” Gastón Urquiza. IIED-AL-AL. (16-17).

B) Nivel de gestión: Ejecución

La ejecución es el proceso que se ocupa del “hacer”, donde se lleva a cabo lo planteado en la planificación, se implementan las actividades y se logran los resultados esperados, teniendo en cuenta los tiempos, los responsables y los recursos previstos (SIEMPRO, 1999). Es importante tener en cuenta que “ (...) la ejecución puede transformar la planificación del programa, debido a que se enfrentan situaciones, decisiones y condiciones internas y externas que inciden en él y lo afectan, frente a las cuales los responsables deben dirigir, coordinar y desarrollar estrategias que viabilicen o modifiquen lo planificado para obtener los resultados previstos.”²⁰ Se concibe el proceso de forma dinámica y de esta manera la modificación del programa no sólo puede ser factible desde el diseño sino también desde la ejecución.

Hacemos referencia aquí a un tipo de Incidencia operativa, a diferencia del nivel de diseño, y consideramos la ejecución como un insumo diseño del Programa. Es un espacio de prueba y error directamente relacionado con la etapa de diseño. Veamos las categorías referidas a la incidencia que emergieron en este nivel de gestión.

1. Asesoramiento Técnico

Hay una clara intención de incidencia en el programa por parte de IIED-AL, Fundación Vivienda y Comunidad, y Madre Tierra desde sus capacidades técnicas o asesoramiento específico en el nivel de ejecución. Esto es particularmente esperable en FVC e IIED teniendo en cuenta su perfil

²⁰ SIEMPRO. Op.Cit. Pág. 11.

académico técnico.. Debe destacarse además que FVC, la mas antigua, fue convocada por el Estado previamente a la conformación del Programa 17.

VC: Considerás que han influido de alguna manera en el programa?

" (...) Mucho tiempo antes, cuatro años antes de la fundación a la subsecretaría. No era la única. Pero las primeras conversaciones fueron seguramente de mucha influencia. Guillermo Marzoni. Fundación Vivienda y Comunidad (105-106 y 110-111).

Dicha organización se orienta claramente hacia un rol de asistente técnico más que de ejecutor del programa.

"No necesariamente implementar, sino trabajar en la parte de asistencia técnica, (...) a nosotros nos interesa mas trabajar como equipo técnico, no necesariamente siempre ejecutando Pero que te contraten para eso es rarísimo". Susana Murphy. Fundación Vivienda y Comunidad (135 y141).

"Bueno en primer lugar creo que con equipos técnicos en programas como los que nos ha tocado interactuar en el último tiempo, la Incidencia que nosotros podemos tener en las políticas es significativa, es importante." Quiero hacer referencia por ejemplo al programa 17 donde existe una permanente inquietud por parte del programa de entender y escuchar las propuestas y las ideas que las organizaciones técnicas que están ejecutando los programas de crédito tienen . Y a partir de ahí reformular. Gastón Uruquiza. IIED-AL (106, 110-111).

Todas las organizaciones realizan mejoramiento habitacional, es decir, todas son "ejecutoras" y participan del Programa 17. Sin embargo veremos que la manera en que se ubican en la ejecución difiere según las organizaciones. Esta diferencia la presentamos en las próximas dos categorías que dimos en llamar "Prueba Piloto" y "Programa".

2. Prueba Piloto

La ejecución está en un contexto de "prueba piloto", esto es, una etapa transitoria donde lo que prevalece es un sentido prueba en pequeña escala ya que para la ejecución a nivel masivo se plantea que es el Estado quien debe hacerse cargo de la implementación. Afirman que es la pequeña escala la que les permite innovar o buscar alternativas y que es desde este lugar desde donde puede incidirse sobre el estado. Veamos.

FA: Bueno y en el programa 17 yo creo que también se dio,,por lo que estuvimos hablando con el programa estaban haciendo una reformulación y ellos tenían la intención de sacar un programa de créditos realimentado por toda esta experiencia piloto. Florencia Almansi. IIED-AL- (159).

"Yo creo que seguimos teniendo Incidencia en lo que es... tenemos que seguir investigando , tenemos que seguir probando, volver a lo nuestro, escalas chicas

e innovación. Si me dijeras donde está el valor agregado, no va a estar en poder salir a construir 300 viviendas. Para eso tiene que seguir estando el estado.” Adriana Clemente. IIED-AL (112).

JC: (...) es experimentar nuevas metodologías, nuevas formas de trabajo, el estado si tendría que apoyar estas iniciativas de las ONGs y todo eso. Y nosotros decir, bueno, repliquen esto que funciona repliquen un programa de créditos, mejórenlo porque Uds. tienen mas capacidades, y háganlo masivo, o sea quienes tienen la condición de hacer eso es el Estado, la voluntad política. Julio Clavijo. SEDECA. (133-134).

Vemos que hay una clara conciencia de lo que en materia de prueba piloto pueden lograr incidir estas organizaciones.

3. Programa

De las siete organizaciones estudiadas cabe diferenciar en este grupo a Fundación Pro Vivienda Social y Procom. Estas expresan un interés en participar en forma activa de la ejecución trascendiendo la etapa de prueba, si bien hoy forman parte de ella. Consideran la etapa piloto como una instancia transitoria de la organización para luego pasar a la etapa de ejecución de una política, esto es, a nivel masivo. En el caso Fundación Pro Vivienda Social la ejecución se considera explícitamente como instancia previa para la construcción de una masa crítica. Se expresa al hacer referencia a una dimensión emergente como lo es la escala. Asimismo, son las organizaciones con mayor capacidad de impacto en cuanto a cantidad de sujetos a los que llegan.. Teniendo las características mencionadas en cuenta, damos en llamar a esta categoría emergente “Programa” precisamente por su potencial capacidad de llegar a un nivel de ejecución con un significativo nivel de escala.

“(...) el programa aunque tiene significado muy importante en sí mismo todavía tiene el objeto estratégico de ser una muestra de lo que debería ser una política pública entonces claro en esto nos interesa articularnos con el estado e influir en las políticas... Raúl Zavalía. Fundación Pro Vivienda Social (155).

“ (...) Y no vamos a solamente operar programas, es decir me parece que va mas allá, es tomar una actitud mucho mas independiente por decirlo de alguna manera y mucho mas protagónica.” Raúl Zavalía. Fundación Pro Vivienda Social.

Si bien esta organización afirma querer hacerse cargo de la ejecución no lo hace con un sentido de mera ejecución ya que se pretende ir más allá de lo operativo al buscar un rol “protagónico” e “independiente”. El sentido de esta idea se completa al visualizar las estrategias de Incidencia “Externa” llevadas a cabo por esta organización. En este caso se presentó un proyecto de ley que fue convertido en ley. De ahí que no se dedique meramente a “operar” programas sino también a influir en su diseño.

Aquí vemos que claramente se discute un modelo de política:

“En el caso concreto de la fundación digamos nosotros tomamos la opción de focalizar seriamente en la operación de un programa , mostrando justamente a través de ese programa que es posible atender a los sectores de menores ingresos con una propuesta que atienda al mejoramiento habitacional y eso es mucho mas eficaz que hacer casas que es lo que hace el sector público.”

“(…)no es solamente una cuestión de modificación de políticas sino también de actores sociales que después se hagan cargo de la implementación del programa de políticas.” Raúl Zavalía. Fundación Pro Vivienda Social (15).

En el caso de PROCOM, la postura es más radical respecto de la ejecución. Existe una clara intención de hacer frente a las dimensiones de la demanda de mejoramiento habitacional.

“Capaz que lo crearon (Programa 17) para tapar un agujero . Pero ni se han dado cuenta que es la base para la descentralización del futuro. Dentro de 10 o 20 años...lo hicieron y no se dieron cuenta que si esto funciona estos pequeños grupos, calculo que no todos, pero gran parte son los que dentro de 20 años van a tomar la descentralización del estado y se van a hacer cargo de los problemas sociales. Gustavo. Procom. (174).

Nos parece importante agregar que si bien existen organizaciones que prefieren permanecer a nivel de prueba piloto, como es el caso de Madre Tierra, apoyan también la alternativa de ejecución a nivel masivo por parte de aquellas organizaciones en condiciones de hacerlo.

“Aparece muy fuerte en las ONGDs el tema de la búsqueda de incidencia en las políticas públicas, entonces aquellas experiencias que por ahí resultaron exitosas y que pueden ser replicables en una escala mayor, el desafío es tratar de instalarlo como una alternativa en aquellos que tienen las posibilidades de una mayor escala con el estado.” Perla Fernández, Madre Tierra (45-46).

Vemos que en relación a la escala, implícita y explícitamente planteada en las categorías de “Piloto” y “Programa”, hay básicamente, en un marco de Incidencia, dos posturas: aquellos que aceptan el desafío de hacerse cargo de la ejecución a mayor nivel de escala (“Programa”) y aquellos que no, resaltando así sus posibilidades de incidir en la política desde la innovación al quedarse en una escala más pequeña (“prueba piloto”).

C) Nivel de gestión: Evaluación

La evaluación de un programa social es la indagación y valoración continua de los procesos, los resultados y los impactos de planificación y ejecución. Su finalidad es generar información, conocimiento y aprendizaje para alimentar la toma de decisiones a fin de garantizar la eficiencia, la eficacia y la calidad de

los procesos, los resultados y los impactos de ese programa, y acompaña toda la vida del mismo.(SIEMPRO, 1999)

1. Realimentación/ Reformulación de Programas.

Es dable observar una clara incidencia en este nivel de gestión al verse reformulado / realimentado un programa de microcréditos, elaborado por el Estado, tomando como base la experiencia de la operatoria llevada a cabo por las ONGD.

FA: "Bueno y en el programa 17 yo creo que también se dio, por lo que estuvimos hablando con el programa estaban haciendo una reformulación y ellos tenían la intención de sacar un programa de con financiación BID, una nueva operatoria de créditos realimentada por toda esta experiencia piloto están diseñando un programa de crédito". IIED-AL-A2. (159).

"Quiero hacer referencia por ejemplo al programa 17 donde existe una permanente inquietud por parte del programa de entender y escuchar las propuestas y las ideas que las organizaciones técnicas que están ejecutando los programas de crédito tienen. Creo que ese es un buen indicador. Y a partir de ahí reformular." Gastón Urquiza. IIED-AL (106).

" (...) aparecieron digamos las originalidades que cada institución le ponía y de ahí vas tomando ideas que vayan corrigiendo y mejorando tu propia práctica y a su vez vas aportando elementos en la práctica de los otros. (...) me parece que debería haber por lola posibilidad de hacer aportes...y en la parte de evaluación también." Perla Fernández. Madre Tierra (37).

Todas las organizaciones han realizado "Planteo de Alternativas al programa" en relación al nivel de gestión de Diseño. Sin embargo si se observa las matriz vemos que la dimensión diferenciadora es la de Ejecución. Se abren dos claros comportamientos ligados a la problemática de escala: aquellos que hemos dado en llamar bajo la categoría "Piloto" y aquella que denominamos "Programa". En la primera se lleva a cabo la ejecución del programa 17 pero con un sentido de prueba, como indica la categoría mencionada. La segunda expresa la actitud de enfrentar el problema de escala, de superación de la instancia de "Prueba Piloto". Respecto del nivel de Evaluación, dos organizaciones afirman explícitamente participar de dicha instancia. Lo resumimos en la matriz que presentamos a continuación.

Matriz n°2: Resumen de categorías de Incidencia "Interna" al Programa 17 según su nivel de Gestión por ONGD.

EJECUCIÓN	DISEÑO		EVALUACIÓN
	Planteo de Alternativas	Asesoramiento Técnico	Reformulación.
Asesoramiento Técnico		FVC. IIED	IIED
Prueba Piloto	FVC. IIED. SF. MT. SEDECA.	IIED	MT
Programa	FPVS. PROCOM		

Fuente: Elaboración Propia en base al análisis de las entrevistas realizadas a directivos de las respectivas organizaciones. Buenos Aires, 2002.

Finalmente, y teniendo en cuenta las categorías diferenciadoras se encuentran en el nivel de Ejecución es a partir de ellas que decidimos definir a las organizaciones distinguiendo a aquellas que buscan la incidencia desde una "Orientación Piloto" de aquellas que lo hacen desde una "Orientación Programa" . La primera se caracteriza por una Incidencia "Interna" en los niveles de diseño y evaluación predominantemente. Se encuentran en este tipo orientación las ONGDs caracterizadas como "Tipo1" y "Tipo2" es decir, aquellas con nivel de escala de acción pequeña si bien se encuentran altamente diversificadas en sus áreas temáticas. La segunda se centra en los niveles de diseño y ejecución e involucra a las ONGDs de "Tipo3": aquellas con un alto nivel de escala de acción y no diversificadas en su áreas temáticas. Es dable remarcar, que esta organización influye en el diseño pero desde el nivel de ejecución. Gráficamente lo expresamos en la siguiente matriz:

Matriz Conceptual n°3: Tipo de relación de Incidencia predominante según tipo de ONGD por nivel de gestión predominante.

ORIENTACIÓN PILOTO Tipo I y Tipo II	ORIENTACIÓN PROGRAMA Tipo III
DISEÑO	DISEÑO 
EVALUACION	EJECUCIÓN

Fuente: Elaboración Propia en base a las entrevistas realizadas a directivos de las respectivas organizaciones. Buenos Aires, 2002.

3. Conclusiones²¹

Nuestro primer objetivo fue el de caracterizar y describir las organizaciones. Las caracterizamos a partir de la construcción de una tipología basada en un concepto mencionado por todas las ONGDs: la Escala. Consideramos este concepto en un sentido amplio y elaboramos un "índice" que nos permitió delinear perfiles de ONGDs términos de Escala.

Arribamos así a tres tipos diferenciados de ONGDs. El TIPO I agrupa a aquellas con un nivel de escala de acción media en términos de cantidad de beneficiarios alcanzados. Cuentan con un nivel alto de diversificación de áreas, involucrando además de hábitat, aspectos de género, fortalecimiento institucional e investigación entre otras. Además afirman no estar en condiciones de asumir un nivel de escala acorde con la demanda, lo que pondría en juego la propia "vida" o "Identidad" de la organización según sus propios términos (IIED, SEDECA). En el TIPO II nos encontramos con aquellas organizaciones que comparten las características del tipo anterior pero difieren en tanto tienen un alcance bastante menor de beneficiarios (FVC, SF, MT). El TIPO III difiere de los anteriores en todos los aspectos, ya que tienen un alto impacto en lo que se refiere a cantidad de beneficiarios alcanzados. Su postura frente a la problemática de escala es positiva, lo que significa que orientan la acción teniendo en cuenta el nivel de demanda. Las instituciones se encuentran fuertemente focalizadas en el área temática de hábitat.(FPVS, PROCOM).

Los siguientes objetivos específicos fueron el de conocer y caracterizar la relación entre el Programa 17 (Estado) y las ONGDs en los distintos niveles de gestión del Programa en el marco del concepto de Incidencia. Fue un hallazgo el encontrar que efectivamente había habido Advocacy o Incidencia Externa por parte de las organizaciones. Asimismo es importante destacar que, a partir del análisis efectuado, surge una nueva dimensión en el concepto de Incidencia: a la Incidencia Externa relativa al concepto de Advocacy se suma la Incidencia Interna, relativa al interior del programa 17 según los niveles de gestión abordados.

El abordaje desde un enfoque inductivo, cualitativo, fue lo que permitió mirar hacia el interior de las relaciones sostenidas entre ONGDs y Estado. Aunque partimos de algunos conceptos "*locales*", el modelo de análisis fue surgiendo a medida que incursionamos al interior del fenómeno y en ello radica la fortaleza del enfoque elegido. En este sentido, permitió que conceptos como *Advocacy* se vieran enriquecidos y redefinidos de acuerdo al análisis. Originalmente el concepto presenta los mecanismos o estrategias de Incidencia. Son los que nosotros re-nombramos como de Incidencia Externa. Sí son un hallazgo las

²¹ Se presentan aquí las conclusiones completas del trabajo de Tesis, es decir, se completa lo presentado en el congreso.

dimensiones y categorías emergentes que delimitaron la dimensión que dimos en llamar de Incidencia “Interna”.

Con respecto a la Incidencia Externa, si bien el Programa 17 se origina en el Estado, existieron dos mecanismos previos a su conformación por medio de los cuales las ONGDs tuvieron algún tipo de influencia.. Por un lado, a través de reuniones entre ambas partes, y por otro, a través de la promulgación de la ley directamente relacionada con la modalidad de microcréditos, donde una de las organizaciones estudiadas participó en su elaboración. Otros mecanismos de Incidencia encontrados fueron los de Lobby, presentación de documentos a tomadores de decisión estatales, mesa de concertación de políticas públicas. Esta última fue catalogada más como un espacio de diálogo y no de incidencia. Sin embargo creemos que es un mecanismo idóneo para hacerlo. Encontramos novedoso el que la iglesia sea también considerada un medio a través del cual se puede influir. Cabe destacar que no fue contemplado en la definición dada por Jenkins.

Desde lo que dimos en llamar “Incidencia Interna” -relación sostenida entre las ONGDs y el Estado en los distintos niveles de gestión del Programa 17- encontramos que la Incidencia existe en algunos casos a nivel de Diseño al modificarse ciertos aspectos del programa y en otros la Incidencia se focaliza a nivel de Ejecución.

Consideramos fundamental destacar que es la dimensión “Externa” de Incidencia la que permite alcanzar la representación de intereses sub-representados en el proceso político. No así la dimensión de Incidencia Interna. Sin embargo planteamos a modo de hipótesis la siguiente: El fortalecimiento de la Incidencia Interna redundará en mayores probabilidades de éxito en la Incidencia Externa o Advocacy, es decir, en el logro de la representación de intereses sub-representados.

Habiendo desarrollado las dos dimensiones del concepto de Incidencia, no abocamos luego a relacionarlas con los tipos de organizaciones previamente definidos.

Un aspecto interesante a destacar, y que requerirá de mayor estudio, es el que las estrategias de Incidencia Externa no parecen depender del “TIPO” de ONGDs, es decir, de su relación con el nivel de escala. Observamos que organizaciones con perfiles opuestos según nuestra tipología, han realizado efectivamente Incidencia al contribuir en forma directa con proyectos de ley. Si bien existen canales institucionales que consideramos facilitarían la acción de Incidencia como por ejemplo la mesa de enlace o la mesa de concertación de políticas sociales, no parecen ser reconocidos por el Estado. Al contrario se plantea más como espacio de diálogo, de sostenimiento del programa y de intercambio de información.

La hipótesis que dejaremos planteada es que: El nivel de escala con que trabaja la ONGD no condiciona la posibilidad de realizar Incidencia Externa e Interna.

Al relacionar TIPOS de organización con modalidades de Incidencia Interna, diferenciamos a aquellas que buscan la incidencia desde una "*Orientación Piloto*" de aquellas que lo hacen desde una "*Orientación Programa*". Las primeras se caracterizan por una Incidencia "Interna" en los niveles de diseño y evaluación específicamente desde la asistencia técnica, en tanto que las segundas si bien influyen en el diseño, lo hacen preponderantemente desde el nivel de ejecución y contemplan el problema de la demanda.

Son las ONGDs caracterizadas como "TIPO I" y "TIPO II", - aquellas con nivel de escala de acción pequeña si bien altamente diversificadas en sus áreas temáticas - las que inciden a través de una "*Orientación Piloto*". En tanto, las ONGDs de "TIPO III" - aquellas con un alto nivel de escala de acción y no diversificadas en su áreas temáticas - despliegan su incidencia interna con una "*Orientación Programa*"²².

Ahora bien, si miramos desde una perspectiva macro, nos gustaría dejar planteados los siguientes cuestionamientos. En primer lugar nos gustaría aclarar que si bien se han realizado intentos constantes de Incidencia por parte de las ONGDs, creemos que este proceso es aún incipiente ya que, con excepción del programa analizado, continua vigente el paradigma anterior cuya modalidad es la construcción de la vivienda completa. Se ha ido perdiendo la representación de intereses que sí había sido alcanzada en dicho programa en ese período. De este modo, vemos que el problema aún subsiste. Según el Censo 1991 una porción estimada entre un millón y dos millones de "viviendas precarias recuperables" podría ser solucionable a partir de acciones de mejoramiento o completamiento y/o ampliación. Sin embargo, la política social continúa hoy con la construcción de viviendas completas implicando esto un mayor costo para el Estado así como también el que no se alcance a la población más afectada: los sectores más pobres. A modo de conjetura podemos plantear que el nivel de Incidencia es aún incipiente debido a que, como vimos, los mecanismos de incidencia no están completamente asentados por el uso. Además, consideramos que nos encontramos ante un Estado débil y desentendido de sus funciones. Para que la Incidencia Externa o Advocacy funcione consideramos como condición necesaria la existencia de un estado responsable. Por ejemplo si la estrategia de incidencia planteada por la ONGD fuera a través de presentación de un proyecto de ley, deberá existir una contraparte estatal que se haga cargo de la promulgación e implementación de la misma. Sólo así será eficaz la Incidencia.

²² Es fundamental recalcar que aún en estas organizaciones, su nivel de escala es pequeña en relación a la demanda real.

En segundo lugar, queremos hacer referencia al contexto histórico. En este trabajo de investigación partimos del supuesto que el mismo es parte del fenómeno analizado. En síntesis, el contexto histórico, nos permitió re-construir no sólo el espacio donde se ubican las organizaciones sino también la significación que adquirieron éstas en el mismo.

No fue casual la mayor visibilidad pública de las mismas teniendo en cuenta que empiezan a tomar auge cuando comienzan a implementarse medidas de corte neoliberal. Esto se hace claramente presente a principios de la década del 90´ y como vimos se expresó en el Informe Mundial de Desarrollo Humano así como también en las diversas cumbres/ Foros internacionales y en las entrevistas realizadas. En este contexto, la pregunta que nos surge es ¿es posible que estas organizaciones logren imprimir una lógica diferente a su relación con el Estado al realizar aportes a la política social?. En otras palabras, si las organizaciones realizan efectivamente Incidencia ¿dejan de ser instituciones meramente ejecutoras, es decir, reproductoras de la lógica neoliberal al retroalimentar y enriquecer al sistema?

En este sentido, no podemos dejar de tener en cuenta la relación entre ONGD y los Organismos Internacionales. Quizás podamos tomar como antecedente el que en la Cumbre de Hábitat de 1976 los propios organismos consideraron las propuestas realizadas por las ONGDs presentes. De este modo la lógica de Incidencia superaría la instancia estatal alcanzando también el ámbito de políticas internacionales. Si este camino fuese eficaz vislumbramos la posibilidad de modificar desde las bases los "*mandatos*" diseñados desde el ámbito internacional.

En tercer lugar, no queremos dejar de hacer mención al marco conceptual desarrollado. Observamos que las teorías presentadas²³ definen al Tercer Sector en relación a conceptos ligados a la economía, como señalan Bonamusa y Villar. En este trabajo se pone de manifiesto que las ONGDs, a través del concepto de Advocacy se convierten en un agente que participa en el proceso político. Es decir, forma parte de la arena política, dimensión no del todo clara en las teorías existentes del Tercer Sector.

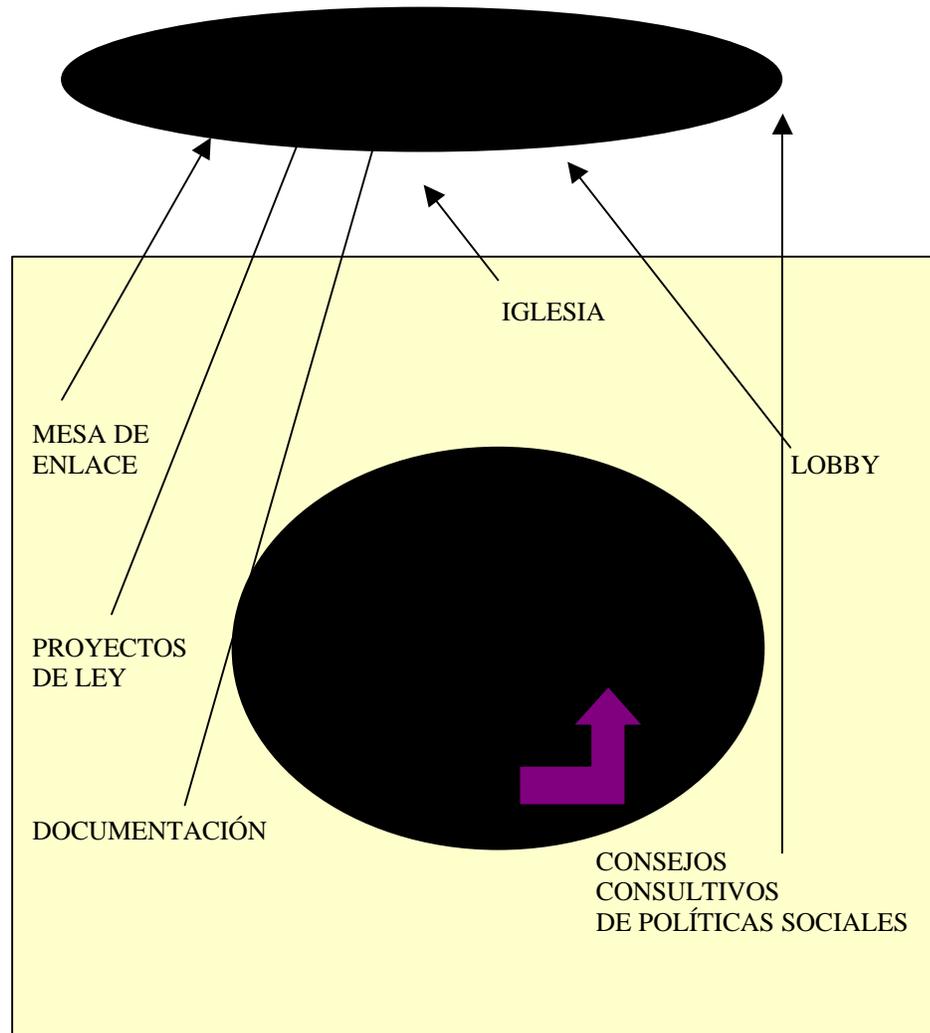
Dentro del paradigma de conflicto, las teorías analizadas sólo ligan el surgimiento de las organizaciones a la mera prestación de servicios sociales, ya sea para complementar o satisfacer las demandas sociales que no son cubiertas ni por el Estado ni por el mercado.

Desde el paradigma de cooperación, la teoría analiza al tercer sector desde una perspectiva del Estado. Esto hace discutible la aplicación de la misma a un sector tan heterogéneo, con una historia muy diferente a la estatal. Es una teoría que surge desde el Estado (Esping-Andersen) y no desde de la sociedad civil, dejando de lado el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos

²³ Se encuentran desarrolladas en la Tesis.

públicos y al rol activo que pueden adoptar en la definición, ejecución y control de las políticas públicas. Creemos que se requiere mayor cantidad de estudios en éste ámbito.

ESTRATEGIAS DE INCIDENCIA "INTERNA" Y "EXTERNA"



Fuente: Elaboración Propia en base a los datos relevados.

Buenos Aires, DIC/2002

por **Valeria Coniglio**

Investigadora Adjunta, Área ONGs y Políticas Públicas, IDICSO, USAL.

Email: vssconiglio@arnet.com.ar

Referencias bibliográficas

BONAMUSA, Margarita y VILLAR Rodrigo. *"Estructura de Oportunidades Políticas y Advocacy: Elementos para un Modelo Político del Tercer Sector"*. Ponencia presentada al Primer Encuentro de la Red de Investigaciones sobre el Tercer Sector en América Latina. Rio de Janeiro, Abril-1998.

CUENYA, B. y FALÚ A. Compiladoras. *"Reestructuración del Estado y Política de Vivienda en Argentina."* CEA. UBA. 1997.

"Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados". Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales. SIEMPRO. UNESCO. FCE. 1999.

GLASER, B y STRAUSS, A, *"The discovery of grounded theory strategies for qualitative research"*, Nueva York, Aldine Publishing Company, 1969.

INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Gran Buenos Aires.

JENKINS J. Craig *"NonProfit Organization and Policy Advocacy"* en The NonProfit Sector a Research Handbook edited by Powell Walter W. Yale University 1987.

KLISBERG, Bernardo. *"Repensando el Estado para el Desarrollo Social más allá de dogmas y convencionalismos"*. UBA. 1997.

MALLIMACI, Fortunato. *"Políticas _Sociales: Hacia una nueva relación entre el Estado y Sociedad Civil. Las organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo"*. Revista DIALÓGICA, Vol. 1, N° 1. 1996.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto. *"La Pobreza. Un programa de Acción"*. Curso Interamericano sobre Políticas Sociales con Enfoque en Programas de Combate a la Pobreza. CIDES. 1992.

MILES, Matthew B, HUBERMAN, A. Michael. *"Qualitative Data Analysis"*. Second Edition. California. Sage Publications. 1994.

PÉREZ COSCIO Luis, *"¿Por qué Desarrollo Institucional para las ONGs de promoción y desarrollo?"*, Pobreza urbana y políticas sociales. Buenos Aires. CEIL-CONICET.

PÉREZ COSCIO Luis/ IIED-AL (Compilador), *"Mejoramiento Habitacional en Argentina: Estrategias de Crédito y Asistencia Técnica para Sectores Populares"*. IIED, FICONG. Dirección Nacional de Programas Habitacionales. Subsecretaría de Vivienda. Secretaría de Desarrollo Social. 1997.

PÉREZ COSCIO Luis/ IIED-AL (Compilador). *"Calidad, fortalecimiento y sostenibilidad en los programas de crédito y asistencia técnica para el mejoramiento habitacional en Argentina"*. IIED, FICONG. Dirección Nacional de Programas Habitacionales. Subsecretaría de Vivienda. Secretaría de Desarrollo Social. 1999.

ROITTER, M. GONZÁLEZ BOMBAL, I " *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina"*. CEDES. Argentina. 2000.

SALAMON, Lester; ANHEIER, Helmut. *"Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationality"*, Working paper Number 22 of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore. 1996.

STRAUSS, A, CORBIN, J. *"Basics of Qualitative Research" Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage Publications. 1998.

VALDERRAMA León, Mariano y Pérez Coscio, Luis (Compiladores). *"Cambio y Fortalecimiento institucional de las Organizaciones No gubernamentales en América Latina"*. FICONG. ALOP.1998.

ANEXO

ANEXO: TIPOLOGÍA DE ORGANIZACIONES SEGÚN SU ESCALA DE ACCIÓN

