

Universidad Torcuato Di Tella
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**La articulación entre ONGs y Estado:
alcances y límites de una mutua dependencia.**

Alumna: María Sol Saliva
Tutor: Germán Jorge Lodola

Junio, 2018

Agradecimientos

A Ana, Ariel, Celeste, Cintia, Daniel, Eduardo y Montserrat, quienes dedicaron el tiempo que no tenían a contarme sus realidades, a mi tutor Germán y a mi tía Alicia, cuyo consejo guió cada punto y coma de este trabajo.

Resumen

Este trabajo investiga la articulación entre el Estado y la sociedad civil organizada mediante un análisis del vínculo de las ONGs de asistencia técnica dedicadas a la política habitacional con los gobiernos municipal, provincial y nacional. Dicho objetivo se lleva a cabo mediante la comparación de las vivencias de cinco organizaciones no gubernamentales con los diferentes niveles gubernamentales, remarcando las conductas favorables a un mayor acceso a los recursos públicos, así como las complejidades que rodean el vínculo. Se argumenta la existencia de “buenas prácticas”, que ayudarían a incrementar las colaboraciones de las organizaciones con los distintos gobiernos. Sin embargo, se volverá evidente que estas prácticas, si bien positivas, no son una condición suficiente para lograr niveles altos de articulación, dada la existencia de ciertos factores, exógenos a las ONGs y propios del mundo político, que dificultan la tarea.

Palabras clave: articulación, ONG, Estado, política habitacional, gobierno

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I: ONGs: historia, aptitudes valorables y expectativas de incidencia.....	4
Capítulo II: Marco teórico de la aticulación. Operacionalización del concepto en el comportamiento de las ONGs.....	9
Comportamiento de las ONGs en su relación con el Estado.....	12
Comportamiento de las ONGs entre sí.....	16
Capítulo III: Tipos de articulación: cinco casos de ONGs de política habitacional.....	18
Nivel nacional.....	21
Nivel provincial.....	24
Nivel municipal.....	26
Capítulo IV: Dificultades para articular. Análisis de factores exógenos a las "buenas prácticas" de las ONGs.....	33
Conclusiones.....	40
Bibliografía.....	46

Introducción

Esta tesis se dedica al estudio de la articulación entre dos actores, el Estado y las ONGs. Lo hace desde la óptica de las organizaciones, cuya realidad no suele ser foco principal de los estudios académicos, sino más bien como un factor secundario. Al ser actores que han ganado una institucionalidad considerable, así como un sólido respeto dentro de la sociedad civil, resulta pertinente considerar su perspectiva como objeto de análisis.

Más allá de los impactos en la propia estructura gubernamental, es académicamente relevante observar cómo las organizaciones se adaptan a las diferentes gestiones; qué vínculos sostienen y bajo qué formato; cuál es su mirada con respecto a la relación con un ente que creen, si no causante, contribuyente a la situación de vulnerabilidad de gran parte de la sociedad.

Se busca estudiar un vínculo, con sus posibilidades, realidades y limitaciones, desde una cierta mirada. Se hace foco en la articulación por sí misma y en las características propias de aquellas ONGs que articulan mejor con el Estado en sus distintos niveles. Aunque no implican causalidad respecto al vínculo, puede que esas propiedades sean favorables al mismo, por lo que conocerlas sería de ayuda para las ONGs que enfrentan rispideces en sus interacciones con los entes estatales.

Se parte de un supuesto donde todas las organizaciones gubernamentales construyen diferentes niveles de vinculación. El desarrollo de este trabajo permitirá confirmar si la variación del fenómeno está determinada por cuestiones estructurales o si su formato es particular en cada organización no gubernamental.

Como paso previo, se detallan en forma breve las aptitudes que convierten este tipo de organizaciones de la sociedad civil en aliados estratégicos y deseables por parte del Estado. Es decir, se asume que todas las organizaciones buscan articular con el Estado y se aclara por qué se daría ese deseo en el sentido inverso. La siguiente sección se dedicará a tal objetivo.

El presupuesto sobre la existencia de incentivos para querer colaborar con el Estado encuentra su sustento, entre otros motivos, en algo tan simple como la subsistencia. Tal vez ajenas al mundo político, las ONGs no escapan del económico, un mundo en el que el financiamiento se ha vuelto un tema complejo. Pensando en términos

de supervivencia, no es extraño que sus miembros enfoquen la mirada en estructuras gubernamentales con acceso a recursos públicos y capaces de ofrecer mayor acompañamiento político a sus propuestas (Barreto Huamán & Bobadilla Díaz, 2000).

Una vez establecido el panorama de las ONG en perspectiva histórica, el trabajo pasará, en una segunda parte, al estudio del vínculo entre ambas entidades, siempre con la mirada puesta sobre las relaciones y las características particulares de las organizaciones que logran mejores niveles de articulación. En este sentido, la inclusión de experiencias, el posicionamiento de temas y la contribución al planeamiento pasan a ser las tres dimensiones de la articulación, y observarlas permitirá determinar la magnitud del vínculo.

Luego, se ilustran los niveles de articulación, según la metodología detallada previamente, con organizaciones de asistencia técnica, comprendidas en el mundo de la política habitacional. Se parte de la información recolectada en una serie de entrevistas en profundidad realizadas a miembros de cinco ONGs: una tercera sección observa y determina la intensidad de la relación de cada una para con los tres niveles de gobierno, municipal, provincial y nacional. Se hace hincapié en las características comunes a las que logran niveles altos de articulación. En cierta forma, se observa la repetición de ciertas cualidades o “buenas prácticas” entre las ONGs, prácticas que generan espacios de cooperación concreta y efectiva y que puedan ser incorporadas por las demás.

Durante el desarrollo del argumento, no obstante, se volverá evidente que, si bien algunas articulan más que otras, no es consecuencia necesaria que haya ciertas características propias a las ONGs que indefectiblemente mejoren el vínculo con el Estado. Muchas veces, aun habiéndose encaminado la relación bajo cierto formato “positivo” no cambia el tipo de vínculo. Cabe entonces preguntarse por la presencia de otros factores determinantes. Es ahí cuando surge el cuestionamiento con respecto a la responsabilidad del otro actor en cuestión, el Estado. La cuarta y última parte se dedica a esta tarea. Indagar en el tema es necesario dado que su solución abarca la posibilidad de gestionar proyectos integrales, que puedan ofrecer soluciones comprensivas a los problemas que afligen a la población.

En definitiva, el compromiso de esta tesis con la articulación surge dado su potencial para generar resultados positivos y duraderos en las poblaciones vulneradas. Consecuentemente, se concluye con una serie de recomendaciones a las organizaciones, que podrían ayudar a sortear los obstáculos impuestos por factores exógenos. Detrás de una buena articulación yacen políticas públicas pensadas entre un gobierno, con recursos

y posibilidad de escala, y una ONG, con experiencia y saberes para aportar a la construcción de programas con un verdadero impacto sobre las comunidades. Diagnosticar situaciones que puedan llegar a obstaculizarla y comprender cómo salvaguardar a las organizaciones de las mismas es una de las metas de este trabajo.

En resumen, siguiendo los pasos de Díaz Aguilera y Bel Adell (2003), se busca contribuir al estudio de las colaboraciones entre Estados y ONGs. Se pretende subrayar la importancia del trabajo conjunto, en el que la suma de las diferentes aptitudes tal vez compense las respectivas limitaciones y permita aspirar a programas más eficientes, integrales y de mayor impacto.

Capítulo I

ONGs: historia, aptitudes valorables y expectativas de incidencia

Pensar que lo público ya no es exclusivamente estatal resulta hoy un conocimiento compartido. A partir de los ´70, diversas regiones occidentales vieron emerger un “tercer sector” que supo ganarse su lugar en el escenario de la vida pública. En palabras de Ramírez Gallegos (2009), surge “una esfera social distinta del Estado y del mercado, en la que ciudadanos, asociaciones y movimientos sociales problematizan nuevas cuestiones, disputan sus derechos, buscan ampliar la participación y la incidencia pública en el proceso político” (p. 48).

Dentro de esta esfera social, las ONGs son un actor clave. Surgen durante los años ´80 cuando ciudadanos, en su mayoría jóvenes con fuertes valores cívicos, provenientes de las esferas eclesiásticas, militantes y académicas, deciden tomar cartas en asuntos que consideraban de importancia para la sociedad: educación, medio ambiente, salud, hábitat, energía nuclear. Pocos fueron los temas que quedaron fuera de la voluntad de defensa de estos ciudadanos.

Las ONGs, por ende, nacen con la intención de enmendar las fallas de la clase dirigente. Normativas en su mirada, su misión comprende ayudar en una mejor administración de lo público, devolverle al pueblo su poder soberano y reivindicar la “participación y compromiso democrático y social, no como sustitución del Estado, sino como ciudadanía que expresa en su ser, estar y hacer, convicciones profundas” (Díaz Aguilera & Bel Adell, 2003, p. 81).

Como cualquier inicio, los primeros años vieron avances y retrocesos, pero, con el cambio de década, comenzaron a ser más los pasos hacia delante. Marín Aranguren describe en *La sociedad civil global como agente decisorio en política internacional* (2007) el «efecto hongo» de las organizaciones no gubernamentales: un crecimiento exponencial con pocos antecedentes en la historia de las instituciones. Un ejemplo ilustrativo propuesto por la autora es el carácter de “observadores” del que hoy gozan las organizaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

A nivel local, el incremento también es notorio; sólo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, el registro

asciende a 2465, número que representa un 14% de la totalidad de ONGs en el país¹. En cuanto a hechos concretos de impacto político-social, la provincia de Buenos Aires hoy dispone de leyes creadas en forma conjunta por el Instituto de la Vivienda y el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVBA); la colaboración incluso está prevista por ley a fin de lograr “la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno” (Ley N° 14449, 2012)². Se evidencia así la importancia de las organizaciones de la sociedad civil, tanto desde lo cuantitativo como desde lo cualitativo.

Signadas por la transparencia, la gestión comunitaria y la horizontalidad, las ONGs han sabido cultivar reconocimiento social a través de su desarrollo, afirmándose con instituciones con el potencial para dar voz a los intereses de sectores marginados en la vida política.

La heterogeneidad reinante hace casi imposible encontrar dos organizaciones iguales; cada una tiene una esencia organizacional propia que las distingue en tamaño, modelos de intervención, ambición y valores. A esta riqueza y su amplitud de campos de acción, se suma la confianza que la sociedad les asigna, al “adscribirles un rol que intenta ser protagónico y orientador de las políticas sociales del país” (Barreto Huamán & Bobadilla Díaz, 2000, p. 446).

Fue esa confianza de parte de la sociedad la que les permitió comenzar a desarrollar capacidad política, habilidades de negociación, comunicación y deliberación. Así, supieron sacar cada vez más ventaja del espacio público y lograron promover intereses con mayor éxito. No obstante, el capital que poseen, el verdadero valor intrínseco y motivo del Estado para acudir a sus puertas, reside en sus experiencias.

El crecimiento en la experiencia es proporcional al aumento en la rigurosidad que aplican las ONGs al evaluar funcionarios e instituciones estatales. Allí donde las políticas públicas convocan áreas bajo su escrutinio o se inmiscuyen con intereses de grupos organizados de la sociedad civil, el nivel de *accountability* ha aumentado considerablemente. Se creó “una suerte de ‘contra-experticia civil’ (...) en que las experiencias y los conocimientos de militantes, usuarios y ciudadanos disputan la construcción y definición de la agenda pública” (Ramírez Gallegos, 2009, p. 54). Como

¹ Para más información dirigirse a <http://www.cenoc.gob.ar/datos-disponibles/>

² Ley disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>

afirman Bresser Pereira y Grau (1998), el espacio de lo público ya no se agota necesariamente en lo estatal.

De este modo, las organizaciones se han vuelto expertas en temáticas que conciernen y abarcan al Estado en el diseño de políticas públicas. La experiencia en territorio les permite aceptar la política como parte de su esencia, si es que no lo han hecho desde un primer momento. La incidencia se transforma en uno de sus objetivos; luchan por sumar sus experiencias al diseño de las políticas públicas del único actor con capacidad de lograr una transformación a escala, el Estado. En definitiva, “las semejanzas que se generan a nivel de los enfoques, objetivos, actividades y población destinaria, permiten identificar cierto paralelismo entre la política social y el trabajo de las ONGs” (Barreto Huamán y Bobadilla Díaz, 2000, p. 454).

Por lo que, si no buscan incidir desde un inicio, las ONGs se introducen desde su primera intervención en las comunidades en un camino que desencadena naturalmente en la articulación. Antes o después, el vínculo con los gobiernos aparece en sus hojas de ruta como única instancia con el potencial de ser superadora de los conflictos que afligen a las comunidades vulneradas. Intentarán aportar sus experiencias a la maquinaria estatal, capaz de transformar sus saberes en políticas capaces de verdaderas transformaciones en la vida del país. Las administraciones, por su parte, “se han aproximado a las ONGs al necesitar instituciones que sirvan de instrumentos de su quehacer, convirtiéndose en instancias operativas o ejecutoras de ciertas actividades (...) o debido a las exigencias de la cooperación bilateral y multilateral” (Barreto Huamán & Bobadilla Díaz, 2000, p. 453).

Es importante aclarar que este argumento se vincula mayormente a un concepto popular en especial durante los años 90, donde se pensó la relación entre ONGs y Estado como una terciarización de servicios. Sin embargo, este trabajo no apunta a ese formato relacional. La atención está posicionada sobre la articulación, una manera de relacionarse que se presenta frente a la emergencia de nuevos problemas a ser enfrentados por las administraciones, ciertamente muy diversos a los del siglo pasado. La complejización de la realidad, debido a grandes procesos universales como la globalización, entre otros, trajo consigo la posibilidad de articular.

Esto se entrelaza con otras alteraciones sufridas en el sistema político, descritas por Peters y Pierre (2000). Aunque no las relacionan necesariamente con nuevos tipos de gobernanza, se señalan como un factor a tener en cuenta, “en parte, porque es poco probable que las soluciones antes aplicadas rutinariamente sean igual de efectivas hoy” (p. 103). Esto implica que el Estado debe encontrar nuevas maneras para construir

políticas que se adapten a las necesidades de sus ciudadanos electores. Por ende, Peters y Pierre (2000) desarrollan modelos de gobernanza, adaptados a esta nueva coyuntura, de los cuales uno implica a las ONGs. Los funcionarios se ven seducidos por la experiencia de las organizaciones, necesaria para hacer uso eficiente de los recursos públicos. En sus palabras, “la idea general detrás de estos cambios ha sido crear organizaciones y relaciones interorganizacionales que puedan participar en proceso de política sin algunos de los limitantes de la mayoría de las organizaciones del sector público” (Peters & Pierre, *Goverance, Politics and the State*, 2000, p. 90).

Las limitantes, en varias ocasiones, se deben a la falta de entrenamiento de los niveles locales de gobierno para resolver problemáticas complejas como la pobreza, educación o acceso a la vivienda. Se registran inconsistencias en proyectos municipales, además de instituciones desbordadas en la gestión de las demandas de sus poblaciones. De ahí que hoy sea crucial sumar fuerzas y capacidades, y que en la actualidad sea visible una coyuntura favorable a la adición de los métodos y formas de las ONGs en el ámbito gubernamental (Cerrón Estares, Ferrero, Flores, Llona, Saule y Tapia, 1999).

En definitiva, la incorporación de sus vivencias y perspectivas en temas que tienen que ver con la agenda pública contiene un potencial difícil de negar, particularmente “dadas las limitaciones en los impactos socioeconómicos conseguidos desde las formas clásicas de intervención en proyectos de desarrollo” (Barreto Huamán & Bobadilla Díaz, 2000, p. 452).

Por supuesto, este trabajo no pretende poner en jaque la importancia o el rol central del Estado, en contraposición a teorías que hablan sobre la declinación del estado e incluso su eventual desaparición (Evans, 2009; Strange, 1995), dado que excedería sus objetivos. Más bien, se busca evidenciar la urgencia por adaptarse en pos de mantener ese estatus de liderazgo. Son varios gobiernos que, frente a esta situación, ya han optado por las organizaciones no gubernamentales como un aliado frente a la descentralización y externalización del control (Peters & Pierre, 2000).

Ahora bien, la unión entre el Estado y las ONGs dista de ser la imagen de un equipo perfecto. Cada jugador tiene sus virtudes y debilidades. El primer paso, y uno de los objetivos de esta tesis, es reconocerlas para poder complementarse y lograr mejores resultados.

En la próxima sección se desarrolla una metodología analítica, crítica y comparativa, que permitirá recopilar experiencias de las organizaciones entrevistadas y entenderlas dentro de un marco conceptual que ayude a distinguir la situación de cada

una respecto del fenómeno de la articulación. Se piensa la clasificación con la intención de determinar características propias de las ONGs exitosas en la empresa, a fin de conocer “las diferencias entre organizaciones que puedan predecir el comportamiento” (Peters, 2012, p. 137).

Capítulo II

Marco teórico de la articulación. Operacionalización del concepto en el comportamiento de las ONGs

Como ya se mencionó, se busca en esta tesis describir y analizar el vínculo de las organizaciones no gubernamentales con el Estado. Se investiga el entablar vínculos con los entes estatales determina o influencia las formas de accionar de las organizaciones; si ven comprometidos sus valores por priorizar el acceso a los recursos públicos; si es posible sostener los modelos de intervención con las poblaciones o si la participación comunitaria y los intereses de la sociedad civil quedan supeditados a la agenda política. Este capítulo estará dedicado a observar e interpretar el comportamiento de las ONGs en sus articulaciones con el Estado. En primera instancia, es necesario referirse brevemente al marco teórico que abarque distintos aspectos del comportamiento de las organizaciones y ayude a interpretarlo.

Según la literatura sobre el aprendizaje organizacional, las ONGs definen sus comportamientos sobre bases rutinarias; las acciones dependen de la trayectoria histórica y están orientadas según los objetivos (Levitt & March, 1988). Las rutinas pueden involucrar tanto elementos formales o regulatorios, como informales o culturales. Representan el reservorio de experiencias que “son registradas en una memoria colectiva frecuentemente coherente, pero algunas veces desordenada, que normalmente perdura, pero algunas veces se pierde” (Levitt & March, 1988, p.320).

Los cambios en sus formas de actuar pueden darse como producto del aprendizaje de estas experiencias, ya sean propias o ajenas. Dentro del procesamiento, se evalúan positiva o negativamente en función de la similitud entre objetivos y resultados, tomándolas como prácticas a imitar o evitar (Levitt & March, 1988).

A los fines prácticos de este trabajo, implica que las ONGs, a través del aprendizaje sobre vivencias suyas o ajenas, incorporarán la articulación entre sus metas, algo que ya se había establecido en el capítulo anterior. Por ende, dado que tarde o temprano todas las organizaciones buscarán relacionarse con el Estado, lo importante es saber dilucidar y enumerar las características de aquellas que logran el objetivo. Con ello se intenta describir y entonces alentar las “buenas prácticas” de las ONGs que articulan con éxito.

Por otro lado, dentro del marco teórico debe ser mencionada también la lógica de la ecología poblacional. Según esta teoría, entre las organizaciones (no gubernamentales en este caso) existe una competencia, tácita o real, por los recursos del Estado y de la sociedad civil para garantizar la supervivencia (Peters, 2012). Esta teoría se ubica dentro de la perspectiva sociológica del institucionalismo. Al hacer referencia a procesos adaptativos propios del mundo biológico, se sostiene que solo las organizaciones con un determinado tipo de características y habilidades podrán sobrevivir a los desafíos presentes en el entorno (Hannan & Freeman, 1977).

La competencia surgiría por el acceso a los recursos públicos, que conllevaría la posibilidad de proyectos más ambiciosos y la divulgación de una imagen positiva entre los ciudadanos para conseguir mayores donaciones. Sería de esperar, entonces, que las ONGs hagan uso de todos los recursos a su alcance para acceder a los mayores niveles de articulación posible.

Dentro de la teorización que concierne a este trabajo, se hará foco a partir de ahora en un aspecto puntual del comportamiento de las organizaciones, la articulación. Ante de desarrollar cómo investigar el fenómeno, debe aclararse qué se entiende por 'articulación'. Con esa finalidad, se toma como referencia el libro publicado por el proyecto surgido en la Asamblea de la Red Viviendo y Construyendo (Programa CYTED XIV) realizada en México, en 1996, llamado "Municipios y ONGs una alianza posible". Allí, se identifica y describe la relación según ciertos aspectos:

La metodología de la participación e involucramiento de actores sociales; el impacto en la estructura interna de los gobiernos locales en objetivos y modalidades operativas; la aceptación de los gobiernos locales de contenidos aportados por las ONGs y del modelo de gestión local asociada; la voluntad política de los gobiernos locales de modificar su rol hacia formas actuales (p. 14).

Si bien el trabajo sólo se enfoca en un nivel de gobierno, la definición es lo suficientemente analítica como para ser aplicable al vínculo con los niveles de gobierno restantes. Los autores también clasifican la relación en cinco posibilidades: prestación de servicios; actividades de difusión y motivación e intercambio; capacitación y transferencia; formas diversas de articulación y alianzas; y evaluaciones. A esta altura, es evidente la categoría que resulta de interés a esta tesis.

Combinando categorías desarrolladas por Franklin Ramírez Gallegos (2009) sobre las organizaciones de la sociedad civil en general³, con las de Barreto Huamán y Bobadilla (2000) sobre las ONGs en particular, se llega en este trabajo a la elaboración de las siguientes alternativas del vínculo ONG-gobierno.

- ***Tipo 1 – Articulación baja: ONGs versus Estado, relación de conflicto.***

Hay confrontaciones mutuas debido a las posturas divergentes. La falta de un punto de vista común con respecto a una gran variedad de temas hace imposible que los trabajos en conjunto prosperen. Sin embargo, esta clase de vínculo resulta menos frecuente “en la medida en que se compartan enfoques, nociones y conceptos, así como estrategias de intervención” (Barreto Huamán & Bobadilla Díaz, 2000, p. 455).

Tal como se argumentó, este tipo de vínculo puede reflejar los primeros pasos de algunas organizaciones, pero se espera, en la medida en que ganen experiencia en territorio y se desarrollen institucionalmente, que opten por la incidencia política.

- ***Tipo 2 – Articulación media: ONGs y Estado, relación de tolerancia.***

Desconfiadas, separan sus tareas de la intervención estatal. Ramírez Gallegos propone dos visiones para estas organizaciones: en una, el Estado no debe inmiscuirse en asuntos que deben quedar en manos de la población civil; en otra, las ONGs suplen a un Estado ausente, mientras intentan que se responsabilice. Mayormente nucleadas alrededor de la provisión de servicios públicos y realización de programas, se separan del campo político, que debe ser controlado desde la distancia. Son organizaciones independientes y autónomas, con fuerte dependencia del voluntariado.

Ramírez Gallegos adjudica a este tipo de organizaciones una ideología liberal, argumentando que para ellas “*una gestión eficiente del problema*” es la clave. En contraposición, Barreto Huamán y Bobadilla Díaz (2000) desvinculan de ideologías y actores políticos a las ONGs englobadas en este tipo, priorizando el hecho de que estas trabajan para con la sociedad civil. Según estos autores, estas organizaciones buscan reformar sus valores a través de actividades que reconocen al Estado, pero se mantienen ajenas al mismo, en una convivencia pacífica entre ambos actores y, sobre todo, neutra. Esta es la línea de interpretación que se sigue en este trabajo.

³ Ramírez Gallegos incluye un cuarto tipo, “organizaciones sociales en el Estado”, en referencia a un mundo (neo)corporativista y, por definición, no se espera encontrar ninguna ONG dentro de esta categoría, motivo por el cual no se incluye en esta tesis.

- ***Tipo 3 – Articulación alta: ONGs con Estado, relación de cooperación.***

En este último tipo puede que el vínculo con el Estado sea acotado, temporal y de carácter estratégico. Aún así, el trabajo en conjunto es posible; se visualiza el potencial de la suma de capacidades y se persiguen proyectos donde el Estado se involucra de alguna manera. Esto no implica ausencia de conflictos o celosías por resguardar la autonomía organizativa. Sus líderes suelen ser muy cautelosos a la hora de embarcarse en este tipo de proyectos: buscan resguardar la imagen pública de la organización, velan por su integridad y transparencia mientras se intenta que la ONG no quede asociada necesariamente con una gestión determinada (Ramírez Gallegos, 2009).

Comportamiento de las ONGs en su relación con el Estado

Estos tres niveles de articulación se ponen en evidencia a través de tres comportamientos según Barreto Huamán y Bobadilla Díaz (2000): la inclusión de experiencias legitimadas de las ONGs en las políticas públicas; el posicionamiento de temas en la agenda pública; y, en los trabajos conjuntos, la posibilidad de contribuir al planeamiento. Las vivencias de cada organización dentro de estas dimensiones permiten clasificar la magnitud de la articulación.

Se buscará traducir los componentes de la articulación como concepto, ya mencionados a lo largo de este capítulo, en hechos concretos de la vida de las organizaciones, indagando en los tres aspectos detallados en el párrafo anterior. Observarlos permitirá definir si una organización no gubernamental articula de forma alta, media o baja de con los gobiernos.

La magnitud de la articulación dependerá, por ejemplo, de qué tan seguido una administración hace uso de los conocimientos de una ONG para llevar adelante la gestión de la problemática que la incumbe; si algún aspecto particular del asunto fue incluido en los temas de relevancia gracias a, por ejemplo, una de sus campañas de difusión; o si la organización es parte de una etapa en particular de una política pública concerniente a su campo de acción.

En la siguiente tabla -Tabla 1- se podrá observar la operacionalización del concepto con sus dimensiones y categorías; en ella se detallan los indicadores seleccionados para observar la inclusión, el posicionamiento y la contribución. Esta tabla

será utilizada en el siguiente capítulo para clasificar las vivencias de cinco organizaciones dedicadas a la asistencia técnica dentro de la política habitacional.

Los indicadores son incrementales respecto de la profundidad del vínculo dentro de cada categoría. Es decir, respecto del posicionamiento de temas, una ONG se iniciará en las vías de la articulación con proyectos de incidencia política, en este caso, con la presentación de iniciativas legislativas. Implica una baja articulación con el gobierno, ya que no hay relación directa, pero sí una intención indirecta de querer influir en la forma de accionar de las administraciones. La misma lógica se aplica sobre las consultas a ONGs por su experiencia en cierta temática y la participación en el diseño de una política pública, sólo que en estas ocasiones el actor que toma la iniciativa podría ser el Estado. En estos casos, no hay un marco formal de colaboración, son más bien primeras aproximaciones, debido al interés por sus formas de llevar adelante ciertos proyectos o saberes con respecto a determinados temas. La oportunidad puede tanto quedarse en esta mínima experiencia, debido a la divergencia de opiniones que obstaculizan definitivamente la posibilidad de cooperaciones más evolucionadas, como ser el primer paso hacia nuevas y mejores intervenciones por parte de las ONGs en las políticas públicas y accionar del Estado.

Si la situación decanta por la segunda alternativa, es decir, nuevas y mejores intervenciones, ello se verá reflejado, por ejemplo, en la redacción de proyectos de leyes elaborados con algún comité u organismo estatal en la dimensión del posicionamiento de temas. Si se siguiese transitando hacia mayores articulaciones, estas iniciativas comenzarían a prosperar y se llegará, al menos, a media sanción o efectivamente en una ley a implementar.

Tabla 1. Operacionalización del concepto

		ARTICULACIÓN
INCLUSIÓN EXPERIECIAS	Consulta a la ONG por su experiencia en cierta temática	<i>Baja</i>
	Política pública inspirada en programa de la ONG	Media

	Designación de la implementación de la política pública a la ONG por su experiencia previa	Alta
POSICIONAMIENTO DE TEMAS	Presentación de iniciativas legislativas	<i>Baja</i>
	Participación en proyectos de leyes con cuerpos gubernamentales	Media
	Participación en proyectos de ley realizados con cuerpos gubernamentales con, al menos, media sanción en una cámara	Alta
CONTRIBUCIÓN AL PLANEAMIENTO	Asesoramiento en el diseño de la política pública	<i>Baja</i>
	Miembro de la ONG parte del equipo de planeamiento de la política pública	Media
	Parte/es del diseño de una política pública queda en manos de la ONG	Alta

Ahora bien, es interesante mencionar otros caminos posibles dentro de la investigación de la articulación entre estos dos actores. Se podría analizar si la *performance* de una ONG está condicionada por los valores que adopte la articulación. Medir y comparar los niveles de eficiencia de programas realizados en conjunto con alguna administración estatal, con los realizados en forma individual, a fin de observar si la articulación decanta en una mejor *performance* debido al acceso a los recursos públicos y la posibilidad de escala, lo que permitiría superar el ámbito local, entre otros factores. Sin embargo, esta hipótesis, en caso de ser validada, no representaría un aporte de valor a las ciencias políticas. Afirmar que el alcance de los programas de las organizaciones no gubernamentales sería mayor en caso de tener acceso a los recursos públicos no representaría una novedad.

Por otro lado, sería interesante comprobar la sensibilidad del modelo de intervención de los programas según el nivel de articulación. Hasta qué punto la forma de trabajo con las comunidades, sus deseos y los valores de las organizaciones pueden verse comprometidos por la necesidad de cumplir con los intereses y los tiempos de las personas que cuentan con acceso a los recursos públicos. A pesar del potencial, una investigación

de esta índole, si se realizara correctamente, requiere de un análisis empírico y metodológico fuera de las posibilidades de este trabajo.

Mencionados estos caminos alternativos y establecido nuestro foco de interés: determinar qué organizaciones articulan exitosamente con el estado, resulta necesario realizar algunas aclaraciones. En primer lugar, no se habla de niveles de articulación excluyentes. Una ONG puede presentar niveles bajos de articulación cuando se trata de la inclusión de experiencias, pero desenvolverse con éxito en el diseño de proyectos de leyes, por lo que la evaluación en el posicionamiento de temas le otorgaría un nivel alto de cooperación con la política.

Asimismo, dentro de una categoría, una ONG puede estar en tránsito hacia un mayor o menor grado de cooperación. Cabe aclarar que una vez que logre establecer las pautas de un vínculo más colaborativo, las experiencias previas seguirán siendo parte de su historial. Por ejemplo, una ONG que sea responsable del diseño de una parte de una política pública tendrá en su haber un miembro que haya sido parte del equipo de planeamiento de la política pública y al menos una participación más general en el diseño de una política pública.

En segundo lugar, existe el problema conocido como “falacia ecológica”, es decir, la atribución de características propias de un determinado nivel de análisis a otro nivel (Peters, 1998). Sería erróneo pensar en el gobierno con una absoluta uniformidad. Diferentes contextos conllevan “diferentes estilos de gobernancia y, por lo tanto, diferentes estrategias de gestión de las contingencias del gobernar” (Peters & Pierre, 2000, p. 200). Se habla, entonces, de una especie de federalismo trial, la cual añade un nuevo nivel de análisis al proceso de clasificación. Esto no es negativo o contraproducente con los objetivos de este trabajo, ya que tomar conciencia y sopesar las dinámicas de la articulación según los diferentes niveles de gobierno podría resultar ser la clave de la comparación (Peters, 1998).

En este sentido, evaluar y contraponer los comportamientos de las ONGs para con las distintas administraciones por igual podría llevarnos a conclusiones erróneas. Lo que resulta cierto para el vínculo con el municipio de Moreno probablemente esté muy lejos de ser igual para la relación con el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, o con el gobierno nacional. Bajo la lógica de Peters (1998), distinguir los comportamientos de las organizaciones no gubernamentales según el nivel de gobierno al momento de compararlos permite entender el fenómeno, y tener mayor certeza al presentar ciertas actitudes o propiedades como beneficiosas a la cooperación con el Estado.

Por último, la inclusión de experiencias requiere algunos comentarios. Esta dimensión toma como indicadores los proyectos de ley presentados en la legislatura de la provincia de Buenos Aires (cuando se trata del análisis de ese nivel) y en la legislatura nacional cuando la observación es en el correspondiente estamento gubernamental. El nivel municipal recibe, por cercanía, los valores de la ONG con respecto a las iniciativas legislativas en el Congreso y Senado de la provincia de Buenos Aires.

Comportamiento de las ONGs entre sí

En sus intentos por lograr sus objetivos, las organizaciones podrían verse enfrentadas indirectamente unas con otras. Como parte del proceso de adaptación planteado por la teoría de la ecología poblacional, solo las que presenten ciertas características y cumplan con determinados requisitos, sobrevivirán. En un contexto así, cabe preguntarse cuál sería la relación entre ellas: ¿se comportarían de manera solidaria las unas con las otras?, ¿o dejarían de lado a las demás, concentrándose en el logro de sus misiones, enfocadas en resolver las diversas problemáticas que afligen a la ciudadanía?

Basta con observar el surgimiento de conceptos como “gobierno abierto”⁴ para entender que las reglas del juego político han variado sustancialmente. En la perspectiva de la ecología poblacional, la fuerza de este cambio se sitúa en el mundo exterior a las ONGs; y fallar en el proceso de adaptación al entorno cambiante, tal como sucede en el mundo biológico, implica la extinción (Peters, 2012).

En la coyuntura actual, las ONGs necesitan gestionar nuevas formas de interacción con los gobiernos para lograr impactos mayores. La incidencia, el lobby, las influencias, la puesta en práctica de redes de conexión con los diversos actores del sector público y privado son, hoy por hoy, herramientas indispensables. Las necesitan para hacer frente al financiamiento y lograr la realización de programas ambiciosos, con un verdadero impacto en las problemáticas a tratar, que les permitan destacar y cumplir los objetivos por los cuales surgen en primera instancia⁵.

⁴ En palabras de Oscar Oszlak, “vislumbra una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil.” (Oszlak, 2013, p. 4)

⁵ TECHO, por ejemplo, surge con la misión de superar la pobreza. Hábitat para la Humanidad Argentina tiene por objetivo revertir el círculo de la pobreza mediante el mejoramiento del acceso a la vivienda adecuada. Vivienda Digna surge con una misión similar, al perseguir el desarrollo humano a través del acceso a una vivienda digna.

Según la teoría, “el cambio en sí no es tan importante dentro de las organizaciones individuales como lo será para la población de organizaciones que intentará ocupar el dominio” (Peters, 2012, p. 140). Las ONGs se ven incentivadas a promover el cambio dentro de sus estructuras dada la presión ejercida sobre ellas por la población de organizaciones en general, la cual comienza a progresar dentro del nuevo ambiente gracias a la adaptación.

Por consiguiente, siendo que las cinco ONGs mencionadas previamente extraen los recursos de un mismo lugar (la sociedad civil y el sector privado), buscan establecer relaciones de cooperación con un mismo ente (el Estado) para trabajar sobre una misma problemática (la política habitacional), tiene potencial académico analizar un mundo bajo semejantes supuestos.

En el siguiente capítulo se elabora la información recopilada durante las entrevistas mencionadas previamente. Se presentan los datos relevantes a la clasificación propuesta. Como material se utilizan las experiencias de personas que trabajan diariamente con el Estado y con las poblaciones cuyos derechos habitacionales se ven más vulnerados. Los argumentos elaborados en este capítulo bajo la teoría de la ecología poblacional podrán, asimismo, verse reflejados o refutados a través de las vivencias concretas de figuras que representan a las ONGs dentro del sistema político.

Capítulo III

Tipos de articulación: cinco casos de ONGs de política habitacional

¿Qué implicaciones tiene para las ONGs la articulación?, ¿de qué manera se refleja en sus modelos de trabajo?, ¿se percibe una evolución en la forma de relacionarse con el Estado? Este capítulo se dedica al estudio de estos aspectos y los niveles de articulación de cinco organizaciones no gubernamentales de asistencia técnica comprendidas en el mundo de la política habitacional, según la metodología detallada previamente. Se hace hincapié en los elementos comunes a las que logran niveles altos de articulación. Se describen “buenas prácticas” que favorecen, en principio, la generación de espacios fluidos y efectivos de cooperación.

La información fue recopilada durante una serie de entrevistas en profundidad⁶ a integrantes claves en las interacciones con funcionarios públicos de Vivienda Digna, TECHO, Fundación Vivienda y Comunidad, Hábitat para la Humanidad y Madre Tierra. Todas estas ONGs se dedican a la problemática habitacional, trabajando con comunidades que ven sus derechos vulnerados dentro del conurbano bonaerense mediante programas de mejoramiento de vivienda, microcréditos, asesoramiento técnico y capacitación en procesos de regularización dominial, entre otros.

Observar la realidad desde la óptica de un actor en particular ayuda a entender los comportamientos y las motivaciones detrás de las acciones. Permite entender cuál es la posición desde la que las ONGs plantean sus objetivos, mínimos y máximos en la relación con los gobiernos. Para empezar, como ya se mencionó, el vínculo está lejos de ser idílico; Montserrat Lanza Castelli, Directora de Desarrollo de Hábitat en TECHO, explica que “buscás interactuar con el responsable último de que las cosas cambien en ese plano, pero que si hubiese tomado las decisiones correctas en un principio no sería necesaria la denuncia. Nunca va a estar todo bien”.

En sintonía con esta postura, Celeste Fisch, Directora Técnica de Proyectos de Hábitat y Participación en la ONG Vivienda Digna, sostiene:

De base, por ser una organización social, la recepción es negativa, porque sos una competencia, hacés cosas que son las que tendrían que hacer ellos, porque tu acción saca a la luz la existencia de ciertas carencias u organizás la demanda en

⁶ Los fragmentos que se citan en este trabajo son desgravaciones de partes de las entrevistas mencionadas, disponibles en su totalidad para quien las solicite.

las comunidades. Definitivamente nunca pueden ser más que un aliado estratégico.

Cintia Rizzo, parte del Equipo Técnico de la Fundación Vivienda y Comunidad, también argumenta que las rispideces son inevitables, ya que el gobierno puede ver a las ONGs como “un actor que disputa en el territorio o que a veces puede establecer la demanda al organizar la comunidad o denunciar”.

Por ende, el vínculo con los funcionarios está destinado a padecer una suerte de dualidad. Como en cualquier relación, algunos momentos son prósperos, otros no tanto. Ariel Sosa, Coordinador Nacional de Programas en Hábitat para la Humanidad, lo ejemplifica de forma muy clara con un caso donde se hizo un trabajo de averiguación que debía ser incluido dentro de un informe estatal a presentar en una organización internacional. Fueron varias las reuniones y todo iba en marcha, hasta que los resultados de la investigación no fueron los que el Estado hubiese deseado. Al no ser óptimos, articular pasó a implicar reportar al gobierno que no estaba teniendo una buena *performance* en cierto ámbito. En palabras de Ariel, “fue muy difícil conseguirlo, y solo se logró de manera parcial”.

Celeste usa una metáfora para describir, a grandes rasgos, el punto de vista de las organizaciones no gubernamentales respecto de la interacción con las administraciones estatales, “es como Harry Potter con las escaleras de Hogwarts que se mueven todo el tiempo. Lo único que sabes es que subís, pero nunca sabés a dónde vas a llegar”.

A pesar de las bases comunes, es claro que cada nivel tendrá sus propias particularidades y complejidades. Los temas por tratar con un municipio difícilmente sean los mismos que se debatan con el estado nacional o provincial. Poder entender y administrar eficientemente la articulación con cada nivel de gobierno es la ambición de toda ONG.

Al realizar las entrevistas fue interesante notar que, efectivamente, todas se iniciaron en la articulación tal como se describió en los capítulos anteriores. Es decir, salvo Madre Tierra que tuvo la incidencia entre sus ejes fundacionales, el resto evidenció un desarrollo similar al de TECHO, por ejemplo, que comenzó a trabajar la temática de la emergencia habitacional, para luego pasar a la incidencia en política. Es claro entonces que en el territorio es donde surgen ideas. Al empaparse de todos los trasfondos entienden que la problemática supera a la organización y la mera intervención en una comunidad. Siempre se pensaron como ONGs de asistencia técnica y desarrollo, que promulgarían la

participación de la comunidad y el fortalecimiento, pero con un estado presente. Siendo organizaciones no pueden tener el impacto o alcance que da el respaldo del sector público. Así, de trabajar en territorio pasan, en un principio, a la incidencia programática, ya que en territorio demuestran formas y modelos de intervención sobre vivienda que los gobiernos imitan. Con el tiempo, las ONGs pueden transmitir la metodología de cómo llevar adelante un proyecto, habitacional en este caso.

Así, una eventual incidencia en políticas públicas ya comienza a perfilarse. Una vez que entendieron la importancia de generar una red de contactos donde estén el municipio, los centros de pensamientos y la comunidad, las ONGs redefinen sus objetivos. Buscan ayudar a mejorar la calidad de las políticas públicas y aportar el conocimiento acumulado para poder, mediante la colaboración, lograr políticas que generen procesos sustentables.

El objetivo de las páginas siguientes será, por lo tanto, distinguir los patrones relacionales que tienen las organizaciones al entrar en contacto con el estado para brindar estos conocimientos. Para tal fin, a continuación, se describen las experiencias de articulación de las ONGs detalladas anteriormente en torno a la inclusión de experiencias, la incorporación de temas y la contribución al planeamiento. Se presenta la información según el nivel de gobierno para distinguir las realidades y, potencialmente, las “buenas prácticas” particulares de cada estrato gubernamental.

Nivel nacional

Tabla 2. Articulación a nivel nacional.

INCLUSIÓN EXPERIENCIAS			POSICIONAMIENTO DE TEMAS			CONTRIBUCIÓN AL PLANEAMIENTO		
Consulta a la ONG por su experiencia en cierta temática	Política pública inspirada en programa de la ONG	Designación de la implementación de la política pública a la ONG por su experiencia previa	Presentación de iniciativas legislativas	Participación en proyectos de leyes con cuerpos gubernamentales	Participación en proyectos de ley realizados con cuerpos gubernamentales con, al menos, media sanción en una cámara	Participación en el diseño de la política pública	Miembro de la ONG parte del equipo de planeamiento de la política pública	Parte/es del diseño de una política pública queda en manos de la ONG
Vivienda Digna		Alta	<i>Baja</i>			<i>Baja</i>		
TECHO		Alta		Media			Media	
Madre Tierra		Alta	<i>Baja</i>			<i>Baja</i>		
Hábitat para la Humanidad	<i>Baja</i>		<i>Baja</i>			<i>Baja</i>		
Fundación Vivienda y Comunidad		Alta	<i>Baja</i>			<i>Baja</i>		

Con el gobierno nacional, la experiencia de TECHO se dio a partir del relevamiento de asentamientos informales, un programa que realizaba la organización por sus propios medios hasta que se realizó en conjunto con el Estado y otras organizaciones sociales. La metodología fue el principal aporte desde TECHO, el Estado dio los recursos y los contactos políticos para lograr la acción. Otras organizaciones proporcionaron el contacto en terreno.

El programa dio lugar al decreto N°358/2017⁷, el cual crea el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana. Gracias al aporte de la

⁷ Decreto disponible en http://www.saij.gov.ar/358-nacional-creacion-registro-nacional-barrios-populares-proceso-integracion-urbana-ambito-agencia-administracion-bienes-estado-dn20170000358-2017-05-22/123456789-0abc-853-0000-7102soterced?utm_source=newsletter-mensual&utm_medium=email&utm_term=mensual&utm_campaign=decreto-nacional#CT001

experiencia de la ONG en el accionar estatal, existe un certificado de vivienda familiar, que otorga un dato concreto sobre la situación de la población que encuentra sus derechos habitacionales vulnerados. Poder contar con una base de datos actualizada al respecto es fundamental para el futuro diseño de políticas públicas. En palabras de Daniel Field, Director de Asuntos Públicos en TECHO, las organizaciones pudieron “visualizar ausencia de información clave y, con un gobierno que acepta y genera una política pública en conjunto, salvaguardar la brecha”.

Por otro lado, hubo un programa nacional llamado Mejor Vivir, del cual fueron partícipes cuatro organizaciones de las cinco entrevistadas: Vivienda Digna, Madre Tierra, Fundación Vivienda y Comunidad y, en menor medida, TECHO. Brevemente, estaba destinado al mejoramiento de la vivienda precaria para las personas que habían iniciado la construcción de su vivienda única, pero no disponían de formas convencionales de crédito para poder finalizarla⁸.

Celeste explica que los programas de fondos rotativos que ya habían desarrollado Vivienda Digna, Fundación Vivienda y Comunidad y Madre Tierra sirvieron como precuela a su involucramiento. El lugar que trabajaron con los microcréditos les permitió hacer una propuesta formal e incidir en el diseño de la política pública. Se dieron una serie de talleres donde el gobierno provincial y nacional pudieron exponer cada uno de los programas nacionales disponibles. De ahí surgieron dos situaciones, por un lado, una mirada crítica de las ONG a esos programas, con énfasis en las dinámicas de recepción. Por otro lado, surgió una propuesta, en la que el programa Mejor Vivir podía ser trabajado junto a las organizaciones. Fue, en definitiva, una apertura del Estado Nacional al trabajo con las organizaciones, que permitió fortalecer la intervención de éstas en territorio.

Simultáneamente, entre 2005 y 2010, emerge el movimiento por la reforma urbana. Ana Pastor, parte del equipo de Madre Tierra, explica que fue una propuesta de políticas públicas relacionadas con la posibilidad de que los sectores populares pudieran acceder formalmente a la tierra y la vivienda. Esto se transforma en 2010 en Habitar Argentina, la primera alianza formal de las organizaciones a nivel nacional. Según un comentario incluido en el blog de la alianza, “un espacio conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, que están trabajando con el objetivo de generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat para todos”.

⁸ Sitio oficial del programa: <http://www.vivienda.gob.ar/mejorvivir/descripcion.html>

En otras palabras, es un lugar desde donde las ONGs pueden hacer propuestas de leyes en conjunto, algunas incluso con media sanción. Las organizaciones pueden funcionar, en conjunto, como un actor consultor del Estado Nacional o, en todo caso, como controladoras de su *performance*.

Se hace evidente la dependencia que algunas ONGs tienen de programas nacionales para llevar adelante sus actividades. Esto vincula inevitablemente la capacidad de acción con la iniciativa de la administración. La causa se encuentra en las fuentes de financiamiento. TECHO o Hábitat para la Humanidad, que dependen en poca medida de los aportes estatales y sus principales proyectos son por fuera del Estado, sostienen un vínculo marcado por términos muy disimiles a los de Madre Tierra o Vivienda Digna, con varias actividades que se dan como aplicación de programas nacionales.

¿Qué deberían buscar las ONGs en el vínculo con el Estado a nivel nacional? Seguramente, incidir en proyectos cuyos resultados sean útiles para la calidad de futuras políticas públicas. A nivel nacional, la persecución de articulación en pos de lograr programas meramente ejecutores en territorio no tiene tanto valor como una incidencia que genere información, bases de datos y conocimientos. Enfocarse en el aporte de las metodologías, los conocimientos con un prospecto más a largo plazo, velando por la calidad del diseño de eventuales políticas públicas, donde las ONGs no estarán necesariamente involucradas, parece ser favorable a resultados positivos de la articulación en la resolución de la problemática habitacional. Por otra parte, el trabajo en territorio es esencial al momento de acceder para los vínculos y recursos nacionales.

Nivel provincial

Tabla 3. Articulación a nivel provincial.

	INCLUSIÓN EXPERIENCIAS			POSICIONAMIENTO DE TEMAS			CONTRIBUCIÓN AL PLANEAMIENTO		
	Consulta a la ONG por su experiencia en cierta temática	Política pública inspirada en programa de la ONG	Designación de la implementación de la política pública a la ONG por su experiencia previa	Presentación de iniciativas legislativas	Participación en proyectos de leyes con cuerpos gubernamentales	Participación en proyectos de ley realizados con cuerpos gubernamentales con, al menos, media sanción en una cámara	Participación en el diseño de la política pública	Miembro de la ONG parte del equipo de planeamiento de la política pública	Parte/es del diseño de una política pública queda en manos de la ONG
Vivienda Digna	<i>Baja</i>					Alta	<i>Baja</i>		
TECHO			Alta	<i>Baja</i>				Media	
Madre Tierra			Alta			Alta	<i>Baja</i>		
Hábitat para la Humanidad	<i>Baja</i>			<i>Baja</i>				Media	
Fundación Vivienda y Comunidad			Alta			Alta	<i>Baja</i>		

En este nivel también se observan alianzas formales entre las organizaciones. El homólogo de Habitar Argentina en ese estrato recibe el nombre de FOTIVBA⁹. Desde esa plataforma, Vivienda Digna, Madre Tierra y Fundación Vivienda y Comunidad estuvieron involucradas en un proyecto hoy conocido como la Ley de Acceso Justo al Hábitat¹⁰. TECHO y Hábitat para la Humanidad, si bien son parte del foro y acompañaron la experiencia, no tuvieron una mayor participación en el suceso.

Las experiencias de asistencia técnica al gobierno provincial, ese saber acumulado de las ONGs, fue un claro antecedente de la ley. A grandes rasgos, permitió dar un lugar concreto a la participación y tomar a las organizaciones de la sociedad civil

⁹ Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la provincia de Buenos Aires

¹⁰ Ley disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>

como un actor formal. Dio lugar a un abanico de posibilidades antes inexistente, un marco de acción mucho más amplio para las organizaciones.

El proyecto pudo ser ley, según lo cuenta Ana, en parte, gracias a que un miembro de las organizaciones pasó a ser funcionario del Estado. Contar con ese aliado estratégico posibilitó que el proyecto recibiese el apoyo necesario en el mundo de la política.

TECHO, por su parte, sostuvo convenios marco con las Subsecretarías de Hábitat en Córdoba, Salta y Buenos Aires. Comenzó con el pedido de construcción de viviendas con ladrillos ecológicos en Salta, pero, en base al deseo por compartir la metodología y hacer presente al Estado y no ser sustituto, se llegó a las firmas de convenios. Todos los proyectos que se diseñaban dentro del marco de estos convenios eran presentados a la Secretaría, que se comprometía a financiarlos con algún tipo de programa de mejoramiento de barrio.

Las vivencias son acumulativas. Se vuelve evidente a través de las experiencias de las ONGs que, a medida que una tiene en su haber mayor cantidad de experiencias exitosas, se incrementan las probabilidades de acceso a los recursos públicos o funcionarios. Así sucedió en Fundación Vivienda y Comunidad. El éxito que tuvieron los programas de lotes con servicios y la articulación con el Estado en el programa Pro Tierra posibilitó el Programa 17 de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica¹¹. Se da a raíz de una funcionaria que, al haber trabajado con las ONGs, tuvo confianza suficiente para que, desde el Estado, se destinara parte del presupuesto del programa a la implementación con organizaciones.

Cooperaciones previas con el Estado, la correcta implementación de leyes provinciales o nacionales en territorio o programas unilaterales que demuestran eficientes modelos de intervención son, nuevamente, parte de la construcción de una reputación que abre puertas a la participación en políticas públicas. El cuidado y promulgación de esta imagen a través de la mayor cantidad de canales de difusión posibles (redes sociales, página web oficial, newsletters, etc.) no es un factor menor a la hora de construir esta reputación.

Es particularmente esencial, a medida que se acerca más la articulación al trabajo en territorio, contar con personas dentro de la estructura estatal que estén familiarizadas con las actividades de la organización. El reconocimiento de las trayectorias, factible al

¹¹ Sitio oficial del programa: <http://www.vivienda.gob.ar/promhib/descripcion.html>

tratar con figuras políticas más involucradas en la ejecución práctica de los programas con las comunidades, puede resultar útil para reforzar la confianza de los cuerpos gubernamentales a la hora de articular.

En este estrato, los programas más valiosos o más recurrentes son los de mejoramiento o construcción de vivienda, mediante proyectos propios de la ONG, políticas públicas de la provincia o la ejecución de un programa nacional.

Nivel municipal

Tabla 4. Articulación a nivel municipal.

	INCLUSIÓN EXPERIENCIAS			POSICIONAMIENTO DE TEMAS			CONTRIBUCIÓN AL PLANEAMIENTO		
	Consulta a la ONG por su experiencia en cierta temática	Política pública inspirada en programa de la ONG	Designación de la implementación de la política pública a la ONG por su experiencia previa	Presentación de iniciativas legislativas	Participación en proyectos de leyes con cuerpos gubernamentales	Participación en proyectos de ley realizados con cuerpos gubernamentales con, al menos, media sanción en una cámara	Participación en el diseño de la política pública	Miembro de la ONG en parte del equipo de planeamiento de la política pública	Parte/es del diseño de una política pública queda en manos de la ONG
Vivienda Digna			Alta			Alta		Media	
TECHO			Alta	<i>Baja</i>				Media	
Madre Tierra			Alta			Alta			Alta
Hábitat para la Humanidad			Alta		Media		<i>Baja</i>		
Fundación Vivienda y Comunidad			Alta			Alta		Media	

Una particularidad sobre este nivel de gobierno, que es común al vínculo con todas las organizaciones, es el crecimiento exponencial con respecto a la posibilidad de articulación. Sin embargo, es necesario aclarar, la cercanía trae sus complejidades. Los

desalojos forzosos, las malas intervenciones y otras tantas negligencias cometidas con la población por parte de los sectores políticos suelen encontrar, para las organizaciones, su causante en las autoridades municipales. Es consecuente, por ende, que el crecimiento exponencial en la posibilidad de articular entre en consonancia con un proporcional incremento en las enemistades y denuncias.

Un motivo claro de la intensidad de este vínculo es su inevitabilidad, tal como se sostuvo al principio de este capítulo. Madre Tierra no tiene el mismo historial con el Municipio de Morón que con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Celeste lo explica de la siguiente forma:

Para tener una buena relación con los proyectos finalmente te das cuenta de que, aunque no sea tu objetivo principal la relación con el municipio, es bueno alimentar una buena relación. Con los gobiernos locales el vínculo es uno a uno, sobre todo porque no hay tantas organizaciones.

Tal vez éste sea otro motivo por el cual la articulación a nivel local resulta más sencilla. Removiendo la burocracia y la superposición de autoridades políticas, emergentes a medida que se escala en la maquinaria estatal, el resultado es una articulación más sólida.

Por otro lado, el tamaño del municipio impacta sobre la relación, siendo los de menor población los más propicios a ver relaciones prósperas con las ONGs, al darse interacciones más simétricas entre ambos actores. A modo de ejemplo, se trae el caso de Hábitat para la Humanidad con el Municipio de Recreo.

Fue a partir de un programa que estaba llevando adelante la organización en la ciudad de Santa Fe, a media hora de distancia de Recreo, que el municipio contactó a la organización y le ofreció terrenos. La experiencia exitosa, correctamente difundida, ayudó a construir una reputación de la organización frente a las autoridades políticas y generó confianza suficiente para buscar la articulación en su propio territorio.

En este caso, el vínculo con el municipio de una comunidad de 15 mil habitantes aproximadamente¹² dio lugar también a la generación de reglamentaciones municipales favorables al programa como, por ejemplo, una ordenanza que promovió tasas municipales discriminadas para las viviendas sociales, quedando éstas exentas del pago.

¹² Dato del Censo 2010, disponible en <https://www.mininterior.gov.ar/municipios/datos-municipio.php>

A partir de este primer proyecto se fueron dando otros. Gracias al cúmulo de experiencias de Hábitat en la región, el acceso a funcionarios y recursos públicos se facilitaron. El municipio asistió a la organización para la adquisición de terrenos, permitiendo la construcción de 60 viviendas aproximadamente. El gobierno local también colaboró con el programa desde la promulgación de reglamentación o conexiones con terceros.

Es necesario destacar que, en el caso de Recreo, desde el inicio de las actividades Hábitat, la gestión fue siempre la misma. Este no es un dato menor al analizar la continuidad y el carácter cada vez más sólido de la articulación. Se dio un cambio de gestión cuando las actividades ya eran solo de control de fondos rotativos, devolución de créditos y algunas acciones comunitarias. La construcción de viviendas había quedado atrás, dando lugar a un proceso de escrituración, por lo que el buen dialogo sigue siendo necesario. La nueva administración, dice Ariel, “valora mucho lo que ya se hizo con la organización; al ser un municipio chico donde se hicieron muchas viviendas.”

Además de tener prospectos más prometedores, la actividad de las organizaciones en este nivel tiene un impacto directo en las realidades de la familia. En gran parte, está vinculada a los procesos de escrituración y consolidación del dominio, por lo que es usual verlas pujando para poder asegurar el dominio de las comunidades asentadas en los barrios conformados en tierras fiscales y privadas. En este sentido, donde la relación es fructífera, Cintia explica que la Fundación Vivienda y Comunidad:

Dio sustancial asesoramiento técnico y capacitación en procesos de regularización dominial. En municipios que se ha podido, sobre todo en Merlo, pero también en José C. Paz y Moreno, se articulaba con la dirección de tierras por los expedientes de lo que era la Ley N°10830 y la Ley Pierri, para llevar adelante la regularización.

La voluntad por compartir los saberes a modo de complementación de las políticas públicas, en lugar de intentar sustituir del Estado, puede ser representado mediante el caso de TECHO en Salta. Es también un ejemplo de la voluntad por parte de las ONGs ya que fomenta modelos participativos en el diseño de las políticas públicas.

Cuando TECHO es contactado para la construcción de viviendas de emergencia, propone, en cambio, hacer un diagnóstico integral de la situación de los barrios. Se firmaron una serie de convenios, entre los cuales había uno para el diagnóstico y otro para el acompañamiento a los barrios en las gestiones para el hábitat adecuado, basadas en la información obtenida a través del diagnóstico. Así, la organización dio asistencia técnica

y tuvo un rol articulador entre el municipio o los entes prestatarios de servicios y la comunidad.

Algunos municipios están mucho más capacitados que otros, por lo que las posibilidades de planificación urbana son muy diferentes. El interés por aportar metodología y saberes propios a la complementación de políticas públicas, en lugar de la ejecución directa se debe, en gran medida, a la falta de cuerpos técnicos capacitados dentro de los municipios. Es un fenómeno que eventualmente imposibilita el desarrollo exitoso de un programa. Ana evidencia la situación con el programa Pro-Tierra, que fue:

Una suerte de 'lotes con servicios' hecho desde el Estado. Se hicieron algunos, pero no fue muy exitoso porque implicaba un recurso humano capacitado. En la provincia no pudieron capacitar a los municipios como para poder llevarlo adelante. En algunos, como Morón y Merlo, al estar Madre Tierra, se pudo hacer.

El éxito de un programa puede depender de la forma en la que se diseñó, por ejemplo, la participación de la comunidad en su construcción puede terminar siendo un factor esencial. Ana también lo demuestra con el relato del caso de urbanización de la Villa Carlos Gardel:

El Municipio, a partir de subprograma nacional, empieza a dialogar con la población para iniciar el programa, pero desde una concepción del Estado como un actor cuya presencia debía ser total; esto evitaba que la población tuviese que tomar decisiones que pudiera dificultar la convivencia en la comunidad. Sin embargo, el resultado del programa no era adecuado a las necesidades de la población dada la falta de planificación conjunta. Frente a los problemas que surgen, el municipio buscó a Madre Tierra, se comenzó un proceso participativo del diseño de las viviendas con la comunidad. El éxito del proceso fue justamente gracias a la participación de la comunidad en el diseño.

Cabe preguntarse qué sucede con los valores de las ONGs al interactuar con los tres escalafones del Estado, ¿acaso se ven comprometidos?, ¿deben flexibilizar sus ejes normativos en pos de dar lugar y continuidad a las colaboraciones con el Estado? En ocasiones, las organizaciones deben poner sus visiones en la balanza en contraposición con la articulación y determinar cuál prevalece. Sucede en especial cuando las dificultades se atraviesan desde el primer momento, en los puntos más básicos, como puede ser la definición común de conceptos.

Daniel demuestra la complejidad de este tema al aportar otras cuestiones al análisis. No son solo conceptos, puede tratarse también de voluntades políticas, intereses

y egos. Con una misma administración se pueden establecer vínculos diferentes. Compete a la organización saber en qué cede y en qué no, según sus mínimos. Algunas pueden no estar dispuestas a comprometer sus valores, esgrimiendo como argumento la responsabilidad que les da el cumplir un rol de referente en el territorio. Cintia explica que un cambio en la implementación de una política pública conlleva un “cambio total a como vienen desarrollando programas y, cuando hay prácticas desarrolladas y sostenidas en las comunidades, implica pensar el impacto que podría tener en la comunidad y otras familias. Es difícil decidir qué hacer”.

Puede que opten por implementar el programa igualmente, como no. El tipo de abordaje que tiene cada ONG sobre las comunidades es estricto y requiere ciertos requisitos y perfiles; retirarse de un programa por modificaciones en el tipo de intervención que conllevan puede suceder. Tal como dice Ariel, “sabemos cuáles son los riesgos que no vamos a asumir.”

Durante el desarrollo de las entrevistas se volvió evidente que, si bien algunas articulan más que otras, no es seguro que haya ciertas características propias a las ONGs que efectivamente mejoren el vínculo con el Estado. Hay dificultades que atraviesan los tres niveles gubernamentales y, por ende, las cinco organizaciones no gubernamentales por igual. Más allá de que se fomenten buenas prácticas o se posean los requisitos propicios para mantener una relación fluida con el Estado, hay factores exógenos, estructurales, que imposibilitan o, al menos, dificultan la interacción. Estos son:

- La rotación interna de funcionarios de nivel medio
- Los tiempos políticos
- Los cambios de administración
- La falta de equipos técnicos capacitados en el gobierno
- La desconfianza

El próximo capítulo estará dedicado al análisis de estos factores. Se hace notar, por ahora, que hay circunstancias que exceden a la política de hábitat, pertenecientes a la política en sí misma, que condicionan la viabilidad de proyectos concretos o del trabajo diario de las organizaciones y sus vínculos con el gobierno. No solo las ONGs se ven afectadas, como explica Montserrat, también “la organización que se arma en el barrio en base al programa, ese sistema sustentable, se frena y se desintegra”. Las comunidades en situaciones de vulnerabilidad quedan condicionadas a estos replanteamientos políticos.

Si cambia la decisión política sobre la continuidad de un programa, su formato o presupuesto, ellas son las más perjudicadas.

Asimismo, la decisión política de un gobierno está atada a múltiples variables, Daniel lo confirma: “dentro hay distintas miradas sobre la misma cuestión, no es posible englobar. Esto te permite desarrollar una suerte de olfato sobre donde encaminar diferentes accionares”.

El estado va evolucionando, modificando sus estructuras y visiones sobre la problemática, creando nuevas áreas en los ministerios que pueden potenciar determinados programas, abriendo nuevas posibilidades y relaciones. Sin embargo, en palabras de Celeste, cuando “empezas a entender las lógicas de cada municipio, cómo trabajan y que cosas te conviene trabajarlas con algunos u otros, cambia la administración. Y es así cada cuatro u ocho años: tenes que empezar todo de vuelta”.

Dado este contexto, es natural el florecimiento de actitudes de alianza como FOTIVBA o Habitar Argentina: espacios multisectoriales que fomentan la solidaridad entre organizaciones. En lugar de concentrarse en el logro de sus misiones particulares, la gran mayoría de las organizaciones toma una estrategia de contrabalanceo con el poder del Estado. Abogan por la unión para hacer frente a los obstáculos que impone la política; algunas de las ONGs entrevistadas incluso estiman estos espacios colectivos como esenciales para el avance de iniciativas.

Otras, no obstante, parecerían seguir la interpretación ofrecida por la ecología poblacional. El ambiente en el que se encuentran no les permite un aislacionismo total, por lo que participan de las redes o tienen colaboraciones ocasionales, a pesar de no ser una prioridad.

El acuerdo sobre cómo plantear las negociaciones con el Estado no quita las particularidades en la implementación del programa de acuerdo con cada organización. A medida que las organizaciones salen del territorio, su zona de confort, y escalan en la estructura pública, las alianzas aparecen como una garantía. Algunas organizaciones, en especial cuando la incidencia es un objetivo reciente, persiguen estos espacios para recopilar experiencias ajenas exitosas y diseñar un modelo de articulación sostenible en el tiempo, con el respaldo del foro.

En conclusión, la articulación demanda una ONG que sea lo más flexible posible, que modifique indefinidamente su accionar en pos de adaptarla a un Estado que, en ciertas situaciones -es el caso de una nueva administración o no disponer de cuerpos técnicos capacitados en el área- no manifiesta claridad en su rumbo.

Las organizaciones enfrentan, así, una gran incertidumbre a la hora de articular. Celeste lo deja muy claro al sostener que no hay un método para lograrlo, “son distintos momentos y distintos tipos de relación. Nosotros solo sabemos que tenemos que relacionarnos. Cambia el tiempo, cambia el contexto, cambia la persona y, con ello, la relación”.

Las organizaciones, sabiendo que deben relacionarse igualmente, siguen intentándolo, pero con cierto hartazgo a causa de la ineficiencia y costo de los procesos. El descontento y la frustración frente a la imposibilidad de continuar con trabajos debido a factores exógenos al mundo de la política habitacional son claros. Tal vez las recomendaciones hechas durante este capítulo en referencia a cada estrato estatal ayuden a aminorar el obstáculo que estas dificultades suponen a la colaboración.

El próximo capítulo se dedicará al análisis del problema. Se observará la vida cíclica de la articulación haciendo hincapié en los impactos que estos factores exógenos ocasionan en el trabajo de las organizaciones. ¿Qué recursos les permiten a las ONGs sobrevivir mejor a estas dificultades?, ¿es posible encontrar una solución?, ¿se puede aminorar el impacto?

Capítulo IV

Obstáculos a la articulación. Análisis de factores exógenos a las "buenas prácticas de las ONGs"

Cómo se mencionó en la introducción, muchas veces la articulación, aun habiéndose encaminado positivamente, puede resultar infructuosa. Era coherente, entonces, preguntarse por la presencia de otros factores determinantes. El capítulo anterior trajo a colación ciertos aspectos propios de la dinámica del Estado que efectivamente pueden tener parte de la responsabilidad. Estos son: la rotación interna de funcionarios de nivel medio, los tiempos políticos, los cambios de administración, la falta de equipos técnicos capacitados en el gobierno y la desconfianza. ¿Cuál es el verdadero alcance de estas cuestiones?, ¿hay algo que las ONGs puedan hacer al respecto? Esta parte se dedicará a profundizar estos aspectos.

El impacto de la rotación interna de funcionarios de nivel medio sobre la vida de las organizaciones puede explicarse con la misma metáfora que se utilizó para hablar de la articulación: las escaleras de Hogwarts. En palabras de Celeste, “además de escaleras que se mueven constantemente, las puertas tienen una persona diferente cada vez que se las abre”.

Así, como cuenta Ariel, “la dificultad no está solo en el cambio de gestiones grandes, sino también en la rotación de funcionarios de cargos medios y bajos, más cercanos a la realidad de la ONG y de la sociedad civil”. Ana, por su parte, argumenta que, con los años, se pueden constituir lazos muy formales con determinados funcionarios que demuestran una verdadera vocación y se consideran comprometidos con la resolución de la problemática. Con el tiempo se convierten en sus aliados estratégicos, por lo menos hasta que sean relocalizados dentro de la maquinaria estatal y la alianza resulte inocua.

El inconveniente aparece cuando se toma en cuenta la proyección temporal de cualquier proyecto de hábitat. Si, desde un mismo rol, son varios los funcionarios que intervienen en el proyecto, intentando dar su impronta personal cada vez que pasan a estar involucrados, algo ya de por sí complejo como una política habitacional podría tornarse imposible de sostener.

Lo cierto es que durante el desarrollo de la política pública la problemática se dificulta, muchas veces, según lo predicho por las organizaciones. Al darse un cambio de gestión, todos los funcionarios que fueron advertidos ya no forman parte del equipo, por

lo que el obstáculo aparece y el proyecto puede apagarse, dependiendo, en gran parte, de la experiencia que queda desde las ONGs sobre lo que se desarrolló hasta el momento. Como dice Ariel, “se borra todo el capital de experiencia previo y es como empezar desde cero”. Así, las ONGs deben esperar a una nueva discusión del tema en las administraciones: espera que puede llevar en ocasiones hasta dos años, o no suceder nunca.

Por ende, terminan siendo las organizaciones las que poseen todo el historial de trabajo del Estado en programas como, por ejemplo, el “Mejor Vivir”. Según Ariel, a veces, la política pública termina “muriendo” justamente porque desde el gobierno no saben cómo captar esa experiencia, a pesar de que la ONG la comparte en forma activa, intentando dar continuidad y buscando una nueva figura líder dentro de las administraciones.

Más allá de la rotación de funcionarios, los tiempos políticos presentan otras dificultades. Algunas ONGs, como Vivienda Digna, tachan de ‘locura’ la mera idea del trabajo en conjunto debido a este asunto. La implicancia que tienen las agendas políticas sobre los modelos de intervención dificulta con creces la posibilidad de participación de la comunidad en la implementación de una política pública. “Es muy difícil acordar objetivos”, tal como sostiene Celeste.

Madre Tierra lo menciona también como un problema recurrente, aunque todas las organizaciones entienden que no es algo intencional de los funcionarios, sino la dinámica natural en el mundo de la política. Aunque la burocracia promulgue garantizar la transparencia y no discrecionalidad, a menudo resulta un obstáculo engorroso e ineficiente.

Mucho de esto lleva a un cuestionamiento sobre los mínimos de una ONG al articular: deben saber que resultados pretenden de la colaboración que están llevando a cabo. Ana sentencia: “la convocatoria a los espacios se diferencia a la concreción real de programas”. Cada administración tiene sus propias dinámicas, lenguajes y hasta sus propios códigos. Es parte del trabajo de las organizaciones desarrollar una especie de manual de instrucciones para cada un nuevo gobierno. En él, será ejercicio de cada una comparar sus expectativas con lo que la realidad tiene para ofrecerles y, en base a eso, juzgar los términos de la relación que mantienen con un gobierno determinado.

Para Hábitat para la Humanidad, no importa la gestión o el partido, la presión del gobernante será siempre la misma. Se requiere un resultado inmediato, contrario a toda una serie de problemas estructurales, complejos y de largo plazo, que quizás las

organizaciones de la sociedad civil, por la permanencia en lugares y falta de presiones de ese tipo, ve de forma más clara. En otra época, dice Ariel:

La ONG iba a la emergencia. En un primer momento, los programas estaban direccionados a la asistencia y el rescatismo. Ahora es el Estado quien tiene una respuesta inmediata, que puede llevar a malas intervenciones. Las organizaciones ven a largo plazo, con proyectos de desarrollo que se piensan a 5 años.

La cooperación, cuando se comparan las perspectivas, sin duda puede parecer fútil. Hoy la población encuentra una sociedad civil organizada que busca sustentabilidad, mientras que los gobiernos persiguen la inmediatez. Las diferencias de tiempo pueden dificultar la cantidad y calidad de información disponible cuando se realiza un programa. En este sentido, TECHO ha visto más de una intervención cuyo fracaso está en la falta de datos sobre el territorio donde se iba a trabajar. A pesar de militar por la importancia de fuentes que refleje realmente las necesidades de los barrios, las organizaciones muchas veces se encuentran con administraciones que buscan resultados a corto plazo y no están dispuestas a destinar tiempo a este tipo de tareas. Siguiendo la lógica, los tiempos políticos resultan un obstáculo aún mayor cuando se trata de campañas electorales y, aún más, si estas decantan en cambios de administraciones.

En el último escenario, es particularmente notoria la intromisión de la política en la vida de las ONGs, aun cuando no persiguen activamente la incidencia en políticas públicas. Para Montserrat es común que “todo el producto de dos años de estudios y armado de proyectos de urbanización de barrios con los vecinos se pierdan”.

La experiencia ayuda a entender cómo encarar ciertas problemáticas, qué tipo de trabajo se requiere para un proyecto de urbanización exitoso o para que se logren los objetivos planteados. Pero cuando, según Ariel, son las ONGs quienes quedan con todo el historial de un proyecto en sus manos, se da una situación peculiar. Frecuentemente, es preciso esperar a que el nuevo gobierno, con ganas de innovar, pero no tanto de escuchar las vivencias de la administración pasada, determine que precisa de esa experiencia para poder continuar con sus propias ideas.

De esta manera, el tiempo de articulación se acorta a unos pocos años, es decir, hasta que llegue una nueva gestión. El cambio constante de las reglas de juego, para Daniel, “es como estar en una rueda”. Las organizaciones se ven continuamente forzadas a redireccionar todo un proyecto y esfuerzo técnico y social invertido, a fin de cumplir con los requisitos del momento.

Sin embargo, es importante aclarar que no todo está predeterminado. Reelección puede implicar continuidad tanto como no y, aunque haya cambio de signo o partido, no necesariamente implica ruptura un cambio de gestión. La continuidad de un proyecto se puede sostener, pero con mucho trabajo por parte de las organizaciones, que incluso puede no ser suficiente, porque se imponen voluntades políticas o situaciones coyunturales. Por otro lado, puede suceder, como le pasó a Vivienda Digna: la llegada de una administración nueva, con la que ya se habían relacionado desde antes, implicó diferencias, pero no fue un corte tan grande dado que nos conocían desde antes.

Entonces, ¿cómo impactan los cambios de gestión sobre la vida de las ONGs? En primer lugar, por lo general, están acompañados por una modificación en los formatos de presentación y en las formas de rendir. Cintia determina: “esto conlleva un costo, un aprendizaje y un riesgo”. Suponen costos en términos de tiempo y de gastos administrativos operativos, que no todas están en situación de afrontar.

Por eso representa un aprendizaje y un riesgo, al observarse una nueva arista del problema del financiamiento. Se mencionó con anterioridad la dependencia que algunas ONGs tienen de programas estatales para llevar adelante sus actividades y cómo esto vincula su capacidad de acción con las iniciativas de una administración. Consecuentemente, el aprendizaje y riesgo radica en que es mucho más complejo para ese tipo de organizaciones permanecer incólumes al atravesar los cambios de administración.

La continuidad de los proyectos, ante una renovación de gestión, se paralizan, frenan o anulan. Las ONGs lo viven, según Ana, como un “arrancar desde cero nuevamente”; y las normativas con falta de claridad oscurecen la posibilidad de cooperación. Las organizaciones vuelven al punto de partida previo, donde tal vez encuentren dificultades para entenderse en conceptos básicos solo porque, esta vez, tratan con un funcionario diferente.

Ese camino puede repetirse, además, por relacionarse con personal poco capacitado. Todos los entrevistados encuentran normal tener como homólogo a un funcionario con pocas herramientas para afrontar las problemáticas que los convocan. No obstante, siguen siendo los responsables de la distribución de recursos públicos y tienen la palabra final sobre la articulación. Pueden determinar la naturaleza de una política pública, tengan el conocimiento o no. Montserrat lo describe en la entrevista, “la capacidad de los municipios que nunca han tenido margen para gestionar este tipo de

proyectos, al empoderarlos y darles recursos para que hagan obra, les otorgan responsabilidades, como proyectos de ciertas características, que los exceden”.

Así, las ONGs se embarcan en un proceso comprable más a uno de capacitación que de colaboración. Ocurre particularmente cuando se relacionan con municipios, en frecuencia desconocedores de los lineamientos nacionales o provinciales.

La articulación depende, en última instancia, de las personas. Algunos funcionarios provienen del mundo de las organizaciones, o ya han sostenido vínculos con ellas, por lo que la articulación les es más natural. Por su parte, al ser perseguir un fin social, las organizaciones suelen suponer un Estado alineado con sus propios objetivos. Sin embargo, la práctica no es siempre tan lineal. La articulación depende de cada municipio y de cada gestión. Para una ONG, cambia la interlocución de acuerdo con el formato y la ideología marco de la administración contemporánea. La forma y el medio dependen del interés y la voluntad política, pero teniendo en claro que el factor decisivo es la intención. Ana explica que, para una organización, sin la mirada del Estado, es muy incierto actuar en el campo de lo político,

En especial sabiendo que no cuenta con las herramientas, conocimiento e información de todo lo que sucede. Las organizaciones, desde el conocimiento de la temática y de las luchas en territorio, puede hacer propuestas, pero el Estado tiene un universo mucho mayor, con muchos más factores que inciden en su decisión. Esto puede llevar inevitablemente a rispideces y desconfianzas desde ambos lados.

Celeste lo detalla aún más. A sus ojos, no se debe necesariamente a metas contrarias sino simplemente, en el mejor de los casos, “el funcionario no tiene la lógica que tenes vos como organización”.

En definitiva, ¿por qué querría el Estado, en sus diferentes niveles, recurrir a las ONGs para dar soluciones a los problemas que afligen a la sociedad?, ¿por qué deberían ellas entablar vínculos con un Estado responsable, desde su perspectiva, de esas mismas aflicciones?

Es necesario tener una mayor perspectiva para poder responder esas preguntas. Gobiernos y ONGs interactuando en el sistema político pueden entenderse, según la literatura del institucionalismo económico, como jugadores actuando bajo ciertas reglas de juego (como se cita en Peters, 2012). Determinadas modificaciones en las reglas o en el marco institucional llevan a una alteración en sus comportamientos. Una de ellas se da

justamente con la apreciación de las ONGs por parte de la sociedad civil y su creciente capacidad política.

Pese a los beneficios, la unión dista de ser la imagen de un equipo perfecto. Cada jugador tiene sus virtudes y debilidades. El primer paso es diagnosticarlas para poder complementarlas y lograr mejores resultados. En referencia a las debilidades de las ONGs, Díaz Aguilera y Bel Adell mencionan en “*Las ONGs y sus relaciones con la administración. Reflexiones para un debate*” (2003):

- La posición reactiva y no proactiva de las organizaciones sociales
- La incapacidad institucional para darle seguimiento a las políticas sociales
- La dependencia económica que deriva en instrumentalización política.

Las ONGs corren el peligro de volverse meras ejecutoras de los planes de las administraciones. Necesitan tomar recaudos, a fin de prevenir que se generen vínculos “fundamentalmente dependientes, débiles y muy poco eficaces como tales, quedando reducidas las más de las veces a algo así como, Empresas de Servicios e instrumentos” (Díaz Aguilera & Bel Adell, 2003, p. 83). A pesar de todo, aunque la prestación de servicios siempre ha venido de la mano de sólidos cuestionamientos, como transición a la articulación, no deja de ser una vía sólida para comenzar a construir confianza (Cerrón Estares et ál., 1999).

Por el otro lado, se encuentran las dificultades estatales. El carácter centrípeto de las políticas sociales y la desconfianza de las administraciones en los organismos de la sociedad civil son unos de los mayores desafíos al momento de tomar decisiones (Díaz Aguilera & Bel Adell, 2003). Un tercer obstáculo se encuentra en la rotación de funcionarios que “por momentos acelera o interrumpe estos procesos, según respeten o no los compromisos institucionales asumidos para con los demás actores sociales” (Cerrón Estares et ál., 1999, p. 9).

Como se ha demostrado a lo largo de estas páginas, todas las organizaciones buscan articular, intentando sortear las dificultades que inevitablemente afrontan. Se debe a su necesidad de financiamiento y a la posibilidad de desarrollar programas habitacionales más extendidos e integrales. Se convierten en programas más abarcativos gracias al acceso a los recursos públicos y el poder políticos de las administraciones. Además, pueden llegar a nivel nacional que puede implicar el trabajo en conjunto con ciertos estratos gubernamentales.

También se han verificado en este estudio que el Estado tiene sus motivaciones para articular. A partir de los cambios que ha traído la globalización, la complejización de las problemáticas sociales y el rol de prestigio que han adquirido las ONGs entre los ciudadanos, es claro que “el Estado necesita responder y adaptarse a la sociedad contemporánea en la que se ve sumergido” (Peters & Pierre, 2000, p. 93). Estos autores clasifican esa adaptación como necesaria si los gobiernos desean sostenerse como un canal de canalización de las demandas de la ciudadanía. Innovar en sus relación con la sociedad civil, interactuando con las organizaciones que la representan en la construcción de soluciones, institucionalizando el vínculo, dándole coherencia, continuidad y claridad, es una estrategia direccionada en ese sentido y, por ende, merecedora de atención.

Peters y Pierre traen a colación un conflicto en particular que puede acarrear un cambio en este sentido, relacionado a la rendición de cuentas. No es un problema despreciable, dado que funcionarios estarían depositando parte del proceso de toma de decisiones en actores que no cuentan con las mismas presiones. Sin embargo, sería un error pensar en esto como un impedimento. Los principios del Gobierno Abierto, parte de las iniciativas promovidas por la OEA (Organización de los Estados Americanos) dentro de la Gestión Pública, lo dejan en claro, un gobierno transparente, colaborativo y participativo:

Dispone de información sobre sus responsabilidades, actos, decisiones (...) y todo lo demás relacionado con la sociedad. (...) compromete, involucra y convoca los ciudadanos y demás agentes sociales para solucionar los problemas públicos, de manera colectiva, aprovechando el potencial y la energía de varios sectores (...) promueve la interacción entre el Estado y la sociedad para que ambas partes puedan beneficiarse de sus conocimientos, ideas y experiencias con la finalidad de mejorar la calidad y eficacia de la acción pública.

“El Estado continúa siendo la estructura más poderosa en la sociedad y sería un error pensar que no es capaz de auto-transformarse” (Peters & Pierre, 2000, p. 197). En coincidencia con estos autores, se afirma que sería un error suponer que el estado argentino, en todos sus niveles, es incapaz de modificar sus estructuras y así sacar provecho del saber acumulado por las organizaciones no gubernamentales en pos de construir soluciones permanentes a la problemática habitacional.

Conclusiones

Este trabajo analizó la articulación desde el rol de las organizaciones no gubernamentales en la política pública habitacional, en su vínculo con el Estado. Observando la relación con actores políticos, los procesos de toma de decisiones y programas estatales, además de los espacios multisectoriales, se llegó a la conclusión de que las organizaciones cumplen un rol “puente” en la articulación. Conectan a las poblaciones vulneradas con los actores estatales involucrados y, de ser necesario, con entes prestatarios de servicios o la academia. La construcción de mesas de diálogo donde todos los actores puedan sentarse a reflexionar sobre determinado problema habitacional es una de las virtudes más valiosas de las organizaciones no gubernamentales.

Realizan también un profundo análisis de situaciones específicas, usualmente no tenidas en cuenta en las investigaciones más generales. Generan una evaluación completa de las premisas y dificultades que rodean a las deficiencias de hábitat. Las ONGs pueden visualizarse como un laboratorio en el que se indaga, procesa y reflexiona acerca de la experiencia particular de cada comunidad y familia. A través de ese ejercicio se recolecta información sobre patrones reiterados, nuevas dimensiones del fenómeno, efectos secundarios o reacciones que son elusivas a una mirada más teórica o macro de la intervención.

A indagar en las experiencias, resultados y el desarrollo de programas, las ONGs aprenden lecciones que usualmente no figuran en foros de discusión o en las agendas políticas o públicas. Se vuelven expertas y pioneras en temáticas que conciernen al Estado, quien probablemente requiera de esos saberes para un eficiente diseño de las políticas públicas relacionadas y una mejor coincidencia entre sus metas y resultados. Estas afirmaciones se pusieron en evidencia a lo largo de la primera parte de este trabajo.

Establecido el valor de las ONGs como aliados, este estudio se abocó a la articulación como concepto en sí mismo y al desarrollo del método de estudio más pertinente. Se definió la articulación como una metodología de la involucración de actores sociales, en donde había una “aceptación de los gobiernos locales de contenidos aportados por las ONGs y del modelo de gestión local asociada” (Cerrón Estares et ál., 1999, pág. 14). Se clasificó en tres tipos: alta, media o baja, expresadas en las vivencias de las ONGs en 3 dimensiones: la inclusión de experiencias legitimadas de las ONGs en las políticas públicas; el posicionamiento de temas en la agenda pública; y, en los trabajos conjuntos,

la posibilidad de contribuir al planeamiento. Una organización podía tener una articulación alta sobre la inclusión de experiencias, pero media respecto de la contribución al planeamiento y baja en el posicionamiento de temas en la agenda pública.

La tercera parte buscó plasmar este método de estudio analizando la información recolectada en cinco entrevistas. Se usó para ello una clasificación del nivel de articulación de las cinco organizaciones no gubernamentales de asistencia técnica comprendidas en el mundo de la política habitacional. Se puso énfasis en los elementos comunes a las articulaciones exitosas, haciendo una primera mención de recomendaciones que favorecerían, en principio, la generación de espacios de colaboración. No obstante, a lo largo de la investigación se volvió evidente la presencia de factores ajenos a las ONGs que obstruían o dificultaban la relación.

Por último, el trabajo dedicó sus esfuerzos a explicar esos factores exógenos, a saber: la rotación interna de funcionarios de nivel medio, los tiempos políticos, los cambios de administración, la falta de equipos técnicos capacitados en el gobierno y la desconfianza. La explicación tomó en cuenta realidades de la vida política y del funcionario público.

La pérdida de aprendizajes por la rotación interna de funcionarios, además de la escasa sistematización de experiencias, se suman como una imposición de los tiempos políticos sobre la gestión, complejizando en exceso el trabajo de las organizaciones. Por otro lado, los cambios de administración conllevan, entre otras, una ausencia de equipos técnicos capacitados, dejando así todo el capital de conocimiento sobre las experiencias de articulación o un programa implementado en manos de las ONGs. Al no perdurar dentro de las estructuras estatales, las ONGs deben pasar una especie de proceso capacitador al interactuar con los nuevos involucrados en la articulación en nombre del gobierno.

Si bien queda mucho por trabajar en la interacción con los diferentes gobiernos, es aún más lo que las organizaciones tienen para ofrecer y la recompensa que trae aparejado un vínculo fluido con el Estado. El gran aporte radica en las experiencias programáticas que tienen en su haber; en palabras de Cintia, son “experiencias mucho más pequeñas, con una escala menor, que pueden servir como prueba piloto para después pensar la política habitacional con participación de la comunidad”. Por eso, las organizaciones no dejarán de perseguir la articulación, porque es la única posibilidad de escala. Todas las personas entrevistadas concuerdan:

Más allá de lo que sigas haciendo personalmente, lo que puedas incidir en que el Estado esté más cerca de esos objetivos, es un paso enorme (Fisch, 2018).

La organización solo puede llegar a una intervención puntual que brinde la metodología correcta, es el gobierno el que dispone de los recursos para hacerlo en escala y accesible a todos (Field, 2018).

De quedarse solo en la experiencia de un barrio, pasa a un montón de organizaciones a nivel nacional, que pueden acceder al programa (Rizzo, 2018).

El problema de la tierra no lo puede trabajar solo una organización de apoyo técnico con los pobladores, siempre tiene que estar el Estado porque todo lo que tiene que ver con la tierra implica la intervención de Estado (Pastor, 2018).

Incidir en la problemática desde el origen es un desafío muy grande para una organización que es chica y depende de los fondos que busca por sus propios medios. Sin inversión del estado ese tipo de iniciativas no se pueden hacer (Sosa, 2018).

Aunque quede mucho por trabajar en la interacción con los diferentes gobiernos, gracias a las experiencias que ya tienen en su haber, es considerable el conocimiento acumulado por las organizaciones sobre la articulación, cuyo procesamiento ayudaría a pensar nuevas estrategias con respecto al vínculo a perseguir con un gobierno determinado.

El Estado no es homogéneo, su perfil depende de la gestión, voluntades políticas y muchos otros condicionamientos. No hay un convenio inicial y, por ende, las ONGs deben balancear sus esfuerzos entre la promoción de programas conjuntos y el relevamiento de la situación que presenta la administración con la cual se busca colaborar.

Debido a lo anterior, una de las principales recomendaciones es la planificación. Un diseño inteligente de las estrategias para relacionarse con los entes estatales puede ser la clave de una articulación exitosa. Saber a quién recurrir en carácter informal, a quien convocar oficialmente, cuándo hacerlo y para qué circunstancias es esencial, sobre todo dado el efecto marginal negativo de cada nuevo intento de contacto; nunca se tendrá el mismo impacto, como cuando se intenta contactar por primera vez con relación a un tema en particular.

El desarrollo de una buena segmentación según el perfil puede marcar la diferencia cuando se debe comprender las lógicas de cada administración. Lo importante aquí es que las organizaciones ya cuentan con la información que puede ayudarlas a

sistematizar las experiencias en pos de desarrollar esos perfiles. Todo el historial que poseen sobre los programas y las diferentes vivencias son la base para la construcción de eventuales indicadores y procesos que, idealmente, pueden suplementar estas recomendaciones y fomentar una planificación inteligente.

Pero ¿cuáles son los objetivos concretos?, ¿qué metas debería incluir una planificación “inteligente”? En primer lugar, se debería perseguir un traspaso de integrantes de las organizaciones al sector público. Contar con funcionarios que hayan estado dentro de una organización permite naturalizar dentro de las administraciones el vínculo, salvando las diferencias y reduciendo las desconfianzas mutuas. Disponer de ese aliado estratégico posibilitó, por ejemplo, que el proyecto de Ley de Acceso Justo al Hábitat recibiese el apoyo necesario y lograra hoy ser una ley provincial. Es particularmente esencial, a medida que se acerca más la articulación al trabajo en territorio, contar con personas dentro de la estructura estatal que estén familiarizadas con las actividades de la organización. El reconocimiento de las trayectorias, factible al tratar con figuras políticas involucradas en la ejecución práctica de los programas con las comunidades, puede resultar útil para reforzar la confianza de los cuerpos gubernamentales a la hora de articular.

A medida que se escala en la estructura estatal hay una pérdida de territorialidad, los desafíos aumentan y los enfoques y recursos destinados a la tarea deben modificarse. A nivel nacional, como se mencionó con anterioridad, incidir en proyectos cuyos resultados sean útiles a la calidad de futuras políticas públicas debería ser una prioridad. Enfocarse en aportar conocimientos en el contenido y en la forma de construcción de las políticas, en lugar de tomar un rol ejecutor, podría colaborar con la calidad del diseño de futuras políticas públicas, tal vez ajenas a las ONGs. Incidir en este aspecto podría contrarrestar la poca capacitación de los equipos técnicos. En el mismo sentido, el éxito de un programa puede depender de la forma en la que se diseñó, en el nivel de participación de la comunidad en su construcción. Las organizaciones deben ser garantes de esta participación, defendiendo los intereses de los sectores vulnerados y promoviendo procesos participativos e inclusivos.

A pesar de las complejidades que puede traer la cercanía, la articulación a nivel local resulta más sencilla. Removiendo la burocracia y la superposición de autoridades políticas, emergentes a medida que se escala en la maquinaria estatal, el resultado es una articulación más sólida. El trabajo en territorio es esencial para acceder a los vínculos y recursos nacionales, por eso las organizaciones podrían considerar la interacción con los

municipios como una especie de laboratorio, un buen lugar donde acumular experiencia y testear diferentes herramientas de vinculación, utilizables posteriormente con agencias gubernamentales más elevadas.

Es la experiencia previa de la organización la que frecuentemente permite y habilita la gestión de programas estatales en territorio. Esto da prestigio a nivel nacional, valorizando su aporte en el diseño de las políticas públicas. Les da la oportunidad de traer a la mesa de discusión realidades, muchas veces desconocidas, o mencionar potenciales impactos e implicancias que tendrían ciertos proyectos en su ejecución. Además, los intereses de las comunidades encontrarían un interlocutor válido entre los principales decisores políticos.

Por otro lado, otra recomendación es la construcción consciente y activa de una reputación que abra las puertas a la participación en políticas públicas. El cuidado y promulgación de esta imagen a través de la mayor cantidad de canales de difusión posibles, haciendo acopio de las innovaciones en comunicación y tecnología, debería ser incluido como un objetivo. La lógica detrás de esta acción es construir un nombre, ser concebidas dentro de la sociedad civil como un actor con palabra, volverse organizaciones conocidas por cualquier gestión estatal que asuma.

Además de la difusión de los programas y actividades realizadas, la elaboración de un equipo propio abocado al diseño y ejecución de las estrategias, con una persona encargada del seguimiento de procesos articuladores y del desarrollo de programas, podría ser una buena práctica a incorporar. Capacitar al personal en general en cuanto al modo de vincularse con los funcionarios es primordial.

La forma de interlocución es también parte de la estrategia. Encontrar la dinámica de diálogo más eficiente al momento para iniciar conversaciones con un gobierno es de suma importancia. Determinar si es conveniente presentarse en forma individual o en alianza con otras organizaciones, si es más persuasivo un carácter formal o informal, son saberes claves para generar un espacio de diálogo conducente y fructífero. Buscar asesoramiento en las vivencias de otras ONGs es una alternativa a la falta de conocimiento, tanto en este punto como en todos los anteriores.

Por último, promover desde las organizaciones la generación de protocolos e institucionalización constantemente en cada instancia e interacción, a pesar de lo difícil que puede resultar, es una alternativa para sortear gradualmente la complejización de la gestión propia de las ONGs debido a los factores exógenos. En síntesis, el trabajo dista de ser sencillo. Las recomendaciones no resolverán los problemas que atraviesa la

articulación entre las organizaciones no gubernamentales y las agencias gubernamentales, pero son herramientas que pueden ayudar a reducir sus impactos negativos.

La dificultad del vínculo es correlativa con el beneficio que trae una buena colaboración. Para demostrarlo basta escuchar las motivaciones de los entrevistados, quienes luchan contra estos obstáculos desde hace años, pero siguen pensando la articulación como la única alternativa capaz de dar soluciones integrales y definitivas a las personas que hoy no pueden disfrutar de su derecho a un hábitat digno.

Planificar las estrategias de articulación, incorporando una posterior observación de los resultados y experiencias para poder mejorarlas, es un primer paso. A medida que el vínculo pueda ir evolucionando y se analice su desarrollo con criterio, la estrategia podrá afinarse y ajustarse según los objetivos de las organizaciones. La inteligencia de la estrategia se condice con la probabilidad de sortear los obstáculos que impone la política y, eventualmente, superarlos.

Bibliografía

- Barreto Huamán, E., & Bobadilla Díaz, P. (2000). Las ONGs y el Estado en torno a las políticas sociales. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. VI, pp. 437-461.
- Díaz Aguilera, J., & Bel Adell, C. (2003). Las ONGs y sus relaciones con la administración. *Reflexiones para un debate. Papeles de Geografía*, 38, pp. 77-102.
- Evans, P. (2009). ¿El eclipse del Estado? Reflexiones sobre la estatalidad en la época de la globalización. En M. Carbonell, R. Vázquez, & comp., *Globalización y Derecho* (págs. 38-70). Quito: Centro Especial de Copiados.
- Cerrón Estares, C., Ferrero, A., Flores, A., Llona, M., Saule, N., Tapia, R. (1999). *Municipios y ONGs una alianza posible*. Córdoba: Letras de Córdoba.
- Field, D., Lanza Castelli, M. (2018). *Entrevistadora: María Sol Salival*. Tesis de grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- Fisch, C. (2018). *Entrevistadora: María Sol Salival*. Tesis de grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina
- Granero Realani, G., Lanfranchi, G., & Duarte, J. (Febrero de febrero de 2018). *Desarrollando la agenda del hábitat en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. Obtenido de CIPPEC: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/02/DT-164-CDS-Desarrollando-la-Agenda-del-H%C3%A1bitat-en-Argentina-20180201-VF-.pdf>
- Habitar Argentina. (s.f.). Obtenido de Habitar Argentina: <http://habitarargentina.blogspot.com.ar>
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (Marzo de 1977). The Population Ecology of Organizations. *The American Journal of Sociology*, 82(5), 929-964.
- Lanfranchi, G., Granero Realini, G., y Duarte, J. I. (febrero de 2018). *Desarrollando la agenda del hábitat en Argentina*. Documento de Trabajo N°164. Buenos Aires: CIPPEC.
- Levitt, B., & March, J. (1988). Organizational Learning. *Annual review of sociology*, 14, 319-340.
- Luiz Carlos Bresser Pereira, N. C., & al.], M. I. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del estado*. (L. C. Bresser Pereira, & N. Cunill Grau, Edits.) Buenos Aires: Paidós.

- Oszlak, O. (Septiembre de 2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Obtenido de Organization of American States: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Pastor, A. (2018). Entrevistadora: María Sol Salival. Tesis de grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- Peters, B. G. (1998). The logic of comparison. En B. G. Peters, *Comparative Politics: Theory and Methods* (págs. 28-57). New York: New York University Press.
- Peters, B. G. (2012). *Institutional Theory in Political Science, The New Institutionalism*. Nueva York: The Continuum International Publishing Group.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2000). *Goverance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Ramírez Gallegos, F. (2009). Sociedad civil, participación y democracia en el nuevo contexto político latinoamericano. En L. Vasconcelos Costa Lobato, & S. Fleury, *Participação, Democracia e Saúde* (págs. 48-82). Rio de Janeiro: Cebes.
- Rizzo, C. (2018). Entrevistadora: María Sol Salival. Tesis de grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- Sosa, A. (2018). Entrevistadora: María Sol Salival. Tesis de grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- Strange, S. (1995). The Defective State. *Daedalus*, 124(2), 55-74. Recuperado desde <http://www.jstor.org/stable/20027297>