

ÍNDICE DE GESTIÓN SOCIO-HABITACIONAL

Pautas operativas para monitorear la gestión
socio-habitacional en municipios

Daniela Mariana Gargantini

C E V E

CONICET
A V E



colección Thesys 22

ÍNDICE DE GESTIÓN SOCIO-HABITACIONAL

**Pautas operativas para monitorear
la gestión socio-habitacional en
municipios**

La presente publicación surge a partir de la reelaboración de la Tesis de Doctorado realizada por la autora, bajo la dirección del Dr. Emilio Graglia, para el Doctorado en Arquitectura de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). El tribunal que se constituyó a los fines de la evaluación de dicha tesis estuvo integrado por la Dra. Arq. Isabel Martínez de San Vicente, la Lic. Nélida Perona y la Lic. Cristina Díaz.

El desarrollo de la tesis se realizó bajo Beca especial de Formación de Posgrado de la Universidad Católica de Córdoba. Asimismo, el Proyecto 8817/MLAL/ARG “Habitando” del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) de Italia, ProgettoMondo Mlal, Verona (Italia), la Asociación de Vivienda Económica (AVE), el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) se constituyen en cofinanciadores de la presente edición.

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del titular del copyright.



**ÍNDICE DE GESTIÓN
SOCIO-HABITACIONAL
Pautas operativas para
monitorear la gestión
socio-habitacional en municipios**

Daniela Mariana Gargantini



Gargantini, Daniela Mariana
Índice de gestión socio-habitacional : pautas operativas para
monitorear la gestión socio-habitacional en municipios /
Daniela Mariana Gargantini. - 1a ed. - Córdoba : EDUCC -
Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2026.
Libro digital, PDF/A
Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-626-695-6
1. Políticas Públicas. 2. Política Social. 3. Arquitectura . I. Título.
CDD 320

Colección Thesys - Volumen 22

Copyright © 2013 *by* Daniela Mariana Gargantini

De la presente edición:

Copyright 2013 *by* EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

Está prohibido la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier método
fotográfico, fotocopia, mecánico, reprográfico, óptico, magnético o electrónicos,
sin la autorización expresa y por escrito de los propietarios del copyright.

ISBN: 978-987-626-695-6



Universidad Católica de Córdoba
Obispo Trejo 323, X5000IYG Córdoba. República Argentina
Tel./Fax: +(54-351) 428-6171
www.ucc.edu.ar - educc@uccor.edu.ar

A Diego, Joaquín, Manuel y Felipe.

*A los que me inculcaron
que el conocimiento adquirido
sólo cobra sentido cuando es puesto al servicio
de la transformación de la realidad.*

PRÓLOGO

La situación general de carencias habitacionales críticas de gran parte de la población argentina, con su prolongada duración, es tema central de preocupación y trabajo para los investigadores, técnicos y organizaciones sociales involucrados y comprometidos en la búsqueda y la experimentación de vías adecuadas de solución al problema. Esta preocupación se acentúa a la vista de la inadecuación de los modelos de gestión predominantes en la acción de los organismos públicos, que pese al considerable volumen de recursos financieros, técnicos y humanos que se han venido destinando desde hace más de medio siglo al tratamiento del problema, no han logrado avances significativos en la reducción de este estado de situación.

Esta inquietud viene siendo expresada de manera constante y fundamentada por estos actores sociales, y también lo hace este libro, en sus primeros párrafos, casi como cumpliendo con lo que ya es un ritual:

“...las políticas habitacionales desarrolladas en el país durante las últimas décadas han resultado insatisfactorias, y esto se debe —al menos en gran medida— a la persistencia de modelos de gestión tradicionales que se concentran en la vivienda como producto físico y no terminan de reconocer las implicancias que supone avanzar hacia políticas integrales e integradoras...” (página 57).

Esta toma de posición, como puede verse, va más allá de localizar las causas de esta situación en una cuestión de inepti-

tud, confusión o insuficiente transparencia en el accionar “tradicional” e histórico de los organismos públicos frente al problema, y apunta a lo que se evalúa como una concepción errada de lo que debe entenderse por situación habitacional satisfactoria (que sería la meta del trabajo de estos organismos) y, correspondientemente, de lo que corresponde hacer para alcanzarla.

Por otra parte, el párrafo también refleja la convicción de que la precariedad habitacional es sólo una expresión visible de la situación de degradación económica y social de una parte aún cuantiosa de la población argentina y, por consiguiente, de una grieta estructural de la sociedad en su conjunto.

En sintonía con este criterio, las propuestas de estrategias consideradas alternativas, a las que evidentemente adhiere la autora, aún cuando ponen su centro de atención en la cuestión habitacional, lo hacen en el marco de una visión integral de la problemática social y de su modo adecuado de abordaje, asumiendo “...*el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social*”¹. Sus propuestas apuntan, en consecuencia, a propiciar la redistribución del poder, en sus diversas dimensiones: económico, político, social, intelectual, con la certeza de que esta redistribución se alcanza en gran medida mediante la introducción activa y jerarquizada de los actores sociales, en particular aquellos que se encuentran en situación más desaventajada, en la gestación y en la gestión de los procesos de resolución de sus problemas, empezando por la identificación y caracterización de los problemas mismos, y de las necesidades. De un modo más genérico, se trata de poner en un plano de igualdad y en una mecánica de

¹ *Foro Social de las Américas*, 2004.

concertación a todos los actores involucrados en un determinado problema, para determinar y gestionar su solución. Este libro sienta su posición al respecto dando por reconocidas y aceptadas las virtudes de la aplicación de prácticas participativas en el abordaje de la situación habitacional de precariedad y exclusión. La solución habitacional, así, no sólo apunta de manera encapsulada a la producción de situaciones de “vivienda digna” sino, con mayor apertura, a sumarse al armado y fortalecimiento de una situación de “sociedad digna”. Las estrategias de abordaje al problema habitacional adquieren desde este enfoque otra dimensión.

Desde esta posición, la autora deja entender que la redistribución del poder en un país con la estructura territorial y con la historia política de Argentina, también debe implementarse en una forma de redistribución, en el territorio nacional, de las instancias de generación de decisiones y de manejo de la gestión de lo decidido. No se habla de ningún hallazgo al afirmar que la trama institucional de Argentina padece de un centralismo desmesurado, con la ciudad de Buenos Aires como centro político, comercial y cultural del país. Esta estructura atenta, desde esta visión de las cosas, contra la calidad y la pertinencia de las decisiones, de las acciones y de sus productos. De una manera cuidadosamente estructurada y fundamentada, en este libro se señala enfáticamente la conveniencia y la necesidad de ceder poder a las ciudades de mediano y pequeño porte cuya dispersión geográfica y estrecho contacto con la población asegurarían una mayor equidad y un alcance mejor calibrado de las acciones que las que provee la estructura central vigente.

La autora cuenta con una base sólida para respaldar sus definiciones y sus propuestas, en su constante y prolongado trabajo de estudio y caracterización de las ciudades de menor porte en su relación con el problema habitacional y con la gestión de su

solución. No ignora que la mera descentralización, sin un adecuado proceso de fortalecimiento y adecuación de los gobiernos locales, puede conducir a desajustes y hasta despropósitos similares, si no mayores, a los de un centralismo exagerado. La autora conoce lo que a los municipios les falta para estar en condiciones de hacerse cargo del problema con el necesario rigor, pero también basa en su conocimiento del tema la certeza de que es tan posible como indispensable reforzar y adecuar las estructuras institucionales, tanto los organigramas como los modos y sistemas de relación laboral, política y social.

El estudio analítico y teórico de la situación de los municipios y, desde otro ángulo, el de la situación de las políticas habitacionales vigentes, al que se suma, en otro nivel, el aporte de fundamentos ideológicos para una descentralización adecuada, es en este libro un sustento suficientemente sólido para llegar a lo que es, como lo indica su título, el trabajo de fondo: la elaboración y puesta a disposición de una minuciosa trama de consignas, pautas metodológicas y herramientas de trabajo, que bajan a la realidad concreta la posibilidad de poner al municipio en debidas condiciones de hacerse cargo de la responsabilidad y el privilegio de ejercer la cuota de poder que le corresponde.

No puede dejar de verse como un valioso paso esta tarea de elaboración de un andamiaje preciso y detallado de acción y de gestión, considerando que frente a la abundante y calificada literatura dedicada a la discusión y elaboración de bases teóricas para una postura como la que se sustenta en este libro, es mucho menor la proporción de material como éste, con su carácter de hoja de ruta y de caja de herramientas lista para su puesta a prueba en situaciones concretas.

Cabe esperar que este *Índice de gestión habitacional* (en realidad es mucho más que un índice, esto está claro), no tarde en

encontrar la oportunidad de aplicarse, con el mismo rigor con que ha sido elaborado, a un caso concreto. No estaría de más esperar también que esta puesta en práctica estuviera en manos de la misma autora, conociendo sus excepcionales dotes para la acción y para la gestión. Entre otras.

Víctor Saúl Pelli

Resistencia (Chaco), mayo de 2013

INTRODUCCIÓN

Toda política estatal constituye el conjunto de tomas de posición del estado que expresan una determinada modalidad de intervención con respecto a cuestiones socialmente problematizadas (Ozlack y O'Donnell, 1982). La vivienda o específicamente la situación deficitaria a nivel habitacional que se padece, resulta —para nuestro país— una de éstas.

Si consideramos la situación habitacional a nivel nacional, de los 12.171.675 hogares registrados en el último Censo (INDEC, 2010), el 28,4 % de los hogares argentinos padecen situaciones deficitarias por precariedad o hacinamiento. Recurriendo a fuentes comparativas y considerando los datos disponibles (Censos 2001-2010), en todo el país se observa un leve incremento del porcentaje de hogares en situación deficitaria (aproximadamente 2,3 % más que en 2001), lo cual pone de manifiesto la envergadura que la problemática socio-habitacional todavía mantiene en nuestros contextos.

Esta crisis socio-habitacional hace sentir su mayor peso no en las grandes ciudades, sino en las intermedias o no metropolitanas (Mac Donald, 2004 y Herzer-Pírez, 1999).

Ante este panorama, resulta certero afirmar que la cuestión habitacional resulta uno de los aspectos que mayor envergadura posee en la determinación de la pobreza.

Junto a esta situación deficitaria y a la incapacidad que las diferentes políticas habitacionales implementadas en el país han ma-

nifestado históricamente frente a la misma, varios son los cambios socio-económicos y políticos acontecidos en los últimos años que han planteado la renovación del papel específico de las ciudades, incrementando el protagonismo de los ámbitos locales y propiciando modificaciones en sus modos de gestión.

Desde las últimas décadas del siglo XX las ciudades han adquirido un nuevo protagonismo, con una tendencia cada vez mayor a que sean centro de decisiones de políticas innovadoras, artífices de relaciones comerciales punto a punto sin intermediación de jurisdicciones provinciales o nacionales. Este proceso descentralizador genera una tensión constante entre los procesos de globalización y de localización que actúan como fuerzas influyentes en la forma que adopta el desarrollo en cada sociedad, en torno a la búsqueda de identificar proyectos de futuro en los ámbitos más cercanos (García Delgado, 1997). A la luz de esta dinámica es que se entiende el principio de subsidiariedad acogido durante las últimas décadas, donde se propicia que las decisiones sean adoptadas en niveles más próximos al ciudadano, en la medida que estos niveles puedan asegurar transparencia, eficacia en las acciones y disponibilidad de competencias y recursos para afrontarlas.

Todos estos aspectos han incitado a que los gobiernos locales resignifiquen sus viejas funciones, se ocupen de nuevos temas y desarrollen nuevas tareas por sobre sus competencias habituales. De esta manera, los municipios se han visto obligados a renunciar a su carácter instrumental y despolitizante, asumiendo, a pesar de sus limitaciones presupuestarias y técnicas, actitudes activas orientadas al desarrollo local a nivel económico, social, cultural y político.

En materia social, esta resignificación parece suponer el mantenimiento de ciertos rasgos de bienestarismo racionalizado, junto al pasaje de una planificación tecnocrática a una estratégica, de

la asistencia social a la promoción social, y de la administración burocrática a una administración gerencial y por proyectos.

Paralelamente, en el campo de las políticas habitacionales existe un amplio consenso a nivel teórico en torno a la noción de hábitat por sobre la visión mercantil o académica tradicional que concebía a la vivienda como objeto o producto aislado (Alcalá, 1995). Esta concepción abarcativa del hábitat ha implicado el avance hacia estrategias más integrales y multidimensionales de atención a la pobreza, intentando superar las acciones sectoriales y los programas asistenciales de reducción de la misma, favoreciendo la integración social y urbana de los sectores de menores recursos bajo modelos de gestión integral y multiactoral de estas problemáticas.

Sin embargo, a pesar de los cambios de contexto explicitados y del gran avance teórico-conceptual que se ha desarrollado en torno al hábitat, tanto a nivel político como técnico la mayoría de los procesos de gestión destinados a la resolución de la problemática socio-habitacional a nivel local se concentran en la vivienda como producto físico, sin consideración de la estructura socio-económica, institucional y urbana en la que se insertan, replicando modelos de gestión tradicional (Gargantini, 2005).

Unido a ello, en los últimos años, se evidencia una tendencia de re-centralización de acciones habitacionales en manos del estado nacional, quien con gran disponibilidad de recursos, actúa a nivel municipal sin que las propuestas terminen de ajustarse a los requerimientos locales. Son escasas las iniciativas que avanzan operacionalmente propiciando estructuras de abordaje (modelos de gestión) que permitan incrementar y promover el nivel de integralidad de las acciones propuestas, la integración social y urbana, tanto como la participación y articulación de actores desde el ámbito local, asumiendo las condicionantes del contexto actual y particular de estos sectores.

Para ello, nuevos requerimientos metodológicos y operacionales innovadores a nivel de gestión local del hábitat son necesarios, a fin de incrementar el impacto y la capacidad para actuar eficazmente frente a la problemática socio-habitacional que se padece.

A la luz de los procesos descriptos, el Índice de gestión socio-habitacional que aquí se presenta, producto de la tesis doctoral de la autora ¹, propone la identificación, descripción y justificación de indicadores que faciliten el monitoreo y la evaluación de la gestión local del hábitat en ciudades no metropolitanas, desde una perspectiva integral, integradora y asociativa del hábitat social.

Este recorte temático se sustenta en la necesidad de contar con herramientas que permitan dar cuenta de las condiciones con que cuentan los municipios para hacerse cargo de las nuevas funciones y retos que plantea la problemática socio-habitacional existente, así como determinar el nivel de adecuación que sus modos de gestión poseen en relación a una concepción de vivienda que supere la mera condición física, favoreciendo estrategias integrales, integradoras y que incrementen la participación y la articulación actoral, tal como los desafíos actuales plantean.

Estos desafíos parecen indicar que el ámbito local se configura como el más favorable para propiciar estrategias superadoras, y que la vivienda constituye un punto de partida viable para insti-

¹ Tesis doctoral: *Índice de gestión socio-habitacional en gobiernos locales intermedios*. Director: Graglia, Emilio. Co-director: Ferrero, Aurelio. Defendida el 25 de marzo del 2010 frente a tribunal compuesto por Dra. Arq. Isabel Martínez de San Vicente, Lic. Nélda Perona y Lic. Cristina Díaz. Doctorado en Arquitectura de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina).

tucionalizar cambios en los modelos de gestión de las políticas sociales hoy vigentes (entre ellas la habitacional).

El Índice de gestión socio-habitacional para el nivel local que aquí se desarrolla, se apoya en una visión integral del desarrollo, y parte de considerar la complejidad y la multidimensionalidad de las problemáticas sociales, tal como resulta la habitacional. Parte de considerar la gestión urbana o de la ciudad como “el conjunto de procesos dirigidos a articular, usar, coordinar, organizar, asignar recursos que permiten producir, hacer funcionar y mantener la ciudad y brindar a las actividades económicas y a la población los satisfactores de sus necesidades, tanto bienes de consumo individual como colectivo” (Herzer-Pírez, 1999). De igual forma considera al espacio local como ámbito propicio y viable para la implementación de políticas más integrales y abarcativas que contemplen no sólo los componentes físicos del hábitat, sino también sociales, institucionales y de contexto.

Desde este punto de vista, “la gestión urbana vincula tres tipos de procesos que configuran la ciudad: los orientados por la búsqueda de ganancia, los comunitarios y los estatales, dándose dicha gestión en torno a la articulación entre mercado, Estado y procesos de reproducción de la población. En este proceso articulador el gobierno local, al relacionarse con los diversos actores presentes, modela un proyecto de ciudad que se traduce en los lineamientos de su gestión” (Herzer, 1999). Es en torno a estos modelos de gestión de los gobiernos locales en materia socio-habitacional que se estructura el Índice de gestión socio-habitacional que se presenta.

Teniendo en cuenta la situación socio- habitacional argentina y regional, las políticas estatales desarrolladas durante las últimas décadas y el rol que les compete a los gobiernos locales frente a dicha problemática, así como los modelos de gestión de políticas socio-habitacionales desarrollados a nivel local, el Índice de

gestión socio-habitacional intenta definir y descomponer analíticamente las principales dimensiones, variables e indicadores a considerar en la elaboración de una matriz teórico-instrumental, aplicable a la realidad de los municipios de ciudades no metropolitanas, necesarios para monitorear la gestión local del hábitat y ponderar el grado de implementación local de procesos integrales, integradores y asociativos de hábitat social destinados a sectores de menores recursos.

Cabe destacarse que la validación del Índice de gestión socio-habitacional como de los instrumentos de relevamiento y visualización de los resultados propuestos, se establecieron a partir de la puesta a prueba de los mismos en casos-proyectos de gestión socio-habitacional desarrollados en municipios de la Región Centro del país. Su validación ha permitido detallar pautas y premisas técnicas, sociales, institucionales y políticas, que se presentan como insumos básicos a tener en cuenta en el diseño de líneas operativas de gestión que permitan alertar sobre posibles problemas y corregir progresivamente desviaciones, orientando los planes y decisiones hacia modos superadores a los actuales.

Se busca con ello brindar elementos objetivos para encauzar líneas políticas y decisiones gubernamentales en curso, o bien diseñar futuras acciones, incrementando la capacidad institucional de los gobiernos locales ante la problemática socio-habitacional a la que deben hacer frente.

LA VIVIENDA COMO CONCEPTO Y EL CONCEPTO COMO CONDICIONANTE DE LA ACCIÓN

En todo campo del conocimiento y de la acción, la adopción de una determinada noción o concepto implica necesariamente una toma de posición ideológica, la cual condiciona no sólo los enfoques teóricos adoptados sino las acciones y resultados que inspirados en dichos enfoques puedan alcanzarse. En base al tema que nos ocupa, y considerando el concepto como condicionante previo de la acción, definir la vivienda resulta un paso ineludible si se desea analizar las acciones que en esta materia se han desarrollado o deberían desarrollarse. Ya que de acuerdo a cómo la concibamos serán los postulados teóricos y empíricos sobre los cuales centraremos nuestro análisis.

Desde una concepción tradicional, la vivienda sólo es concebida como objeto o unidad física, primando su valor de cambio (mercancía comerciable e intercambiable en el mercado) cuyo origen es la misma renta del suelo, y el beneficio rentístico y comercial que ella puede generar. Desde esta concepción, las características constructivas, tecnológicas y arquitectónico-tipológicas resultan las más significativas y determinantes; la concepción del déficit habitacional se reduce a la mera cantidad de viviendas a construir; y los profesionales vinculados a la construcción y a la economía se transforman en los principales sujetos involucrados en los procesos habitacionales.

Ahora bien, existen otras corrientes (generadas básicamente a partir del surgimiento de los modelos alternativos en las décadas '60-'70) que postulan la noción de la vivienda como proceso y como hábitat, enfatizando el concepto social de la misma y su papel para satisfacer necesidades humanas. Estos enfoques afirman que conceptualizar la vivienda resulta un proceso complejo, dado que en ella —como hecho antropológico, dinámico e histórico— se interrelacionan aspectos espaciales, económicos, sociales, político-institucionales y culturales (Alcalá, 1995), retomando otras dimensiones que resultan fundamentales en la vida del hombre.

La vivienda se define como parte privilegiada de la organización social y, por lo tanto, no puede ser analizada al margen de ésta. No es una simple mercancía que se pone en el mercado, y que una vez que es vendida se convierte en patrimonio o en capital que vuelve a ser invertido, reproduciéndose a sí mismo y generando notables beneficios a quienes disponen de los instrumentos de poder necesarios para su organización y control. La vivienda “es un bien que al ser habitado se convierte en hogar, lo que la convierte en algo personal e íntimo que pasa a formar parte de la vida social como espacio predilecto de la vida humana. Al convertirse en escenario marca y condiciona los distintos roles sociales en que se traducen los distintos status que conforman la sociedad” (Alcalá, 1995). Así entendida, la vivienda no puede considerarse un bien estanco, algo que se obtiene y que permanece inmutable a lo largo de la vida, sino que como el mismo hombre, va transformándose. Se define así como la “tercera piel” del hombre. Piel que se logra progresivamente de acuerdo a las posibilidades y recursos familiares, en un proceso particular de obtención de autonomía personal y familiar que va mutando a lo largo de los años.

Los avances conceptuales en torno al Derecho a la Ciudad ² amplían el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio, hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Desde este marco conceptual no puede entenderse ni estudiarse a la vivienda (y consecuentemente a la política habitacional) al margen de la estructura social, del contexto histórico y del propio estilo de vida de sus habitantes, que la cargan de símbolos de apropiación familiar. El conocimiento del contexto histórico-so-

² En el I Foro Social Mundial (2001), se ha discutido y asumido el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social y fundamentados en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural. Desde entonces, un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidos con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, han redactado una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que busca recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades. Este derecho es definido como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado (...) El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos” (Foro Social de las Américas, 2004).

cial en medio del cual la problemática habitacional tiene lugar recupera un lugar importante en los análisis y propuestas, ya que cada sociedad crea sus sistemas de provisión y promoción en función de sus estructuras sociales y sus relaciones de poder imperantes.

Adhiriendo a este último enfoque que pone en evidencia el reduccionismo que implica concebir a la vivienda sólo desde la perspectiva físico-constructiva, pero evitando conceptualizaciones que por muy abarcativas terminan inhabilitando acciones eficaces en esta línea, concebimos la vivienda como “la configuración de servicios y condiciones que permiten que la vida privada doméstica sea realizada adecuadamente y no solamente como el marco espacial en el que ella se desenvuelve. Esto conlleva necesariamente, entender como partes relacionadas de estas condiciones todos aquellos factores que pueden afectar este desenvolvimiento” (Barreto-Alcalá, 2007). Compreendida de esta manera, la definición de vivienda incluye todas las condiciones físico-materiales que hacen a la unidad habitacional y su articulación al espacio urbano y/o territorio circundante, lo que exige considerar (o al menos no ignorar) dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas de los habitantes.

La vivienda resulta así un proceso complejo en el que intervienen diversos factores y actores en su configuración. De allí surge su consideración como problemática y no como problema, ya que “los problemas tienen una solución parcelaria, por lo cual pueden ser abordados fácilmente desde una disciplina particular. En cambio la problemática es diversa y compleja, precisa de un enfoque holístico, integrador, buscando que las acciones humanas en sectores concretos, lejos de generar efectos negativos en otros sectores, favorezcan la generación de procesos para la transformación social” (Gómez, 1995).

La problemática de la vivienda debe necesariamente ser abordada desde diferentes disciplinas y sectores, buscando no precisamente atenuar el problema o resolver permanentemente los problemas, sino “ir a las causas y para ello resulta necesario conocer y acometer la problemática en su globalidad. Ya que la vivienda “es un conjunto de problemas autoimplicados que, como tales, contienen la potencialidad conferida por el propio desequilibrio que las define” (Alcalá, 1995), siendo ésta la forma no ya de debatir las posibles soluciones de los síntomas sino de atacar las mismas causas que los generan.

En esta postura se enfatiza el valor social de la unidad vivienda, entendiendo que la solución a la carencia habitacional no se circunscribe a una mera acción individual y aislada, dependiente de la relativa situación social o económica en la que uno se encuentre, sino que abarca una configuración urbana y ambiental que posibilite (o al menos no inhiba) el desarrollo de todas las capacidades humanas.

Así, las dimensiones de las prestaciones que una política habitacional coherente con este enfoque (política habitacional integral) debiera atender, son:

- *Dimensión habitacional:* condiciones físico-materiales de las unidades habitacionales.
- *Dimensión urbano-ambiental:* integración de las unidades habitacionales al espacio urbano-ambiental-territorial.

Siendo necesario, en pos de esta integración, considerar dimensiones de tipo:

- *Económico:* integración de sus habitantes al sistema económico.
- *Social:* acceso de los hogares a la salud, educación, seguridad, ocio, recreación, etc.

- *Cultural*: condiciones de edad, género y ética de las personas, sus preferencias y modos de vida individuales y colectivos, sus valoraciones y significaciones.
- *Legal y política*: seguridad de la tenencia de los bienes de las personas, acceso a los servicios de justicia, obligaciones y garantías sobre sus deberes y derechos (ajustes propios en base a: Barreto-Alcalá, 2007).

El déficit o carencia habitacional, entonces, no puede reducirse a la cantidad de unidades faltantes como necesidad, y la política a implementar no puede ser sólo política de vivienda, sino avanzar en esta noción superadora hasta transformarse en verdadera y efectiva política habitacional. Sin embargo en nuestros medios, y aún reconociéndose como derecho propio de toda persona humana³, la carencia de vivienda o la falta de acceso a ella constituye una de las expresiones de exclusión y marginación social existentes.

³ El concebir la vivienda como “derecho” constituyó un fuerte debate durante la Conferencia Mundial de los asentamientos Humanos Hábitat II de 1996, realizada en Estambul, la cual provocó dentro del área de políticas habitacionales agitaciones sin precedentes.

La vivienda como derecho es reconocido, programáticamente, por nuestra Constitución Nacional en el Art. N° 14 bis, “ya que se expresa solamente en el plano de las declaraciones de intenciones, evitando el castigo y la sanción por su incumplimiento, impidiendo de esta forma que se convierta en realidad al estar en contradicción con otros derechos también fundamentales como son el de la propiedad y el del libre comercio” (Alcalá, 1995).

BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA SOCIO-HABITACIONAL EXISTENTE Y DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA ACTUALMENTE DESARROLLADOS

Toda política pública implica “un conjunto de tomas de posición, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1995).

Por tal razón, resulta necesario, antes de procurar analizar la política habitacional y los procesos de gestión llevados a cabo en materia de vivienda, conocer en profundidad esa necesidad o “cuestión que despierta atención, interés o movilización” entre los actores de toda la sociedad. Ya que sin este previo conocimiento todos los juicios que pudieran emitirse sobre las acciones desarrolladas o necesarias de ser desarrolladas resultarían infundados.

El análisis de la situación habitacional de una región determinada consiste no sólo en el estudio de las condiciones de vivienda resultantes de los procesos socio-económicos acontecidos en dicho universo geográfico, sino además, de las distintas políticas de vivienda llevadas a cabo a lo largo de los períodos temporales considerados (Yujnovsky, 1984).

Cuadro N° 1:

Viviendas particulares ocupadas: distribución por tipo (en miles).**Total país. Período intercensal 1980-2010.**

	1980							1991						
Jurisd.	Total	Tipo de vivienda			Rancho o casilla	Dpto.	Otros	Total	Tipo de vivienda			Rancho o casilla	Dpto.	Otros (1)
		Casa							Casa					
		Total	A	B					Total	A	B			
País	7.103	4.932	3.788	1.143	834	1.266	64	8.515	6.136	4.727	1.409	591	1.554	232

	2001							2010						
Jurisd.	Total	Tipo de vivienda			Rancho o casilla	Dpto.	Otros	Total	Tipo de vivienda			Rancho o casilla	Dpto.	Otros (1)
		Casa							Casa					
		Total	A	B					Total	A	B			
País	9.713	7.528	6.049	1.479	217	1.579	389	11.317	8.930	7.540	1.390	377	1.896	113

1) Otros: agrupa los tipos casa inquilinato, hotel o pensión, local no construido con fines habitacionales, vivienda móvil y desconocidos.

Fuente: Gargantini, 2012 en base a datos INDEC - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980, 1991, 2001, 2010 - Serie C - Tomo I.

Si consideramos la evolución del tipo de vivienda en los cuatro últimos períodos intercensales (1980, 1991, 2001 y 2010), se puede observar en el total del país:

- un incremento en las Viviendas tipo A (todas las que no son deficitarias, son las llamadas viviendas buenas);

- una disminución del porcentaje de Viviendas B (son aquellas que no cuentan con baño con descarga de agua, que no tienen distribución de agua por cañería dentro de la vivienda y/ o tienen piso de tierra) y de la categoría Otros (que comprende a las viviendas móviles, inquilinatos y locales no construidos con fines habitacionales).
- Los Ranchos o casillas y la categoría Departamentos han verificado un incremento intercensal importante, especialmente en los primeros.

Si consideramos la situación habitacional a nivel nacional, de los 12.171.675 hogares registrados en el último Censo (INDEC, 2010), el 28,4 % de los hogares argentinos padecen situaciones deficitarias. Recurriendo a fuentes comparativas y considerando los datos disponibles del Censo 2001-2010, en todo el país se observa un leve incremento del porcentaje de hogares en situación deficitaria (aproximadamente 2,3 % más que en 2001).

De dicho déficit, sólo el 10,7 % corresponde al déficit cuantitativo, esto es hogares que resolverían su situación con una vivienda nueva por precariedad (3,7 %) o por hacinamiento de hogar (7 %). Los restantes hogares (17,7 %) requieren refacciones, completamientos o ampliaciones (INDEC, 2010).

Esto estaría indicando que la situación habitacional argentina se caracteriza por un abultado déficit que se mantiene porcentualmente a lo largo de las décadas (26,1 % para el 2001 y 28,4 % para el 2010), el cual se encuentra vinculado al mejoramiento habitacional más que a la necesidad de construcción de viviendas nuevas.

Cuadro N° 2:

Hogares/ Vivienda: situación habitacional- síntesis.

Total país - 2010.

Situación habitacional	Hogares	%
Total	12.171.675	100
Hogares que padecen situaciones deficitarias	3.450.860	28,4
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	447.448	3,7
Hogares que ocupan viviendas precarias recuperables	1.668.330	13,7
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto en viviendas no precarias	480.914	4
Hogares que padecen hacinamiento de hogar	854.168	7
Hogares no deficitarios	8.720.815	71,6

Fuente: Gargantini, 2012 en base a INDEC- Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Otro indicador considerado de importancia para el presente diagnóstico es el relacionado con el régimen o situación de tenencia de la vivienda, así como su evolución en los períodos considerados.

Esta evolución indica una disparidad entre situaciones legales e ilegales muy pronunciada, alcanzando un 86,58 % y 13,42 % respectivamente según datos del Censo 2010.

Esto pone de manifiesto una evolución favorable, ya que aumentó en la última década la proporción de hogares que tienen una condición legal, y disminuyeron los ilegales de alta inestabilidad. Sin embargo, la categoría de propietarios no trae aparejado necesariamente mejores condiciones habitacionales, ya que influyen otros factores como el precio de la tierra, la calidad de la construcción y la localización. Se verifica inclusive que a mayor precariedad se registra mayor nivel de irregularidad en la tenencia de la vivienda.

A pesar de la notable evolución, el dato sobre la cantidad de hogares que están ocupando la vivienda en un marco de alta inestabilidad, tanto porque se la prestan, la han ocupado de hecho o porque el terreno donde se asientan no les pertenece, es sin duda uno de los problemas habitacionales que requiere solución, y que debería ser especialmente contemplado en la formulación de propuestas para resolver la problemática habitacional.

Si consideramos variables vinculadas a producto e ingreso de los hogares podemos constatar que, bajo condiciones de mercado, la adquisición del bien vivienda resulta una de las mayores inversiones de una familia, y la restricción a su acceso se encuentra hoy altamente condicionada por la capacidad de ahorro y pago de los hogares.

En este sentido resulta importante destacar que producto del crecimiento inflacionario, el salario real cayó un promedio del 20 % anual en los últimos años. El resultado global fue una disminución de la masa salarial real (esto es, el ingreso agregado de los asalariados a precios constantes).

Unido a ello, si bien disminuyó la desigualdad en la distribución de la propia masa salarial (una disminución del 48,5 al 43,2 de la diferencia entre 1 y 5 quintil en el período octubre 2007 - octubre 2012), los últimos registros (EPH, octubre 2012) muestran que mientras el estrato ubicado en el primer quintil de ingresos ⁴ percibe el 4,3 de los ingresos, el estrato quinto ⁵, per-

⁴ El primer quintil según datos de la EPH correspondiente al tercer trimestre del 2012 percibía como ingreso total familiar entre \$50 y \$2825 mensuales.

⁵ El quinto quintil según datos de la EPH correspondiente al tercer trimestre del 2012 percibe como ingreso total familiar entre \$10.270 y \$99.266 mensuales.

cibe el 47,5 (o sea una diferencia de 43,2 puntos a favor de los ingresos más altos). Esto implica que el 47,5 % de los ingresos son percibidos por el 20% de la población más rica, mientras que el estrato más pobre sólo lograba percibir el 4,3 % de los ingresos a nivel país, lo cual evidencia una alta desigualdad en la distribución.

A modo indicativo, según datos provistos por el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Córdoba, a diciembre del 2011 el costo del metro cuadrado de construcción (superficie cubierta habitable) ascendía a \$2887,35. Considerando este valor del m² de construcción para vivienda tipo plan IPV de 75,7 m², con instalaciones sanitarias y eléctricas (2 dormitorios, living, comedor, cocina, baño y lavadero), la misma supone una inversión de \$218.572,40. Si se agrega el costo financiero se obtiene una cuota de \$2640 (sistema francés), en 20 años. El ingreso mensual promedio de los hogares cordobeses para el período enero-julio de 2011 alcanzaba los \$3.220 (en base a EPH, 2011). Estas simples relaciones ponen en evidencia lo inaccesible que resulta lograr el sueño de la casa propia en la región (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2012).

Junto a ello, si se analiza el modo de construcción de la vivienda, podemos inferir que mientras aproximadamente el 68 % de los hogares no construyeron su vivienda (por haberla comprado construida o hacerla construir), más de un 30 % la autoconstruyó.

Este último dato, junto con los mencionados anteriormente en relación al nivel de ingresos de la población afectada, resulta de suma importancia a la hora de diseñar programas y políticas habitacionales destinados a resolver los problemas de vivienda de estos hogares, ya que implica articular grandes proporciones de subsidio o de recursos varios, aportes de mano de obra por parte de los pobladores, y asesoramiento técnico adecuado para los mismos.

Cuadro N° 3:

Vivienda: hogares propietarios según el modo de construcción de la vivienda. Total país - 1997.

Modo de construcción	Absolutos	%
Total	6.044.837	100
La autoconstruyó	1.900.732	31,4
La adquirió construida	2.758.787	45,6
La hizo construir	780.932	12,9
Adjudicatario de programa público	424.442	7,0
Otro	179.184	3,0
Sin especificar	760	0,0

Fuente: Jiménez (2000).

En términos de apoyo o asistencia técnica a los esfuerzos personales, la mayoría de los municipios poseen escasas estructuras institucionales y personal técnico especializado en este tipo de tareas, producto —entre otras razones— de carencias estructurales en términos disciplinares-formativos y de decisiones de corte político a nivel de visibilidad y concentración de poder. A ello se adiciona la gran demanda de tiempo que las labores de asistencia requieren dado su nivel de especialización, personalización y dispersión territorial, así como de trabajo social y de campo exigidos.

A su vez, el proceso de autoconstrucción (aún con asistencia técnica) abarca un tiempo mucho más largo que la construcción formal, ya que se basa en la progresividad de la vivienda hasta su completamiento. Esta consideración temporal también exige una adecuación importante (tanto política, técnica como financiera) a la hora de emprender acciones que potencien este tipo de construcción, comúnmente no favorecida por ningún mecanismo crediticio o financiero ⁶.

⁶ Según Jiménez (2000), sólo el 8,5 % de los hogares propietarios de vivienda autoconstruida ha recibido algún tipo de préstamo o crédito para

Con respecto al acceso al suelo, se han registrado exiguos avances en políticas de planificación y generación de suelo en el país. Son escasas las localidades que poseen actualmente esquemas normativos y tributarios que promuevan la generación de suelo urbano, aún cuando existe una creciente demanda bajo modalidades formales de compra y venta, como informales vinculadas a ocupaciones y tomas. Esta creciente demanda junto a un incremento del poder adquisitivo de productores agropecuarios tanto locales como regionales han provocado un incremento notable del valor de suelo.

Un relevamiento de precios realizado por *La Voz del Interior* en el mes de febrero del 2013, comparado con el mismo chequeo hecho en noviembre de 2007 indica que el valor de los terrenos dentro del anillo de la Circunvalación subió, en promedio, alrededor del 50 %, o sea, 10 % por año. Aún así, hay zonas donde el alza fue superior al 70 % y, en algunos casos puntuales, 100 % (Dávila, 2013).

De esta manera los municipios, a la hora de dotarse de suelo urbano deben actuar como actores de mercado, saliendo a comprar inmuebles en la periferia, donde si bien los valores son accesibles, las dotaciones materiales en términos de infraestructura y servicios son escasas, y los riesgos de segregación altos. Al proceder de esta manera la ciudad se extiende con los consabidos sobre costos derivados de la provisión de infraestructura y servicios hacia esas zonas, los costos sociales derivados de la segregación urbana, y los incrementos de plusvalías para los lotes intermedios.

De la misma manera se verifican escasos avances en términos de regularización y reconocimiento de derechos adquiridos, particularmente dirigidos a sectores de escasos recursos.

acceder a la misma, proviniendo esta ayuda financiera preponderantemente de instituciones públicas.

De esta manera las escasas intervenciones e iniciativas en torno al acceso y tenencia segura de tierra urbana por parte de los sectores populares resulta el primer cuello de botella con que se encuentran los municipios, dado que todos los fondos de financiamiento parten de una situación de dominio resuelta.

Otros factores importantes en materia socio-habitacional resultan: el mejorar la eficiencia en la construcción y en la implementación de estrategias de recupero de los fondos públicos a fin de poder realimentar el proceso; la regularización dominial de viviendas de producción tanto pública como privada como instancia facilitadora de otros procesos de mejoramiento; y la distribución geográfica de las intervenciones para evitar potenciar la concentración en las grandes ciudades.

Ahora bien, sin considerar un análisis histórico de las políticas habitacionales en el país y la región, a nivel de políticas sociales, desde mediados del 2003 se inició un proceso de reactivación acelerada de las obras públicas, especialmente relacionadas a la política habitacional.

Cuadro N° 4:

**Soluciones habitacionales desarrolladas por la SSDUV.
Estado de avance mayo 2003 a diciembre 2012.**

Tipo de soluciones	Cantidad	Beneficiarios
Habitacionales terminadas	729.105	3.280.973
Soluciones Habitacionales en ejecución	194.401	874.805
Soluciones Habitacionales a iniciar	95.271	428.720
TOTAL	1.018.777	4.584.497

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda - Secretaría de Obras Públicas - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En: <http://www.vivienda.gov.ar> (24/02/2013).

La cuestión socio-urbana y habitacional fue instalada prioritariamente en la agenda pública nacional, con objetivos de reactivación económica y generación de empleo formal. La fuerte inversión en materia de vivienda (una ejecución financiera que superó los 2500 millones de pesos anuales) alcanzó valores históricos. Sólo en dos oportunidades anteriores (Primer Plan Quinquenal de Perón y en los años '70) se construyeron tantas viviendas anuales con fondos públicos en las grandes ciudades (Fernández Wagner, 2006).

En la actualidad coexisten los dos modelos de gestión, descentralizada en el FONAVI, y centralizada para los programas federales de vivienda. Los planes federales de vivienda que se manejan en forma centralizada por el gobierno nacional insumen el 70 % aproximadamente del total de recursos destinados a política habitacional en nuestro país, y sólo un 30 % se maneja en forma descentralizada.

“El FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda) ha sido el instrumento más importante de la política habitacional en la Argentina desde mediados de los 70s. Se creó en 1972 por la ley 19.929, pero fue efectivamente instrumentado en 1977 por la ley 21.581. Este se constituyó como un fondo específico, y continuo, para la construcción de viviendas económicas para sectores de bajos recursos, además de la ejecución de obras de infraestructura, urbanización, y equipamiento comunitario complementario.

Luego de varias modificaciones desde su constitución el fondo quedaba conformado de la siguiente manera:

- 1.— aportes patronales (5 %) (empresas privadas, gobierno nacional, gobiernos locales);*
- 2.— aportes de trabajadores autónomos (20 % de aportes previsionales), y*
- 3.— recuperación de créditos, intereses y ajustes*

El mismo presenta en sus orígenes un modelo de gestión altamente centralizado. La Subsecretaría de Desarrollo Urba-

no y Vivienda de la Nación administraba los fondos, dictaba las reglamentaciones, definía los proyectos a financiar, y los criterios generales para la elección de los beneficiarios, mientras que los organismos provinciales tenían asignada la ejecución de los mismos. Esta política contaba con un aliado importante, el Banco Hipotecario Nacional que se desempeñaba como agente financiero del Estado, y completaba esa política con créditos accesibles para ciudadanos de ingresos medios.

Este esquema centralizado rigió desde 1977 hasta 1992, cuando luego del pacto fiscal del '92 se produjo una reorganización del sistema institucional y financiero de la vivienda, que implicó:

- La creación del Sistema Federal de la Vivienda.*
- La privatización del Banco Hipotecario Nacional, que estaba quebrado.*
- La descentralización de los recursos del FONAVI hacia las provincias.*

El Sistema Federal de Vivienda se constituyó con el Fonavi, los organismos provinciales y la ciudad de Buenos Aires, quienes debían aplicar la ley y administrar los recursos; y el Consejo Nacional de la vivienda, integrado por el Poder Ejecutivo, los estados provinciales que adhieran a la ley y la ciudad de Buenos Aires, con competencia en la planificación y evaluación del sistema.

Este cambio que se instrumentó a través de la ley 24.464, del 8 de marzo del '95, significó la transferencia automática de los recursos a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires, y la facultad a sus Institutos de Vivienda para administrar los recursos asignados por el FONAVI y los recuperos de las inversiones (cobro de las cuotas) hechas en la jurisdicción, y para licitar obras y seleccionar los adjudicatarios de créditos y viviendas. En su artículo 14 establece que un porcentaje de los recursos debe destinarse a créditos individuales para financiar la compra, construcción o mejoramiento de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes. Se autorizó la descentralización de acciones a municipios, comunas, Ongs,

cooperativas, mutuales, gremios. En general estas medidas apuntaron a mejorar la eficiencia en el gasto, que había sido muy cuestionado, y la mejora del esquema financiero. Otra modificación que queda ratificada por esta ley es la composición del Fondo, que desde 1991, mediante ley 23.966, pasa a estar conformada por el 42 % de impuestos a los combustibles, es decir deja de ser un impuesto al salario, para pasar a ser un impuesto sobre el consumo.

El FONAVI asigna recursos a las jurisdicciones en forma automática en base a coeficientes que fueron creados mediante resolución en 1988, y plasmados en la ley 24.464, que eran directamente proporcionales al déficit de vivienda, e inversamente proporcionales a la capacidad económica. El problema con este cupo es que el coeficiente debía actualizarse cada dos años, “teniendo en cuenta la correcta utilización que se haga de los fondos, el nivel de recuperos, el nivel de inversión realizado específicamente en obra, directamente o por medio del crédito y la variación del déficit habitacional de acuerdo a las cifras del INDEC y al dictamen del Consejo Nacional de la Vivienda” (Art 5° Ley 24.464 del 27/03/1995). Como este artículo de la ley no se cumplió, es decir que los coeficientes no fueron actualizados de acuerdo a estos parámetros, el Tesoro Nacional continúa distribuyendo los fondos automáticamente según los coeficientes originarios.

En general el balance de estos cambios ha sido positivo. Se incrementaron las unidades de viviendas terminadas por año y se diversificaron las operatorias. Se logró un mayor nivel de recupero de las cuotas. Además se incrementó el fondo a través de aportes provinciales, municipales, entidades privadas y del sistema financiero. Otro avance importante fue el aumento de las escrituraciones, y la contribución que el programa realizó a la generación de empleo. Pero cada una de las mejoras señaladas, sólo se cumplieron en un muy bajo porcentaje, y en forma muy desigual entre las diferentes jurisdicciones. Esto sumado a la falta de transparencia y acceso a la información en muchas provincias, lo que dificulta el control social, y la posibilidad de realizar un balance más preciso.

La crisis del 2001 y 2002, produjeron una disminución importante de la inversión en viviendas. Los fondos del FONAVI fueron decayendo, y se autorizó a las provincias a utilizar parte de los mismos para cubrir déficits de otras áreas.

A partir del 2003 con la recuperación económica, se produjo un cambio cualitativo del enfoque de las políticas habitacionales. La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, que dependía de Presidencia, pasó a funcionar en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, creado en ese año. En esta Subsecretaría se centralizó la planificación y ejecución de la política nacional de vivienda y de infraestructura urbana. Y con esta estructura institucional se lanzó la reactivación de los planes FONAVI que se encontraban paralizados, y además se pusieron en marcha diferentes programas habitacionales, que buscaban atender al déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda de los sectores de menores recursos y a la vez contribuir a la reactivación del empleo y como un engranaje para la recuperación del desarrollo económico. Estos nuevos programas, a diferencia del FONAVI, se financiaron con dinero del tesoro nacional, no conformaron ningún fondo específico, y su financiamiento depende del criterio del Poder Ejecutivo Nacional (criterio centralizador).

(...)

En el Año 2003 el Gobierno Nacional lanzó el “plan de emergencia habitacional”. Este construyó viviendas nuevas por medio de cooperativas de trabajo, destinado a la población más pobre, fue una respuesta al movimiento piquetero y significó un subsidio al 100 %. No preveía financiamiento para el suelo, por lo cual la localización de los proyectos dependía de las políticas urbanas de cada municipio, o del suelo que estuviera en manos de las organizaciones sociales.

En el 2004 surgieron la mayoría de los programas y subprogramas de construcción de viviendas que aún están vigentes. El más importante por el financiamiento, fue el Programa Federal de construcción de viviendas, que se constituyó como un financiamiento no reintegrable a las provincias, y a la ciudad de Buenos Aires, proveniente del superávit fiscal. El recupero (que queda

para cada provincia) se planteó como un crédito blando, a largo plazo, con devolución hasta en 50 años. Los programas que se pusieron en marcha en esos años, además de los ya mencionados fueron:

- Programa Federal de Solidaridad Habitacional (viviendas nuevas y mejoramiento de las existentes).*
- Programa Federal Mejor Vivir (mejoramiento de viviendas).*
- Programa de provisión de agua potable, ayuda social y saneamiento básico (infraestructura y soluciones habitacionales).*
- Programa de desarrollo social en áreas fronterizas del NOA y NEA (soluciones habitacionales).*
- Programa de construcción de viviendas Cáritas (viviendas nuevas).*
- Sub-programa urbanización de villas y asentamientos precarios (viviendas nuevas y mejoramiento de las existentes).*
- Sub-programa para el mejoramiento del hábitat urbano, obras de infraestructura y complementarias (infraestructura).*
- Programa Federal Plurianual de construcción de viviendas (viviendas nuevas año 2005).*

A partir de este momento, como ya anticipamos, conviven dos modelos de gestión: el descentralizado, que se encarna en el FONAVI; y el centralizado, con el que se manejan los planes federales de vivienda que surgieron en ese período. La principal diferencia que presentan estos programas con el FONAVI, es el diseño institucional. Los programas federales de vivienda no están regulados por ley, su forma de financiamiento, las fuentes presupuestarias de sus recursos, los modos de ejecución y distribución territorial de los cupos, no están fijados por ley, como sí el FONAVI.

En los planes federales de vivienda, los cupos para la distribución territorial surgen de la negociación entre el Ministerio de Planificación Federal y los intendentes o gobernadores, por lo cual la discrecionalidad en el reparto es estructural” (Fundación Apertura, 2011).

El Programa Federal en sus reiteradas etapas y bajo sus variados subprogramas tuvo como objetivos la reactivación económica, la generación de empleo genuino y el apalancamiento del crecimiento de la industria de la construcción, con la intención de tener impactos significativos en el mercado laboral, la producción de insumos y el déficit de vivienda.

Los Programas de Emergencia Habitacional y de Solidaridad Habitacional se orientaron no sólo a satisfacer las necesidades habitacionales de los sectores bajos, sino a favorecer la creación de empleo que mejore sus condiciones laborales, a partir de la participación de cooperativas de trabajos y pequeñas empresas constructoras localizadas en aquellas regiones del país con mayores niveles de pobreza. Sin embargo, encontraron serias trabas en su concreción y debieron flexibilizarse, producto de un tecnicismo que se adaptó escasamente a las realidades políticas y socio-organizativas locales. Por otra parte, el Programa Federal de Construcción de Viviendas reprodujo el antiguo esquema de producción masiva de viviendas llave en mano, a cargo de grandes empresas constructoras, sin pautas precisas de recupero y como vía de reactivación del mercado laboral, con consecuentes repercusiones sociales.

Al respecto es notable el impacto cuantitativo que implicó la construcción masiva de viviendas, acompañadas por mejoras en la infraestructura, los servicios y los espacios públicos, registrándose importantes avances en relación a la disminución del déficit habitacional cuantitativo. De la misma manera, las políticas emprendidas han sido ciertamente reactivadoras no sólo de los equipos técnicos provinciales y locales, sino que han permitido la reinserción al mercado laboral de numerosos trabajadores.

Cuadro N° 5:

**Resumen total del estado de avance desagregado
por programa.
Estado de avance mayo 2003 a diciembre 2012.**

Soluciones habitacionales	Estado de avance mayo 2003 a diciembre 2012			
	Terminados	En ejecución	A iniciar	Subtotal por programa
PFREACT I y II	29.298	2.469	0	31.767
PFSH	35.946	5.430	2.840	41.391
PFCV	183.714	61.379	38.055	248.378
PF-Villas	9.051	20.653	5.739	30.090
PFMV	84.599	35.051	38.900	120.463
PFEH	22.373	9.650	4.406	32.033
PROPASA	6.082	0	0	6.082
PROMHIB	8.948	2.746	4.287	11.806
PROMEBA	102.277	13.560	1.044	121.141
PROSOFA I y II	48.353	887	0	49.240
ROSARIO HÁBITAT (2003-Mar 2007)	3.683	682	0	4.365
CÁRITAS	2.687	1.026	0	3.713
PF FONAVI (2003-2010-2012 estimado)	182.169	40.868	0	223.037
SUBTOTAL POR ESTADO	729.105	194.401	95.271	
TOTAL SOLUCIONES HABITACIONALES 1.018.777				

PFREACT I Y II: Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II • **PFSH:** Programa Federal de Solidaridad Habitacional • **PFCV:** Programa Federal de Construcción de Viviendas • **PF-Villas:** Programa Federal de Villas y Asentamientos Precarios • **PFMV:** Programa Federal Mejor Vivir • **PFEH:** Programa Federal de Emergencia Habitacional • **PROMEBA:** Programa Mejoramiento de Barrios • **PROPASA:** Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico • **PROSOFA I y II:** Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE Argentinos I y II • **CÁRITAS:** Programa de Viviendas Cáritas • **FONAVI:** Fondo Nacional de la Vivienda.

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda - Secretaría de Obras Públicas - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En: <http://www.vivienda.gov.ar/> (24/02/2013).

Sin embargo y paradójicamente a esta inversión, el conflicto en torno a las condiciones de habitabilidad de los sectores menos aventajados mostró serias evidencias de agravamiento. Específicamente porque la construcción masiva de viviendas, sin una política de suelos y planificación urbana con la correspondiente disponibilidad de instrumentos urbanísticos acordes, provoca una serie de consecuencias no previstas o no deseadas, vinculadas a la escasez de suelo de propiedad pública disponible para la construcción de las viviendas, la especulación inmobiliaria y la segregación urbana.

Además, “esta construcción masiva de viviendas como resultado de un sistema de distribución discrecional de “cupos” en función de una estrategia territorial centrada en la “acumulación política” asume unas formas de asignación social y localización que no obedecen a algún tipo de planificación urbana. Esta estrategia tiene una serie de consecuencias entre las que se destacan un descontrol en el proceso de urbanización; conflictos por la escasa participación de la población; incertidumbres sobre una apropiada asignación social de las viviendas y plantea dudas sobre la eficacia social y urbana de la inversión, ya que posee como riesgo que favorezca más a intermediarios y especuladores.

Si bien la especificidad y la magnitud de los fondos destinados a la vivienda social permitieron que se minimizaran los efectos de la Reforma del Estado, la actual política habitacional resulta una política de gobierno —ya que no establece una base jurídica que trascienda la actual administración— que impulsó una recentralización de las iniciativas subordinando a los actores locales a un formato único de respuesta. No establece, pues, articulaciones con la planificación ni regulaciones de los mercados (suelo urbano y parque construido); reproduce conjuntos de gran tamaño y “ciudades dormitorio”; “dispara” los mercados informales (a corto y largo plazo); no considera los conflictos en alza en torno

a los derechos a la ciudad y a la vivienda y no constituye una política favorable a procesos de desarrollo local” (Fernández Wagner, 2006).

LOS DESAFÍOS DE LOS ÁMBITOS LOCALES ANTE LA SITUACIÓN SOCIO-HABITACIONAL ACTUAL

Tal como hemos explicitado, las privaciones en lo que respecta a la calidad de la vivienda y el acceso a ciertos servicios básicos suelen ser la cara más visible de la pobreza de los hogares.

Si bien estudios efectuados en los últimos años desde una percepción más integral de la pobreza (que supera el mero análisis de carencias materiales medidas en ingresos o gastos de los hogares) han señalado que pobreza urbana y precariedad habitacional no siempre coinciden en las ciudades latinoamericanas, de manera general no menos del 60 % de los hogares que posee alguna privación habitacional o de servicios son pobres, y en algunos casos la cifra llega a ser considerablemente más alta.

“Si bien se han intentado incluir parámetros más complejos (como la localización riesgosa de las viviendas y el escaso reconocimiento en las políticas públicas), los aspectos para caracterizar la precariedad del hábitat urbano latinoamericano son cuatro condiciones deficitarias básicas: condición de tenencia de la vivienda, acceso al agua segura, acceso al saneamiento y calidad de la vivienda” (Mac Donald, 2004). Así, los porcentajes de incidencia de la pobreza en los hogares producto de las características de las viviendas resultan elevados en términos generales (Naciones Unidas-CEPAL, 2005).

Unido a ello se verifica una paulatina concentración de todos los tipos de precariedades analizados en los centros no metropolitanos, manifestándose como los escenarios prioritarios y con mayor flexibilidad para combatir la precariedad y la pobreza en términos socio-habitacionales. “Si a comienzos de la década del 90 un 38 % de los hogares pobres latinoamericanos eran metropolitanos, hoy lo son el 29 % del total. Por el contrario, la pobreza urbana no metropolitana, que era antes del 62 %, hoy llega al 71 % del total de hogares pobres de los países en su conjunto. La tendencia parece ser entonces una agudización de la pobreza urbana en la ciudades no metropolitanas” (Mac Donald, 2004).

Así, la crisis socio-habitacional hace sentir su mayor peso no en las grandes ciudades, sino en las intermedias, que poseen el atractivo de ser, en general, ciudades competitivas con posibilidades de inserción económica. Estas ciudades “están teniendo una influencia cada vez mayor no solamente en la sociedad sino también en la economía de los países de América Latina y, al mismo tiempo, carecen de instrumentos de gestión, mientras se producen procesos de democratización y descentralización estatal” (Herzer-Pérez, 1999).

Además, sobre la base de los últimos datos censales disponibles (INDEC, 2001 y 2010), los centros urbanos que contienen más de 100.000 habitantes y las ciudades de hasta 50.000 han aumentado en número y en proporción poblacional, pues contienen a las ciudades que experimentaron mayor crecimiento intercensal.

En términos generales, el panorama regional de los asentamientos latinoamericanos se caracteriza por la presencia de múltiples expresiones de pobreza urbana, lo cual exige modalidades diferenciadas de gestión de nuestras ciudades para reducirla.

La fuerte tendencia a la urbanización, el paulatino crecimiento de las ciudades en los centros medianos y menores, la consolida-

ción material de la informalidad de las metrópolis frente a la formalización de la precariedad material del resto urbano, la relevancia de la exclusión de los servicios básicos que sufren los pobres urbanos y la inseguridad en la tenencia, resultan fuertes desafíos y tareas pendientes en el diseño y ejecución de programas de combate contra la precariedad habitacional.

Junto a esta situación deficitaria y a la incapacidad que las diferentes políticas habitacionales implementadas en la región han manifestado históricamente frente a la misma, los cambios socio-económicos y políticos acontecidos en los últimos años han planteado la renovación del papel específico de las ciudades, incrementando el protagonismo de los ámbitos locales y propiciando modificaciones en sus modos de gestión (Battley, 1998; Daughters, 1998; Madoery, 1997; García Delgado, 1997).

Tras esta dinámica es que se entiende el principio de subsidiariedad adoptado por muchos países industrializados, donde se propicia que las decisiones sean tomadas en niveles más próximos al ciudadano, en la medida que estos niveles puedan asegurar transparencia, eficacia en las acciones, y disponibilidad de competencias y recursos para afrontarlas.

“Estos aspectos han incitado a que los gobiernos locales resignifiquen sus viejas funciones, se ocupen de nuevos temas y desarrollen nuevas tareas por sobre sus competencias habituales, a fin de lograr mayor eficacia y eficiencia en sus acciones. De esta manera, los municipios se han visto obligados a renunciar a su carácter instrumental y despolitizante, asumiendo, a pesar de sus limitaciones presupuestarias y técnicas, actitudes activas orientadas al desarrollo local a nivel económico, social, cultural y político.

En materia social, esta resignificación parece suponer el mantenimiento de ciertos rasgos de bienestarismo racionalizado, junto al pasaje de una planificación tecnocrática a una estratégica, de la asistencia social a la promoción social, y de la ad-

ministración burocrática a una administración gerencial y por proyectos.

Paralelamente, en el campo de las políticas habitacionales, existe un amplio consenso a nivel teórico en torno a la noción de hábitat por sobre la visión mercantil o académica tradicional que concebía la vivienda como objeto o producto aislado. Esta concepción abarcativa del hábitat ha implicado el avance hacia estrategias más integrales y multidimensionales de atención a la pobreza, intentando superar las acciones sectoriales y los programas asistenciales de reducción de la pobreza, favoreciendo la integración social y urbana de los sectores de menores recursos, bajo modelos de gestión integrales y multiactorales.

Sin embargo, a pesar de los cambios de contexto explicitados y del gran avance teórico-conceptual que se ha desarrollado en torno al hábitat, tanto a nivel político como técnico la mayoría de los procesos de gestión destinados a la resolución de la problemática socio-habitacional a nivel local, se concentran en la vivienda como producto físico, sin consideración de la estructura socio-económica, institucional y urbana en la que se insertan” (Gargantini, 2005).

Sin embargo, en los últimos años se evidencia una tendencia de re-centralización de acciones habitacionales en manos del estado nacional, quien con disponibilidad de recursos asignados, actúa a nivel municipal, sin que las propuestas terminen de ajustarse a los requerimientos locales. Son escasas las iniciativas de escala que avanzan operacionalmente propiciando estructuras de abordaje que permitan incrementar y promover el nivel de integralidad de las acciones propuestas, la integración social y urbana, tanto como la participación y articulación de actores desde el ámbito local, asumiendo las condicionantes del contexto actual y particular de estos sectores.

Frente a este proceso de localización y particularmente desde la gestión socio-habitacional local, cabe preguntarse: ¿están los

municipios argentinos en condiciones de hacerse cargo de las nuevas funciones y desafíos que plantea la problemática socio-habitacional que padecen? Habiendo explicitado en profundidad la situación socio-habitacional actual, el desarrollo de las políticas habitacionales en el país y el rol que le compete a los municipios en ellas, ¿se adecuan los modos con que los gobiernos locales de las ciudades gestionan sus políticas socio-habitacionales a una concepción de vivienda que supere su mera condición física, favoreciendo estrategias integrales, integradoras y multidimensionales, incrementando la participación y la articulación actuarial, tal como los desafíos detectados plantean?

Las variables contextuales parecen indicar que el ámbito local se configura como el más favorable para provocar este cambio de mentalidad, y la vivienda pareciera constituirse en una herramienta viable de lucha contra la pobreza y como punto de partida para institucionalizar cambios en los modelos de gestión de las políticas sociales hoy vigentes (entre ellas la habitacional).

Para ello son demandados nuevos requerimientos metodológicos e instrumentales operacionales innovadores a nivel de gestión local del hábitat, a fin de incrementar el impacto y la capacidad para actuar eficazmente frente a la problemática socio-habitacional existente. Requerimientos innovadores que esta publicación pretende abordar en los próximos apartados.

LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y SU USO

Un indicador es una información construida con base en datos existentes sobre alguna realidad que puede ser medida cuantitativamente. Su papel es hacer evidente algún rasgo de esa realidad, como resultado de la relación entre dos o más datos, que permiten cuantificar una situación determinada (Pérez, 2000). Todo indicador muestra o indica así el estado particular de una variable, dando una visión sintética y aportando conocimiento sustantivo.

Por su parte, los indicadores de gestión miden el esfuerzo, compromiso, eficiencia, desempeño o dedicación de la administración, gremios, empresas o comunidades para alcanzar metas o resolver problemas vinculados al desarrollo de sus funciones sustantivas. Tal es el caso de los numerosos índices existentes no sólo a nivel de gestión pública sino a nivel empresarial, educativo o social, los cuales a través de indicadores predeterminados, facilitan la comprensión y el seguimiento de los procesos evaluados.

Para el caso particular de intentar ponderar la gestión local del hábitat, los indicadores seleccionados deben dar cuenta del conjunto de procesos que un gobierno local desarrolla a fin de articular, usar, coordinar, organizar, asignar recursos que permiten producir, hacer funcionar y mantener satisfechas las necesidades socio-habitacionales de la ciudad, en este caso particular con especial énfasis en los sectores de menores recursos.

Debe entonces aceptarse que los indicadores aportan conocimiento para el desarrollo de las acciones municipales por medio

de su contribución a los momentos del diagnóstico, del monitoreo o seguimiento y de la evaluación de las políticas, lo que facilita su revisión en caso necesario.

Los indicadores de gestión local también son de gran utilidad para los tomadores de decisiones de los organismos gubernamentales de nivel nacional y provincial que tienen que desarrollar políticas que de una u otra forma afectan a las realidades locales.

La elaboración de indicadores se suma así, a la amplia tarea de ofrecer herramientas para la gestión municipal.

La utilidad del instrumento que se describe (Índice de gestión socio-habitacional) resulta de la evidente necesidad de que toda decisión pública se sustente en informaciones rigurosas. Esos conocimientos pueden lograrse identificando o construyendo indicadores los que, además, permiten tener una idea de la envergadura de los problemas y del alcance de los recursos con que se cuenta; y también facilitan percibir en qué medida una política aplicada produce o puede producir los efectos deseados.

La identificación y cuantificación de las diferencias en los valores de las variables seleccionadas señalan a quienes tomen decisiones en el municipio, hacia dónde deberían apuntar sus políticas para lograr sus objetivos (en este caso, avanzar hacia procesos más integrales, integradores y asociativos de hábitat social destinados a sectores de menores recursos), porque esos conocimientos resultan del uso de datos sobre la realidad de la población, del gobierno municipal, o de los programas o proyectos considerados.

Sus usuarios potenciales son los actores gubernamentales con incidencia local, los mismos ciudadanos y la población local, las organizaciones gubernamentales y los actores económicos de di-

ferentes niveles, así como los académicos e investigadores y todo actor social que precise contar con referencias empíricas relevantes para evaluar las situaciones habitacionales locales y/o elaborar propuestas con relación a ellas.

DEFINICIÓN DE UN ÍNDICE O SISTEMA DE INDICADORES DE GESTIÓN SOCIO-HABITACIONAL

Cuando se hace referencia a un índice o sistema de indicadores, dichos conceptos remiten “al de agregación o ensamble de objetos unidos por alguna forma metódica de interacción o interdependencia, sobre la base de la interconexión.

“Un sistema (o índice) es, entonces, un conjunto de elementos que interactúan entre sí en forma metódica.

Un sistema de indicadores alude a una forma de vinculación entre elementos (indicadores) y a un contenido íntimamente relacionado (información estadística). La vinculación entre las partes está dada por la búsqueda de un mismo objetivo.

En el caso de un índice o sistema de indicadores municipales ese objetivo es satisfacer la necesidad de información para el conocimiento y la gestión de los gobiernos locales” (Subsecretaría de Asuntos Municipales, 2000).

Todo sistema de indicadores debe reunir, al menos, tres características:

- *“debe ser completo:* debe incorporar todos los aspectos importantes desde el punto de vista que se ha privilegiado;
- *pertinente:* en la medida que estén directamente vinculados con el tema y el enfoque que se necesita;

- y *mínimo*: cubriendo esa realidad con la menor cantidad posible de datos o informaciones” (INDEC, 1998).

Además, se espera que todo sistema de indicadores se caracterice por:

- *alto nivel de precisión y objetividad* en los indicadores seleccionados a fin de no dar lugar a diferentes apreciaciones;
- *viabilidad en la recolección de información requerida* a fin de que se adecue a la disponibilidad y los procedimientos habituales de generación, consulta y reporte de información institucional;
- *razonabilidad y coherencia entre costos* derivados del sistema de medición por indicadores propuesto y el volumen total de recursos destinados a llevar adelante las acciones que permitirán mejorar lo que se mide;
- *comparabilidad de los indicadores propuestos*: a fin de favorecer la utilización del sistema entre diferentes instituciones (Red RSU - AUSJAL, 2009).

Como se ha mencionado, la utilidad de los indicadores como instrumentos de conocimiento deriva de las comparaciones que pueden realizarse con ellos.

“En esencia toda institución es operadora de procesos con los cuales pretende satisfacer las necesidades (...), y producir cambios en su entorno. Para generar nuevos procesos o para mejorar los existentes (...) debe realizar proyectos específicos. (...) Para la institucionalización de los procesos —que entregan los productos encaminados al logro de los resultados estratégicos— la institución debe ejecutar proyectos. Es decir, los proyectos tie-

nen como objetivo esencial dotar a la entidad de la capacidad necesaria para poner en funcionamiento los procesos” (Sanín, Ángel, 1999).

Tal como el análisis precedente lo ha indicado, las políticas habitacionales desarrolladas en el país durante las últimas décadas han resultado insatisfactorias, y esto se debe —al menos en gran medida— a la persistencia de modelos de gestión tradicionales que se concentran en la vivienda como producto físico y no terminan de reconocer las implicancias que supone avanzar hacia políticas integrales e integradoras, donde los condicionantes políticos, el nivel de capacidad institucional instalada, el grado de integralidad e integración propuestos, y el nivel de participación y articulación actoral promovidos, resultan variables determinantes y factores condicionantes del impacto, la sustentabilidad de las acciones y la capacidad para actuar eficazmente frente a las problemáticas existentes (Gargantini, 2005 y Gargantini, 2010).

Los indicadores que aquí se desarrollan se apoyan en una visión integral del desarrollo, y parten de considerar la complejidad y la multidimensionalidad de las problemáticas sociales, tal como resulta la habitacional.

Conciben a la gestión urbana o de la ciudad como “el conjunto de procesos dirigidos a articular, usar, coordinar, organizar, asignar recursos que permiten producir, hacer funcionar y mantener la ciudad y brindar a las actividades económicas y a la población los satisfactores de sus necesidades, tanto bienes de consumo individual como colectivo” (Herzer-Pírez, 1999); y al espacio local como ámbito propicio y viable para la implementación de políticas más integrales y abarcativas que contemplen no sólo los componentes físicos del hábitat, sino también sociales, institucionales y de contexto.

Desde este punto de vista, “la gestión urbana vincula tres tipos de procesos que configuran la ciudad: los orientados por la búsqueda de ganancia, los comunitarios y los estatales, dándose dicha gestión en torno a la articulación entre mercado, estado y procesos de reproducción de la población. En este proceso articulador el gobierno local, al relacionarse con los diversos actores presentes, modela un proyecto de ciudad que se traduce en los lineamientos de su gestión” (Herzer, 1999). Es en torno a estos modelos de gestión de los gobiernos locales en materia socio-habitacional que se centra el presente estudio e identificación de variables e indicadores factibles de articularse en la construcción de un índice de gestión socio-habitacional como el que se propone.

La expresión modelo de gestión, de acuerdo al marco conceptual seleccionado, define la “estructura integral de abordaje al problema que se intenta resolver: conceptual, institucional y política, con sus definiciones de actores, roles, interrelaciones, fuentes y circuitos de flujo de recursos (...) La expresión estructurada de un modelo de gestión lo constituye el plan u operativa, que son lineamientos estructurados como un conjunto de directivas y normas acerca de la modalidad a la que deben responder las diferentes operaciones o proyectos, concebidos como el conjunto de acciones que se llevan a cabo frente a cada caso concreto. El modelo es la guía o instructivo para el diseño de la planificación de las diferentes operaciones posibles: no especifica actores concretos, ni medidas definidas en el tiempo, ni objetivos específicos, etc. que corresponderían a un solo caso en particular, sino secuencias-tipo, actores-tipo, metas-tipo, escalas de duración, escalas de presupuesto, a los que deberían responder las operaciones o proyectos concretos, y que le aseguren que la ejecución de los mismos va a responder a los propósitos y a la concepción de la forma de actuar que se posee” (Pelli, 2000).

En función del recorte temático y para el universo que a este trabajo compete, se ha optado por diseñar de tal manera el índice propuesto que permita que, a partir de la carga individualizada de programas o proyectos, estas comparaciones puedan realizarse:

- *a nivel de programas/proyectos*: esto es, entre diferentes programas o proyectos socio-habitacionales puntuales y específicos, ejecutados, en curso o por ejecutarse, para conocer si los mismos colaboran en la gestión socio-habitacional local, y en qué sentido lo hacen o podrían hacerlo.

Para el caso particular de programas o proyectos desarrollados por etapas, o desde diferentes operatorias que mantengan diferencias sustanciales en sus procesos, beneficiarios o productos, éstos deberán ser analizados comparativamente como proyectos o instancias independientes, a fin de poder identificar su especial contribución a la gestión;

- *a nivel de gestión local*: es decir, entre el conjunto de programas o proyectos socio-habitacionales desarrollados por un mismo municipio, ejecutados, en curso o por ejecutarse, correspondientes a iguales o distintos momentos de tiempo, para conocer si la situación identificada ha cambiado y en qué sentido lo ha hecho o podría hacerlo;
- *a nivel intermunicipal*: sobre la base de un mapeo de una zona o región, para identificar si la situación evaluada (gestión local del hábitat) es igual o diferente (en más o en menos grado) a la del resto de los municipios y, en consecuencia, preguntarse e intentar explicar el por qué de esas diferencias, capitalizar aciertos y corregir desviaciones;

- *a nivel inter-temporal*: esto es, entre diferentes períodos temporales, para identificar cómo ha evolucionado (en mayor o en menor grado) la situación evaluada (gestión local del hábitat), y preguntarse e intentar explicar el porqué de dicha evolución.

Todo esto factible de ser empleado bajo formatos de autoevaluación interna o como insumo para auditorías externas.

Desde este marco, el Índice de gestión socio-habitacional explicita un conjunto de indicadores interrelacionados, comprensibles y relevantes, aplicable a la realidad de los municipios (particularmente los de ciudades no metropolitanas), que permitan monitorear la gestión local del hábitat, y ponderar el grado de implementación local de procesos integrales, integradores y asociativos de hábitat social destinados a sectores de menores recursos, con el fin de brindar elementos objetivos para encauzar líneas políticas y decisiones gubernamentales en curso, o bien diseñar futuras acciones. Se busca con ello contribuir a mejorar la capacidad municipal para el manejo de esta problemática, ofreciendo herramientas operativas de gestión que permitan alertar sobre posibles problemas, corregir desviaciones, identificar tendencias y orientar los planes y decisiones, consolidando, optimizando y potenciando modos superadores a los actuales.

Dimensiones, variables e indicadores incluidos en el Índice de gestión socio-habitacional local

Como punto de partida respecto de la construcción del Índice de gestión socio-habitacional en gobiernos locales intermedios, se definieron una serie de dimensiones:

- *a nivel de caracterización inicial del municipio,*
- *y a nivel de análisis de programas o proyectos habitacionales,*

considerados principales en en implementación local de procesos integrales y asociativos de hábitat social destinados a los sectores de menores recursos, de acuerdo al marco teórico y a los referentes empíricos detectados (aspectos críticos, incidencias y condicionantes en los modos y modelos de gestión identificados).

A su vez, a nivel de análisis de programas o proyectos habitacionales se establecieron:

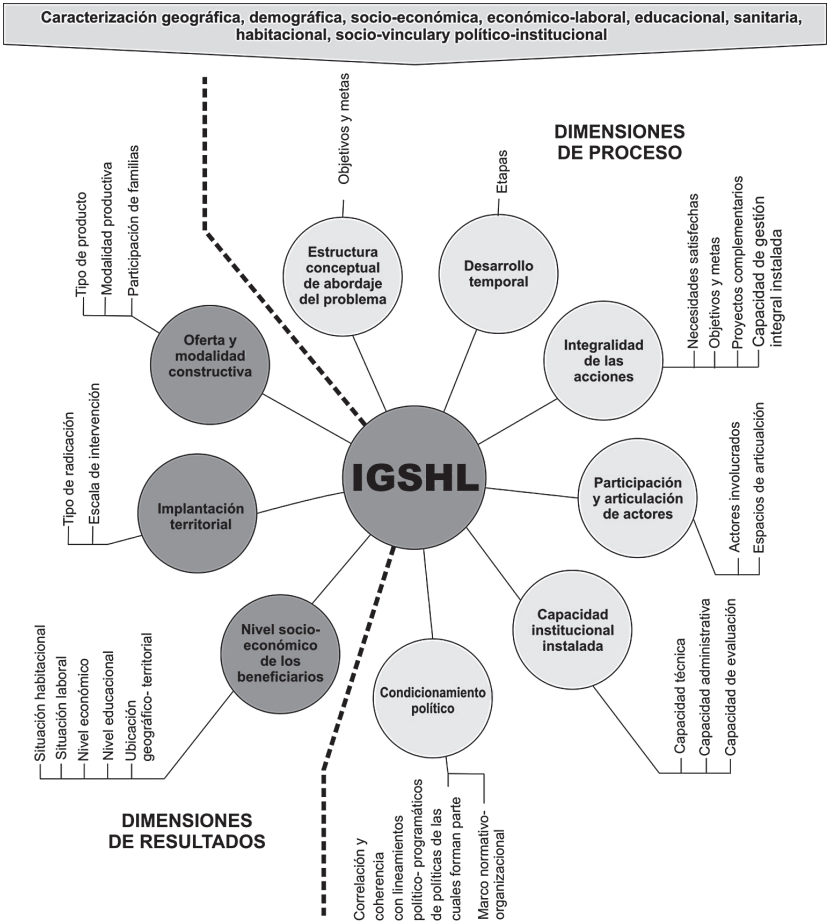
- *Dimensiones de proceso:* las cuales dan cuenta del proceso general de gestión.
- *Dimensiones de resultados:* las que dan cuenta de los resultados alcanzados tras los procesos promovidos.

A partir de ellas y de su conceptualización, se procedió a la descomposición analítica de cada dimensión en variables e indicadores, tal como se detalla a continuación y se presenta gráficamente en la Tabla N° 1 anexa (pág. 151).

Este conjunto de indicadores de referencia intenta generar puntos de comparación metodológicamente homogéneos, de relativa facilidad de construcción y comunicación, cuantificables a partir de información censal y de los datos generados y aportados por los municipios en sus registros e informes de programas y proyectos socio-habitacionales.

El índice aquí elaborado se apoya en una visión integral del desarrollo, la cual promueve el equilibrio entre los procesos de desarrollo económico, social y ambiental a partir de la consideración de la complejidad y la multidimensionalidad de las problemáticas sociales, tal como resulta la habitacional.

Gráfico N° 1: Esquema gráfico del Índice de gestión socio-habitacional local



Fuente: Elaboración propia (Gargantini, 2010).

El instrumento elaborado “alerta sobre posibles problemas, identifica tendencias, facilita la comunicación entre los actores político-sociales (...), y orienta los planes y decisiones hacia mejores prácticas de gestión pública (en materia socio-habitacional) y la construcción de comunidades locales con mayor calidad de vida” (Arnoletto et al., 2004).

Sus atributos y categorías analíticas pueden así ser utilizados tanto para examinar políticas, o bien transformarse en principios normativos para diseñar políticas consistentes con este nuevo enfoque de gestión local de lo socio-habitacional.

Descripción analítica de variables e indicadores incluidos en el Índice de gestión socio-habitacional local

a. Caracterización inicial del municipio

De cada municipio seleccionado se requiere realizar inicialmente y de acuerdo al período temporal considerado, una caracterización inicial, conformada por datos e información disponible a partir de fuentes oficiales.

Esta caracterización inicial permanecerá estable para los diferentes programas o proyectos socio-habitacionales que se analicen para un mismo municipio, en un mismo período de tiempo considerado.

Su inclusión resulta de alta relevancia dado que dicha caracterización constituye la base de análisis contextual del municipio, ya que permite establecer con claridad los atributos que lo identifican e individualizan. A partir de estos atributos, es posible evaluar el grado de adecuación de las líneas políticas vigen-

tes o por desarrollar, y especificar recomendaciones que podrían o deberían ser tenidas en cuenta a nivel de programas o proyectos, bajo el formato de advertencias en las variables correspondientes.

Los ítems seleccionados para definir la caracterización inicial del municipio son los siguientes:

- **Denominación municipal:** nombre del municipio en cuestión.
- **Período de tiempo considerado en la caracterización:** expresado en años (ej.: 2009) o en períodos interanuales (ej.: 2005-2009).
- **Caracterización o dimensión geográfica:** refiere a la ubicación regional, provincial y departamental de la localidad en cuestión.
Dicha caracterización facilita luego la comparación intermunicipal sobre la base de un mapeo de una determinada zona o región.
- **Caracterización o dimensión demográfica:** permite identificar el volumen poblacional y la cantidad de hogares de la ciudad en el período considerado.
Dichos datos constituyen la base para luego determinar mediante comparación la situación socio-económico-habitacional de personas y hogares. También facilita la comparación intermunicipal sobre la base de un mapeo de una determinada zona o región en base a la escala poblacional, lo cual determina la posterior categorización de municipios en pequeños, medianos o intermedios y grandes.

Fuente de datos: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda más actualizado.

- **Caracterización o dimensión socio-económica:** permite identificar la incidencia de la pobreza en la localidad, a partir de la especificación del porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ⁷. Esta caracterización puede complementarse opcionalmente con el registro de niveles de ingresos familiares de la localidad y la distribución de los mismos, medida por la relación de participación en el ingreso entre el 1° y el 5° quintil de población (cantidad de veces en que el 1° quintil está contenido en el 5°).

Estos indicadores permiten evaluar la brecha existente entre ingreso y población, como reflejo del grado de equidad/inequidad existente. Sin embargo y dado que no existen registros estables a nivel local de estos datos, se anexan los mismos sólo de manera optativa a la presente dimensión.

Esta caracterización facilita la identificación y desarrollo de acciones habitacionales diversificadas a fin de satisfacer las necesidades de los sectores identificados, y evaluar si estas acciones encaradas o a encarar se

⁷ Necesidades Básicas Insatisfechas: se consideran pobres aquellos hogares que evidencian falta de acceso a ciertos servicios considerados esenciales. Se establecen así los siguientes indicadores:

- a) hacinamiento en las viviendas (más de 2 personas por cuarto);
- b) tipo de vivienda (habitan viviendas precarias);
- c) saneamiento básico (habitan viviendas que no disponen de servicios higiénicos o no disponen de servicios higiénicos con arrastre de agua);
- d) deserción escolar (hay al menos un niño entre 6 y 12 años que no asiste a la escuela) y;
- e) capacidad de subsistencia (cuando hay 4 o más personas por miembro ocupado, si el jefe tiene un nivel de instrucción igual o menor a segundo grado de primaria) (INDEC, 2001).

adecuan a la capacidad de ingreso/ahorro de los diferentes sectores y familias de la localidad.

Fuente de datos: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda más actualizado.

- **Caracterización o dimensión económico-laboral:** permite especificar la conformación de la estructura productiva, su desempeño y los factores que intervienen en su comportamiento. En este sentido, en esta caracterización se solicita la especificación de la población económicamente activa entendida como la cantidad de personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente (es decir, población ocupada más población desocupada), así como las actividades económicas predominantes y el tipo o rama de oficios ligado a la zona.

Se complementa con la especificación de la tasa de desempleo de la ciudad.

En este aspecto, diferentes modalidades productivas y constructivas en las intervenciones socio-habitacionales pueden potenciar o inhibir procesos de desarrollo local, estimulando que las externalidades de toda intervención habitacional redunden en beneficios a la comunidad local o, por el contrario, sean extraídas y capitalizadas por agentes externos sin ninguna retroalimentación para la comunidad local.

Por tales motivos, la caracterización económico-laboral permite sentar las bases para posibles articulaciones entre políticas habitacionales y políticas productivas y de empleo, mediante la elección de modalidades productivas y constructivas adecuadas al perfil socio-económico de la ciudad y la articulación/ potenciación de empresas locales con la consecuente promoción del empleo y el desarrollo local.

En función de los datos que se especifiquen en esta caracterización, el instrumento diseñado que se adjunta en soporte informático a esta publicación, permite activar advertencias (destacadas en color rojo) a nivel de estructura conceptual de abordaje e integralidad de acciones en el análisis de programas o proyectos, según las siguientes condiciones.

Si la tasa de desocupación del municipio supera los dos dígitos, el instrumento advertirá la necesidad de incorporar objetivos, metas y proyectos productivo-laborales complementarios a las acciones habitacionales en los programas o proyectos que se desarrollen.

En caso de que dichas advertencias sean tenidas en cuenta, el instrumento permite detectar las consideraciones con cambio de modalidad cromática de las recomendaciones sugeridas (en color azul).

Fuentes de datos:

- INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda más actualizado o EPH última onda registrada.
- Registros locales de asentamientos industriales y comerciales de la ciudad. Órganos competentes del registro: Secretarías de Desarrollo Económico, Secretarías de Comercio e Industrias o similares.
- **Caracterización o dimensión educacional:** refiere a la oferta educativa en la ciudad y el nivel educacional o de instrucción alcanzado por la población. Esta caracterización complementa la dimensión social de la localidad, y permite evaluar la adecuación de las modalidades productivas y constructivas más apropiadas al nivel educativo de la comunidad o comunidades en cuestión. También hace visibles los centros educativos o de formación que pueden complementarse a las acciones ha-

bitacionales que se encaren, a fin de potenciar las capacidades existentes en la población local, mejorando así y tras los procesos de construcción del hábitat, su capacidad de empleabilidad.

Fuentes de datos:

- INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda más actualizado.
 - Registros regionales de los Ministerios de Educación provinciales respectivos.
 - Registros locales de establecimientos educativos de la ciudad. Órganos competentes del registro: Secretarías de Educación, Secretarías de Cultura o similares.
- **Caracterización o dimensión sanitaria:** esta caracterización también complementa la dimensión social de la localidad, ya que revela una aproximación a las condiciones de vida de la población. Se establece con el dato del tipo de cobertura de salud del total de la población a partir del “registro del porcentaje poblacional con cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual” (Arnoletto et al., 2004); la tasa de mortalidad infantil local o departamental (número de niños fallecidos antes de cumplir un año de edad por cada mil nacimientos vivos); el registro de las enfermedades más frecuentes en la ciudad y la identificación de la oferta de servicios sanitarios en la ciudad.

En función de los datos que se especifiquen en esta caracterización, el instrumento diseñado permite activar advertencias (en color rojo) a nivel de estructura conceptual de abordaje e integralidad de acciones en el análisis de programas o proyectos, según la siguiente condición. Si la tasa de mortalidad infantil del municipio supera el promedio regional, el instrumento advertirá la necesi-

dad de incorporar objetivos, metas y proyectos sanitarios, complementarios a las acciones habitacionales en los programas o proyectos que se desarrollen.

En caso de que dichas advertencias sean tenidas en cuenta, el instrumento permite detectar dichas consideraciones bajo cambio de modalidad cromática de las recomendaciones sugeridas (en color azul).

Fuentes de datos:

- INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda más actualizado.
 - Registros regionales de los Ministerios de Salud provinciales respectivos.
 - Registros locales de establecimientos sanitarios de la ciudad y de enfermedades más frecuentes en la ciudad. Órganos competentes del registro: Secretarías de Salud Pública y Medio Ambiente o similares.
- **Caracterización o dimensión socio-vincular:** permite identificar las organizaciones e instituciones relevantes en la ciudad por tipo, tanto como la acción colectiva y de cooperación, “como indicador de la presencia de manifestaciones concretas de producciones colectivas, expectativas de organización e impacto social de la cooperación” (Arnoletto et al., 2004).
Esta caracterización intenta advertir en qué medida las personas trabajan junto a otros para alcanzar un objetivo común, indicando el nivel de movilización colectiva y el nivel de auto-organización de una comunidad (Grootaert et al., 2004). “Una sociedad que posee mayor cantidad de personas con expectativas favorables de cooperación, tanto en la espera de reciprocidad de cooperación cuanto en el impacto comunitario de su aporte, indicaría mayor predisposición a efectuar acciones

colectivas que aquellas sociedades en las que las personas piensan que este tipo de asociaciones no aporta beneficios sustanciales a la comunidad” (Arnoletto et al., 2004). Sienta, además, las bases para plantear en el marco de programas o proyectos socio-habitacionales posibles articulaciones interactorales.

En función de los datos que se especifiquen en esta caracterización, el instrumento diseñado permite activar advertencias (en color rojo) a nivel de participación y articulación de actores en el análisis de programas o proyectos, según las siguientes condiciones.

Si se registran actores sociales locales pero la población local no manifiesta haber llevado a cabo con otras personas acciones colectivas o de cooperación que no hayan sido organizadas ni promovidas por el gobierno local durante los últimos 12 meses, el instrumento advierte la existencia de dichos actores con los cuales se podrían articular acciones en el marco de los programas o proyectos en cuestión.

Si se registran actores sociales locales y la población local manifiesta haber llevado a cabo con otras personas acciones colectivas o de cooperación que no hayan sido organizadas ni promovidas por el gobierno local durante los últimos 12 meses, o advierte que este tipo de acciones ayuda a mejorar su barrio o localidad, el instrumento señala sobre la existencia de actores con voluntad y experiencia de articulación que deberían aprovecharse en los programas o proyectos en cuestión. Si no se registran actores sociales locales y la población local manifiesta haber llevado a cabo con otras personas acciones colectivas o de cooperación que no hayan sido organizadas ni promovidas por el gobierno local durante los últimos 12 meses, y advierte que este tipo de acciones ayuda a mejorar su barrio o localidad,

el instrumento señala que existieron acciones colectivas o de cooperación que podrían servir de antecedentes en los programas o proyectos en cuestión.

Si se registran convenios con vigencia legal con otros actores (gobiernos, empresas u organizaciones no gubernamentales o comunitarias), el instrumento recuerda que existen articulaciones formalizadas con otros actores sociales que podrían ser capitalizadas en los programas o proyectos en cuestión.

En caso de que dichas advertencias sean tenidas en cuenta, el instrumento permite detectar dichas consideraciones con cambio de modalidad cromática de las recomendaciones sugeridas (en color azul).

Fuentes de datos:

- Registros locales de organizaciones e instituciones relevantes en la ciudad por tipo predeterminado. Órganos competentes del registro: Secretarías de Gobierno, Secretarías de Relaciones Institucionales, de Educación, Cultura, Deportes, Salud, Medio Ambiente, y similares.
- Encuesta poblacional ad-hoc.
- **Caracterización o dimensión habitacional:** se refiere al “registro del capital físico del que dispone una localidad, entendido como estructura mínima de las viviendas y los servicios con los que cuentan los habitantes de una ciudad” (Arnoletto et al., 2004). Se define a partir de la explicitación del porcentaje de hogares particulares por calidad de materiales de la vivienda (en base a clasificación CALMAT⁸) y porcentaje de hogares

⁸ Clasificación CALMAT:

- CALMAT I: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos (pisos, paredes y techos) e incorpora todos los elementos de aislación y terminación).

con hacinamiento personal, así como la dotación de infraestructura y servicios urbanos existentes en la localidad.

Esta caracterización puede complementarse opcionalmente con el registro del porcentaje de hacinamiento familiar o de hogares, a fin de evaluar junto a la precariedad, la necesidad de construcción de nuevas viviendas. Sin embargo y dado que no existen registros estables a nivel local de este dato, se lo anexa sólo de manera optativa a la presente dimensión.

Esta caracterización permite dar cuenta de las condiciones de habitabilidad y de vida de la comunidad, y facilita evaluar si las acciones habitacionales encaradas o a encarar se adecuan a satisfacer las necesidades habitacionales locales.

En función de los datos que se especifiquen en esta caracterización, el instrumento diseñado permite activar advertencias (en color rojo) en el análisis de programas o proyectos, con las siguientes especificaciones:

– el porcentaje de hogares de la ciudad con déficit habitacional cualitativo (determinado por la presencia de hogares bajo clasificación CALMAT II y III),

-
- CALMAT II: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislamiento o terminación al menos en uno de éstos.
 - CALMAT III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislamiento o terminación en todos estos, o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso, o paredes de chapa de metal o fibrocemento.
 - CALMAT IV: la vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los componentes constitutivos (INDEC, 2001).

que resolverían su situación con acciones de mejoramiento;

- el porcentaje de hogares de la ciudad con déficit habitacional cualitativo (determinado por la existencia de hogares con hacinamiento personal), que resolverían su situación con operatorias de ampliación;
- el porcentaje de hogares con déficit habitacional cuantitativo (determinado por la presencia de hogares bajo clasificación CALMAT IV y la existencia de hogares con hacinamiento familiar o de hogar), que resolverían su situación con la construcción de nuevas unidades habitacionales;
- existencia de infraestructuras con insuficiente cobertura en la localidad; como indicadores que permiten orientar los tipos de productos a generar por el programa o proyecto en cuestión.

En caso que dichas advertencias sean tenidas en cuenta, el instrumento permite detectar dichas consideraciones bajo cambio de modalidad cromática de las recomendaciones sugeridas (en color azul).

Fuentes de datos:

- INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda más actualizado.
 - Registros locales de cobertura de infraestructura y servicios de la ciudad por tipo predeterminado. Órganos competentes del registro: Secretarías de Infraestructura y Servicios, Obras Públicas y Servicios, Transporte, y similares.
- **Caracterización o dimensión político-institucional:** esta caracterización permite identificar “el potencial de los gobiernos o administraciones municipales para orientar el desarrollo local, a partir de la cooperación o

asociación y la gestión político-administrativa de las estructuras orgánicas y plantas burocráticas” (Arnoletto et al., 2004).

Los ítems considerados relevantes en esta caracterización resultan: la forma de gobierno; la estructura o composición política del mismo; el nivel local de gestión asociada con otros niveles de gobierno y actores sociales (medido a través de la vigencia legal de convenios de asociación con los mismos); la situación económico-financiera del municipio (según ejecución presupuestaria del año inmediato anterior); la capacidad de gestión municipal (en función de la existencia o no de ordenanzas que determinen los cargos políticos y procedimientos administrativos, así como ordenanzas orientadas a regular el territorio con sus consecuentes sanciones) y el nivel y manejo de sus recursos humanos (medido en relación a la existencia de ordenanzas que regulan el ingreso y la carrera administrativa por concurso, y su capacitación permanente) (Arnoletto et al., 2004).

En función de los datos que se especifiquen en esta caracterización, el instrumento diseñado permite activar advertencias (en color rojo) a nivel de capacidad institucional instalada y condicionamiento político en el análisis de programas o proyectos, según las siguientes condiciones.

Si la situación económico-financiera del municipio según ejecución presupuestaria del año inmediato anterior es deficitaria, el instrumento diseñado advierte sobre la misma, a la hora de evaluar el origen de los recursos invertidos en los programas o proyectos en cuestión.

Si la situación económico-financiera del municipio según ejecución presupuestaria del año inmediato anterior es deficitaria, y si el/los programa/s o proyecto/s forma/n parte de alguna política nacional o provincial, el instrumento diseñado recuerda que aún con déficit presu-

puestario existen ítems del/los programa/s o proyecto/s que pueden ser negociados a fin de adaptarlos a las necesidades locales.

Si existen ordenanzas que reglamenten o regulen las diferentes funciones municipales (jerarquías, competencias de cargos, trámites administrativos, contrataciones y contabilidad, planificación y ordenamiento urbano, patrimonio, carrera administrativa y capacitaciones del personal), el instrumento diseñado advierte sobre su existencia a fin de capitalizarlos a nivel de programas o proyectos. En caso de que esta advertencia sea tenida en cuenta, el instrumento permite detectar dicha consideración con cambio de modalidad cromática de la recomendación sugerida (en color azul).

Fuentes de datos:

- Registros e informes locales. Órganos competentes para informar: Secretarías de Gobierno, Secretarías de Relaciones Institucionales, Economía, Tribunal de Cuentas, Concejo Deliberante y otros o similares.

En segundo lugar, se definió un conjunto de indicadores a especificar por cada programa o proyecto socio-habitacional que se analice, los cuales se articulan en torno a nueve ejes centrales o dimensiones. Todos hacen referencia tanto a procesos como a resultados y se detallan a continuación.

b. Dimensiones de análisis de programas o proyectos habitacionales

- **Denominación oficial del programa o proyecto:** nombre del programa o proyecto en cuestión.

- **Período de desarrollo del programa o proyecto:** categorizado inicialmente en Programa/Proyecto desarrollado; Programa/Proyecto en desarrollo y Programa/Proyecto en etapa de diseño.
El período de desarrollo para cualquiera de las categorías debe ser expresado en años (ej.: 2009) o en períodos interanuales (ej.: 2008-2009).

b.1. Dimensiones de proceso

Estas dimensiones permiten dar cuenta del proceso general de gestión. Su inclusión y consideración responde a que

“las claves del modelo deben encontrarse no sólo en los rasgos de las soluciones que debe producir, adecuadas a los requerimientos y prioridades funcionales y biológicos y a los hábitos cotidianos de quienes van a hacer uso de esas soluciones, sino también en los modos de gestión y de operación y en las estructuras organizativas, institucionales impresas en el modelo (...) de tal forma que la gestión misma de la solución habitacional sea experimentada como un cambio de reglas de juego, como un proceso de transición formativa y restauradora hacia una condición de integración favorable, no sólo física, sino también social (e institucional) transformadora dentro de la estructura de la ciudad moderna” (Pelli, 1994).

Entre las seleccionadas como constitutivas del Índice de gestión socio-habitacional local propuesto se encuentran:

- **Dimensión 1- Estructura conceptual de abordaje del problema:** la adopción de una determinada noción o concepto implica necesariamente una toma de posición ideológica, la cual condiciona no sólo los enfoques teóricos adoptados sino las acciones y re-

sultados que inspirados en dichos enfoques puedan alcanzarse.

A partir de la consideración del concepto como condicionante previo de la acción, definir la vivienda resulta un paso ineludible si se desean analizar las acciones que en esta materia se han desarrollado o deberían desarrollarse; ya que de acuerdo a cómo la concebamos (como objeto o unidad física o como proceso y como hábitat) serán los postulados teóricos y empíricos sobre los cuales centraremos nuestro análisis. Conceptualizar la vivienda como proceso complejo y como hábitat implica reconocer que en ella se interrelacionan variados aspectos y actores que hacen a la unidad habitacional y a su articulación al espacio urbano y/o territorio circundante, lo cual conlleva incluir o al menos no ignorar dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas de los habitantes. Estos postulados teóricos y empíricos son los que se plasman a través de objetivos generales, objetivos específicos y metas a la hora de definir un programa o proyecto.

Por tal razón, se entiende por estructura conceptual de abordaje la precisión de objetivos generales y particulares que se persiguen con el programa o proyecto, así como también cada una de las metas concretas propuestas para materializarlos, respondiendo a las intenciones propias de la institución y a su concepción de la forma en la que debe abordarse la problemática en cuestión.

Un programa o proyecto que se oriente hacia una gestión integral y multiactoral debería evitar acciones reduccionistas, incluyendo objetivos y metas que trasciendan la vivienda como objeto físico-constructivo, a fin de posibilitar (o al menos no inhibir) en toda acción

habitacional el desarrollo de todas las capacidades humanas.

En base a esta conceptualización, las variables seleccionadas son los objetivos y metas del programa o proyecto en cuestión.

Los indicadores seleccionados para dar cuenta de estas variables resultan:

- Tipo de objetivos generales del programa o proyecto en cuestión.
- Tipo de objetivos específicos del programa o proyecto en cuestión.
- Tipo de metas del programa o proyecto en cuestión.

Éstos se encuentran categorizados en:

- Objetivos/Metas habitacionales.
- Objetivos/Metas urbanas.
- Objetivos/Metas sociales-comunitarias.
- Objetivos/Metas legales.
- Objetivos/Metas económicas.
- Objetivos/Metas productivo-laborales.
- Objetivos/Metas educativo-culturales.
- Objetivos/Metas sanitarias.
- Otros/as.

Fuentes de datos:

- Informes y/o presentación oficial de los programas o proyectos desarrollados o en curso.
- Publicaciones y registros escritos o audiovisuales específicos que permitan la reconstrucción de los procesos.
- En caso de ser necesario, por no contar con los datos requeridos, se sugiere recurrir a entrevistas semiestructuradas y cuestionarios a técnicos, funciona-

rios y actores locales involucrados en los procesos analizados.

- **Dimensión 2- Desarrollo temporal:** se lo concibe como la serie de acciones que tuvieron, tienen o tendrán lugar a lo largo del programa o proyecto, consideradas indispensables en la consecución de las metas propuestas, incluyendo plazos empleados y la forma en que estas acciones se ordenan en el tiempo. Es decir, reúne en su conceptualización actividades, plazos y secuencias. A partir de análisis de casos y sistematizaciones efectuadas ⁹, las etapas posibles de ser desarrolladas a lo largo de un programa o proyecto se han especificado a partir de los siguientes ítems:
 - *Etapla decisional y de asignación de recursos:* en esta etapa se obtiene la decisión política de dar inicio al programa o proyecto, se firman los acuerdos previos, se gestionan los fondos de financiamiento, se aprueban las ordenanzas que regirán la implementación del proyecto, se aprueban los decretos de asignación de personal responsable y la afectación de fondos, se adquieren o afectan las tierras y se institucionalizan los procedimientos necesarios para implementar el programa o proyecto en cuestión.
 - *Etapla motivacional, de capacitación y transferencia:* etapa transversal a todo el desarrollo del programa o proyecto, constituida a partir de la organización de una serie de talleres o instancias colectivas que permiten garantizar el involucramiento de los

⁹ Ver GARGANTINI, 2005 y GARGANTINI, 2010.

beneficiarios en la planificación, formulación y gestión del proyecto, elección y transferencia de tecnologías, capacitación en oficios, jornadas de socialización y evaluación de lo realizado.

- *Etapas de diseño, planificación y programación:* ejecutada paralelamente con la etapa decisional y de asignación de recursos, en la etapa de diseño, implementación y programación se da la elaboración definitiva del proyecto (determinación de objetivos, etapas, actores y roles, plazos e instancias de evaluación). En ella también se especifican los requisitos básicos a cumplir por los beneficiarios para poder insertarse en el programa o proyecto; se produce el ajuste de documentación técnica y se definen las alternativas constructivas y productivas. Esta etapa culmina con la elevación de la propuesta al Concejo Deliberante o entidad legislativa para su aprobación y posterior elevación o presentación del proyecto ante entidades financiadoras.
- *Etapas diagnósticas:* ejecutada paralelamente con la etapa de diseño, planificación y programación, en la etapa diagnóstica se da el estudio y el análisis de datos estadísticos de la problemática o situación particular a atender por el programa o proyecto, actualizando datos socio-demográficos, habitacionales y urbanos. En ella no sólo se determinan los criterios de selección y reemplazo de las familias beneficiarias, sino que se relevan también recursos humanos a afectar, las posibles empresas tercerizadoras de obra y las posibles fuentes de financiación.
- *Etapas de concreción y ejecución:* se extiende desde la ejecución de trabajos previos (relleno, nivelación

y compactación de terreno, subdivisión de lotes, construcción del obrador, cerco perimetral, baños, arbolado, etc.) hasta la inauguración oficial de las obras, entrega de las mismas y ocupación por parte de las familias. En ella se concretiza el tendido de redes de infraestructura y servicios, y se concretizan las obras planificadas según las modalidades productivas y constructivas especificadas en el programa o proyecto.

- *Etapas de evaluación y retroalimentación:* es transversal al desarrollo de todo el programa o proyecto, a partir de instancias de seguimiento y monitoreo, y/o bajo modalidades expost (posteriores a la finalización del programa o proyecto) a través de entrevistas o encuestas.
- *Etapas de posocupación o posproyecto:* etapa de seguimiento posterior a la ocupación de las familias donde no sólo se trabaja la inserción de las mismas a la nueva situación habitacional sino cuestiones como el uso, mantenimiento, derechos y obligaciones con respecto a esta nueva situación. En ellas también se potencia la generación de nuevas iniciativas y proyectos complementarios al ejecutado.
- *Instancias de recupero:* forman parte de estas instancias las estrategias de recupero planteadas previamente a la concreción de las acciones planificadas (ahorro previo o aporte inicial) o bien, posteriores al desarrollo de las mismas (recupero), a fin de garantizar el reintegro total o parcial por parte de los beneficiarios del programa o proyecto, de los fondos y recursos puestos en juego para su desarrollo.

Programas o proyectos que avancen hacia una gestión integral y multiactoral exigen tiempos no estrictamente condicionados a los plazos de obra física, sino que suponen plazos sujetos a los procesos socio-políticos. En términos operativos esto supone el desarrollo de talleres o instancias colectivas de motivación, capacitación y transferencia distribuidas a lo largo de todo el proceso; mayores plazos de obra producto de modalidades productivas acordes a las capacidades, tiempos y posibilidades de ahorro de las familias involucradas; talleres mensuales o bimensuales de monitoreo de lo realizado y retroalimentación de lo planificado; y diagnósticos posteriores a la finalización de las actividades constructivas, a fin de facilitar la inserción de las familias a la nueva situación habitacional en términos de acceso a servicios e infraestructuras disponibles, así como acciones o iniciativas de postocupación y de recupero, adaptadas a las capacidades de ahorro y de ingreso familiar.

En base a esta conceptualización, las variables seleccionadas son las etapas del programa o proyecto en cuestión. Y el indicador seleccionado como relevante en la determinación de esta dimensión es el tipo de etapas verificadas en el desarrollo del programa o proyecto, categorizadas en función de la caracterización arriba explicitada:

- Etapa decisional y de asignación de recursos.
- Etapa motivacional, de capacitación y transferencia.
- Etapa de diseño, planificación y programación.
- Etapa diagnóstica.
- Etapa de concreción y ejecución.
- Etapa de evaluación y retroalimentación.
- Etapa de posocupación o posproyecto.
- Instancias de recupero.

Fuentes de datos:

- Informes y/o presentación oficial de los programas o proyectos desarrollados o en curso.
 - Publicaciones y registros escritos o audiovisuales específicos que permitan la reconstrucción de los procesos.
 - En caso de ser necesario, por no contar con los datos requeridos, se sugiere recurrir a entrevistas semiestructuradas y cuestionarios a técnicos, funcionarios y actores locales involucrados en los procesos analizados.
-
- **Dimensión 3- Integralidad de las acciones:** en la cuestión habitacional (como hecho antropológico, dinámico e histórico) se interrelacionan varios aspectos: el espacial, el económico, el social, el político-institucional y el plano cultural (Alcalá, 1995). Decimos entonces, estar frente a una problemática y no frente a un problema, ya que como hemos mencionado, “los problemas tienen una solución parcelaria, pueden ser abordados fácilmente desde una disciplina particular. En cambio la problemática es diversa y compleja, precisa de un enfoque holístico, integrador, buscando que las acciones humanas en sectores concretos, lejos de generar efectos negativos en otros sectores, favorezcan la generación de procesos para la transformación social” (Gómez, 1995). Es decir, la problemática de la vivienda debe necesariamente ser abordada desde diferentes disciplinas, buscando no precisamente atenuar el problema o resolver permanentemente los problemas sino ir a las causas, y para ello resulta necesario conocer y acometer la problemática en su globalidad; ya que la vivienda es un conjunto de problemas autoimplicados que como tales contienen la potenciali-

dad conferida por el propio desequilibrio que las define” (Alcalá, 1995).

Cualquier análisis de las nuevas proposiciones teóricas de entender la pobreza (y la problemática socio-habitacional) no puede dejar de identificar el concepto de integralidad o multidimensionalidad como uno de sus principales atributos. “Las numerosas carencias que se registran a nivel socio-habitacional se caracterizan por una simultaneidad que se manifiesta explícitamente en las ciudades, especialmente en los asentamientos humanos irregulares” (Ramírez, 2002). “La pobreza urbana es un todo indivisible (...) sin embargo, para las instituciones (...) es una condición a la que se responde con una diversidad de programas (...) sectoriales (...) Hay una marcada desconexión entre la unidad de la experiencia y la diversidad institucional de las respuestas” (Recife Declaration, 1996).

Desde este enfoque, esta dimensión es entendida como la capacidad de formar un todo con la incorporación de diferentes partes. Esto supone verificar la consideración de otros objetivos y/o acciones complementarias a lo habitacional, respondiendo así a la concepción de la vivienda como configuración de servicios (los servicios habitacionales) que, superando la visión meramente física, la concibe como parte de un conjunto mayor e integral de servicios dirigido a dar satisfacción a las diversas necesidades del hombre (alimentación, educación, hábitat, trabajo, participación, etc.), cada una de las cuales presenta su propia problemática específica y sectorial.

Aunque la solución a estas necesidades varía en cada cultura, desde este enfoque, un programa o proyecto

que se oriente hacia una gestión integral y multiactoral tendría que tender a ser integral, o por lo menos la solución de una o dos necesidades no debería entorpecer sino facilitar la solución de las otras. Ello supone, a su vez, la integración disciplinaria y la articulación formalizada de diferentes áreas y competencias; es decir, la multidimensionalidad o integralidad adopta también el concepto de multisectorialidad, a fin de integrar simultáneamente las actividades de muchos de los sectores en que tradicionalmente se ha dividido el trabajo de las instituciones públicas y privadas: vivienda, salud, educación, empleo y otros.

Si bien podrían incorporarse muchas calificaciones a este atributo, en la construcción del Índice de gestión socio-habitacional local que aquí se desarrolla, para la evaluación positiva de un programa o política se considera como suficiente la inclusión de iniciativas simultáneas a las acciones de vivienda y participación de otros sectores. Por tales motivos, las variables seleccionadas como determinantes del nivel de integralidad de las acciones promovidas resultan las siguientes:

- Necesidades satisfechas por el programa o proyecto en cuestión.
- Objetivos y metas del programa o proyecto en cuestión.
- Proyectos complementarios al habitacional.
- Capacidad de gestión integral instalada en el municipio.

Los indicadores seleccionados para dar cuenta de estas variables son:

- Necesidades humanas que se intentan satisfacer con el programa o proyecto en cuestión, en base a clasi-

ficación de necesidades humanas especificadas por Max Neef (1996) ¹⁰:

- Protección/ Habitabilidad.
 - Subsistencia.
 - Afecto.
 - Entendimiento.
 - Participación.
 - Ocio.
 - Creación.
 - Identidad.
 - Libertad.
-
- Existencia de otros objetivos (generales o específicos en el programa o proyecto en cuestión) que se suman al de vivienda.
 - Existencia de otras metas del programa o proyecto en cuestión, que se suman a las de vivienda, categorizadas en:
 - Ninguno.
 - Objetivos/Metas habitacionales.

¹⁰ Según Max NEEF, en *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*, “existen muchas maneras de clasificar necesidades (...) La interrelación entre necesidades, satisfactores y bienes económicos es permanente y dinámica. A través de esta causación recíproca se convierten, a la vez, en parte y definición de una cultura, y en determinantes de los estilos de desarrollo” (Max NEEF, 1996).

En este sentido, Max Neef propone una matriz de necesidades, consideradas no sólo carencias sino también y simultáneamente como potencialidades, a partir de categorías axiológicas (Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad) cruzadas por categorías existenciales (Ser, Tener, Hacer y Estar), a partir de las cuales se determinan propuestas de satisfactores posibles.

- Objetivos/Metas urbanas.
 - Objetivos/Metas sociales-comunitarias.
 - Objetivos/Metas legales.
 - Objetivos/Metas económicas.
 - Objetivos/Metas productivos-laborales.
 - Objetivos/Metas educativos-culturales.
 - Objetivos/Metas sanitarias.
 - Otros/as.
- Existencia de otros proyectos complementarios al programa o proyecto habitacional en cuestión, categorizados en:
 - Ninguno.
 - Proyectos urbanos.
 - Proyectos sociales-comunitarios.
 - Proyectos legales.
 - Proyectos productivos-laborales.
 - Proyectos educativos-culturales.
 - Proyectos sanitarios.
 - Otros/as.
- Áreas municipales y disciplinas vinculadas o afectadas al programa o proyecto en cuestión, entre las categorizadas:
 - Planeamiento o Desarrollo Urbano.
 - Edificaciones Privadas.
 - Obras y Servicios Públicos.
 - Promoción o Desarrollo social.
 - Desarrollo Económico, Producción o Empleo.
 - Área legal o Fiscalía municipal.
 - Área administrativo-contable.
 - Compras y suministros.
 - Catastro municipal.

- Prensa y protocolo.
- Otras.
- Formalización de la articulación entre áreas y de procedimientos compartidos en torno al programa o proyecto, según éste sea:
 - Formalizado por designación oficial (ordenanza, decreto, etc.).
 - No formalizado o de hecho.
- Disciplinas involucradas en el desarrollo del programa o proyecto en cuestión(en base a disciplinas especificadas por CONICET [en línea] www.conicet.gov.ar. A saber:
 - Ciencias de la ingeniería y de materiales (Arquitectura, Ingenierías, Construcciones).
 - Ciencias agrarias (Agronomía, Veterinaria).
 - Ciencias biológicas o de la salud (Ciencias Médicas, Biología, Bioquímica).
 - Ciencias exactas y naturales (Química, Física, Matemática, Ciencias de la tierra, del agua y de la atmósfera).
 - Ciencias sociales y humanidades (Derecho, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Filosofía, Psicología y Ciencias de la Educación, Historia, Antropología y Geografía, Sociología, Trabajo social y Demografía).
 - Ciencias económicas y de la administración (Economía, Contabilidad, Ciencias de la gestión y de la administración pública)
 - Informática, computación y tecnología.

Fuentes de datos:

- Informes y/o presentación oficial de los programas o proyectos desarrollados o en curso.

- Publicaciones y registros escritos o audiovisuales específicos que permitan la reconstrucción de los procesos.
 - Registro de ordenanzas, decretos o designaciones oficiales.
 - En caso de ser necesario, por no contar con los datos requeridos, se sugiere recurrir a entrevistas semiestructuradas y cuestionarios a técnicos, funcionarios y actores locales involucrados en los procesos analizados.
- **Dimensión 4- Participación y articulación de actores:** la solución de los problemas urbanos y habitacionales resultan lo suficientemente imperantes y urgentes en nuestros contextos para movilizar a todos los sectores sociales. Por ser un punto de concurrencia para la participación de los actores interesados, como espacio de concertación y negociación equitativa, resulta clave la participación popular concebida como el protagonismo de los pobladores entre relaciones asimétricas de poder.

Dar cuenta de la participación actoral en un programa o proyecto habitacional supone reconocer el involucramiento de los diferentes actores sociales en las distintas etapas del proceso habitacional. Esto es, en el diagnóstico, en el diseño e implementación de soluciones, así como en el control y administración de los procesos, tomando decisiones en conjunto y compartiendo con el estado la responsabilidad solidaria de mejorar las condiciones de vida y de inserción urbana de las poblaciones, superando el papel de simples beneficiarios de las medidas gubernamentales o ser simples medios para reducir costos (Mesías González en: Romero-Mesías

González, 1999). Lograrlo requiere de un largo trabajo de base, de promoción, consenso, madurez y organización social que lleve a cuestionar la simple lógica de eficiencia por sí misma.

Por las razones expuestas, esta dimensión se plantea a partir del carácter “relacional” o “interactoral” que han ido adquiriendo los gobiernos locales durante las últimas décadas (“gestión asociada”), donde la solución para los complejos problemas contemporáneos se intenta desde el equilibrio entre los varios marcos institucionales involucrados: el estatal, el mercado y el público no-estatal, adoptando el concepto de estado-red, capaz de aglutinar varias lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los escenarios actuales.

Por ello, esta dimensión revela la capacidad del municipio para generar espacios de trabajo interdisciplinario e inter-áreas, de la misma manera que manifiesta el grado de acercamiento entre éste y la sociedad, detectando si se han creado o reforzado espacios de involucramiento y asociación a distintas escalas. A saber:

- *A escala intra-municipal o entre diferentes áreas municipales*: planteada a partir de la compleja problemática socio-habitacional existente y de la concepción integral y multidisciplinar a la que se adhiere (Alcalá, 1995), esta variable evalúa la integración- coordinación existente entre las diferentes áreas de la propia estructura institucional.
- *A escala inter-gubernamental o entre diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal)*: siendo las políticas materializaciones de las formas de involucramiento del Estado ante situacio-

nes problemáticas, esta escala contempla la coordinación existente entre las distintas políticas y programas que se proponen desde cada nivel gubernamental, a fin de detectar la complementación o superposición de recursos y líneas de acción.

- *A escala inter-institucional o entre el municipio y diversos actores sociales*: promovida como forma de potenciar recursos (humanos, materiales e institucionales) existentes y disponibles por los distintos actores involucrados, tanto a nivel de financiamiento, como de coordinación/administración y de ejecución.

Así, esta escala verifica la forma en que los procesos orientados por la ganancia (que operan dentro del mercado), los comunitarios (determinados por la reproducción de la población tras la lógica de la necesidad), los estatales (que fuera del mercado inciden de manera directa o indirecta dirigiendo y ejecutando los procesos públicos de la ciudad) y los políticos (que se mueven tras la acumulación del poder), articulan sus lógicas y coparticipan en el proceso de construcción de los fenómenos socio-habitacionales y urbanos, cuyo sentido nunca está predeterminado sino que depende en cada caso de cómo dichos actores ejerzan sus roles.

En cuanto a esta dimensión, un programa o proyecto orientado hacia una gestión integral y multiactoral debería caracterizarse por estimular mayores y mejores relaciones de articulación actoral, a partir de la institucionalización de instancias de gestión asociada y de equipos interdisciplinarios, como estrategias de aporte y confluencia de recursos, procurando así avances en

las negociaciones y complementaciones con instancias gubernamentales, empresas prestadoras de servicios y familias, a fin de reducir de la arraigada cultura verticalista, centralizada y clientelista.

Las variables seleccionadas son dos:

- Actores sociales involucrados.
- Espacios de articulación generados.

Y los indicadores considerados relevantes con respecto a estas variables resultan los siguientes:

- Actores sociales involucrados en el programa o proyecto en cuestión, categorizados en tres escalas arriba explicitadas.
 - A escala intra-municipal o áreas municipales involucradas:
 - Planeamiento o Desarrollo Urbano.
 - Edificaciones Privadas.
 - Obras y Servicios Públicos.
 - Promoción o Desarrollo social.
 - Desarrollo Económico, Producción o Empleo.
 - Área legal o Fiscalía municipal.
 - Área administrativo-contable.
 - Compras y suministros.
 - Catastro municipal.
 - Prensa y protocolo.
 - Otras.
 - A escala inter-gubernamental:
 - Organismos gubernamentales internacionales.
 - Organismos gubernamentales nacionales.
 - Organismos gubernamentales provinciales.
 - Organismos gubernamentales de otros municipios o comunas.

- A escala inter- inter- institucional o con otros actores sociales locales:
 - Empresas locales, provinciales o nacionales.
 - Asociaciones, grupos y/o organizaciones no gubernamentales o comunitarias locales, provinciales o nacionales.
- Tipo de articulación predominante entre los actores sociales involucrados en el programa o proyecto en base a cuatro categorías preestablecidas a partir del aporte conceptual provisto en Rodríguez et al. (2001). A saber:
 - De demanda: relaciones establecidas en base al reclamo de necesidades no satisfechas, desde una arraigada cultura clientelista donde se supone que las soluciones y los recursos deben ser provistos por entidades de nivel superior, sin que se plantee la necesidad de articular ni capitalizar recursos existentes entre los actores intervinientes.
 - De subordinación: relaciones que responden también a una arraigada cultura clientelista, pero que contrariamente a la categoría anteriormente planteada, se basa en la aceptación sin objeciones a las soluciones y recursos que entidades de nivel superior planifican o derivan a los ámbitos inferiores. En dichas relaciones no existe margen para las adaptaciones y ajustes a las necesidades que las situaciones particulares y locales puedan requerir.
 - De negociación: relaciones establecidas en base al reconocimiento de los demás actores como interlocutores legítimos en procesos de diálogo en torno a la definición y decisión de acciones per-

tinentes, donde si bien existen articulaciones, puede identificarse un actor o grupo de actores responsables de la definición de las decisiones y acciones propuestas. Sobre estas decisiones y acciones propuestas es sobre las cuales se negocia con los demás actores sociales en función de los intereses puestos en juego.

- De complementariedad: relaciones establecidas en base al reconocimiento de los demás actores como interlocutores legítimos en procesos de diálogo, donde los diferentes actores planean actividades conjuntas, articulan acciones y recursos participando e influenciando en decisiones y acciones que se propongan. En este tipo de relaciones los diferentes recursos con los que cuenta cada actor involucrado son capitalizados en función de objetivos y acciones comunes.
- Existencia de espacios de involucramiento y asociación generados/ capitalizados/ reforzados en el marco del programa o proyecto.
- Grado de institucionalización de estos espacios de involucramiento y asociación, en función de que estén:
 - Formalizados (con convenio u ordenanza).
 - No formalizados o de hecho (sin convenio u ordenanza).
- Participación de los beneficiarios en diferentes etapas del programa o proyecto, según categorización explicitada en relación a la dimensión de desarrollo temporal desarrollada:

- En ninguna.
- En etapa decisional y de asignación de recursos.
- En etapa motivacional, de capacitación y transferencia.
- En etapa de diseño, planificación y programación.
- En etapa diagnóstica.
- En etapa de concreción y ejecución.
- En etapa de evaluación y retroalimentación.
- En etapa de posocupación o posproyecto.
- En instancias de recupero.

Fuentes de datos:

- Informes y/o presentación oficial de los programas o proyectos desarrollados o en curso.
 - Publicaciones y registros escritos o audiovisuales específicos que permitan la reconstrucción de los procesos.
 - Registro de ordenanzas, decretos o designaciones oficiales.
 - En caso de ser necesario, por no contar con los datos requeridos, se sugiere recurrir a entrevistas semiestructuradas y cuestionarios a técnicos, funcionarios y actores locales involucrados en los procesos analizados.
-
- **Dimensión 5- Capacidad institucional instalada:** poner en práctica formas innovadoras de gestión demanda desarrollar nuevas capacidades institucionales.
Una de las deficiencias más notables a la hora de encarar acciones que apuesten hacia opciones integrales y multiactorales resulta la capacidad institucional (organizacional, técnica, administrativa y de evaluación) disponible e instalada en el municipio,

que le permita poner en marcha abordajes innovadores acordes a las necesidades complejas existentes en términos socio-habitacionales. En este sentido, es importante tener en cuenta que la capacidad institucional excede el mero fortalecimiento de habilidades y técnicas individuales. En efecto, involucra también al entorno institucional y organizacional en el cual los individuos (funcionarios, agentes burocráticos y políticos) toman decisiones y diseñan e implementan políticas públicas.

Según Oszlak y Orellana (1991), entre lo que las organizaciones ambicionan hacer y lo que efectivamente consiguen realizar existen diversos obstáculos que impiden o dificultan la realización de tareas conducentes al logro de los resultados buscados. Estos obstáculos constituyen una brecha a la que Alain Tobelem denomina “déficit de capacidad institucional” (DCI) (Tobelem, 1992).

Siguiendo lo planteado por estos autores, los déficits de capacidad institucional más frecuentes pueden agruparse en las siguientes categorías:

- Institucionales propiamente dichos (relacionados con normas y reglas de juego que condicionan o impiden la ejecución de tareas).
- De coordinación interorganizacional e interjurisdiccional.
- De organización interna y asignación de tareas.
- De capacidad financiera y física de la organización.
- De los sistemas de recursos humanos, políticas de personal e incentivos.
- De capacidad de los responsables de ejecutar las tareas.

Para programas o proyectos orientados hacia una gestión integral y multiactoral superadora, esta dimensión se encuentra íntimamente relacionada con las dimensiones de proceso mencionadas, referidas a la estructura conceptual de abordaje del problema (Dimensión 1), el nivel de integralidad de las acciones (Dimensión 3), el grado de participación y articulación de actores potenciado (Dimensión 4) y el nivel de condicionamiento político existente (Dimensión 6).

Lo que le compete a esta dimensión en una gestión integral y multiactoral, es potenciar los recursos humanos disponibles e institucionalizar procedimientos que favorezcan estrategias de mejoramiento de la gestión socio-habitacional local, en torno a la obtención, coordinación y monitoreo tanto de recursos como de procesos conducentes a la concreción y retroalimentación de los programas o proyectos específicos.

Por tales motivos, las variables e indicadores considerados relevantes en esta dimensión resultan los siguientes:

- A nivel de capacidad técnica instalada:
 - Nivel de especialización de los técnicos involucrados en el programa o proyecto en función de su formación:
 - Bajo (primario completo - secundario completo)
 - Medio (terciario y/o universitario completo - posgrado incompleto)
 - Alto (posgrado completo)
 - Dedicación horaria de los técnicos involucrados en el programa o proyecto:
 - Baja (hasta 4 horas diarias)

- Media (hasta 6 horas diarias)
 - Alta (8 horas diarias o más)
- Formalización de la designación de los técnicos involucrados:
 - Porcentaje de técnicos planta permanente.
 - Porcentaje de técnicos contratados.
- A nivel de capacidad administrativa instalada:
 - Origen de los recursos invertidos en el programa o proyecto:
 - Propios o internos del municipio.
 - Externos al municipio y de origen público.
 - Externos al municipio y de origen privado (de empresas o de asociaciones no gubernamentales o comunitarias).
 - Relación (o cociente) entre recursos propios sobre externos.

Este último indicador establecido como cociente entre recursos propios de la localidad (públicos y privados) sobre los fondos de origen público externos al municipio, permite integrar sin desviaciones las experiencias en las cuales el recupero o reintegro por parte de las familias está garantizado con fondos de coparticipación municipal y, en la mayoría de los casos, se verifica que el municipio termina absorbiendo estos gastos ante la alta morosidad de los beneficiarios tras la arraigada cultura clientelar.
- Existencia de procedimientos formalizados que garantice el registro de todas las operaciones (ad-

ministrativas, económicas, sociales) del programa o proyecto.

- A nivel de capacidad de evaluación instalada:
- Existencia de instancias formales de evaluación y retroalimentación del programa o proyecto.

Fuentes de datos:

- Informes y/o presentación oficial de los programas o proyectos desarrollados o en curso.
 - Publicaciones y registros escritos o audiovisuales específicos que permitan la reconstrucción de los procesos.
 - Registro de ordenanzas, decretos o designaciones oficiales.
 - En caso de ser necesario, por no contar con los datos requeridos, se sugiere recurrir a entrevistas semiestructuradas y cuestionarios a técnicos, funcionarios y actores locales involucrados en los procesos analizados.
- **Dimensión 6- Condicionamiento político:** como se mencionó anteriormente tras la revisión histórica de políticas habitacionales, los municipios no tienen como norma una presencia activa en términos de política habitacional. Todavía mantienen una dependencia grande con los niveles superiores de gobierno o los entes financiadores, principalmente a causa de la falta de recursos y de la escasa voluntad política en torno a modalidades propias o mixtas.
En este sentido, entre las fuerzas o condicionantes claves detectadas en todo proceso de gestión, la dimensión política en el desarrollo de proyectos o programas re-

sulta una de las principales, tanto por su poder inductor cuando se cuenta con ella, como por su carácter netamente inhibitor si se carece de la misma.

Por tal motivo, el grado de condicionante político es aquí considerado como el nivel de influencia y determinación de acciones que los lineamientos y avales político-programáticos (tanto locales como de niveles superiores de gobierno) poseen sobre el programa o proyecto.

Evalúa, además, el grado de sustento organizativo-legal que posee la experiencia (grado de institucionalidad del mismo).

Para programas o proyectos orientados hacia una gestión integral y multiactoral, esta dimensión está caracterizada por la correlación y coherencia con los lineamientos político-programáticos provistos por las políticas locales o de niveles superiores de gobierno de las cuales forman parte. Estos no son aceptados bajo subordinación absoluta y aceptación sin objeciones, sino que se caracterizan por registrar adaptaciones y ajustes a las necesidades que las situaciones particulares puedan requerir.

De la misma manera a nivel normativo-organizacional, se caracterizan por contar con equipos formalizados de trabajo interdisciplinario e inter-áreas dedicados al hábitat social como problemática específica e inclusión de instrumentos legales ad-hoc o flexibilizaciones en los habituales, que favorecen la gestión asociada e integral del proyecto. Esta condición se traduce en la existencia de instancias de negociación y adaptaciones particulares a los lineamientos operativo-programáticos que el programa o proyecto exige.

Las áreas de adaptación más frecuentes en materia socio-habitacional resultan ser las relacionadas con la negociación de las características del prototipo o solución habitacional elegida, el tipo de tecnología seleccionada, la modalidad productiva privilegiada y las estrategias de recupero planteadas, entre otras. Es en estas áreas de adaptación donde suelen registrarse la mayoría de las innovaciones desarrolladas a nivel local.

A nivel normativo-organizacional, esta dimensión intenta dar cuenta del nivel de anclaje que el programa o proyecto posee a nivel organizacional y normativo-legal, como garantías de sustento e institucionalidad de las iniciativas analizadas.

Por tales motivos, las variables e indicadores considerados relevantes en esta dimensión resultan los siguientes:

- Correlación y coherencia con los lineamientos político-programáticos provistos por las políticas de las cuales forman parte.
- A nivel de correlación y coherencia con los lineamientos político-programáticos provistos por las políticas de las cuales forman parte:
 - Adecuación lineal y sin objeciones del programa o proyecto a las pautas establecidas por las políticas de las cuales forman parte.
 - Inclusión en el programa o proyecto de adaptaciones locales a las pautas establecidas por las políticas de las cuales forman parte tras procesos de negociación.
- Marco normativo-organizacional:
 - Conformación de equipos ad-hoc de trabajo interdisciplinario e inter-áreas dedicados al hábitat social como problemática específica.

- Grado de formalización de equipos ad-hoc de trabajo interdisciplinario e inter-áreas dedicados al hábitat social como problemática específica:
 - Formalizados (con convenio u ordenanza).
 - No formalizados o de hecho (sin convenio u ordenanza).
- Diseño e incorporación de instrumentos legales ad-hoc o flexibilizaciones en los habituales que favorezcan la gestión asociada e integral del proyecto.

Fuentes de datos:

- Informes y/o presentación oficial de los programas o proyectos desarrollados o en curso.
- Publicaciones y registros escritos o audiovisuales específicos que permitan la reconstrucción de los procesos.
- Registro de ordenanzas, decretos o designaciones oficiales.
- En caso de ser necesario, por no contar con los datos requeridos, se sugiere recurrir a entrevistas semiestructuradas y cuestionarios a técnicos, funcionarios y actores locales involucrados en los procesos analizados.

b-2- Dimensiones de resultados

Los enfoques a los cuales se adhiere y los procesos que éstos ponen en marcha, condicionan las acciones y resultados que inspirados en dichos enfoques y procesos pueden alcanzarse. Por tal motivo, estas dimensiones intentan dar cuenta de los resultados alcanzados tras los procesos promovidos.

- **Dimensión 7- Nivel socio-económico de los beneficiarios:** es entendido como la condición material y cultural de vida del grupo social de la comunidad objetivo, es decir, de las familias participantes del programa o proyecto en cuestión.

Si bien en programas o proyectos orientados hacia una gestión integral y multiactoral se tiende a incluir a familias de variados sectores sociales, en los programas y proyectos de hábitat social se priorizan las familias de escasos recursos, desempleados y con necesidades básicas insatisfechas; pertenecientes a asentamientos ilegales, con alta precariedad habitacional, ambiental y urbana, bajo nivel educativo, condiciones sanitarias de riesgo, organizados comunitariamente en torno a actividades de subsistencia y sujetos a programas de contención social.

Las variables sobre las cuales se definieron indicadores seleccionados como determinantes de la condición material y cultural de vida de la comunidad resultan los siguientes:

- Ubicación geográfico-territorial inicial de la comunidad objetivo, establecida en función de:
 - Zona de ubicación inicial de dicha comunidad, según la siguiente categorización de zonas urbanas:
 - Zona céntrica.
 - Zona intermedia urbanizada.
 - Zona periférica urbanizada.
 - Zona periférica no urbanizada o semirural.
 - Múltiples zonas de ocupación en la ciudad (población dispersa).
- Nivel educacional.
 - Nivel educativo alcanzado por la población objetivo, según categorización establecida en base al

- porcentaje de población con determinado nivel educacional:
- Porcentaje de personas analfabetas.
 - Porcentaje de personas con primario incompleto.
 - Porcentaje de personas con primario completo.
 - Porcentaje de personas con secundario incompleto.
 - Porcentaje de personas con secundario completo.
 - Porcentaje de personas con terciario/ universitario incompleto.
 - Porcentaje de personas con terciario/ universitario completo.
- Nivel económico de los hogares en cuestión, en base a:
- Ingreso familiar de la comunidad objetivo respecto de línea de pobreza (LP) según:
 - Porcentaje de hogares sobre LP.
 - Porcentaje de hogares bajo LP.
 - Porcentaje de hogares de la comunidad objetivo con NBI.
 - Situación laboral de los jefes de hogar de la comunidad objetivo, considerando para ello los siguientes indicadores que permiten caracterizarla:
 - Categorías ocupacionales más frecuentes y nivel de estabilidad laboral de los jefes de familia en base a las siguientes categorías:
 - Porcentaje de trabajadores ocasionales sin remuneración fija.

- Porcentaje de asalariados (sector público, sector privado, servicio doméstico) en planta permanente.
 - Porcentaje de asalariados (sector público, sector privado, servicio doméstico) bajo contrato a término.
 - Porcentaje de cuentapropistas.
 - Porcentaje de patrones o empleadores.
- Tasa de desocupación.
- Tipo de oficios más frecuentes.
- Existencia y tipo de MYPES, por tipo preestablecido:
 - Ninguna.
 - Relacionadas con la construcción.
 - Relacionadas con la producción de bienes.
 - Relacionadas con la comercialización de bienes.
 - Relacionadas con la provisión de servicios.
- Situación habitacional inicial de los hogares en cuestión, determinado por los siguientes indicadores:
 - Número total de viviendas existentes en asentamiento original.
 - Porcentaje de hogares en viviendas deficitarias por precariedad porcentaje de hogares en viviendas con clasificación CALMAT III o IV.
 - Porcentaje de hogares particulares con hacinamiento personal.
- Porcentaje de hogares particulares con hacinamiento familiar o de hogares.

- Porcentaje de hogares con cobertura de infraestructura urbana:
 - Porcentaje de hogares con agua dentro de la vivienda.
 - Porcentaje de hogares con agua fuera de la vivienda pero dentro del terreno.
 - Porcentaje de hogares con agua fuera del terreno.
 - Porcentaje con alumbrado público.
 - Porcentaje sin alumbrado público.
 - Porcentaje de hogares con energía eléctrica por conexión formal a red.
 - Porcentaje de hogares con energía eléctrica por conexión clandestina.
 - Porcentaje de hogares con gas natural.
 - Porcentaje de hogares con gas envasado.
 - Porcentaje de hogares sin gas.
 - Porcentaje de hogares con descarga cloacal a red pública.
 - Porcentaje de hogares con descarga cloacal a pozo absorbente.
 - Porcentaje de hogares sin ningún sistema de descarga.
 - Porcentaje de cobertura de pavimento.
 - Porcentaje de cobertura de cordón cuneta.
 - Porcentaje sin pavimento.
- Existencia de servicios urbanos:
 - Recolección diaria de residuos.
 - Transporte público a menos de cinco cuadras.
 - Teléfono público a menos de cinco cuadras.
 - Internet a menos de cinco cuadras.
 - Equipamientos sanitarios existentes a menos de cinco cuadras.

- Equipamientos educacionales existentes.
- Equipamientos comunitarios, sociales, culturales y recreativos existentes.
- Servicios de seguridad existente.
- Otros.

Fuentes de datos:

- Informes y/o presentación oficial de los programas o proyectos desarrollados o en curso.
 - Publicaciones y registros escritos o audiovisuales específicos que permitan la reconstrucción de los procesos.
 - Registro de inscriptos o familias beneficiarias.
 - En caso de ser necesario, por no contar con los datos requeridos, se sugiere recurrir a entrevistas semiestructuradas y cuestionarios a técnicos, funcionarios y actores locales involucrados en los procesos analizados.
-
- **Dimensión 8- Implantación territorial:** se refiere a la modalidad en que el programa o proyecto se asienta en el territorio y el tipo de localización y radicación que favorece.
En programas o proyectos orientados hacia una gestión integral y multiactoral la unidad de implantación en el territorio son los conjuntos habitacionales de mediana y pequeña escala, de carácter progresivo con equipamiento e infraestructura cogestionada. Se busca evitar los traslados, por lo que se favorecen asentamientos intersticiales en terrenos vacantes en la trama urbana, o mediante estrategias de reurbanización, reordenamiento, mejoramiento o consolidación urbana, a fin de evitar

romper redes sociales y de subsistencia, así como favorecer mayor mixtura de usos e integración social con otros sectores de la ciudad.

Las variables e indicadores seleccionados para dar cuenta de esta dimensión resultan los siguientes:

- Escala de la intervención
 - Escala de la intervención urbano-habitacional que implica el programa o proyecto en cuestión, en base a cantidad de soluciones habitacionales planteadas para ciudades intermedias:
 - Grande (más de 200 soluciones habitacionales por asentamiento).
 - Mediana (hasta 200 soluciones habitacionales por asentamiento).
 - Pequeña (hasta 100 soluciones habitacionales por asentamiento).
- Tipo de radicación promovida entre las familias involucradas en el programa o proyecto en cuestión, en función de:
 - La ubicación final de la comunidad con respecto su ubicación o asentamiento inicial, según ésta sea:
 - En el asentamiento inicial.
 - En el mismo barrio del asentamiento inicial.
 - En barrio colindante a barrio inicial.
 - En barrio distante a barrio inicial.

Fuentes de datos:

- Informes y/o presentación oficial de los programas o proyectos desarrollados o en curso.

- Publicaciones y registros escritos o audiovisuales específicos que permitan la reconstrucción de los procesos.
 - En caso de ser necesario, por no contar con los datos requeridos, se sugiere recurrir a entrevistas semiestructuradas y cuestionarios a técnicos, funcionarios y actores locales involucrados en los procesos analizados.
- **Dimensión 9- Oferta y modalidad productiva:** los productos y modalidades productivas pueden favorecer el desarrollo de capacidades, recursos o procesos de inserción socio-laboral y urbana, o bien, pueden inhibirlos. De acuerdo al tipo de producto habitacional o urbano que se proponga y al modo en que éste se genere, los resultados en términos de procesos resultan diferentes.

En programas o proyectos orientados hacia una gestión integral y multiactoral las modalidades productivas y constructivas son variadas según las necesidades existentes, los recursos, propuestas y conocimientos regionales y locales, predominando las opciones que capitalizan los aportes de las familias beneficiarias. Por ello, se propicia la construcción de soluciones habitacionales variadas con sistemas tecnológicos también variados (admitiendo alternativos), ejecutadas para el caso de sectores de escasos recursos con modalidades productivas y constructivas que favorezcan una mejor o mayor incorporación de los beneficiarios al mercado laboral, generalmente por ayuda mutua o esfuerzo propio.

A fin de referenciar esta dimensión, se han seleccionado las siguientes variables con sus respectivos indicadores:

- Tipo de producto generado por el programa o proyecto en cuestión.
 - Tipo de producto generado por el programa o proyecto en cuestión.
 - Vivienda completa llave en mano.
 - Completamiento o mejoramiento habitacional.
 - Núcleos húmedos, vivienda semilla o unidad habitacional progresiva.
 - Mejoramiento urbano.
 - Lote con servicios.
 - Regularización dominial.
 - Componentes habitacionales.
 - Microcréditos.
 - Otros.
- Modalidad productiva.
 - Modalidad de producción/ ejecución de dicho/s producto/s.
 - Licitación por empresas.
 - Planes laborales o ayuda mutua rentada.
 - Ayuda mutua.
 - Esfuerzo propio.
 - Mixta.
 - Otras.
- Participación de las familias.
 - Participación de las familias beneficiarias en las diferentes etapas del programa o proyecto en cuestión, según categoría establecida en la dimensión de desarrollo temporal.
 - En ninguna.
 - En etapa decisonal y de asignación de recursos.
 - En etapa motivacional, de capacitación y transferencia.

- En etapa de diseño, planificación y programación.
- En etapa diagnóstica.
- En etapa de concreción y ejecución.
- En etapa de evaluación y retroalimentación.
- En etapa de postraslado o posproyecto.
- En instancias de recupero.

Fuentes de datos:

- Informes y/o presentación oficial de los programas o proyectos desarrollados o en curso.
- Publicaciones y registros escritos o audiovisuales específicos que permitan la reconstrucción de los procesos.
- En caso de ser necesario, por no contar con los datos requeridos, se sugiere recurrir a entrevistas semiestructuradas y cuestionarios a técnicos, funcionarios y actores locales involucrados en los procesos analizados.

Tal como se ha mencionado, en el Gráfico N° 1 (pág. 62) y en la Tabla N° 1 (pág. 151) se presentan estas dimensiones, variables e indicadores desarrollados de manera esquemática y gráfica.

Instrumentos y fuentes de información exigidos por el Índice de gestión socio-habitacional local

A fin de relevar los datos necesarios, se propone un único instrumento de recolección de los datos solicitados por el índice en los respectivos indicadores que lo componen, a fin de facilitar su carga ganando operatividad en el relevamiento. El instrumento

de recolección de los datos solicitados figura detallado en Tabla N° 2 (pág. 179).

Sus fuentes de información y recolección son las que a continuación se detallan:

Para caracterización del municipio en cuestión:

- INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda más actualizado.
- Registro locales de áreas especificadas.
- Registros regionales de ítems especificados.
- Encuesta poblacional ad-hoc.

Para programas o proyectos desarrollados o en curso:

- Informes de los programas o proyectos desarrollados o en curso.
- Publicaciones y registros escritos o audiovisuales específicos que permitan la reconstrucción de los procesos.
- Registro de ordenanzas, decretos o designaciones oficiales.
- Registro de inscriptos o familias beneficiarias.
- En caso de ser necesario, por no contar con los datos requeridos, se sugiere recurrir a entrevistas semiestructuradas y cuestionarios a técnicos, funcionarios y actores locales involucrados en los procesos analizados.

Para programas o proyectos a desarrollar:

- Presentación oficial del programa o proyecto.
- Registro de inscriptos o familias beneficiarias.
- En caso de ser necesario, por no contar con los datos requeridos, se sugiere recurrir a entrevistas semiestructuradas.

turadas y cuestionarios a técnicos, funcionarios y actores locales involucrados en el diseño de los programas o proyectos a en cuestión, exigiendo que dichas especificaciones queden asentadas en la presentación oficial de los mismos.

Metodología de evaluación del grado de implementación de procesos integrales y asociativos de hábitat

El método de evaluación propuesto consiste en examinar los procesos y resultados de los programas o proyectos seleccionados, tratando de establecer su consistencia con los atributos de un modo de gestión socio-habitacional integral y multiactoral, resumidos en las dimensiones, variables e indicadores presentados anteriormente.

Como ya se ha explicitado, el índice propuesto permite que estas comparaciones puedan realizarse a partir de la carga individualizada de programas o proyectos:

- a nivel de programas/proyectos específicos,
- a nivel de gestión local global,
- a nivel intermunicipal o entre diferentes municipios,
- y/o a nivel intertemporal o entre diferentes períodos temporales;

como formato de autoevaluación interna o insumo para auditorías externas.

Los atributos y categorías analíticas explicitadas a manera de preguntas en el instrumento diseñado pueden así ser utilizados tanto para examinar políticas desarrolladas o en curso, o bien transformarse en principios normativos para diseñar políticas

consistentes con este nuevo enfoque integral y multiactoral de gestión socio-habitacional local.

Para simplificar este trabajo, el instrumento propuesto pondera respuestas porcentuales o las opciones señaladas de manera automática, otorgando un valor a cada variable. Con dichos valores, el instrumento planteado por el índice calcula automáticamente la valoración de cada dimensión, y con éstas la valoración de la gestión socio-habitacional que el programa o proyecto promueve.

La valoración de la totalidad de variables y dimensiones del índice se da dentro de una escala de 1 a 10, estableciéndose los mayores puntajes para los programas y proyectos que más se acercan a un modo de gestión integral y multiactoral de las problemáticas socio-habitacionales planteadas.

Sólo la dimensión Nivel socio-económico de los beneficiarios se maneja con una escala diferente, circumscripita a valores entre 1 y 3, estableciéndose una categorización tal que permite agrupar:

- bajo valores menores a 2: a sectores de clase baja;
- bajo valores mayores o iguales a 2 y menores a 3: a sectores de clase media;
- y bajo valores iguales a 3: a sectores de clase alta.

Esta dimensión no computa a nivel del índice de gestión por programa o proyecto, sino que adquiere su relevancia y aporta su incidencia a la hora de evaluar a nivel de gestión local global (esto es, entre el conjunto de programas o proyectos socio-habitacionales desarrollados por un mismo municipio en un tiempo determinado), permitiendo detectar si la gestión local del hábitat considera en sus programas y proyectos estrategias destinadas a los diferentes sectores y necesidades detectadas en la caracterización inicial del municipio o si, por el contrario, sus acciones

resultan altamente focalizadas.

Para facilitar la visualización de los resultados que el Índice de gestión socio-habitacional local arroja, los valores se representan bajo una codificación cromática tipo semáforo. Esta codificación posee como objetivo facilitar la visualización de resultados, permitiendo al usuario la construcción mental de una apreciación automática preliminar del nivel de coherencia que determinado programa o proyecto posee con respecto al desarrollo de un modelo de gestión integral y multiactoral como el deseado. Con estos se criterios, se visualizan los resultados obtenidos en base a tres colores base:

- Rojo como señal de incumplimiento o de situaciones marcadamente negativas: el programa o proyecto analizado está lejos de un modelo de gestión socio-habitacional local integral y multiactoral, y reproduce los modos tradicionales o convencionales.
- Amarillo para valores intermedios o de transición entre los otros dos, como señal que indica un nivel de satisfacción apenas cercano al aceptable: en esta categoría se encontrarían los modelos híbridos o de transición.
- Verde denota cumplimiento satisfactorio (y más que satisfactorio) en los procesos y productos alcanzados: el programa o proyecto analizado se acerca o coincide con un modo de gestión socio-habitacional local integral y multiactoral (ver Gráficos N° 2 y 3).

Gráfico N° 2: Ejemplo de visualización de resultados

Implantación territorial	Defina la escala de la intervención urbano-habitacional del programa o proyecto (Señale la opción con una X)	Grande (más de 200 soluciones habitacionales por asentamiento)	x	1.0	1.0	
		Mediana (hasta 200 soluciones habitacionales por asentamiento)				3.0
		Pequeña (hasta 100 soluciones habitacionales por asentamiento)				
Oferta y modalidad productiva	Identifique la ubicación final de la comunidad (Señale la opción con una X)	En el asentamiento inicial o en situ		5.0	5.0	
		En el mismo barrio del asentamiento inicial	x			
		En barrio colindante a barrio inicial				
	Detalle el tipo de producto generado (Señale la/s opción/es con una X) <i>Considere que la localidad posee un 29,3 % de hogares con déficit cualitativo que resolverían su situación con acciones de mejoramiento y 17,7 % de hogares con déficit cualitativo que resolverían su situación con operaciones de ampliación</i> <i>Suponga que la localidad posee un 1 % de hogares con déficit cualitativo que resolverían su situación con la construcción de nuevas unidades habitacionales</i> <i>Recuerde que existe infraestructura con insuficiente cobertura a nivel local</i>	En barrio distante a barrio inicial				
		Vivienda completa llave en mano	x			
		Completamiento o mejoramiento habitacional				
		Núcleos húmedos, vivienda semilla o unidad habitacional progresiva				
		Mejoramiento o reordenamiento urbano	x	10.0		
		Lote con servicios				
		Regularización dominiol				
		Componentes habitacionales				
		Microcréditos				
		Otros				
	Especifique la modalidad de producción/ ejecución de los productos (Señale la opción con una X)	Licitación por empresas	x	10.0	8.3	8.3
		Planes laborales o ayuda mutua rentada	x			
		Ayuda mutua				
		Esfuerzo propio				
		Otros				
		En ninguna				
		En etapa decisional y de asignación de recursos.				
		En etapa motivacional, de capacitación y transferencia	x			
		En etapa de diseño, planificación y programación				
		En etapa diagnóstica				
		En etapa de concreción y ejecución	x			
		En etapa de evaluación y retroalimentación				
		En etapa de postreado o posproyecto				
		En instancias de recupero	x			

Fuente: Elaboración propia (Gargantini, 2010).

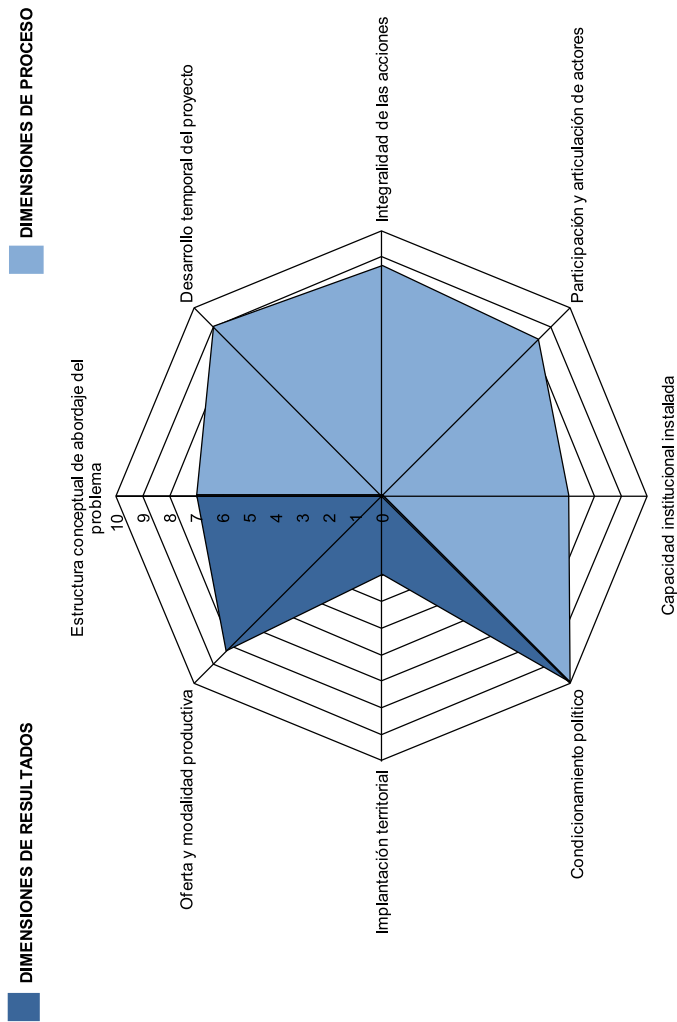
Gráfico N° 3: Ejemplo de visualización de resultados

Resultados de valoraciones						
DIMENSIONES		CASOS	2	3	4	GLOBAL
Estructura conceptual de abordaje del problema			7,0	5,7	9,7	7,4
Desarrollo temporal del proyecto			9,0	8,0	9,0	8,7
Integralidad de las acciones			8,7	8,0	9,1	8,6
Participación y articulación de actores			8,3	8,3	8,8	8,4
Capacidad institucional instalada			7,0	8,5	6,8	7,5
Condicionamiento político			10,0	10,0	10,0	10,0
Implantación territorial			3,0	10,0	7,5	6,8
Oferta y modalidad productiva			8,3	8,3	6,7	7,8
Nivel socio- económico de los beneficiarios del proyecto			1,27	1,27	1,45	
Resultado global			7,3	8,1	8,2	7,9

Fuente: Elaboración propia (Gargantini, 2010).

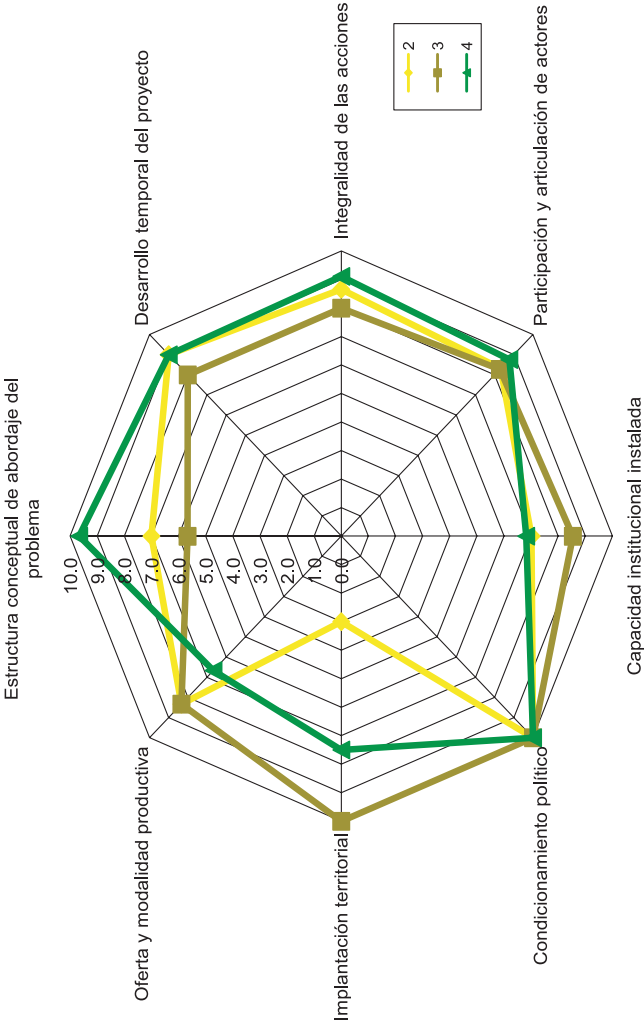
Con el mismo fin de establecer rangos de alerta adecuados (Sanín Ángel, 1999), las valoraciones generadas automáticamente tras las cargas porcentuales u opciones solicitadas se traducen a gráficos radiales, donde puede fácil y gráficamente visualizarse el tipo de gestión socio-habitacional que el programa o proyecto analizado promueve (ver Gráfico N° 4). Con este mismo formato gráfico y por superposición de diferentes programas y proyectos analizados, puede visualizarse también el tipo de gestión local del hábitat desarrollado por el municipio en cuestión, marcando sus falencias y aciertos en torno a modelos más integrales y asociativos como los que se postulan en este trabajo de investigación (ver Gráficos N° 5 y 6).

Gráfico N° 4: Ejemplo de gráfico radial de visualización del tipo de gestión socio-habitacional que el programa o proyecto analizado promueve



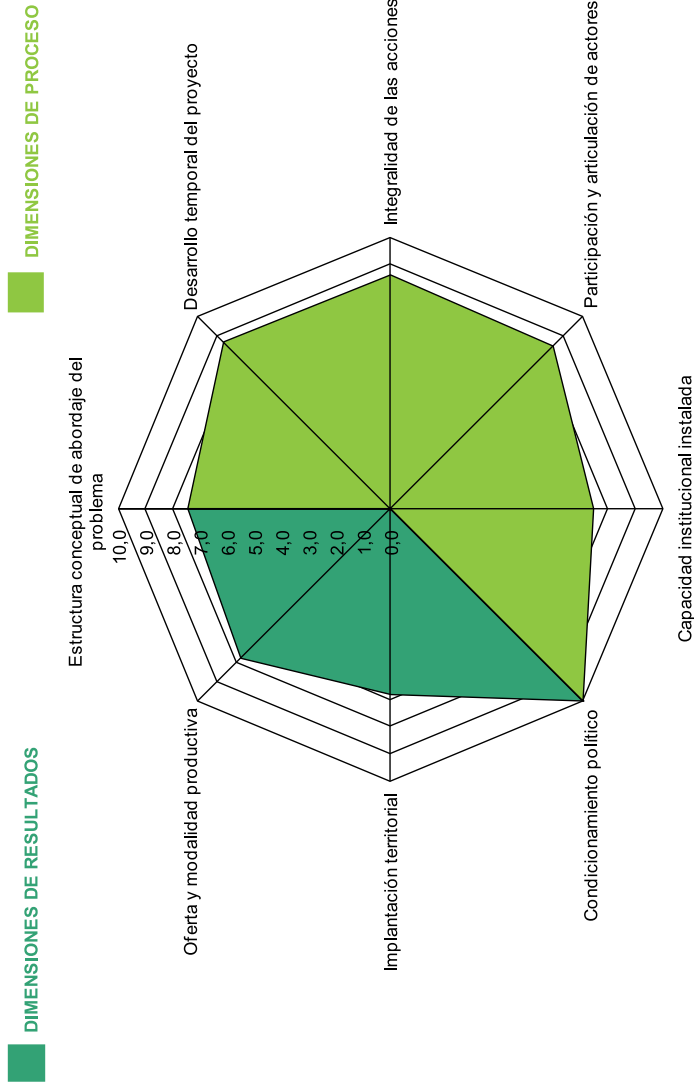
Fuente: Elaboración propia (Gargantini, 2010).

Gráfico N° 5: Ejemplo de gráfico radial de visualización del tipo de gestión socio-habitacional que un conjunto de programas o proyectos analizados conjuntamente promueven



Fuente: Elaboración propia (Gargantini, 2010).

Gráfico N° 6: Ejemplo de gráfico radial de visualización del tipo de gestión socio-habitacional global que un municipio promueve



Fuente: Elaboración propia (Gargantini, 2010).

El Índice de gestión socio-habitacional propuesto facilita, además, comparar el grado de consistencia o coherencia que guardan cada uno de los programas o proyectos analizados (o la totalidad de los mismos) con las necesidades propias de la localidad, explicitadas en la caracterización del municipio.

Desde estas premisas, ante la constatación de ciertos datos en la caracterización inicial del municipio, se resaltan (en color rojo) en la grilla correspondiente al análisis de programas o proyectos algunos ítems considerados relevantes, como indicadores que deberían ser considerados (o al menos no omitidos) por el programa o proyecto en cuestión. En caso de que dichas advertencias sean tenidas en cuenta, el instrumento permite resaltar dichas consideraciones con cambio de modalidad cromática de las recomendaciones sugeridas (en color azul) (ver Gráfico N° 2) (pág. 116).

Metodología de aplicación interactiva del Índice de gestión socio-habitacional local

A fin de facilitar el uso del Índice de gestión socio-habitacional local, esta publicación facilita una aplicación interactiva del instrumento desarrollado (ver en Anexos: Aplicación interactiva del Índice de gestión socio-habitacional local).

Esta aplicación consta de una serie de planillas donde se le solicita al operador ingresar diferentes datos, tanto para caracterizar inicialmente al municipio de inserción (pestaña Caracterización del municipio) como para caracterizar el/los proyecto/proyectos o programa/programas que se deseen analizar bajo las dimensiones propuestas por el índice (pestañas sucesivas de Datos de Programa).

Una vez cargados los datos en las planillas solicitadas, en la pestaña correspondiente a Resultados el operador podrá visualizar automáticamente los valores calculados por el instrumento, donde bajo una codificación cromática tipo semáforo podrá identificar las dimensiones que más se acercan o alejan de un modelo de gestión integral y multiactoral como el que se propone desde la aplicación. Estos valores podrán también ser visualizados bajo el formato de gráficos radiales en la pestaña Gráfico de resultados.

Además de ello, en las planillas correspondientes al análisis de programas o proyectos, la aplicación interactiva resaltará (en color rojo si hiciera falta considerarlos o en azul si ya han sido tenidos en cuenta) indicadores estratégicos en la atención de las necesidades socio-habitacionales del municipio analizado.

Cada aplicación puede ser guardada bajo una denominación particular, facilitando así la utilización del instrumento tantas veces como se desee, ajustando las variables e indicadores señalados, con el fin de mejorar la coherencia de las acciones propuestas o desarrolladas desde una visión integral y multiactoral de atención a las problemáticas socio-habitacionales locales.

PAUTAS OPERATIVAS DE GESTIÓN ORIENTADAS A OPTIMIZAR LOS MODOS DE GESTIÓN SOCIO-HABITACIONAL LOCAL

En base a los análisis desarrollados en apartados anteriores, a continuación se detallan una serie de pautas operativas de gestión. Las mismas revisten el carácter de orientaciones precisas a la hora de revertir deficiencias o bien reforzar procesos en torno a la implementación local de procesos integrales y asociativos de hábitat social destinados a los sectores de menores recursos. Las mismas se detallan a diferentes niveles de análisis y actuación. A saber:

- A nivel de procesos: dan cuenta del proceso general de gestión.
- A nivel de resultados: dan cuenta de los resultados alcanzados tras los procesos promovidos.

a- Pautas operativas de gestión orientadas a optimizar procesos

A nivel de estructura conceptual de abordaje del problema

- *El municipio que decida enfrentar la problemática socio-habitacional de manera integral y multiactoral debe partir de una concepción de la vivienda no como objeto sino como proceso social.*

Desde una visión sistémica e integral de las problemáticas socio-habitacionales, y tras la consideración de la vivienda como un punto de partida propicio para activar procesos de promoción y desarrollo local, educativos, culturales, de generación de empleo y de modernización institucional, esta consideración debe traducirse en la propuesta de objetivos, metas y proyectos complementarios al habitacional. En este sentido, son frecuentes las fallas o deficiencias de diseño y redacción de los proyectos o programas, donde se omite plasmar estas consideraciones a nivel de objetivos generales, objetivos específicos, metas y resultados esperados.

A nivel del desarrollo temporal de programas y proyectos específicos

- *Las acciones habitacionales deben concebirse como procesos no sólo técnicos sino socio-políticos.*

Esto supone la consideración de tiempos no estrictamente condicionados a los plazos de las obras físicas, sino que implica plazos sujetos a los procesos socio-políticos. En términos operativos resultan acciones estratégicas: el desarrollo de talleres o instancias colectivas de motivación, capacitación, transferencia y monitoreo-evaluación distribuidas a lo largo de todo el proceso; plantear mayores plazos de obra acordes a las capacidades, tiempos y posibilidades de ahorro de las familias involucradas; así como no omitir iniciativas de post-ocupación.

A nivel presupuestario y de asignación de recursos, esta pauta debe preverse y/o negociarse con los entes financiadores, ya que la mayoría de las líneas políticas vigentes se circunscriben a financiar sólo la obra física, y

omiten reconocer las etapas preparatorias, las etapas de postocupación, así como los recursos necesarios para dotar del acompañamiento social que este tipo de procesos requiere.

A nivel político, esta concepción conlleva renunciar a las iniciativas meramente simbólicas que facilitan la rápida visibilidad política y la legitimación coyuntural, por el desarrollo de iniciativas de acción efectiva y sostenible a largo plazo.

A nivel de integralidad de las acciones y de participación o articulación de actores

- *La política habitacional debe integrarse con otras que busquen la satisfacción de otras necesidades, como la generación de empleo, el incremento de la participación ciudadana y la oferta de servicios públicos como la salud, la educación, la cultura, el ocio, etc.*

Esto implica reconocer la multidimensionalidad de la problemática socio-habitacional como uno de sus principales atributos, donde las numerosas carencias y potencialidades se registran simultáneamente.

Desde el punto de vista operativo, supone verificar la consideración de otros objetivos y/o acciones complementarias a las habitacionales, respondiendo así a la concepción de la vivienda como configuración de servicios (los servicios habitacionales) que, superando la visión meramente física de la vivienda, la concibe como parte de un conjunto mayor e integral de servicios dirigido a dar satisfacción a las diversas necesidades del hombre (alimentación, educación, hábitat, trabajo, participación, etc.), cada una de las cuales presenta su propia problemática específica y sectorial.

- *La conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios y el fomento a la articulación interactoral resultan estrategias fundamentales para el éxito y la sustentabilidad de las acciones habitacionales.*

La integralidad en las acciones conlleva, a su vez y necesariamente, la integración disciplinaria y la articulación formalizada de diferentes áreas y competencias (interdisciplinarietà a escala intra-municipal o entre diferentes áreas municipales). A su vez, la multidimensionalidad o integralidad adopta también el concepto de multisectorialidad o interactoralidad, a fin de integrar simultáneamente las acciones, recursos y potencialidades de todos los sectores (el estatal, el mercado y el público no-estatal).

Esto surge a partir del reconocimiento del involucramiento de los diferentes actores sociales en las distintas etapas del proceso habitacional (escala inter-gubernamental o entre diferentes niveles de gobierno y escala inter-institucional o entre el municipio y diversos actores sociales), con especial énfasis en la integración de la población participante y en la compensación de estructuras asimétricas de poder arraigadas entre los diferentes actores.

- *La participación popular debe estar garantizada durante todas las etapas del proceso.*

La incorporación temprana y permanente de las familias beneficiarias durante todas y cada una de las etapas del proceso desarrollado, a fin de superar a través de la organización comunitaria la pasividad históricamente estimulada, constituye una excelente estrategia con rasgos redistributivos, no sólo en términos de acceso a bienes y servicios sino a espacios de empoderamiento y fortalecimiento comunitario.

- *No basta con sumar actores a los procesos, sino que es necesario cualificar los espacios de involucramiento y las relaciones o vínculos existentes entre ellos, a fin de evitar un uso instrumental o meramente recaudatorio.*
Existen multiplicidad de significados y alcances del concepto de participación. El concepto puede incluir simples consultas o aportes de mano de obra o cuotas al término de las obras; el establecimiento de asociaciones permanentes entre diversos actores capaces de asumir responsabilidades en la definición, ejecución y evolución posterior de políticas y proyectos; o bien formas más radicales basadas en el principio de devolución que conllevan nuevas formas de gobernabilidad, donde los actores no sólo toman decisiones sino que originan los diversos procesos que luego pueden afectarlos (Ramírez, 2002).
- *La articulación actoral debe estar formalizada durante todas las etapas del proceso.*
La formalización de los espacios y vínculos entre diferentes actores constituye una estrategia útil para cualificar dichas instancias. También resulta clave para institucionalizar progresivamente procesos que, anclados en consensos colectivos, puedan hacer frente a las discontinuidades políticas frecuentes en nuestros medios, donde un cambio de gobierno o de referente echa por tierra procesos que han tardado largo tiempo en consolidarse.

A nivel de capacidad institucional instalada

- *Debe procurarse la formación técnica en torno a la especificidad propia de la problemática del hábitat social y la institucionalización de procedimientos que favorez-*

can estrategias de mejoramiento de la gestión socio-habitacional local.

La formación técnica especializada de los recursos propios, o bien las asociaciones con otros municipios a fin de compartir saberes y atender conjuntamente problemáticas comunes, así como las vinculaciones con asesores y consultores externos dedicados a esta temática, permiten superar las deficiencias que puedan registrarse a nivel de capacidad organizacional, técnica, administrativa y de evaluación disponibles e instaladas en el municipio. Sin embargo, es importante dejar constancia de que un alto nivel de especialidad a nivel técnico, sin las correspondientes dedicaciones a las operatorias en cuestión, tampoco garantiza mejores o mayores resultados. Ambos son indicadores que deben complementarse para lograr el impacto deseado. De la misma manera, no sólo son requeridos conocimientos específicos en torno a la concepción integral y multiactoral del hábitat, sino también conocimientos referidos a estrategias y metodologías que la propicien (profesionalización de la administración). También se requiere fomentar el desarrollo de otras habilidades esenciales en gestores y técnicos como resultan la capacidad de negociación, de comunicación y de visión global que facilitan una gestión abarcativa y plural.

Por su parte, el registro y sistematización de todas las operaciones facilita no sólo el seguimiento, retroalimentación y evaluación de los procesos, sino que permite capitalizar aprendizajes y experiencias para futuras iniciativas. Estas prácticas también se constituyen en instrumentos de capacitación para los equipos técnicos y gestores; de aprendizaje continuo por transferencia horizontal; de intercambio de experiencias sobre

avances e innovaciones con resultados comprobados; de difusión de la cultura del control de gestión y de la evaluación de resultados; y de sustentabilidad de líneas de acción ante los recurrentes cambios político-institucionales. A su vez, se transforman en medios excepcionales para el desarrollo de políticas de acceso a la información y de transparencia, ya que garantizan veracidad en el conocimiento de los aspectos del desenvolvimiento de la gestión, lo cual ofrece una oportunidad permanente para mejorar la crisis de representatividad que los gobiernos viven (Arnoletto et al., 2004).

De esta manera, tanto la formación especializada como la institucionalización de los procesos permiten poner en marcha y consolidar progresivamente abordajes innovadores, acordes a las necesidades complejas existentes en términos socio-habitacionales a nivel local.

- *La adhesión de iniciativas de gestión socio-habitacional innovadoras en términos de integralidad y articulación actuarial requiere también de la puesta en marcha de procesos de gestión interna.*

La gestión al interior de la organización municipal resulta estratégica, a fin de evitar la constitución de estructuras paralelas y las reiteradas trabas internas que muchos de estos procesos innovadores generan al interior de las organizaciones, no sólo por razones ideológicas o partidarias, sino muchas veces por falta de información y conocimiento del alcance de las acciones propuestas. Esta gestión interna debe asumir como tarea prioritaria el reconocimiento de los recursos burocráticos existentes, y favorecer estrategias de información, comunicación, concientización, formación e internalización entre los cuadros técnicos y de gestión

propios, ganando adhesión y lealtad interna a los proyectos y procesos que se desean impulsar.

A nivel de condicionamiento político

- *Desde un enfoque integral y multiactoral, el gobierno local y la sociedad civil deben concebirse como sujetos generadores y determinantes de líneas políticas.*

Esta pauta supone considerar al gobierno local y a la sociedad civil no ya como objetos receptores y beneficiarios de las políticas socio-habitacionales diseñadas desde instancias de nivel superior, sino como agentes capaces de cogestionar dichas políticas, a partir de la complementación de recursos tanto estatales, como del mercado y de la propia sociedad civil.

Adherir a esta postura no implica excluir las respuestas de las instancias de gobierno superiores, favoreciendo una fragmentación territorial e institucional contraproducente, sino afirmar que el espacio local posee márgenes de autonomía que pueden (y deben) aprovecharse, a fin de lograr la adecuación de las iniciativas (aún las “enlatadas” o externas) a las particularidades regionales y locales en base a un proyecto de ciudad claro y común. Esto contribuye a la eficacia y asertividad en las respuestas, así como a la posibilidad de articular espirales virtuosas de autoafirmación de capacidades locales. A su vez, constituye el principal indicador que garantiza un avance progresivo y contaste hacia modos superadores a los netamente tradicionales.

- *El municipio que decida enfrentar la problemática socio-habitacional de manera integral y multiactoral, debe ser capaz de acompañar los procesos con adecua-*

dos instrumentos legales y normativos que favorezcan este tipo de gestión.

El diseño o la adaptación de instrumentos legales adecuados a los procesos que se deseen impulsar, así como la materialización de marcos normativos urbanos, laborales y de relacionamiento social ad-hoc, permiten sustentar jurídicamente las experiencias y evitar los impactos que las discontinuidades políticas generan. También son signos de procesos y modos que van institucionalizándose.

Entre estos instrumentos se destacan la promulgación de ordenanzas y decretos específicos, la firma de convenios, la elaboración de reglamentos de trabajo, las cartas compromiso, entre otros, los cuales permiten dejar asentados los derechos y obligaciones de las partes involucradas.

- *El municipio debe ser capaz de articular fuerzas políticas y sociales locales que le permitan posicionarse y presionar ante los niveles superiores de gobierno que definen directrices en materia habitacional.*

El municipio debe ser quien induzca y conduzca las demandas de la ciudad hacia los gobiernos centrales, consolidando sus relaciones con la población que representa y como garantía de adecuación de las intervenciones a las necesidades y potencialidades locales (Capistrano Filho, 1998).

- *El presupuesto municipal debe garantizar el destino de recursos al desarrollo de acciones habitacionales, y/o deben articularse acuerdos a nivel local para contar con aportes y recursos de otras entidades en torno a la construcción y mejoramiento de las condiciones habitacionales de la localidad.*

Esta pauta tiene su impacto específicamente a nivel de dotar al municipio de mayores condiciones de autonomía y consecuentes márgenes para negociar con las esferas superiores, ganando mayor prestigio y consideración en su posicionamiento. Al respecto se destacan los instrumentos de captación de plusvalías urbanas y recursos locales ociosos, como medios efectivos de actuación local para la obtención de financiamiento propio.

b- Pautas operativas de gestión orientadas a optimizar resultados

A nivel de implantación territorial

- *La atención a los sectores pobres de la población y el rescate de la opción de los actores sociales demandantes a ejercer la opción de elegir dónde y cómo vivir, y de asociarse y organizarse, resulta esencial en modelos de gestión habitacional integrales y asociativos.*

El involucramiento de las comunidades y los espacios de poder generados a través de una participación efectiva en la toma de decisiones, eleva la autoestima de la comunidad y moviliza potencialidades y recursos fundamentales de los diferentes actores participantes (especialmente en aquellos históricamente relegados o excluidos).

La concreción de proyectos socio-habitacionales integrales y multiactorales se transforma, bajo estas pautas, en aglutinantes que permiten el fortalecimiento y la consolidación del trabajo organizativo, tanto para las familias beneficiarias como para las propias estructuras y equipos técnicos municipales. La vivienda se trans-

forma así en un instrumento que permite la implementación de procesos constructivo-educativos tendientes a descubrir y desarrollar las potencialidades locales y comunitarias, como así también dejar instaladas capacidades para resolver de manera consciente y responsable situaciones inherentes a otras problemáticas futuras.

- *La política habitacional debe priorizar la permanencia de la población en las zonas donde reside.*

Esta pauta supone favorecer la articulación de las intervenciones considerando las singularidades propias de los pobladores, la ciudad y sus barrios, con énfasis en la integración comunidad-barrio-entorno a partir de la puesta en marcha de estrategias de acceso al suelo urbano, de goce de los bienes y servicios que ofrece la ciudad, de mejoramiento barrial y de financiamientos de tipo solidario, de tal manera que la implantación territorial contribuya a la integración socio-urbana de las familias. Por tales razones, se debe evitar la transferencia de grandes masas de población de la zona que ya ocupan, evitando así apartarlas de sus lugares de trabajo y redes de subsistencia. Si bien esta alternativa no es posible cuando las poblaciones ocupan zonas de riesgo, la reubicación en zonas contiguas o próximas es una alternativa factible.

Esta pauta persigue objetivos no sólo sociales y de integración, sino urbanísticos y de uso racional de los recursos, al evitar la creación de nuevas demandas de servicios públicos como el saneamiento básico y los transportes (Capistrano Filho, 1998).

- *La política habitacional no puede someterse a la lógica de segmentación de los espacios urbanos y debe evitar la formación de guetos sociales.*

La política habitacional que se oriente hacia una gestión integral y participativa no puede responder a la lógica de que la población de diferentes niveles de renta o ingresos debe necesariamente ocupar espacios físicos diferentes y aislados entre sí. Este tipo de iniciativas no sólo refuerzan la especulación inmobiliaria (que se beneficia con el aprovechamiento de las zonas intermedias), sino que no favorecen la convivencia entre diferentes estratos sociales. Por lo que evitarlas en los casos donde es factible facilita la superación de conflictos, fortalece la democracia y la idea de igualdad entre las personas, y apuesta a garantizar mayor seguridad por control e inclusión social de las comunidades.

A nivel de ofertas y modalidades constructivas

- *Las modalidades constructivas, productivas y de financiamiento deben favorecer la apropiabilidad de procesos y productos por parte de los beneficiarios, a fin de garantizar la viabilidad y sustentabilidad de los resultados obtenidos.*

En este sentido, resulta clave la elección de técnicas, herramientas y modalidades constructivas y de gestión innovadoras que potencien procesos sociales y físico-constructivos que favorezcan la apropiación por parte de los beneficiarios. Esta condición incrementa la valorización y cuidado de los bienes y procesos adquiridos. Sin embargo resulta interesante destacar que los productos de tipo tradicional, realizados bajo modalidades productivas y constructivas alternativas (ayuda mutua, rentada y esfuerzo propio) o mixtas (licitación por empresas combinadas con modalidades alternativas), tanto como la participación de las familias beneficiarias en

las diferentes etapas del proceso, favorecen avances hacia modos más integrales y asociativos de gestión. Esto indica que el tipo de producto no necesariamente resulta el condicionante clave del tipo de gestión, sino las modalidades en que éste se ejecute y desarrolle, marcando el énfasis que los procesos poseen sobre los productos generados.

Ahora bien, más allá de las pautas establecidas y tal como afirma Sanín Ángel (1999),

“...en los contextos institucionales locales actuales, la aplicación de métodos, pautas y resultados debe pasar necesariamente por un proceso de cambio de actitudes y de generación de cultura que permita que cada nivel se apropie del control de gestión y de la evaluación de los resultados. Que lo haga suyo, que lo internalice y lo incorpore a su agenda de trabajo, a la cotidianeidad gerencial”.

Para facilitar los procesos de cambio actitudinal existen estrategias que deben ser impulsadas con gran énfasis. Entre ellas, se destacan “los incentivos apropiados; la transparencia y participación; y la articulación entre todos los niveles” (Sanín Ángel, 1999). Estos incentivos resultan necesarios para mantener la motivación y reconocer el esfuerzo de quienes apuestan por modos de gestión superadores, y para contagiar a quienes todavía aún no logran visualizar las potencialidades y ventajas de encarar procesos en este sentido.

La transparencia resulta también un objetivo que los instrumentos de control de gestión como el aquí propuesto deben favorecer. Transparencia que debe estar articulada con estrategias de participación, a fin de que los actores involucrados tengan acceso para facilitar el ejercicio de vigilancia sobre las decisiones, los procesos, los resultados y los impactos que las actuaciones gubernamentales generan.

La articulación surge a partir de la doble necesidad de que la comunicación entre la autoridad planificadora o decisora políticamente y los encargados de la gestión institucional sea bidireccional; y de que ambas se articulen triangularmente con los demás actores sociales.

En un mundo globalizado y descentralizado, no cabe otra opción que este tipo de flujos, donde se hable el mismo lenguaje y se sea capaz de articular miradas y acciones para garantizar procesos eficaces, eficientes y sustentables. Este cambio de actitudes y de generación de cultura también puede ser favorecido a nivel operativo, a través del diseño y adopción de instrumentos que la favorezcan, reproduciéndose una construcción dialéctica entre cultura organizacional-actitudinal e instrumentos-resultados.

REFLEXIONES Y CONCLUSIONES FINALES

La investigación desarrollada aquí expuesta perseguía como objetivo el diseño de un instrumento (matriz conceptual y operativa: índice de gestión) de indicadores interrelacionados de gestión socio-habitacional que, apoyado en una visión integral y multiactoral, permita ponderar el grado de implementación local de procesos integrales y asociativos de hábitat social destinados a los sectores de menores recursos. Para ello, no sólo se caracterizó la situación socio-habitacional de la Argentina como marco contextual de la investigación, sino que, además, se caracterizó la política de vivienda en la Argentina, se definió el rol que le compete a los gobiernos locales frente a las nuevas tendencias y desafíos planteados, poniendo en cuestión el modelo de gestión tradicional bajo el que actualmente desarrollan sus acciones habitacionales la mayoría de los gobiernos locales del país.

Se proponía, además, formular pautas operativas y de gestión de consolidación, optimización y/o modificación gradual de los modelos de gestión vigentes, a fin de contribuir con el mejoramiento de la capacidad municipal frente al problema socio-habitacional que padecen. Ahora bien, toda estrategia de modificación de los criterios y modos de actuación de un determinado actor social frente a una determinada problemática, presenta diferentes fisonomías según el lugar o base operativa desde donde se proponga realizar el cambio.

De esta manera y concibiendo al gobierno local como actor protagonista en esta tarea, el estimular el paso de un modelo de ges-

tión tradicional como el predominante, hacia uno de gestión integral y multiactoral superador en términos socio-habitacionales, supone capitalizar las incipientes incorporaciones detectadas, y significa para los propios municipios impulsar no sólo una actividad técnica, sino un proceso político. Proceso en el que los conflictos o trabas existentes no significan obstáculos infranqueables sino que, a través de la acción dialogal, de la discusión y del debate, de la negociación y de la transacción, de los pactos y de las coaliciones, se introduce una cierta “gimnasia de articulación” dentro de los procesos de gestión tradicionales, garantizando la canalización positiva de dichos conflictos e intereses en la consecución de soluciones posibles y alternativas de lo socio-habitacional.

Desde este marco conceptual, ideológico y metodológico se ha desarrollado este trabajo, y tal como los diferentes testeos sobre programas, proyectos y gestiones locales realizados lo han puesto de manifiesto, el Índice de gestión socio-habitacional local desarrollado y sus respectivas aplicaciones y gráficos de visualización comparada diseñados, resultan instrumentos útiles y adecuados para monitorear la gestión socio-habitacional. Permiten, pues, con alto nivel de adecuación y certeza, desde una visión integral y multiactoral, ponderar el grado de implementación local de procesos integrales y asociativos de hábitat social destinados a los sectores de menores recursos a diferentes niveles y escalas de análisis (a nivel de programas y proyectos; a nivel de gestión local global; a nivel intermunicipal y a nivel intertemporal).

A través de dicho índice y sus instrumentos, la gestión del hábitat hace explícita referencia a la consideración de la vivienda como proceso social y a lo local, es decir, al territorio y al contexto (físico, social e institucional) donde se consume el hecho, como factores claves. Por otra parte, considera de lleno la permanente dicotomía entre política y técnica en la gestión pública.

Se superan así enfoques meramente físicos y se postula la consideración de variables usualmente excluidas o marginadas en estudios habitacionales, como resultan las conceptuales, las políticas y las institucionales, las cuales poseen alto valor de condicionamiento e incidencia en los escenarios existentes y resultados alcanzados.

Estos factores resultan determinantes a la hora de pensar estrategias superadoras a las vigentes, ya que los procesos socio-espaciales relacionados con el acceso a la ciudad y las formas de producción del hábitat –particularmente las de los sectores de menores ingresos- son esencialmente locales. “Lo local es el punto de encuentro de esa fuerte y particular relación entre territorio y desarrollo: el ámbito donde los actores dejan de ser espectadores y pasan a ser protagonistas de su destino común, si cuentan con proyectos políticos aglutinadores”, afirma Madoery (2001).

El diseño y la aplicación del Índice de gestión socio-habitacional aquí desarrollado, permite así constatar que en materia de políticas socio-habitacionales desarrolladas a nivel local,

- los condicionantes políticos,
- el nivel de capacidad institucional instalada,
- el grado de integralidad e integración propuestos,
- y el nivel de participación y articulación actuarial promovidos;

junto con variables relacionadas a:

- la estructura conceptual con la que se aborda la problemática socio-habitacional,
- el desarrollo temporal de los procesos,
- el tipo de implantación territorial promovida,
- los productos generados y
- las modalidades productivas favorecidas

resultan variables determinantes de los diferentes modelos de gestión y factores condicionantes del impacto, la sustentabilidad

de las acciones y la capacidad para actuar eficazmente frente a las problemáticas existentes.

De la misma manera, el índice diseñado permite detectar pautas o puntos de entrada viables que, desde modelos híbridos en curso, ponen en evidencia la cotidiana oportunidad de encontrar las hendijas de flexibilización que las políticas macro de corte neoliberal y el modelo de gestión tradicional permiten, en pos de avanzar hacia modelos más eficaces de gestión socio-habitacional desde los ámbitos locales de escala intermedia, aunque extensibles a otros ámbitos geográficos de gobierno.

Los mismos constituyen una estrategia a analizar y fortalecer, como potencial vía de reconversión paulatina de los paradigmas que rigen las vigentes políticas sociales en el actual contexto de librer mercado (entre ellas la habitacional como respuesta oficial a las demandas de acceso a la ciudad y a la vivienda); ya que el desarrollo socio-habitacional local no es algo exógeno al territorio donde políticas de gobiernos centrales e influjos externos resultan determinantes sino que, bajo parámetros integrales y participativos, es posible que sea generado y construido a partir de capacidades relacionales de los diferentes actores personales e institucionales, desde una proximidad no sólo geográfica, sino fundamentalmente ideológica, organizativa e institucional.

Unido a ello, los conceptos, instrumentos y pruebas desarrolladas en este trabajo, han permitido no sólo profundizar estudios iniciados en trabajos anteriores sino también constatar que los tipos de productos generados a nivel socio-habitacional no constituyen condicionantes claves del tipo de gestión, sino las modalidades en que éstos se ejecutan y desarrollan, marcando el énfasis que los procesos poseen sobre los productos generados.

Esto refuerza aún más la hipótesis sostenida en el mismo sentido, al afirmar que “el territorio es un sujeto y el desarrollo (socio-habitacional) un proceso de construcción política. Lo local

representa su punto de encuentro, el ámbito donde los agentes territoriales adquieren capacidad de fijar el rumbo, de “construir” desarrollo. Es, por tanto, un proceso territorializado de maduración social (aprendizaje colectivo para el cambio cultural) y construcción política que se despliega en múltiples dimensiones” (Madoery, 2001).

De esta manera, los ámbitos locales y la vivienda concebida integralmente constituyen claras oportunidades para la innovación política; para experimentar nuevos abordajes, nuevas formas de participación y nuevas relaciones entre el estado y los ciudadanos. Y estos ámbitos resultan espacios favorables para provocar e institucionalizar cambios en los modelos de gestión de las políticas sociales hoy vigentes. Fortalecerlos conceptual e instrumentalmente resulta una tarea y un desafío inminente. Tarea a la que esta publicación ha intentado contribuir con sus aportes.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALCALÁ, Luis Cortés (1995) “La vivienda como objeto de comprensión” en: ALCALÁ, Luis Cortés (Comp.) (1995a) *Pensar la vivienda*. Ed. Agora. Talasa Ediciones S.L. Madrid, España.
- ARNOLETTO, Eduardo; CÁCERES, Pamela; CINGOLANI, Mónica; GRAGLIA, Emilio; MARTÍNEZ, David; MAZZALAY, Víctor; NAZARENO, Marcelo; PACHARONI, Víctor; RIORDA, Mario; SCANDIZZO, Daniel (2004) *Índice de desarrollo local para la gestión*, 1º ed. Colección PROFIM. EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina.
- BARRETO, Miguel Ángel y ALCALÁ, Laura Inés (2007) “Cambios en las Prestaciones urbano-ambientales de la política habitacional Argentina” - Reflexiones a partir de cuatro programas orientados a población en situación de pobreza del Gran Resistencia” en: PIPA, D.; PEYLOUBET, P.; DE SALVO, L. (2008) *Ciencia y tecnología para el hábitat popular. Desarrollo tecnológico alternativo para la producción social del hábitat*. Editora Nobuko. Buenos Aires- Argentina.
- BATLEY, Richard (1998) “Nuevas direcciones en política y gestión urbana” en: Rojas, E.- Daughters, R. (ed) (1998) *La ciudad del siglo XXI*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, Estados Unidos.
- CAPISTRANO FILHO, David (1998) *El poder local y la vivienda popular*. Boletín CF+S 4- Especial sobre Vivienda y participación social. Ciudades para un futuro más sostenible [en línea] <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n4/adcap.html> (consulta julio 2009).
- COLEGIO DE ARQUITECTOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (2011) “Estadísticas, índices y permisos” en: *Revista Arquitectos* N° 128. Noviembre-Diciembre 2011. Córdoba, Argentina.

CONICET [en línea] <http://www.conicet.gov.ar>

DAUGHTERS, Robert (1998) “Introducción” en: Rojas, E.- Daughters, R. (ed) (1998) *La ciudad del siglo XXI*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, Estados Unidos.

DÁVILA, Diego (2013) “Tierra cada vez más cara y escasa”- Diario *La Voz del Interior*. Sección Negocios. 24 de febrero de 2013. [en línea] <http://www.lavoz.com.ar/cordoba/tierra-cada-vez-mas-cara-es-casa> (consulta 24/02/201)

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2006) *Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional Argentina*. Ponencia presentada en el I Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular - Construcción y participación del conocimiento, organizado por CEVE - CONICET y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Córdoba. 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2006. Córdoba, Argentina.

FORO SOCIAL DE LAS AMÉRICAS (2004) *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Quito, Ecuador [en línea] http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=93&Itemid=67 (consulta 01/08/2012).

FUNDACIÓN APERTURA (2011) “Política habitacional ¿falta de recursos o debilidad en la gestión?” [en línea] http://www.fundacionapertura.com.ar/documentos/trabajos_de_consultoria/archivos/informe%20habitat-o3.pdf (consulta 24/02/2013).

GARCÍA DELGADO, Daniel (Comp.) (1997) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO. Oficina de Publicaciones del CBC, UBA - Universidad Católica de Córdoba. Argentina.

GARGANTINI, Daniela (2005) *Gestión local del hábitat: experiencias en municipios intermedios*. Colección Thesys 7. EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina.

———. (2010) *Índice de gestión socio-habitacional en gobiernos locales intermedios*. Tesis doctoral en Arquitectura de la Facultad de

Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Mimeo no publicado.

GÓMEZ, Julio Alguacil (1995) “Veinticinco tesis sobre la complejidad del concepto de lo social en las intervenciones de vivienda pública” en: ALCALÁ, Luis Cortés (Comp.) (2005) *Pensar la vivienda*. Ed. Agora. Talasa Ediciones S.L. Madrid, España.

GROOTAERT, Christiaan; NARAYAN, Deepa; NYHAN JONES, Verónica; WOOLCOCK, Michael (2004) *Measuring Social Capital. An Integrated Questionnaire*. World Bank Working Paper N° 18. Washington D.C, Estados Unidos.

HERZER, Hilda (1999) “El rol de los actores en la construcción y la gestión de la ciudad” en: Módulo 4. Maestría en Hábitat y Vivienda- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.

HERZER, Hilda y PÍREZ, Pedro (1999) “La gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina” en: Módulo 4. Maestría en Hábitat y Vivienda - Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.

INDEC - *Censo Nacional de Población y Vivienda 1970*.

———. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*.

———. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991*.

———. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*.

———. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*.

———. (2012) *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)* [en línea] <http://www.indec.com.ar/indec.gov.ar.htm>

———. (Septiembre de 1998) *Propuesta de Indicadores Municipales para la Gestión*. Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios (PRINEM). Buenos Aires, Argentina.

MAC DONALD, Joan (Noviembre 2004) *Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe*. Series Manuales

38. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Naciones Unidas - CEPAL. Santiago de Chile.
- MADOERY, Oscar (1997) “La gestión estratégica del desarrollo en el área del Gran Rosario” en: GARCÍA DELGADO (ed) (1997) *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- . (2001) “El valor de la política de desarrollo local” en: VÁZQUEZ BARQUERO, A. y MADOERY, Oscar (comp.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens Ed. Rosario, Argentina.
- MAX NEEF, Manfred; ELIZALDE, Antonio; HOPENHAYN, Martín (1996) *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. CEPALUR. Fundación Dag Hammarskjöld. Suecia.
- NACIONES UNIDAS-CEPAL (Abril 2005) *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago de Chile.
- OSZLAK, Oscar y O'DONELL, Guillermo (1982) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en: *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo N° 1*. Caracas, Venezuela. Editado también en *Redes* (Revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes) N° 4, Volumen 2, Setiembre de 1995. Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, Oscar y ORELLANA, Edgardo (1991) *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Documentos TOP sobre Gestión Pública, Buenos Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública [en línea] <http://www.top.org.ar/publicac.aspx> (consulta: 4 de setiembre de 2008).
- PELLI, Víctor (2000) “Gestión de la Vivienda II - Formas participativas de la gestión habitacional” en: Módulo 12. Maestría en Hábitat y Vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.
- PIREZ, Pedro (2000) “Indicadores Municipales en la Argentina. Una Propuesta y Condiciones de Realización” en: Primera Jornada

- de trabajo SINAIM (noviembre de 2000). Buenos Aires, Argentina.
- RAMÍREZ, Ronaldo (2002) “Evaluación social de políticas y programas de vivienda: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana” en: Boletín del Instituto de la Vivienda (INVI). Volumen 17. Número 045. Mayo 2002. Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- RECIFE DECLARATION (1996) *Urban Poverty: a World Challenge*. HABITAT II. Recife International Meeting on Urban Poverty. Recife, Brasil.
- RED CIUDADANA NUESTRA CÓRDOBA (2012) *Indicadores ciudadanos Nuestra Córdoba 2012* [en línea] <http://www.nuestracordoba.org.ar/documentos/Indicadores-Ciudadanos-2012.pdf>. (consulta: 18/12/2012).
- RED RSU - ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES JESUITAS DE LATINOAMÉRICA - AUSJAL (2009) *Política y sistema de autoevaluación y gestión de la responsabilidad social universitaria en AUSJAL*. Alejandría Editorial. Córdoba, Argentina.
- RODRÍGUEZ, Marcela; BUTHET, Carlos; SCAVUZZO, José; TABORDA, Alberto; SCHUTZ, Eike (2001) *Indicadores de impacto de proyectos participativos de hábitat popular*. SEHAS, SERVIPROH, CONICET, UNC Y MISEREOR. Córdoba, Argentina.
- ROMERO, Gustavo y MESÍAS GONZÁLEZ, Rosendo (Coord.) (1999) *Participación en el planeamiento y diseño del hábitat popular*. Red XIV. B Viviendo y Construyendo. Programa CYTED, Ciencia y Técnica para el Desarrollo. La Habana - Ciudad de México.
- SANÍN ÁNGEL, Héctor (1999) *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación- Mesoevaluación)* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones. CEPAL- ECLAC - Naciones Unidas. Serie Manuales 3. Santiago de Chile, Chile.

SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES (2000) *Plan nacional de modernización de los gobiernos locales* Ministerio del Interior. Secretaría de Provincias. Subsecretaría de Asuntos Municipales. Buenos Aires, Argentina [en línea] <http://www.indec.gov.ar/proyectos/pri-nem/publicacion/sibim1.htm> (consulta junio 2009).

———. (2012) *Resumen total del estado de avance desagregado por programa*. Secretaría de Obras Públicas- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios [en línea] <http://www.vivienda.gov.ar/> (consulta 24/02/2013).

TOBELEM, Alain (1992) *Institutional capacity analysis and development system (ICADS)*. Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Papers Series N° 9.

YUJNOVSKY, Oscar (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.

ANEXOS

Tabla N° 1: Determinación de dimensiones, variables e indicadores del Índice de gestión socio-habitacional local

1- CARACTERIZACIÓN INICIAL DEL MUNICIPIO			
Denominación municipal (nombre del municipio)			
Período de tiempo considerado (expresado en años o en períodos interanuales)			
Caracterización/ Dimensiones	Indicadores	Categorías de análisis	Fuentes
Caracterización geográfica	• Región • Provincia • Departamento		
Caracterización demográfica	• Cantidad de población local • Cantidad de hogares particulares		-INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda más actualizado

Caracterización socio-económica	• Porcentaje de hogares con NBI • <i>Ingresos familiares de la localidad (*)</i> • <i>Distribución de ingresos según la relación entre 1° y 5° quintil (*)</i>		-INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda más actualizado
Caracterización económico-laboral	• Porcentaje de población local económicamente activa ¹ • Tasa local de desempleo • Actividades económicas predominantes • Tipo o rama de oficios ligados a la zona		-INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda más actualizado -Registros locales de asentamientos industriales y comerciales de la ciudad
Caracterización educacional	• Nivel educacional o de instrucción alcanzado por la población	• A)- Porcentaje de población de 15 años y más con nivel de instrucción inferior a primario completo. • B)- Porcentaje de población de 15 años y más con estudios terciarios o universitarios completos. • Cociente entre A y B	- INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda más actualizado - Registros regionales de los Ministerios de Educación provinciales respectivos

¹ La integran las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada. Fuente: Situación y Evolución Social (Síntesis N° 4) (INDEC, 2001).

Caracterización educacional	• Oferta educativa en la ciudad (de gestión estatal o privada)	• N° de escuelas primarias • N° de escuelas secundarias • N° de institutos terciarios • N° de centros universitarios	- Registros locales de establecimientos educativos de la ciudad
	• Tipo de cobertura de salud del total de la población • Tasa de mortalidad infantil	• Porcentaje de población con cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual • <i>Porcentaje de niños de la localidad (o a nivel departamental en su defecto) fallecidos antes de cumplir un año de edad (*)</i>	- INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda más actualizado - Registros regionales de los Ministerios de Salud provinciales respectivos
Caracterización sanitaria	• Tipo de enfermedades más frecuentes • Oferta de servicios de salud en la ciudad (de gestión estatal o privada)	• N° de centros de atención básica de salud • N° de centros de salud de mediana complejidad • N° de centros de salud de alta complejidad	- Registros locales de establecimientos sanitarios de la ciudad

Caracterización socio-vincular (a)	• Organizaciones o instituciones relevantes en la ciudad	• Número de asociaciones gremiales o sindicatos • Número de asociaciones o colegios profesionales • Número de cooperadoras o asociaciones de padres • Número de cooperativas • Número de centros vecinales o comisiones de vecinos • Número de partidos políticos • Número de grupos de tercera edad • Número de grupos o clubes sociales o deportivos • Número de grupos de productores, de negocios, centros de comerciantes y empresas • Número de grupos culturales (teatrales, bibliotecas, festivales, etc.) • Número de centros de salud • Número de grupos de autoayuda o prevención • Número de bancos • Número de centros educativos • Número de medios de comunicación	- Registros locales de organizaciones e instituciones relevantes en la ciudad por tipo - Encuesta poblacional ad-hoc.
--	--	---	---

Caracterización socio-vincular (a)	• Existencia de acciones colectivas y de cooperación	• Número de entidades de seguridad • Número de grupos ecológicos • Número de iglesias y grupos religiosos • Otros • Porcentaje de población local que manifiesta durante los últimos 12 meses haber llevado a cabo con otras personas acciones colectivas o de cooperación que no hayan sido organizadas ni promovidas por el gobierno local • Porcentaje de población local que manifiesta que este tipo de acciones ayuda a mejorar a su barrio o localidad	
Caracterización habitacional	• Porcentaje de hogares particulares por calidad de materiales de la vivienda en base a la definición CALMAT • Porcentaje de hogares particulares con hacinamiento personal		

Caracterización habitacional	• Porcentaje de hogares particulares con hacinamiento familiar o de hogares (*) • Porcentaje de cobertura de infraestructura en la ciudad • Existencia y porcentaje de cobertura de servicios urbanos	• Agua potable • Alumbrado público • Energía eléctrica • Gas natural • Descarga cloacal a red pública • Pavimento • Equipamientos sanitarios existentes • Equipamientos educacionales existentes • Equipamientos comunitarios, sociales, culturales y recreativos existentes • Servicios de seguridad existentes • Transporte público • Recolección diaria de residuos • Teléfono domiciliario • Internet domiciliario • Otros	- INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda más actualizado. - Registros locales de cobertura de infraestructura y servicios de la ciudad -Registros e informes locales
--	---	--	---

Caracterización político-institucional	• Forma de gobierno • Estructura o composición política • Nivel local de gestión asociada (a)	• Gobierno local sin jerarquía municipal • Municipio sin carta orgánica • Municipio con carta orgánica • Ejecutivo • Legislativo (Consejo Deliberante) • Tribunal de Cuentas • Otros • Número de convenios con vigencia legal con otros gobiernos municipales o comunales • Número de convenios con vigencia legal con el gobierno provincial • Número de convenios con vigencia legal con el gobierno nacional • Número de convenios con vigencia legal con empresas locales, provinciales o nacionales • Número de convenios con vigencia legal con organizacio-	

Caracterización político-institucional	• Situación económico-financiera del municipio según ejecución presupuestaria del año inmediato anterior • Capacidad de gestión municipal (a)	nes no gubernamentales o comunitarias locales, provinciales o nacionales • Número de convenios con vigencia legal con gobiernos, empresas u organizaciones internacionales • Superavitaria • Estable o equilibrada en base a lo presupuestado • Deficitaria • Existencia de ordenanza/s que garanticen las jerarquías y competencias de cargos políticos. • Existencia de ordenanza/s que regulen los trámites administrativos • Existencia de ordenanza/s que regulen las contrataciones o contabilidad • Existencia de ordenanza/s que regulen la planificación u ordenamiento urbano	-Registros e informes locales
---	---	--	--------------------------------------

Caracterización político-institucional	• Gestión municipal de recursos humanos (a)	• Existencia de ordenanza/s que regulen la preservación del patrimonio histórico-cultural • Existencia de ordenanza/s que reglamenten el ingreso y la carrera por concurso • Existencia de ordenanza/s que reglamenten la capacitación permanente del personal municipal	
---	---	--	--

(*) Indicadores opcionales por falta de disponibilidad estable y oficial de datos a nivel local.

(a) En base a clasificación establecida en ARNOLETTO et AL., 2004.

2-ANÁLISIS DE PROGRAMAS O PROYECTOS INSTITUCIONALES						
Denominación oficial del programa o proyecto (nombre del programa o proyecto en cuestión)						
Período de desarrollo del programa o proyecto (expresado en años)				Programa/Proyecto desarrollado		
				Programa/Proyecto en desarrollo		
				Programa/Proyecto en etapa de diseño		
Dimensiones	Definición conceptual	Variables	Indicadores	Categorías de análisis		
Estructura conceptual de abordaje del problema	Se entiende por estructura conceptual de abordaje la precisión de objetivos generales y particulares que se persiguen con el proyecto, así como también cada una de las metas concretas propuestas para materializarlos, respondiendo a las intenciones propias de la institución y a su concepción de la forma en la que debe abordarse la problemática en cuestión.	Objetivos y metas	• Tipo de objetivos generales del programa o proyecto • Tipo de objetivos específicos del programa o proyecto • Tipo de metas del programa o proyecto	• Objetivos/Metas habitacionales • Objetivos/Metas urbanas • Objetivos/Metas sociales-comunitarias • Objetivos/Metas legales • Objetivos/Metas económicas • Objetivos/Metas productivas-laborales • Objetivos/Metas educativas-culturales • Objetivos/Metas sanitarias • Otros/as		

Desarrollo temporal del proyecto	<i>Entendido como la serie de acciones que tuvieron lugar a lo largo del programa o proyecto, consideradas indispensables en la consecución de las metas propuestas, incluyendo también los plazos de tiempo empleados y la forma en que estas acciones se ordenaron en el tiempo.</i>	Etapas	• Etapas verificadas en el desarrollo del programa o proyecto en cuestión ²	• Etapa decisional y de asignación de recursos • Etapa motivacional, de capacitación y transferencia • Etapa de diseño, planificación y programación • Etapa diagnóstica • Etapa de concreción y ejecución • Etapa de evaluación y retroalimentación • Etapa de posocupación o posproyecto • En instancias de recupero
Integralidad de las acciones		Necesidades satisfechas	• Necesidades humanas que se intentan satisfacer con el programa o proyecto ³	• Protección/ Habitabilidad • Subsistencia • Afecto • Entendimiento • Participación • Ocio • Creación • Identidad • Libertad

² En relación a caracterización por etapa detallada en texto de la presente investigación.

³ En base a clasificación de necesidades humanas especificadas por Max NEEF, 1986.

Integralidad de las acciones	<i>Entendido, desde un enfoque holístico, como la cualidad de formar un todo con la incorporación de diferentes partes. Esto supone verificar la consideración de otros objetivos y/o acciones complementarias a lo habitacional, respondiendo así a la concepción de la vivienda como configuración de servicios (los servicios habitacionales) que, superando la visión meramente física de la vivienda, debería colaborar en la satisfacción de las diversas necesidades del hombre.</i>	Objetivos y metas	• Existencia de otros objetivos en el programa o proyecto que se suman al de vivienda • Existencia de otras metas del programa o proyecto que se suman al de vivienda	• Ninguno • Objetivos/Metas urbanas • Objetivos/Metas sociales-comunitarias • Objetivos/Metas legales • Objetivos/Metas económicas • Objetivos/Metas productivas-laborales • Objetivos/Metas educativas-culturales • Objetivos/Metas sanitarias • Otros/as
		Proyectos complementarios	• Existencia de otros proyectos complementarios al habitacional vinculados con el proyecto	• Ninguno • Proyectos urbanos • Proyectos sociales-comunitarios • Proyectos legales • Proyectos económicos • Proyectos productivos-laborales • Proyectos educativos-culturales • Proyectos sanitarios • Otros

Integralidad de las acciones	Capacidad de gestión integral instalada en el municipio	• Áreas o reparticiones vinculadas o afectadas al programa o proyecto	• Planeamiento o Desarrollo Urbano • Edificaciones Privadas • Obras y Servicios Públicos • Promoción o Desarrollo social • Desarrollo Económico, Producción o Empleo • Área legal o Fiscalía municipal • Área administrativo-contable • Compras y suministros • Catastro municipal • Prensa y protocolo • Otras
		• Formalización de la articulación entre áreas y de procedimientos compartidos en torno al programa o proyecto	• Funcionamiento formalizado por designación oficial (ordenanza, decreto, etc.) • Funcionamiento no formalizado o de hecho

Integralidad de las acciones				• Ciencias de la ingeniería y de materiales (Arquitectura, Ingenierías, Construcciones) • Ciencias agrarias (Agronomía, Veterinaria) • Ciencias biológicas o de la salud (Ciencias Médicas, Biología, Bioquímica) • Ciencias exactas y naturales (Química, Física, Matemática, Ciencias de la tierra, del agua y de la atmósfera) • Ciencias sociales y humanidades (Derecho, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Filosofía, Psicología y Ciencias de la Educación, Historia, Antropología y Geografía, Sociología, Trabajo social y Demografía)
				• Disciplinas involucradas durante todo el proceso del programa o proyecto ⁴

⁴ En base a disciplinas especificadas por CONICET [en línea] <http://www.conicet.gov.ar>

Integralidad de las acciones				• Ciencias económicas y de la administración (Economía, Contabilidad, Ciencias de la gestión y de la administración pública) • Informática, computación y tecnología
Participación y articulación de actores	<i>Capacidad del municipio para generar espacios de trabajo interdisciplinario y un mayor acercamiento entre éste y la sociedad, detectando si se han creado o reforzado espacios de involucramiento y asociación a distintas escalas. A saber:</i> - Escala intra-municipal: entre diferentes áreas municipales. - Escala inter-gubernamental: entre diferentes niveles de gobierno; - Escala inter-institucional: entre el municipio y diversos actores sociales,	Actores involucrados	• Actores sociales involucrados en el programa o proyecto	• A escala intra-municipal o áreas municipales involucradas en el programa o proyecto: - Planeamiento o Desarrollo Urbano - Edificaciones Privadas - Obras y Servicios Públicos - Promoción o Desarrollo social - Desarrollo Económico, Producción o Empleo - Área legal o Fiscalía municipal - Área administrativo-contable - Compras y suministros - Catastro municipal

Participación y articulación de actores	<i>capitalizando así la convergencia de intereses y recursos políticos, económicos y sociales, a fin de reducir de la arraigada cultura verticalista, centralizada y clientelista.</i>	Actores involucrados	- Prensa y protocolo - Otras • A escala inter-gubernamental: - Organismos gubernamentales internacionales - Organismos gubernamentales nacionales - Organismos gubernamentales provinciales - Organismos gubernamentales de otros municipios o comunas • A escala inter-institucional (con otros actores sociales locales): - Empresas locales, provinciales o nacionales - Asociaciones, grupos y/o organizaciones no gubernamentales o comunitarias locales, provinciales o nacionales
---	---	-----------------------------	--

Participación y articulación de actores	Espacios de articulación	• Tipo de articulación entre los actores sociales ⁵	• De demanda • De subordinación • De negociación • De complementariedad
		• Espacios de involucramiento y asociación generados/ capitalizados/ reforzados en el programa o proyecto	• Sí • No
		• Grado de institucionalización del/os espacios de involucramiento y articulación actoral • Participación de las familias beneficiarias en las diferentes etapas del programa o proyecto	• Formal (con convenio u ordenanza) • Informal o de hecho (sin convenio u ordenanza) • En ninguna • En etapa decisional y de asignación de recursos • En etapa motivacional, de capacitación y transferencia • En etapa de diseño, planificación y programación

⁵ En base a categorización establecida por RODRIGUEZ et AL., 2001.

Capacidad institucional instalada	Administrativa	• Origen de los recursos invertidos en el programa o proyecto	• Propios o internos al municipio • Externos al municipio y de origen público • Externos al municipios y de origen privado (empresas, ONG o comunidades) • Relación entre recursos propios sobre externos
		• Existencia de procedimientos formalizados que garantice el registro de todas las operaciones (administrativas, económicas, sociales) del programa o proyecto	• Si • No
	De evaluación	• Existencia de instancias formales de evaluación y retroalimentación del programa o proyecto	• Si • No

Condicionamiento político	<i>Considerado como el nivel de influencia y determinación de acciones que los lineamientos político-programáticos (tanto locales como de niveles superiores de gobierno) poseen sobre el proyecto. Evalúa además el grado de sustento organizativo-legal que posee la experiencia.</i>	Correlación y coherencia con los lineamientos político-programáticos provistos por las políticas de las cuales forman parte	• Nivel de correlación y coherencia del mismo con los lineamientos político-programáticos provistos por dichas políticas	• Adecuación lineal y sin objeciones del programa o proyecto a las pautas establecidas por las políticas de las cuales forman parte • Inclusión en el programa o proyecto de adaptaciones locales a las pautas establecidas por las políticas de las cuales forman parte tras procesos de negociación • Sí • No • Conformación de equipos <i>ad-hoc</i> de trabajo interdisciplinario e inter-áreas dedicados al hábitat social como problemática específica • Grado de formalización de equipos <i>ad-hoc</i> de trabajo • Funcionamiento formalizado por designación oficial (ordenanza,
----------------------------------	--	--	--	--

Condicionamiento político			interdisciplinario e inter-áreas dedicados al hábitat social como problemática específica	• Funcionamiento no formalizado o de hecho • Si • No
Nivel socio-económico de los beneficiarios del proyecto	<i>Condición material y cultural inicial de vida de un grupo social determinado, en este caso de las familias beneficiarias del programa o proyecto en cuestión.</i>	Ubicación geográfico-territorial inicial	• Zona de ocupación inicial de la comunidad	• Zona céntrica • Zona intermedia urbanizada • Zona periférica urbanizada • Zona periférica no urbanizada o semi-rural • Múltiples zonas de ocupación en la ciudad (población dispersa)
		Nivel educacional	• Nivel educativo alcanzado por la población objetivo	• Porcentaje de analfabetos • Porcentaje de personas con primario incompleto • Porcentaje de personas con primario completo

Nivel socio- económico de los beneficiarios del proyecto	Nivel educativo	• Nivel educativo alcanzado por la población objetivo	• Porcentaje de personas con secundario incompleto • Porcentaje de personas con secundario completo • Porcentaje de personas con terciario/ universitario incompleto • Porcentaje de personas con terciario/ universitario completo
	Nivel económico	• Ingreso familiar respecto LP • Porcentaje de hogares con NBI	• Porcentaje de hogares sobre LP • Porcentaje de hogares bajo LP
	Situación laboral	• Categorías ocupacionales más frecuentes y nivel de estabilidad laboral de los jefes de familia	• Porcentaje de trabajadores ocasionales sin remuneración fija • Porcentaje de asalariados (sector público, sector privado, servicio doméstico) en planta permanente • Porcentaje de asalariados (sector público, sector privado, servicio doméstico) con contrato a término

Nivel socio-económico de los beneficiarios del proyecto	Situación laboral	• Tasa de desocupación • Tipo de oficios más frecuentes • Existencia y tipo de MYPES	• Porcentaje de cuentapropistas • Porcentaje de patrones o empleadores
			- Ninguna - Relacionadas a la construcción - Relacionadas a la producción de bienes - Relacionadas a la comercialización de bienes - Relacionadas a la provisión de servicios
	Situación habitacional	• Número total de viviendas existentes en asentamiento original • Porcentaje de hogares en viviendas deficitarias por precariedad o	

Nivel socio-económico de los beneficiarios del proyecto		Situación habitacional	porcentaje de hogares en viviendas con clasificación CALMAT III o IV • Porcentaje de hogares particulares con hacinamiento personal • Porcentaje de hogares particulares con hacinamiento familiar o de hogares • Porcentaje de hogares con cobertura de infraestructura urbana	• Porcentaje con agua dentro de la vivienda • Porcentaje con agua fuera de la vivienda pero dentro del terreno • Porcentaje con agua fuera del terreno • Porcentaje con alumbrado público • Porcentaje sin alumbrado público • Porcentaje con energía eléctrica por conexión formal a red
--	--	------------------------	--	---

Nivel socio-económico de los beneficiarios del proyecto	Situación habitacional	• Porcentaje con energía eléctrica por conexión clandestina • Porcentaje con gas natural • Porcentaje con gas envasado • Porcentaje sin gas • Porcentaje con descarga cloacal a red pública • Porcentaje con descarga cloacal a pozo absorbente • Porcentaje sin ningún sistema de descarga • Porcentaje de pavimento • Porcentaje de cordón cuneta • Porcentaje sin pavimento	• Recolección diaria de residuos <i>A menos de 5 cuadras:</i> • Transporte público • Teléfono público • Internet
			• Existencia de servicios urbanos

Nivel socio-económico de los beneficiarios del proyecto	Situación habitacional	Existencia de servicios urbanos	• Equipamientos sanitarios existentes • Equipamientos educativos existentes • Equipamientos comunitarios, sociales, culturales y recreativos existentes • Servicios de seguridad existente • Otros
Implantación territorial	Referido a la modalidad en que el programa o proyecto se asienta en el territorio y el tipo de localización y radicación que favorece. Entendido como el tipo de producto habitacional o urbano que el programa o proyecto propone, y el modo en que éste se genera.	Escala de intervención	• Grande (más de 200 soluciones habitacionales por asentamiento) • Mediana (hasta 200 soluciones habitacionales por asentamiento) • Pequeña (hasta 100 soluciones habitacionales por asentamiento)
	Tipo de radicación	Ubicación final de la comunidad o tipo de radicación promovida	• En el asentamiento inicial • En el mismo barrio del asentamiento inicial • En barrio colindante a barrio inicial • En barrio distante a barrio inicial

Oferta y modalidad productiva	<i>Entendido como el tipo de producto habitacional o urbano que el programa o proyecto propone, y el modo en que éste se genera</i>	Tipo de producto	Tipo de producto generado	• Vivienda completa llave en mano • Completamiento o mejoramiento habitacional • Núcleos húmedos, vivienda semilla o unidad habitacional progresiva • Mejoramiento urbano • Lote con servicios • Regularización dominial • Componentes habitacionales • Microcréditos • Otros
		Modalidad productiva	Modalidad de producción/ejecución de los productos	• Licitación por empresas • Planes laborales o ayuda mutua rentada • Ayuda mutua • Esfuerzo propio • Mixta • Otras
		Participación de familias	Participación de las familias beneficiarias en las diferentes	• En ninguna • En etapa decisional y de asignación de recursos

Oferta y modalidad productiva		Participación de familias	• Participación de las familias beneficiarias en las diferentes	• En etapa motivacional, de capacitación y transferencia • En etapa de diseño, planificación y programación • En etapa diagnóstica • En etapa de concreción y ejecución • En etapa de evaluación y retroalimentación • En etapa de postraslado o posproyecto
--------------------------------------	--	---------------------------	---	--

Fuente: Elaboración propia (Gargantini, 2010).

Tabla N° 2: Instrumento de recolección de datos solicitados

1- CARACTERIZACIÓN INICIAL DEL MUNICIPIO	
Denominación municipal Coloque nombre del municipio	
Período de tiempo considerado Expresado en años o en periodos interanuales (ej. 2005-2009)	
Indique las opciones e ingrese los siguientes datos, según último censo nacional del período considerado:	
Caracterización geográfica	Especifique la región nacional a la que pertenece el municipio (señale la opción con una X)
	NEA
	Pampeana
	Patagónica
	Cuyo
	NOA
	Especifique la provincia a la que pertenece el municipio
	Especifique el departamento provincial al que pertenece el municipio
Caracterización demográfica	Especifique la cantidad de habitantes
	Especifique la cantidad de hogares particulares

Caracterización socio-económica	Especifique el porcentaje de hogares con NBI	
	Si cuenta con los datos, especifique ingresos familiares de la localidad (*)	
	Si cuenta con los datos, especifique la distribución de ingresos según la relación entre 1° y 5° quintil (*)	
Caracterización económico-laboral	Especifique el porcentaje de población económicamente activa (personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Es decir población ocupada más población desocupada)	
	Indique la tasa local de desempleo (***)	
	Indique las cinco actividades económicas predominantes	
	Indique los cinco tipos o ramas de oficios predominantes en la zona	
Caracterización educacional	Indique el nivel educacional o de instrucción alcanzado por la población	Porcentaje de población de 15 años y más con nivel de instrucción inferior a primario completo.
		Porcentaje de población de 15 años y más con estudios terciarios o universitarios completos.
		Cociente entre los porcentajes anteriores

Caracterización educacional	Indique la oferta educativa en la ciudad (de gestión estatal o privada)	Número de escuelas primarias	
		Número de escuelas secundarias	
		Número de institutos terciarios	
		Número de centros universitarios	

Caracterización sanitaria	Indique el tipo de cobertura de salud del total de la población	Porcentaje de población con cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual	
		Porcentaje o de niños de la localidad (o a nivel departamental en su defecto) fallecidos antes de cumplir un año de edad	
		Indique los cinco tipo de enfermedades más frecuentes	
		1.- Hipertensión	
		2.- Enfermedades cardíacas	
		3.- Enfermedades respiratorias	
		4.- Diabetes	
5.- Otras varias			
Especifique la oferta de servicios de salud en la ciudad (de gestión estatal o privada)	Número de centros de atención básica de salud		
	Número de centros de salud de mediana complejidad		
	Número de centros de salud de alta complejidad		

Caracterización socio-vincular	Especifique las organizaciones institucionales relevantes en la ciudad (**)	Número de asociaciones gremiales o sindicatos	
		Número de asociaciones o colegios profesionales	
		Número de cooperadoras o asociaciones de padres	
		Número de cooperativas	
		Número de centros vecinales o comisiones de vecinos	
		Número de partidos políticos	
		Número de grupos de tercera edad	
		Número de grupos o clubes sociales o deportivos	
		Número de grupos de productores, de negocios, centros comerciales y empresas	
		Número de grupos culturales (teatrales, bibliotecas, festivales, etc.)	
		Número de centros de salud	
		Número de grupos de autoayuda o prevención	
		Número de bancos	
		Número de centros educativos	
		Número de medios de comunicación	

Caracterización socio-vincular		Número de entidades de seguridad	
		Número de grupos ecológicos	
		Número de iglesias y grupos religiosos	
Caracterización socio-vincular	Indique si existen acciones colectivas y de cooperación (en base a encuesta poblacional ad-hoc)	Otros	
		Porcentaje de población local que manifestó durante los últimos 12 meses haber llevado a cabo con otras personas acciones colectivas o de cooperación que no hayan sido organizadas ni promovidas por el gobierno local	
		Porcentaje de población local que manifestó que este tipo de acciones ayuda a mejorar a su barrio o localidad	
Caracterización habitacional	Indique los porcentajes de hogares particulares por calidad de materiales de la vivienda (en base a la definición CALMAT)	Porcentaje de hogares que presentan materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos (pisos, paredes y techos) e incorporan todos los elementos de aislamiento y terminación - CALMAT I	

Caracterización habitacional	Porcentaje de hogares que presentan materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislación o terminación al menos en uno de éstos - <i>CALMAT II</i>	
	Porcentaje de hogares que presentan materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislación o terminación en todos estos, o bien presentan techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso, o paredes de chapa de metal o fibrocemento - <i>CALMAT III</i>	
	Porcentaje de hogares que presentan materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los componentes constitutivos - <i>CALMAT IV</i>	

Caracterización habitacional	Indique el porcentaje de hogares particulares con hacinamiento personal		
	Si cuenta con los datos, indique el porcentaje de hogares particulares con hacinamiento familiar o de hogares		
	Indique el porcentaje de cobertura de infraestructura en la ciudad	Porcentaje de agua potable	
		Porcentaje de alumbrado público	
		Porcentaje de energía eléctrica	
		Porcentaje de gas natural	
		Porcentaje de descarga cloacal a red pública	
		Porcentaje de pavimento	
	Especifique existencia y el porcentaje de cobertura servicios urbanos	Número de equipamientos comunitarios, sociales, culturales y recreativos existentes	
		Número de servicios de seguridad públicos existentes	
		Número de centros educativos	
		Número de centros de salud	
		Porcentaje de transporte público	
		Porcentaje de recolección diaria de residuos	
		Porcentaje de teléfono domiciliario	
		Porcentaje de internet domiciliario	
		Otros	

Caracterización político-institucional	Indique la forma de gobierno de la localidad (señale la opción elegida con una X)	Gobierno local sin jerarquía municipal	
	Indique la estructura o composición política existente (señale las opciones con una X)	Municipio sin carta orgánica	
		Municipio con carta orgánica	
		Ejecutivo	
		Legislativo (Consejo Deliberante)	
		Tribunal de Cuentas	
	Indique el nivel local de gestión asociada (**)	Otros	
		Número de convenios con vigencia legal con otros gobiernos municipales o comunales	
		Número de convenios con vigencia legal con el gobierno provincial	
		Número de convenios con vigencia legal con el gobierno nacional	
Número de convenios con vigencia legal con empresas locales, provinciales o nacionales			
	Número de convenios con vigencia legal con organizaciones gubernamentales o comunitarias locales, provinciales o nacionales		

Caracterización político-institucional		Número de convenios con vi- gencia legal con gobiernos, em- presas u organizaciones inter- nacionales	
	Especifique la situación económico-finan- ciera del municipio según ejecución pre- supuestaria del año inmediato anterior (se- ñale la opción elegida con una X) (**)	Superavitaria	
		Estable o equilibrada en base a lo presupuestado	
		Deficitaria	
	Indique la capacidad de gestión municipal (señale las opciones con una X)	Existencia de ordenanza/s que garanticen las jerarquías y competencias de cargos polí- ticos.	
		Existencia de ordenanza/s que regulen los trámites administra- tivos	
		Existencia de ordenanza/s que regulen las contrataciones o contabilidad	
		Existencia de ordenanza/s que regulen la planificación u orde- namiento urbano	
		Existencia de ordenanza/s que regulen la preservación del pa- trimonio histórico-cultural	

Caracterización político-institucional	Especifique algunas de las siguientes características de la gestión municipal de recursos humanos (señale las opciones con una X) (**)	Existencia de ordenanza/s que reglamenten el ingreso y la carrera por concurso	Existencia de ordenanza/s que reglamenten la capacitación permanente del personal municipal

(*) Indicadores opcionales por falta de disponibilidad estable y oficial de datos a nivel local.

(**) Para este relevamiento estos ítems pueden ser relevados por estimación.

(***) Se deben referenciar las tasas de desempleo y de mortalidad infantil en base a últimos valores registrados a nivel nacional o provincial, según parámetros factibles de ser alcanzados por el municipio en materia laboral y sanitaria.

2- ANÁLISIS DE PROGRAMAS O PROYECTOS INSTITUCIONALES			
Denominación oficial del programa o proyecto Nombre del programa o proyecto en cuestión			
Período de desarrollo del programa o proyecto Expresado en años (ej. 2005-2009)		Programa/Proyecto desarrollado	
		Programa/Proyecto en desarrollo	
		Programa/Proyecto en etapa de diseño	
Indique las opciones e ingrese los siguientes datos, según el programa o proyecto considerado:			
Estructura conceptual de abordaje del problema	¿Qué tipo de objetivos generales posee el programa o proyecto? (señale las opciones con una X)	Objetivos habitacionales	
		Objetivos urbanos	
		Objetivos sociales-comunitarios	
		Objetivos legales	
		Objetivos educativos-culturales	
		Objetivos sanitarios	
		Objetivos productivos-laborales	
	¿Qué tipo de objetivos específicos posee el programa o proyecto? (señale las opciones con una X)	Otros	
		Objetivos habitacionales	
		Objetivos urbanos	
		Objetivos sociales-comunitarios	
		Objetivos legales	
		Objetivos educativos-culturales	
		Objetivos sanitarios	
Objetivos productivos-laborales			
Otros			

Estructura conceptual de abordaje del problema	¿Qué tipo de metas posee el programa o proyecto? (señale las opciones con una X)	Metas habitacionales	
		Metas urbanas	
		Metas sociales-comunitarias	
		Metas legales	
		Metas educativos-culturales	
		Metas sanitarias	
		Metas productivos-laborales	
		Otras	
Desarrollo temporal del proyecto	Identifique las etapas verificadas en el desarrollo del programa o proyecto en cuestión (señale las opciones con una X)	Etapas de asignación de recursos	
		Etapas de motivación, de capacitación y transferencia	
		Etapas de diseño, planificación y programación	
		Etapas diagnósticas	
		Etapas de concreción y ejecución	
		Etapas de evaluación y retroalimentación	
		Etapas de posocupación o posproyecto	
		Instancias de recupero	
Integralidad de las acciones	Especifique las necesidades humanas que se intentan satisfacer con el programa o proyecto (señale las opciones con una X)	Protección/ Habitabilidad	
		Subsistencia	
		Afecto	
		Entendimiento	

Integralidad de las acciones		Participación	
		Ocio	
		Creación	
		Identidad	
		Libertad	
	Otros objetivos en el programa o proyecto que se suman al de vivienda (no completar, se carga automáticamente en función de las respuestas anteriores)	Objetivos urbanos	
		Objetivos sociales-comunitarios	
		Objetivos legales	
		Objetivos educativos-culturales	
		Objetivos sanitarios	
	Otras metas en el programa o proyecto que se suman al de vivienda (no completar, se carga automáticamente en función de las respuestas anteriores)	Objetivos productivos-laborales	
		Otros	
		Metas urbanas	
		Metas sociales-comunitarias	
		Metas legales	
		Metas educativos-culturales	
		Metas sanitarias	
	Especifique si existen otros proyectos complementarios al habitacional vinculados con éste (señale las opciones con una X)	Metas productivos-laborales	
		Otras	
		Proyectos urbanos	
		Proyectos sociales-comunitarios	
		Proyectos legales	
		Proyectos educativos-culturales	
		Proyectos sanitarios	
		Proyectos productivos-laborales	
		Otros	

Integralidad de las acciones	Detalle las áreas o reparticiones vinculadas o afectadas al programa o proyecto (señale las opciones con una X)	Planeamiento o Desarrollo Urbano		
		Edificaciones Privadas		
		Obras y Servicios Públicos		
		Promoción o Desarrollo social		
		Desarrollo Económico, Producción o Empleo		
		Área legal o Fiscalía municipal		
		Área administrativo-contable		
		Compras y suministros		
		Catastro municipal		
		Prensa y protocolo		
	Otras			
	Indique si existe formalización de la articulación entre áreas y de procedimientos compar-tidos en torno al programa o proyecto (señale la opción que corresponda con una X)	Funcionamiento formalizado por designación oficial (ordenanza, decreto, etc.)		
		Funcionamiento no formalizado o de hecho		
		Detalle las disciplinas involucradas durante todo el proceso del programa o proyecto	Ciencias de la ingeniería y de materiales (Arquitectura, Ingenierías, Construcciones)	
			Ciencias agrarias (Agronomía, Veterinaria)	
Ciencias biológicas o de la salud (Ciencias Médicas, Biología, Bio-química)				

Integralidad de las acciones		Ciencias exactas y naturales (Química, Física, Matemática, Ciencias de la tierra, del agua y de la atmósfera)	
		Ciencias sociales y humanidades (Derecho, Ciencias Políticas y Rel. Intern., Filosofía, Psicología y Cs. de la Educación, Historia, Antropología y Geografía, Sociología, Trabajo social y Demografía)	
		Informática, computación y tecnología	
		Ciencias económicas y de la administración (Economía, Contabilidad, Cs. de la gestión y de la Adm. pública)	
Participación y articulación de actores	Actores sociales involucrados en el programa o proyecto a escala intra-municipal o áreas municipales involucradas en el programa o proyecto (no completar, se carga automáticamente en función de las respuestas anteriores)	Planeamiento o Desarrollo Urbano	
		Edificaciones Privadas	
		Obras y Servicios Públicos	
		Promoción o Desarrollo social	
		Desarrollo Económico, Producción o Empleo	
		Área legal o Fiscalía municipal	
		Área administrativo-contable	
		Compras y suministros	

Participación y articulación de actores		Catastro municipal			
		Prensa y protocolo			
		Otras			
	Enumere los actores sociales involucrados en el programa o proyecto a escala inter- gubernamental (señalar las opciones con una X)		Organismos gubernamentales internacionales		
			Organismos gubernamentales nacionales		
			Organismos gubernamentales provinciales		
			Organismos gubernamentales de otros municipios		
	Enumere los actores sociales involucrados en el programa o proyecto a escala inter- institucional , con otros actores sociales locales (señalar las opciones con una X)		Empresas locales, provinciales o nacionales		
			Asociaciones, grupos y/o organizaciones no gubernamentales o comunitarias locales, provinciales o nacionales		
	Detalle el tipo de articulación entre los actores sociales (señale la opción con una X)		De demanda o clientelar (soluciones provistos por entidades de nivel superior, sin articulación de recursos existentes de los actores intervinientes)		
		De subordinación (aceptación sin objeciones ni pedidos de adaptaciones a las soluciones que entidades de nivel superior derivan a ámbitos inferiores)			

Participación y articulación de actores		De negociación (si bien existen articulaciones, se identifica actor/ actores que definen decisiones y acciones, sobre las que luego se negocia)	
		De complementariedad (los diferentes actores planean y articulan acciones y recursos, participando activamente en las decisiones)	
		Sí	
		No	
	¿Existen espacios de involucramiento y asociación generados/ capitalizados/ reforzados en el programa o proyecto? (señalar la opción con una X)	Formal (con convenio u ordenanza)	
	Detalle el grado de institucionalización de/ los espacios de involucramiento y articulación actuarial (señale la opción con una X)	Informal o de hecho (sin convenio u ordenanza)	
	En qué etapas participaron las familias beneficiarias en las diferentes etapas del programa o proyecto	En ninguna	
		En etapa decisional y de asignación de recursos	
		En etapa motivacional, de capacitación y transferencia	
		En etapa de diseño, planificación y programación	
		En etapa diagnóstica	
		En etapa de concreción y ejecución	

Participación y articulación de actores		En etapa de evaluación y retroalimentación	
		En etapa de posocupación o pos-proyecto	
		En instancias de recupero	
Capacidad institucional instalada	Detalle el nivel de especialización de los técnicos involucrados en el programa o proyecto (indique el porcentaje de personal en cada nivel. La suma de los ítems no debe superar el 100 %)	Bajo (primario completo - secundario completo)	
		Medio (terciario/universitario completo - posgrado incompleto)	
		Alto (posgrado completo)	
	Detalle la dedicación horaria de los técnicos involucrados en el programa o proyecto (indique el porcentaje de personal en cada nivel. La suma de los ítems no debe superar el 100 %)	Baja (hasta 4 horas diarias)	
		Media (hasta 6 horas diarias)	
		Alta (8 horas diarias o más)	
	Detalle la formalización de la designación de los técnicos involucrados (indique solamente el porcentaje de personal en planta permanente sobre el total de personal involucrado)	Porcentaje de técnicos planta permanente	
		Porcentaje de técnicos contratados	

Capacidad institucional instalada	Determine el origen de los recursos (humanos, económicos, materiales, institucionales y/o productivos) invertidos en el programa o proyecto (indique el porcentaje asignando a cada opción)	Propios o internos del municipio		
		Externos al municipio y de origen público		
		Externos al municipio y de origen privado (empresas o asociaciones no gubernamentales o comunitarias)		
		Relación entre recursos propios sobre externos		
		¿Existen procedimientos formalizados que garanticen el registro de todas las operaciones (administrativas, económicas, sociales) del programa o proyecto? (señale la opción con una X)	Sí	
Condicionamiento político	El programa o proyecto ¿forma parte de alguna política específica? (señale las opciones con una X)	No		
		¿Existen instancias formales de evaluación y retroalimentación del programa o proyecto? (señale la opción con una X)	Sí	
		No		
Condicionamiento político	El programa o proyecto ¿forma parte de alguna política específica? (señale las opciones con una X)	Ninguna (es un proyecto o programa netamente local)		
		Pertenece a una política de nivel nacional		
		Pertenece a una política de nivel provincial		

Condicionamiento político	En caso de que el programa o proyecto haya formado o forme parte de alguna política nacional o provincial, determine el nivel de correlación y coherencia del mismo con los lineamientos político-programáticos provistos por dichas políticas (señale la opción con una X)	Caracterizado por la adecuación lineal y sin objeciones a las pautas establecidas por dicha/s política/s	
		Caracterizado por la inclusión de adaptaciones locales a las pautas establecidas por dicha/s política/s tras procesos de negociación.	
	¿Existen equipos ad-hoc de trabajo interdisciplinario e inter-áreas conformados y dedicados al hábitat social como problemática específica? (señale la opción con una X)	Sí	
		No	
		Funcionamiento formalizado por designación oficial (ordenanza, decreto, etc)	
		Funcionamiento no formalizado o de hecho	
	¿Existen instrumentos legales diseñados e incorporados ad-hoc y/o flexibilizaciones en los instrumentos habituales que favorezcan la gestión asociada e integral del programa o proyecto? (señale la opción con una X)	Sí	
		No	

Nivel socio-económico de los beneficiarios del proyecto	Especifique la zona de ocupación inicial de la comunidad (señale la opción con una X)	Zona céntrica	
		Zona intermedia urbanizada	
		Zona periférica urbanizada	
		Zona periférica no urbanizada o semirural	
		Múltiples zonas de ocupación en la ciudad (población dispersa)	
	Indique el nivel educativo alcanzado por la población objetivo (señale la opción con una X. La suma de los ítems no debe superar el 100 %)	Porcentaje de analfabetos	
		Porcentaje de personas con primario incompleto	
		Porcentaje de personas con primario completo	
		Porcentaje de personas con secundario incompleto	
		Porcentaje de personas con secundario completo	
	Indique el ingreso familiar respecto línea de pobreza (LP) (la suma de los ítems no debe superar el 100 %)	Porcentaje de personas con terciario/ universitario incompleto	
		Porcentaje de personas con terciario/ universitario completo	
		Porcentaje de hogares sobre LP	
		Porcentaje de hogares bajo LP	
		Porcentaje de hogares con NBI	

Nivel socio-económico de los beneficiarios del proyecto	Especifique las categorías ocupacionales más frecuentes y nivel de estabilidad laboral de los jefes de familia (la suma de los ítems más la tasa de desocupación no debe superar el 100 %)	Porcentaje de trabajadores ocasionales sin remuneración fija	
		Porcentaje de asalariados (sector público, sector privado, servicio doméstico) en planta permanente	
		Porcentaje de asalariados (sector público, sector privado, servicio doméstico) bajo contrato a término	
		Porcentaje de cuenta propistas	
		Porcentaje de patrones o empleadores	
	Especifique la tasa de desocupación de la población beneficiaria	Tasa de desocupación	
	Indique los tres tipos de oficios más frecuentes en la población beneficiaria		
		Ninguna	
	Detalle la existencia y tipo de MYPES (señale las opciones con una X)	Relacionadas a la construcción	
		Relacionadas a la producción de bienes	
Relacionadas a la comercialización de bienes			
Relacionadas a la provisión de servicios			
Indique la cantidad total de viviendas existentes en asentamiento original	Número total de viviendas		

Nivel socio-económico de los beneficiarios del proyecto	Indique el porcentaje de hogares en viviendas deficitarias por precariedad o porcentaje de hogares en viviendas con clasificación CALMAT III o IV	Porcentaje de hogares en viviendas deficitarias	
	Indique el porcentaje de hogares particulares con hacinamiento personal	Porcentaje de hogares con hacinamiento personal	
	Indique el porcentaje de hogares particulares con hacinamiento familiar o de hogares	Porcentaje de hogares con hacinamiento familiar	
	Indique en cada caso el porcentaje de hogares con cobertura de infraestructura urbana	Porcentaje con agua dentro de la vivienda	
		Porcentaje con agua fuera de la vivienda pero dentro del terreno	
		Porcentaje con agua fuera del terreno	
		Porcentaje de alumbrado público	
		Porcentaje sin alumbrado público	
		Porcentaje con energía eléctrica por conexión formal a red	
		Porcentaje con energía eléctrica por conexión clandestina	
		Porcentaje con gas natural	
		Porcentaje con gas envasado	
		Porcentaje sin gas	
		Porcentaje con descarga cloacal a red pública	
		Porcentaje con descarga cloacal a pozo absorbente	

Nivel socio-económico de los beneficiarios del proyecto		Porcentaje sin ningún sistema de descarga	
		Porcentaje de pavimento	
		Porcentaje de cordón cuneta	
		Porcentaje sin pavimento	
	Detalle la existencia de servicios urbanos (señale las opciones con una X)	Recolección diaria de residuos	
		Transporte público a menos de 5 cuadras	
		Teléfono público a menos de 5 cuadras	
		Internet a menos de 5 cuadras	
		Equipamientos sanitarios existentes a menos de 5 cuadras	
		Equipamientos educacionales existentes a menos de 5 cuadras	
Equipamientos comunitarios, sociales, culturales y recreativos existentes a menos de 5 cuadras			
	Servicios de seguridad existentes a menos de 5 cuadras		
	Otros		
Implantación territorial	Defina la escala de la intervención urbano-habitacional del programa o proyecto (señale la opción con una X)	Grande (más de 200 soluciones habitacionales por asentamiento)	
		Mediana (hasta 200 soluciones habitacionales por asentamiento)	
		Pequeña (hasta 100 soluciones habitacionales por asentamiento)	

Implantación territorial	Identifique la ubicación final de la comunidad (señale la opción con una X)	En el asentamiento inicial o in situ	
		En el mismo barrio del asentamiento inicial	
		En barrio colindante a barrio inicial	
		En barrio distante a barrio inicial	
Oferta y modalidad productiva	Detalle el tipo de producto generado (señale la/s opción/es con una X)	Vivienda completa llave en mano	
		Complejamiento o mejoramiento habitacional	
		Núcleos húmedos, vivienda semilla o unidad habitacional progresiva	
		Mejoramiento o reordenamiento urbano	
		Lote con servicios	
		Regularización dominial	
		Componentes habitacionales	
		Microcréditos	
		Otros	
		Especifique la modalidad de producción/ejecución de los productos (señale la/s opción/es con una X)	Licitación por empresas
	Planes laborales o ayuda mutua rentada		
	Ayuda mutua		
	Esfuerzo propio		
	Otras		

Oferta y modalidad productiva	Identifique la participación de las familias beneficiarias en las diferentes etapas del programa o proyecto (no completar, se carga automáticamente en función de las respuestas anteriores)	En ninguna	
		En etapa decisional y de asignación de recursos.	
		En etapa motivacional, de capacitación y transferencia	
		En etapa de diseño, planificación y programación	
		En etapa diagnóstica	
		En etapa de concreción y ejecución	
		En etapa de evaluación y retroalimentación	
		En etapa de postraslado o posproyecto	
		En instancias de recupero	

Fuente: Elaboración propia (Gargantini, 2010).

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	15
LA VIVIENDA COMO CONCEPTO Y EL CONCEPTO COMO CONDICIONANTE DE LA ACCIÓN	21
BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA SOCIO-HABITACIONAL EXISTENTE Y DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA ACTUALMENTE DESARROLLADOS	27
LOS DESAFÍOS DE LOS ÁMBITOS LOCALES ANTE LA SITUACIÓN SOCIO-HABITACIONAL ACTUAL	45
LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y SU USO	51
DEFINICIÓN DE UN ÍNDICE O SISTEMA DE INDICADORES DE GESTIÓN SOCIO-HABITACIONAL	55
Dimensiones, variables e indicadores incluidos en el Índice de gestión socio-habitacional local	60
Descripción analítica de variables e indicadores incluidos en el Índice de gestión socio-habitacional local	63
a. Caracterización inicial del municipio	63
b. Dimensiones de análisis de programas o proyectos habitacionales	75
Instrumentos y fuentes de información exigidos por el Índice de gestión socio-habitacional local	111
Metodología de evaluación del grado de implementación de procesos integrales y asociativos de hábitat	113
Metodología de aplicación interactiva del Índice de gestión socio-habitacional local	121
	205

PAUTAS OPERATIVAS DE GESTIÓN ORIENTADAS A OPTIMIZAR LOS MODOS DE GESTIÓN SOCIO-HABITACIONAL LOCAL	123
a. Pautas operativas de gestión orientadas a optimizar pro- cesos	123
b. Pautas operativas de gestión orientadas a optimizar resul- tados	132
REFLEXIONES Y CONCLUSIONES FINALES	137
BIBLIOGRAFÍA CITADA	143
ANEXOS	149

Las privaciones en materia habitacional suelen ser la cara más visible de la pobreza, ante la cual las políticas implementadas en el país han sido incapaces de brindar respuestas que logren mejorar significativamente las condiciones habitacionales de las mayorías.

Frente a la renovación del papel específico de las ciudades y de un notable incremento del protagonismo de los ámbitos locales, cabe preguntarse: ¿están los municipios argentinos en condiciones de hacerse cargo de las nuevas funciones y desafíos que plantea la problemática socio-habitacional que padecen? ¿Se adecuan los modos con que los gobiernos locales gestionan sus políticas socio-habitacionales a una concepción de vivienda que supere su mera condición física, favoreciendo estrategias integrales, integradoras y multidimensionales, incrementando la participación y la articulación actoral, tal como los desafíos actuales plantean?

Las variables contextuales parecen indicar que el ámbito local se configura como el más favorable para provocar este cambio de mentalidad, y la vivienda pareciera constituirse en una herramienta viable de lucha contra la pobreza y como punto de partida para institucionalizar cambios en los modelos de gestión de las políticas sociales hoy vigentes.

Para ello son demandados nuevos requerimientos metodológicos e instrumentales operacionales innovadores a nivel de gestión local del hábitat, a fin de incrementar el impacto y la capacidad para actuar eficazmente frente a la problemática socio-habitacional existente.

Desde este marco el Índice de gestión socio-habitacional que esta publicación sugiere, explicita un conjunto de indicadores interrelacionados, comprensibles y relevantes, que permiten monitorear la gestión local del hábitat, y ponderar el grado de implementación local de procesos integrales, integradores y asociativos de hábitat social destinados a sectores de menores recursos.

Se busca con ello contribuir a mejorar la capacidad municipal para el manejo de esta problemática, ofreciendo herramientas de gestión, que permitan consolidar, optimizar y potenciar modos superadores a los actuales.



UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CÓRDOBA

Universidad Jesuita