

Eje Temático 4: Balances y perspectivas sobre las políticas públicas en la región
Desempeño de las políticas habitacionales nacionales y en la Provincia de Córdoba.
Datos de la baja capacidad responsiva del Estado.

Rodríguez, Elsa Marcela; Eula, Mónica Lilian; Camisasso, Mónica Beatriz y Maniaci, Alejandro

elsamarcelarodriguez@yahoo.com.ar

Escuela de Trabajo Social. Universidad Nacional de Córdoba

El análisis del desempeño de una política pública, en este caso con referencia específica al campo del hábitat, valora la adecuación de las políticas habitacionales producidas, a los problemas habitacionales y los sujetos/poblaciones afectados, desde la consideración de las condiciones contextuales.

Las políticas habitacionales, como políticas públicas centrales, son entendidas como *“...procesos complejos e internamente diferenciables de interacción social que, situados en momentos de crisis de ámbitos específicos de reproducción social, concentran la capacidad diferencial de actuación del Estado y de actores sociales en torno a las modalidades de regulación de dicha reproducción”* (La Serna, C., 1999). Es por ello, que en el análisis de las mismas es posible reconocer la compleja relación entre las esferas de la sociedad y el Estado, en tanto las políticas habitacionales expresan el accionar de los actores fundamentales en el marco de una cierta institucionalidad (Repetto, F., 2001).

Al desempeño se lo define como la performance o actuación, como las acciones y los efectos (resultados e impactos) de implementar o implantar una determinada política. También conlleva hacer aquello que se ha definido en los objetivos y orientaciones de las acciones; es, en alguna medida, ejecutar lo definido o lo diseñado, cumplir con las regulaciones que se han establecido y consensuado como parte de las responsabilidades públicas. Para medir y explicar el desempeño de una política o programa público, se requiere conocer el grado de cumplimiento real de las prestaciones con relación a los bienes o servicios propuestos.

El siguiente esquema explicita la operacionalización de la variable desempeño, en dimensiones y sub-dimensiones.

Esquema de análisis del desempeño de la política habitacional (Rodríguez, E. y Taborda, A., 2010)

Variable	Dimensiones	Subdimensiones
Desempeño de la política habitacional	Consideración del contexto	
	Orientación hacia los problemas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relación entre magnitud y tipo de las actuaciones de la política y los problemas habitacionales ▪ Calidad técnica e integralidad de las respuestas ▪ Eficiencia ▪ Integración urbana y social
	Reconocimiento de los sujetos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elegibilidad ▪ Estrategias personales y sociales ▪ Seguridad ▪ Satisfacción residencial ▪ Equidad

Teniendo en cuenta estas dimensiones de análisis, es posible afirmar que, las políticas habitacionales en la Provincia de Córdoba reproducen una tendencia histórica y crónica de desadecuación, más marcada aún de lo que se observa a nivel nacional:

- Las obras de la política pública del período 2001-2011 abordaron apenas el 7% del total del déficit de viviendas registrado en 2001. El déficit total en 2001 afectaba a 416.622 hogares en toda la Provincia y las obras realizadas por el Gobierno Provincial ascendieron a un total de 28.102 entre 2001-2011. La ineficacia de la política se evidenció claramente cuando el Censo 2010 mostró un incremento de las situaciones de déficit total, pasando del 47,5% al 48,4% de hogares afectados.
- A nivel nacional, la política pública del FONAVI y Programas Federales generaron obras que abordaron algo más del 13% de las situaciones de déficit total (542.481 obras en el período 2001-2011 para un déficit registrado de 4.039.524 hogares afectados). Si bien, comparativamente, habría mayor eficacia que en el ámbito

provincial, el déficit total registrado en 2010, aunque algo menor al registrado en 2001, continúa en nivel alarmantes (38,4% del total de los hogares del país).

- Considerando la distribución territorial del déficit en la Provincia, el interior concentra el 63% de los casos y Córdoba Capital el 37%. No obstante, en la distribución de obras en el período 2001-2011, la Ciudad de Córdoba resultó favorecida con el abordaje del 9% de las situaciones deficitarias (13.857 obras en el período 2001-2011 respecto de 153.554 hogares afectados); mientras que en el Interior Provincial sólo se abordó el 5,4% de los hogares con déficit (14.245 obras en 2001-2011 para atender a 263.068 hogares con déficit).
- En la composición del déficit de vivienda, los datos censales reflejan una clara prevalencia del déficit cualitativo sobre el déficit cuantitativo. En la Provincia de Córdoba, el Censo 2001 mostró una relación de 9 a 1 (por cada 9 hogares que necesitan algún arreglo o ampliación, existe 1 que necesita vivienda nueva completa), tendencia mantenida casi igual en lo registrado por el Censo 2010. A nivel nacional, en 2001 esta relación era de 8 a 2, modificándose levemente en 2010, siendo de 7 a 3 según este último registro.

En este aspecto la política pública muestra también sus falencias, presentando no sólo insuficiente capacidad responsiva, con imposibilidad de frenar el crecimiento de las situaciones de precariedad habitacional, sino que atiende con sus líneas programáticas a problemas que no son los más relevantes.

Las actuaciones de la política habitacional nacional atendieron en un 67% el déficit cuantitativo con la construcción de viviendas nuevas y en un 33% al déficit cualitativo con obras de mejoramiento. En el caso de la Provincia de Córdoba la atención prioritaria a los problemas menos frecuentes es aún más marcada: Las viviendas nuevas concentraron el 90% de las actuaciones, quedando sólo el 10% para los mejoramientos habitacionales.

- Asociado a este carácter “viviendista” de las intervenciones estatales, se encuentra la subestimación de otros componentes materiales y subjetivos del hábitat que integran la configuración de la problemática. La ejecución de obras de vivienda nueva en el país y especialmente en la Provincia de Córdoba, han estado

desvinculadas de la consideración de la localización espacial, el acceso al equipamiento social de distinto tipo como el educativo, de salud, comercio, transportes, comunicaciones, recreativo y cultural, la dotación de infraestructuras y de obras de ordenamiento urbano, la pertenencia e identidad barrial, la satisfacción residencial, con evidentes consecuencias para la integración social y urbana de las familias involucradas.

Las debilidades enunciadas en la orientación que muestra la política habitacional son sólo algunos aspectos de la inadecuación estructural señalada al comienzo. Son múltiples los factores que inciden para que persista esta situación, entre ellos el propio modo en que se construyen los problemas en el proceso de formación de la política. Al respecto, cabe observar que la perspectiva de medición del déficit habitacional propuesta por los organismos oficiales en la Argentina ha sido restringida, generando diagnósticos estáticos y metodológicamente incompletos y limitados, que no permiten valorar con precisión la dimensión, heterogeneidad y dinámica de la problemática.

Esta situación es, entre otras, una causa fundamental de la formación de una política que, como muestran los datos, termina negando el reconocimiento de sujetos /poblaciones-, sus problemas, demandas o reivindicaciones. Este desconocimiento y naturalización del crónico crecimiento de los déficits habitacionales va a producir como reacción una re dinamización de las formas organizativas auto- referenciadas, cuyos ejes de asociatividad están estructurados con relación a la tierra, la vivienda y al hábitat.

Se trata de expresiones colectivas que tienen características diferenciales en sus marcos interpretativos y en las estrategias que desarrollan, aunque todas son experiencias que producen acciones colectivas contenciosas (Tilly, Ch. 1990) de denuncia, reclamo y reivindicación en la escena pública. Estas formas contenciosas de lo organizativo expresan los conflictos sociales, donde actores colectivos se posicionan como sujetos políticos, que disputan la direccionalidad del accionar estatal en el tratamiento y resolución de “su cuestión habitacional “.

En la práctica del gobierno provincial se podría aplicar la figura de Zigmunt Bauman (2003) en constituir un Estado líquido, caracterizado por la des-responsabilización y desentendimiento frente a la gravedad de los problemas habitacionales, que los torna en una verdadera crisis habitacional y que termina confinando a las poblaciones a ser

despojados de su condición ciudadana, a ser vistos como “superfluos” y a ser tratados como meros objetos de la acción legitimadora del Gobierno.

Referencias Bibliográficas.

Alvarez Díaz, A. (1992). *Análisis de la política pública*. Mimeo. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Bauman, Z. (2003). *Comunidad. En búsqueda de seguridad en un mundo hostil*. Argentina: Editorial Siglo XXI.

La Serna, C. (1999). *Políticas, organizaciones y prácticas sociales en la transformación del Estado de Bienestar*. Montreal: Cahier de du CETAI.

Repetto, F. (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Colección: Sujetos/Políticas/Educación, Bs. As, Argentina: Prometeo 3010.

Rodríguez E. M. y Taborda A. (2010). *Análisis de Políticas Públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: Políticas de Vivienda. Córdoba 1991 -2007*. Córdoba: Editorial Brujas.

Rodríguez A. y Sugranyes, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Tilly, Ch. (1990). Modelos y realidades de la acción colectiva popular. *Zona abierta* N°54-55. Madrid, España.

Documentos

Informes Anuales de Auditoría del Consejo Nacional de Vivienda.

Informes de la Dirección Provincial de Vivienda.

Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística y Censo – INDEC. Años 2001 y 2010