



Revista INVI

ISSN: 0718-1299

revistainvi@uchilefau.cl

Universidad de Chile

Chile

Rodríguez, Marcela; Taborda M., Alberto  
Los procesos de formación de la política de vivienda social y los estilos de gestión  
Revista INVI, vol. 16, núm. 42, mayo, 2001, pp. 72-82  
Universidad de Chile  
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25804204>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# artículos

## Los procesos de formación de la política de vivienda social y los estilos de gestión ▶<sup>1</sup>

Lic. E. Marcela Rodríguez

Lic. Alberto Taborda M.

La presente ponencia tiene como intención poder compartir un esquema teórico y operacional de análisis de la política habitacional, que se está utilizando en el marco del Programa de Incentivos de la SECYT, a partir del proyecto de investigación denominado "Estilos de gestión y proceso de formación de la política de vivienda social en la ciudad de Córdoba (1995 – 1999)". Este enfoque plantea una modalidad diferente en la forma de cómo comprender e indagar la política pública en el área de la vivienda social y explicitar cuales son los estilos de gestiones plasmados por los gobiernos. Esta producción parte de la diferencia conceptual entre formulación y formación de la política pública; entendiéndola como un proceso de interacción política entre actores múltiples, que configuran un campo de fuerza, donde cada uno ocupa posiciones diferenciadas con relación a las bases de poder o al tipo y volumen de capital acumulado por cada uno de ellos. Desde esta perspectiva de análisis se desarrolla la noción de campo social, de capital y de sus diferentes especies, abordando de modo particularizado el meta-capital del Estado. El proceso de formación de la política de vivienda es desagregado en los siguientes componentes: a) La estructuración del problema(s); b) La validación de la cuestión; c) El diseño de la cuestión; y d) La implementación de las respuestas de vivienda. Cada uno de estos componentes es analizado desde la participación de los actores, el tipo y volumen del capital y los estilos de gestión, diseñando una matriz

operacional de indagación de los mismos.

The objective of this paper is to share a theoretical and operational scheme for the analysis of the housing policy being used as part of the SECYT Incentives Program. The source is the research project called "Management styles and forming processes for the housing policy in Cordoba (1995-1999)". This approach states a different way to understand and research on public policy in the area of social housing and it also explains which are the management styles used by different governments. This production has as a starting point the differentiation between the concepts of formulation and formation of public policy, it understands it as a political interaction among multiple actors which form a force field, where each one takes differentiated positions as regards power or the capital held by each one of them.

From this approach the notions of social field, capital and its different types are developed and special attention is given to the state's mega-capital. The process of housing policy formation is divided into the following components: a) The structure of the problem; b) The legitimacy of the question; c) The design of the scheme; and d) The implementation of housing proposals. Each one of these components is analysed from the point of view of the actors' participation, and a operational matrix is developed for inquiries.

<sup>1</sup> ◀ El presente artículo fue presentado en calidad de ponencia en el VI Encuentro de la Red Universitaria Latinopamericana de Cátedras de Vivienda (Red-ULACAV) realizado los días 5, 6 y 7 de Octubre de 2000.

## 1. EL PROCESO DE FORMACION DE LA POLITICA DE VI- VIENDA SOCIAL

Las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible dentro de un marco de un sistema político en que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado o de sus propias acciones (Alvarez Díaz, 1992).

Una de las nociones claves para el análisis de las políticas públicas lo constituye, según lo plantea Alvarez Díaz, la diferencia conceptual entre formulación y formación de la política pública. La primera aparece ligada a la perspectiva del planeamiento tradicional normativo, donde planifican "los que saben" bajo el predominio de una racionalidad "objetiva y neutral", que concibe a la formulación como una etapa supuestamente inicial, de definición de los objetivos, cursos de acción, en base a una relación de cálculo óptimo entre medios y fines. Es con esta lógica que políticos o expertos elaboran a priori planes, programas, o proyectos, como modelos de futuros deseados establecidos en función de patrones de comparación ideales, imbuidos por criterios de eficacia, eficiencia y productividad, donde generalmente prima un análisis de costo-beneficio en términos utilitarios, cuyas orientaciones se fundan en la conservación y mantenimiento de un determinado orden social.

En tanto que la formación implica ubicar en un primer plano el rol de las relaciones de poder y evidenciar la dimensión esencialmente política de las decisiones públicas y desenmascarar cual es la arena principal en donde se dirimen los conflictos sociales y las respuestas estatales.

La formación de una política pública es una compleja y flexible interconexión de procesos donde los problemas y sus

soluciones son permanentemente redefinidos o reinventados. En este sentido resulta significativo poder reconstruir como se dan estos procesos en la realidad, analizar los cambios que se han producido e identificar los factores y condicionantes que incidieron a lo largo del proceso. Se entiende además, que implica *un proceso de interacción política entre actores múltiples, que configuran un campo de fuerzas donde cada uno ocupa posiciones diferenciadas con relación a las bases de poder o al tipo y volumen de capital acumulado por cada uno de ellos*. De este modo la formación de la política pública es un proceso continuo y abierto de gestión que se desenvuelve a lo largo del tiempo, sin suponer una lógica gestionaaria única y convergente de todos los actores involucrados.

El conocimiento que se produzca tendrá un carácter transitorio y provisorio, que avanzara por aproximaciones sucesivas. Esto implica una ruptura con las formas lineales y mecánicas, que establecen como compartimentos estancos tres fases, la formulación, la implementación y la evaluación, y que no muestran el devenir real de las prácticas de las políticas públicas. En este sentido, es conveniente considerar como opera la variable tiempo, como un factor crítico y limitante, al que deberán prestar atención los actores involucrados, por las expectativas que se ponen en juego y muy particularmente en quienes representan los sectores que contienen una carencia habitacional.

Se identificará desde la sociedad civil como actor social a *todo interlocutor legítimamente reconocido por otros actores, que incluye la capacidad para articular y representar demandas e intereses, formular y argumentar propuestas, construir ámbitos de diálogo y negociación con el Estado y con otros actores sociales; y tener una voluntad política de injerencia en la definición de los criterios de las intervenciones urbanas*.

En la complejidad de los escenarios de interacción de esta problemática social es posible reconocer la heterogeneidad de los actores sociales y políticos, entre los que se encuentran:

- ➔ Los grupos de empresarios ligados a la industria de la construcción, urbanizadoras privadas o de la producción de componentes de la construcción.
- ➔ Las asociaciones gremiales de la industria de la construcción.
- ➔ Los colegios de profesionales, fuertemente hegemónizados por las disciplinas de la arquitectura y la ingeniería.
- ➔ Las empresas estatales y privadas de servicios públicos tales como EPEC, Ecogas, Aguas Cordobesas, las ocho Cooperativas de Agua a las que se ha concedido el servicio, etc.
- ➔ Los organismos no gubernamentales especializados en este campo.
- ➔ Las asociaciones de pobladores, Cooperativas, Mutuales etc. y las organizaciones de segundo grado o movimientos sociales ligados a las reivindicaciones del hábitat.
- ➔ La Municipalidad de Córdoba, como principal ente público regulador del uso y subdivisión del suelo urbano.
- ➔ El Poder Legislativo Provincial y el Concejo Deliberante de la ciudad que produce normativas de incidencia directa e indirecta en la problemática del hábitat.
- ➔ El Gobierno Provincial, desde dos Ministerios de Asuntos Institucionales y Desarrollo Social y el de Obras Públicas, de quien depende la Dirección Provincial de la Vivienda.

A la negociación se la entenderá desde tres dimensiones, como un espacio de relacionamiento entre actores múltiples, como una disputa en el terreno discursivo por la imposición

de visiones y posiciones y como una transacción en términos de intercambio de intereses, donde el consenso será provisorio y referido a los asuntos negociados. Por ello, estos escenarios estarán permanentemente atravesados por los conflictos y las divergencias, como condición estructural e inherente a la naturaleza propia de estos espacios; y como forma saludable de una verdadera práctica de democracia directa.

## 2. LOS PROCESOS DE FORMACION DE LA POLITICA PUBLICA COMO CAMPOS SOCIALES

Desde este estudio los procesos de formación de la política de vivienda se los va a entender desde la noción de campo social. Bourdieu (1988) define a los campos sociales como *“espacio de juegos históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias”*.

Siguiendo a Gutiérrez (1997) se podrían identificar las siguientes propiedades generales de los campos:

- ➔ En su aprehensión sincrónica los campos se presentan como *“sistemas de posiciones y relaciones entre posiciones”* (Costa R., 1976). Se trata de espacios estructurados a las cuales están ligadas cierto número de propiedades que pueden ser analizadas independientemente de las características de quienes las ocupan.
- ➔ Un campo se define, entre otras cosas, definiendo lo que está en juego y los intereses específicos del mismo. Cada campo engendra el interés que le es propio, que es condición de su funcionamiento.
- ➔ La estructura de un campo es el estado de la distribución en un momento dado del tiempo, del capital específico que allí está en juego.

- La estructura del campo es un estado de las relaciones de fuerza entre los agentes o las instituciones comprometidas en el juego.
- Un campo social determinado constituye un campo de lucha destinadas a conservar o transformar ese campo de fuerza.
- Los agentes comprometidos en el campo de lucha, tienen en común cierto número de intereses fundamentales.

Otro concepto que se utilizará en el análisis es el de *capital*, entendido como *"conjunto de bienes acumulados que se producen, se distribuyen, se consumen, se invierten, se pierden"*. Es posible distinguir los siguientes capitales:

El capital económico expresado en la posesión de bienes y recursos materiales.

El capital cultural puede existir bajo tres formas:

- En estado incorporado, es decir bajo forma de disposiciones durables (*habitus*), relacionadas con determinados tipos de conocimientos, valores, habilidades.
- En estado objetivado, bajo la forma de bienes culturales.
- En estado institucionalizado, bajo una forma de objetivación como lo son los títulos y la jerarquía de los cargos.

El capital social está ligado a un círculo de relaciones estables y se define como *"conjunto de los recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de inter-conocimiento y de inter-reconocimiento, o en otros términos a la pertenencia a un grupo, como un conjunto de agentes que no sólo están dotados de propiedades comunes, sino que también están unidos por lazos permanentes y útiles (Bourdieu P., 1980)"*.

El *capital simbólico* es una especie de capital que juega como sobreañadido de prestigio, legitimidad, autoridad, reconocimiento a los otros capitales, principio de distinción y diferenciación que se ponen en juego frente a los demás agentes del campo, que se agregarían a la posición que se tiene por el manejo del capital específico que se disputa en ese campo.

El capital simbólico es poder simbólico, es la particular fuerza de la que disponen ciertos agentes que ejercen lo que el autor llama violencia simbólica.

Una noción estrechamente relacionada a lo que se acaba de mencionar y que resulta útil a los fines de este análisis, es la de volumen global del capital. Esta última noción se la entiende como el conjunto de recursos (poderes) efectivamente utilizables, es decir la suma de capital económico, cultural, simbólico y social, del que puede disponer un agente o grupo de agentes determinado.

El Estado, desde la perspectiva de Bourdieu (1976), es el resultado de un proceso de concentración de diferentes especies de capital; capital de fuerza física o de instrumentos de coerción, capital económico, capital cultural o mejor, informacional, capital simbólico; concentración que, en tanto tal, constituye al Estado en una suerte de meta-capital que da poder sobre las otras especies de capital y sobre sus detentores.

La construcción del Estado va de la mano de la construcción del campo del poder, entendido como el espacio de juego en el interior del cual los detentores de capital (de diferentes especies) luchan especialmente por el poder del Estado, es decir sobre el capital estatal que da poder sobre diferentes especies de capital y sobre su reproducción.

Capital de fuerza física. El Estado debe afirmar su fuerza física en dos contextos diferentes: en el exterior en relación con otros estados y en el interior para el mantenimiento del orden interior.

Capital económico. Pasa por la instauración de un fisco eficiente y que va a la par de la unificación del espacio económico (creación del mercado nacional).

Capital informacional. Se acompaña de la unificación del mercado cultural. El Estado concentra la información, la trata y la redistribuye y sobre todo, opera una unificación teórica, de objetivación y de codificación. El Estado, además, modela estructuras mentales e impone principios de visión y división comunes.

Capital simbólico. Remite a la concentración de un capital simbólico de autoridad reconocida. El Estado dispone de medios para imponer e inculcar principios durables de visión y de división conforme a sus propias estructuras; es el lugar por excelencia de la concentración y del ejercicio del poder simbólico.

El Estado en tanto estructura organizacional e instancia reguladora de las prácticas ejerce permanentemente una acción formadora de disposiciones durables, a través de todas las violencias y las disciplinas corporales y mentales que impone universalmente al conjunto de los agentes.

La construcción del monopolio estatal de la violencia física y simbólica es inseparable de la construcción del campo de luchas por el monopolio de las ventajas ligadas a ese monopolio. Pero ese monopolio de lo universal no puede ser obtenido al precio de una sumisión (por lo menos aparente) al universal y de un reconocimiento universal de la re-

presentación universalista de la dominación presentada como dominación legítima desinteresada.

### 3. LOS COMPONENTES DEL PROCESO DE FORMACION DE LA POLITICA DE VIVIENDA SOCIAL

Los componentes del proceso de formación de la política de vivienda social se los entenderá como focos metodológicos indicativos, que predominan en un determinado momento, y a los que se retorna en un ida y vuelta reiterativo y recurrente, de refinamiento y ajuste, donde el nexo entre cada uno de ellos debería estar dado por la evaluación.

**3.1. La estructuración del problema(s)** Es preciso reconocer cuando y como *las necesidades y carencias habitacionales* se transforman en una *demanda social*, entendido por ellas, a una necesidad o aspiración insatisfecha o no plenamente satisfecha, tal que una vez expresada o identificada, exige alguna forma de acción pública (de intervención o de inhibición), (Alvarez Díaz, 1992). Es posible establecer un correlato con lo que Oszlak y O'Donnell denominan *la cuestión*, como a estos asuntos, necesidades de demandas socialmente problematizados. Toda cuestión atraviesa un ciclo vital que se extiende desde su problematización hasta su "resolución", afectando positiva o negativamente a diferentes actores, por el surgimiento y desarrollo de la cuestión. Su resolución se refiere a su desaparición como tal, sin implicar que ello ocurra porque halla sido solucionado, o porque otros problemas más visibles hayan monopolizado la atención o por que se ha concluido porque nada puede hacerse con ella o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado.

En este sentido habría que considerar cual fue *el origen de la cuestión*, dado que su génesis será determinante para el

desenvolvimiento del proceso posterior, habría que preguntarse si existieron condiciones facilitadoras del contexto para su surgimiento como tal, cuales fueron los actores que la impulsaron, si hubo conflictividad en sus expresiones, si el punto de partida fue el resultado de una iniciativa impulsada como una oferta de política pública estatal o se desencadenó desde una demanda social de la sociedad civil, etc.

En este punto habría que analizar cuales son *las concepciones* que subyacen en la definición e interpretación del problema, vinculado a los campos conceptuales de los distintos actores, pudiendo variar en distintas gamas desde las perspectivas antagónicas de la vivienda o el hábitat. También se debería tener en cuenta las concepciones referidas a como se comprende a los sujetos portadores de estas carencias habitacionales, dado que influirá en la definición del papel que les compete o se les adjudica en su resolución y en el tipo de modalidad de solución que este sector se merece.

A su vez habría que tener en cuenta que *correspondencia* existe entre los principales problemas o la cuestión con los fenómenos más relevantes del *diagnóstico de la situación socio-habitacional* de la ciudad y los que presentan mayor tendencia de agudización.

Es importante poder indagar, para completar la lectura del origen de la cuestión, los interrogantes planteados por Oszlak y O'Donnell (1984) referidos a:

- ¿Quién y cómo problematiza un asunto?
- ¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión?
- ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas?
- ¿Con qué oposición?
- ¿Cuál es la definición inicial de la cuestión?

Incorporando, también, en el *análisis de la posición que adopta el Estado* con respecto a la cuestión, y en referencia a aspectos tales como, su intención de resolución o no, de hacer o no hacer, que decisión toma al respecto, si ingresa en la agenda pública, bajo qué modalidad, quién la toma, bajo un carácter negociado o conflictivo y cuál es la redefinición de la cuestión hacia su interior.

Y de igual modo, poder realizar *un mapeo de los diversos actores* que forman parte del campo de la cuestión.

**3.2. La validación de la cuestión** En este momento se desencadena una lucha por las interpretaciones de las necesidades y del tipo de solución, conformando el objeto principal del disenso. De allí que *el significado de las demandas* se ubica en el centro del debate en un marco de contravertidas relaciones, condicionadas por la asimetría de las posiciones de los actores. La competencia de las interpretaciones podría comprenderse desde tres dimensiones, analíticamente diferentes pero interrelacionadas en la práctica:

- es la lucha por establecer o por negar el estatuto de una necesidad dada; lucha por validar la necesidad como un asunto de legítima preocupación política o por clasificarlo como un tema no político,
- es la lucha por la interpretación de la necesidad, la lucha por el poder de definirla y así determinar con que satisfacerla,
- es la lucha por la satisfacción de la necesidad, la lucha por asegurar o impedir la disposición correspondiente (Fraser Nancy, 1990).

Los enfrentamientos discursivos operarán en la redefinición de la cuestión, dependiendo de quienes hegemonizan la disputa o que su reelaboración sea la consecuencia de una

interpretación negociada, que incorpore elementos de las diversas posiciones en pugna.

**3.3. Diseño de la cuestión** El ingreso y continuidad de la cuestión como parte constitutiva con rango político en la agenda pública, es un paso cualitativo en la atención de la misma, y donde quienes la impulsaron deberán desplegar un conjunto de estrategias por luchar por su permanencia y resolución favorable a sus intereses. Es preciso reconocer cuales son los objetivos de cada uno de los actores, su evolución y su jerarquía de prioridades, configurando las correlaciones de fuerza existentes.

El proceso de la negociación dará lugar a *la explicitación de las imágenes objetivos* impulsadas por cada uno de los actores, expresadas como horizontes futuros de cambio/transformación posibles y deseables desde cada una de las visiones en pugna.

Si el proceso de tratamiento avanza en pos de definiciones de solución, el foco del análisis debería estar centrado en:

- ➔ Las propuestas programáticas concretadas generalmente en operatorias y proyectos, donde se plantean los objetivos previstos inicialmente, las líneas de acción a desarrollar,
- ➔ El tipo de soluciones habitacionales,
- ➔ El perfil de las familias y las condiciones de acceso desde la dimensión económico-financiera, como crédito, subsidio, en modalidades mixtas, solicitud de contrapartes, etc.
- ➔ El modo de producción de las respuestas (por empresa privada, por contratación de cuadrillas, por autoconstrucción).
- ➔ La asignación de recursos prevista, fuentes y volumen

de las inversiones,

- ➔ La inclusión u omisión de otros aspectos, creación de empleo temporario, socio-educativos, capacitación, organizativos o la atención de otros problemas sociales conexos,
- ➔ La participación de los sujetos estipulada a lo largo del proceso habitacional (activa en calidad de gestores, promotores y administradores o pasiva como receptores de los bienes y/o servicios habitacionales),
- ➔ El tipo de asesoramiento técnico previsto,
- ➔ La condición e instrumentos jurídicos previstos en el otorgamiento de los satisfactores, etc.

Estos y otros puntos podrán ser tema de definición, en el bosquejo inicial de las respuestas a encarar. A su vez no se debe descuidar cual ha sido el tratamiento posterior, que se ha realizado con los acuerdos y productos de este momento, vinculado a otorgarle o no institucionalidad a la política pública diseñada y cuales son las herramientas jurídicas utilizadas y su jerarquía en la estructura de las normas, tales como: la constitución del programa u operatoria por ley u ordenanza, la inclusión como rubro en el presupuesto provincial o municipal aprobado por el cuerpo legislativo, por decreto del Poder Ejecutivo, mediante convenios entre entes estatales y no estatales, como expediente de la administración interna, etc.

**3.4. La implementación de las respuestas de vivienda** En este momento la polémica pasa a un segundo plano, donde la configuración del campo político inicial cambia, por una sustitución progresiva de los actores que lo conformaban, porque disminuye el interés, el compromiso y las sinergias de la lucha, las principales controversias aparecen como resueltas.



El nuevo ámbito de trabajo que surge está conformado por funcionarios de segunda línea o por profesionales y personal de la estructura burocrática del gobierno o entes estatales, y los otros actores de la sociedad civil, que estén relacionados directamente con la ejecución de las respuestas (organismos no gubernamentales, colegios de profesionales, entes académicos, organizaciones de base, empresas, etc.).

La operacionalización de la política pública, en pos de garantizar su instrumentación, implica en la práctica que numerosos puntos y aspectos serán redefinidos o reinterpretados nuevamente, concretando ambigüedades, salvando puntos contradictorios, introduciendo innovaciones, suprimiendo contenidos o acciones no viables.

La imagen del rediseño puede cobrar tal envergadura como un rompecabezas que se desarma para ser sustituido por otras piezas, conservar algunas, que conformarán otra imagen en algunas oportunidades muy distinta de las originalmente pensadas, formuladas y aprobadas.

#### 4. ESTILO DE GESTION

El estilo de gestión se relaciona con el nivel de articulación, que se da en tres planos: los instrumentos técnicos, los estilos políticos y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil. Es necesario establecer puntos de articulación y equilibrio entre los tres niveles:

- Capacidad técnica, nivel de profesionalización de la administración,
- Voluntad política, estilo de gestión política,
- Actores involucrados, grado de participación de la sociedad.

Con relación a los estilos de gestión política se pueden establecer tres modelos diferenciados:

- a) El modelo de gestión centralizada, en donde el que planifica y ejecuta es un mismo actor. Esta función está concentrada en el Estado. Este sistema busca fundamentalmente el logro de resultados, evitar el internismo en la gestión. El eje central pasa por el ejecutivo provincial o municipal y los demás actores no tienen demasiada relevancia.
- b) El modelo de gestión descentralizado, en donde la planificación y ejecución de las políticas se hace a nivel barrial o en las distintas áreas territoriales del municipio. Este modelo le otorga mayor protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil y permite una mayor articulación entre el Estado y la sociedad. La prioridad pasa por la sociedad civil.
- c) El modelo de gestión asociada combina parte de los dos anteriores, la planificación se realiza en forma conjunta con fuerte presencia de los gobiernos y en la ejecución participan las organizaciones sociales. Todos los actores tienen un rol importante y el Estado conserva (participando con otros) la función de planificación.

También se lo podrá analizar al estilo de gestión según impere un modelo burocrático o gerencial.

El *modelo burocrático* se basa en lo en el pasado fue signo de racionalidad moderna –la burocracia weberiana–, la sujeción de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas específicamente formulados. En la actualidad empieza a presentar deficiencias por no estar preparada para casos especiales o situaciones nuevas o inesperadas.

ESQUEMA DE ANALISIS DE LOS MODELOS		
	MODELO ADMINISTRATIVO-BUROCRAICO:	MODELO GUBERNATIVO-GERENCIAL:
Lógica	De rutinas, normas y procedimientos. Legalismo.	De eficacia, de performance. Evaluación y monitoreo.
Principios	Centralismo, verticalidad, jerárquico, sectorialización. Descompromiso	Descentralización, trabajo en equipos, horizontalidad, flexibilidad. Implicación del personal e incentivo.
Presupuestación	Ausencia de programación del gasto y de caja, alta incidencia de la deuda flotante de arrastre. Presupuestación general.	Cierre de cuenta, presupuesto por programa, base cero y participativos.
Lógica política	Acumulación vía puntero, clientelismo y centralismo partidario. Liderazgo tradicional.	Acumulación vía eficacia en la gestión, nueva articulación público-privado, descentralización y nuevo liderazgo.
Control	Escasa cultura del control y evaluación.	Nuevos roles de auditoría y control. Acercamiento de las estructuras a usuarios y clientes.

CUADRO N° 1

El modo de estructuración del modelo burocrático se basa en el principio jerárquico que permite estabilizar el carácter instrumental de la administración, conduce a eludir las responsabilidades, enviando las decisiones hacia arriba, sobrecargando la capacidad de trabajo y de decisión del máximo nivel; éste a su vez no está dispuesto a delegar su responsabilidad en instancias menores de la administración, por lo que la combinación y sumatoria de estos elementos (rigidez, falta de involucramiento, exceso de compartimentación, etc.), son responsables de la insuficiente capacidad de adaptación e innovación de la organización burocrática, frente a una sociedad más compleja, dinámica y fragmentada.

El pasaje del *modelo gestión burocrático al gerencial* supone la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en las organizaciones y que la lógica del control y de la evaluación deja de ser formal para pasar a medir los procesos y sus impactos. Este proceso de reforma tiende a fomentar el buen manejo de los fondos públicos, la planificación y presupuestación en tiempo y forma. La eficacia y performance

MATRIZ DE ANALISIS DE LOS ESTILOS DE GESTION	
Modelo	Modelo
Centralizado-Burocrático	Centralizado-Gerencial
Descentralizado-Burocrático	Descentralizado-Gerencial
de Gestión Asociada-Burocrática	de Gestión Asociada-Gerencial

CUADRO N° 2

está vinculada a la calidad de los servicios, a un ciudadano redefinido como cliente consumidor o usuario lo que supone una lógica de gestión basada en la demanda más que en la oferta, en suministrar información y capacidad de control sobre la administración. ► (CUADRO N° 1)

►► (CUADRO N° 2)

## 5. ESQUEMA OPERACIONAL DE ANALISIS DE LOS PROCESOS DE FORMACION DE VIVIENDA SOCIAL

Los procesos de formación de la política pública en el área de la vivienda social y los estilos de gestión serán estudiados de modo desagregado en cada uno de los cuatro momentos

del proceso, estructuración del problema(s), validación de la cuestión, diseño de la cuestión e implementación de las respuestas de vivienda.

En las siguientes dimensiones:

- La participación de los actores
- El tipo y volumen del capital
- Los estilos de gestión

**5.1. La participación de los actores** Se analizará en las siguientes tres subdimensiones en que se descompone:

**Interés del actor:** referido a la posición que asume cada actor en cada momento en particular.

**Valor** asignado por el actor a ese momento: importancia atribuida por cada actor al juego de fuerzas y a la lucha por la orientación de las intervenciones.

**Tipo de participación:** referido a la duración y característica del involucramiento.

Estas tres subdimensiones podrán asumir las siguientes categorías:

Interés del actor:

- Apoyo: actitud favorable y de interés positivo.
- Indiferencia: actitud neutra y de interés nulo.
- Rechazo: actitud desfavorable y de interés negativo.

Valor asignado:

- Alto: significación relevante por lo que está en juego.
- Bajo: significación menor, con importancia relativa para ese actor lo que está en juego.
- Nulo: indiferencia por lo que está en juego.

Tipo de participación:

- Inicial – consultiva: intervención en la primera parte de cada momento y circunscrita a la emisión de opiniones.
- Continua – consultiva: intervención a lo largo de todo el proceso-momento pero circunscrita a la emisión de opiniones.
- Continua – consultiva y en la toma de decisiones: intervención a lo largo de todo el proceso-momento de modo integral; comprende la opinión y la influencia en la direccionalidad de los asuntos tratados.

**5.2. El tipo y volumen del capital** Se analizará en las siguientes tres subdimensiones en que se descompone:

**Tipo de capital:** según la naturaleza del capital controlado por cada actor y que constituye su base de poder.

**Centralidad del capital:** importancia del capital controlado.

**Concentración del capital:** volumen del capital controlado.

Estas tres subdimensiones podrán asumir las siguientes categorías:

Tipo de capital:

- Capital económico
- Capital cultural
- Capital social
- Capital simbólico
- Todas las combinaciones posibles de las anteriores categorías

Centralidad del capital:

- Indispensable: capital necesario e inevitable para la resolución de la cuestión.
- Sustituible: capital que puede ser reemplazado por el aporte de diferentes actores.

- Omitible: capital no necesario y evitable en la resolución de la cuestión.

Concentración del capital:

- Monopólica: capital detentado por un único actor.
- Compartida: posesión conjunta entre dos actores.
- Múltiple: posesión entre tres o más actores.

**5.3. Los estilos de gestión** Se analizarán con las siguientes categorías:

- Modelo Centralizado-Burocrático
- Modelo Centralizado-Gerencial
- Modelo Descentralizado-Burocrático
- Modelo Descentralizado-Gerencial
- Modelo de Gestión Asociada Burocrática
- Modelo de Gestión Asociada Gerencial

#### BIBLIOGRAFIA

1. ALVAREZ DIAZ, ANGEL. "Análisis de las políticas públicas", mimeo. CLAD, Caracas 1992.
2. ARROYO, DANIEL (1997). "Estilos de gestión y políticas sociales municipales", Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y sociedad civil en la Argentina, UBA, Buenos Aires.
3. CEA D'ANCONA, MARIA DE LOS ANGELES (1998). Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social. Editorial Síntesis, España.
4. FRASER, NANCY (1990). "La Lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío".
5. GUTIERREZ, ALICIA. "Pierre Bourdieu (1997). Las prácticas sociales", Editorial Universitaria.
6. O'DONELL, G. OSZLAK, O. (1984). "Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En: Klisberg, B. y Sulbrandt, J. (comps.) En: Para investigar la administración pública. Madrid, INAP.
7. SEPULVEDA OCAMPO, RUBEN (1995). "Política habitacional Chilena: principios, programas y problemas relevantes. Algunas consideraciones" – Curso Internacional de Posgrado – UNMP.
8. YUJNOVSKY, OSCAR (1984). "Claves políticas del problema habitacional argentino 1955 - 1981", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.