

Información censal para la toma de decisiones en política pública de vivienda

*Di Bello, Mariana Eva**; *Vaccarezza, Leonardo S.***

Resumen

En las políticas públicas, los diferentes niveles jerárquicos en la toma de decisiones y las distintas estrategias de intervención pública generan usos y sentidos diferenciados con respecto a la utilización de información estadística y, en particular, censal. Encontramos, según las instancias de gobierno, un uso de negociación política, un uso retórico de legitimación de acciones puntuales, un uso técnico-profesional como fundamento de la organización territorial del “conocimiento” para planificar y tomar decisiones. Se presentan resultados de un estudio acerca del uso de información estadística en organismos públicos. Se trata de un estudio exploratorio de caso que, como tal, no “representa” situaciones típicas. En cambio, el análisis se orienta a la confección de conceptos que permitan una mejor aprehensión del tema.

Palabras clave: sociología, uso de información censal, política habitacional

Artículo producido desde el Proyecto de Indicadores y Aplicación de Información sobre Vivienda en Argentina (IAIVA), realizado bajo Convenio Universidad Nacional de Quilmes (UNQui) –Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación; recibido en marzo 2010, admitido en enero 2011.

Autores: * Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET–, Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología, UNQui (Quilmes, Prov. Buenos Aires, Argentina); mdbello@unq.edu.ar ; ** Investigador del Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología, UNQui. leonvaca@unq.edu.ar

Census information for decision making in public housing policy

Abstract

In public policies, different hierarchical levels in decision making and the various public intervention strategies generate different uses and meanings regarding the use of statistical and census information. We found, according to government bodies, a meaning of political negotiation, a rhetorical use to legitimize actions, and a technical and professional use as the basis of the territorial organization of “knowledge” to plan and make decisions. In this paper we present qualitative results of a study on the use of statistical information in public agencies. This is an exploratory case study, therefore it, does not “represent” typical situations. In contrast, the analysis is oriented to the production of concepts that allow a better understanding of the subject.

Keywords: sociology, use of census information, housing policy

Informação censal para a toma de decisões em política pública de habitação

Resumo

Nas políticas públicas, os diferentes níveis hierárquicos na toma de decisões e as diferentes estratégias de intervenção pública geram usos e sentidos diferenciados a respeito da utilização de informação estatística e, em particular, censitária. Encontramos, segundo as instâncias de governo, um uso de negociação política, um uso retórico de legitimação de ações pontuais, um uso técnico-profissional como fundamento da organização territorial do “conhecimento” para planificar e tomar decisões. Apresentam-se resultados de um estudo acerca do uso de informação estatística em organismos públicos. Trata-se de um estudo exploratório de caso que, como tal, não “representa” situações típicas. Pelo contrário, a análise se orienta à confecção de conceitos que permitam uma melhor apreensão do tema.

Palavras chave: sociologia, uso de informação censal, política habitacional

I. Introducción

La información censal y de encuesta sobre tópicos de condiciones habitacionales de la población constituye un insumo potencial tanto para la investigación científica y académica en el tema, como para la formación de profesionales, la formulación de políticas públicas en los distintos niveles jurisdiccionales del estado, la evaluación técnica de las mismas, la construcción de noticias en los medios de comunicación masiva, la formulación de críticas en el plano de interjuego de la política y, eventualmente, la caracterización del mercado habitacional y la definición de estrategias empresariales. Cada uno de estos usos imprime un significado de utilidad particular y diferenciado a los distintos indicadores cuantitativos de vivienda. Estos significados se ven reflejados no solamente en la intensidad de uso dado sino también por las estrategias y procedimientos empleados para la gestión y análisis de la información.

En este sentido, la información sobre hábitat y vivienda es un material sometido a una tensión de significados de uso diversos. En el campo de las políticas públicas, los diferentes niveles jerárquicos en la toma de decisiones y las distintas estrategias de intervención en la resolución de la problemática habitacional también generan usos y sentidos diferenciados con respecto a la utilización de información estadística y, en particular, censal. La información constituye un intermediario en el marco de redes de interacción entre las diferentes instancias de producción e intervención de la política pública, siendo la circulación de la misma una condición de posibilidad en la construcción de políticas y acciones de vivienda.

Para la indagación acerca del uso de la información (censal) en la construcción de las políticas públicas (en nuestro caso, las políticas de vivienda) quisiéramos tener en cuenta dos tradiciones intelectuales. Por una parte, la tradición del análisis de políticas en el cual compiten “dos tendencias extremas, la que se inclina a intelectualizar el análisis y la formulación de las políticas y la que se inclina a menospreciar el análisis y dejar la decisión al juego y arreglo de los poderes” (Aguilar Villanueva, 1994:81), esto es, una polémica entre una noción racional

y otra transaccional de la política. Estas tendencias necesariamente condicionan el papel de la información en la toma de decisiones. Por la otra, la tradición enmarcada en la sociología de orientación constructivista del conocimiento científico según la cual las afirmaciones científicas –y en términos generales, la información confeccionada bajo los cánones de la ciencia– son objetos intermediarios, sujetos a la flexibilidad interpretativa de los agentes sociales y a acuerdos contingentes de significación y uso. Desde ambas perspectivas es posible cuestionar la concepción de que el uso de la información disponible es un aspecto no problemático del proceso de toma de decisiones en políticas públicas.

Con respecto a la tradición constructivista del conocimiento científico y tecnológico nos interesa destacar, por una parte, la idea de la información como un intermediario en el proceso de producción cognitiva, lo cual nos remite de manera inmediata a la noción de red, como lo planteado por Callon (2001) y Latour (1995). En este sentido, esperaríamos que la información censal sobre la situación habitacional fuera un intermediario en torno al cual se constituyeran redes de significación política y académica, y, mediante las mismas, distintos actores (funcionarios políticos del área vivienda, ordenamiento territorial, infraestructura de niveles nacional, provincial y municipal que negocian decisiones de política habitacional, los técnicos especialistas de los mismos niveles que proveen los análisis de la información mediante el uso de otros intermediarios como los procedimientos estadísticos y las definiciones de indicadores, y los investigadores académicos, más marginales en la conformación de las redes de la política y gestión pública) intentarían interesar y enrolar a diferentes agentes con el fin de imponer un uso homogéneo de la información y, particularmente, imponer determinado papel o estatus a la información censal frente a otros tipos de información que influyen en el diseño de las decisiones públicas (Callon y Law, 1998).

Veremos, sin embargo, que difícilmente se pueda identificar la construcción y mantenimiento de tales redes debido a la fuerte segmentación que presenta la estructura administrativa del estado (en los niveles provincial y municipal) en lo relativo al proceso de toma de decisiones y

al uso, articulación e intercambio de la información (tanto de origen censal nacional, como la producida localmente). Ello influye en una dispersión de significados de utilidad de dicha información para diferentes agencias gubernamentales. En tal sentido, nos interesa destacar, más que el desarrollo de una cierta hegemonía en el significado de utilidad, modalidad de uso y valoración de la información censal, la variabilidad de estas atribuciones, evocando la idea de flexibilidad interpretativa (Bijker y Law, 1992), una flexibilidad, sin embargo, que no necesariamente confluye en clausura constituyendo un significado unívoco. De esta manera, la información censal (como así también otras fuentes de información más o menos sistemáticas, universales, institucionalizadas, etc.) puede ser descripta como un objeto de frontera (*boundary object*), en el sentido de que diferentes actores sociales, compartiendo un significado general del objeto, especifican sentidos y usos propios y no necesariamente complementarios (Leigh Starr *et al.*, 1997). Encontraremos, entonces, según las orientaciones funcionales de las instancias de gobierno, un uso de negociación política, un uso retórico de legitimación de acciones puntuales, un uso técnico-profesional como fundamento de la organización territorial del “conocimiento” para planificar y tomar decisiones.

El presente artículo tiene como objetivo presentar los resultados de un estudio exploratorio acerca del uso de información estadística, especialmente la suministrada por el Censo Nacional de Población y Vivienda, en organismos públicos encargados de la elaboración y ejecución de políticas urbanas, territoriales y habitacionales. Tratándose de un estudio exploratorio se han tomado la Provincia de Buenos Aires y algunos Municipios del Conurbano Bonaerense como casos de análisis, sin pretender que los mismos “representen” situaciones típicas en cuanto al fenómeno estudiado¹. En cambio, tales casos son considerados oportunidades para la confección de conceptos que permitan una mejor aprehensión del tema. El enfoque metodológico adoptado es de carácter cualitativo: se basó en el relevamiento y análisis sistemático de documentos elaborados por las agencias estatales consultadas y el análisis interpretativo de 15 entrevistas no estructuradas a funcionarios y técnicos de las áreas encargadas de elaborar y ejecutar políti-

cas habitacionales, urbanas y territoriales en las instancias gubernamentales indicadas². El criterio de selección de los entrevistados tuvo fundamentalmente en cuenta el tipo de actividad que realizaban en la gestión de la política habitacional³. En este sentido, se entrevistaron funcionarios encargados de tomar las decisiones dentro de los organismos de gestión y planificación en los cuales desempeñaban. En algunos casos, las entrevistas fueron colectivas e incluyeron asimismo al equipo técnico-profesional responsable del manejo de información. En la realización de las entrevistas se utilizó un guión como instrumento recordatorio de los puntos a tratar, pero no se implementó como una estructura de interrogación estandarizada y en todos los casos se respetaron las estructuras narrativas de los entrevistados⁴. Mediante el análisis de las entrevistas, se intentó captar la forma en la cual los actores significan su acción e interacción en el contexto socio-histórico en el cual se encuentran, para luego construir categorías analíticas que permitan comprender la práctica de los actores en su propia lógica, más allá del relato normativo-institucional que establece metas y funciones para cada organismo público.

Se trata, entonces, de una primera aproximación que nos permitirá elaborar ciertas reflexiones acerca de una problemática poco desarrollada dentro de las perspectivas teóricas que abordan el fenómeno de la utilización del conocimiento en el ámbito de la política.

II. La formulación de políticas habitacionales

II.1. Modelos teóricos de construcción de políticas públicas

Con el fin de entender el papel de la información estadística en la política habitacional de diferentes instancias de gobierno es necesario reflexionar sobre el proceso de construcción de tal política. La interpretación clásica de tal proceso (cuya presentación canónica pertenece a Lasswell, 1951) destaca la conformación de un modelo racional y lineal en la toma de decisiones: racional en cuanto implica que el agente tomador de decisiones puede evaluar todas las alternativas de solución sobre la base de información plena y establecer prioridades mediante la búsqueda de optimización de logros; lineal por cuanto el

proceso de toma de decisiones se resuelve en una serie de etapas definidas lógicamente, acumulativas en sus efectos y desplegadas en secuencias ordenadas: establecimiento de la agenda, formulación de política y toma de decisión, adopción, implementación y evaluación (Porter, 1995, cit. por Neilson, 2001). A su vez, esta versión connota una acepción normativa del análisis de políticas y se centra en un sujeto teórico tomador de decisiones. Para este modelo, el conocimiento teórico, la información y el diagnóstico exhaustivo producidos sobre el problema a resolver son condición previa y necesaria a la toma de decisiones.

La literatura basada en este modelo destaca la información racionalmente estructurada y el conocimiento producido a través de la investigación científica como la condición de rigor para la construcción de políticas. En tales términos, y en relación con el tema que nos ocupa, cabría esperar que el uso de la información relevada con criterios racionales (censos de población, por ejemplo) se constituyera en insumo de diagnósticos y análisis de la situación a intervenir (o problema a resolver), y los resultados de éstos fundamentara las subsecuentes etapas en la toma de decisiones.

Desde otras perspectivas, un conjunto de teorías sobre el proceso de formulación de políticas consideran a éste mucho más flexible, errático y continuo (Aguilar Villanueva, 1992). La reacción de Lindblom ([1959]1992) a este esquema, aunque sin abandonar la mirada desde el sujeto racional y aislado, derivó en la revisión del proceso de construcción de política como incremental, en el cual las decisiones se van tomando sobre decisiones puntuales –como dice el autor, para “salir del paso”– sobre la base de una estrategia comparativa con experiencias previas. Si en aquélla tradición lasswelliana, la información se supone un insumo no problemático en cuanto a su disponibilidad y cobertura para construir el juicio racional sobre eficacia y consecuencias Lindblom toma de H. Simon la idea de información imperfecta y, por lo tanto, de racionalidad limitada.

En su elaboración más reciente, Lindblom (1992) pasa de una visión incrementalista en la que el tomador de decisiones va “saliendo del paso” con comparaciones y ajustes micro, a una visión incrementalista

en que la interacción es clave –*interactive policy-making*–, expresada en el ajuste mutuo partidario –*mutual partisan adjustment*–. Sin contraponer el análisis de política (racionalista, teórica) con la interacción política como proceso de construcción política, ve la necesidad del análisis de política para ser incorporado a la interacción, de manera tal que constituya una herramienta del proceso de argumentar, convencer y negociar, propio de un sistema democrático y una concepción pluralista del poder. En este sentido, la información pasa a ser un elemento de análisis incorporado a la lucha política (Lindblom, 1992, Aguilar Villanueva, 1992).

Otros autores han puesto mayor énfasis en el carácter interactivo del proceso de decisión, en el cual múltiples actores sociales interesados en determinado objeto de la política influyen en su construcción, presionando con sus particulares cuadros de intereses (Neilson, 2001). Esto hace del proceso político un proceso en el que ningún actor puede anticipar el resultado, en el que los objetivos, medidas, acciones, programas son negociados, modificados o anulados a lo largo del mismo, y en el que los resultados se van alcanzando de manera incremental, muchas veces mediante el ritmo de microdecisiones que, con frecuencia, resultan contradictorias entre sí. A diferencia de los modelos racionales en los que interesa la secuencia lógica de decisiones del actor político (el “decidor”), estos modelos se entienden como movidos en la arena de la política (entendiendo a *política* en el sentido de *politics*, como proceso de relaciones de poder e influencia políticos). Por otra parte, estos modelos suelen relativizar el conocimiento científico (y/o la información basada en procedimientos científicos) como fuente única o principal de la toma de decisiones.

En el marco de ambos modelos contrastantes de construcción de las políticas y de la toma de decisiones el papel de la información es diferente. Para el modelo racionalista, el conocimiento es, fundamentalmente, diagnóstico objetivo de la situación a intervenir con la política, por una parte, y, por la otra, conocimiento científico de regularidades que contribuyen al diseño de la tecnología de intervención. De esta manera, la información que constituye a tal conocimiento tiende a ser precisa, certificada y objetiva, y si bien en todo proceso de decisión existe

una cierta dosis de conocimiento basado en la experiencia subjetiva, el modelo enfatiza la preeminencia de aquél. El supuesto de que el conocimiento científico (y la información en la que éste se basa) es un conocimiento verdadero, otorga legitimidad al diagnóstico y las premisas sobre las que se asienta el diseño de las políticas. No existe negociación entre distintos actores sociales para acordar cuál es la información correcta (por ejemplo, cuál es la demanda real de viviendas), sino una aceptación racional del conocimiento científicamente elaborado (por ejemplo, la información censal producida con criterios de rigor científico).

En el modelo “político”, en cambio, intervienen otros tipos de información, y el papel de la misma es diferente al modelo anterior. Aquí, la construcción de la política no deriva de manera simplista de la relación conocimiento-decisión-implementación, sino que la decisión y la implementación están fundamentalmente dirigidas por la negociación de intereses de diferentes actores. El conocimiento es estructurado de diferentes maneras, ya que se emplea como instrumento de los intereses en juego y no como parámetro objetivo y universal. De esa forma, cada actor produce su propia información empleando fuentes diversas e intentando lograr la legitimidad de la misma frente a los demás actores en juego. El conocimiento certificado como científico es, con mayor facilidad, puesto en duda y rehusado, o por lo menos articulado y sopesado con otra información. Por ejemplo, en relación con la demanda de viviendas, la compulsa por la definición de cupos de construcción pasa por la negociación entre diferentes fuentes de información: el déficit construido a partir de indicadores del censo de población, el registro de demandantes de vivienda en los municipios, relevamientos censales locales, conocimiento “experiencial” de funcionarios municipales. La información institucionalizada censal (Censo Nacional de Población y Vivienda), a su vez, tiende a ser relativizada en su valor en el proceso de negociación: dudas sobre la correcta cobertura del operativo censal, cuestionamiento de indicadores.

También tiende a ser diferente en ambos modelos la transmisión del conocimiento y de las decisiones. En el modelo racional, el análisis basado en información objetiva y certificada y las decisiones de inter-

vención en el medio (las políticas) son expresados en términos explícitos, volcados en documentos cuyo contenido suele ser público y transmisible a diversos interesados, internos y externos del organismo responsable del mismo. En el modelo político, lo que predomina en cuanto producto de decisiones políticas y estratégicas es un conocimiento (o conjunto de afirmaciones sobre diagnóstico e intervención) implícito en el contexto social de producción de aquéllas. En gran medida se trata de una información y conocimiento distribuido verbalmente y en documentos internos de carácter parcial y complementario, en el plano del mismo espacio de producción del organismo, con predominio de “conocimiento tácito” y compartido entre los agentes directos de la toma de decisiones. Más adelante, haremos referencia a este carácter informal y fuertemente interactivo en la circulación de la información y el conocimiento sobre vivienda que interviene en la toma de decisiones.

II.2. Características de la gestión provincial y municipal de políticas habitacionales

De acuerdo a las afirmaciones recogidas en las entrevistas, el proceso de toma de decisiones públicas en materia de vivienda se ve mejor reflejado en el modelo político, debido a la existencia de múltiples racionalidades que interactúan en el espacio de definición e implementación de la política de desarrollo urbano y territorial, configurando, al mismo tiempo, sentidos y utilidades diversos a los diferentes tipos de información que intervienen en el proceso.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, los Ministerios de Desarrollo Humano y de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos son los organismos públicos encargados de llevar a cabo políticas habitacionales. En un nivel normativo, aparece entre las misiones de estos organismos la necesidad de administrar información para el desarrollo de tareas de gestión. En ellos se representa la concepción clásica del proceso de toma de decisiones en políticas públicas, en la cual el manejo de información es clave en todos los pasos del ciclo, desde la estructuración de la agenda y la formulación de alternativas hasta la implementación, control de gestión y evaluación, pasando por la toma

de decisiones⁵. Un aspecto clave de esta concepción es el diagnóstico entendido como la herramienta para la caracterización y medición de las necesidades habitacionales de la unidad geográfica determinada (déficit habitacional) y fundamento inicial del proceso de toma de decisiones.

Una caracterización a nivel de la práctica, reconstruida principalmente a partir de las entrevistas realizadas, muestra sin embargo que, en términos generales, no es evidente un proceso de racionalidad lineal en el proceso de toma de decisiones que vaya desde el dato estadístico hasta la ejecución de políticas, pasando por el diagnóstico y la planificación. Tampoco lo es el hecho de poseer un dispositivo o regla de conducta organizacional que asegure pautas estandarizadas en el manejo y circulación de la información entre los diferentes niveles de gestión.

El presente apartado se divide en dos secciones. En la primera de ellas, a partir del análisis de información empírica, procuramos realizar una breve descripción del proceso de formulación de políticas y de toma de decisiones en el campo habitacional, señalando una serie de elementos característicos. A continuación, describimos dos tipos de condicionantes interrelacionados del proceso decisional: los condicionamientos políticos y los factores y estructuras institucionales.

II.2.1 Características del proceso de formulación de políticas y de toma de decisiones

A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios provinciales y municipales identificamos las siguientes características de este proceso:

- *Predominio de la negociación entre múltiples actores sociales*: En el proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política habitacional, podemos identificar a diferentes actores involucrados: el estado nacional, provincial y municipal, empresas constructoras, asociaciones gremiales y ONGs, instituciones corporativas, partidos políticos, grupos de presión, cada uno portador de intereses propios y racionalidades específicas. La existencia de *múltiples racionalidades en la toma de decisiones* hace del proceso un curso de negociación no sólo de objetivos y estrategias sino también de significados de los elementos considerados en el análisis de la situación, de la pertinencia y adecuación de la información y el diagnóstico, de los intereses en juego. De

acuerdo a un funcionario provincial entrevistado, el hecho de que: ...“los proyectos se hacen en función de la oportunidad que presenta determinado terreno”... hace intervenir en la toma de decisiones no solamente al municipio sino también al ente financiador de nivel nacional, a la empresa constructora que lo ofrece y, eventualmente, a la entidad intermedia (en general, gremial) que representa a los futuros adjudicatarios.

- *Impacto de la coyuntura y urgencia*: Los objetivos sustentables en políticas de largo plazo compiten, en la toma de decisiones, con la demanda de resolución de problemas inmediatos y coyunturales derivados de procesos sociales o ambientales, o que resultan de los intereses de agentes sociales con alto poder de negociación (empresas, corporaciones). En particular, en cada uno de los niveles de gobierno, organismos con funciones más orientadas a las coyunturas sociales y ambientales, compiten con la racionalidad a largo plazo de los organismos de política habitacional y urbana.

- *Baja coordinación horizontal entre organismos de una misma estructura de gobierno*: Esta característica deriva en una relativa incompatibilidad entre las decisiones, programas y acciones de diferentes áreas de gobierno. En el nivel del gobierno provincial, se denuncia la baja coordinación entre organismos relacionados con las políticas urbanas y habitacionales. La dirección de Ordenamiento Territorial se constituye en el organismo técnico con la función de evaluar la radicación de nuevos barrios. Sin embargo, con frecuencia su juicio es obliterado en razón del valor de la oportunidad en el acceso a localizaciones. Para un funcionario provincial: “...La lógica de la administración pública es la superposición de tareas; cada unidad tiene necesidades particulares y coyunturales y eso define los tipos de trabajos que se hacen pero cuesta una articulación mayor”.

Esto es particularmente dramático en la producción de información: distintos organismos producen y procesan información que sistemáticamente no circula entre los restantes organismos interesados. Como lo expresa una funcionaria: “...la información parece que nos da poder, y sobre todo razón de nuestro trabajo, por eso generalmente se es reacio a compartirla...”. En el nivel de los municipios, hemos observa-

do que cada dependencia tiende a vincularse directamente con la autoridad superior (intendente), dirigiendo a ésta sus informes, sin que exista conocimiento (y valoración) de otras instancias municipales con las cuales podría generarse relaciones sinérgicas en fases de diagnóstico y planificación.

- *Dificultades para definir políticas habitacionales centralizadas a nivel provincia:* Dado que muchos aspectos de la política urbano-habitacional son potestad del estado municipal, se restringe la posibilidad de políticas centralizadas, lo cual condiciona una baja coordinación entre políticas provinciales y municipales. Al respecto, un funcionario provincial comenta: "...Al no existir una política en materia de vivienda centralizada en el organismo provincial, los criterios que emplea el municipio escapan a las prioridades de la provincia"... Y agrega... "lo que pasa es que el planeamiento territorial es competencia del municipio, y aunque la provincia decida como política social construir vivienda, la provincia no puede actuar con prepotencia"...

- *Instancia provincial como intermediaria de políticas nacionales:* El predominio histórico de políticas y recursos de origen nacional en la determinación de la aplicación de políticas de vivienda en el plano provincial induce a las instancias de gobierno de la Provincia a actuar predominantemente como intermediarias entre Nación y Municipio, con escasa autonomía para la definición de políticas y estrategias propias. Aun más, El Programa Federal de Viviendas financiado por la Nación establece vínculos directos con los municipios, minimizando el papel de los organismos provinciales competentes.

- *Procesos incompletos de planificación, tanto a nivel municipal como provincial:* La preeminencia de decisiones basadas en demandas canalizadas políticamente resulta en un proceso de toma de decisiones afectado por la relativa desarticulación entre la determinación de la necesidad global y el esfuerzo presupuestario global, por una parte, y la realización de proyectos precisos condicionados por la demanda puntual y la oportunidad, por la otra. Con frecuencia, especialmente en el nivel municipal, se observa la ausencia de documentos en el que se inscriban las decisiones tanto de políticas de mediano plazo como las referidas a acciones puntuales. En efecto, en la práctica, se reem-

plaza el informe escrito por la consigna oral que circula informalmente entre los diferentes despachos (por ejemplo, en ningún municipio se contó con documentos de planificación). Posiblemente ello contribuya a desdibujar en el tiempo los objetivos explícitos de la organización a favor de las respuestas a necesidades de corto plazo. El carácter peyoratorio o discontinuo de algunas políticas fue señalado por técnicos y asesores como una debilidad para la planificación y se atribuyó, generalmente, a la cultura de la organización caracterizada predominantemente por tales decisiones de corto plazo guiadas por la urgencia.

- *Variabilidad en los criterios de definición de la política habitacional:* La formulación de objetivos globales hacia necesidades básicas habitacionales depende de un conjunto de criterios de políticas que, por una parte, compiten entre sí, se superponen, y, por la otra, se condicionan mutuamente, aunque la combinación entre ellos es variable en el tiempo y en el nivel jurisdiccional y de decisión. Tales criterios de política recogidos en los puntos de vistas y relatos de los entrevistados son los siguientes:

- Criterios de asistencia social y respuesta a emergencia habitacional
- Política de urbanización e infraestructura social
- Intervención en torno a distorsiones del mercado habitacional
- Oportunidades de recursos (financieros, terrenos)
- Presión de la demanda habitacional⁶
- Beneficios políticos (capital político formado a través del reconocimiento de obras, especialmente a nivel del Municipio)

Este conjunto de factores influye en el proceso de toma de decisiones alejándolo del modelo racional lineal e imponiendo una dinámica eventual, en la que predominan las tensiones entre intereses de diferentes actores sociales.

II.2.2. Elementos condicionantes del proceso de toma de decisiones

-*Condicionamientos políticos.* El factor político actúa como condicionante en un doble sentido: por un lado porque en muchas ocasiones la falta de coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gobierno responde a dificultades ligadas a fragmentaciones institucionales generadas por alineamientos políticos en pugna. Por otro lado, porque

son decisiones políticas las que finalmente inician o no una política pública con una cierta autonomía en la definición “objetiva” del déficit habitacional. Para el caso de la política de construcción de viviendas, varios funcionarios municipales señalaron que frecuentemente prevalecen criterios políticos para la localización de las viviendas, por encima de la información estadística. Esta cuestión tiene varios matices, por un lado, el Plan Federal de Viviendas aparece abarcando casi la totalidad del espacio destinado a la política habitacional, sobre todo a nivel municipal pero también en el ámbito de la provincia. Al tratarse de planes previamente diseñados por el gobierno nacional y que se ejecutan con recursos de la Nación, los mayores esfuerzos en la Provincia y los municipios se concentran en el proceso de consecución/asignación de cupos. En este proceso es visible el uso de indicadores del Censo, tales como déficit y hacinamiento por hogares. Sin embargo, una vez delimitada la cantidad de viviendas deficitarias dentro del parque habitacional, la modalidad de asignación o localización de las nuevas viviendas dentro de los municipios responde a otros factores, principalmente la disponibilidad de tierras y también razones de decisión política como las que estiman conveniente la localización de las viviendas en lugares con alto impacto visual ⁷.

-*Factores institucionales.* En el caso de la Provincia de Buenos Aires, cabe hacer referencia al proceso de “desguace”⁸ sufrido por algunas reparticiones vinculadas a la gestión urbana, territorial y de viviendas durante los años noventa. En distintas entrevistas se mencionó que estas áreas habían dejado de ser un *objeto de política e inversión* durante la década anterior, quedando desfinanciadas y con pocos recursos humanos. Según lo expresan distintos funcionarios provinciales consultados, durante esos años la Provincia actuó como un mero ejecutor de programas nacionales y como articulador entre éstos y los municipios, monitoreando sólo cuestiones normativas pero sin una injerencia de índole propositiva. Una consecuencia de ello es la dificultad para recuperar los conocimientos tácitos y prácticas institucionalizadas en materia de planificación habitacional. Para los funcionarios consultados, este rol de mero administrador de recursos con escasa planificación explica la ausencia de un sistema permanente de gestión de la información que

permita generar una evaluación de la situación habitacional sostenida en el tiempo. En este sentido, un funcionario provincial señala que: “...durante años el Instituto ha funcionado como organismo articulador, intermediario; no ha habido una política de planificación del territorio, sí desde el punto de vista ejecutor”, mientras que una funcionaria del área de planeamiento territorial de la provincia relata: “...en los años noventa es el mercado quien define en gran medida el ordenamiento territorial; las instancias de planificación institucional pierden jerarquía, personal, pierden el saber hacer que es lo más difícil de reconstruir...”

El proceso de debilitamiento de las áreas de planificación urbana y territorial en el ámbito provincial fue concomitante con la emergencia de una corriente de pensamiento que postula la descentralización de las funciones del Estado y la revitalización institucional de los municipios. En dicha perspectiva normativa, los municipios adquieren nuevas competencias ligadas a una política constructiva del desarrollo local que implica asumir el papel de agente de promoción económica, con una activa gestión orientada hacia el diseño e implantación de estrategias para la revalorización de su entorno territorial. Pero, si bien el concepto de desarrollo local circula fuertemente en el discurso de los gobiernos en todos los niveles del Estado, los informantes destacaron la dificultad de asumir los nuevos desafíos institucionales que implican mayor autonomía en la toma de decisiones y el paso de un rol de administrador de la información a un gestor de políticas. En las entrevistas realizadas en los municipios aparece esta necesidad de rever su propia capacidad de gestión, pero se señala como un proceso incipiente y para el cual es necesario dotarse de nuevas capacidades de gestión a partir de la incorporación de nuevas prácticas y la capacitación y ampliación de recursos humanos.

De esta manera, los funcionarios y técnicos consultados que desempeñan sus funciones en los ámbitos provincial y municipal coinciden en señalar una relativa debilidad en los mecanismos de toma de decisiones en materia habitacional, que indican como resultantes de procesos de desestructuración y declive de los dispositivos de gestión de los organismos del área sufridos durante las décadas pasadas. En ese contexto, con estructuras gubernamentales provinciales inmersas

en un proceso de recomposición institucional y municipios en los cuales predomina aún una baja capacidad de gestión, la política habitacional diseñada desde el gobierno nacional –el Plan Federal de Viviendas– irrumpe en estos escenarios absorbiendo, con su macro oferta de vivienda nueva, casi la totalidad de los recursos disponibles. En esta coyuntura, es posible suponer, de manera hipotética, que la aplicación del Plan Federal podría debilitar en cierta forma la emergencia y consolidación de una cualidad planificadora en los niveles provincial y municipal.

-*El factor de la demanda.* El último factor que hemos mencionado como condicionante de la formulación e implementación de las políticas públicas de vivienda lo constituye la demanda de la población. En efecto, el registro que surge del pedido de vivienda nueva o de materiales para mejoramiento fue señalado en ocasiones como *el dato que más se ajusta a la realidad*⁹. Una indagación sobre estas afirmaciones muestra, sin embargo, que lo dicho no significa desconocimiento del sesgo que implica la disparidad en las condiciones de acceso a la información de los beneficios sociales de los planes otorgados por el Estado entre los estratos sociales de menores recursos, sino que respondería a una lógica de acción política que actúa en función de lo visible, o mejor dicho, de lo que se hace ver, expresado en la demanda de la población. Así, según nuestra interpretación, la demanda suple en muchas ocasiones a los datos proporcionados por las estadísticas a la vez que actúa como legitimador de la acción política encarada.

Con la descripción realizada hasta aquí, creemos razonable la hipótesis de que el proceso de toma de decisiones en el área habitacional queda mejor expresado por el “modelo político” que por el racional-lineal antes descrito. Aquél es complejo, difuso, oportunista, interactivo o negociado y condicionado por múltiples criterios de política. Particularmente, la política de construcción de viviendas nuevas (en especial, financiadas por el Plan Federal) se constituye en un proceso de negociación entre varios actores interesados, cada uno de los cuales enmarcan sus objetivos, estrategias, influencias y acciones en racionalidades particulares. En este sentido, los fundamentos y justificaciones de las decisiones sobre construcción de viviendas, erradicación de villas, etc. no son unívocos

o expresan una única racionalidad. Factores coyunturales (climatológicos, ecológicos, siniestros urbanos, acontecimientos sociales), criterios urbanísticos como la constitución del paisaje urbano, oportunidades y conflictos en materia de disponibilidad de terrenos, presiones de la demanda directa de grupos sociales, la presión de la política nacional en la materia que limita fuertemente la capacidad de formulación de políticas provinciales al tiempo que se presenta como una oportunidad de recursos, entre otros, definen las acciones tanto o más que la información estadística censal que provee una medición del déficit habitacional como magnitud del problema de la vivienda. Este carácter complejo y difuso de la formulación de políticas habitacionales condiciona el uso de la información para la toma de decisiones.

III. Acerca del uso de la información

Aunque la cuestión de las vinculaciones entre ciencia y política no constituye una problemática nueva en el campo de las ciencias sociales, la modernización del estado y la creciente diferenciación de sus estructuras burocráticas, junto con el proceso de institucionalización y profesionalización de la investigación académica en la segunda mitad del siglo XX, dieron un nuevo impulso a los procesos ya existentes de intermediación entre la producción de conocimiento y la esfera político-estatal, configurando asimismo el desarrollo contemporáneo de diferentes perspectivas teóricas que intentan explicar dicho fenómeno (Camou, 1997). De este modo, la literatura académica de las últimas décadas ha desarrollado un consenso progresivo en torno al rol crucial que asume la información en las sociedades modernas. Estas *sociedades del saber* o *sociedades del conocimiento*, tal como fueron denominadas, se caracterizan por apoyarse crecientemente en los aportes de la ciencia y la tecnología. Así, el conocimiento se torna un medio a partir del cual “las sociedades se organizan, se adaptan y cambian” (Brunner y Sunkel, 1993:15). En este contexto, diferentes autores se han preguntado por las formas de utilización del conocimiento científico por parte de los tomadores de decisiones en el ámbito de las políticas públicas, bajo el supuesto de que, en palabras de Brunner y Sunkel (1993:10): “cada

vez más, la política se apoya en el conocimiento experto, ya sea a nivel de los ministerios, el Parlamento, los partidos, los sindicatos o los medios de comunicación”.

Si bien durante la mayor parte del siglo XX predominó una concepción lineal de la interacción entre ciencia y políticas públicas, dicha concepción ingenieril fue gradualmente reemplazada por visiones que enfatizan la complejidad que reviste la vinculación entre investigación y políticas, en tanto proceso interactivo en el que participan múltiples actores sociales e institucionales, con sus respectivos intereses y lógicas de acción (Estébanez, 2004; Wittrock, 1999). Es así que un creciente número de investigadores, especialmente provenientes de países centrales, ha desarrollado esquemas analíticos a partir de los cuales se construyen tipologías de usos del conocimiento y han llevado a cabo diversos estudios empíricos para sustentarlos. Aquí encontramos, por ejemplo, trabajos clásicos como la teoría de las “dos comunidades” desarrollada por Caplan (1979), quien analiza dos grandes modos de utilización del conocimiento en políticas públicas (conceptual e instrumental), y los siete modelos de utilización de la investigación elaborados por Weiss, (Neilson, 2001). Dichos modelos dan cuenta de la variedad de tipos de conocimiento en juego durante el ciclo de políticas y de la conformación de diferentes significados en torno a la utilidad de éstos.

En el presente trabajo, postulamos una clasificación de los datos estadísticos como conocimiento científico a fin de mantener un diálogo con categorías analíticas pensadas desde modelos teóricos para analizar la transmisión, utilización y difusión del conocimiento producido por la investigación científica y académica. La información censal y de encuesta sobre tópicos de condiciones habitacionales de la población constituye un insumo potencial tanto para la investigación científica y académica en el tema, como para la formación de profesionales, la formulación de políticas públicas en los distintos niveles jurisdiccionales del estado, la evaluación técnica de las mismas, la construcción de noticias en los medios de comunicación masiva, la formulación de críticas en el plano de interjuego de la política y, eventualmente, la caracterización del mercado habitacional y la definición de estrategias empresariales. Cada uno de estos usos imprime un significado de utilidad particular y diferencia-

do a los distintos indicadores cuantitativos de vivienda. Estos significados se ven reflejados no solamente en la intensidad del uso dado sino también por las estrategias y procedimientos empleados para la gestión y análisis de la información.

Es hipótesis de este trabajo asumir que el uso de información por parte de las distintas instancias de gestión consultadas se relaciona con las características que adquiere en ellas el proceso de toma de decisiones en relación a las políticas y prácticas de intervención en materia habitacional. De este modo, las características que asume el proceso de formulación de políticas habitacionales, urbanas y territoriales se describieron por el predominio que en ellas toma la negociación entre diferentes actores sociales, el impacto de la coyuntura, la baja coordinación entre las diferentes estructuras administrativas y la presencia de múltiples racionalidades en el momento de la toma de decisiones. Esta situación moldearía la manera en que las diferentes agencias estatales gestionan las diversas fuentes de información, así como las características funcionales de la información y sus significados. En nuestro caso, sucintamente, notamos como características del uso de la información la dispersión, la superposición de tareas, la debilidad en su sistematización, la baja circulación, el predominio de acceso a través de canales informales, la utilización en decisiones puntuales no ligadas a procesos macro.

En el caso específico del Censo Nacional de Población y Vivienda, su uso está asimismo condicionado por ciertas características intrínsecas a él (construcción de indicadores, costo, nivel de agregación de los datos)¹⁰ y por el carácter simbólico que asume como instrumento de intermediación en las negociaciones llevadas a cabo por los diferentes actores en juego.

III.1. Algunas características generales del manejo de la información para la gestión

En general, los entrevistados señalaron una tensión entre la solución de problemas urgentes o del día a día y la elaboración de un dispositivo de procesamiento de la información generado a partir de datos surgidos de estadísticas nacionales, provinciales o municipales o simplemente de los datos que surgen a partir de expedientes burocráticos

en las diferentes oficinas. Los documentos que se elaboran comúnmente se realizan a pedido de otras reparticiones del gobierno municipal y no son de carácter público, respondiendo a una demanda específica sin pasar a formar parte de un procedimiento metódico de análisis de la información. Por otra parte, no encontramos en estos organismos personal dedicado exclusivamente a la tarea de elaboración de informes de diagnóstico o monitoreo de políticas a partir de la información que se posee. Asimismo, debido a la tensión existente entre disponer recursos para la consolidación de datos en vistas de una planificación macro y asignar dichos recursos a la resolución de tareas de rutina administrativa, resulta difícil para la mayoría de los organismos provinciales vinculados a la problemática urbana, territorial y de vivienda construir bases de datos sistemáticamente actualizadas.

De este modo, funcionarios y técnicos municipales señalaron durante las entrevistas la existencia de elaboración de informes de diagnóstico sobre la situación habitacional dentro de un espacio acotado (por ejemplo, barrios o asentamientos precarios) y un tiempo determinado, pero en ningún caso estos informes pasan a formar parte de una rutina de sistematización de datos para la toma de decisiones. Podríamos decir entonces, sintéticamente, que se observó un manejo limitado de la información y, cuando esto sucede, se trata en general de una intervención puntual a partir de la emergencia de una problemática determinada en espacio y tiempo.

Tampoco parece haber criterios de circulación de la información en el interior de las estructuras estatales municipales, generando una suerte de continua superposición de tareas entre las distintas reparticiones y dentro de éstas. Por ejemplo, en el caso de los municipios, es notable un tipo vertical de articulación interna, entre cada unidad y el Intendente local, sin espacio para una circulación de carácter horizontal de la información, lo que facilita la generación de trabajos superpuestos con un consecuente derroche de recursos administrativos abocados a tareas similares en diferentes áreas del gobierno municipal.

En el nivel del Estado Provincial se reitera la baja articulación entre organismos para la producción y uso de la información, produciéndose situaciones de superposición en la producción de datos. Un aspec-

to señalado en las entrevistas refiere a la ausencia de mecanismos de centralización para dicha producción. Una de las cuestiones que atentan contra ello es, a juicio de los entrevistados, la falta de procedimientos claros y dinámicos en el acceso a la información, especialmente de datos estadísticos que fluctúan constantemente en el tiempo. La ausencia de un procedimiento común para solicitar información a organismos de estadística nacionales o provinciales y la existencia de redes informales para obtener distintas fuentes de datos fueron elementos señalados por técnicos y funcionarios, sobre todo a nivel provincial. Si bien se indica a la Dirección Provincial de Estadística como el principal organismo público al cual las diferentes direcciones provinciales y municipales hacen sus pedidos de información primaria, a partir de la firma de convenios entre ambas partes, es este rasgo de informalidad lo que parece predominar en la práctica. Por ejemplo, técnicos del área provincial de ordenamiento territorial indican que: “...hoy cada organismo tiene su GIS¹¹, hay una suerte de atomización de la información (...). Ante la resolución de cuestiones puntuales, cuesta encontrar una única fuente de información que ya esté consolidada, sistematizada (...) nosotros, por nuestra trayectoria personal, conocemos las fuentes y sabemos qué bases hay, entonces las conseguimos por contactos personales, negociando desde el organismo o informalmente, la usamos muchas veces de modo clandestino, porque lleva mucho tiempo conseguir la autorización formal y mientras tanto uno tiene la necesidad de utilizarla (...) Lo que es una picardía es el tiempo que se pierde porque no existe un mecanismo institucional o el conocimiento para acceder a la información...”

III.2. Tipos de información utilizada

Los organismos provinciales y municipales emplean distintas fuentes de información para la formulación de políticas, la toma de decisiones y las tareas de gestión de la problemática urbana, territorial y habitacional. Brevemente, ilustraremos la diversidad observada en los organismos consultados en torno al uso y significado de los distintos tipos de información.

1. El uso más recurrente mencionado para el caso del Censo Nacional de Población y Vivienda es la utilización de los datos por él proporcionados para poder **negociar cupos o mayor presupuesto** a partir de la elaboración de diagnósticos preliminares sobre la situación habitacional a nivel de partido o provincia. En este caso, el indicador utilizado es el *déficit habitacional*, compuesto por la variable *tipo de vivienda* –casa tipo rancho– y el *hacinamiento por hogares*. Un ejemplo de este tipo de uso de la información censal lo constituye la implementación del plan de mejoramiento para la Provincia de Buenos Aires, en el cual la información proporcionada por el censo opera para la negociación de cupos correspondientes a la provincia, pero luego la asignación efectiva se realiza mediante el uso del registro de demanda. En este sentido, la información del Censo tiene valor como recurso para tomas de decisiones de nivel macro en la resolución de la puja presupuestaria en el interior del gobierno provincial. Recurso que luego no se emplea para la decisión de nivel micro referida al diseño e implementación de programas y acciones puntuales. Al respecto, un funcionario provincial argumenta que: “...No hay solamente una priorización en base a indicadores, también hay una priorización en base a proyectos, si el proyecto es factible o no, si tiene aptitud hidráulica o no lo tiene. El uso de los indicadores no es lo que los planificadores deseáramos, es más indirecto, además tiene que ver también con cómo los intendentes caracterizan la situación de su municipio...”

2. Asimismo, es extendido un uso de tipo **contextual** de los datos aportados por el Censo y también por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). En efecto, los datos brindan una primera caracterización sociodemográfica de la población de una región determinada, caracterización que adquiere el significado del contexto o entorno en el cual se desarrollará la política pública. Sin embargo, especialmente en los municipios, la determinación del contexto no parece pasar de un mero plano formal, sin anclaje en la estructuración real de una política, en donde priman los relevamientos propios o el conocimiento directo. En este caso, la batería de variables utilizadas son el crecimiento poblacional, necesidades básicas insatisfechas y características de la vivienda –tipo de vivienda, calidad de los materiales, servicios sanitarios–

así como variables de caracterización socioeconómica tales como nivel de educación, ingresos, salud, etc.

3. Un tipo de conocimiento muy expandido, especialmente en los municipios, es el que denominamos **conocimiento directo** o de experiencia directa. Si seguimos el esquema ideal del ciclo de políticas públicas, compuesto por cinco pasos o niveles de decisión¹², podemos localizar al conocimiento directo en el nivel de identificación de problemas, dado que la problemática a solucionar es percibida a partir del contacto directo con el territorio. Los actores que ocupan cargos en la función pública municipal coinciden en señalar al conocimiento que brinda la experiencia directa, construida por el hecho de vivir en el territorio que es objeto de intervención, como un elemento valioso para caracterizar la realidad del parque habitacional, o en general, la realidad urbana y territorial de la comuna. Podemos decir, al menos para el universo de personas consultadas en el nivel municipal de gobierno, que es muy fuerte el grado de veracidad atribuido a este tipo de conocimiento basado en la experiencia empírica, y que los indicadores estadísticos, en todo caso, contribuyen a corroborar o ajustar lo que se infiere en modo inductivo a partir del contacto directo con la región. Por ejemplo, una funcionaria municipal comenta que: "...hay una gran cantidad de datos, de información, que el municipio tiene por el solo hecho de llevar adelante trámites burocráticos". Este conocimiento, que podríamos denominar *experiencial*, en general no es sistematizado por los funcionarios. Así lo explica una funcionaria municipal: "...tenemos un conocimiento compartido por vivir en el territorio, y eso se sabe y se discute pero no lo volcamos en informes o diagnósticos".

4. Como momento posterior a la delimitación del problema en un tiempo y espacio acotado, se utilizan especialmente en municipios y áreas de acción social **relevamientos propios** que arrojan datos no estadísticos. Se busca con ellos identificar –esto es, con nombre y apellido– a la población que será destinataria de una política pública. Estos relevamientos, que en ocasiones son llevados a cabo mediante convenios con universidades u ONG's, son el insumo, junto con el **registro de la demanda**, sobre el cual se desarrolla el proyecto de intervención pública. Los indicadores censales juegan en esta instancia un

papel de justificación o marco contextual sin injerencia directa en la construcción del objeto de intervención.

5. Otro tipo de información usada en las áreas que trabajan con los Sistemas de Información Geográfica (GIS) son las **imágenes satelitales** generadas a partir de vuelos aéreos o suministradas por la *Web* a través del programa *Google Earth*. Este tipo de información, que presenta grandes diferencias de desarrollo según el municipio¹³, se utiliza para caracterización de usos del suelo a nivel del partido y, en el plano de una política pública, se sitúa como información para diagnóstico. A partir de trabajos de fotointerpretación se determinan patrones dominantes de utilización del suelo a nivel de manzana. La información que se obtiene a través de estas imágenes es cruzada con datos censales y volcada en un GIS. Se indicaron como ventajas de este tipo de información el hecho de estar actualizada y el permitir la fotointerpretación a nivel de manzana, dos elementos señalados negativamente para el caso del Censo de Población y Vivienda.

6. Por último, la información producida por **universidades, ONG's** u otras organizaciones de la sociedad civil no parece tener un anclaje efectivo en el diseño de las políticas habitacionales, aunque es un aspecto que debería ser analizado más profundamente. El contacto con este tipo de conocimiento se realiza a través de la lectura de publicaciones, a partir de las redes de contactos personales entre académicos y funcionarios y técnicos que ejercen funciones en las distintas agencias del Estado consultadas y que, por su trayectoria personal, tienen un contacto con institutos académicos públicos o privados, y en menor medida a través del establecimiento de convenios. Finalmente, señalaremos brevemente un elemento surgido en una de nuestras entrevistas, si bien no resulta posible ahondar en la cuestión por el escaso acercamiento a la problemática que se pudo realizar en el presente trabajo. Nos referimos a la existencia de una relativa desconfianza generada desde los ámbitos de gestión hacia los espacios académicos de producción de conocimiento, fundada en la consideración de que las investigaciones académicas usualmente no toman en cuenta las prácticas reales que adquieren los procesos de toma de decisiones políticas¹⁴.

A modo de síntesis, quisiéramos destacar la notable dispersión en el manejo de la información y la falta de institucionalización de la misma –en términos de fragmentación institucional como por la variedad de registros o fuentes utilizados según la repartición consultada y por la disparidad de usos de una misma fuente en los diferentes organismos. En general, puede sugerirse la ausencia de una política de información, tanto a nivel provincial como municipal, que se oriente a articular la variedad de fuentes, establecer una estructura organizativa (posiblemente en formato de redes) que permita el aprovechamiento colectivo e interinstitucional de la información y fijar parámetros de actualización, procesamiento y disponibilidad de los datos.

III.3. Uso y significado del Censo Nacional de Población y Vivienda

En el caso de la información proporcionada por el Censo Nacional de Población y Vivienda, las entrevistas nos muestran cierta tensión entre el significado atribuido al censo como artefacto o dispositivo generador de datos capaces de transformarse en información útil y su efectivo uso en la toma de decisiones. Se valora la cobertura, el esfuerzo y costo que implica la realización del censo y, dentro de esa perspectiva, se lo sitúa como una herramienta básica a partir de la cual se pueden realizar diagnósticos en una primera instancia. En este sentido, pareciera haber un consenso explícito no problematizado acerca de la existencia del censo como herramienta útil, aún cuando su uso diste de ser algo sistemático y extensible a todos los ámbitos de los diferentes niveles de gobierno.

Ante la pregunta por la utilidad de la información estadística en general, todos los entrevistados manifestaron utilizar bases de datos primarios para la toma de decisiones. En principio, se señaló la información proporcionada por el Censo como importante y útil. Sin embargo, cuando se indagó sobre el significado de esta utilidad, los datos censales en sí mismos no parecen jugar un rol determinante en la toma de decisiones para casos de política específicos. Es en la falta de una articulación clara entre el plano simbólico por donde circula el sentido de utilidad de los datos censales producidos por el Estado, y en la práctica es donde encontramos la ausencia de una discusión acerca del

real alcance del censo en la producción de conocimientos válidos para la formulación de políticas en casos concretos.

Los agentes encargados de desarrollar acciones de intervención puntuales (urbanización de una villa, solución de una emergencia habitacional, etc.) emplean la información censal para caracterizar contextualmente el área de localización del problema a resolver. Sin embargo, este uso no pasa de ser retórico y de refuerzo de la legitimación de la decisión por la valoración social del censo. No se trata aquí de un ejemplo de “exploración combinada” (Etzioni, 1992), concepto que asume una combinación del enfoque racionalista y el incrementalista anteriormente descritos, sosteniendo la articulación entre información macro e información de detalle en lo que refiere a decisiones fundamentales. Nuestra indagación muestra que tal articulación no es eficiente o efectiva en el sentido de que la información macro (censo nacional) sea un intermediario útil en términos de construcción de las decisiones y de la gestión en su combinación con la puntual, sino que sirve como pantalla o cubierta retórica que permite satisfacer el rito de calidad y significación dada por el censo.

Podemos establecer, de esta manera, una distinción analítica entre el significado de utilidad otorgado a la información producida por el Censo y su real uso en la formulación y gestión de las políticas públicas habitacionales en los ámbitos consultados. Por ejemplo, tal como hemos visto, el concepto de déficit habitacional, como concepto de racionalización de la política, es un marco general de legitimación del papel de intervención del Estado (y de la existencia de organismos públicos destinados a la vivienda), más que de orientación efectiva de acciones, ya que éstas se definen a partir del conjunto de múltiples factores que se han señalado a lo largo del trabajo (respuesta a la emergencia habitacional, oportunidad de recursos, asistencialismo social, presión de la demanda, capacidad de gestión, estructura institucional, etc.), y del proceso de negociación entre actores. Retomando los conceptos elaborados por Abelson (2007) para estudiar la influencia de los *think tanks* en los procesos de políticas públicas, podríamos plantear una diferenciación entre la “influencia percibida” y la influencia realmente ejercida por el Censo en el ciclo de formulación de polí-

ticas habitacionales. Al formar parte de los procesos de intercambio entre los actores, ya sea en soportes tangibles como documentos e informes de gestión o en los discursos por los cuales los funcionarios representan sus políticas, el Censo se torna el criterio visible para los diferentes actores en juego, a partir del cual se configuran percepciones compartidas acerca de su uso como eje de acción en las políticas habitacionales. El prestigio otorgado a los datos estadísticos en tanto criterio objetivo para la cuantificación de déficit genera significados compartidos acerca de su influencia (y estos significados, a su vez, retroalimentan el ciclo). Ciertamente, la sobreestimación de la influencia ejercida por el Censo está estrechamente ligada a la concepción del ciclo de políticas como una secuencia de pasos racionalmente establecidos (tal como figura en las misiones y objetivos de todos los organismos consultados). Sin embargo, un acercamiento al plano de las prácticas muestra al proceso de formulación de políticas caracterizado por lógicas de acción mucho más episódicas y arbitrarias de lo que postula el modelo lineal, a la vez que condicionado por diversos factores (políticos, institucionales, la demanda de diferentes grupos). En el predominio de la modalidad de intervención puntual encontrada en las políticas habitacionales de las agencias estatales consultadas, emergen otras fuentes de información, tales como relevamientos propios y el “conocimiento experiencial”, y un uso instrumental de la información censal (específicamente el concepto de déficit) para la negociación de cupos en los planes habitacionales y para el establecimiento de parámetros presupuestarios.

IV. Conclusiones

El trabajo tuvo como objetivo describir los rasgos principales que asume el uso de la información estadística sobre vivienda en el proceso de planificación y gestión de políticas habitacionales, urbanas y territoriales, en la Provincia de Buenos Aires y en algunos municipios de la región metropolitana bonaerense.

Dijimos que el uso y el significado otorgado a la información censal guarda estrecha relación con los procedimientos organizacionales y el

marco político institucional en el cual se insertan, y que, por lo tanto, para describir la utilización de información censal sobre vivienda en el proceso de políticas, es necesario ubicar la problemática habitacional en las estructuras estatales y caracterizar las modalidades de formulación y gestión de políticas públicas en dichas estructuras.

A grandes rasgos, existen dos enfoques teóricos que analizan el proceso de formulación de políticas y la toma de decisiones. Un modelo *racional* que postula una secuencia lineal del ciclo de política, en donde la información es de carácter objetivo y actúa legitimando y monitoreando todo el proceso. Y un modelo *político* que señala la necesidad de entender el proceso de formulación de políticas como un espacio de articulación conflictiva entre los diferentes intereses y lógicas de acción de diversos agentes y niveles institucionales y en el cual el conocimiento deja de ser objetivo para pasar a ser un instrumento de los intereses en juego.

Aunque la organización formal y la asignación funcional explícita de los organismos consultados se ordenan en términos de un modelo lineal racional, el proceso de formulación de políticas y toma de decisiones corresponde, en mayor medida, a las características del modelo político. De este modo, una caracterización a nivel de la práctica muestra a este proceso representado por un predominio de la negociación entre múltiples actores sociales (funcionarios de distintos niveles de gestión, empresarios, organizaciones sociales, población demandante de vivienda), en donde resalta el gran impacto que posee en la toma de decisiones la coyuntura, marcando procedimientos en torno a la solución de cuestiones del día a día o de asistencia a la urgencia. En el análisis de estas prácticas se visualizó también la ausencia de dispositivos o reglas de conducta organizacional que aseguren pautas estandarizadas en el manejo y circulación de la información entre los diferentes niveles de gestión, y un bajo nivel de coordinación horizontal (entre organismos dentro de una misma estructura de gobierno) y vertical (entre los distintos niveles de gestión). Asimismo, se observó una escasa tradición planificadora en la materia en cuestión, señalada por los mismos actores como producto de un largo período de desjerarquización de las estructuras gubernamentales provinciales

de las áreas de desarrollo urbano y territorial las cuales recientemente se estarían recomponiendo. En el caso de los municipios, la mayor dificultad en torno al problema de asumir un papel más activo y autónomo en la planificación urbana deriva del bajo grado de desarrollo de sus capacidades de gestión, debido a la falta de recursos (en general, financieros, humanos y administrativos).

En lo que a la toma de decisiones específicamente se atiene, advertimos la coexistencia de diversas lógicas que, en su interacción, moldean las formas de gestión e implementación de las políticas así como las modalidades en el uso de información como insumo de políticas. Entre dichas lógicas pueden señalarse: una orientación hacia intervenciones puntuales, las presiones ejercidas por la demanda de la población beneficiaria de los planes sociales y de los funcionarios públicos, las respuestas a la emergencia y la asistencia a la urgencia. También, la existencia o no de recursos financieros y de disponibilidad de tierras y la presión del mercado (que operan como oportunidades o restricciones).

En cuanto a la descripción de los usos de la información dentro de los organismos consultados, se observó dispersión, asistematización, baja circulación y superposición de la información. Asimismo, su uso se vincula a políticas focales o implementadas en territorios acotados espacialmente y no al diagnóstico o planificación global, lo cual condiciona el alcance real de la información como orientadora de la acción política, en tanto el nivel de agregación de los datos dificulta su utilización en regiones geográficas muy pequeñas. Entre los canales de acceso a la información, resalta la construcción de redes de contactos informales, situación que se señaló como alternativa ante las dificultades de acceso a la información por ausencia de canales formales para realizar su pedido, por la demora en el tiempo de entrega de los datos o por dificultades para afrontar su costo.

Existen diversos tipos de información en uso tales como el conocimiento directo, las imágenes satelitales, el conocimiento producido en espacios académicos, información surgida a partir de relevamientos propios, derivada de la gestión administrativa o del establecimiento de registros de demanda. La información censal es utilizada de diferentes maneras según el nivel de intervención gubernamental. Así, pudi-

mos postular como regla general que; cuanto más acotada es el área territorial de intervención de una política; menor es la utilización del Censo en la toma de decisión e implementación de la misma. Entre los diferentes usos, tanto a nivel provincial como municipal, se destaca la utilización de la información censal como parte de la rutina legitimadora de las políticas a seguir. Otros usos detallados a lo largo del trabajo (válidos para las áreas de gestión provinciales y municipales) se relacionan con la utilidad de la información censal (específicamente el concepto de déficit) para la negociación de cupos en los planes habitacionales y para el establecimiento de parámetros presupuestarios. Asimismo, es frecuente en los municipios un uso de los datos producidos por el Censo como “marco contextual” para la realización de análisis comparativos entre la unidad territorial de intervención y un contexto regional más amplio.

Retomando los dos modelos teóricos de toma de decisiones en las políticas públicas, cabe preguntarse si la vigencia de uno u otro incide en la calidad del proceso político. De hecho, en contextos de alta complejidad organizacional, el modelo lineal racional difícilmente podría imponerse más que como recurso retórico de los actores políticos. En los procesos de toma de decisión concretos observamos la concurrencia de una multiplicidad de agentes sociales, con intereses contrapuestos, complementarios, divergentes, etc.; en ese sentido, la resultante en la decisión corresponde a una articulación de recursos de poder entre tales intereses. En tal contexto y en el marco de un proceso de democratización de las decisiones, resulta estratégica la vinculación entre los hacedores de la política pública y el conocimiento social, en la medida en que este último constituye un recurso para comprender la complejidad de dicho proceso. Para ello, se hace necesario contar con un mecanismo de circulación de información amplio, que abarque a la totalidad de los agentes involucrados. Del mismo modo, resulta importante generar acciones tendientes a la explicitación de los diferentes intereses sociales en juego en las situaciones concretas de decisiones habitacionales, de manera de facilitar la compatibilización entre ellos.

Notas

1. Los Municipios del Conurbano Bonaerense incluidos en el estudio son: Avellaneda, Morón, Berazategui, Ensenada y La Plata.
2. Para el trabajo empírico se llevó a cabo una estrategia de triangulación intrametodológica (Denzin, 1970). La documentación relevada incluye instructivos, resoluciones, informes de diagnósticos y de evaluación, planes y programas elaborados por las agencias estatales consultadas así como planes federales de política pública de vivienda. Se accedió a la mayor parte de esta documentación a través de la búsqueda en los sitios *web* oficiales, mientras que en otros casos los documentos fueron aportados por los entrevistados. Se entrevistó asimismo a tres expertos académicos en el área de estudios urbanos y territoriales, uno de los cuales se desempeña además como asesor de una agencia gubernamental a nivel provincial.
3. Otro criterio importante a la hora de seleccionar a los entrevistados fue la accesibilidad a los mismos.
4. Las preguntas incluidas en el guión de la entrevista refirieron a los siguientes ítems: tipo de producción elaborada en base a datos censales, tipos de información utilizada, origen de la información, modo de procesamiento de la información, existencia y dinámica de una red de relaciones institucionales en relación a la producción de conocimiento, función de la información, tipos de inconvenientes/limitaciones en la fase de acceso y uso de la información.
5. Entre las misiones y objetivos de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires y de las Direcciones y entes bajo su dependencia (Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, Dirección Provincial de Coordinación de Políticas Habitacionales e Instituto de la Vivienda) se consigna de manera reiterada la administración de información diagnóstica (estadística o no) para la planificación, seguimiento y monitoreo de la gestión territorial, urbana y de vivienda.
6. “Demanda habitacional” entendida aquí operacionalmente como el registro administrativo de postulantes a beneficios habitacionales de planes generales o específicos.
7. Los siguientes extractos de las entrevistas ilustran esta situación: “El censo lo usamos como información base, pero luego todo sale de nuestros propios relevamientos...” (Funcionario municipal área de planeamiento urbano).
 “...Usamos el censo para pelear cupo (...) pero el conocimiento del terreno lo hacemos sobre registros propios...” Director de área municipal de coordinación de políticas sociales).
8. Expresión de un funcionario entrevistado.
9. La frase es la siguiente: “...la demanda es el dato más ajustado con la realidad. (...) en los municipios chicos no necesitás mucho estudio previo, se conoce a los demandantes por nombre y apellido y ahí la política suele ser más acertada que en los municipios grandes”. Pertenece a un funcionario provincial, pero este mismo concepto se encuentra fuertemente arraigado en los funcionarios municipales.
10. Los problemas en la utilización del Censo Nacional de Población y Vivienda relacionados con los tiempos de procesamiento, el costo y los niveles de desagregación, no serán desarrollados en profundidad en el presente trabajo.
11. GIS: sigla en inglés del Sistema de Información Geográfica.
12. Estos son: definición del problema, diagnóstico, toma de decisiones, implementación y evaluación. Es cierto que, como hemos mencionado antes, de ninguna manera podemos hallar en los organismos consultados un desarrollo claro de los pasos que una amplia literatura señala como constitutivos del ciclo de políticas públicas. Lo que más claramente parece desarrollarse, según la interpretación forjada a partir de la reconstrucción de las entrevistas realizadas, es un tipo de planificación *ex post*, ocurrida luego de que la Nación pusiera en primer plano la necesidad de vivienda nueva para la población (prioritaria sobre, por ejemplo, una política de suelos), formulara un plan de intervención y pusiera a disposición recursos para su implementación.

13. La mayor parte de los municipios consultados declaró no poseer áreas dedicadas al manejo de sistemas de información geográfica, mientras que otros dijeron que éstas se encontraban en un grado incipiente de desarrollo

14. La referencia corresponde a la siguiente frase de un funcionario provincial: "Hay veces que el académico mira con una cierta distancia, que en un cierto sentido está bien, pero a ve-

ces la distancia significa desconocimiento de cómo son los procesos prácticos, concretos de toma de decisiones. Otra observación es que tiene una cierta tendencia al pensamiento de moda. Todo se explica por tal teoría o tal otra, se arman como ciertos paradigmas o núcleos conceptuales que tiñen las investigaciones y parecería que las investigaciones ilustran un pensamiento preconcebido..."

Referencias bibliográficas

- ABELSON, D. E. (2007). ¿Alguien está escuchando? Evaluando la influencia de los *think tanks* en las políticas. En: GARCÉ, A. y UÑA G. (comp.). *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo. pp. 15-49.
- AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (1992). Estudio Introductorio. En: AGUILAR VILLANUEVA, L.F. *La hechura de las políticas*. México: Porrúa. pp. 15-86.
- BIJKER, W. y LAW, J. (1992). *Shaping Technology / Building Society*. Cambridge: MIT Press.
- BRUNNER, J.; SUNKEL, G. (1993). *Conocimiento, Sociedad y Política*. Santiago de Chile: FLACSO.
- CALLON, M. (2001). Redes tecno-económicas e irreversibilidad, en: *Redes, Revista de estudios Sociales de la Ciencia*. 8(17): 83-126.
- CALLON, M.; LAW, J (1998). De los intereses y su transformación. Enrolamiento y contraenrolamiento. En: DOMÈNECH, M; TIRADO, F.J. (comp.). *Sociología simétrica*. Barcelona: Gedisa. pp. 51-61.
- CAMOU, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina, en: *Nueva Sociedad*, 152: 54-67.
- CAPLAN, N. (1979). The two-communities theory and knowledge utilization, en: *American Behavioral Scientist*, 22(3): 459-70.
- DENZIN, N.K. (1970). *Sociological Methods: a Source Book*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- ESTÉBANEZ, M.E. (2004). Conocimiento científico y políticas públicas: un análisis de la utilidad social de las investigaciones científicas en el campo social, en: *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 13(1): 7-37.
- ETZIONI, A. (1992). La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. En: AGUILAR VILLANUEVA, L (ed.). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa. pp. 265-282.
- LATOUR, B. (1995). Dadme un laboratorio y moveré al mundo. En: IRANZO, M et. al. *Sociología de la ciencia y la tecnología*. Madrid: CSIC. pp. 237-257.
- LEIGH STAR, S y R. GRIESEMER, J (1997). Institutional Ecology, "translation", and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-1939. En: BIAGIOLI, M. (ed.). *The Science Studies Reader*. New York: Routledge. pp. 505-524.
- LINDBLOM, Ch. (1992). La ciencia de 'salir del paso'. En: AGUILAR VILLANUEVA, L.F (ed.) *La hechura de las políticas*. México: Porrúa. pp. 201-226.
- NEILSON, S. (2001). *IDRC- Supported Research and its Influence on Public Policy*.. Canada: Evaluation Unit, IDRC.
- WEISS, C. (1986). The many meanings of research utilization. En: BULMER, M. et. al. *Social Science and Social Policy*. London: Allen & Unwin. pp.31-40.
- WITTRUCK, B. (1999). Conocimiento social y política pública: ocho modelos de interacción. En: WAGNER, M et al. *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. México: Fondo de Cultura Económica. pp 407-430.