

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS HABITACIONALES – PROCREAR 2012-2015

PALOMINO, María F.
fernanda_palomino6@outlook.com

Becaria de Pregrado de la SGCyT. Dir.: Mgter. Benítez María Andrea. CoDir.: Mgter. y Dr. Barreto Miguel Ángel. Sede en el IIDVi de la FAU-UNNE.

DIMENSIÓN: Investigación

RESUMEN

Esta Comunicación expone avances de la investigación Beca de Iniciación “Políticas habitacionales y Desigualdad. Análisis del Programa Pro.Cre.Ar desde la perspectiva de los actores involucrados” iniciada en el año 2017.

Se presenta una reflexión sobre la utilización de una matriz de análisis de programas habitacionales. Barreto y otros (2014), aplicada al análisis de Pro.Cre.Ar.

Esta comunicación tiene como finalidad exponer potencialidades y dificultades de la implementación de esa metodología.

PALABRAS CLAVE: metodología, variables, programa, PROCREAR.

OBJETIVOS:

Presentar la matriz de variables ¹ reflexionando acerca de sus potencialidades y dificultades en su aplicación en el trabajo “Análisis de la formulación, implementación y propuesta superadora. Programa Pro.Cre.Ar Bicentenario 2012 – 2015”. ²

Comprender la importancia de la metodología como sustento de las investigaciones, y demostrar a través de lo expuesto la flexibilidad para adaptarse a estudios de diferentes Programas y Políticas Habitacionales.

DESARROLLO:

Para comprender la metodología implementada es necesario entender las bases que fundamentan la misma.

En primer lugar, presenta un abordaje complejo y multidimensional del hábitat (Barreto y equipo basado en Morín y García). Entiende que el hábitat debe ser tomado con un sistema complejo en el que entran en juego varios aspectos³ que se relaciona e inciden entre ellos. Estos no pueden ser descompuestos en aspectos aislados, para ser abordados en forma independiente. Sino que deben ser considerados a partir de las relaciones que los interdefinen, concibiéndolos como dimensiones de un único problema.

En segundo lugar, la metodología implica un análisis crítico. La construcción de un marco teórico propio que actúa de posicionamiento para el autor, con el que se sustenta el análisis de políticas o programas.

Estas decisiones metodológicas, condujeron a la construcción de una matriz de análisis basada en Paugam. La matriz consta de tres grandes bloques conceptuales: “la intervención, el problema y su abordaje”; “los destinatarios”; y “las soluciones habitacionales”. Cada bloque está conformado por un conjunto de variables las cuales fueron desarrolladas en el trabajo de Análisis Pro.Cre.Ar. (Barreto y otros, 2014)

ANÁLISIS DEL PROGRAMA PROCREAR:

¹ BARRETO M. Ángel, Alcalá Laura, Benítez M. Andrea, Fernández M. Emilia, Giro Marta, Pelli M. Bernabella, Rogmanoli Venettia. Colaboración: Depetris Noel. “La Política Federal de la Vivienda desde su Implementación en el Gran Resistencia 2003-2007” – (Resistencia Chaco, 2014 – IIDVi – FAU UNNE/ Diseño Editorial)

² MAESTRÍA EN GESTIÓN Y DESARROLLO DE LA VIVIENDA SOCIAL. MODULO 4. “Análisis de la formulación, implementación y propuesta superadora. Programa Pro.Cre.Ar Bicentenario 2012 – 2015” (Palomino Ma. Fernanda, Olmedo Rosario, Aguirre Ma. Laura).

³ Los aspectos se traducen en las diferentes dimensiones necesarias para una producción habitacional integral (Habitacional, Urbano – Ambiental, Económica, Social, Cultural y Jurídica - Política).

El Programa Pro.Cre.Ar, fue seleccionado como objeto de estudio para este trabajo debido a su relación directa al plan de trabajo propuesto en la Beca de Iniciación, y como motivación de grupo por desarrollar el análisis de un programa poco estudiado en la región hasta el momento.

El primer recorte que se realiza es temporal, se define estudiar el programa durante el periodo 2012 – 2015 coincidente con un tipo de gestión política que culminó junto al programa. El segundo recorte que se busca precisar es el contextual, los casos testigos que íbamos analizar correspondían al sitio de implementación del Área Metropolitana del Gran Resistencia.

El trabajo se estructura en base al “cuadro de análisis” (Img. 1) el cual estaba aplicado al estudio de una política habitacional. El mismo estructura el análisis a partir de dividirlo en dos bloques, la formulación y la implementación, de las cuales propone estudiar su ejecución real, y se ejecución deseable. El cuadro nos pareció flexible de adaptar a la estructura de análisis pensada para del Programa Pro.Cre.Ar. De esta manera estructuramos el trabajo en cuatro fases:

La primera fase hace referencia a la “Formulación del Programa” al estudio de la normativa existente del mismo. El decreto 902/2012 ⁴represento la letra del programa, a esto se pudo incorporar las bases y condiciones de cada línea⁵ expresada en la página oficial del programa, cerrada con el posterior cambio de gobierno en el año 2015, imposibilitando el acceso a la misma.

La segunda fase estaba dada por el estudio de casos, la cual se definía “Implementación del Programa”. Para contrarrestar el análisis de la letra, se buscó indagar aspectos del programa Pro.Cre.Ar a partir de casos puntuales dentro del Área Metropolitana de la Gran Resistencia como fuente primaria dadas con entrevistas de un informante clave beneficiario de un crédito para la línea construcción, un informante clave funcionario del Ministerio de Economía durante el período 2012-2015; y un infórmate clave integrante de la Asociación Civil BE.PROCREAR.CHA. Complementados con datos a nivel nacional de fuente secundaria, de la página oficial de ANSES y de trabajos realizados sobre la temática (Negro 2015) – (Lezcano 2017).

La tercera fase estaba dada por un listado de valoraciones positivas y negativas a modo de conclusión que resultaron del análisis de las fases anteriores y su comparación. Lo que permitía concluir con la cuarta y última fase plasmada en una propuesta, la cual se componía de lineamientos que proporcionaban mejoras al programa.

		ANÁLISIS	
		De la ejecución del Programa PROCREAR	De la ejecución deseable del Programa PROCREAR
Fases del Programa PROCREAR	Formulación	Análisis del proceso de formulación programa.	Valoración de la formulación del programa.
	Implementación	Análisis del funcionamiento y de los resultados del programa.	Valoración del funcionamiento y de los resultados del programa.

Img. 1: Cuadro Tipos de Investigación. Fuente: Adaptación del cuadro. “La Política Federal de vivienda desde su implementación en el gran Resistencia (2003 - 2007)”. Barreto y otros 2014.

⁴ Crease el Fondo Fiduciario Público denominado Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Único Familiar. Buenos Aires, 12 de junio de 2012.

⁵ PRO.CRE.AR BICENTENARIO es una iniciativa del Gobierno Nacional que proyecta la entrega de créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para adquirir aquellas que son construidas por el Programa a través de desarrollos urbanísticos. El objetivo es atender las necesidades habitacionales de los ciudadanos, contemplando las diferentes condiciones socioeconómicas y la multiplicidad de situaciones familiares; e impulsar la actividad económica a través del incentivo a la construcción de viviendas. Las líneas de créditos están dirigidas a una clase social de determinado poder adquisitivo, familias de clase media que tienen una capacidad de ahorro, pero no lo suficiente para sostener por sí solo dicho proceso (www.procrear.anses.gob.ar).

Fue esclarecedor y muy oportuno estructurar el trabajo a partir de aplicar el cuadro de análisis. El cuadro resulto flexible de adaptarlo, proporciona una visión clara de cómo se va abordar el estudio de una política habitacional, o el de un programa como fue en este caso Pro.Cre.Ar.

Para desarrollar las dos primeras fases se utilizó la matriz de variable de análisis de programas habitacionales de la política federal de vivienda implementada entre 2003 y 2007. Barreto y otros (2014).

Las variables fueron elaboradas en base a tres preguntas: ¿Quiénes, como y para que se interviene?; ¿a quiénes y con qué principio se ayuda?; ¿a través de qué medios? Estas preguntas intentan dar respuestas a tres grandes bloques conceptuales, la primera “La intervención, el problema y su abordaje”; la segunda “los destinatarios”; y la tercera “las soluciones habitacionales”. El cuadro proporcionaba los observables de cada variable lo que permitía saber que se debía indagar en cada punto y valoraciones definiendo el nivel deseable de cada una de ella.

La Intervención, el Problema y su Abordaje	Los Destinatarios	Las Soluciones Habitacionales
1- El problema y su abordaje.	1- Las Necesidades de los destinatarios.	1- Dimensiones de los Satisfactores.
2- Marco Normativo.	2- Definición de las Necesidades de los Destinatarios.	2- Tipo de Satisfactores.
3- Organización Administrativa.	3- Satisfacción de las necesidades de los destinatarios.	3- Definición de los Satisfactores.
4- Articulaciones Jurisdiccionales y entre áreas del gobierno.	4- Los destinatarios.	4- Progresividad de los Satisfactores.
5- Instrumentos operativos.	5- Elección de los destinatarios.	5- Formas de producción de los Satisfactores.
6- Participación y funciones de actores extra estatales.	6- Participación y organización de los destinatarios.	6- Tecnologías de producción de los Satisfactores.
7-Recursos financieros.		
8-Condiciones y requisitos a las jurisdicciones.		
9- Capacidad Operativa.		
10- Distribución Territorial.		

Img. 2: Cuadro de Variables de Análisis. Fuente: Adaptación del cuadro. “La Política Federal de vivienda desde su implementación en el gran Resistencia (2003 - 2007)”. Barreto y otros 2014.

Las variables fueron aplicadas de manera paralela a las dos primeras fases, nos pareció pertinente poder ir analizando en paralelo la letra del programa y su implementación, generando un análisis crítico a través de un posicionamiento teórico formado en el transcurso de la beca de iniciación y perfeccionado en la maestría.

El objeto de aplicación de las variables fue el programa seleccionado y no la política habitacional o en su defecto el proyecto como en este caso al que pertenecía Pro.Cre.Ar llamado “Proyecto Nacional de Crecimiento con Inclusión Social”.

Una de las dificultades encontradas fue la comprensión de las variables, se generaba confusión y debates en torno a que se debía observar en cada una de ellas, debido a las similitudes entre algunos observables. El bloque de “Los destinatarios” fue el que genero mayor confusión y problema en su aplicación, aportando a su complejidad el difícil acceso a la información.

Las valoraciones de las variables constituidas desde un marco conceptual, fueron de mucha importancia debido a que permitieron evaluar desde un posicionamiento crítico el grado de aplicación del programa. Permitieron evidencia en que bloque tuvo menores o mayores problemas, y puntualmente en cada variable.

El análisis a través del cuadro de variables permitió evidencia bajo un marco teórico, que el programa se desenvuelve dentro de sistema complejo, compuesto por diferentes escalas, en el que intervienen distintos actores de diferentes jerarquías, con roles específicos que desempeñan cada uno de ellos y dan como resultado la elaboración y aplicación de un programa. Entender esto posibilitó concretar la cuarta etapa proponiendo lineamientos que refuerzan aquellos puntos débiles detectados a partir de la matriz, presentando así una propuesta justificada en gran medida.

REFLEXIONES FINALES:

La elaboración del trabajo “Análisis de la formulación, implementación y propuesta superadora. Programa Pro.Cre.Ar Bicentenario 2012 – 2015” se llevó adelante desde una postura de análisis crítico, con el que se pretendió aportar a la reflexión sobre las prácticas de la Política Habitacional Argentina. Esta postura constituyó la metodología que estructuró el trabajo en su totalidad.

La metodología de análisis crítico contribuyó a la evaluación tanto de los logros como los obstáculos que presentó el Programa elegido, a partir de los resultados que produjo. Así como las bases para su análisis, interpretación, discusión, presentación de resultados.

La matriz de variables construida para el estudio programas habitacionales de la política federal de vivienda, fueron totalmente flexibles de adaptar al estudio del programa Pro.Cre.Ar. Se pudieron aplicar todas las variables de los diferentes bloques, y las que no se lograron desarrollar fueron por no estar contempladas en el programa.

El cuadro de variables es un significativo instrumento para evaluar políticas habitacionales y programas. Colabora en un orden de ejecución determinado, que está justificado desde su base teórica. Ayuda a un mayor rendimiento productivo en el proceso de elaboración.

La tarea de visibilizar las distintas aristas necesarias para el análisis de un programa, fue posible en gran medida por la guía del cuadro de variables, las mismas condujeron a un proceso de reflexión y producción que culminó con un análisis óptimo para los objetivos planteados.

El análisis de las variables permitió generar una evaluación integral, llegando a un diagnóstico de los tres diferentes bloques. Las cuales permitieron elaborar una propuesta superadora a través de lineamientos que se sustentaban en ellos.

BIBLIOGRAFÍA:

- BARRETO M. Ángel, Alcalá Laura, Benítez M. Andrea, Fernández M. Emilia, Giro Marta, Pelli M. Bernabella, Rogmanoli Venettia. Colaboración: Depetris Noel. “La Política Federal de la Vivienda desde su Implementación en el Gran Resistencia 2003-2007” – (Resistencia Chaco, 2014 – IIDVi – FAU UNNE/ Diseño Editorial)

- FUENTES:

- DECRETO 902/ 2012 - Créase el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar. (Buenos Aires, 13 de junio de 2012)

- MAESTRÍA EN GESTIÓN Y DESARROLLO DE LA VIVIENDA SOCIAL. MODULO 4. “Análisis de la formulación, implementación y propuesta superadora. Programa Pro.Cre.Ar Bicentenario 2012 – 2015” (Palomino Ma. Fernanda, Olmedo Rosario, Aguirre Ma. Laura).

- PRO.CRE.AR. (2012-2015) Recuperado de www.procrear.anses.gob.ar