



Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales

**Construcción institucional y políticas públicas: El caso del  
Programa AHPROS en la Ciudad de Buenos Aires**

Anaclara Martin

Director: Fernando Martín Jaime

## **Resumen**

Esta tesis pretende analizar el caso del Programa de Ahorro Previo con Organizaciones Sociales, ejecutado en la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2005 y 2009, a partir de un enfoque transaccional de las políticas públicas que entiende que el éxito o el fracaso de las mismas va a estar determinado por su proceso de formulación, así como también de la capacidad de los actores de desarrollar y sostener acuerdos intertemporales que aseguren la continuidad de las mismas. Para tal fin se estudian seis dimensiones tales como la estabilidad, la adaptabilidad, la coherencia y coordinación, la calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, la orientación hacia el interés público y la eficiencia. Por otra parte, se revisa el papel de los actores involucrados en dicho proceso, sus relaciones, recursos y necesidades a lo largo de la historia del Programa.

## **Agradecimientos**

A mi director Fernando Jaime que emprendió la ardua tarea de orientarme y acompañarme a la distancia. Sin él esta investigación no hubiera sido posible.

A las autoridades y docentes de la maestría que me incentivaron y me permitieron realizar dos enriquecedores semestres en Sciences-Po.

A los entrevistados que anónimamente y muchas veces por fuera de los canales formales de información me aportaron datos para sustentar mi investigación.

Y a Leo, por darme el tiempo y la fuerza para llevar a cabo este trabajo.

## Indice

Introducción.....	8
Capítulo 1. Pensando la relación entre instituciones y políticas públicas.....	14
1.1 El enfoque neoinstitucionalista.....	14
1.2 Marco teórico.....	15
1.3 Los actores y sus relaciones.....	20
1.3.1 Legislaturas.....	23
1.3.2 El Ejecutivo.....	25
1.3.3 El Gabinete.....	26
1.3.4 Burocracias.....	26
1.3.5 Poder Judicial.....	28
1.4 La lógica de la acción.....	29
Capítulo 2. El contexto.....	33
2.1 Los sectores relegados.....	33
2.2 La situación de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires.....	35
Capítulo 3. Analizando los actores.....	42
3.1 La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.....	42
3.2. El Poder Ejecutivo.....	46
3.2.1 El uso de las facultades legislativas.....	46
3.2.2 El Poder de Veto.....	48
3.3 El uso del juicio político.....	50
3.4 Las facultades extraordinarias del Ejecutivo: la intervención.....	51
3.5 Las relaciones IVC -Legislatura.....	54
3.6 El Poder Ejecutivo Nacional.....	57
3.6.1 La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.....	57
3.6.2 Los recursos del Poder Ejecutivo Nacional.....	59
3.7 El IVC.....	62
3.7.1 Su historia.....	62

3.7.2 Los Programas de IVC.....	65
3.8 Relaciones entre Poder Judicial y el IVC.....	68
3.9 Las organizaciones sociales.....	70
Capítulo 4. Analizando las características clave de las políticas públicas.....	73
4.1 Estabilidad.....	73
4.2 Adaptabilidad.....	80
4.3 Coordinación y coherencia.....	81
4.4 Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.....	85
4.5 Orientación al interés público.....	91
4.6 Eficiencia.....	92
Capítulo 5. Conclusiones.....	97
Bibliografía.....	101

## Lista de gráficos, figuras y cuadros

Figura Nro. 1: Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas y resultados de las políticas.....	17
Cuadro Nro. 1. Tipologías de burocracia.....	27
Cuadro Nro. 2 Niveles de acción.....	32
Cuadro Nro. 3. Distribución porcentual de población, hogares y viviendas según tipo de vivienda. Ciudad de Buenos Aires. Año 2004.....	36
Cuadro Nro. 4 Distribución porcentual de los hogares por régimen de tenencia de la vivienda. Ciudad de Buenos Aires. Año 2004.....	37
Gráfico Nro. 1 Cantidad de viviendas solicitadas en permisos de construcción en la Ciudad de Buenos Aires. Año 2004.....	39
Cuadro Nro. 5. Población ocupada en la CABA por categoría ocupacional e ingreso promedio mensual . Año 2003.....	40
Cuadro Nro. 6. Relación entre una cuota de \$ 1.000 de crédito hipotecario en condiciones de mercado e ingresos promedio de la población de la CABA. Año 2003.....	41
Cuadro Nro. 7. Relación de listas nuevas y total de listas presentadas por elección Legislatura CABA. Años 2001-2011.....	43
Cuadro Nro. 8. Bancas obtenidas por partido en elecciones de Diputados CABA. Años 2001-2011.....	44
Cuadro Nro. 9. Cantidad de Decretos de Necesidad y Urgencia firmados por cada Jefe de Gobierno según su mandato. Años 1996-2011.....	47
Cuadro Nro. 10: Cantidad de Decretos firmados por cada Jefe de Gobierno según su mandato. Años 1996-2011.....	47
Gráfico Nro 2. Cantidad de Decretos firmados por cada Jefe de Gobierno. Años 1996-2011.....	47
Gráfico Nro. 3. Leyes vetadas por el Ejecutivo por año. Años 1998-2015.....	49
Cuadro Nro. 11. Cantidad de Vetos según Jefe de Gobierno y Mandato.....	49
Cuadro Nro. 11. Cantidad de Vetos según Jefe de Gobierno y Mandato.....	49
Cuadro Nro. 12. Porcentaje de Vetos por Jefe de Gobierno sobre el total de Leyes Sancionadas por Jefe de Gobierno y Mandato.....	50
Gráfico Nro. 4. Pedidos de informes de la Legislatura al Ejecutivo y al IVC . Años 2005-2011	55

Gráfico Nro. 5. Porcentaje de pedidos de informes al IVC sobre el total de los pedidos al PE, en relación a la participación del IVC en el presupuesto total . Años 2005-2011.....	56
Gráfico Nro. 6 Ingresos del grupo familiar de las financiaciones hipotecarias otorgadas por el BCBA. Año 2004.....	67
Gráfico Nro. 7. Duración en el cargo de Director del IVC. Período 2004-2015.....	74
Gráfico Nro. 8. Duración en el cargo de Director del IVC. Período 2004-2015 (en días).....	75
Gráfico Nro. 9. Duración en el cargo de Presidente del IVC. Período 2002-2015 (en días).....	76
Gráfico Nro. 10. Distribución del presupuesto total del IVC por Programas . Años 2005-2012.	78
Gráfico Nro. 11. Composición del CMV al momento de la creación del IVC. Diciembre 2003.	83
Gráfico Nro. 12. Composición de la CMV al momento de la creación del IVC según modalidad de contratación. Diciembre 2003.....	84
Figura Nro. 2. Organigrama de la Unidad de Auditoría Interna IVC.....	86
Cuadro Nro. 13. Personal del IVC según franja etaria y nivel educativo. Año 2008.....	89
Cuadro Nro. 14. Proyectos aprobados por el IVC en el marco del AHPROS.....	93

## Introducción

Durante años, las políticas sociales fueron concebidas como el resultado del trabajo de expertos que consideraron un diagnóstico, focalizaron una población, delimitaron objetivos y esperan resultados, a partir de un presupuesto determinado y del análisis de la situación social. De acuerdo con Repetto (2005), las políticas sociales vistas en un sentido amplio remiten a las intervenciones sectoriales clásicas tales como educación, salud, seguridad social, vivienda, e infraestructura básica, así como a las tendencias a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza, vulnerabilidad y promoción del empleo.

Examinando las políticas sociales en nuestro país vemos que a lo largo del tiempo, han atravesado una serie de discontinuidades o de modificaciones que en muchos casos tienen que ver con el cambio en la orientación política de los gobernantes, lo que lleva a que no necesariamente se respeten los objetivos para las que fueron pensadas. Estas rupturas, muchas veces acotan su ámbito de acción, tal es el caso de las políticas de subsidios directos o de atención prioritaria, en las que recortes presupuestarios significan menor cobertura en beneficiarios y tiempo.

Dentro del conjunto de políticas sociales existen casos particulares tales como el de las políticas de vivienda donde el proceso que va desde su concepción hasta la salida del producto (una vivienda lista para habitar) suele conllevar varios años y por ende, diferentes gestiones de gobierno. Estos cambios políticos, pueden entonces traer aparejados cambios en la orientación de estas políticas dado que las nuevas gestiones no necesariamente comparten los mismos objetivos que sus antecesoras (Oszlak y O'Donnell 1981).

En este sentido, la idea primaria de las políticas como el resultado de un estudio de expertos que conociendo las variables esperan resultados pierde sustento y mucho más aún aquellas políticas que resultan de copiar modelos exitosos en otros países o en el mismo lugar pero en diferentes momentos históricos. En consecuencia, resulta más conveniente entender el diseño de este tipo de acciones como un proceso político dinámico que ayude a mejorar la situación de la sociedad en general. Las políticas públicas no son modelos estáticos a aplicar sino que surgen como resultado de la interacción de un grupo numeroso de actores políticos en un contexto propio

(Stein y otros 2006).

El modo en que las políticas deben ser implementadas y sustentadas con el paso del tiempo se torna una cuestión compleja que debe ser analizada dentro de un marco institucional donde los actores políticos intentan imponer sus intereses siendo a su vez presionados por otros con sus propios intereses.

Se entiende que los actores concentran sus inversiones y acciones políticas en el lugar donde se toman las decisiones. En este sentido, las instituciones reflejan esas inversiones y resumen información sobre creencias y expectativas de los mismos. El término “institución” se aplica comúnmente a los hábitos y costumbres relevantes en una sociedad, así como también a las formas particulares de organización de los gobiernos y la burocracia (Rhodes, Binder y Rockman, 2006). Asimismo, entendemos las instituciones como estructuras y mecanismos del orden social que regulan la conducta de los individuos (Scartascini y Tommasi, 2012).

Por lo general, dichas instituciones se identifican con algún propósito y trascienden las vidas e intenciones individuales de las personas. En este marco, las “instituciones políticas” son definidas como el conjunto de reglas de juego, constitucionales y electorales que permiten o limitan el accionar de los actores (Scartascini et al. 2010).

Este estudio pretende realizarse desde un abordaje neoinstitucionalista que atraviesa la ciencia política, la economía y la sociología. Muchos son los trabajos en este sentido, entre los más interesantes se encuentran aquellos vinculados a la economía positiva tales como Spiller y Tommasi (2003) en el que plantean un enfoque metodológico para estudiar los vínculos entre las instituciones políticas, los procesos de formulación de políticas y los resultados de las mismas enfatizando el rol de la cooperación entre los actores políticos en Argentina. De este modo, desde la teoría política positiva, Spiller, y Tommasi (2002), buscan explicar cómo las políticas públicas son el resultado de intercambios intertemporales complejos entre los actores y de qué manera las instituciones políticas constituyen el marco en el que estas operaciones se realizan.

Unos años más tarde, Scartascini y Tommasi (2012) partiendo de modelos tradicionales de economía política, desarrollan una matriz conceptual, en la cual se amplía el espacio de acciones factibles para los actores políticos, incluyendo la posibilidad de realizar inversiones y

luego acciones tanto en arenas institucionalizadas como en espacios y medios alternativos (como la violencia). Dentro de este modelo, la teoría de los costos de transacción busca explicar de qué modo las mencionadas instituciones influyen a su vez, en los acuerdos que los actores políticos son capaces de realizar y sostener, y por lo tanto en la calidad de las políticas.

A partir de esta visión transaccional se ha buscado explicar cómo el impacto económico y social de las políticas públicas depende de determinadas características claves del proceso de formulación tales como su estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, implementación, eficiencia y orientación de dichas políticas.

Siguiendo la misma línea, invertir en instituciones políticas requiere destinar recursos como tiempo y dinero para aumentar la capacidad futura de la misma institución, lo cual puede no necesariamente resultar una prioridad para algunos políticos de turno. Esto se debe a que en los casos en los que la duración del ciclo de la política es mayor al de la gestión de un organismo, como sucede con las políticas de construcción de nuevas viviendas, los resultados no necesariamente van a ser cosechables por las mencionadas autoridades. Como consecuencia, en muchos casos este tipo de inversión suele ser visto como un gasto o una pérdida dado que los beneficios no son directos y rápidamente cuantificables.

En este marco, pretendo estudiar el comportamiento del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), organismo encargado del desarrollo de las políticas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires, como una organización con racionalidad propia y regido por intereses contrapuestos y contradictorios propios de su composición e historia.

Es en el seno de esta organización donde, a partir de 2005, se gestó y ejecutó el Programa de Ahorro Previo para Organizaciones Sociales (AHPROS), el cual en 2009 fue desarticulado a pesar de encontrarse en la mitad de su ejecución con terrenos comprados y proyectos aprobados. Sería interesante investigar en qué medida el proceso de formulación de una política de vivienda en un determinado marco institucional va a influir en las características de dicha política, desde un enfoque transaccional, entendiendo que el análisis no debe restringirse a la naturaleza de las políticas públicas en su definición pura de Oszlak y O'Donnell (1981) como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la

sociedad civil, interviniendo para producir, regular o distribuir.

La idea es profundizar en las características de las instituciones que conforman ese Estado: sus incentivos, las reglas que gobiernan su funcionamiento diario y su grado de responsabilidad (*accountability*) en dichas políticas y el rol de los diferentes participantes con el fin de explicar por qué fracasó el programa.

Dicho enfoque aportado por Spiller, Stein y Tommasi (2003) y Scartascini y Olivera (2003) pone atención en la complejidad del proceso de formulación de políticas en tanto intervienen diversos actores con capacidades e intereses diferentes que deben realizar transacciones intertemporales y acordar instrumentos de gestión sostenibles, proceso que a su vez va a determinar las características de la política pública. Se entiende que la calidad de una política depende de los costos de transacción entre los actores en los diferentes momentos de la misma. Con él se intenta analizar las causas que dieron lugar a la dilución del Programa a cuatro años de haber iniciado.

El objetivo general de esta investigación es establecer una relación entre la configuración institucional y la dinámica del Programa de Ahorro Previo con Organizaciones Sociales, indagando en el modo en que dicha configuración institucional y los actores determinan el éxito o fracaso de una determinada política.

Dentro de los objetivos particulares se encuentran: analizar el marco institucional que dio origen al Programa, en segundo lugar analizar el rol de los diferentes actores intervinientes indagando en sus expectativas, nivel de compromiso, recursos e incentivos y en tercera instancia, estudiar los procesos de los acuerdos institucionales establecidos para la gestión del Programa y su sostenibilidad en el tiempo.

A tal fin, me propongo analizar el rol de los actores principales que participaron del Programa, tales como el Ejecutivo y las organizaciones sociales que presentaron proyectos, haciendo hincapié en sus recursos para presionar y modificar los resultados de la política, sus debilidades, y los acuerdos que pudieron haber establecido con los otros actores. Por otra parte, otro de los actores fundamentales en este juego fue la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en tanto órgano supremo de deliberación de las políticas y hacedor crucial de las instituciones. Lo

interesante radica en conocer cómo aquellas reglas de juego intervinieron en la determinación y en la formación de expectativas sobre las políticas que tenían los mencionados actores y de qué manera los costos de transacción del accionar de los mismos, aumentan o disminuyen en función de dichas reglas.

Para este análisis se busca indagar en las características y grado de cohesión de los actores políticos involucrados, en sus intereses, incentivos institucionales y beneficios de la cooperación política y posibilidad de desvíos, delegación de competencias e instrumentos para garantizar los acuerdos.

Para la realización de esta tesis se utilizan métodos cuanti y cualitativos. Dentro de los primeros, se procedió al análisis de datos secundarios sobre las características del Programa, cantidad de hogares beneficiarios, composición de los mismos, soluciones habitacionales estimadas, incidencia de las soluciones sobre el déficit habitacional, recursos asignados a cada organización y gastos devengados, entre otros, con el fin de contextualizar el programa, indagar sobre las prioridades organizacionales, estudiar las necesidades de vivienda en la ciudad, así como también las que tienen que ver directamente con el objeto del programa.

Por otra parte, se efectuaron entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a los diferentes actores vinculados al Programa tales como responsables de las diferentes gestiones, legisladores vinculados a vivienda en la ciudad, responsables de las organizaciones sociales participantes y otros miembros de las mismas que hayan tenido alguna vinculación con el Programa, así como también a los equipos técnicos que confeccionaron los proyectos; a fin de indagar sus intereses, responsabilidades y recursos.

En el marco de esta investigación se verifica la reticencia sistemática del IVC a brindar información sobre sus actividades. En muchos casos se recurrió a canales informales de información donde los funcionarios brindaron los datos pidiendo no divulgar las fuentes, dado que podría comprometerlos. Como se explicará más adelante, esta actitud que no atañe sólo al marco de esta investigación será también reflejada en otras investigaciones académicas, e informes de organismos de contralor.

Finalmente, se revisa la normativa existente en materia de vivienda, los informes y

publicidades del Programa, así como también las versiones taquigráficas de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

La presente tesis está estructurada en cinco capítulos. El primero hace referencia al modelo teórico que se utilizará para el estudio del Programa con los aportes de Scartascini, Tommasi, Stein, entre otros. El segundo capítulo intenta dar un paneo general sobre la situación de la Argentina post devaluación y particularmente de la CABA. En el capítulo tercero se revisan los actores involucrados en el proceso de formulación del AHPROS tales como: los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y las organizaciones participantes, aplicando el modelo transaccional, y los estudios sobre burocracia de Zuvanic e Iacoviello (2010). En el capítulo 4 se analiza el proceso de formulación del AHPROS profundizando en el estudio de seis dimensiones propuestas por Stein y otros (2006) intentando de este modo, establecer las razones del nulo impacto del Programa. Finalmente, el capítulo 5 esboza algunas conclusiones y posibles posteriores líneas de trabajo.

La idea de este estudio es aportar al desarrollo de nuevos instrumentos de gestión, así como también a un mayor conocimiento de las instituciones y de los incentivos que movilizan el accionar de los actores comprometidos.

## Capítulo 1. Pensando la relación entre instituciones y políticas públicas

### 1.1 El enfoque neoinstitucionalista

Este estudio pretende realizarse desde un abordaje neoinstitucionalista que atraviesa la ciencia política, la economía y la sociología. Muchos son los trabajos en este sentido, entre los más interesantes se encuentran aquellos vinculados a la economía positiva tales como Spiller y Tommasi (2003) en el que plantean un enfoque metodológico para estudiar los vínculos entre las instituciones políticas, los procesos de formulación de políticas y los resultados de las mismas enfatizando el rol de la cooperación entre los actores políticos en Argentina. De este modo, desde la teoría política positiva, Spiller, y Tommasi (2002), buscan explicar cómo las políticas públicas son el resultado de intercambios intertemporales complejos entre los actores y de qué manera las instituciones políticas constituyen el marco en el que estas operaciones se realizan.

A partir de la teoría de los costos de transacción (Williamson 1985) se establece que las transacciones económicas conllevan costes previos a su efectivización tales como por ejemplo al costo relativo a la búsqueda de información, a la prevención de acciones por parte de otros agentes, etc. En aquellos casos donde los costos previos sean muy altos, los agentes económicos se ven en la obligación de generar acuerdos institucionales de manera de reducir dichos costos. Partiendo de este modelo, Spiller y Tommasi (2003) avanzan, intentando explicar de qué modo las instituciones participantes del juego político influyen a su vez, en los acuerdos que los actores políticos son capaces de efectuar y sostener y por lo tanto en la calidad de las políticas. Sería interesante aprovechar este modelo para explicar por qué fracasó el Programa de Ahorro Previo con Organizaciones Sociales (AHPROS) valiéndose del estudio del rol de los diferentes actores, profundizando el estudio de las reglas de juego.

En este sentido, el proceso de institucionalización aparece como endógeno al funcionamiento de las instituciones políticas. Trabajos como los de Weingast (1997), Wantchekon (2005) y Fearon (2006) aportan en este sentido a entender cómo el juego de la democracia se basa en consensos y cooperación para respetar las reglas de juego que permitan gobernar.

La noción de resolutividad (*resoluteness*) de Cox y McCubbins (2001) resulta interesante a la hora de analizar la *estabilidad de las políticas*, la cual refiere a la capacidad de mantener en el

tiempo los acuerdos entre actores respetando las instituciones más allá de la duración en el cargo de determinados políticos o coaliciones en particular.

Para el análisis específico de las políticas habitacionales, los aportes de Cuenya (2000) resultan útiles dado que establece cómo en Argentina, a partir de los noventa, dichas políticas se caracterizaron por correr al Estado hacia un rol de facilitador, promoviendo los partenariados entre el sector público, privado y la sociedad civil. Para un recorrido histórico de las mismas y un racconto del proceso de descentralización por el que atravesaron las políticas de vivienda existen los trabajos de Rodolfo (2006), Falu (2003), Rodríguez (1998), Cuenya (1997), y Cravino, Fernandez Wagner, y Varela (2002).

Por otra parte, y a nivel local, investigaciones como las de Cuenya (2000), Rodríguez (2004), Zapata (2012) han intentado ahondar en las estrategias desarrolladas por el IVC para dar respuesta a las demandas de las organizaciones sociales en materia de vivienda. Parte de estos estudios se centran en los procesos autogestivos que dieron origen a la Ley 341 de la CABA.

## 1.2 Marco teórico

Se entiende que los actores concentran sus inversiones y acciones políticas en el lugar donde se toman las decisiones. En este sentido, las instituciones reflejan esas inversiones y resumen información sobre creencias y expectativas de los mismos. Entendemos las instituciones como estructuras y mecanismos del orden social que regulan la conducta de las personas. Por lo general se identifican con algún propósito y trascienden las vidas e intenciones individuales de las personas. El término “institución” se aplica comúnmente a los hábitos y costumbres relevantes en una sociedad, así como también a las formas particulares de organización de los gobiernos y la burocracia (Rhodes, Binder y Rockman, 2006). En este marco, las “instituciones políticas” son definidas como el conjunto de reglas de juego, constitucionales y electorales que permiten o limitan el accionar de los actores.

Según una investigación de Stein y Tommasi (2005) se ha demostrado que los impactos económicos y sociales de las políticas públicas dependen de determinadas características de la implementación de esas políticas tales como su estabilidad, la capacidad de cambiarlas ante

cambios en las circunstancias y el grado en el cual se las aplica adecuadamente.

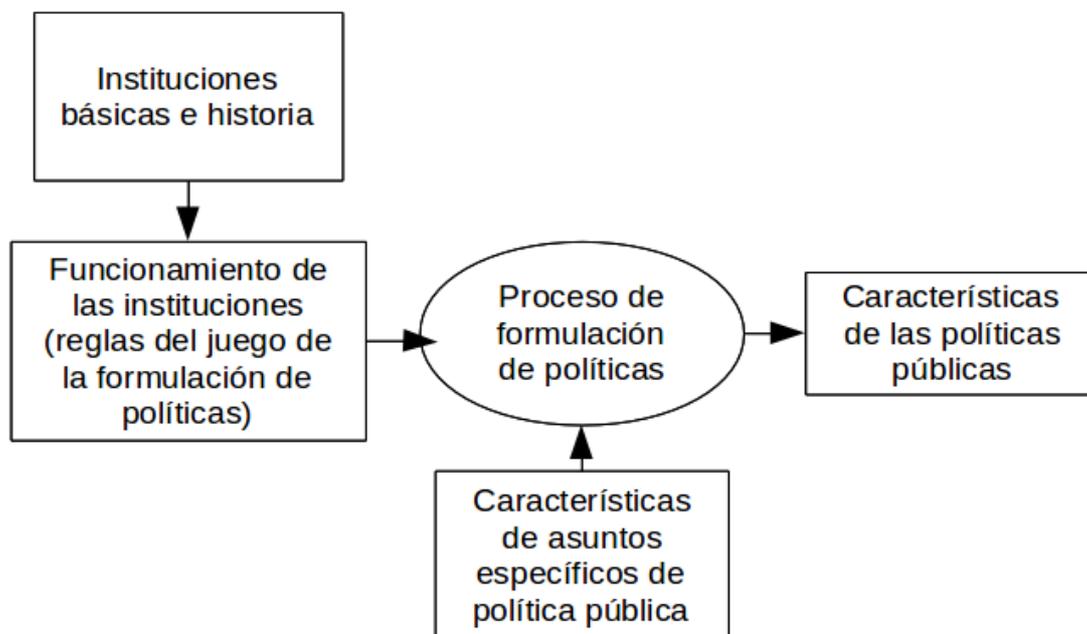
Scartascini y Tommasi (2012) van más allá estudiando las condiciones que llevan a algunos países a profundizar su proceso de institucionalización, invirtiendo en sus instituciones, entendiendo que son éstas últimas quienes van a determinar el éxito o el fracaso de las políticas.

En este sentido, la inversión de recursos como tiempo y dinero en las instituciones busca maximizar la capacidad futura de cumplir con las metas propuestas. El concepto de inversión implica dejar de utilizar recursos propios de hoy para cosechar más beneficios de los que se podría obtener manteniendo las condiciones dadas, en un tiempo futuro. De este modo, invertir en una institución política aumenta la capacidad del actor de aumentar su poder e influencia utilizando los canales institucionalizados (Scartascini y Tommasi 2012).

En palabras de Besley y Persson (2010), independientemente del marco normativo en el cual se encuentran las instituciones políticas, la prosperidad de las sociedades en el tiempo se va a ver determinada por la efectividad de dichas instituciones, dado que el proceso de institucionalización se desarrolla como consecuencia de las inversiones que realizan los actores políticos, en función de sus creencias.

Para explicar el enfoque metodológico mencionado se parte de la base de la variable dependiente, es decir, las características de las políticas públicas que son las que van a resultar determinadas por los factores políticos e institucionales que las enmarcan. En la figura 1 aparece la representación de este acercamiento.

Figura Nro. 1: Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas y resultados de las políticas



Fuente: Elaboración propia en base a Spiller y Tommasi (2003)

El juego o proceso de formulación de políticas (PFP) abarca las etapas de discusión, aprobación y ejecución de las políticas públicas y se desarrolla en una arena conflictiva donde interactúan los diferentes jugadores políticos.

En este sentido, las políticas públicas son respuestas contingentes al estado de situación de un país y su ejecución es el resultado de las interacciones en el tiempo de múltiples actores tales como políticos, burócratas y la sociedad civil. Los primeros pertenecientes a los poderes ejecutivo y legislativo, son determinados por la población a través de las elecciones. Los burócratas, en cambio representan los conocimientos técnicos, relativamente independientes del poder político; son los encargados de plasmar las ideas políticas en acciones y se encuentran eminentemente en el Poder Ejecutivo.

La sociedad civil, aparece en este caso, representada por colectivos que persiguen sus propios intereses y que participan en el juego político canalizando demandas individuales, o bien por

grupos privados con fines meramente económicos.

Dichas interacciones entre los jugadores se dan horizontalmente y verticalmente dependiendo del grado de independencia, de controles y contrapesos entre los poderes y de la posibilidad del Ejecutivo de intervenir en las decisiones de los otros o de actuar en espacios grises de negociación.

La teoría de los juegos explica de qué manera las preferencias, los incentivos, las restricciones de los actores y lo que ellos suponen que harán a su vez, los demás jugadores van a determinar su comportamiento en el intercambio. Pero este intercambio, a su vez estará limitado por el funcionamiento de las instituciones políticas que conllevan un bagaje histórico propio que incide sobre la naturaleza más o menos cooperativa del campo de juego.

North (1990) establece que las instituciones son las reglas de juego de una sociedad, o más específicamente son las limitaciones establecidas que dan forma a la interacción de los individuos. De este modo, las instituciones existen porque reducen la incertidumbre de las personas proveyendo una estructura a la vida diaria, definiendo y limitando el conjunto de decisiones de las personas. Este autor distingue las instituciones de las organizaciones haciendo una analogía con los deportes competitivos: mientras las instituciones son las reglas del deporte, las organizaciones son los equipos y las estrategias para ganar establecidas conforme a esas reglas. En este sentido, las instituciones imponen restricciones al comportamiento, definiendo o acotando las estrategias de los jugadores en el camino para la obtención de sus fines, y se constituyen -siguiendo a la teoría de los juegos- en un concepto de solución o de equilibrio que predice cuáles serán las estrategias que los jugadores adoptarán para obtener el mejor provecho posible, prediciendo los potenciales resultados del juego.

En ambientes no cooperativos proliferan las políticas a corto plazo que tienden a perseguir los intereses de los políticos de turno, en detrimento del fortalecimiento institucional de largo plazo y de la credibilidad y calidad de las políticas. Siendo la política entonces, el resultado de transacciones políticas intertemporales; el surgimiento de buenas políticas requiere de escenarios donde se promueva la cooperación y los mecanismos de garantía aseguren los acuerdos (enforcement).

Este modelo teórico entonces, adquiere particular interés para el estudio del comportamiento del IVC como una organización con racionalidad propia y regido por intereses contrapuestos y contradictorios propios de su composición e historia.

Para entender el funcionamiento del PFP en este caso se realiza una identificación de los actores clave y se indaga sobre sus facultades, funciones, preferencias, incentivos y capacidades, horizontes temporales, escenarios donde interactúan y sobre las características de los intercambios o transacciones que emprenden.

Lejos de aquellas visiones que ponían énfasis en analizar los resultados cuali y cuantitativos de los Programas como evaluaciones de medio término, de resultados y de impacto, donde las instituciones eran las meras encargadas de poner en marcha las políticas, este análisis pretende establecer la relación existente entre las interacciones de equilibrio general, el proceso de formación de políticas y las características de las políticas, como mecanismo de interpretación de la disolución del AHPROS. En este sentido, el interés deja de estar en el contenido de la política en sí misma sino en la relación de ésta con el sistema en el que fue concebida e implementada.

Las dimensiones propuestas por Spiller y Tommasi (2003) y Stein y otros (2006) que se analizarán para determinar las características de las políticas públicas son:

- *Estabilidad.* Se asocia la estabilidad con la capacidad de hacer cumplir los acuerdos intertemporales permitiendo que las políticas se sostengan independientemente de la duración en el cargo de los políticos o las coaliciones políticas que las impulsaron.
- *Adaptabilidad.* Esta dimensión es importante fundamentalmente en contextos cambiantes en tanto las políticas tengan la capacidad de ser reajustadas cuando fallan o cambian las circunstancias que las vieron nacer. Los entornos políticos no cooperativos suelen ir asociados a reglas rígidas que por un lado, limitan el oportunismo pero que acotan su capacidad de adaptarse.
- *Coherencia y coordinación.* Los diversos actores no siempre presentan niveles de coordinación aceptables para el desarrollo de las políticas que formularon, y a veces no existe coordinación entre las distintas instancias vinculadas a la ejecución de las mismas, ni coherencia o compatibilidad con acciones afines que se desarrollen en otras agencias

- *Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.* Esta dimensión hace referencia a la eficiencia en la implementación o ejecución de la política. La falta de burocracias capaces e independientes atenta contra la calidad de la implementación y el enforcement y en muchos casos quedan vinculadas a los incentivos y recursos de los políticos para invertir en las mismas.
- *Orientación hacia el interés público.* En este punto se indaga sobre el fin de la política y si se orienta hacia el conjunto o sólo tiende a beneficiar a algún sector determinado de la sociedad.
- *Eficiencia.* Aquí se busca identificar en qué medida la política maximiza los retornos sociales en un marco de escasos recursos

### 1.3 Los actores y sus relaciones

No se puede estudiar el proceso de formación de políticas si no se revisa el papel que desempeñan los distintos actores en el mismo. Los partidos políticos, la Legislatura y el Ejecutivo son fundamentales en la elaboración de las políticas en los sistemas democráticos. Pero también existen otros que participan del proceso como el Poder Judicial y la burocracia. Una gama de actores con participación más informal está compuesta por grupos empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación, los movimientos sociales y los organismos internacionales.

El modelo de Stein y otros (2006) estudia la interacción entre estos actores partiendo de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo que se desarrolla en el Congreso, allí se puede ver la capacidad que tiene el presidente de lograr que se apruebe su programa de gobierno. Dicha capacidad estará determinada por la conformación de la representación de los diferentes partidos políticos en el congreso. Es decir, si el oficialismo controla la mayoría de los escaños, y suponiendo que sus legisladores lo apoyan, le resultará más fácil aprobar su programa. Bajo estas circunstancias, las políticas serán más adaptables, dado que los costos de transacción relativos a cualquier cambio en las mismas será bajo. En caso de que no controle la legislatura, el ejecutivo podrá conformar coaliciones estables, o buscando apoyos ad hoc para las diferentes políticas (Scartascini en Stein et al. comp. 2006).

Estas alianzas tienen diferentes grados de formalidad, cohesión y durabilidad conforme los diferentes países. Para lograrlas, el presidente podrá valerse de diferentes monedas de cambio tales como cargos políticos, concesiones o exenciones que beneficien a la jurisdicción del legislador, transferencias presupuestarias, entre otras. Este tipo de coaliciones se basan en intercambios de recompensas focalizadas y relativamente inmediatas para obtener apoyos puntuales en el corto plazo y dependerán en buena medida de la capacidad que tenga el ejecutivo de ofrecer lo que los legisladores desean. Pero a su vez, los deseos de los legisladores estarán caracterizados por el tipo de relación que tiene con el electorado, en otras palabras, si los votantes tienen una gran influencia en la elección de sus representantes en el Congreso, los legisladores pueden estar más interesados en políticas que atiendan las problemáticas de la jurisdicción que representan.

A su vez, para sostener en el tiempo estas coaliciones deben existir herramientas que aseguren el compromiso entre el ejecutivo y el legislativo.

Los partidos políticos son uno de los principales involucrados en el proceso de formación de políticas, dado que son quienes vehiculizan las candidaturas de los representantes dentro del sistema democrático en el Ejecutivo y Legislativo, intentando agregar y articular los intereses de los ciudadanos con la labor política. Son los encargados de armar las listas de candidatos, movilizar el apoyo electoral y delinear el tipo de políticas que buscan. En algunos países, los partidos tienen una gran cohesión y se manejan en forma unificada, mientras que en otros como veremos más adelante en el caso de Argentina y particularmente en la CABA, los electos por un partido tienen más libertad de juego y se mueven de acuerdo a intereses propios más que de la agrupación a la que representan. En su estudio, Spiller y Tommasi, analizan tres características del sistema de partidos que van a influir en el PFP: institucionalización, fragmentación y nacionalización.

Un sistema de partidos está institucionalizado si:

- Los patrones de competencia entre partidos son relativamente estables
- Los partidos tienen vínculos fuertes con intereses organizados de la sociedad y en general los ciudadanos están identificados con los distintos partidos
- Se percibe que los partidos y las elecciones son decisivos para determinar quién asume el gobierno

- Las organizaciones partidarias están bien desarrolladas y tienen influencia sobre la orientación de las políticas y el liderazgo del partido<sup>1</sup>

En países cuyo sistema de partidos resulte más institucionalizado se propicia la coherencia de políticas en el tiempo y se favorece el campo para hacer y sostener acuerdos intertemporales, dado que en el período que va desde una elección a la siguiente es difícil que se modifique la identidad primaria y la importancia política relativa de los actores participantes en la formulación de políticas tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo. Esto se debe a que para los partidos, mantener su electorado implica sostener una posición política coherente en el tiempo, lo cual a su vez facilita el desarrollo de coaliciones relativamente estables. En estos sistemas los partidos compiten y obtienen apoyo conforme las diferencias en torno a sus programas y sus logros en materia de políticas.

Pero por otro lado, los partidos pueden ser clientelistas, es decir que obtienen el apoyo en función de la distribución a los electores, de beneficios selectivos tales como empleos en el sector público, contratos, u otros recursos provenientes del Estado. En este caso, su legitimidad está íntimamente vinculada con la capacidad de distribuir estos beneficios. Mientras que en los sistemas de partidos institucionalizados y programáticos el PFP contribuye a la rendición de cuentas y fortalece los incentivos para invertir en bienes y servicios públicos y promover el interés general, en los clientelistas el objetivo radica en sostener el apoyo a partir del presupuesto del Estado, lo cual no necesariamente está vinculado con las necesidades o demandas del conjunto de la sociedad, sino más bien con el beneficio de quienes apoyan a ese partido.

Una segunda característica señalada por Spiller y Tommasi (2003) gira en torno de la fragmentación del sistema de partidos. Esta dimensión cobra singular importancia cuando se estudia la interrelación entre los poderes ejecutivo y legislativo, en particular en el grado de disciplina partidaria cuando el presidente busca apoyo de su propio partido en el congreso. Dichos legisladores responderán al partido en función de los incentivos que proporcione el sistema electoral y el proceso de nominación de candidatos, así como también a las recompensas y castigos de las que disponen los líderes del mismo. Los autores sostienen que en los sistemas de representación proporcional en los que se eligen varios representantes se

---

1 Para ahondar en este tema puede verse Mainwaring y Scully (1995)

propicia una mayor fragmentación que en aquellos mayoritarios en los que sólo se elige uno. Asimismo, establecen que el Ejecutivo que no cuente con apoyo partidario en el órgano deliberativo, buscará formar coaliciones legislativas que podrán ser sostenidas a través del otorgamiento de concesiones, asignación de recursos o contratos públicos. En aquellos casos en los que ni aún así lo consiga, probablemente opte por el uso de sus potestades legislativas o hasta discrecionales. Precisamente por esto, resulta fundamental establecer controles efectivos sobre su autoridad. De manera que éste no pierda de vista la orientación de las políticas hacia el interés público.

La tercera dimensión que puede influir en el proceso de formación de políticas es el grado de nacionalización de los partidos políticos, en tanto el legislador persiga intereses nacionales o más bien locales. En aquellos que son muy nacionalizados, los temas locales estarán supeditados a los nacionales. En estos casos, las coaliciones se dan a nivel nacional y los legisladores locales actúan en función de estos acuerdos. Cuando no existe esta característica los legisladores no se verán obligados a hablar en nombre del partido.

### 1.3.1 Legislaturas

Otro de los actores fundamentales en el PFP son las legislaturas en tanto son la entidad formal de representación de las necesidades y demandas de la ciudadanía. En este sentido, es su función identificar los problemas de la sociedad, y formular marcos regulatorios para resolverlos o subsanarlos. Por otra parte, como uno de los tres órganos de gobierno debe realizar el contralor de las políticas del ejecutivo y verificar su transparencia, eficiencia y coherencia con la normativa existente.

En este sentido, pueden desde actuar propiciando un ambiente de articulación entre la sociedad y el ejecutivo creando instrumentos para implementar buenas políticas, hasta limitarse a aprobar circunstancialmente paquetes de proyectos sin establecerse como el órgano deliberativo que debería ser. Entre estos dos extremos existen diferentes grados de actividad que incluyen herramientas tales como el veto directo o la negociación a puertas cerradas de las iniciativas del Ejecutivo. De este modo, la forma en la que se maneje este cuerpo influenciará el PFP, por ejemplo cuando no existe deliberación alguna en los recintos o bien cuando el grado de

seguimiento de la ejecución es bajo, podrían resultar políticas mal diseñadas, carentes de consenso o con poco nivel de respuesta a las necesidades de la población; situación que traería aparejada su insostenibilidad en el tiempo.

Entre los factores que afectan el rol de la Legislatura en el PFP según Stein y otros (2006) está el alcance de sus facultades constitucionales en relación al Poder Ejecutivo, el equilibrio de fuerzas entre estos dos poderes, la estructura, organización, composición, procedimientos y capacidad técnica de la legislatura, así como los objetivos de sus miembros derivados de incentivos electorales y partidarios.

Una característica importante que condiciona la actitud de los legisladores es la forma en que éstos son seleccionados para representar al partido y el potencial de reelección de los mismos. Tal como citan en su trabajo Scartascini y otros (2010), en América Latina son las cúpulas de los partidos quienes establecen las candidaturas por lo que los legisladores tenderán más a atender los pedidos y sugerencias de los dirigentes que las del propio territorio al que representan.

Las legislaturas suelen estar organizadas en comisiones en cuyo seno se tratan específicamente los proyectos de ley y se supervisan las acciones del Ejecutivo. Si las comisiones son demasiado grandes o si tiene una alta rotación de miembros, verán mermada su capacidad de acción.

Morgenstern (2002) establece tipologías de legislaturas según la naturaleza de su función en la formulación de políticas y la intensidad con que la desempeñan:

- *Las Legislaturas relativamente limitadas* son aquellas que aprueban las iniciativas luego de realizar modificaciones menores y no son muy efectivas en la supervisión de lo que hace el Ejecutivo. Si bien las primeras no modifican la adaptabilidad de las políticas, sí lo hacen en relación a su volatilidad y por lo general no hay demasiado control sobre si las políticas están orientadas al bien público, dada la poca representación de la población en el PFP y en el proceso de contralor hacia el PE.
- *Las Legislaturas reactivas obstruccionistas* si bien son más activas en la formulación de políticas, su función principal es el veto y no supervisan. De este modo, es probable que contribuyan a disminuir la adaptabilidad de las políticas, en tanto se dificulta la aprobación de los proyectos del PE.

- *Legislaturas reactivas constructivas*: si bien pueden recurrir al veto, también se encuentran en condiciones de determinar el contenido de las políticas modificando los proyectos del Ejecutivo y desempeñan de alguna manera la supervisión de poderes, por lo que suelen apuntar a que sus políticas estén orientadas al interés público en tanto tienen mayor capacidad de representación y supervisión.
- *Legislaturas proactivas*: no sólo pueden desempeñar las tareas de todas las anteriores sino que además pueden tomar la iniciativa para fijar la agenda y elaborar proyectos propios.

### 1.3.2 El Ejecutivo

Otro de los actores fundamentales es el Poder Ejecutivo, el cual está representado a nivel Nacional por el Presidente y su gabinete y a nivel local por el Jefe de Gobierno y su equipo. Para analizar su rol en el PFP es necesario revisar sus incentivos y los factores que afectan su comportamiento.

A diferencia del Legislativo, el Ejecutivo fue elegido para representar la totalidad del país o región, por lo que sus objetivos deberían estar orientados hacia el interés público. Pero en general, los gobernantes también persiguen sus propios fines que pueden ser mantener la estima pública, y su liderazgo e influencia política, buscar su reelección, premiar a los aliados y aumentar el espectro de sus seguidores.

Su capacidad de acción se encuentra limitada por los poderes presidenciales que pueden subdividirse en poderes constitucionales y partidistas. Los primeros enmarcan las relaciones que mantiene el Ejecutivo con el Legislativo, tales como su capacidad de legislar a través de decretos, ejecutar el presupuesto, de declarar tratamientos urgentes, referendos, así como también su capacidad de nombrar su propio gabinete, entre otros. Los poderes partidistas, en cambio, apuntan al grado de apoyo que tiene el gobierno en el Congreso y su cohesión.

En los casos en los que el Ejecutivo tiene poderes partidarios débiles suele compensar con sus potestades constitucionales de manera de acrecentar su margen de maniobra en el Congreso.

### 1.3.3 El Gabinete

Los ministros del Gabinete son un actor clave en el FPF dado que ellos y quienes dependen de ellos aportan el conocimiento y la experiencia, fundamentales para el diseño de una política. Son los encargados de promover y sustentar proyectos de políticas y acompañan el tratamiento de los mismos en la Legislatura y una vez sancionados, se ocupan de su puesta en marcha y ejecución. También operan como herramienta al momento de crear coaliciones de gobierno y en el seno del Legislativo. A tal fin, pueden poner a disposición de potenciales aliados, cargos para ocupar en la gestión de gobierno.

Para una efectiva aplicación de políticas a largo plazo, se espera que no haya un alto nivel de rotación de sus funcionarios dado que ésta puede llevar a una visión de corto plazo de las políticas y modificaciones frecuentes de dirección. Asimismo, la estabilidad contribuye a la acumulación de experiencia en el área en la que se desarrollan. Por otra parte, es ideal que exista un buen nivel de coordinación hacia dentro de la organización que dirigen y en relación a los otros ministerios. En este punto, podemos decir que un Gabinete con un elevado número de ministerios limitará la capacidad de formulación de políticas en tanto coherencia y sostenibilidad en el tiempo.

### 1.3.4 Burocracias

Zuñanic (2010) define la burocracia como un conjunto de reglas y pautas de funcionamiento que buscan asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas y prevenir la discrecionalidad en el ejercicio del poder público. En este aspecto son útiles para elaborar, ejecutar, controlar y evaluar las políticas públicas, así como también para alentar y poner en práctica los acuerdos intertemporales necesarios para el mantenimiento de las políticas. De este modo, resulta un componente esencial en el funcionamiento de la democracia. En su análisis, establece que para estudiar el comportamiento de la burocracia es necesario trabajar sobre sus configuraciones organizacionales en tanto son dichas configuraciones las que le dan forma y lógica global al funcionamiento del servicio civil. Entienden que no necesariamente un modelo de burocracia nacional se mantenga al interior de las administraciones locales.

Es por esto que Zuñanic e Iacoviello (2005) proponen una tipología según combinaciones de

autonomía y capacidad técnica de las burocracias. Cuanta más autonomía tenga una burocracia, menor influencia tendrá en ella la manipulación política y la búsqueda de ingresos por fuera del Estado, por consiguiente su accionar será más profesional y objetivo. Si bien la autonomía conlleva la idea de que la organización se rija por normas propias, altos grados de autonomía o por el contrario, anómia en el ejercicio de la autonomía pueden llevar a las burocracias a transformarse en actores con intereses propios y corporativos, desdibujando su función principal que es servir al bien común.

Por capacidad técnica se entiende que los funcionarios cuenten con las credenciales y la experiencia necesarias para poder brindar los servicios o productos a los ciudadanos de manera eficiente. Intrínseca a esta idea está la de que los funcionarios reciban incentivos para desarrollar sus tareas que en definitiva son los que impactan sobre la motivación y el compromiso con su labor cotidiana. Al cruzar estas variables se obtienen cuatro tipologías de burocracia diferentes: administrativa, meritocrática, clientelista y paralela.

Cuadro Nro. 1. Tipologías de burocracia

AUTONOMÍA	Alta	<p><b>BUROCRACIA ADMINISTRATIVA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criterios formales de mérito, no siempre utilizados</li> <li>• Reclutamiento sobre bases políticas, pero estabilidad laboral</li> <li>• Reflejo parcial de intentos frustrados de desarrollar una burocracia weberiana</li> </ul> <p>Habilidad limitada para formular e implementar políticas</p>	<p><b>BUROCRACIA MERITOCRÁTICA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionarios públicos permanentes, reclutados a partir del mérito e incorporados a carreras profesionales; incentivos favorecen el desempeño laboral profesional.</li> <li>• Tareas específicas.</li> </ul> <p>Expresan opiniones y actúan, contribuyen a la estabilidad de las políticas.</p>
	Baja	<p><b>BUROCRACIA CLIENTELISTA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionarios públicos temporales</li> <li>• Ingreso por lealtad / afiliación partidaria.</li> <li>• Recurso político</li> </ul> <p>Ausente del proceso de formulación e implementación, excepto en funciones básicas.</p>	<p><b>BUROCRACIA PARALELA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal superior con contratos flexibles, sin integrar el cuerpo permanente.</li> <li>• Ocasionalmente adquieren relevancia en el diseño y ejecución de políticas y proyectos.</li> </ul> <p>Participan del proceso, pero con baja contribución a la estabilidad de las políticas y al fortalecimiento eventual de capacidades estatales.</p>
		Baja	Alta
		CAPACIDAD	

Fuente: Zuvanic e Iacoviello (2005)

### 1.3.5 Poder Judicial

Dentro del proceso de formulación de políticas existe otro actor que desempeña un papel importante: el Poder Judicial. Según Stein y otros (2006), éste puede asumir cuatro tipos de funciones dentro del PFP:

- jugador con poder de veto: lo que significa que el Poder Judicial está en condiciones de vetar las leyes basándose no sólo en los principios de la Constitución, sino también en sus preferencias; por lo que el Ejecutivo y el Legislativo deberán prever la posible acción del mismo al momento del diseño de los proyectos de ley.
- jugador proactivo: aquí entra en juego la posibilidad de los tribunales de imponer sus propias preferencias en el resultado de las políticas, al revisar las leyes a fin de determinar su intención legislativa o bien cuando surgen otras interpretaciones de las normativas.
- árbitro imparcial: esta función hace referencia al poder que tiene el Poder Judicial de actuar como mediador y como garante de los compromisos asumidos por otros jugadores.
- representante de la sociedad: esta potestad le permite representar a ciertos sectores de la sociedad marginados del PFP, contribuyendo a sostener su igualdad de derechos ante el resto.

Se entiende que un Poder Judicial activo e independiente ayuda en el PFP como árbitro, facilitando las transacciones políticas y asegurando el cumplimiento de los acuerdos intertemporales entre los actores y cuidando la efectiva aplicación de las políticas facilitando a su vez su estabilidad. Asimismo, representando a la ciudad puede ayudar a que los fines de las políticas estén orientados hacia el interés público. Actuando como jugador de veto, contribuye a la estabilidad de las políticas, en tanto cualquier cambio en la política debe ser coherentes con la constitución, normativa existente y las preferencias de otros actores que pueden actuar a través de él.

La independencia del Poder Judicial puede definirse como la ausencia de subordinación a otra autoridad, es decir que los jueces puedan actuar conforme a la constitución y las leyes y no frente a influencias políticas externas o internas.

Para poder hacer uso de esa independencia, el Poder Judicial debe contar con cuatro características interrelacionadas:

- independencia sustantiva: la potestad de actuar judicialmente exclusivamente en función de la ley
- independencia personal: en tanto se asegura su permanencia en el cargo y libertad de intimidación y amenazas
- independencia colectiva: como representación en la administración central de los tribunales
- independencia interna: la posibilidad de contar con independencia de los superiores y colegas dentro de los tribunales.

Finalmente otros factores no menos importantes que afectan la independencia de este órgano son la autonomía en el manejo del presupuesto, el grado de transparencia y mérito en el proceso de concurso de los jueces, la estabilidad en el puesto y las posibilidades de ejercer la revisión judicial.

#### 1.4 La lógica de la acción

En el último tiempo, el modo de gobernar ha atravesado por una serie de cambios. En la noción de gobernanza tradicional según Peters (2000), el Estado como actor público estaba en condiciones de dirigir y ejercer control sobre todas las agencias de gobierno, sobre la sociedad y la economía. En este sentido, la acción estatal era necesaria para orientar la acción pública hacia la búsqueda del objetivo principal que es el interés público. Así, se instituía como el centro del poder político y se guardaba para sí mismo la potestad de accionar en pos del interés colectivo.

En la visión moderna de gobernanza, la sociedad civil adquiere una relevancia mucho mayor dado que las decisiones surgen de la interacción entre la sociedad y las instituciones políticas. El lado negativo de este nuevo enfoque pone de manifiesto la capacidad de la sociedad civil para oponerse a las imposiciones del Estado, en tanto el elemento regulador de esta visión es que los ciudadanos conocen mejor que el Estado sus necesidades y deseos, y de este modo, se justifica

que actúen contra la autoridad y la burocracia cuando se impone como rectora de sus propias vidas. El lado positivo, por su parte hace alusión a los recursos que tiene la sociedad como para intervenir en el PFP y en su implementación. Aquí se hace hincapié en la posibilidad de diseñar políticas más eficientes, eficaces y más justas.

En esta visión, la sociedad estaría en condiciones de perseguir la consecución de sus objetivos sin la intervención del Estado. De este modo, el capital social se constituye como un elemento esencial para una gobernanza exitosa (Putnam 1993). Así, como indica Hirst (2000) el Estado-Nación comparte poder con los gobiernos subnacionales, con organizaciones públicas y privadas, agencias internacionales y otras formas de gobierno supranacional a través de redes y partenariados de gobernanza.

Kiser y Ostrom (1982) especifican tres niveles de análisis del PFP diferentes pero relacionados. El nivel operacional explica el mundo de la acción, el de la elección colectiva explica el mundo de la toma de decisiones autoritativas (*authoritative*) y el nivel constitucional explica el diseño de los mecanismos de elección colectiva. En el primer nivel, los individuos actúan directamente o adoptan estrategias para acciones futuras dependiendo de las contingencias esperadas en función de estar autorizados a elegir entre una amplia gama de acciones sin previo acuerdo de otros individuos.

En el nivel de la elección colectiva, las decisiones son tomadas por “oficiales” que no son menos que ciudadanos actuando de oficiales, para determinar, aplicar o alterar las acciones autorizadas por acuerdos institucionales. Estas decisiones colectivas son planes para acciones futuras. A diferencia de las estrategias individuales, las decisiones colectivas son ejecutables contra los individuos disconformes. La autoridad para imponer sanciones es un atributo clave en este nivel de toma de decisiones.

Finalmente, las decisiones constitucionales, son elecciones colectivas acerca de reglas que rigen las decisiones colectivas futuras para autorizar acciones. Cada uno de estos niveles se vincula con el siguiente a través de acuerdos institucionales.

Lynn (1981) utiliza el concepto de juegos anidados (*nested games*) para designar las diferentes partes del proceso político. En el juego alto se decide si una política será desarrollada o no; en el

Juego medio se determina la dirección de la política, mientras que en el juego bajo se desarrolla la implementación, es decir es el lado práctico de la formulación de dicha política.

Hill y Hupe (2006) retoman estos conceptos de grupos de actividades y van más allá estableciendo tres amplios conjuntos de actividades en el PFP a las que denominan gobernanza constitutiva, directiva y operacional. La noción de gobernanza constitutiva deriva del concepto de Kiser y Ostrom (1982) de elección constitucional y es definido como la formulación de reglas que atañen a las actividades operacionales y sus efectos en la determinación de quién es elegible, junto con reglas para ser utilizadas en la elaboración del conjunto de reglas de elección colectiva que a su vez afectan al conjunto de reglas operativas (Ostrom 1999). De este modo, establecen que esta definición de “decisiones acerca de las reglas de decisión” abarca tanto las decisiones fundamentales sobre el contenido de la política como las disposiciones de organización para su aplicación; por ejemplo es el nivel en donde se decide a quién se destina una política y cómo se va a decidir ese quién. La noción de gobernanza directiva se basa en la formulación y toma de decisiones sobre los resultados colectivamente deseados. En este sentido, esta parte del gobierno es la encargada de facilitar las condiciones para el desarrollo de la política. Finalmente, la gobernanza operacional se refiere a la gestión real de ese proceso de ejecución.

Este modelo, también estudia el lugar donde se realizan las acciones referentes a la política. Si bien el número de actores y de lugares donde se desarrollan las acciones del PFP son infinitos, Hill and Hupe (2006) establecen una clasificación para su análisis. Así, sostienen que una serie de capas administrativas formales estructuran las oportunidades para los participantes. El término capas se refiere a un rango específico de lugares donde se desarrolla la acción: las instituciones político-administrativas legítimas formales, incluyendo los órganos representativos, con ciertas competencias territoriales.

Por otra parte, independientemente del tipo de capa administrativa formal estudiada, un actor puede verse desarrollando actividades específicas en lugares de acción en una escala que puede variar desde una acción de y entre los individuos, a una de y entre organizaciones, hasta una acción sobre el sistema a gran escala. De este modo, a este grado variable de agregación lo llaman locus del individuo, de la organización y del sistema.

Si bien el término "locus" hace referencia a los lugares de acción en las relaciones socio-políticas, se refiere a una línea de la administración pública vertical en la que participan los actores del PFP. De este modo, establecen una configuración anidada como de muñecas rusas, tanto el número de personas involucradas en un PFP y la variedad de lugares de acción en las que actúan es generalmente mayor que el correspondiente al de la capa administrativa formal específica.

Para estos autores, la distinción capa / locus es importante, ya que nos encontramos con puntos de vista sobre lo que debería ser la capa adecuada para la ubicación de ciertas decisiones, mientras que analíticamente nuestra preocupación es explicar que estas capas pueden variar y ser objeto de discusión. Este modelo ayuda a entender en qué medida es adecuada una determinada distribución de responsabilidades entre el gobierno central y el local.

Siguiendo esta idea, el carácter anidado del marco implica que, conceptualmente, un nivel de acción no necesariamente se limita a una capa administrativa, por ejemplo varias acciones operativas del proceso tales como manejo de relaciones inter-organizaciones, o gestión de contactos internos o externos pueden ser vistas como subniveles de acción que no están confinados a una capa específica de gobierno.

Cuadro Nro. 2 Niveles de acción

Escala de lugar de Acción	Nivel de acción		
	Gobernanza constitutiva	Gobernanza directiva	Gobernanza operacional
Sistema	Diseño institucional	Establecimiento de reglas generales	Gestión de trayectorias
Organización	Diseño de relaciones contextuales	Mantenimiento del contexto	Gestión de relaciones
Individuo	Desarrollo de normas profesionales	Aplicación de reglas de situación límite	Gestión de contactos

Fuente: Elaboración propia en base a Hill y Hupe (2006)

## Capítulo 2. El contexto

### 2.1 Los sectores relegados

A partir de mediados de la década del noventa, algunas organizaciones sociales que ya venían participando en políticas sociales como entidades que nucleaban a los sectores populares frente a las políticas gubernamentales, comienzan a tener una mayor participación en la gestión del hábitat de interés social en materias tales como construcción de nuevas viviendas, reordenamiento de villas, provisión de lotes con servicio, establecimiento de redes sanitarias y regularización dominial, entre otros (Di Virgilio 2012).

Si bien no se pueden hacer lecturas lineales, tampoco pueden ignorarse los componentes políticos y económicos que intervienen en la puja por la construcción social y simbólica de las identidades colectivas. Partiendo de ese reconocimiento utilizaremos en este trabajo el concepto “sectores populares” circunscribiéndonos a la fracción de los mismos integrada por aquellos grupos que, por su posición en el sistema de relaciones de producción y su limitada apropiación del excedente social, se encuentran imposibilitados de acceder a la vivienda en la Ciudad, a través de los mecanismos del mercado, mediante el alquiler de una unidad unifamiliar acorde con la composición de la familia, y que poseen todos los requisitos para ser incluidos en programas locales de vivienda<sup>2</sup>.

Por su situación de exclusión, estos grupos han constituido un hábitat imperfecto, precario y degradado. Algunos buscaron establecerse en villas, edificios ocupados o asentamientos informales, mientras que otros se acogieron a la alternativa brindada desde el estado que les ofrecía a aquellos casos en emergencia habitacional, la posibilidad de habitar hoteles y pensiones ofrecidas por el Estado, que en la mayor parte de los casos presentan condiciones precarias de habitabilidad y hacinamiento. Pero ante la imposibilidad de encontrar satisfacción a sus demandas, en muchos casos generaron estrategias que los llevaron a nuclearse, conformar cooperativas de vivienda, crear organizaciones y asociaciones con el objeto de reivindicar sus

---

2 La Ley 17.174 de febrero de 1967 crea la Comisión Municipal de la Vivienda como organismo descentralizado con capacidad autárquica de derecho público para actuar como ente promotor de vivienda de interés social destinada a sectores de bajos ingresos residentes en la Capital Federal y en los partidos de la provincia que integran el Gran Buenos Aires.

derechos.

Por el tipo de respuesta que el Estado en este sentido puede proveer, es decir soluciones habitacionales, se entiende que las políticas deben ser ante todo previsoras ya que el proceso de una intervención de este tipo, demora desde su formulación hasta su entrega al destinatario, de acuerdo a los registros del Instituto de Vivienda de la Ciudad no menos de 7 años. Este período excede ampliamente los términos de una gestión política, involucrando fondos de diferentes partidas y ejercicios, por lo que en reiteradas ocasiones, un proyecto de viviendas comenzado por una gestión fue dejado de lado por la siguiente quien decidió priorizar otras acciones.

El aporte de esta investigación en este sentido, será establecer los aspectos más importantes del espacio estratégico de interacción que se genera entre el Estado y la Sociedad

En Argentina, desde la década del 70, y fundamentalmente durante los 90, los procesos de ajuste y estabilización propios de las políticas neoliberales fueron impuestos por los organismos internacionales con el fin de contrarrestar las sucesivas crisis, relacionando indiscutiblemente el futuro de la economía al pago de una deuda externa que continuaba incrementándose. Como correlato de la inmensa concentración económica y de poder, se produjo un fuerte deterioro en los ingresos, con la consecuente precarización laboral o informalización de gran parte de la población, que devino en subempleo y desempleo abierto y encubierto. Es así como a consecuencia de la disminución del producto, los asalariados pasaron de tener una participación del 43% en el PBI a comienzos de la década del 70, a un 32% en 1990 (Minujin y Lopez, 1994).

Esta situación se vio agravada por la restricción de la acción estatal en materia de políticas sociales, y el abandono de las políticas universalistas por parte del Estado, en pos de las intervenciones focalizadas.

Todo este proceso llevó a que numerosos sectores de la población urbana quedaran en particular desventaja, sufriendo un profundo deterioro de sus condiciones de vida. Tal fue la envergadura de esta situación que dentro de las ciencias sociales el concepto de “pobreza” se instaló en el centro del debate académico (Beccaria 1993, Cortés 2002, Moser 1996), dando lugar a una vasta producción en torno a esa clase media deteriorada y la inequidad en la distribución del ingreso.

En este marco, si bien la Ciudad de Buenos Aires siempre tuvo una situación de privilegio en relación al resto de país, por su condición de capital y de principal aglomeración urbana; no puede desligarse de la situación nacional y escapar a las consecuencias negativas de las políticas implementadas a partir de estos años, que repercutieron a su vez en las decisiones respecto de la distribución del espacio urbano.

## 2.2 La situación de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires

A modo de ejemplo, entre 1991 y 2001, la cantidad de personas que habitaban en villas de emergencia y núcleos habitacionales transitorios (NHT)<sup>3</sup>, aumentó un 100,3%; mientras que el total de la población residente en la Ciudad de Buenos Aires disminuyó un 6% aproximadamente, lo que da cuenta de un fuerte proceso de concentración de riqueza acompañado de niveles crecientes de exclusión social. En datos concretos, se trata de 37.279 familias, que comprenden un total de 129.029 personas.<sup>4</sup>

De acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001, y el informe de situación habitacional de 2001, cuyos datos corresponden al universo estudiado en esta tesis; del total de hogares en la Ciudad de Buenos Aires, 42.686 (4,2%) viven en viviendas deficitarias<sup>5</sup>, mientras que 31.587 (3,1%) lo hacen en viviendas precarias<sup>6</sup>. De estos hogares con situación habitacional deficitaria, 29% habitan viviendas irrecuperables; 10% lo hacen en viviendas con diferentes niveles de precariedad (de las cuales algunas podrían ser recuperables); y el 61% restante reside en viviendas de buena calidad aunque con situaciones de hacinamiento por cuarto, es decir, más de 2 personas por habitación.

---

3 Los núcleos habitacionales transitorios surgen en 1969 cuando el gobierno de Onganía decide erradicar las villas miserias. Para eso ordena el traslado de 8.000 familias a estos núcleos cuya función era servir de alojamiento temporario por el término de un año mientras durara la construcción de soluciones definitivas para estas familias que en muchos casos nunca llegaron, por lo que casi 50 años después siguen formando parte del tejido urbano.

4 Datos basados en Censos desde 1991 a 2001, fuente IVC. Se adjunta el cuadro en Anexo I

5 Las viviendas deficitarias incluyen las casas tipo B y las viviendas precarias. Las casas B aluden a todas las casas que cumplen con por lo menos una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua.

6 Las viviendas precarias incluyen: rancho, casilla, pieza en inquilinato, local no construido para habitación y vivienda móvil

Sin embargo, y por las características antes descriptas, comienza a observarse en la Ciudad de Buenos Aires, cierta irracionalidad que supone un parque físico desocupado de 150.000 viviendas, que coexiste y se superpone a una demanda habitacional que está estimada en más de 85.000 familias con situación habitacional deficitaria.<sup>7</sup>

No obstante las características que supone el acrecentamiento de la pobreza estructural en la región, la agudización de la crisis ha incorporado al proceso de empobrecimiento y exclusión, a sectores medios que hasta ese momento contaban con alguna capacidad de ahorro.

Cuadro Nro. 3. Distribución porcentual de población, hogares y viviendas según tipo de vivienda. Ciudad de Buenos Aires. Año 2004

Tipo de Vivienda	Población	Hogares	Viviendas
Casa	25,1 %	20,0 %	19,7 %
Departamento	69,5 %	74,8 %	75,1 %
Inquilinato o conventillo	2,0 %	1,7 %	1,7 %
Hotel o Pensión	2,5 %	3,0 %	3,0 %
No destinado a vivienda	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Rancho o casilla	0,6 %	0,4 %	0,3 %
otros	0,2 %	0,1 %	0,1 %
Total	100 %	100 %	100 %

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares para la Ciudad de Buenos Aires, año 2004. Dirección General de Estadísticas y Censos GCBA.

La gravedad del tema fue oportunamente abordada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que el día 29 de julio de 2004 sancionó la Ley n° 1408 que declaraba en estado de “Emergencia Habitacional” a la Ciudad de Buenos Aires por un plazo de tres años. La norma constituyó un Fondo de Emergencia Habitacional para asignar a los programas existentes o creados por ley específica que tengan por objeto las soluciones habitacionales transitorias o definitivas para los grupos familiares y/o personas en situación de emergencia. Dicha emergencia se prorrogó en octubre de 2007 por otros 3 años, pero la prórroga no fue acompañada por la creación de un Fondo para la Emergencia Habitacional que iba a tener como beneficiarios a los habitantes de viviendas transitorias y barrios de emergencia como las 250 familias de la villa El Cartón, que aún residen en viviendas precarias en el Parque Roca.

<sup>7</sup> Datos tomados de la Pagina del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar) . Se contabilizan familias y no hogares.

Uno de los problemas más graves para materializar el derecho de la población a una vivienda adecuada que cumpla con los estándares internacionales es, en la Ciudad de Buenos Aires, la dificultad de acceder al suelo. Vastos sectores de la población de escasos recursos, ante la imposibilidad de calificar en los esquemas y mecanismos tradicionales del mercado, resuelven desde hace años su necesidad de alojamiento mediante estrategias alternativas calificadas como “informales”. La nota distintiva de este tipo de hábitat, además de la precariedad, es la falta de seguridad que presenta la tenencia y la mayor exposición o riesgo a situaciones de desalojos (Wertheimer et al. 2016). Dentro de estos tipos de informalidad urbana se computa la población que reside en villas de emergencia, otros asentamientos precarios, casas tomadas, hoteles, conventillos pensiones o predios ociosos.

Cuadro Nro. 4 Distribución porcentual de los hogares por régimen de tenencia de la vivienda. Ciudad de Buenos Aires. Año 2004

Régimen de tenencia de la Vivienda	
Propietario de la vivienda y el terreno	62,7 %
Propietario de la vivienda solamente	1,5 %
Inquilino o arrendatario	27,6 %
Ocupante en relación de dependencia o por trabajo	1,9 %
Ocupante por préstamo, cesión o permiso gratuito	5,3 %
Ocupante de hecho	0,4 %
Otros	0,6 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares para la Ciudad de Buenos Aires, año 2004. Dirección General de Estadísticas y Censos GCBA.

Del cuadro Nro. 4 se desprende que casi el 40 % de la población no es propietaria del terreno y la vivienda donde habita, de los que un 27,2 % resulta inquilino o arrendatario y el 9,7 % restante está incluido en otras situaciones informales de tenencia de la vivienda tales como ocupante de hecho o propietario de la vivienda solamente.

Sin lugar a dudas, el Estado tuvo un rol decisivo en la problemática habitacional y la producción del hábitat informal. La intervención en la regulación del mercado del suelo y otros mercados relacionados (vivienda, crédito, alquileres) tiene un fuerte impacto sobre el acceso a la vivienda

de la población de menores recursos. En la Ciudad, luego de la crisis económica del año 2001, y a partir de los nuevos costos que generó la devaluación, el mercado de la construcción y la actividad inmobiliaria cobraron un impulso importante. Sin embargo, el mayor dinamismo que verificaron estos sectores respondió a una lógica de tipo especulativo.

Luego de 2001 el mercado de inmuebles se constituyó en una de las opciones más segura para la colocación de ahorros y la construcción se convirtió en un negocio rentable para los operadores privados y los emprendimientos urbanos de magnitud. En virtud de ello, el auge de estos mercados no sólo tuvo una escasa incidencia en la reversión del déficit habitacional sino que contribuyó a incrementar exponencialmente el valor del suelo y de los inmuebles aumentando las restricciones de acceso a la vivienda de los sectores de menores recursos. El mercado de inmuebles no fue el único que verificó un importante incremento de precios, sino que se aumentaron consecuentemente los alquileres y los requisitos exigidos por los titulares lo que importó una selección natural de inquilinos que excluyó del mercado a los sectores medios y medios-bajos de esta forma de tenencia.

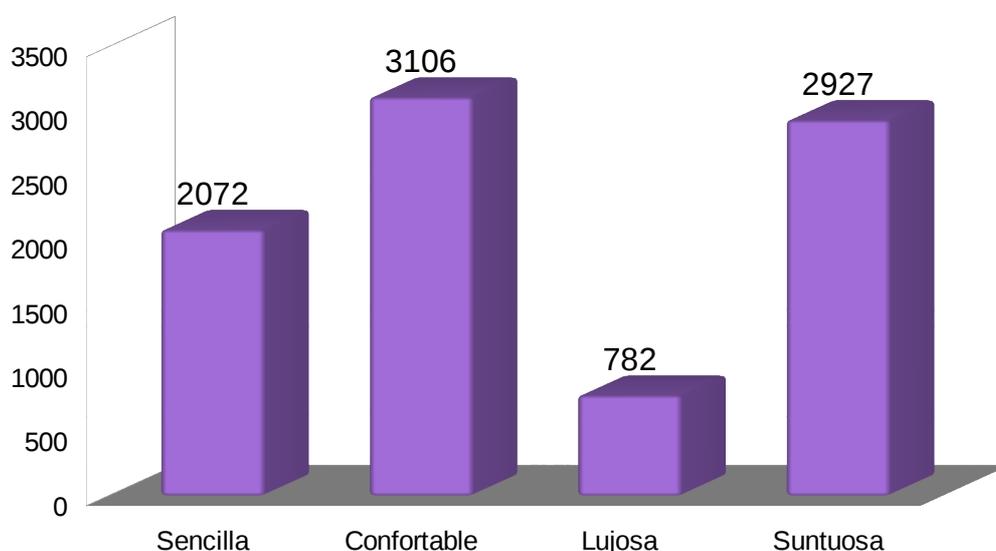
La normativa preexistente y los procesos recorridos por las organizaciones sociales anteriormente descrito, reclaman el desarrollo de instrumentos estratégicos y políticas que permitan afrontar las tendencias socioespacialmente expulsoras (Rodríguez 2005). Es por eso que el Estado buscó dar respuesta a este déficit, a la vez que intentó neutralizar las demandas de los grupos proveyendo un marco de intervención tal como los planes federales de vivienda.

Al momento del diseño del Programa, la construcción de inmuebles de alto precio en la Ciudad de Buenos Aires se encontraba en expansión llegándose a sugerir la existencia de una burbuja especulativa donde las expectativas demasiado optimistas empujarían los precios y la actividad más allá de los niveles de equilibrio del mercado, hasta el punto en que la sobreoferta y la toma de ganancias hicieran inevitable el ajuste y el retorno al equilibrio nuevamente. Esta situación resultaba preocupante para las inversiones realizadas en tanto un mercado saturado de oferta de viviendas suntuosas podría conducir a la caída de precios y a largos períodos de mantenimientos de inmuebles desocupados.

No obstante, en este contexto expansivo, la oferta de viviendas orientada a sectores de ingresos medios o medios-bajos de la población era escasa, lo que se reflejaba en el aumento de los

valores de los alquileres, fundamentalmente en las unidades de dos y tres ambientes. Esta situación, sumada a los bajos ingresos de la población de ese entonces, generaba una brecha donde el Programa podría insertarse bien, en tanto buscaba construir un puente entre la oferta y la demanda habitacional para estos sectores que son quienes conforman el estrato socioeconómico mayoritario de la Ciudad.

Gráfico Nro. 1 Cantidad de viviendas solicitadas en permisos de construcción en la Ciudad de Buenos Aires. Año 2004



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censos sobre la base de datos de la Dirección General de Registro de Obras y Catastro del GCBA.

Del gráfico Nro. 1 se desprende que las nuevas construcciones estaban orientadas hacia los sectores socioeconómicos más altos, financiándose con fondos propios o de terceros, stock de ahorros de la población, excedentes del campo y de otras actividades que fueran beneficiadas a partir de la devaluación de 2002. En este marco y hacia fines de 2004, según declaraciones de la Presidenta del Banco Hipotecario<sup>8</sup>, el crédito hipotecario proveía alrededor del 35 % del valor de la propiedad. Es decir, que los nuevos emprendimientos inmobiliarios tendían a prescindir del crédito hipotecario o bien se utilizaba a baja escala.

De acuerdo a un informe de Reporte Inmobiliario, en 2004 el 66% de los créditos hipotecarios

<sup>8</sup> Diario La Nación, 11 de noviembre de 2004.

solicitados eran para la compra de la primera propiedad de una familia, el plazo promedio de los créditos era de nueve años y los bancos financiaban hasta un máximo de entre el 70% y 75% del valor del inmueble. Para ese momento, las tasas de interés nominales oscilaban entre un mínimo de 8% y un máximo de 12,95% anual. A esta tasa debía sumarse entre 1 y 4 puntos porcentuales, en concepto de gastos administrativos, seguros, etc. llegando a un costo total financiero de entre 9,59% y 16,03%<sup>9</sup>. Esto implicaba que una pareja que deseara adquirir, por ejemplo, un departamento de \$ 100.000 debía disponer de \$25.000 de ahorros, y pagar una cuota mensual de \$1.009, considerando la tasa de interés básica más baja del mercado.

En comparación con el resto del país, la población de la Ciudad de Buenos Aires posee una elevada calificación laboral, así como también una alta tasa de actividad. Según datos de la EPH, en diciembre de 2004 las tasas de desocupación de población económicamente activa de la CABA eran inferiores a las del resto del país 9,7% contra 13,2 % del total de los aglomerados urbanos. Sin embargo, aquellos no propietarios no contaban con ingresos suficiente para cubrir las cuotas de un crédito hipotecario en las condiciones del mercado.

Cuadro Nro. 5. Población ocupada en la CABA por categoría ocupacional e ingreso promedio mensual . Año 2003

<b>Categoría Ocupacional</b>	<b>%</b>	<b>Ingreso mensual promedio (en pesos)</b>
Patrón o empleador	5,1	3.081
Trabajador por cuenta propia	20,7	1.187
Asalariado	73,3	1.112
Trabajador familiar	0,8	656
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>1.205</b>

Fuente: Instituto de Vivienda de la Ciudad en base a datos del Censo de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires 2003. Ingresos actualizados por índice de salarios.

Del Cuadro Nro. 5 se lee que el 73,3% de la población ocupada son asalariados; 20,7% trabajadores cuentapropistas; el 5,1% se desempeñan como patrón o empleador; y 0,8% como trabajador familiar. En función de los ingresos, vemos que los trabajadores por cuenta propia tienen un ingreso promedio de \$ 1.187, en tanto que los trabajadores asalariados perciben \$

9 Subsecretaría de Defensa de la Competencia, Ministerio de Economía, Nuevo Relevamiento del Costo Financiero Total de los Créditos Hipotecarios, Bs. As.,

1.112 en promedio y alcanzan las tres cuartas partes de la población ocupada.

Si se analiza la posibilidad que tiene la población de la CABA para acceder a un crédito hipotecario en las condiciones del mercado de 2004, teniendo en cuenta que se requiere un ahorro previo equivalente a 25 meses de salario promedio, así como también que la mayoría de las instituciones financieras establece como tope máximo del valor de la cuota al 30 % del monto total percibido por el solicitante y su grupo familiar, se advierte que resulta muy difícil para los sectores no propietarios acceder a la compra de una vivienda definitiva.

Cuadro Nro. 6. Relación entre una cuota de \$ 1.000 de crédito hipotecario en condiciones de mercado e ingresos promedio de la población de la CABA. Año 2003

Categoría Ocupacional	Cuota como % del ingreso mensual promedio		Porcentaje de la población ocupada
	1 persona	2 personas	
Patrón o empleador	38%	19%	5,1
Trabajador por cuenta propia	98%	49%	20,7
Asalariado	105%	52%	73,3
Trabajador familiar	178%	89%	0,8
Promedio	97%	48%	99,9

Fuente: Instituto de Vivienda de la Ciudad en base a datos del Censo de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires 2003. Ingresos actualizados por índice de salarios.

Bajo estas condiciones, para ese entonces resultaba muy difícil el acceso al crédito en el mercado formal para la mayoría de los habitantes de la CABA. La creación del AHPROS intentó ser un instrumento que buscaba cerrar la brecha entre la oferta y la demanda habitacional en la ciudad.

## Capítulo 3. Analizando los actores

### 3.1 La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires

La teoría de la agencia implica que un principal delega a un agente una determinada tarea. En este sentido se enmarca la relación de representación política en la que el pueblo delega a sus representantes la tarea de legislar eligiendo quien será que interpretará y seguirá mejor sus intereses, entendiendo que éstos poseen más información y herramientas para ejecutar los intereses de los representados. La forma que la ciudadanía tiene de controlar el buen desempeño de dichas funciones de los legisladores es a través de lo que se denomina *accountability* vertical. Este concepto del cual no existe una traducción exacta, es definido por Schedler (1999) y O'Donnell (1998) como una rendición de cuentas que los políticos electos deben realizar obligatoriamente ante quien los eligió. De este modo, el electorado los premiará o castigará con sus futuros votos. En países donde el grado de rotación de los legisladores es tan alto como en Argentina, se desdibuja esta figura de contralor, dado que no deja lugar a sanciones sino retrospectivamente.

Por otra parte, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, resulta poco probable que la población acceda a la información sobre quienes fueron los propulsores de determinada política. Esto, sumado a la existencia de un sistema presidencialista tan fuerte vuelca las miradas hacia el ejecutivo como hacedor de política más que al cuerpo legislativo en sí.

En la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, los legisladores se agrupan por bloques, los cuales suelen comportarse de manera unificada a lo largo de las votaciones (Alessandro 2005). Este órgano sirve de plataforma para lanzarse hacia otros cargos políticos ya sean electos o por nombramiento, motivo por el cual existe un alto nivel de rotación de sus miembros. Para ejemplificar esto, tomamos el período que va de 2000 a 2011 en el que sólo un legislador fue reelecto dos veces y por distintos partidos, mientras que 38 obtuvieron una renovación de su mandato antes de retirarse definitivamente del legislativo local. En este marco, el incentivo de los legisladores tiende a ser trabajar por su carrera fuera de la legislatura. Muchos de ellos han utilizado el legislativo de la Ciudad como trampolín para un cargo en el Congreso Nacional. Esta alta movilidad va en detrimento de la acumulación de experiencia de los representantes y

afecta directamente, por un lado el contralor local pero por otro, el desarrollo y la sostenibilidad de los acuerdos intertemporales fundamentales para la formulación de políticas exitosas.

Asimismo en la CABA de acuerdo con Alessandro (2005) se da un fenómeno notable de personalización de la política en donde los partidos o los bloques parecen depender fuertemente del líder que los mueve que en definitiva es quien cosecha los votos. Es así que los candidatos electos en vez de optar por mirar hacia el electorado que lo erigió tienden a realizar transacciones con dichos líderes a fin de garantizar su continuidad o mejorar su posición política. Esto pone de manifiesto cierta debilidad del partido político como institución, tornándose una suerte de sello carente de programa de gobierno donde la ideología se arma en función de la coyuntura en la que se encuentre su líder. Ante situaciones en las que se ve alterada su imagen, el partido puede ser descartado dando lugar a frentes o agrupaciones nuevas. Toda esta situación ha llevado a que en a CABA se dificulte aún más el proceso de accountability. En el Cuadro Nro. 7 puede verse la gran incidencia de las listas nuevas sobre el total de las presentadas para cada elección legislativa en el decenio 2001-2011.

Cuadro Nro. 7. Relación de listas nuevas y total de listas presentadas por elección Legislatura CABA. Años 2001-2011

Elección	Listas nuevas	Total de listas presentadas	Porcentaje de listas nuevas
2001	9	17	52,3 %
2003	32	38	84,2 %
2005	28	40	70 %
2007	11	22	50 %
2009	14	18	77,8 %
2011	10	19	52,6 %

Fuente: Elaboración propia a partir de Nota técnica Oct 2012 CIPPEC

De las once listas que obtuvieron representación en las elecciones de 2003 ninguna había obtenido con esa conformación partidaria algún legislador. Esto habla de la movilidad del escenario legislativo en la ciudad.

Cuadro Nro. 8. Bancas obtenidas por partido en elecciones de Diputados CABA. Años 2001-2011

Partido	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Alianza Trabajo, Justicia y Educación	24					
Alianza Encuentro por la Ciudad	20					
Política Abierta para la Integración Social	4					
Buenos Aires Para Todos	2			1		
Alianza Izquierda Unida	2					
Unión de Centro Democrático	2					
Movimiento de Jubilados y Juventud	2					
De la Generación Intermedia	1					
Humanista Ecológista	1					
Justicialista	1					
Frente Unidad Trabajadora – P Obrero	1					
Alianza Fuerza Porteña		9				
Autodeterminación Y Libertad		8	1			
Alianza Frente de la Esperanza Porteña		8				
Alianza Frente Compromiso para el Cambio		7				
De la Ciudad		7				
Alianza Unión para Recrear Buenos Aires		6				
Movimiento Generacional Porteño		5				
De la Revolución Democrática		5				
Alianza de Centro		3				
Unión Cívica Radical		1				
Alianza Izquierda Unida		1				
Alianza Propuesta Republicana			13	15	11	16
Frente para la Victoria			7	3	4	5
Proyecto Sur					8	4
Alianza Nuevo Encuentro						2
Frente Progresista y Popular						2
ARI/Coalición Cívica			8	2	6	1
Alianza Diálogo por Buenos Aires				5	1	
Más Buenos Aires				3		
MST				1		
Socialista			1			

Fuente: Elaboración propia en base a Resultados definitivos Secretaría Electoral CABA

En esta línea, la existencia de un gran número de partidos dentro de la legislatura tiende a

obstaculizar la coordinación de las políticas en el seno del órgano así como en relación con los otros poderes ejecutivo y judicial.

Existe otro tipo de control, denominado “*accountability* horizontal” (O’Donnell 1998) que se define como la existencia de agencias estatales que gozan de autoridad legal para realizar acciones que pueden ir desde el control rutinario hasta sanciones legales o de *impeachment*, hacia agentes u otras agencias del Estado que presuntamente hubieren actuado ilícitamente. Según el autor para que este tipo de *accountability* resulte efectivo se requiere que las agencias controladoras posean autonomía de hecho de los controlados, así como también que actúen dentro de una red de agencias que legitimen su accionar, entre los que se encuentra el Poder Judicial como garante absoluto del sistema constitucional.

La Constitución de la CABA prevé un Tribunal Superior de Justicia entre cuyas funciones se encuentra el control de constitucionalidad de leyes, decretos y otras normas dictadas por las autoridades de la Ciudad. Esto implica que si alguna normativa fuera declarada inconstitucional perdería vigencia, a excepción de tratarse de una ley en cuyo caso la Legislatura goza de 3 meses para ratificarla y que vuelva a estar vigente.

Otro de los órganos que pueden ejercer controles es la Defensoría del Pueblo, un órgano con autonomía funcional y autarquía financiera, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad, cuyo objetivo es la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y esta Constitución, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos. En este sentido cuenta con iniciativa legislativa y legitimación procesal y entre sus atribuciones se encuentra el requerir de las autoridades públicas en todos sus niveles la información necesaria para el ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérsele reserva alguna.

Internamente, la Legislatura puede, con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, suspender o destituir a cualquier diputado, que hubiere incurrido en conducta grave en el ejercicio de sus funciones o tenido algún procesamiento firme por delito doloso de acción pública.

En los apartados subsiguientes se verá que los tres poderes del Estado, no necesariamente cuentan con autonomía uno respecto del otro, dando lugar a que no funcione correctamente el sistema de pesos y contrapesos previstos en la Constitución. Esto, sin lugar a dudas desincentiva la accountability horizontal en los términos de O'Donnell (1998), en tanto no se genera un escenario propicio para la generación de esta red de agencias estatales con autonomía institucional, avaladas por el Poder Judicial.

### 3.2. El Poder Ejecutivo

A partir de la reforma constitucional de 1994, en la Ciudad de Buenos Aires el Poder Ejecutivo está compuesto por el jefe de gobierno, su vicejefe y un gabinete de ministros. El ejercicio de sus funciones dura 4 años pudiendo ser reelecto consecutivamente sólo una vez. Para la consecución de su plan de gobierno la Constitución de la CABA le otorga una serie de herramientas entre las que se encuentran la posibilidad de nombrar a su gabinete, la iniciativa legislativa, la promulgación de las leyes y el dictado de disposiciones de carácter legislativo (Decretos de Necesidad y Urgencia). Asimismo tiene la potestad de proponer a los jueces del Tribunal de Justicia, al Fiscal General, al Defensor Oficial y al Asesor Oficial de Incapaces y al Defensor de la Ciudad, entre otras atribuciones.

#### 3.2.1 El uso de las facultades legislativas

Tal como establecíamos precedentemente, el interés del Poder Ejecutivo es imponer su plan de gobierno y para ese fin la constitución le otorga diversas herramientas tales como el poder de emitir decretos, los cuales deben ser ratificados por la Legislatura. Esto le da un poder especial a esta última dado que está en condiciones de rechazarlo sin necesidad de mayorías especiales o directamente dejarlo sin tratar. En los cuadros Nros. 9 y 10 se ve el uso de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y de los Decretos ordinarios hecho por los diferentes Jefes de Gobierno según su mandato.

Cuadro Nro. 9. Cantidad de Decretos de Necesidad y Urgencia firmados por cada Jefe de Gobierno según su mandato. Años 1996-2011

Mandato	Jefe de Gobierno	Cant. de DNU	Promedio mensual
1996-2000	De la Rúa	20	0,42
2000-2003	Ibarra	12	0,30
2003-2007	Ibarra	9	0,38
	Teerman	6	0,24
2007-2011	Macri	6	0,13

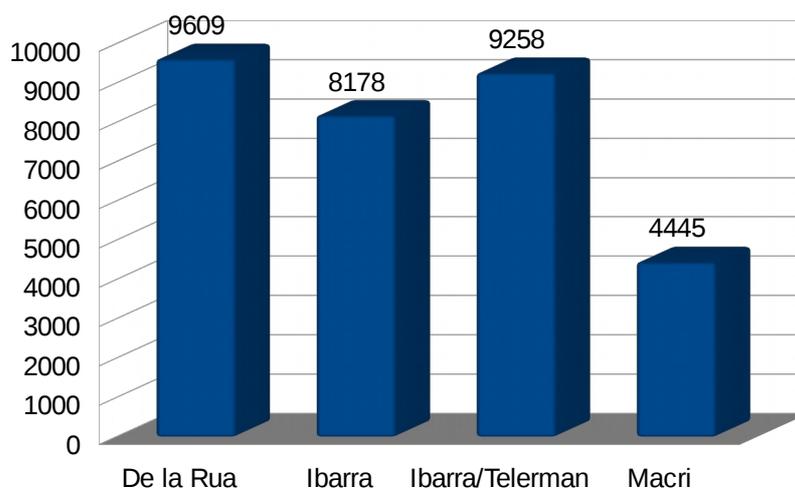
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Legal y Técnica del GCBA

Cuadro Nro. 10: Cantidad de Decretos firmados por cada Jefe de Gobierno según su mandato. Años 1996-2011

Mandato	Jefe de Gobierno	Cant. de Decretos	Promedio mensual
1996-2000	De la Rúa	9.609	200
2000-2003	Ibarra	8.178	204
2003-2007	Ibarra	4.541	193
	Teerman	4.445	177
2007-2011	Macri	4.717	98

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Legal y Técnica del GCBA

Gráfico Nro 2. Cantidad de Decretos firmados por cada Jefe de Gobierno. Años 1996-2011



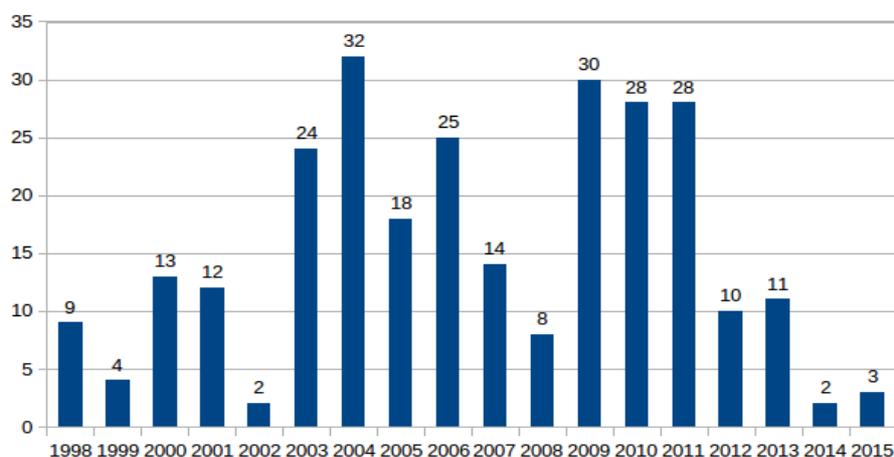
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Legal y Técnica del GCBA

En los cuadros Nros. 9 y 10 podemos ver que las atribuciones legislativas constitucionales tales como la iniciativa legislativa, la autoridad para emitir decretos de necesidad y urgencia o la simple ejecución del presupuesto que le otorgan al presidente una gran influencia sobre la agenda legislativa fueron utilizadas en mayor medida por Fernando De la Rúa quien fuera el primer jefe de Gobierno electo de la CABA luego de la sanción de la Constitución de 1994. En este caso, el elevado número de DNU se podría atribuir a la incipiente configuración del órgano colegiado dado que la misma comenzó a funcionar a fines de 1997, es decir, casi un año y medio después de la asunción del Jefe de Gobierno. En relación a los mandatos de Ibarra e Ibarra/Teerman se encuentran relativamente en el mismo nivel. La cifra cae cuando asume Macri a sólo 6 DNU firmados durante su primera gestión, pero si el Cuadro Nro. 9 se observa en función del Cuadro Nro. 10 podemos ver este número tiene una estrecha relación con la cantidad de decretos totales firmados, los que en cantidad sólo llegan al 50 % comparado a aquellos de sus predecesores.

### 3.2.2 El Poder de Veto

Otra de las herramientas es la iniciativa exclusiva del proyecto de presupuesto y gastos de la ciudad. Suponiendo que la legislatura vote modificaciones a ese proyecto, el Ejecutivo cuenta con una gran herramienta constitucional que también puede ser usada en situaciones donde no reúne el apoyo mayoritario de los diputados: el poder de veto, total o parcial cuya fuerza es tal que la legislatura requiere de una mayoría especial de dos tercios de los miembros para levantarlo. Ante situaciones de veto y para sostener el tratamiento del proyecto vetado, en el seno de la legislatura se ven obligados a formar coaliciones para lograr el apoyo político dado que hasta el momento ningún partido o bloque por sí solo ha conseguido los dos tercios del total de los miembros. Si bien este poder es fuerte en términos de Mainwaring y Shugart (1997), el Ejecutivo no está en condiciones de vetar parcialmente promulgando el resto de la ley, lo que implica necesariamente la vuelta a tratar en la Legislatura en donde se genera un movimiento para la búsqueda de consensos.

Gráfico Nro. 3. Leyes vetadas por el Ejecutivo por año. Años 1998-2015



Fuente: Informe de actividades Legislatura de la Ciudad 2014. Dirección de Coordinación e Información de la Legislatura de la CABA

Cuadro Nro. 11. Cantidad de Vetos según Jefe de Gobierno y Mandato

	De la Rúa 1997-2000	Ibarra 2000-2003	Ibarra-Teerman 2003-2007	Macri 2008-2011	Macri 2012-2015
Veto parcial	3	9	24	20	2
Veto total	13	26	60	65	24
Total de vetos	16	35	84	85	26

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo, y Dirección de Coordinación e Información Legislatura CABA

En el período de la ejecución del Programa se suceden tres jefes de gobierno: Aníbal Ibarra, Jorge Teerman y Mauricio Macri. Resulta interesante estudiar el esquema de relaciones que tuvieron los tres dado que tienen particularidades diferentes.

Cuadro Nro. 12. Porcentaje de Vetos por Jefe de Gobierno sobre el total de Leyes Sancionadas por Jefe de Gobierno y Mandato

	De la Rúa 1997-2000	Ibarra 2000-2003	Ibarra-Teerman 2003-2007	Macri 2008-2011	Macri 2012-2015
Leyes sancionadas	482	782	1357	1502	1374
% de veto sobre Leyes Sancionadas	3,2	5,8	7,6	5,66	1,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo, y Dirección de Coordinación e Información Legislatura CABA

De los números mencionados anteriormente se desprende que si bien el mayor porcentaje de vetos lo ha tenido la dupla Ibarra-Teerman, éstos no contaban con mayoría en la legislatura; por lo que puede entenderse mayor discordancia sobre el tipo de políticas a aplicar. En el caso de Macri, al contar con mayoría en la cámara de legisladores, se desprende que no necesariamente su bloque vota en función de las políticas pensadas por su líder, dado que el el Jefe de Gobierno vetó iniciativas cuyos legisladores aprobaron. Esto muestra una gran desconexión entre el Legislativo y el Ejecutivo inclusive dentro del mismo partido.

Pero existen a su vez, otras herramientas de las que dispone el Ejecutivo para intervenir en las decisiones del Legislativo, una de ellas es la reglamentación de las Leyes. Según un informe de la diputada Rachid<sup>10</sup> hasta el 29 de febrero de 2012 de 4.111 leyes sancionadas, 510 requieren reglamentación por parte del Ejecutivo. De esas 510 sólo se reglamentaron 147, por lo que el 71,2 % de las leyes que requieren la intervención del Ejecutivo fueron desatendidas. De las leyes sin reglamentar, el 43 % le correspondía al Ejecutivo de Mauricio Macri.

### 3.3 El uso del juicio político

Aníbal Ibarra fue electo como jefe de gobierno por segunda vez consecutiva en el período 2003-2007. A partir de la crisis institucional de 2000 se produjo una fragmentación del sistema de partidos en el interior de la Legislatura que de estar compuesta por 4 partidos en 1997, pasó a tener representación de 11 agrupaciones, lo que dificultó la puesta en marcha de su plan de

10 Informe sobre la Inaplicabilidad de las Leyes en la Ciudad: Ausencia de publicación, vetos y omisión de reglamentación. 2012. Diputada CABA María Rachid. Disponible en: <http://www.mariarachid.com.ar/>

acción. Sin embargo no pudo completar su mandato dado que fue destituido por *impeachment*.

El surgimiento de este Programa se da en momentos donde se desarrollaba un juicio político al Jefe de Gobierno de la Ciudad. A fines de 2004 un incendio provocado durante un concierto produjo la muerte de 194 jóvenes. Ante esta situación el 14 de noviembre de 2005, la sala acusadora de Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó el juicio político a Aníbal Ibarra por mal desempeño de sus funciones por no haber efectivizado los controles pertinentes para la seguridad del local, destituyéndolo de su función y dejando a cargo al Vicejefe de Gobierno Jorge Telerman. Rápidamente, algunas organizaciones sociales, así como personalidades públicas y varios diputados se pronunciaron en contra del juicio aludiendo que la oposición estaba utilizando la tragedia con fines políticos. El 7 de marzo de 2006 la Sala Juzgadora destituyó por 10 votos a favor, 4 en contra y 1 abstención a Ibarra como Jefe de Gobierno, aunque no lo inhabilitó para ejercer cargos públicos. Los representantes del bloque de Juntos por Buenos Aires, del ARI, del Bloque del Sur, de Recrear, de Guardapolvos Blancos, y de Autodeterminación y Libertad votaron por la destitución. El Frente para la Victoria votó dividido y uno se abstuvo, mientras que los legisladores de Autonomía Popular, el Partido Socialista y el Frente Grande se pronunciaron por la absolución.

Durante el mandato de Ibarra se gestó el Partido Propuesta Republicana quien aprovechó la debilidad y los cuestionamientos hacia el ejecutivo para fortalecer su agrupamiento detrás del empresario Mauricio Macri quien venía de gerenciar uno de los clubes de fútbol más importantes de Argentina.

Ante la destitución del Jefe de gobierno, asume Telerman definitivamente hasta la conclusión del mandato el 9/12/2007. Los dos años que duró su gestión buscó posicionarse como un líder político y para asegurar su continuidad en el cargo en 2007 se alió al ARI, la Democracia Cristiana y el Partido Socialista pero fue derrotado por el Frente para la Victoria quien perdió en segunda vuelta ante Mauricio Macri.

### 3.4 Las facultades extraordinarias del Ejecutivo: la intervención

En julio de 2006, una semana después de una toma de viviendas listas para entregarse en el Bajo

Flores Telerman anuncia la intervención del IVC aduciendo que existían manejos poco claros y usos clientelistas de las viviendas. A ese fin buscó apoyo en la legislatura para disolver el directorio del organismo, el cual seguiría funcionando con el mismo presidente, Claudio Freidin, pero dejaría de lado a los directores Silvia Gottero, una política vinculada al Club Boca Juniors y al PRO y Claudio Hoistacher, un abogado relacionado con la gestión de Ibarra.

Pasados los noventa días, no existió acto administrativo que renovara o desestimara la intervención, por lo que el interventor devino presidente nuevamente y el directorio continuó ejerciendo sus funciones habituales.

Tal como decíamos, las políticas requieren de acuerdos intertemporales, y estos acuerdos a su vez requieren una arena propicia donde puedan desarrollarse y sostenerse. En el marco de relaciones entre los dos actores el Poder Ejecutivo Nacional, quien como principal tiene a su cargo la distribución de los fondos del plan Federal de Construcción de Viviendas y el Ejecutivo porteño a cargo de su ejecución, la arena donde se desarrollarían esos acuerdos no resultaba la propicia dado que la creciente debilidad de las instituciones porteñas, y consecuentemente la victoria de la oposición de la mano de Macri, contribuyó a corroer la relación entre los estos actores, dificultando la continuidad de las políticas. En este sentido, las políticas que fueron pensadas como soluciones válidas para la salida de la crisis de 2001 y movilizaban amplios márgenes de fondos, no deberían ser capitalizadas por la oposición quien a su vez, dificultaba todo tipo de diálogo o coalición.

La llegada de Mauricio Macri al GCBA supuso un manejo totalmente diferente del gobierno respecto de muchos espacios de la política. Su discurso se volcó al combate de la corrupción y en la eficiencia del gasto público. Para esto, sus primeras medidas fueron la baja de contratos de locación de servicios y la política de jubilaciones masivas de empleados y retiros voluntarios. Esto logró disminuir la planta en 20.000 personas según Gabriela Michetti, pero la realidad es que esto aparentó ser no más que un discurso, dado que las cifras de Recursos Humanos del GCBA muestran que en 2007-había 125.249, mientras que en 2015, al momento de la finalización de su gestión, totalizaban 133.937.

Con la asunción de Mauricio Macri a fines de 2007 la gestión de las políticas habitacionales sufre un cambio muy importante ya que se descentraliza la ejecución de la política habitacional

que por la ley 1251 estaba a cargo del IVC, hacia cuatro organismos con diferentes rangos y grados de autonomía. Es así como, uno de los primeros decretos que firma al tomar posesión del cargo el 10/12/07 es la transferencia de misiones y funciones propias del IVC a la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS), cuyo objetivo es organizar, ejecutar y supervisar las obras de solución, mejoramiento habitacional, mantenimiento del hábitat en las situaciones de emergencia en villas y barrios carenciados, e integración a la trama de la ciudad por ejecución de obras de construcción o autoconstrucción<sup>11</sup>.

Para la presidencia del IVC fue nombrado Roberto Apelbaum, un ingeniero con vasta experiencia en empresas constructoras, sobre todo el en grupo IRSA<sup>12</sup> pero muy poco dominio del ámbito público. Aquí puede verse uno de los matices que tomó la política de esta nueva gestión que entendía que el Estado podía gerenciarse con los cánones del sector privado.

Dos meses después, el 18 de febrero de 2008 el IVC firma un convenio de cooperación y Asistencia con el Ministerio de Desarrollo Económico y la Corporación Buenos Aires Sur<sup>13</sup>, a través del cual, el IVC transfería a la UGIS las tareas relacionadas con el mantenimiento del hábitat y la atención de las situaciones de emergencia en villas y núcleos habitacionales transitorios y a la Corporación del Sur, la urbanización y construcción de viviendas e infraestructura en determinadas villas y asentamientos de la Ciudad.

De esta forma, el Ejecutivo se aseguraba la delegación de las tareas que le habían sido encomendadas al IVC, pero para dar carácter legal y definitivo al traspaso, la Legislatura debía intervenir aprobando el nuevo organigrama propuesto. Es así como el bloque oficialista presentó ante la cámara un proyecto de ley que pretendía transferir competencias de urbanización y presupuesto del IVC a la corporación del sur así como la atención de la emergencia habitacional a la UGIS. Los bloques opositores haciendo uso de una de las herramientas que tienen las minorías ante la inminente aprobación de alguna ley, se levantaron del recinto, dejando la sesión sin quorum. La oposición, así como varias organizaciones sociales se manifestaban en contra de

---

11 Véase Decreto Jefe de Gobierno de la CABA Nro. 2075/07 de fecha 10 de diciembre de 2007 publicado en B.O.C.B.A. Nro. 2829 .

12 IRSA (Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima) es un grupo de empresas de capitales argentinos que se dedica a los bienes raíces. Conformar la sociedad inmobiliaria más grande de Argentina con participación en 14 centros comerciales, hoteles y en el Banco Hipotecario.

13 Véase Convenio Marco de Cooperación y Asistencia entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el IVC y la Corporación Buenos Aires Sur S.E., Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Escribanía General, registrado bajo el Nro. 4173, 18 de febrero de 2008

este proyecto dado que tanto la Corporación del Sur como la UGIS habían recibido denuncias por uso clientelar de los fondos, así como también por actos de corrupción en el otorgamiento de las licitaciones. Aquí puede verse cómo el Ejecutivo hace uso de sus funciones proactivas (Mainwaring y Shugart 1997) utilizando los decretos como medio de legislar ante situaciones adversas en el legislativo. El Bloque del PRO contaba en ese momento con 26 miembros que si bien podían otorgarle la mayoría necesaria para aprobar el proyecto no alcanzaban para generar quorum propio. Resulta interesante remarcar que a pesar de la fragmentación de partidos en el interior de la legislatura se daban ciertos acuerdos de corto plazo y apoyos ad hoc como forma de limitar las potestades de un bloque macrista fuerte, llevándolo a que deba negociar con las minorías.

De este modo, y ante la imposibilidad de tratar en la cámara el proyecto de modificación de la organización de la política habitacional el ejecutivo recurrió nuevamente a sus facultades para prorrogar esa transferencia informal de funciones, a través de decretos y convenios. En 2010 se transfirió la Unidad Ejecutora de la Ex AU3 al Ministerio de Desarrollo Urbano y finalmente en 2011, creó la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (SECHI) dentro del Ministerio de Desarrollo Económico<sup>14</sup> cuyo objetivo era coordinar las diferentes acciones emprendidas por cada área en materia de vivienda.

### 3.5 Las relaciones IVC -Legislatura

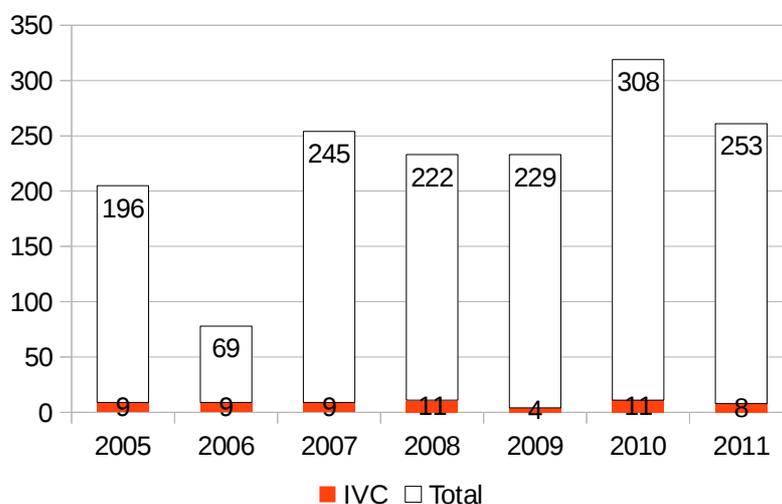
Tal como establecíamos dentro de las funciones del Poder Legislativo está el contralor de las acciones que realiza el Ejecutivo. En este sentido, como uno de los órganos garantes de la aplicación de las políticas, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires se ha valido de dos instrumentos claves para el contralor: el pedido de informes y las citaciones de funcionarios para rendir cuentas en el recinto.

En el siguiente gráfico podemos ver los pedidos de informes de la Legislatura al IVC en relación a los pedidos totales al Poder Ejecutivo .

---

14 Véase Decreto Jefe de Gobierno de la CABA Nro. 359/07

Gráfico Nro. 4. Pedidos de informes de la Legislatura al Ejecutivo y al IVC . Años 2005-2011



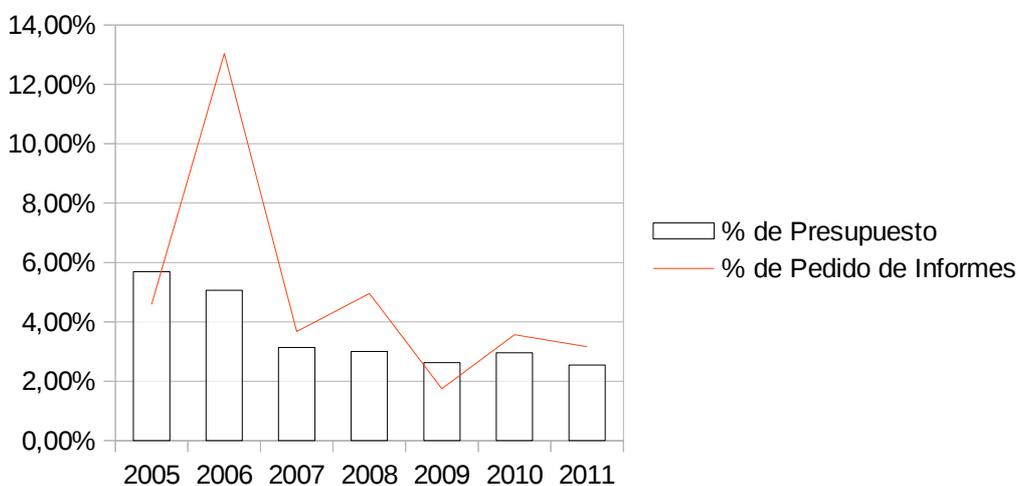
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires

En el Gráfico Nro. 4 puede verse claramente cómo los pedidos de informes al Poder Ejecutivo decrecen notoriamente en el año en que se desarrolla el juicio político a Ibarra, en el que tiene absoluta intervención la Legislatura, sin embargo, aún habiendo disminuido un 65 % los requerimientos al Ejecutivo, respecto del año anterior, éstos se mantienen constantes en lo que al IVC respecta. Esto pone de manifiesto la independencia que tiene simbólicamente el IVC como ente autónomo que se puede relacionar al hecho que la CMV fuera creada por el Gobierno Nacional para ejecutar las políticas de vivienda en la Ciudad con fondos del FONAVI. El manejo histórico de partidas propias que por tratarse de programas habitacionales devengaban altas sumas de dinero, con la escasa necesidad de interactuar con otras agencias de gobierno profundizaron esta idea general de independencia que en muchos casos, lo aisló de los vaivenes políticos.

El punto radica en establecer si a partir del uso de estos instrumentos y, presentados los pedidos de informes, la legislatura se encuentra en condiciones de actuar en consecuencia. Es decir, no sólo es necesario contar con las herramientas para evaluar el desempeño de los órganos ejecutores de la política pública sino también debe poder contar con posibilidades de establecer los mecanismos necesarios para corregir las situaciones indeseadas. El más importante es sin

duda, el presupuesto. Para dimensionar de qué manera se establece la relación entre estos dos poderes, y particularmente con el IVC y establecer existe una relación de causa-efecto o si por el contrario, el control se queda en el llamado de atención sin represalias, resulta interesante estudiar el ejercicio de poder por parte de la legislatura. En el Gráfico Nro. 5 se muestra la variación anual para el período 2005-2011 de dos series de datos: la primera es la participación del IVC en el presupuesto total del GCBA, mientras que la segunda hace referencia a la cantidad de pedidos de informes al IVC sobre el total de los remitidos al GCBA.

Gráfico Nro. 5. Porcentaje de pedidos de informes al IVC sobre el total de los pedidos al PE, en relación a la participación del IVC en el presupuesto total . Años 2005-2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y Dirección General de Gestión Pública y Presupuesto, Ministerio de Hacienda GCBA.

Del Gráfico Nro. 5 se desprenden algunos puntos interesantes, tales como que a pesar de la caída en la participación del IVC en el presupuesto total de la ciudad, los requerimientos de información continuaron aumentando en relación a los informes generales, esto muestra que a pesar de disminuir su posibilidad de ejecución, los cuestionamientos respecto de las acciones que realiza se mantienen. Otro punto importante a destacar es que el pico que toca en 2006 la relación de cuestionamiento hacia el IVC en función del GCBA amerita una suerte de represalia por parte de la Legislatura siendo la variación 2006-2007 la mayor caída en el presupuesto del Instituto, que de encontrarse en el 5,06% pasa al 3,14% del presupuesto total.

### 3.6 El Poder Ejecutivo Nacional

#### 3.6.1 La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación

La implementación del AHPROS se da en un escenario donde intervienen distintos niveles de gobierno (Nación, Provincias y Gobierno de la Ciudad), los que tienen alcances y responsabilidades diferentes. La interacción entre ellos es inevitable dado que ninguno de los que intervienen en este proceso dispone por sí sólo del conocimiento, la experiencia y los recursos suficientes para dar respuesta a las diferentes problemáticas. Es así como el consenso y la cooperación ya sea a nivel vertical como horizontal entre las agencias y otras organizaciones relacionadas con la política habitacional, se vuelve un requisito indispensable. Para entender el proceso de esta política, se parte de la base que el Estado Nacional desde lo que Hill y Hupe (2002) denominan el lugar de las macro relaciones, debe propiciar las condiciones como para que se desarrollen estos acuerdos, él mismo estableciéndose como una suerte de coordinador del proceso de formulación e implementación de la política.

La representación del Estado Nacional dentro de estas redes de políticas se da a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación (SSDUyV) que depende de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, inversión pública y servicios de la Nación. Siguiendo a estos autores, es en este nivel donde se designan las instituciones políticas y administrativas, se toman las decisiones y se formulan las políticas y se gestionan los procesos. Su predecesora fue la Subsecretaría de Vivienda, que dependía orgánicamente de la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental del Ministerio de Infraestructura y Vivienda y desarrollaba sus acciones en torno de 4 ejes: Infraestructura, Legalización Dominial, Emergencias por Inundaciones y Asistencia técnica y financiera a provincias y municipios.

En 2003, el Decreto Nro. 27 del Presidente Néstor Kirchner crea la SSDUyV perteneciente a un nuevo ministerio<sup>15</sup>, concebido tan sólo unos días antes por el saliente presidente Eduardo

---

15 El Decreto Nro. 1283 de fecha 24 de mayo de 2003 crea el mencionado Ministerio y le transfiere las áreas de Energía y Comunicaciones que pertenecían al Ministerio de Economía, las de Obras Públicas, Recursos Hídricos, Desarrollo Urbano y Vivienda y Energía Atómica provenientes de la Presidencia de la Nación y las áreas dedicadas al Sector Minero que formaban parte del disuelto Ministerio de la Producción.

Duhalde.

Dentro de las funciones de la Subsecretaría se encuentran:

- elaborar, realizar y financiar políticas y programas habitacionales y de desarrollo urbano del sector público nacional, provincial o municipal destinados a la población de bajos recursos con alguna capacidad de ahorro,
- asistir en la coordinación y la fiscalización de la ejecución de planes de vivienda y planeamiento urbano del Estado Nacional y las provincias y Ciudad de Buenos Aires
- coordinar la ejecución de las políticas habitacionales y supervisar su ejecución.
- promover la obtención e inversión de recursos en el campo del desarrollo urbano y de la vivienda a través de los fondos fiduciarios u otras alternativas de financiamiento nacional e internacional.
- intervenir en la promoción del desarrollo de técnicas y sistemas de construcción de viviendas y obras para el desarrollo de los asentamientos humanos.
- asistir en las funciones de Autoridades de Aplicación de las leyes que regulan el ejercicio y la ejecución de los programas y de las actividades de su competencia y en particular los que hacen al cumplimiento de los objetivos del FONAVI
- intervenir en la elaboración de los pliegos de bases y condiciones de concursos y/o licitaciones, y en los procesos licitatorios para la ejecución de obras o contrataciones de programas habitacionales y de asentamiento humano
- intervenir en la elaboración de proyectos y en la realización y financiación de obras de urbanización, de infraestructura de servicios, de equipamiento comunitario y obras complementarias destinadas al desarrollo de programas de desarrollo urbano y vivienda del sector público nacional, provincial o municipal.
- integrar el Consejo Nacional de Vivienda y coordinar las acciones anteriormente mencionadas.

Esta subsecretaría ha estado históricamente encargada de distribuir los fondos del Fondo Nacional para la Vivienda FONAVI y desde los años noventa (1997) ha trabajado con organismos de financiamiento Internacional tales como el BID en la ejecución del Programa Mejoramiento de Barrios. El hecho de gestionar con varios actores simultáneamente la ha

convertido en una unidad clave para el éxito / fracaso de las políticas de vivienda en el país.

### 3.6.2 Los recursos del Poder Ejecutivo Nacional

#### El Fondo Nacional de Vivienda

El Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) fue creado en 1970 por la Ley 19.929 con el fin de contar con recursos para contrarrestar y disminuir el déficit habitacional y posibilitar el acceso a una vivienda digna de los sectores de bajos recursos de la población. Dos años más tarde, la Ley 21.581 determina que los recursos del mismo, debían ser destinados a financiar total o parcialmente la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes, la ejecución de obras de urbanización, de infraestructura y de equipamiento comunitario complementarias y asociadas a la ejecución de los proyectos, el redescuento de créditos hipotecarios de programas construidos por él, y la contratación de servicios técnicos y profesionales necesarios para el mejor desarrollo de sus acciones.

#### El sistema Federal de Vivienda

A través de la ley 24.464 del 8 de marzo de 1995 se reestructura el Fondo creando un Sistema Federal de Vivienda que buscaba posicionarse como una herramienta que facilitara las condiciones necesarias para el acceso a una vivienda digna de manera rápida y eficiente a aquellas personas que tuvieran recursos insuficientes para tener una. El mismo estaba integrado por el FONAVI, los organismos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires y el Consejo Nacional de la Vivienda (CNV) que a su vez estaba compuesto por el Poder Ejecutivo y, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, a través de sus institutos locales de vivienda. La idea era crear un órgano de coordinación y planificación conjunto donde se propusieran herramientas legales, técnicas y administrativas, se promoviera la asistencia técnica y financiera con organismos internacional y se evaluaran las acciones para la reducción del déficit habitacional y se definieran criterios de adjudicación de viviendas del fondo.

Los recursos del FONAVI provenían del Impuesto sobre los combustibles líquidos (42 % de la recaudación), suspendiéndose la recaudación que surgía de los aportes sobre las remuneraciones. Esta Ley establecía que debían garantizarse por lo menos 75 millones de pesos por mes calendario. En caso de que no se alcanzasen dichos valores, el Estado Nacional debía

proveer la diferencia compensándose en el futuro si la recaudación fuera mayor. Estos fondos debían ser transferidos por el Banco Nación automáticamente a cada jurisdicción diariamente. Esta modificación mantenía aquellas fuentes de financiamiento menores tales como los legados y donaciones, y otros aportes que se legislaren, así como el producto de la negociación de títulos a emitir para la construcción de viviendas económicas

Para el caso de la Ciudad de Buenos Aires a través de su órgano ejecutor, el IVC, el coeficiente recibido era del 1,3 % del total de los 900 millones anuales mínimos garantizados. Estos ingresos podían ser destinados a financiar la compra y construcción de viviendas y al desarrollo de obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario, teniendo estas últimas un tope del 20% de los recursos asignados anualmente. Por otra parte se establecía la posibilidad de financiar la demanda paulatinamente hasta llegar a un 45 % del total de los fondos.

Tal como establece Cuenya (2000) esta Ley estableció tres grandes modificaciones respecto del modelo anterior. En primer lugar, se produce la descentralización de los fondos que antes eran administrados por nación hacia las unidades ejecutoras locales, quienes a partir de este momento tienen la potestad de definir sus planes de obras, diseñar programas, realizar el seguimiento y las evaluaciones, así como también definir los criterios de adjudicación de las unidades. Por otra parte, se produce una reorientación de la política de vivienda de la oferta de conjuntos masivos al estilo Lugano I y II a la de demanda con la posibilidad de otorgar créditos individuales para la obtención de viviendas, es decir orientada a la demanda. Esto, sumado a la creciente ola de participación de las organizaciones de la sociedad civil, permitió que se generaran nuevos instrumentos de gestión en las políticas de vivienda donde a partir de un colectivo con características comunes, se intentaba que las soluciones habitacionales se adaptaran al mismo. En este nuevo aspecto, las empresas constructoras, un actor fundamental en las políticas de vivienda llave en mano pierden participación en el mercado público que históricamente las beneficiaba. Un tercer cambio buscó sanear las críticas de ineficiencia y corrupción incorporando nuevos instrumentos de contralor y un sistema de premios y castigos a la gestión local. La evaluación bianual de la gestión de los organismos ejecutores en los indicadores de nivel de recupero, la inversión en obra y la mejora en el déficit habitacional va a determinar según la Ley, la variación en los coeficientes del FONAVI.

Esta nueva idea de un Estado nacional que contempla las particularidades de cada región está íntimamente relacionada con el concepto de gobernanza, como estrategia que desarrollan los gobiernos para dar respuesta a la nueva dinámica socio política y económica. De este modo, en los términos de Hill y Hupe (2003) la acción del gobierno se encuentra desarrollando una gobernanza por persuasión donde el proceso de toma de decisiones se realiza en conjunto con otros actores. En este marco, los objetivos son elaborados e implementados en un locus donde se busca el consenso entre los diferentes actores de la sociedad. Este tipo de gobernanza, sin lugar a dudas requiere que la arena donde se desarrollan los acuerdos sea sólida y sustentable porque si está sometida a vaivenes sociopolíticos, los cimientos del proceso de implementación se deterioran volviendo los resultados imprevisibles.

Bajo esta idea de gobernanza en julio de 2004 se firma el Convenio Marco Programa Federal de Construcción de Viviendas entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, por una parte y por la otra, todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. En él se establece la necesidad de dar solución al problema habitacional de sectores desprotegidos de la sociedad en los centros poblacionales con más fuerte déficit de viviendas. A tal fin y a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, el ministerio otorgaba un financiamiento no reintegrable para la construcción en todo el país de 120.000 viviendas. Tal como se establecía en el Sistema Federal de Vivienda los montos podrían ser reajustados conforme la eficiencia del gasto, en función de la utilización efectiva de los recursos comprometidos, las características del déficit habitacional y nivel de desocupación de la jurisdicción y el cumplimiento de metas en el “Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas de las Viviendas FO.NA.VI.”. Si bien el objetivo del Programa era la financiación de la Nación del 100 % del costo y la infraestructura de la vivienda, se habilitaba a la Ciudad a financiar una parte en caso de necesitar adquirir los terrenos o de realizar obras complementarias o de mejoramiento. A la Ciudad de Buenos Aires, le correspondía el 5,2 % del monto, es decir \$ 200.000.000, el cual estaría destinado a 5.000 viviendas de una superficie mínima de 44 m<sup>2</sup>.

Si bien como decíamos la política de descentralización en materia habitacional y el consecuente surgimiento del Plan Federal de Construcción de Viviendas buscan que el proceso de implementación de políticas sea consensuado con la red de los diferentes actores que intervienen en el PFP y a su vez se realicen los seguimientos y redefiniciones de la política, la realidad es que el Convenio se da en un escenario a medio camino entre la implementación

según la gobernanza por transacción y por persuasión dado que no existen los mecanismos para asegurar los acuerdos intertemporales entre los distintos actores.

### 3.7 El IVC

#### 3.7.1 Su historia

De acuerdo a lo que veníamos estableciendo el Ejecutivo Nacional si bien cuenta con los fondos, no dispone de los conocimientos y experiencia necesarios para la ejecución de las políticas a nivel local. De este modo, establece las líneas generales de los Planes y deja a las provincias y a la Ciudad, la tarea de implementar en sendas jurisdicciones, esto es le atribuye "el nivel operativo" o de *delivery* de las políticas públicas. De este modo, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires es quien va a desarrollar las políticas de vivienda en el área metropolitana. Sus orígenes se remontan a la Ley Nacional 17.174 del 17 de febrero de 1967 firmada por Onganía que crea la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) como un organismo autárquico y descentralizado en un territorio que en ese momento tenía jurisdicción nacional, con el fin de promover viviendas de interés social destinadas a familias de bajos ingresos. En este sentido, era la encargada de realizar las tareas de planeamiento y ejecución de los planes de vivienda, urbanización de nuevos sectores y la promoción del desarrollo de la vida comunitaria de los habitantes objeto de relocalizaciones en aquellos casos donde dicha urbanización requiriera abandono de los terrenos. Resulta interesante remarcar que la política implementada por esos años en relación a las villas apuntaban hacia la erradicación de las mismas.

Para intentar analizar su comportamiento en clave de gobernanza, de acuerdo con el concepto de *street-level* de Lipsky (2010), es decir, en el lugar de las organizaciones que ejecutan, es necesario revisar sus funciones originarias y cómo algunas de aquellas fueron perpetuadas como una suerte de derecho consuetudinario a pesar de haber sufrido amplias transformaciones desde ese tiempo hasta la fecha. Al momento de su creación las funciones eran entre otras: alquilar, adquirir, vender o expropiar bienes muebles o inmuebles; tomar préstamos de organismos públicos y privados nacionales o extranjeros, adquirir letras del tesoro y colocar a interés en bancos sus excedentes financieros.

La administración estaba a cargo de un Directorio presidido por el Intendente Municipal e integrado por todos los Secretarios del Ejecutivo local. Las sucesivas gestiones democráticas y de facto tuvieron en mayor o menor medida cierta eficacia al ejecutar sus planes. Hacia mediados de la década del 80 ya habían inaugurado el Conjunto Pampa, y los Barrios Don Orión, Cardenal Copello, General Savio etapas I y II, Mariano Castex, Almirante Brown, Cardenal Samoré, Presidente Illia, Rivadavia I y II, Alfredo Palacios (Catalinas Sur) y Juan José Nágera, entre otros. En estos tiempos, la estructura giraba en torno de tres grandes gerencias encargadas de: la confección de los proyectos y la dirección de las obras; el registro y adjudicación de los inmuebles y finalmente una encargada de las Villas y los núcleos habitacionales transitorios. Esas gerencias tenían funciones orientadas hacia afuera, mientras que las otras áreas, de menor importancia orbitaban en función de aquellas: un área financiera, una de jurídicos y otra de personal y asuntos internos.

En 1994 se modifica el estatus legal de la Capital Federal, obteniendo su autonomía del Gobierno Nacional y la Comisión Municipal de la Vivienda va a demorar casi 10 años en readecuarse a la nueva situación jurídica. Sin duda la falta de acuerdo político es fundamental a la hora de crear o reinventar agencias estatales, pero lo que llama la atención en este caso es la comodidad institucional en la que se mantuvo durante todo ese período en el que carecía de sustento legal y los procedimientos estaban empezando a resultar obsoletos.

Bajo este marco legal, cada decisión administrativa debía ser ratificada por todos los secretarios del Poder Ejecutivo lo que originaba engorrosas gestiones, así como múltiples instancias burocráticas y de control para cada uno de los firmantes. Desde la salida del expediente de la CMV en búsqueda de las múltiples ratificaciones hasta la publicación de la norma en el boletín oficial podían pasar varios meses. Teniendo en cuenta que entre las funciones de la Comisión estaba la de dar solución habitacional a grupos vulnerables, tales como familias en situación de calle o hacinados en hoteles, estas demoras eran inadmisibles. En este punto es factible suponer que de haberse sostenido el ritmo de ejecución de políticas de las décadas anteriores, su readaptación legal se habría desencadenado con anterioridad. Pero a partir de la década neoliberal, con la caída del empleo y el deterioro del sector de la construcción el impacto de sus acciones mermó considerablemente (Rodríguez 2000). Esta situación dio lugar a una pérdida de legitimidad de la comisión frente a sus agencias pares y a la sociedad en general. Para el resto

del Gobierno de la Ciudad, la comisión Municipal de la Vivienda se convirtió por esos años en el oasis de la inactividad con buenos sueldos. Según datos de las auditorías FONAVI, en el período 1976-1994 se dieron casi 18.000 soluciones habitacionales mientras que en el período 1995-2009 sólo se entregaron 6700.

Finalmente el 4 de diciembre de 2003, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprueba la Ley 1251 que crea el Instituto de Vivienda de la Ciudad a partir de la vieja estructura de la CMV. La principal innovación de este organismo se daba en la idea de una renovación de las políticas orientadas a la oferta de viviendas hacia las de demanda. Desde el punto de vista administrativo y en búsqueda de agilidad, se eliminaba el Directorio conformado por los secretarios del Poder Ejecutivo para constituirlo por el presidente del IVC más tres miembros estables cuyas tareas quedarían sólo vinculadas al Instituto.

La idea de este nuevo organismo era adecuarlo a la Constitución de 1994 en lo que a ejecución de las políticas de vivienda de la Ciudad se refiere. Resulta interesante ver cómo se incorpora en la normativa el concepto de 'vivienda digna' explícito en el artículo 14 Bis de nuestra Constitución Nacional y retomado en el 31 de la Constitución local (Rodríguez et al. 2015).

Entre las nuevas funciones del IVC se encuentran: Contribuir al acceso a la vivienda de quienes se encuentren imposibilitados de conseguir a través del sector privado, reducir el déficit habitacional, de equipamiento comunitario, infraestructura y servicios de la Ciudad, promover el ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda, estimular la participación ciudadana a través de instituciones públicas o sociales, garantizar la regularización dominial de los inmuebles, optimizar la administración de la cartera crediticia para generar recursos propios. Todas las acciones que desarrollara debían prever la urbanización de las tierras en que se construyera y la promoción de la vida comunitaria de sus habitantes. La innovación en este sentido, surgía de la idea de promocionar la demanda que podía llevarse a cabo mediante políticas de crédito instrumentadas con recursos propios o de cofinanciamiento con entidades financieras oficiales. Históricamente se había buscado dar respuesta a partir de subsidio a la oferta.

Por otra parte se da una especial atención a las organizaciones sociales en tanto se establece que el IVC debe sostener y promover políticas y acciones autogestivas y cogestivas, a través de operatorias que permitan el acceso a la vivienda de sectores organizados colectivamente.

Algunos trabajos referentes a la Ley 341 como los de Raspall (2015), Rodríguez (2000) y Zapata (2012), entre otros profundizan el tema de las organizaciones sociales y su relación con la generación de políticas desde la sociedad civil, la autogestión, y el reclamo de una vivienda digna.

### 3.7.2 Los Programas de IVC

La reorganización del IVC de 2004 no modificó su función principal que era la de resolver el déficit habitacional de la Ciudad, focalizando sus acciones en los sectores de más bajos recursos, sino que a partir del cambio de paradigma de las políticas de vivienda buscó en un principio, orientar sus acciones hacia la demanda con el fin de aumentar su eficacia y profundizar el impacto.

La problemática de la vivienda en la ciudad era tan compleja que se buscó identificar dentro del conjunto de los no propietarios, aquellos sectores de la población agrupándolos según sus condiciones socioeconómicas con el fin de brindar herramientas eficientizando los recursos. Si bien continuó con el desarrollo de distintos programas de construcción de viviendas y ejecución de obras de infraestructura en villas y barrios carenciados y conventillos, focalizando su intervención bajo criterios de localización bajo los Programas de Urbanización de Villas y de Mejoramiento y Recuperación del Hábitat en La Boca, desplegó una serie de herramientas para intentar dar cobertura a toda la Ciudad.

Desde la discusión y aprobación de las Leyes 341 y 964 por parte de la Legislatura y algunas organizaciones vinculadas a la vivienda en la Ciudad, se venía trabajando en el Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV) el cual buscaba dar solución habitacional a familias de bajos recursos agrupadas bajo al figura de cooperativas. Los destinatarios de este Programa en general se encuentran marginados del sector formal de la economía e imposibilitados de recurrir a créditos en el sistema bancario. Por esto, el IVC financiaba la totalidad de las obras, otorgando préstamos para la construcción de unidades a 30 años y a una tasa fija en pesos que rondaba entre el 1 y el 4% anual, conforme los ingresos del grupo familiar.

Desde el PAV se buscaba empoderar a las organizaciones para que seleccionaran un equipo

técnico que las acompañara durante todo el proceso de organización, de construcción y de asignación de las unidades y conformación del consorcio. De este modo, el equipo estaba integrado por profesionales provenientes de las siguientes disciplinas:

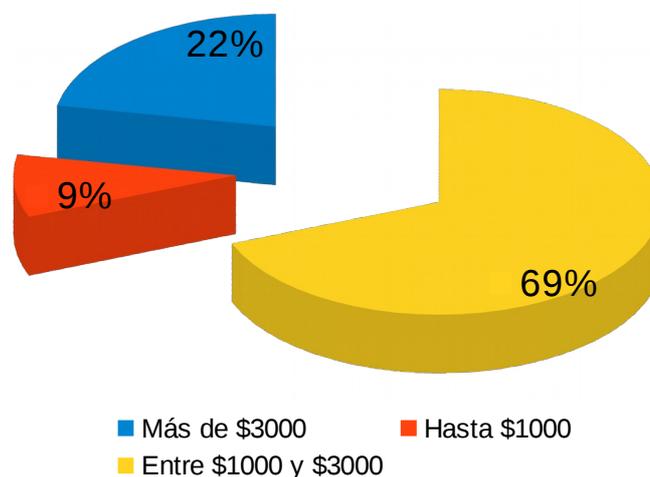
- **Construcción:** eran los encargados de orientar en la búsqueda del terreno, desarrollar el proyecto constructivo y dirigir la obra. Estaba compuesto por arquitectos o ingenieros civiles.
- **Social:** se ocupaban del diseño de un proyecto de intervención social cuyo objetivo era acompañar todo el proceso antes y después de la entrega de viviendas, trabajando fundamentalmente en la formalización de la cooperativa o asociación, haciendo hincapié en las fortalezas y debilidades del grupo. Estaba integrada por trabajadores sociales o sociólogos.
- **Administrativo-contable:** apoyaba a los representantes legales de la cooperativa en el cumplimiento administrativo de los requisitos y realizaba el asesoramiento contable. Estaba compuesta por un contador.
- **Legal:** era la encargada de brindar consultoría jurídica durante toda la ejecución del proyecto. Estaba integrada por un abogado.

El Ejecutivo a cargo de Aníbal Ibarra presentó en febrero de 2005 el Programa Vivienda Porteña que estaba orientado al sector de ingresos medios cuyos salarios habían disminuido a partir del fenómeno de concentración económica que se había dado en los años anteriores, pero que conservaba alguna capacidad de ahorro y se encontraba dentro del mercado de trabajo formal. Este Programa se mostraba como innovador, en tanto se basaba en la interacción entre los sectores público y privado amparados en la figura del Fideicomiso que proporcionaba un marco de solidez y estabilidad a los emprendimientos inmobiliarios encapsulando bajo resguardo los recursos que aportaban al proyecto cada una de las partes, buscando entonces, garantizar la finalización de las obras y la entrega a sus adquirentes.

En el sector Público se nucleaban el IVC y el Banco de la Ciudad de Buenos Aires aportando la organización, el grueso del financiamiento y el ámbito de aproximación de la oferta y la

demanda, mientras que el privado estaba representado por las empresas constructoras y los particulares adquirentes de los inmuebles, quienes interactuarían según los mecanismos de mercado. Tras la crisis de la convertibilidad, el mercado de financiaciones hipotecarias experimentó una considerable contracción. Durante el año 2004, dicho proceso continuó si bien se redujo el ritmo de caída. En este marco, la intención del Banco Ciudad era dar un impulso a sus productos, mostrando un lado social teniendo en cuenta que el 64% de los créditos otorgados por el BCBA en 2004 fueron créditos de acceso a la primera vivienda y sobre éstos, el 78% de los núcleos familiares tenían ingresos totales menores a \$ 3.000<sup>16</sup>.

Gráfico Nro. 6 Ingresos del grupo familiar de las financiaciones hipotecarias otorgadas por el BCBA. Año 2004



Fuente: IVC Informe Programa Vivienda Porteña Año 2005

De este modo, se buscaba cubrir a aquel sector de aquellos que si bien calificaban para el acceso a créditos en la cartera crediticia bancaria, no contaban con el ahorro previo necesario para ingresar. Al momento del lanzamiento en 2005, el Programa se orientó hacia familias que percibieran ingresos mensuales promedios entre \$ 1800. y \$ 4500 aproximadamente.

La idea del Programa era que las empresas constructoras presentaran proyectos de Construcción de vivienda nueva con un valor máximo de m2 propio de \$ 2.370 y cuyos precios topes serían:

---

16 Fuente: IVC Informe Programa Vivienda Porteña 2005

1 ambiente	\$ 94.800
2 ambientes	\$ 118.500
3 ambientes	\$ 154.050
4 ambientes	\$ 189.600
5 ambientes	\$ 213.300

El Banco luego de un proceso de evaluación crediticia financiera a las empresas constructoras en hasta el 70% del valor del proyecto. Asimismo, otorgaría a los adjudicatarios el 60 % del precio de venta de la vivienda, a través de créditos hipotecarios con plazos de amortización de 20 años a una tasa de interés (TNA) que se ubicaría en el 10.5 %, mientras que el IVC financiaría hasta el 25 % restante y la cancelación del préstamo del IVC se realizaría en 5 años, a contar a partir de la finalización de las obligaciones contraídas por el comprador con el BCBA. Los adquirentes, debían integrar mensualmente al fideicomiso como ahorro previo el 5 % del precio de la vivienda. El 10 % restante del precio de venta sería aportado por el adquirente en dos partes un 5 % a la firma del boleto de compraventa y 5 % restante, al momento de la escrituración. El monto de la cuota no podía exceder el 30 % del ingreso del grupo familiar.

### 3.8 Relaciones entre Poder Judicial y el IVC

En Argentina, el Poder Judicial ha tendido a depender históricamente del Poder Ejecutivo, lo que limita su capacidad de ejercer como árbitro imparcial o jugador proactivo, donde más se ha desempeñado es como jugador con poder de veto, con potestad limitada de revisión judicial e independencia judicial de acuerdo con el comportamiento estratégico de los jueces. Una ilustración clara de las conflictivas relaciones entre estos dos poderes a nivel local se da justamente durante este período a partir de un conflicto en materia de Vivienda.

En octubre de 2005, el IVC lanzó un Programa llamado Viví Tu Casa que preveía la construcción de 1231 viviendas sobre unos terrenos ubicados en Casa Amarilla, en el barrio de La Boca. A tal fin, convocó, a través de los medios de comunicación, a un proceso de inscripción masiva en el que se invitaba a la gente a llenar formularios, presentar documentación y elegir entre los distintos departamentos que ofrecía el IVC el que mejor se

ajustara a sus necesidades. Este proyecto, cuyo diseño arquitectónico fue realizado enteramente por el Instituto y la obra sería financiada con fondos del Plan Federal, preveía unidades de 1, 2, 3 y 4 ambientes, por lo que rápidamente se recibieron miles de solicitudes. Sin embargo, varias organizaciones sociales locales cuestionaron la realización de un proyecto de semejante envergadura, obligando al IVC a realizar un informe de impacto ambiental antes de empezar a construir.

Cuando asumió el gobierno macrista, a fines de 2007, al igual que hizo con otras políticas sociales destinadas a la franja de bajos ingresos, frenó la obra. Ante el aluvión de amparos recibidos, la Justicia porteña a través del Juez en lo Contencioso Administrativo y Tributario porteño, Roberto Gallardo ordenó al IVC que reactivara la construcción en dichos terrenos, trabando un embargo al gobierno de la ciudad por 14 millones de pesos y le aplicó al presidente del Instituto, Roberto Apelbaum una multa de dos mil pesos por cada día que demorara la aplicación del fallo judicial. A lo largo de su gestión, Apelbaum tuvo varias citaciones a declarar ante el mencionado Juez, por causas como la entrega de viviendas en Villa el Cartón, ubicada en Villa Soldati, que en febrero de 2007 había sido arrasada por un incendio intencional y cuyas 470 familias debían ser atendidas prioritariamente dada la precariedad de sus construcciones, pero el funcionario nunca se presentó. La última vez que fuera citado, en marzo de 2010 acudió el Gerente de Asuntos Jurídicos del IVC alegando que el presidente de ese organismo había renunciado a su cargo un mes atrás.

El fallo del Juez Gallardo en relación a la continuación de las obras en Casa Amarilla alega que Apelbaum tuvo una extraña interpretación de los procedimientos y que informalmente se informó a los adjudicatarios de las viviendas que esos terrenos iban ser cedidos al Club Boca Juniors. Desde la Procuración General de La Ciudad de Buenos Aires se criticó éste y otros fallos del mismo juez aludiendo que tiene más contenido político que jurídico y prestaron su colaboración para que el Jefe de Gobierno lo recusara en cerca de 300 causas que tenía en contra de su gestión, vaciando su juzgado de causas. El juez fue querrellado por el GCBA por daños y perjuicios porque por haber trabado el embargo se habían perdido intereses por 136.876 pesos. Al estar querrellado, no podía oficiar de magistrado en esas causas.

En este contexto, el juez denunció este hecho ante el Consejo de la Magistratura como una violación a la independencia del Poder Judicial. Unos días antes, Gallardo había convocado al

Jefe de Gobierno y gabinete a explicar las causas de no haber acatado una orden judicial que intimaba a dar atención médica las 24 horas en un centro de refugiados de Villa el Cartón, donde días antes había muerto un bebé por falta de médicos. Como faltaron a la audiencia fueron denunciados penalmente por la titular de los Asesores Tutelares, Laura Musa.

De este modo, se puede ver cómo aquellos intentos del Poder Judicial por ejercer algún tipo de contralor sobre el Ejecutivo, o de erigirse como representante de la sociedad son desatendidos y desestimados por parte de éste último. Se entiende entonces que, en este marco las posibilidades de generar un espacio donde se originen y desarrollen acuerdos intertemporales se debilitan ampliamente. El Poder Judicial no parece ser un actor confiable para asegurar la defensa de los derechos de la sociedad.

### 3.9 Las organizaciones sociales

La idea subyacente a este tipo de organizaciones es que por lo general están formados por personas racionales, socialmente activas e integradas a la comunidad que buscan defender sus intereses por medios alternativos a los de las instituciones formales (Stein et al. 2006). Dado su carácter pacífico y autogestivo se han ido convirtiendo en actores políticos que pueden influir sobre las políticas públicas. En muchos casos, estos grupos se configuraron en organizaciones sociales creadas para compensar la falta de atención de las instituciones públicas en la respuesta a las demandas sociales.

Tal es el caso de algunos movimientos vinculados al mejoramiento del hábitat que comenzaron a movilizarse a fines de la década del '90 y reunirse para lograr dar respuesta a sus demandas de regularización dominial y mejoramiento habitacional. La gestión de Eduardo Jozami, al frente de la CMV durante los primeros años del primer mandato de Ibarra, propició el diálogo con estos sectores, dando lugar a una novedosa forma de participación de la sociedad en las políticas sociales (Zapata 2012) en la que a través de mesas de concertación, la CMV, legisladores y las organizaciones delineaban una nueva política. Fue así como a fines de 2000 nació la Ley 341 que dio origen al Programa de Autogestión para la Vivienda.

En este sentido, Thomasz (2008) establece que eran las organizaciones quienes debían elegir su

composición, elegir su equipo técnico, buscar el terreno, y contratar su empresa constructora. Esto le daba un carácter activo a la organización donde el componente más importante resultaba la autogestión.

Este nuevo modelo de gestión donde se dialogaba con los destinatarios directos de las políticas, fue, dejando de lado los grandes e históricos interlocutores de la CMV, las empresas constructoras, quienes comenzaron a presionar por ser atendidas. Éste y otros tantos factores tales como la decisión de modificar el statu quo del organismo llevó a que en marzo de 2002, Ibarra decidiera reemplazar a Jozami, quien con apoyo de un gran número de organizaciones sociales, decidió permanecer en el edificio. Una semana después y con la intervención de la vicejefa de gobierno, Cecilia Felgueras, en una mesa de concertación se define el nuevo presidente de la CMV, Ernesto Selzer. Con esta gestión, se fue debilitando notoriamente la participación de las organizaciones sociales en el diseño de los instrumentos de vivienda. A partir de este momento las organizaciones, si bien continúan siendo destinatarias de los Programas de Vivienda, pasan a jugar un rol mucho más pasivo que en la gestión anterior. A modo de ejemplo, se decide ampliar y profesionalizar el equipo del Programa, pero se mudan las oficinas al pasaje Carabelas, donde las organizaciones no tienen contacto con otras oficinas de la CMV (Zapata 2012). De hecho, si bien las organizaciones habían trabajado en un modelo de reglamentación, éste no fue tenido en cuenta por las nuevas autoridades del IVC quienes aprobaron su propio esquema.

De todas maneras, la gestión Selzer mantuvo contacto con las organizaciones de manera formal, al tiempo que aseguró una buena porción del presupuesto para la cobertura de este Programa. Fue bajo esta administración que el AHPROS surgió con la idea de canalizar los fondos del Plan Federal, orientándose a los sectores medios con escaso poder de acceso al créditos del mercado financiero. La idea central de este Programa era que organizaciones sociales formalmente establecidas y con trayectoria gestionaran el proyecto en su totalidad. Muchas organizaciones se acercaron para consultar, pero la realidad es que la selección de los proyectos se realizó más en base a intereses de algunos funcionarios que a criterios formalmente establecidos.

Con la intervención del IVC se buscó volver a escuchar las voces de las organizaciones que reclamaban dificultades y demoras en los circuitos administrativos. Esta gestión decidió poner énfasis en otras líneas, priorizando acciones en villas y en el marco de la ley 341. De este modo,

vemos cómo los compromisos asumidos entre las organizaciones sociales y la gestión del IVC resultaban endeble dado que un cambio de gestión del mismo color político podía desalentar la consecución de las obras. Si bien hubo algún reclamo de las organizaciones para continuar con el AHPROS, el ejecutivo desatendió los reclamos y presentó una nueva reglamentación que modificaba una vez más los procesos de presentación y aprobación de los proyectos.

Con la llegada del Gobierno de Macri, a fines de 2007, se descentralizan algunas de las funciones del IVC y se reorientan los presupuestos, congelando definitivamente el AHPROS y debilitando notoriamente la ejecución de la ley 341. En este momento, las organizaciones sociales pierden totalmente su capacidad de ser sujetos activos en el ciclo de la política.

De las entrevistas realizadas a las organizaciones sociales y a los funcionarios que desempeñaron tareas durante los años de duración del Programa se desprende que la única entidad que continuó participando del Programa y relacionándose con el gobierno entrante fueron la Cooperativa de Vivienda Luz y Fuerza Ltda. , a la que le fuera retirado el terreno para realizar las obras del BCBA. Como las decisiones son muy volátiles en el seno del gobierno local, si bien el edificio que construyó el BCBA estaba pensado para emplazar sus oficinas centrales, cuando en 2013 Rogelio Frigerio llega a la presidencia del Banco decide no mudar la institución, por lo que el edificio finalmente fue destinado a una parte de las oficinas del GCBA.

En abril de 2012 se firma el acta de directorio 2454 por la cual se crea la figura del fideicomiso para poder construir las viviendas que no fueran construidas por el AHPROS y aquellas unidades presentadas por posibles entidades que quisieran adherir al Programa. En esta nueva línea se incluye a la Mutual de Luz y Fuerza. La realidad es que al día de hoy, es decir cuatro años después de la creación de esta “nueva operatoria” no se ha construido ninguna vivienda.

## **Capítulo 4. Analizando las características clave de las políticas públicas**

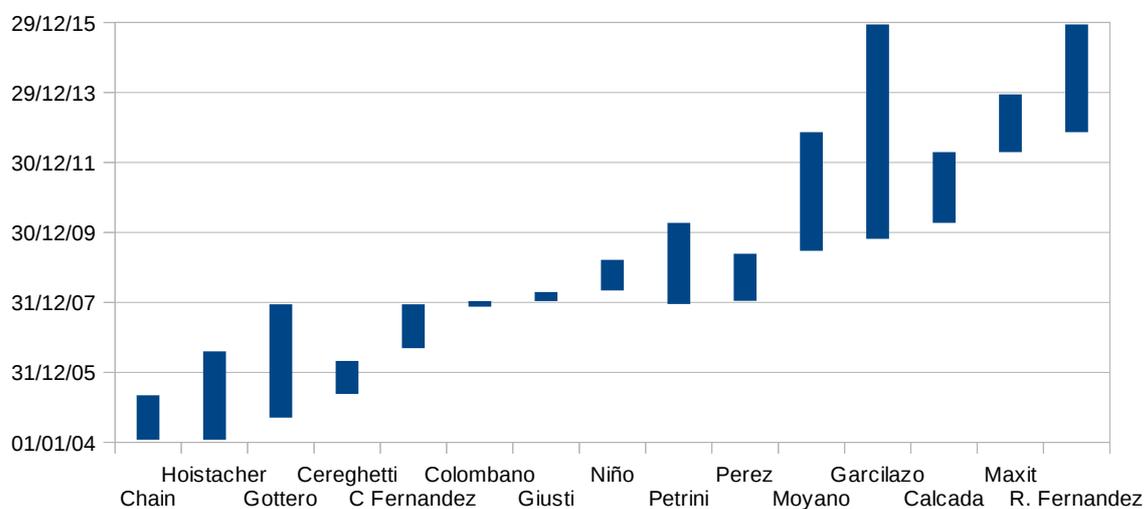
A partir de la revisión de los actores y sus interrelaciones es necesario analizar las características relativas al proceso de formación de políticas a fin de entender de qué manera el escenario de surgimiento del AHPROS resultó propicio para la consecución y sostenibilidad de acuerdos intertemporales que garantizaran su ejecución. Estas dimensiones de las políticas son: estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad de la implementación y de la efectiva aplicación y orientación al interés público.

### **4.1 Estabilidad**

La estabilidad de las políticas no implica que no puedan ser modificadas ante por ejemplo, fracaso de las políticas previas o determinadas crisis (Spiller y Tommasi 2007). Esta característica apunta a que las políticas puedan ser sustentadas en el tiempo independientemente de los cambios políticos. Por lo general, la estabilidad de las mismas tiene que ver con la capacidad de los actores políticos para concretar y sostener acuerdos intertemporales que aseguren el desarrollo de las acciones con posterioridad a la duración del mandato de los funcionarios públicos.

En el gráfico Nro. 7 se observa la alternancia de los presidentes del IVC en los años 2004-2015, así como también la composición del Directorio durante el mismo período.

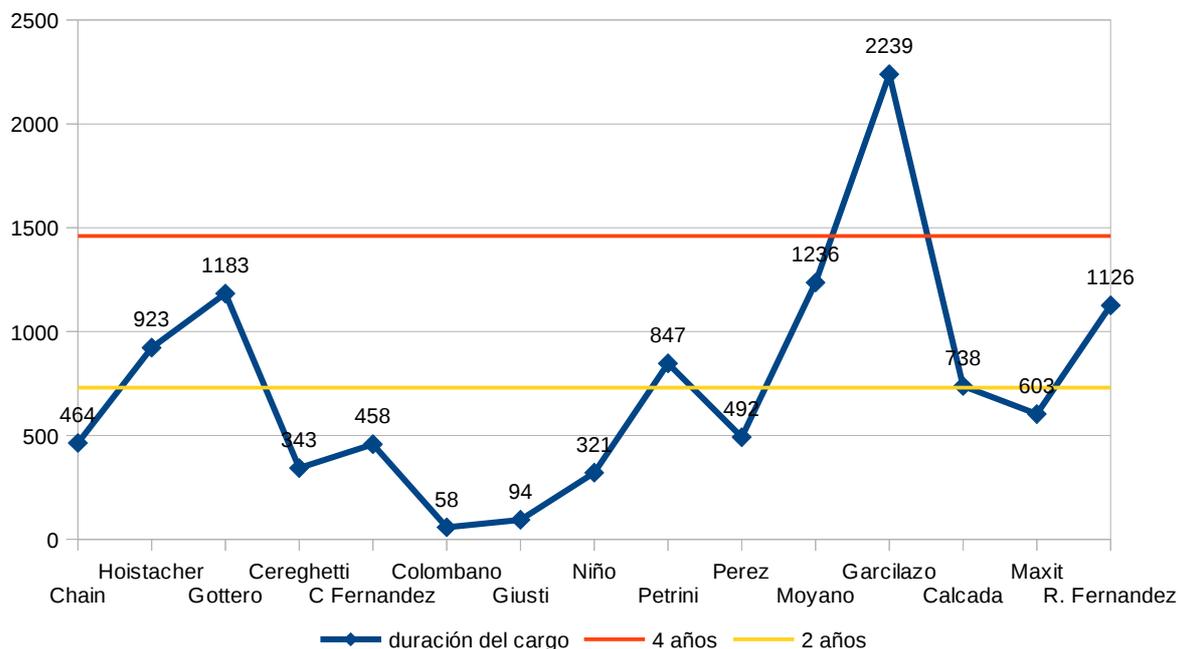
Gráfico Nro. 7. Duración en el cargo de Director del IVC. Período 2004-2015



Fuente: Elaboración propia en base a Decretos de nombramiento Poder Ejecutivo de la CABA

Del Gráfico Nro. 7 se desprende claramente cómo el directorio del IVC ha tenido una alta rotación desde su creación en 2004. De él han participado 15 directores que si bien deberían haber cumplido un mandato de 4 años, el promedio de duración en el cargo no ha superado los dos años. Aquí puede verse cómo el período en el que se inserta el Programa AHROS (2005-2009) es el de mayor volatilidad en los cargos. Esto puede relacionarse con el proceso de juicio político que se estaba desarrollando contra el Jefe de Gobierno en 2005, la asunción del jefe a cargo en 2006 y el cambio de signo en el gobierno a fines de 2007. Dicha volatilidad se ve claramente en el gráfico Nro. 8.

Gráfico Nro. 8. Duración en el cargo de Director del IVC. Período 2004-2015 (en días)

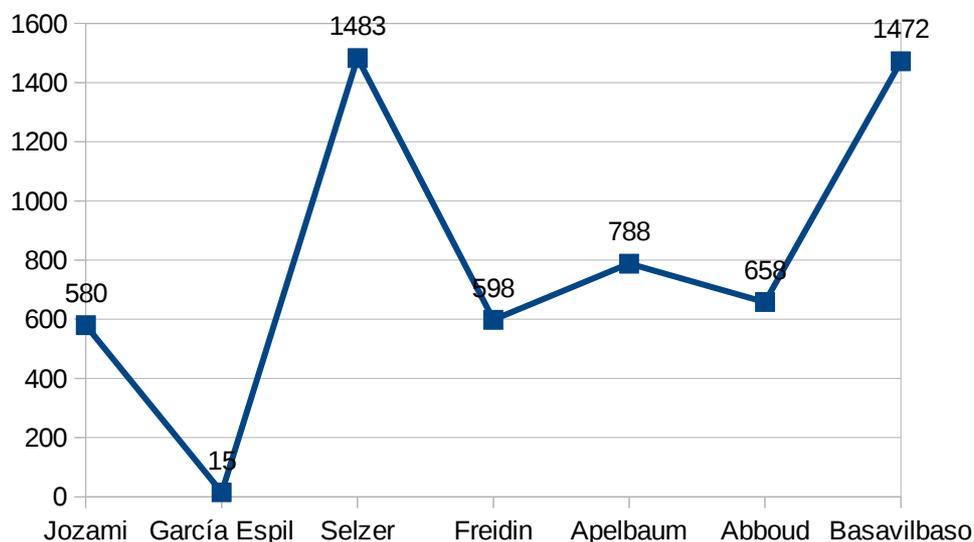


Fuente: Elaboración propia en base a Decretos de nombramiento Poder Ejecutivo CABA

En el Gráfico Nro. 8 puede advertirse que de los 15 directores, sólo 1 ha superado el tiempo del mandato de cuatro años establecido en la Ley de Creación del IVC. Del resto, sólo el 43 % ha superado los dos años de gestión. Esto puede deberse a que los directores representan diferentes espacios políticos, que en este escenario de inestabilidad y fragmentación de los partidos, cobran un dinamismo mayor en sus sistema de alianzas y enemigos.

En cuanto a la presidencia del Directorio, vemos que existe menos volatilidad en el cargo dado que el nombramiento está más estrechamente vinculado a la alternancia de jefes de gobierno, pero aún no llega al deseado por la normativa. Sólo dos han superado los cuatro años, pero gracias a la reelección de los jefes de gobierno. De haber habido alternancia en el Ejecutivo en 2003 y 2011, probablemente su gestión habría durado menos.

Gráfico Nro. 9. Duración en el cargo de Presidente del IVC. Período 2002-2015 (en días)



Fuente: Decretos de nombramiento Poder Ejecutivo de la CABA

En este sentido, puede verse en el Gráfico Nro. 9 una gran alternancia en los cargos políticos que en el caso de las políticas de vivienda se vio reflejado en la cantidad de veces que fueron reformulados los Programas. La envergadura del organismo y la complejidad de sus funciones lleva a pensar que tras la llegada de una nueva autoridad, ésta requiere un tiempo para la actualización y puesta en marcha de sus plenas tareas.

Como explicábamos en las funciones del organismo, los directores del órgano colegiado, tienen como responsabilidad aprobar en reuniones de directorio la normativa inherente al mismo. En estructuras cuya conducción es tan sensible a vaivenes políticos, sus posibilidades de planificación a mediano o largo plazo se ven seriamente comprometidas. En el caso del Programa AHROS que fuera creado en marzo de 2005, queda expuesto de manera clara cómo los distintos intereses de los funcionarios de turno hicieron que en menos de dos años, se creara<sup>17</sup>, se modificara tres veces<sup>18</sup> y se derogara su creación, modificando completamente su reglamento<sup>19</sup>. Si analizamos la composición del Directorio vemos que durante el mismo período

17 Acta de Directorio Nro. 1820 del 09/03/2005

18 Actas de Directorio Nros. 1891 del 15/07/2005, 2026 del 16/03/2006 y 2206 del 23/10/2006

19 Acta de Directorio Nro. 2220 del 19/12/2006

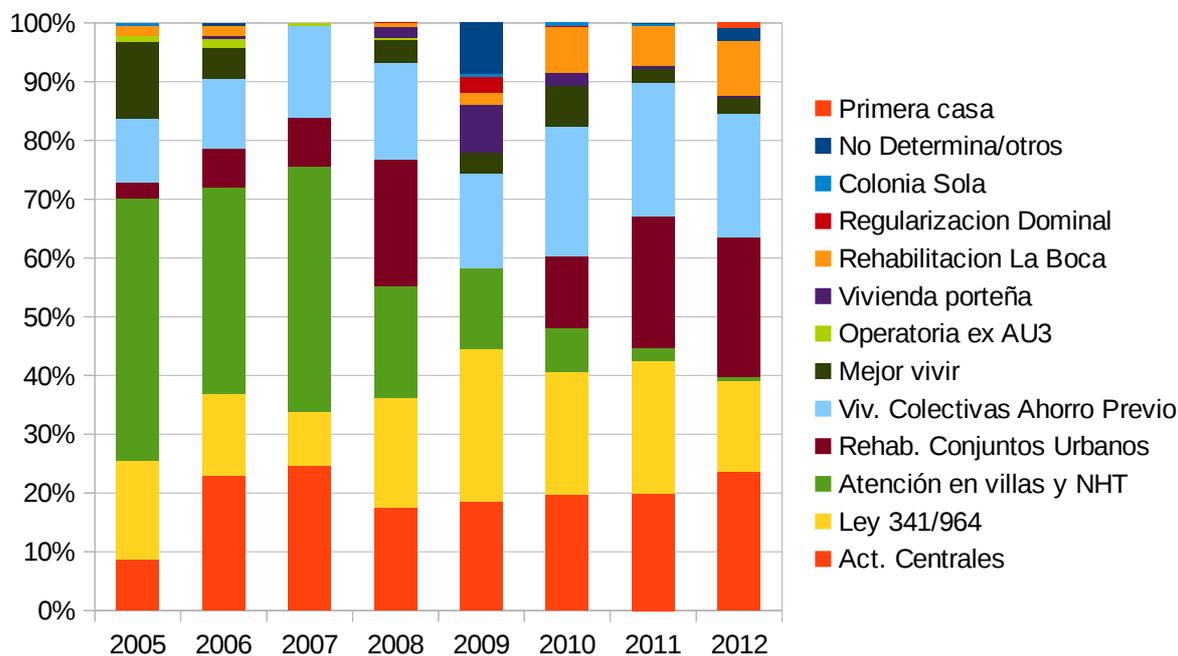
se sucedieron 5 directores que en ese momento respondían a 4 orientaciones políticas diferentes.

Vinculado a esta cuestión surge la idea de analizar en qué medida los nuevos gobiernos respetan los compromisos asumidos por sus predecesores (Stein et al. 2006). Si ponemos los ojos en la continuidad de las políticas sociales respecto al cambio de gobierno de fines de 2007, podemos ver que con la asunción de Mauricio Macri como jefe de gobierno se da un corte muy profundo respecto de la política de vivienda. Es así como de aquellas tareas que el Instituto de Vivienda desarrollaba en torno a la urbanización de villas fueron repartidas con la Corporación Buenos Aires Sur, y la Unidad de Gestión de Inserción social (UGIS) y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público. A tal fin se redistribuyeron recursos que incluyeron presupuesto y personal. El IVC, pasó entonces a ocuparse de brindar solución habitacional a sectores de la población que no formaran parte de las villas. Ante objetivos tan contrapuestos, resulta difícil creer que el estado tenga la capacidad como para establecer y mantener prioridades en la asignación de soluciones habitacionales.

Si bien con la llegada de la nueva gestión en 2007 se garantizó la continuidad de las políticas desarrolladas hasta el momento, en la práctica se puso de manifiesto cómo fueron relegadas. El caso del AHPROS fue el más paradigmático pero los Programas Vivienda Porteña, Créditos individuales y el Programa de Autogestión para la Vivienda obtuvieron menos fondos y poco a poco fueron quedando relegados a la luz de las nuevas políticas implementadas por el IVC, tales como el programa Primera Casa o Mi Casa BA.

En el gráfico Nro. 10 advierte cómo en un período de 7 años, el presupuesto del IVC ha ido orientándose del desarrollo de políticas de vivienda destinadas hacia la población de menores recursos como en los programas de atención en villas cuya participación de más del 40 % del total en 2005, casi desaparece en 2012; en pos de fortalecer las políticas cuyos beneficios se ven a corto plazo. Tal es el caso del programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos que tiene por objetivo el mejoramiento de las condiciones habitacionales de las viejas construcciones del FONAVI. Las obras realizadas en este sentido tienen que ver con el re parquizado, pintura de frentes y espacios comunes. Asimismo, empiezan a tener mayor cobertura los programas destinados a satisfacer las demandas de los sectores asalariados formales quienes pueden acceder a créditos a través de financiamiento bancario como en el programa Primera Casa.

Gráfico Nro. 10. Distribución del presupuesto total del IVC por Programas . Años 2005-2012



Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto y Cuentas de Inversión CABA

En marzo de 2005, a través del Acta de Directorio Nro. 1820 se crea y reglamenta el Programa AHPROS y se faculta al presidente del directorio del IVC a establecer un manual de procedimientos para el mismo. Allí se establece que las organizaciones sociales que quieran participar deberán presentar una solicitud de crédito donde consten sus datos y especificando cantidad y composición de las familias que deseen una vivienda.

Cuatro meses después por AD Nro. 1891 se decide modificar el Programa aduciendo que a través de conversaciones con las organizaciones sociales interesadas en participar del Programa se detectó la necesidad de postergar la presentación de los listados de beneficiarios de vivienda hasta el momento del llamado a licitación para la construcción de la obra. Posteriormente se modificó la participación de los mismos debiendo éstos otorgar consentimiento, al momento de la compra del inmueble. Un primer problema que sale a la luz es que la formulación parece no haber sido realizada ni siquiera en coordinación con las áreas que trabajan habitualmente con organizaciones de este tipo.

Otro punto que se modifica en este mismo acto administrativo es que se amplía la opción de

contratar un equipo técnico para la realización del proyecto constructivo de las organizaciones que vienen con un terreno propio hacia las que no lo traen y deben adquirirlo, reconociéndose sus honorarios, estableciéndose los montos a reconocerse como gastos de las organizaciones por la encomienda de anteproyecto y proyecto. Esta modificación no es menor dado que en el acta original se estipulaba que las organizaciones que no tenían un lugar donde construir debían solicitar la confección del proyecto a la Gerencia Técnica del IVC economizándose recursos dado que existen equipos calificados para hacerlo. Sin embargo, se justifica esta decisión en una debilidad del organismo, aduciéndose que “de materializarse, imprimiría otra dinámica a los procesos, descomprimiendo la demanda sobre los profesionales de la Gerencia Técnica y permitiendo mayor agilidad y variedad en el desarrollo de los procesos.”

Ocho meses más tarde, el AD 2026 incorpora nuevas modificaciones al Programa estableciendo que en caso que la organización participante solicite la confección de un proyecto a un equipo técnico, el IVC podrá reconocer los honorarios del profesional no ya en previa entrega del visado previo de la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro, sino a partir de un paso previo a esto, que es el de registro del plano. Esto es, se acelera el proceso de pago aduciéndose nuevamente la búsqueda de acelerar la ejecución y optimizar sus resultados.

Si bien estas modificaciones no determinan por sí mismas volatilidad en esta política, dejan ver un sesgo de debilidad institucional (Stein y Tommasi 2005). Por un lado, las modificaciones se fundamentan y muestran un componente de falta de agilidad en los procesos por parte del IVC, pero por otro, dejan ver la permeabilidad que tiene este Programa en tanto son las organizaciones sociales las que parecen marcar el ritmo del mismo.

En la misma línea de lo citado anteriormente, modificaciones en la formulación del Programa no necesariamente le otorgan el carácter de flexible a una política. Más bien, en este contexto podríamos señalar que si bien el Programa ha ido rediseñándose, las cuestiones tratadas han sido más de carácter formal y no de fondo, pero dejan lugar a cuestionar el grado de seriedad con el que se formula una política.

Retomando entonces, el análisis de la estabilidad / volatilidad de una política es difícil creer que ante escenarios tan dinámicos, el proceso de planificación, formulación y ejecución se mantenga en el tiempo.

## 4.2 Adaptabilidad

El éxito de las políticas depende de que los gobiernos puedan adaptarlas ante nuevos escenarios políticos y económicos cuando se verifica que no están dando resultado. Sin embargo, el ensanchamiento de las fronteras de una política puede dar lugar a discrecionalidad o a acciones que buscan favorecer a aliados o amigos de los gobiernos de turno. Para evitar esto, Stein y otros (2006) establecen que en entornos donde no se facilita la cooperación, algunos actores políticos buscan limitar el oportunismo estableciendo reglas difíciles de cambiar.

El financiamiento del Programa estaba estipulado en los acuerdos firmados a través del Plan Federal de Construcción de Viviendas en julio de 2004 y agosto de 2005, en el que se otorgaban montos para la construcción de 5.000 y 6.000 unidades respectivamente. En efecto, al ser un convenio marco que se firma con todas las provincias, y teniendo en cuenta las particularidades de cada una, se espera que el mismo resulte suficientemente flexible como para que cada jurisdicción con sus propias instituciones, pueda efectivizar la aplicación de esta política. Sin embargo, ambos convenios restringen la capacidad de acción de los Institutos provinciales estipulando población objetivo, características de las viviendas con superficies mínimas y monto máximo por vivienda. Asimismo, el Estado Nacional deja supeditado el financiamiento, a la evaluación de los proyectos por parte de la SSVDU, y al cumplimiento de resultados de ese Plan y de otras dos líneas de financiamiento nacional<sup>20</sup> para efectuar los subsiguientes desembolsos.

Por otra parte, se establecen los mecanismos de aprobación de los proyectos a partir de un manual de procedimientos que entrega la Subsecretaría de Vivienda, limitando el accionar del instituto para adaptar el Programa si fuere necesario.

En función de esta situación, se puede decir que no parece haber habido un interés expreso de la gestión macrista de sostener esta política dado que de haber existido voluntad, la herramienta

---

20 Se evalúan eficiencia de la jurisdicción en la gestión de presentación, aprobación, llamado a licitación y contratación de las obras de los Programas Federales de Construcción y Mejoramiento de Viviendas, la eficiencia en el gasto medida en función de la utilización efectiva de los recursos para estos dos programas y grado de cumplimiento de metas en el programa de recupero de cuotas de las viviendas FONAVI.

podría haber al menos intentado ser rediseñada para atender nuevos objetivos. La única normativa dictada por el nuevo gobierno que atañe a la formulación y funcionamiento del Programa en sí, es un cambio en el organigrama del IVC<sup>21</sup>.

#### 4.3 Coordinación y coherencia

Estrechamente relacionada con las características de adaptabilidad y estabilidad, esta dimensión pretende analizar cómo los diferentes actores involucrados en el PFP deberían coordinar sus acciones para implementar políticas coherentes. Ambientes con buenas herramientas para la agregación, escenarios bien institucionalizados para el intercambio político, horizontes a largo plazo de los actores e instrumentos creíbles para asegurar el cumplimiento de las políticas, favorecerán la cooperación entre los actores.

El análisis de Cox y MacCubbins (2002) pone énfasis en la relación entre la capacidad de cambiar las políticas (*decisiveness*) y la capacidad de comprometerse y mantener una política dada (*resoluteness*). De este modo, establecen que en arenas con numerosos jugadores con poder de veto<sup>22</sup> subirán los costos de transacción, aumentando la dificultad de negociación y propiciando la falta de decisión para acordar un cambio en las políticas. Estos escenarios se caracterizan por baja *decisiveness* y alta *resoluteness*. Por el contrario, un bajo número de actores con veto fomenta la capacidad de decisión y baja la determinación. En ambos casos el éxito de la política se ve comprometido. En el caso del AHPROS, sólo Nación a través de la Subsecretaría de Vivienda y el IVC definieron su implementación, si bien en el seno del IVC existieron opiniones diferentes, operó como un actor colectivo, propiciando que los costos de transacción en la formulación no fueran muy elevados. Sin embargo, precisamente la falta de compromiso e involucramiento de otros actores atentó contra la ejecución del mismo.

Una primera línea de análisis gira en torno del grado en que el AHPROS fue una política congruente con las existentes. Tal como se explicara precedentemente, la idea del IVC era atender la demanda de viviendas, a través de su flamante Gerencia de Créditos, buscando que sus acciones cubrieran a tres grupos principales de la población: sectores populares en situación

---

21 Acta de Directorio IVC Nro. 2383 de fecha 10/07/2009

22 Los jugadores con veto son actores individuales o colectivos que necesitan acordar para modificar una política. Ver Tsebelis (1995)

de déficit habitacional, clase media sin posibilidad de acceso al crédito en el mercado financiero y clase media más formalizada sin capacidad de ahorro. Todas estas operatorias debían estar atravesadas por los mismos mecanismos de gestión dentro de la burocracia. A tal fin y con la idea de mantener un esquema de etapas y pasos que los proyectos debían cumplir, se solicitó a la administración central del Gobierno de la Ciudad que proveyera asistencia técnica para la conformación de un área ad hoc denominada Organización y Métodos que sería la encargada de armar manuales de procedimientos. En línea con la idea de la importancia de las Gerencias hacia afuera que en definitiva eran las que brindaban el producto final, las áreas financiera, técnica y legal, participaban del proceso de aprobación de los proyectos dictaminando en función de sus conocimientos.

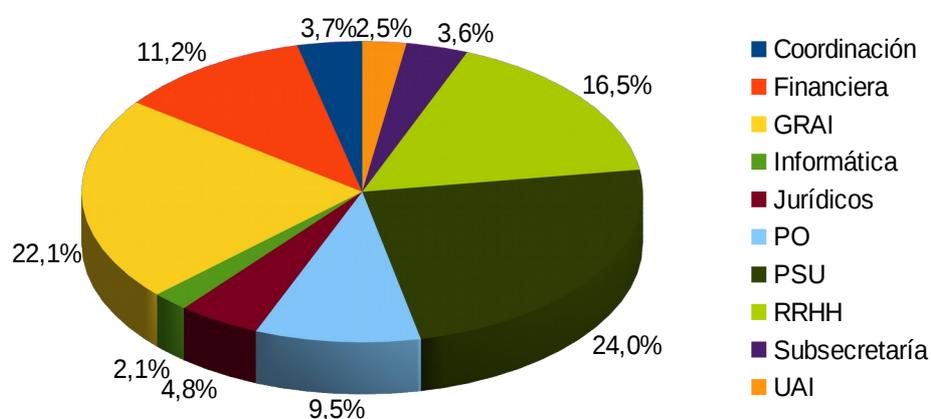
El problema surge entonces en que si bien el AHPROS parece formalmente estar en congruencia con las operatorias que se desarrollaban hasta el momento, esta similitud resultaba sólo formal. Si bien las funciones del área legal eran similares en sendos programas, el área financiera debía establecer nuevos sistemas dado que a partir de ese momento la operatoria iba a ser financiada con fondos de una fuente diferente a la local y del FONAVI, teniendo en cuenta que las rendiciones y las auditorías iban a ser distintas. Por otra parte, en los otros dos programas no tenía intervención la Gerencia Técnica más que para una visita para comprobar que las viviendas fueran efectivamente habitables.

Para el caso del AHPROS, la Gerencia Técnica debía elaborar un informe teniendo en cuenta el terreno presentado y la composición de los grupos familiares de la organización para determinar su potencial constructivo, solicitar la tasación al Banco Ciudad, confeccionar el proyecto de viviendas o evaluarlo según correspondiera y confeccionar el pliego de licitaciones para la construcción. Este punto merece especial atención dado que un análisis hacia el interior de la organización revela los distintos intereses que se mueven en el seno del IVC. Hacia el momento de implementación del AHPROS, en el IVC coexistían diferentes grupos con características disímiles e intereses contrapuestos. Por un lado existía la tradicional planta permanente de empleados que en su mayoría habían ingresado al organismo entre 1972 y 1985 con bajo nivel de estudios, un gran conocimiento del organismo y sus procesos y que habían sido beneficiados con las propiedades del FONAVI que se construyeron durante esos años. Dadas sus características de baja capacidad por lo general, ve limitado su papel en relación al ciclo de las políticas a tareas formales y control de procedimientos más que la prestación en sí de los

servicios, quedado lejos de cualquier influencia sobre las decisiones.

Por otro lado estaban aquellos empleados contratados bajo diferentes modalidades habían ingresado al IVC bajo formas de contratación a tiempo determinado a partir de la flexibilización laboral de los años noventa. En el gráfico Nro. 11 se observa que hacia fines de 2003 casi el 40 % del personal se encuentra en situación laboral precaria, es decir con contratos por tiempo determinado, aquí vemos lo que Iacoviello (2006)<sup>23</sup> denomina una burocracia paralela, es decir grupos de trabajadores que ingresaron al Estado bajo diferentes gestiones pero si bien contaban con contratos con vencimiento, la mayoría fueron renovándose sucesivamente. Estos grupos que fueron convocados para llenar necesidades técnicas que la planta no cubría, comenzaron a constituir estructuras paralelas de funcionamiento generando cierto recelo en los sectores tradicionales de la institución.

Gráfico Nro. 11. Composición del CMV al momento de la creación del IVC. Diciembre 2003



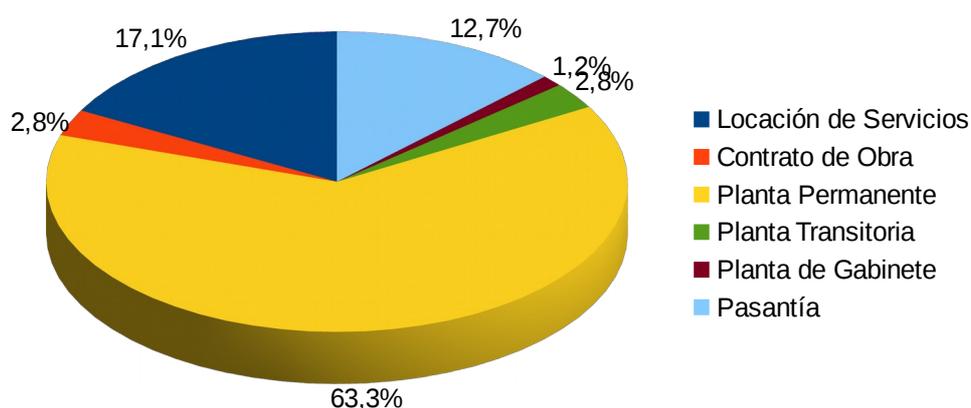
Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el IVC

La Gerencia de Registro y Adjudicaciones de Inmuebles (GRAI) y la de Promoción Social y Urbana (PSU) eran las que contaban con mayor número de agentes 46 % de la dotación total de

<sup>23</sup> En Stein et al. , comp. (2006).

la CMV dado que eran aquellas que brindaban directamente los servicios hacia afuera. Las otras eran subsidiarias a éstas.

Gráfico Nro. 12. Composición de la CMV al momento de la creación del IVC según modalidad de contratación. Diciembre 2003



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el IVC

Por consiguiente, en el seno del IVC y ante intereses tan contrapuestos, las fases por las que atravesaba un proyecto resultaban disímiles y plagadas de vicios burocráticos de los que la gestión no podía deshacerse por presión de la planta permanente que había instaurado esa suerte de derecho consuetudinario.

Una segunda línea de análisis parte de establecer si los distintos responsables del diseño del Programa que operan en la misma área o en alguna relacionada con el AHPROS coordinan sus acciones de modo efectivo. Eisenhardt (1989) establece en su teoría de la agencia que la interacción de las instituciones se da a partir de un acuerdo entre un principal que delega una función y un agente que al recibir cierto incentivo se obliga a representar los intereses del actor principal en esa asignación. Este es el caso de los Convenios Marco de 2004 y 2005, donde el Estado Nacional asigna recursos a los gobiernos provinciales para que ejecuten en el área de

vivienda. La delegación de tareas se da porque los ejecutores locales disponen de información que el Estado no tiene, así como también conocen mejor los procesos relacionados con la gestión. Sin embargo, en el caso del AHPROS, el IVC debía responder con resultados al Gobierno Nacional. Para esto debía concretarse la formulación de una operatoria efectiva que lograra consensuar los intereses de uno y otro actor, sin perder de vista el objetivo inicial que era brindar solución habitacional a la población.

Desde la firma del primer convenio en julio de 2004 , los dos actores (nacional y local) comenzaron las reuniones para diseñar esta herramienta de intervención que demoró ocho meses en ser aprobada. Sin embargo, los mecanismos de coordinación entre equipos resultaban informales y limitados, llevando a que los fondos previstos en el convenio inicial no pudieran ser ejecutados dado que el programa fue lanzado durante el segundo semestre de 2005. Las sucesivas discusiones en torno de las características y requisitos mínimos que el mismo debía cumplir muestran la naturaleza poco cooperativa de los dos actores. Dada la falta de un marco previo de acuerdo en materia de vivienda, este programa iba a sentar las bases para cualquier futura negociación en este aspecto. A diferencia de la operatoria de cooperativas de la Ley 341 donde los movimientos sociales impulsaron su sanción, no participaron del diseño del AHPROS más que estos dos actores. Tanto la escasa participación de actores en la formulación, como el bajo nivel de compromiso de los actores con la ejecución ayudan a explicar su declive.

De este modo, la coordinación entre los actores y las diferentes instancias de un mismo actor no se concibe como un proceso necesario y permanente, de retroalimentación. La articulación en el proceso de formulación e implementación del AHPROS se estancó en las etapas iniciales, dejando en evidencia la falta de seguimiento del Programa.

#### 4.4 Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación

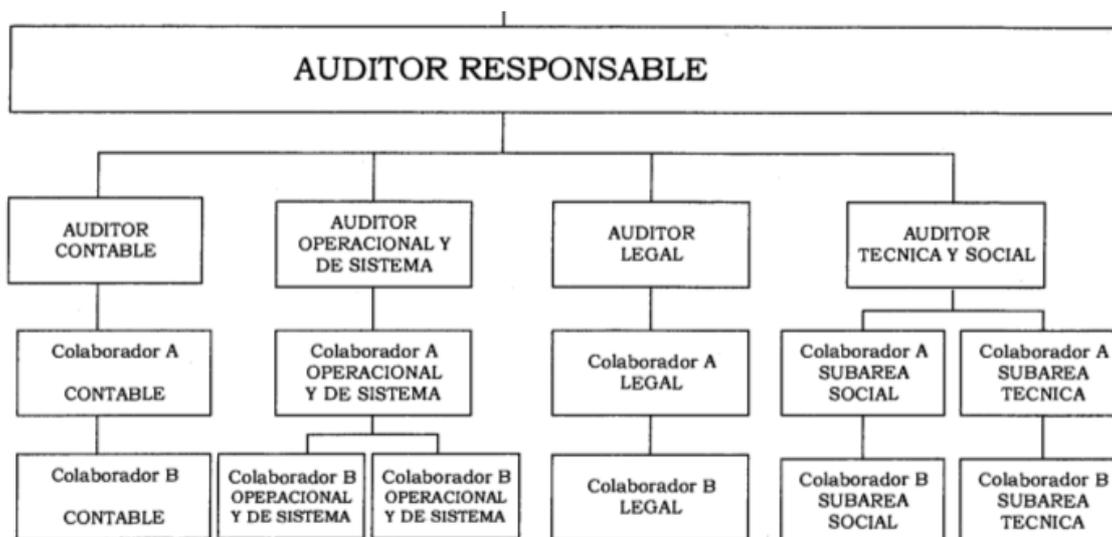
Siguiendo a Spiller y Tommasi (2003), una política bien diseñada puede no obtener los resultados esperados si no se implementa eficientemente. La calidad de la implementación de una política y su efectiva aplicación mantiene una estrecha relación con la posibilidad de los encargados de la implementación de contar con incentivos y recursos para invertir en sus capacidades. Para analizar esta dimensión es necesario recurrir una vez más a la calidad de la

burocracia y a sus entes de contralor.

Si bien el Programa preveía que el seguimiento y el control estarían en manos del Gobierno Nacional y del IVC, dada la falta de coordinación entre estos actores durante el proceso de formulación del AHPROS, la instancias de aplicación y control quedaron en manos del IVC.

Como ente de control se configuraba la Unidad de Auditoría Interna del Instituto quien al ser un ente autárquico administrativa y financieramente contaba con su propia autoridad de contralor creada en julio 2003 Resolución de la Subsecretaría de Vivienda de la Ciudad Nro. 551/SS/03. La misma al momento de su inicio estaba compuesta por tres contadores, tres arquitectos, tres abogados, dos licenciados en administración, un ingeniero, un politólogo, un sociólogo, un economista y un licenciado en ciencias de la computación, conforme el organigrama de la Figura Nro. 2.

Figura Nro. 2. Organigrama de la Unidad de Auditoría Interna IVC



Fuente: Resolución de Creación Auditoría Nro. 551/SS/03.

Si bien fue creada antes de la firma del primer convenio con Nación y sus objetivos de cobertura de todas las operatorias eran ambiciosos, durante la ejecución del Programa AHPROS sólo tres personas se encontraban desempeñando funciones en la misma dado que los otros profesionales habían sido designados para cumplir tareas en otras gerencias. La envergadura del IVC y la merma de personal en auditoría atentaba contra el contralor de la ejecución. Durante los años

que duró el programa no hubo ningún requerimiento de información al Programa, así como tampoco lo hubo por parte de la Sindicatura General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Los únicos pedidos de información que se registraron fueron aquellos enviados por la Legislatura, los cuales en muchos casos fueron desestimados.

Por otra parte, a partir de la declaración de la Legislatura porteña del estado de Emergencia Habitacional en julio de 2004 se crea una comisión con el fin de coordinar acciones para el cumplimiento y el seguimiento de la ley. La misma estaba conformada por los diputados de la Comisión de Vivienda de la Legislatura y en representación del Ejecutivo: un funcionario con rango de Director proveniente del IVC, uno en representación de la Jefatura de Gabinete, uno de la Secretaría de Hacienda y Finanzas y otro en representación de la Secretaría de Desarrollo Social. Todos estos últimos debían tener al menos rango de Subsecretario. Con la renovación de la Emergencia en 2008 se incorporan los presidentes de las comisiones de Derechos Humanos, Garantías y Antidiscriminación y promoción e integración social de Legislatura, representantes de la asesoría tutelar y de la Defensoría General del Ministerio Público de la Ciudad, de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y por el Ejecutivo se incorpora el presidente del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Siendo tan complejo el problema del déficit de vivienda y entendiendo que en su solución intervienen múltiples instancias se crea esta comisión ad hoc. El objetivo de su creación, era posicionarse como el órgano de coordinación de las políticas habitacionales, por parte de los tres poderes de la Ciudad. En la misma no había representación de organizaciones de la sociedad civil. Para el proceso de formulación de políticas este órgano podía representar el lugar donde se realizaran algunos de los acuerdos intertemporales (Stein et al. 2006), en tanto podría otorgar coherencia, sustentabilidad y control de la aplicación de las políticas, pero la realidad muestra que si bien se reunieron algunas veces, su funcionamiento se vio deteriorado por los altos costos de transacción que significaba su gran número de participantes con alto grado de responsabilidad en sus áreas. En este sentido, se dificultaba la presencia de todos los miembros en las reuniones, así como la coordinación de la agenda .

En un escenario donde el IVC cuenta con un alto grado de autonomía, los controles que recibe del Ejecutivo provienen de sí mismo por lo que resultan escasos o nulos, aquellos que provienen del Legislativo se limitan al pedido de informes, siendo el Presupuesto negociado

independientemente del grado de ejecución y el Judicial se limita al contralor de las causas más urgentes como es el caso de la Cuenca del Río Matanza, es altamente probable que la aplicación de las políticas sea discrecional y responda a los intereses de los funcionarios de turno.

Por otra parte, siguiendo a Zuvanic e Iacoviello (2005) las burocracias eficientes están compuestas por funcionarios con credenciales y experiencia necesarias para desarrollar sus tareas. De este modo, la capacidad técnica y la motivación e incentivos que los funcionarios tengan para desempeñarse van a contribuir al éxito o fracaso de una política.

La reestructuración de la CMV hacia el IVC buscó desde lo formal eficientizar sus acciones, pero la realidad muestra que no necesariamente fue así.

La inamovilidad que otorga el empleo público a los empleados de planta permanente, en el caso del IVC actuó como un desincentivo para la formación académica de los agentes. Tal es así que según datos de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), en 2008 sólo el 27 % de la totalidad de empleados tenían un título de grado y en su mayoría estaban vinculados a la arquitectura e ingeniería civil, igual cantidad de agentes tenía primaria completa. Del mismo informe se desprende que más de la mitad del personal del IVC se encuentra en una franja etaria entre 45 a 70 años.

Esta situación de baja calificación laboral con envejecimiento de la población de agentes lleva a que las autoridades se vean en la obligación de establecer mecanismos de burocracia paralela contratando a través de modalidades precarias a profesionales para desarrollar su proyectos. En el cuadro Nro. 13 se ilustran estos datos.

Cuadro Nro. 13. Personal del IVC según franja etaria y nivel educativo. Año 2008.

Franja etaria	Nivel educativo máximo alcanzado					Total de agentes según franja etaria
	Primario	Secundario	Terciario	Universitario	S/D	
18 a 24 años	12	65	0	3		80
25 a 34 años	29	90	3	86		208
35 a 44 años	31	49	2	61		143
45 a 54 años	69	75	10	64		218
55 a 59 años	47	25	2	25		99
60 a 65 años	47	19	0	14		80
66 a 70 años	24	6	0	7		37
> 70 años	5	0	0	2		7
Sin datos					111	111

Fuente: Informe Final de Auditoría al IVC Proyecto No 1.08.11 Febrero 2009. AGCBA

Sumado a esto, la falta de una política de incentivos por parte de la conducción que despierten la motivación por capacitarse, actualizarse y reconvertirse dentro del empleo, en muchos casos tiende a perpetuar procedimientos innecesarios que retrasan el circuito de los proyectos. Esto es notorio en el caso del AHPROS donde muchas áreas quieren participar de los procedimientos pero no se visualiza muy bien la necesidad de su intervención, lo que conlleva una dilación en la aplicación de las políticas infundada.

Ante esta situación, las autoridades del programa crearon un manual de procedimientos que establecía el máximo de días que podía tomar cada una de las intervenciones que tenía cada proyecto de construcción de viviendas. Una vez más, sólo se convirtió en un instrumento formal porque de hecho ninguna de las áreas que actuaban con autonomía una de las otras, respetaba los tiempos estipulados. De un informe de 2007 de la AGCBA<sup>24</sup> se desprende que en el 100% de los expedientes que relevaron del Programa de Autogestión para la vivienda, “los tiempos empleados en la tramitación administrativa son excesivos para quienes se encuentran en situación crítica habitacional superando no sólo los plazos totales dispuestos en la normativa vigente de la operatoria, sino además lo definido en la Ley de Procedimientos Administrativos N° 1510”.

De las entrevistas realizadas a los funcionarios se desprende que el 68,8 % de los entrevistados

24 Informe de Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Proyecto N° 1.06.22 de fecha Diciembre de 2007.

tienen una percepción del IVC como un organismo con alto nivel de corrupción, mientras que un 12% cree que el nivel es medio y un 6,2 % es bajo. Una suerte de consenso implícito acerca del mal funcionamiento del organismo, no hace más que retroalimentar su imagen de mal ejecutor.

Otro informe de Auditoría<sup>25</sup> sobre las compras y contrataciones del organismo, realizado el mismo año concluye que existe “una ineficiencia e ineficacia del sistema de control interno por la inexistencia y/o insuficiencia de normas, de planificación, de un sistema de información confiable y transparente”, así como también “una falta de confiabilidad y transparencia en la contabilidad llevada por el organismo y una vulneración de los principios de eficacia, eficiencia, economía y juridicidad en los procedimientos de contratación generados conllevando a la postergación de la satisfacción imperiosa de derechos y necesidades públicas (acceso a una vivienda digna)”. Esto se debe a la falta de normativa respecto a procedimientos como la contratación directa de obras, la caja chica especial, los mecanismos de redeterminación de precios, las certificaciones de obra, la recepción de facturación y pagos y el control del inventario de bienes.

Asimismo, y dado que las políticas eran diseñadas por los profesionales contratados por la gestión en algunos casos con salarios mayores que los de la planta permanente, y dado que no estaba claramente dado el marco legal que estableciera los límites y las obligaciones de unos y otros existían fricciones entre ellos. Un ejemplo de esto es que muchas cabezas de programas eran profesionales contratados pero que dada su modalidad temporaria no disponían de firma, debiendo recurrir al personal de planta al que dirigían para que autorizase de manera formal sus acciones.

Finalmente, otra de las características que debe tener una buena implementación es la fluidez en los canales de comunicación (Stein et al. 2006). Una vez más el IVC parece no satisfacer los mínimos requerimientos. En el transcurso de esta tesis, la búsqueda de información se volvió una ardua tarea dada la reticencia de las áreas del IVC a proporcionar información. Esta situación no sólo se da en el marco de una investigación sino que también aparecen problemas de control de la información con las diferentes áreas entre sí y cuando se la solicita desde órganos externos tales como la Defensoría o la Legislatura.

---

25 Informe de Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Proyecto N° 5.06.13 de fecha Noviembre de 2007

De toda esta situación se desprende que la calidad de la implementación es demasiado baja en relación a la dimensión del problema que resolver. La solución al déficit habitacional requiere de estructuras en permanente actualización no sólo sobre los procesos constructivos, sino fundamentalmente sobre las herramientas para trabajar con la sociedad civil que en nuestro país posee un alto grado de dinamismo.

#### 4.5 Orientación al interés público

Esta dimensión evalúa el grado en que las políticas están orientadas hacia el bienestar general de la población y no desviadas hacia la satisfacción de intereses privados de determinadas facciones o grupos cercanos al gobierno (Scartascini et al. 2010). De este modo, resulta vital analizar esta característica de las políticas en función del grado de cobertura del déficit habitacional.

Según el informe del IVC que da fundamento al Programa AHPROS, sus objetivos eran ambiciosos esperando otorgar créditos para la construcción de más de 1200 viviendas y generando 8000 puestos de trabajo. La idea del Programa era cubrir una porción de la sociedad que se encontraba a medio camino entre los más vulnerables y aquellos que contaban con un monto para acceder a créditos en el sistema financiero. Es así como a partir de la representación a través de organizaciones se generaba el proyecto constructivo. Desde su formulación parecía estar orientado hacia el interés público. Lo cierto es que en la realidad, no todas las organizaciones que se acercaban para participar, eran aceptadas. Del análisis de los instrumentos del Programa, se desprende la falta de una herramienta para evaluar o fijar criterios de priorización de una sobre otra. Más bien, el proceso selectivo pareció haber estado más vinculado a las relaciones de las organizaciones con los funcionarios.

Una de las organizaciones que firmó el convenio de participación con el IVC<sup>26</sup> fue el Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires (SUTECBA) para la construcción de viviendas que si bien no terminó construyendo a partir de este programa, fue reorientado hacia otras operatorias cuando esta fue disuelta. Sobre este proyecto obran

---

26 El mismo fue aprobado por el Presidente del IVC a través de la Resolución 695/PD/07

denuncias de corrupción en tanto los socios de la empresa constructora son familiares de las autoridades del Sindicato<sup>27</sup>. Otra de las acusaciones consta sobre uno de los Directores del IVC dado que su cónyuge forma parte de las autoridades de una de las organizaciones aprobadas para participar en el AHPROS.

Por otra parte, según los informes de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en el IVC hay un uso desmedido de las compras directas, por sobre las licitaciones públicas, lo que puede dar lugar a entender que se tiende a beneficiar a algunos grupos por sobre otros.

Según un informe del ex legislador de Nuevo Encuentro, José Cruz Campagnoli, el IVC realizó la contratación de directa, es decir sin licitación, a la empresa Syasa Argentina SA por \$ 3.484.000 para que realizara el seguimiento de las obras pertenecientes al IVC, tarea que históricamente desarrolló la Gerencia Técnica del organismo. Esta empresa está vinculada al gobierno de Macri dado que realizó otras auditorías de obras como las de restauración del Teatro Colón<sup>28</sup>.

#### 4.6 Eficiencia

La última dimensión a analizar y no menos importante es la eficiencia en tanto las políticas son diseñadas de manera tal que el Estado oriente sus recursos hacia los lugares donde se obtiene el mayor rendimiento. Siguiendo la idea de Stein y otros (2006) de la acción del Estado orientada al interés público, los recursos mejor asignados serán aquellos que cubran de un modo general a la población para la que fueron pensados.

En el AHPROS esta fue la característica que mayor peso tuvo en el fracaso de la política. Según decíamos, del proceso de formulación del Programa no participaron muchos actores, sólo el Ejecutivo Nacional que delegó la ejecución al gobierno local. En este sentido, un equipo de técnicos del IVC desarrolló el esbozo de lo que sería el Programa que fuera aprobado por Nación para la ejecución de los fondos. El programa parecía muy ambicioso, involucrando organizaciones sociales en el proceso de selección, diseño del proyecto constructivo, selección de los beneficiarios y posterior asignación de las unidades. Pero tal como mencionábamos, no

27 Véase: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158986-2010-12-20.html>

28 Véase: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-247541-2014-06-01.html>

existió un instrumento claro que delinea cuáles iban a ser las dimensiones a evaluar en el momento de la selección de los participantes. Este primer punto nos muestra que la asignación de fondos fue hecha discrecionalmente y no necesariamente intentando dar cobertura a la población con más necesidades habitacionales.

Una segunda línea de análisis está vinculada a en qué medida la asignación de esos recursos fue eficientemente administrada por el IVC. En el cuadro Nro. 14. se ven los proyectos aprobados por el IVC para participar del Programa.

Cuadro Nro. 14. Proyectos aprobados por el IVC en el marco del AHPROS

<b>Organización</b>	<b>Ubicación del Terreno</b>	<b>Cant. de Viviendas</b>	<b>Valor del terreno (\$)</b>
Sindicato Único de Empleados del Tabaco	Ramón Lista 5460	195	4.350.000
Círculo de Suboficiales de Gendarmería Nacional	Caseros 2335/45	50	1.100.000
Asociación Mutual para el Desarrollo Crecer	Marcos Sastre 5555	220	4.900.000
Asociación Civil Por Una Nueva Vida	Solis 1151/53	48	810.000
Cooperativa de Vivienda Luz y Fuerza Ltda.	Los Patos 3151 y Uspallata 3102/20/60/62/96	286	7.290.000
Hogar Cooperativa de Vivienda Ltda.	Pedro Echague 1760/70	62	1.050.000
Asociación Vecinal Parque Chacabuco	Puan 1360/64	16	380.000
Cooperativa de Vivienda Familias para la Vivienda Ltda.	A. Brown 849/51/53	30	350.000
Unión de Empleados de Justicia de la Nación	Caxaraville 4161/68/74/78/80	66	1.500.000
Unión de Empleados de Justicia de la Nación	Tuyú 44/52/64	95	2.250.000
Asociación Mutual de Integración Social del Personal de Subterráneos	Escalada N° 4315	86	Terreno Propio
Cooperativa de Vivienda Civiles de las Fuerzas Armadas	Triunvirato N° 5479/81	25	420.000
Federación Obrera de Ceramistas de RA	-	-	-
Sindicato Único de Trabajadores Empleados de la Ciudad de Bs. As.	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a Actas de Directorio de Aprobación de los Proyectos

Según las Actas de Directorio que aprueban los proyectos, se desprende que en el lapso de poco más de cuatro meses se presentaron, evaluaron y aprobaron los primeros 9 proyectos por un total de 973 viviendas. La aprobación por el Directorio del IVC de los proyectos incluía la autorización de compra directa<sup>29</sup> de los terrenos destinados a las soluciones habitacionales, la cual estaba fundada en la escasez de tierras para el desarrollo de emprendimientos de este tipo. De este modo, durante los primeros dos años de ejecución, el Instituto de Vivienda a través de las normativas de incorporación al programa, autorizó la compra de 10 terrenos en distintas localizaciones de la ciudad, por un valor de \$ 23.980.000 más gastos de inmobiliarias y de escrituración para el desarrollo de 1068 unidades.

De acuerdo con la formulación del programa, todos los montos erogados por el IVC iban a volver al organismo con las cuotas de devolución de los créditos de cada uno de los hogares que resultarían beneficiados con esta política<sup>30</sup>. Esto es, se preveía un gasto promedio de \$ 22.453 por unidad de vivienda sólo en la adquisición del terreno. Esa cifra parece sobredimensionada si la comparamos con la línea de créditos para la construcción a través del Programa de Autogestión para la Vivienda o para la compra a través de préstamos individuales (Ley 341/964) que en el mismo momento otorgaba créditos por un total de \$ 60.000 .

Asimismo, además de la erogación por las compras del terreno, el Programa autorizó el pago de la formulación de cinco anteproyectos y proyectos constructivos, los cuales en muchos casos llegan a más del 6% del valor total de la obra.

De este modo, y teniendo en cuenta que la Gerencia Técnica históricamente ha desarrollado los proyectos constructivos que dieron origen por ejemplo, a los grandes conjuntos habitacionales del FONAVI, podemos pensar que existe una suerte de derroche de los fondos previstos en el Programa para el pago de honorarios profesionales.

---

29 La compra directa estaba fundada en el principio de escasez previsto en el Art. 56 inc. 3 apartado j) del Decreto Ley Nro. 23.354/56 ratificado por la ley Nro. 14.467 Ley de Contabilidad, reglamentada por el Decreto N° 5720/72), que establece podrán realizarse contrataciones directas cuando exista notoria escasez en el mercado local de los bienes a adquirir, circunstancia que deberá ser acreditada, en cada caso, por las oficinas técnicas competentes.

30 El artículo 45 del Acta de Directorio Nro. 1.820 de creación del Programa establece: “el monto total del crédito hipotecario, a cargo del beneficiario, se compondrá del valor final de construcción del inmueble más el valor del terreno y todo otro gasto en que hubiere incurrido el IVC, debidamente documentado, debiendo deducirse el monto acumulado a través del ahorro previo y las opciones de reserva y compra”.

Ni las sucesivas modificatorias al diseño original del Programa consiguieron sostener su desarrollo en el tiempo. Durante la gestión de Telerman, se intentó un reimpulso con las modificaciones introducidas en las actas Nros. 2205 y 2383 las cuales modifican su estructura organizativa y Nro. 2220 que deroga completamente la normativa de creación del Programa y establece nuevos procedimientos. Esta reformulación, nuevamente instaurada unilateralmente desde el equipo técnico del IVC, no mejoró la factibilidad del programa. Más bien, parece haber sido un recurso político para mostrar las nuevas orientaciones que tomaba la gestión que buscaba despegarlo de connotaciones negativas respecto del encargo a equipos externos de la realización del proyecto y de la asignación de los cupos a personas y organizaciones, debido a que se habían registrado denuncias en torno a organizaciones cuyo padrón de beneficiarios no condecía con el listado de sus asociados.

La realidad muestra que si bien se busca una “lavada de cara”, se vuelve a dejar abierta a discrecionalidad la selección de los participantes, dado que en su artículo 2 el Acta de Directorio Nro. 2220 establece que la entidad será quien propondrá un inmueble de su propiedad para ejecutar el proyecto, (en caso de no ser propietaria podrá solicitar al IVC su compra) y es el IVC quien definirá la factibilidad y aprobación del inmueble, en atención a la evaluación económica, constructiva y de satisfacción de la demanda global de los beneficiarios, no quedando claro cuáles serán los criterios de evaluación de la factibilidad.

En conclusión, todos los montos devengados para este programa que incluyen no sólo las erogaciones producto de la compra de los terrenos y de los pagos de honorarios a profesionales por la confección de los proyectos, los pagos de visados en la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro, sino también gastos de funcionamiento del Programa, han resultado innecesarios dado que el producto de esta política, que sería la unidad de vivienda para cada familia solicitante, fue nulo.

Tanto las auditorías como los contralores por parte del Gobierno Nacional parecen no haber dado cuenta de esto. Sólo un informe de la auditoría sobre el programa<sup>31</sup> sugiere que en el presupuesto del año 2008 hay una inmovilización de fondos por \$ 49.647.603 reflejada en la partida de construcción de bienes de dominio privado, lo que acarrea gastos de mantenimiento,

---

31 Informe de Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Proyecto N° 1.09.13 de fecha Mayo de 2010

custodia y conservación, sin contar con el riesgo que implica la posibilidad de intrusión.

De este modo, ni los reclamos de la Defensoría de la Ciudad, ni las recomendaciones de la AGCBA produjeron grandes modificaciones en la forma de operar del organismo, que con la llegada de Mauricio Macri no hizo más que terminar de desarticular los últimos vestigios que quedaban del Programa.

Una de las acciones que emprendió en este sentido, fue la venta del inmueble presentado por la Cooperativa de Vivienda Luz y Fuerza<sup>32</sup> al Banco Ciudad para el desarrollo de un emprendimiento constructivo que incluía el traslado de sus oficinas centrales al predio ubicado en Los Patos y Uspallata, del barrio de Parque Patricios. Finalmente, este traslado no se realizó y esas oficinas fueron cedidas al Gobierno de la Ciudad que trasladó parte de sus ministerios a dicho edificio, fundándose en que la organización había excedido los plazos para la presentación de la documentación de los beneficiarios. Esta argumentación resulta absurda dado que el programa ya no contaba con autoridades a cargo, ni con un área formal por donde tramitar los proyectos.

---

32 Véase punto 31 del Acta de Directorio IVC Nro. 2390 de fecha 16/10/2009

## Capítulo 5. Conclusiones

La idea principal de esta tesis era establecer que las características político-institucionales de la Ciudad de Buenos Aires imposibilitaron la consecución y la sostenibilidad de los acuerdos intertemporales necesarios para el éxito del Programa de Ahorro Previo con Organizaciones Sociales. Para demostrarlo se partió del modelo teórico de Spiller, Stein y Tommasi (2003) y Scartascini y Olivera (2003) dado que se buscaba estudiar el desarrollo del Programa a lo largo de varias gestiones de gobierno de distinta orientación política y este enfoque precisamente supone que no interesa la ideología subyacente a las políticas, sino más bien, sus características intrínsecas tales como las ya enunciadas: estabilidad, adaptabilidad a los cambios, coherencia y coordinación, calidad en la implementación y orientación hacia el interés público.

Dentro de los objetivos de la investigación se buscó profundizar el estudio del marco institucional en el que surge el Programa, así como también el papel que desempeñaron los actores haciendo hincapié en sus recursos e incentivos para desarrollar acuerdos que se sostuvieran en el tiempo, independientemente de cualquier cambio en el rumbo de la gestión.

De este modo, el modelo utilizado resultó útil para explicar el complejo entramado de actores que dan lugar al surgimiento del Programa. De lo revisado se desprende que ni el Poder Legislativo se constituyó en la arena donde se gestaran los acuerdos para formular el AHPROS, ni el Poder Judicial estuvo en condiciones de constituirse como garante de las transacciones.

La observación de la composición de la Legislatura ayudó a entender las tensiones existentes con el Ejecutivo. En primer lugar, el fenómeno de personalización de la política puso en evidencia la debilidad del partido político como institución dado que los candidatos parecen estar más pendientes del líder del partido, de quien depende el desarrollo de sus carreras, que del electorado. A su vez, el análisis de la rotación en las bancas sacó a la luz un escenario donde los legisladores al ser electos por un mandato y disparados rápidamente a otros cargos electivos o al Poder Ejecutivo, no disponen de incentivos para la cooperación, ni adquieren experiencia en el cargo. Finalmente, se evidenció una alta movilidad de los políticos dentro de los bloques, lo que lleva a un permanente cambio en la configuración del legislativo local y por ende, a un aumento en los costos de transacción dado que se multiplican los actores de veto, dificultándose

aún más la coordinación con el Ejecutivo. De este modo, el Legislativo no puede constituirse como garante de gobernabilidad cuando el Ejecutivo no tiene mayoría en el recinto, ni de contralor, cuando cuenta con ella.

Por otra parte se evidenció un contexto cambiante y de lagunas normativas, donde los actores no tenían claro su ámbito de acción, sus responsabilidades y libertades, dando lugar al surgimiento de agujeros en la ejecución del Programa, o por el contrario, fomentando la toma de decisiones que se superponen con otras tomadas previamente. Asimismo, este escenario de volatilidad descrito hace que las ideas deban ser implementadas rápidamente, en gran parte por miedo a que se caigan los acuerdos sostenidos hasta ese momento, pero fundamentalmente por la necesidad de cosechar beneficios inmediatamente, dando lugar a acciones expeditivas y mal formuladas.

Por otra parte, la multiplicación de actores en juego y sus límites difusos respecto de su margen de maniobra hace que en muchos casos, nadie se haga responsable por los efectos indeseados. Pero también la fragmentación de dichos actores atenta contra el proceso de diseño, planificación y ejecución de las políticas. Para el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la descentralización de las políticas habitacionales en los últimos años en los diferentes organismos (IVC, Corporación del Sur, UGIS, Ministerio de Desarrollo Social) no sólo desconcertó a la población dado que la llevó a desconocer en cuál de ellos canalizar efectivamente sus demandas, sino que además, contribuyó a profundizar la división en la ciudad respecto de su eje Norte/Sur.

No hay un criterio único de distribución de las acciones entre estos organismos, sino más bien una superposición de ámbito de decisiones que parecería profundizar aún más las diferencias: jurisdicción (Sur vs. Norte), tipo de entramado urbano (villas vs. barrios), población objetivo (emergencia habitacional vs. vivienda deficitaria). Esta situación se vio profundizada aún más por la falta de coordinación entre estos organismos entre sí, y con la Subsecretaría de Vivienda de la Nación. La coordinación no fue parte del proceso de formulación y ejecución sino más bien se limitó a reuniones coyunturales y a envío cruzado de documentación.

Asimismo, la falta de órganos de contralor y de normativa sistematizada así como de mecanismos de garantía (enforcement) dificultó aún más la posibilidad de realizar dichos

acuerdos intertemporales ya sean horizontales o verticales dado que el costo de apartarse de esos acuerdos, como se ha visto, resulta para los actores extremadamente bajo. Sumado a esto, un Poder Judicial subordinado al Ejecutivo, hace que se dificulte aún más el mecanismo de balances y contrapesos, necesario para garantizar una ejecución responsable. Para ilustrar esto se mencionaron citaciones de funcionarios ante causas abiertas a las que no asistieron, así como también, la cantidad de pedidos de informes solicitados al IVC por distintos organismos que intentan ejercer la *accountability*, que no fueron respondidos. La punición por falta de respuesta o por incumplimiento de plazos procesales se limita al ámbito administrativo, por lo que cuando las autoridades se retiran de su cargo, pierde todo sentido.

Pero volviendo al marco teórico, el mismo establece que las políticas suelen ser respuestas contingentes al estado de situación de un país. Bajo esta premisa, para poder dar respuesta efectiva se debe conocer previamente la línea de base. El problema que surge entonces, es que muchas veces, las políticas en la CABA se implementan sin haber desarrollado un diagnóstico previo, tal es el caso del AHPROS que fue creado ad hoc para utilizar los fondos del Plan Federal de Construcción de Viviendas. Una mala (o nula) definición del problema necesariamente arrastró errores en la ejecución del Programa.

En la misma línea, tampoco estuvieron previstas instancias de seguimiento y/o evaluación, por considerarse costoso en términos de tiempo y dinero. Probablemente la falta de monitoreos haya contribuido a que cuando se solicita información al IVC, no haya una unidad de medida común para todo el organismo. En algunos casos puede aparecer como soluciones habitacionales, familias, viviendas u hogares conforme la operatoria que esté proporcionando los datos. La inexistencia de indicadores para medir el impacto de la ejecución hace que los datos no sean comparables ni contrastables entre sí y con otras jurisdicciones. Aquí se visualiza la falta de un control sistematizado y la ausencia de coordinación entre las áreas.

De lo revisado se desprende que la variable dependiente, es decir, las características que asumen las políticas luego del proceso de formulación no parece proclive a generar un alto impacto en la resolución del déficit habitacional de la Ciudad. Más bien por el contrario, el proceso de formulación del AHPROS, como hemos visto, se vio plagado de vicios que estuvieron facilitados y en gran medida determinados por un marco institucional endeble.

Así como este marco despliega una serie de características que las políticas deben cumplir para ser exitosas, tal vez podría ahondar en el estudio de la calidad de la política más detalladamente, dado que como en el ejemplo estudiado, su diseño también forma parte de la negociación entre diferentes sectores de un mismo actor como el Ejecutivo. En ese juego de armado del AHPROS, la falta de algunos aspectos básicos tales como objetivos precisos, población determinada y cronogramas de ejecución llevaron a que el Programa naufragara sin un horizonte claro.

En conclusión, la formulación del Programa AHPROS se dio en un contexto de alta volatilidad, relativa rigidez, y existencia de intereses particulares por sobre los comunes en las políticas, muy baja coordinación entre los actores con poder de decisión, y escasa inversión en calidad y capacidad de los órganos que implementan. Esta situación explica que los actores involucrados no hubieran podido establecer un marco de acuerdo para la sostenibilidad del Programa con la llegada de Macri al gobierno y su decisión de reorientar las políticas de vivienda hacia los sectores medios.

En consecuencia, y ante un panorama como el descripto, más bien llaman la atención aquellas políticas que lograron mantenerse en pie pese a estas profundas grietas en el entramado institucional. Una serie de programas pudieron subsistir al viraje que se le dio a la política habitacional en la Ciudad en 2008. Esta situación da lugar a nuevas preguntas de investigación que podrían girar en torno a de qué manera pudieron adaptarse aquellos actores que siguieron participando en las políticas de vivienda en la Ciudad, cuáles fueron sus incentivos y recursos, qué acuerdos realizaron y cómo los sostuvieron, las estrategias de negociación que implementaron y sus resultados. Todas estas preguntas son plausibles de ser respondidas en el marco de futuras investigaciones, las cuales pueden contribuir a ampliar el horizonte de dimensiones a evaluar para que una política resulte exitosa.

## Bibliografía

- Acosta , María Cristina y Tomás Raspall Galli. La articulación de las cooperativas de vivienda con el Estado y otros actores sociales . Documento 61. Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo , Facultad de Ciencias Económicas. UBA
- Acuña, Carlos H. (comp.). 2008. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros
- Aguilar Villanueva, Luis. 1996. Estudio Introdutorio, en Aguilar Villanueva, Luis, *La Hechura de las Políticas Públicas*, 2da. ed. México: Miguel Ángel Porrúa
- Aguilar Villanueva, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica
- Alessandro, Martín. 2005. *Incentivos institucionales, partidos políticos y accountability electoral: El caso de la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires*. Ponencia en Terceras Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, del 29 y 30 de septiembre , Buenos Aires. Disponible en: [http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes\\_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Eje%20%20instituciones/ALESSANDRO%20Instituciones.pdf](http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Eje%20%20instituciones/ALESSANDRO%20Instituciones.pdf)
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos (COHRE) . Informe: *el Ivc Frente A Las Villas De La Ciudad: Poco Derecho Y Mucha Discrecionalidad*. 2008. Disponible en: [http://acij.org.ar/wp-content/uploads/El\\_IVC\\_frente\\_a\\_las\\_villas\\_de\\_la\\_Ciudad.pdf](http://acij.org.ar/wp-content/uploads/El_IVC_frente_a_las_villas_de_la_Ciudad.pdf)
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). 2014. Informe: *El Derecho a la Vivienda en el proyecto de presupuesto 2015 en la Ciudad de Buenos Aires*.
- Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game*. Chicago: University of Chicago Press
- Beccaria, Luis. 1993. Estancamiento y distribución del ingreso, en Minujín (edit.), *Desigualdad y exclusión*, UNICEF/ Ed. Lozada, Buenos Aires.
- Borthagaray, Juan Manuel (comp.). 2008. *Habitar Buenos Aires*. Buenos Aires: SCA - CPAU

- CIPPEC, Programa de Política y Gestión de Gobierno . 2012. Nota Técnica: *Hacia un régimen de partidos políticos para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Disponible en: <http://cippec.org/oear/wp-content/uploads/2015/09/Partidos-CABA-2012.pdf>
- Consejo Científico del CLAD. 2000. Introducción: La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. En Consejo Científico del CLAD, *Responsabilización en la Nueva Gestión Pública latinoamericana*. Buenos Aires: EUDEBA
- Cortés, Fernando. 2002. Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. En *Papeles de población*, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la Universidad Autónoma de México.
- Cosacov, Natalia. 2012. *La política habitacional en la Ciudad de Buenos Aires: Desfinanciamiento, subejecución presupuestaria y ninguna política de suelo*”. Informe del Laboratorio de Políticas Públicas. Disponible en <http://www.lpp-buenosaires.net/web/>
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins. 2002. Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986. En David W. Brady y Mathew D. McCubbins, eds., *Party, Process, and Political Change in Congress: New Perspectives on the History of Congress*. Stanford: Stanford University Press.
- Cox, Gary W. y Scott Morgenstern. 2002. Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents. En Scott Morgenstern y Benito Nacif, eds., *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary y Mathew D. McCubbins. 2001. *The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes*. Editado por Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cravino, María Cristina. 2006. *Las villas de la ciudad: Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Cuenya, Beatriz 1997. Descentralización y política de vivienda en Argentina. En Beatriz Cuenya y Ana Falú, *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA
- Cuenya, Beatriz. 1992. Políticas habitacionales en la crisis. En *Revista Vivienda* Vol. 3 Nro. 3. Buenos Aires.

- Cuenya, Beatriz. 2000. *Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional Gestión Local y Políticas Habitacionales, organizado por la Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad de Mar del Plata y de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario.
- Di Filippo, Facundo y Equipo. 2010. *Buenos Aires sin techo: Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/65498835/BUENOS-AIRES-SIN-TECHO-La-Ausencia-de-politicas-de-acceso>
- Di Virgilio, María Mercedes. 2012. Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires. *Revista SAAP* Vol. 6, Nº 1, pag. 11-35. Buenos Aires.
- Dye, Thomas R.. 2008. *Understanding Public Policies*, 12va. de. New Jersey: Pearson Prentice Hall
- Echebarría, Koldo. 2006. *Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Nro. 34.
- Eisenhardt, K.M., 1989, *Agency theory: an assessment and review*, *Academy of Management Review* Nro. 14. New York.
- Foweraker, Joe. 1998. Institutional Design, Party Systems and Governability – Differentiating the Presidential Regimes of Latin America. *British Journal of Political Science* 28 (4).
- Guevara, Tomás; Tomás Raspall, y María Cecilia Zapata. 2011. *Acceso al suelo de calidad para sectores populares. Balance de la Ley Nro. 341/964 y el Programa de Autosugestión de la Vivienda*. En Di Virgilio, Mercedes et al, (comp.). *La cuestión urbana interrogada*. Editorial Café de las Ciudades. Buenos Aires.
- Hill, Michael y Peter Hupe. 2006, *Analysing policy processes as multiple governance*. En *Policy & Politics* vol 34 Nro. 3 . Pag. 557–73
- Hill, Michael y Peter Hupe eds. 2015. *Understanding Street-level Bureaucracy*. Bristol: Policy Press
- Hirst, Paul. 2000. Democracy and governance, en J. Pierre (ed.), *Debating Governance*

*Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

- Hupe, Peter y Michael Hill. 2007. Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Journal Public Administration*. Vol. 85. Issue 2. Pág. 279 - 299.
- Jepperson, Ronald L. 1991. Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. En W. W. Powell, DiMaggio eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi. 2000. *Professional Politicians, Amateur Legislators: An Analysis of the Argentine Congress during the XXth Century*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI)
- Jones, Mark. 1998. Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress, Documento de Trabajo Nro. 14. CEDI
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan, eds. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipsky, Michael (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th Anniversary Expanded Edition. The Russell Sage Foundation: New York, NY
- Machado, Fabiana, Carlos Scartascini y Mariano Tommasi. 2009. Political Institutions and Street Protests in Latin America. Banco Interamericano de Desarrollo. IDB Working Paper Series Nro. 110
- Mainwaring, Scott .y Matthew Soberg Shugart. 1997. Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the terms of the Debate. En Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring, eds. , *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University pressPress.
- Mainwaring, Scott. 1993. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies* 26(2).
- Martínez Nogueira, Roberto. 2002. Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. En Revista del CLAD *Reforma y Democracia* N° 24. Caracas.
- Martínez Nogueira, Roberto. 2014. El planeamiento estratégico y el mejoramiento de la

gestión pública. En Walter, Jorge y Diego Pando (comp.). *Planificación estratégica : Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: SAAP-CERALE.

- Ministerio Público Tutelar de la CABA. 2010. *El Derecho a la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires: Reflexiones sobre el rol del Poder Judicial y las Políticas Públicas*. Buenos Aires: EUDEBA

- Minujin, Alberto y Néstor López. 1994. Nueva Pobreza y Exclusión: El caso argentino. En Nueva Sociedad. Nro. 131. Mayo-Junio. Páginas 88-105 Nueva Pobreza y Exclusión. El caso Argentino Minujin, Alberto; López, Néstor

- Morgenstern, Scott. 2002. *Towards a Model of Latin American Legislatures*. En Scott Morgenstern y Benito Nacif eds., *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press

- Moser, Caroline. 1996. *Confronting Crisis: A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*. Environmentally Sustainable Development Studies and Monograph Series No. 7. Washington, D.C. Banco Mundial

- Nash, John F. 1996. *Essays on Game Theory*, Brookfield: Edward Elgar Publishing

- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance: Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press

- O'Donnell, Guillermo. 1998. *Accountability horizontal*, en *Agora Cuadernos Políticos*, núm. 8, 5-

- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. 1981. *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*. En Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO Vol.4, Buenos Aires

- Persson, Torsten, y Guido Tabellini. 2000. *Political economics: Explaining economic policy*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.

- Pierre, Jon y Guy Peters 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: Macmillan Press.

- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.

- Raspall, Tomás. 2014. *El rol de los actores en la configuración de la oferta de vivienda nueva*

*en la Ciudad de Buenos Aires durante los primeros años de la posconvertibilidad: El caso del barrio de Caballito, 2003-2008.* Tesis para optar por el título de Magister en Sociología Económica. Instituto de Altos Estudios Sociales Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires

- Repetto, Fabián. 2005. *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina.* En Fabián Repetto, editor.

- Repetto, Fabián. 2006 *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica.* Ponencia presentada en el Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales, MOST UNESCO, Buenos Aires.

- Repetto, Fabián. Una mirada política de la implementación y el desarrollo social o el complemento a un enfoque gerencial de la implementación . En Juan Carlos Cortázar Velarde (ed.) *Entre el diseño y la evaluación: El papel crucial de la implementación de los programas sociales.* Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (pag 277-312)

- Rodríguez, Carla, Mercedes Di Virgilio, Soledad Arqueros Mejica, María Florencia Rodriguez y María Cecilia Zapata. 2015. *Contradiendo la constitución de la ciudad. Un análisis de los Programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires.* Documentos de Trabajo Nro. 72 , Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

- Rodríguez, María Carla. 2000. Descentralización de la política habitacional. En Mundo Urbano Nro. 0 abril. Disponible en <http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2000/36-numero-0--abril/37-5-descentralizacion-de-la-politica-habitacional>

- Rodríguez, María Carla. 2002. Producción Social del Hábitat, Cooperativismo Autogestionario y Derecho a la Ciudad. En Mundo Urbano Nro. 17, octubre. Disponible en <http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2002/55-numero-17/83-3-produccion-social-del-habitat-cooperativismo-autogestionario-y-derecho-a-la-ciudad>

- Rodríguez, María Carla. 2004. Hábitat, cooperativismo autogestionario y redefinición de las políticas públicas: Buscando la “nueva fábrica” en los barrios de Buenos Aires. *Revista Argumentos* N° 4. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.

- Rodríguez, María Carla. 2005. *Como en la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires.* El Cielo por Asalto. Buenos Aires

- Rodulfo, María. 2003. Políticas Habitacionales en Argentina: Estrategias y Desafíos. Disponible en: [http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo\\_viv\\_social.pdf](http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo_viv_social.pdf)
- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, eds. 2010. *How Democracy Works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi. 2012. *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*. BID. Serie Documento de Trabajo Nro. 287.
- Schedler, Andreas. 1999. *Conceptualizing Accountability*. En: Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi. 2003. The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina. *Journal of Law, Economics and Organization* 19 (2)
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi. 2005. The Institutions of Regulation: An Application to Public Utilities. En Claude Ménard y Mary M. Shirley, eds., *Handbook of New Institutional Economics*. Nueva York: Springer.
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi. 2007. *Institutional Foundations in Public Policy*, Cambridge: Cambridge University Press
- Spiller, Pablo T., Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2003. *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi. 2005. *Democratic Institutions, Policymaking Processes, and the Quality of Policies in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Stein, Ernesto, Mariano Tomasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (comp). 2006. *La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Planeta. Washington, DC.
- Thomasz, Ana Gretel. 2008. Historia y etnografía de una normativa polémica: la Ley 341 y el Programa de Autogestión para la Vivienda. *Cuadernos de Antropología Social* N° 28, pp. 127–

149. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.

- Tsebelis, George. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*. Vol.25, núm. 3.

- Williamson, Olivier. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York. Free Press

- Yujnovsky, Oscar. 1984. *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*, Buenos Aires: Selección GEL.

- Zapata, María Cecilia. 2012. *El Programa de Autogestión para la Vivienda: ¿Una Política Habitacional Habilitante del Derecho a la Vivienda y a la Ciudad?* Tesis de maestría Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20120802051652/czapata.pdf>

- Zuvanic, Laura, Mercedes Iacoviello y Ana Laura Rodríguez Gustá. 2010. The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America. En: Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, eds., *How Democracy Works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

- Zuvanic, Laura y Mercedes Iacoviello. 2010. La burocracia en América Latina. ICAP – *Revista Centroamericana de Administración Pública* 58-59

Fuentes:

- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. Auditorías FONAVI y Programas Federales. Años 2004-2012

- Secretaría de Hacienda GCBA. Cuentas Anuales de Inversión. Años 2004-2012

- Legislatura de la CABA. Leyes de aprobación de Presupuesto anual del GCBA. Años 2004-2012

- Legislatura de la CABA. Leyes relativas a Vivienda

- Poder Ejecutivo GCBA. Decretos de Distribución de presupuesto anual GCBA. Años 2005-2012
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Informes de Auditoría Años 2004 a 2009.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2013. La Unidad de Gestión de Intervención Social y el Mapa Organizativo del Gobierno de la CABA en Materia de Vivienda. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/vivienda.pdf>
- Reporte Inmobiliario. Informe: Radiografía del Tomador de Créditos Hipotecarios. Nov. 2004
- Diario La Nación. Buenos Aires. 11 de noviembre de 2004