



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Devenires de lo público un estudio del programa de vivienda, infraestructura y empleo local (viel) en la ciudad de buenos aires

Boronat Pont, Violeta

2010

Cita APA: Boronat Pont, V. (2010). Devenires de lo público un estudio del programa de vivienda, infraestructura y empleo local (viel) en la ciudad de buenos aires. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
TESIS DE MAESTRÍA

DEVENIRES DE LO PÚBLICO

UN ESTUDIO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA,
INFRAESTRUCTURA Y EMPLEO LOCAL (VIEL) EN LA CIUDAD
DE BUENOS AIRES

TESISTA: LIC. **VIOLETA BORONAT PONT**

DIRECTORA: DRA. **CLAUDIA BERNAZZA**

Esta tesis resultó un proceso largo y arduo, de trabajo y también de desafíos internos; un genuino aprendizaje significativo. La tarea fue primordialmente individual y solitaria, dada la carencia de espacios de intercambio - para quienes nos dedicamos a la gestión pública-, una vez que nos retiramos de instancias institucionales de enseñanza. Aun así, conté con la colaboración de algunos compañeros de ruta, especialmente de Oscar Graizer en sus lecturas y orientaciones para el trabajo.

Quiero agradecer al Sr. Miguel Ocampo, un 'beneficiario' del Programa cuyo padecimiento a partir de su accidente en una zanja de la villa 31 (y mi imposibilidad de ayudarlo) fueron el disparador en la elección del caso y del tema.

También a aquellos profesores y compañeros de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, que me provocaron intereses y desafíos sobre la cosa pública que aún me inquietan.

A mi directora, Claudia Bernazza, por sus orientaciones que dieron marco de referencia a esta tesis; por el respeto a mi trabajo y mis tiempos.

A Carlos Pravaz y Juan Pablo Belfiglio, cuyas lecturas aportaron a la versión final de este trabajo. A María Gil Araújo, por su aporte en la edición del material.

Y en lo personal, quiero agradecer a Joaquín y Juanita para quienes la educación resultaba "la única herencia a dejar". Vaya el merito por su sacrificio para éste y otros legados.

A Alejo y Mariel por la paciencia y el respeto a los proyectos de su mamá.

Y a Oscar.

Violeta Boronat Pont

ÍNDICE

Palabras iniciales	2
Siglas, Cuadros y gráficos	6
I. RESUMEN	10
II. MARCO REFERENCIAL	12
1. Origen del proyecto de tesis	13
2. Justificación y antecedentes	14
3. Objetivos	19
4. Hipótesis de trabajo	20
5. Marco conceptual	21
5.1 La política y las políticas en el entramado Estado-Sociedad	21
5.2 El triángulo de gobierno y la concreción de la política	25
5.3 La planificación de la acción estatal	30
5.4 La Administración Pública en su rol de actor protagónico en la relación entre política, gobierno y planificación estatal	32
6. Delimitación del estudio	35
6.1 Presentación de las categorías conceptuales para el análisis	35
6.2. Los contextos	36
6.3. Los momentos	37
6.4. Los problemas, las soluciones y los actores	40
7. Metodología de abordaje	42
III. EL PROGRAMA: PRESENTACIÓN Y PRIMER ANÁLISIS	47
1. Una sintética presentación	48
2. Los contextos del Programa	51
2.1 Contexto sociopolítico de surgimiento del Programa	51
2.2 Contextos institucionales en que se inserta el Programa	54
2.2.1 El Instituto de Vivienda (ex Comisión Municipal de la Vivienda)	55

a. Antecedentes y creación	55
b. Toma de la CMV y Dictadura	59
c. El retorno democrático	61
d. Autonomía de la Ciudad y de la CMV. Transformación en Instituto de Vivienda.....	63
2.2.2 La Secretaría de Desarrollo Económico	65
2.3 Contexto de las políticas públicas en que se inserta el Programa.....	67
2.3.1 La política social en la Ciudad de Buenos Aires	67
2.3.2. Las relaciones de empleo que atraviesan el Programa	70
a. La nueva carrera administrativa en el IVC	73
b. Los contratos de empleo público	77
3. Los momentos del Programa	78
3. 1 Momento Fundacional (2001)	79
3. 1.1 La selección de los problemas	79
3.1.2 La solución propuesta y el diseño del Programa	81
a. Los destinatarios según el diseño	91
b. Los proyectos según el diseño.....	93
c. Los primeros meses de funcionamiento del Programa	95
3.1.3 Los actores en el momento fundacional.....	100
3.2 Momento de alternativas (2002-2005)	101
3.2.1 Intercambio de problemas	101
3.2.2 Problemas que perduran: el empleo y sus destinatarios	103
3.2.3 El intento de nuevas soluciones:	108
a. Las cooperativas de trabajo.....	109
b. La inscripción del IVC en el IERIC como empresa constructora.....	111
3.2.4 El empleo, los 'vieles' y los 'ierics'	113
3.2.5 Los actores en el momento de alternativas.....	115
3.3 Momento de crisis y convivencias (2006-2007)	116
3. 3.1 Otros problemas atraviesan la agenda estatal	116

3.3.2 Intercambio de problemas y convivencia de formatos	117
3.3.3 Los actores en el momento de crisis y convivencias.....	120
3.4 Momento de sutura (2007-2010)	121
3.4.1 Los problemas, las oportunidades de elección y la solución propuesta.....	121
3.4.2 Los actores en el momento de sutura	125
IV. APORTES PARA UNA COMPRESIÓN DEL TEMA.....	126
1. Acerca de los problemas	127
1.1 Primer problema: vivienda e infraestructura	127
1.2 Segundo problema: empleo	130
2. Acerca de las soluciones	135
2.1 En el momento fundacional	135
2.2 En el momento “de alternativas”	139
2.3 En el momento “de crisis y convivencias”	141
2.4 En el momento de ‘sutura’	142
3. Acerca de los actores	143
4. El intercambio de problemas y las recurrencias	147
4.1. Debilidad en las normas y en su uso	147
4.2. Debilidad del triángulo de gobierno	150
V. RECAPITULACIÓN Y PERSPECTIVAS	152
Referencias bibliográficas	157
Fuentes periodísticas.....	163
Fuentes Documentales y Estadísticas	163
Entrevistas realizadas.....	166

SIGLAS

VIEL	Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CMV	Comisión Municipal de la Vivienda
IVC	Instituto de Vivienda
NHT	Núcleos Habitacionales Transitorios
SUTECBA	Sindicato Único de Trabajadores de la Ciudad de Buenos Aires
UCC	Unidad Coordinadora Central
DGCEyC	Dirección General de Empleo y Capacitación
SDE	Secretaría de Desarrollo Económico
PAV	Programa de Autogestión para la Vivienda
IERIC	Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción
RUB	Registro Único de Beneficiarios
UGIS	Unidad de Gestión e Intervención Social
OMC	Organismos multilaterales de crédito
NBI	Necesidades básicas insatisfechas

Cuadro 1: Personal del IVC según régimen de contratación. Año 2006

Cuadro 2: Personal de planta permanente del IVC según categoría (agrupamiento, tramo y nivel) de la Nueva Carrera Administrativa. Año 2006

Cuadro 3: Tipo de proyectos establecidos en el Programa VIEL y Prioridades definidas para la primera etapa, según Decreto 2077/01

Cuadro 4: Listado de proyectos aprobados en el Programa VIEL y autorización de afectación presupuestaria para el pago a los 'beneficiarios', según Disposición N°39/DGEyCAP/01 – Anexo II

Cuadro 5: Listado de información obrante en las planillas de los agentes VIEL para el cobro. Año 2005

Cuadro 6: Cantidad de agentes VIEL según perfil ocupacional. Año 2005

Cuadro 7: Cantidad de agentes VIEL según lugar de trabajo. Año 2005

Cuadro 8: Cantidad de agentes VIEL según lugar de trabajo, con información desagregada por ubicación. Año 2005

Cuadro 9: Cantidad de agentes VIEL según registros disponibles en los diferentes momentos del Programa. Años 2001-2010

Gráfico 1: Personal de planta permanente del IVC según categoría (agrupamiento y nivel) de la Nueva Carrera Administrativa. Año 2006

Gráfico 2: Operatoria del Programa VIEL, según Decreto 2077/01

Gráfico 3: Funciones de los Organismos responsables del Programa VIEL, según Decreto 2077/01

Gráfico 4: Perfil de los agentes del Programa VIEL antes y después del pase de agentes al mecanismo de contratación del IERIC. Año 2005

Gráfico 5: Cantidad de agentes del Programa VIEL incorporados a la Planta Permanente del IVC, según tipo de contratación. Año 2010

Gráfico 6: Perfil de los agentes (con origen en el Programa VIEL) incorporados a la planta permanente del IVC, según las categorías de la Nueva Carrera Administrativa (Decreto 585/GCABA/05). Año 2010

*Así la ciudad repite su vida
igual desplazándose para
arriba y para abajo en su
tablero vacío. Los habitantes
vuelven a recitar las mismas
escenas con actores
cambiados; repiten las
mismas réplicas con acentos
diversamente combinados;
abren bocas alternadas en
bostezos iguales. Sola entre
todas las ciudades del
imperio, Eutropia permanece
idéntica a sí misma.
Mercurio, dios de los
volubles, patrón de la
ciudad, hizo este ambiguo
milagro.*

Calvino, Italo
“Las ciudades y los cambios”
Ciudades invisibles

I. RESUMEN

El presente trabajo de tesis expone un estudio de caso sobre el Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local (VIEL) que funcionó en el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires entre el año 2001 y el año 2010. En la investigación de este caso se estudia la acción pública en un territorio específico, de modo de comprender las formas de concreción de las políticas públicas desde prácticas específicas. En este contexto se realiza un análisis de los modos en que una dependencia estatal a través de un programa de política pública procesa demandas sociales, externas a la administración e internas a ella, y los efectos que genera sobre las demandas de origen y sobre el funcionamiento del gobierno de la administración.

El estudio de caso se realizó mediante tres fuentes: normativa ligada al programa, documentación y estadística producida por el organismo estudiado y entrevistas a funcionarios y agentes vinculados con la temática. Se realizó un análisis de los problemas definidos en el diseño del Programa, las soluciones formuladas y llevadas a cabo, el intercambio de problemas para la acción de gobierno que se produjeron durante su funcionamiento y la participación de los diferentes actores involucrados. De este modo hemos podido abordar las preguntas acerca del funcionamiento del triángulo de gobierno.

El análisis del caso pone de manifiesto ciertas recurrencias que pueden aportar a la caracterización de la acción estatal y a comprender el funcionamiento de la administración pública en su rol de actor protagónico en la relación entre política, gobierno y planificación estatal.

II. MARCO REFERENCIAL

1. ORIGEN DEL PROYECTO DE TESIS

El inicio de la Maestría coincide con mi acercamiento a la entonces Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) en temas vinculados a la organización institucional, la administración y desarrollo del personal. Desde este espacio, rescato relatos que, en diferentes momentos de la historia institucional que data desde el año 1967, asocian reclamos sociales hacia el Organismo con la incorporación de personas provenientes de esos grupos demandantes como personal del mismo. La pretensión de estudiar cada una de estas situaciones en detalle para luego analizar eventuales regularidades, fue acotada a uno de los casos: el Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local (VIEL) que se gesta en el año 2001 y se extingue en el año 2010.

La posibilidad de haber acompañado parte del devenir del Programa, de intercambiar con algunos destinatarios y con funcionarios responsables del mismo, así como el acceso a la información fueron importantes motores para la elección de este caso. No menos importante resultó la responsabilidad personal durante un breve período como referente del área de recursos humanos en **dar respuesta** a los llamados 'beneficiarios', la frustración de **no poder** y la necesidad de **entender para poder incidir** en nuestras prácticas en el espacio público.

2. JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

Esta tesis está centrada en la **acción estatal** alrededor de un problema, antes que en el problema mismo. En ocasión de este trabajo, a menudo me han preguntado sobre “qué estaba haciendo mi tesis”. En los primeros tiempos, la respuesta iniciaba con el nombre del Organismo, entonces mi interlocutor entendía que la tesis era sobre *vivienda*; luego comenzaba con el nombre del programa y la relación se hacía, entonces, con el *empleo*. Ciertamente, ahora empiezo por contar que analizo el funcionamiento de la *acción estatal*, para lo cual investigo un programa en un Organismo en particular.

Para quienes trabajamos en el espacio público, esta preocupación, este conflicto es cotidiano y, al menos desde mi experiencia personal trasciende más de un gobierno. ¿Cómo se mueve la maquinaria estatal, cómo varían, se desvirtúan, se modifican las propuestas iniciales; por qué perduran; cómo neutralizar las trabas, cómo potenciar las buenas intenciones, los saberes que están a la espera de alguna luz que los visibilice entre los responsables políticos, sus grupos de trabajo, los empleados históricos, los nuevos empleados? Preguntas habituales, a veces rutinizadas. Respuestas necesariamente colectivas que nos llevan a asumir una primera persona del plural en esta presentación.

El abordaje de una política pública para su análisis exige considerar las coordenadas que delimitan la disciplina, de modo tal de recuperar los avances y experiencias ya transitadas por parte de quienes realizan estudios sistemáticos. Al respecto, Oszlak (1997a), al analizar la experiencia argentina en materia de desarrollo de la investigación sobre temas vinculados a la Administración Pública caracteriza la disciplina como multimetodológica, multidisciplinaria, con una mirada práctica – empírica, orientada hacia procesos y preocupada por la evaluación de procesos y productos. Advierte también que los aportes transitan indistinta y simultáneamente el plano normativo y el descriptivo. Entre los temas centrales se destaca el estudio de los procesos de

diseño y de implementación de políticas públicas, centrado en el análisis en los aspectos decisorios, los aspectos procesuales y los efectos de la implementación. Estos conceptos de diseño e implementación surgen en Estados Unidos a partir de la década del '70 con diferentes matices, en el marco de las discusiones entre Política y Administración, que son de larga data. Entre los aportes que sistematizan estas posiciones, se destaca el clásico material de Aguilar Villanueva (1996) en el que menciona los trabajos que ponen énfasis en los *procesos de decisión*, identificando diferentes etapas desde la identificación de un problema hasta la evaluación de las alternativas de solución. Por otro lado, refiere a quienes priorizan en los efectos de la *implementación* de las políticas públicas así como en la importancia de la organización local en la implementación. Aguilar Villanueva advierte acerca de la complejidad del proceso de elaboración de la política, su implementación y hasta las redefiniciones de la misma. Estos planteos introducen la idea de interdependencia entre ambas categorías y advierten sobre un punto: “hablar del diseño de una política requiere hablar del diseño de su proceso de implementación” (Aguilar Villanueva, 1996, p. 58)¹.

En las discusiones teóricas alrededor de la Política y la Administración priman, por una parte, una *racionalidad técnica*, dándole a la planificación la función de establecer los medios para el cumplimiento de fines definidos en la esfera política. Por la otra parte, una *racionalidad de tipo político*, que pone en tela de juicio la eficiencia de la planificación racional e introduce la negociación en los procesos de definición como eje estructural del proceso de definición de políticas públicas. Desde esta perspectiva, se incluye en el análisis de la relación entre política y administración la problemática del conflicto y la incertidumbre (Oszlak. 1980, p.8) de la ambigüedad, las contingencias del contexto y los criterios de los diferentes actores, sus relaciones de fuerza en un

¹ Al referir a los autores que ponen énfasis en los procesos de decisión, Aguilar Villanueva (1996, p.58) menciona a Lasswell (1971); De Leon y Brewer (1983); Hogwood y Gunn (1986); Anderson (1984). En cuanto a quienes priorizan los efectos de la implementación, remite a Dertich (1972); Pressman y Wildavsky (1973); Bardach (1977). Por último, al referir a quienes otorgan importancia a los procesos locales de implementación menciona a Williams (1975); Berman (1980); Elmore (1978).

entramado o red a lo largo del proceso complejo que va desde la elaboración de la política, su implementación y hasta las redefiniciones de la misma en un *continuum*².

En el plano local, Oszlak (1997) aporta un trabajo hacia fines de los '90 que analiza la experiencia argentina en materia de desarrollo de la investigación sobre temas vinculados a la Administración Pública. En él refería al carácter globalista y macro que predominaban en los análisis, a la carencia de estudios de caso para el análisis en profundidad y de trabajos que tomen como objeto de estudio la reforma del Estado. Más de una década ha pasado de aquel estudio y se advierte un gran avance en esta materia tanto en el plano institucional –con Institutos, Laboratorios y ofertas de grado y posgrado en universidades nacionales- como en la producción de investigaciones que analizan en profundidad problemáticas del ámbito local, de la política social y laboral. Han surgido nuevos movimientos sociales y nuevas formas de organización como las empresas recuperadas, que son objeto de interrogación, análisis y aprendizaje. La política social focalizada, en formato de planes y proyectos con el objetivo de combatir la extrema pobreza, también ha sido objeto de sendos análisis y críticas (Martinez Nogueira, 2001; Chiara y De Virgilio, 2005, 2009; Andrenacci, 2002; 2006; Frederic, 2004; Logiudice, 2008; Danani y Hintze. 2011; entre otros).

En nuestro país asistimos a una retorno a la política a partir del proceso de reconstrucción posterior al quiebre político, institucional, social y económico del 2001 y al fracaso de la aplicación de políticas neoliberales. Esa mirada prioriza en la direccionalidad de lo político más que en los procesos internos por los cuales se genera, se procesa y se gobierna la política. Y es en este escenario estimulante para pensar la acción estatal como acción política que advertimos cierta vacancia en el estudio de la trama en que una política se convierte en acción. Al respecto, el tránsito por la Maestría en Administración Pública aporta a cubrir esta vacancia; desde la teoría y la reflexión sobre la propia práctica; aún así hay que reconocer que en la praxis horizontal nuestro saberes teóricos

² El concepto corresponde a Subirats (1989), citado en Aguilar. 1196, p.23

y nuestra *expertise* profesional se encuentran en espacios de responsabilidad político técnica que le suman otras especificidades y complejidades propias (Matus, 1998). Al decir de Matus, “hay problemas propios de la acción práctica que exigen teoría” (Matus, 2006). El autor, da cuenta de tales problemas al preguntarse “¿cómo se analiza la realidad desde adentro, como un actor en el juego o como un observador imparcial y objetivo?”; ¿cómo “comprender el papel del *lenguaje en la acción práctica*”; ¿cómo *analizamos problemas cuasiestructurados si hemos aprendido a analizar problemas estructurados*?; “¿cómo se hace para *identificar posibilidades de acción* en un juego creativo?”; “¿cómo *evaluar eficiencia y eficacia de las posibilidades técnicas de acción* cuando ...” trabajamos con varias variables al mismo tiempo y lo que es eficiente en lo político puede no serlo en lo económico?; ¿cómo construir viabilidad para nuestras metas y objetivos si los mismos pueden ser conflictivos con los de los otros?; ¿qué hacemos con la *incerteza y la sorpresa*?; ¿cómo conjugar valores con conveniencia?; ¿cómo analizar resultados durante la acción, cómo monitorear y corregir en la dirección correcta y sin generar nuevas desviaciones? ¿cómo planificar?. Podríamos agregar otras preguntas revisando la apreciación de Matus sobre las instituciones del aparato público, ¿cómo conducir la acción que se da en el juego social que en la inmensa mayoría sucede en instituciones que tienen vicios de diseño?, ¿cómo morigerar su incapacidad?

¿Qué hacer con la incapacidad de los ‘modernizadores’ para modernizar el aparato público? Esta última pregunta suma nuevos desafíos, teniendo en cuenta los efectos reactivos que tuvo la ‘modernización’, en tanto eje dominante en la reforma del estado en la década del 90, orientada a las tecnologías de gestión, los aspectos técnicos y procedimentales que pretendían regular el accionar de la administración pública para hacerla más eficiente, esterilizándola de los aspectos políticos (Martinez Nogueira, 2001).

Como advierte Bernazza en su análisis de la teoría de Matus, “en sus palabras se encuentran los fundamentos teóricos que permiten reclamar para la política el lugar de la iniciativa en materia de planes, programas y proyectos, así como

la dirección de ese entramado de poder, 'jaula de hierro' (Weber, 1997) o 'configuración de coacciones' (Elías, 1996), de la cual ella misma deviene prisionera: la burocracia racional" (Bernazza. 2006, p.11). Sin embargo, el problema se complejiza al analizar las especificidades que esa burocracia alcanza en nuestro país, la especificidad de lo inacabado y peculiar (Estévez: 2006). Así intentaremos dar cuenta del "núcleo conflictivo relacionado con el diseño y la implementación de políticas públicas: la relación tan íntima como compleja entre política, gobierno y planificación estatal" (Bernazza. 2007, p.11).

Analizar la acción estatal a partir de problemas como los que se suscitaron a lo largo del desarrollo del Programa VIEL que aquí se analiza puede resultar de utilidad para quienes trabajan en la Administración Pública, tanto como para quienes se acercan a la "jaula de hierro" desde la política. Un entrevistado, responsable político de la Comisión Municipal de la Vivienda durante el inicio del Programa comenta en la entrevista: "cuando nos fuimos, ya dominábamos las técnicas de gestión" (Entrevista 1); en alusión a una carencia de inicio y al aprendizaje que hicieron sobre la propia práctica, 'a costa' de la propia práctica.

Este trabajo tiene la pretensión de contribuir a una memoria institucional que incluya la posibilidad de análisis y de aprendizajes significativos para otros pares que desde la política o desde su trabajo en la Administración se interesan por la cosa pública.

3. OBJETIVOS

El **objetivo general** de la tesis es ahondar en “la hechura de las políticas”³ con el objeto de entender⁴ la acción pública en un territorio específico⁵: el del Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local (VIEL) que se desarrolló en el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires entre el año 2001 y el 2010. Se trata de indagar acerca de la concreción de las políticas públicas desde prácticas específicas; el procesamiento de las demandas sociales que desde la política y desde la administración se realizan, las respuestas que se ofrecen y los efectos que éstas generan sobre las propias demandas de origen. Se inscribe en un **propósito** más amplio, el de contribuir a la comprensión del accionar de la administración pública en su rol de actor protagónico en la relación entre política, gobierno y planificación estatal⁶.

Los **objetivos específicos** para abordar el objeto de estudio y que permitirán alcanzar el objetivo general son:

- Describir el Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local (VIEL)⁷, dando cuenta del intercambio de problemas⁸ para la acción de gobierno que se produjeron durante su funcionamiento.
- Identificar las estrategias que se implementaron para solucionar los problemas definidos en el diseño del Programa: los problemas de vivienda e infraestructura y los de empleo; tanto en el mismo diseño como en el proceso de implementación.

³ Aguilar Villanueva (1994)

⁴⁴ Cabrera Mendoza propone “*entender* mejor la acción pública de cada realidad y no, como ha tendido a ser hasta ahora, sólo para *imaginar* una mejor acción política” (Cabrera Mendoza 2000, p.222). Sin subestimar la importancia de la utopía, en esta tesis se trabaja para *entender* como un pre requisito para poder imaginar e incidir.

⁵ Ese contexto específico es local, en tanto “territorio configurado por la *historia de relación entre los actores* y por las *cuestiones* que lo ponen en relación”. Este territorio delimita un alcance, unos límites de lo local donde se desarrolla la escena de la acción en un proceso de construcción social, político y simbólico (Chiara y Di Virgilio. 2005:, p.39-41)

⁶ Bernazza (2007)

⁷ Decreto 2077/GCABA/2001

⁸ Matus (1994)

- Analizar la acción estatal en el marco del Programa, a la luz del triángulo de gobierno: proyecto de gobierno, capacidad de gobierno, gobernabilidad.
- Analizar los efectos de la acción estatal en el marco del Programa, para el funcionamiento del Organismo.

4. HIPÓTESIS DE TRABAJO

- Las políticas públicas concretadas en acciones estatales, crean cristalizaciones institucionales que se independizan de los problemas que le dieron origen, resultando *puntos de sutura* que no resuelven el problema original y que, a su vez, generan otros problemas⁹.
- La acción estatal resultante del entramado entre política, gobierno y planificación estatal, requiere de la Administración Pública para concretarse. Ante la debilidad de dicha trama, la Administración Pública responde con los parámetros inscriptos en la memoria institucional de acuerdo a prácticas históricas.

⁹ Hipótesis inspirada en el planteo respecto de la noción de “sutura” de Thwaites Rey (2005)

5. MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual de referencia¹⁰ se encuadra dentro del campo de estudio de las Políticas Públicas y los aportes de las teorías de la Administración Pública. Se conforma inicialmente con el material bibliográfico, las clases e intercambios producidos en el marco de la Maestría en Administración Pública; instancia ésta que permitió entender la acción pública desde diferentes perspectivas y en sus numerosas especificidades -políticas, sociales, económicas, normativas, administrativas, legales, psicosociales, personales- que conforman este objeto complejo. Incluye, además y fundamentalmente los aportes teóricos de Carlos Matus por focalizar en la preocupación principal que pretendemos ahondar con esta tesis: la acción estatal como instancia de encuentro y desencuentro entre la política y la administración pública.

5.1 LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS EN EL ENTRAMADO ESTADO-SOCIEDAD

El punto de partida está dado, conceptualmente, por la interacción entre la **Sociedad** y el **Estado**, en el marco de nuestras sociedades modernas y capitalistas. Esta interacción está signada por los modos de distribución de la gestión de lo público, de los recursos de poder y del excedente social; siendo en esta triple relación que se conforma el espacio problemático entre el orden económico, el orden político y la cuestión social que constituirán los ejes de la acción estatal (Oszlak, 1997). De lo antedicho, erróneo sería entender que estamos ante entidades separadas y autónomas; más bien lo contrario, Estado y Sociedad, se imbrican y se constituyen en la relación social que los define, la relación de dominación. (O'Donnell, 1979; citado en Twaites Rey. 2005, p. 25).

¹⁰ Se adopta esta denominación, dado que el tema a abordar requiere de perspectivas de análisis diferentes; no se trata de una teoría que aplique al caso a investigar. (Hernández Sampieri. 1998, p. 49)

Twaites Rey (2005), retomando clásicos trabajos como de los autores anteriormente citados (Oszlak, 1997b, 1980; O'Donnell, 1984; Oszlak y O'Donnell, 1982); presenta **cuatro dimensiones para analizar al Estado**: como unidad de dominación, como articulador de relaciones sociales, como conjunto de aparatos y como instancia dinámica que pone en movimiento las dimensiones anteriores en la definición y concreción de políticas públicas.

Respecto de las dos primeras dimensiones, podemos sintetizar con Oszlack que el Estado “constituye la principal instancia de articulación de relaciones sociales y (que) estas relaciones se corresponden con un determinado patrón de organización y control social -el orden capitalista- cuya vigencia y reproducción, el Estado contribuye a garantizar” (Oszlak, 1997, p.5). Esta definición requiere preguntarse acerca del sentido de los recurrentes cambios a lo largo de la historia en las actividades del Estado y su direccionalidad. El autor se pregunta si estos cambios y particularmente, los intentos de modernización, responden a un cambio en las reglas de juego de la relación entre el Estado y la Sociedad, para concluir que estas modificaciones se dan en la acción del Estado y no en su naturaleza que permanece atravesada por las reglas de juego del sistema capitalista.

En lo que respecta a la tercer dimensión para pensar lo estatal que refiere Thwaites Rey resulta ilustrativo pensar que la acción estatal se concretiza a través de un ‘conjunto de aparatos’ que suponen una determinada organización, estructura e interacciones (Morin, 1984), al interior de cada aparato, de éstos entre sí y con sus diferentes entornos. Así, desde esta dimensión organizacional advertimos que el Estado no es un bloque monolítico (Poulantzas, 1978), contiene superposiciones y contradicciones, conformando un entramado más bien disperso y heterogéneo, cuyo núcleo puede encontrarse al comprender “el sentido funcional de su génesis, evolución y quiebre como respuesta estatal a determinadas *cuestiones socialmente problematizadas*. (Oszlak y O'Donnell, 1982, p. 30).

La cuarta dimensión de lo estatal a la que aludimos refiere a la dinámica, el movimiento, la hechura de las políticas al decir de Aguilar Villanueva (1996);

metáforas todas que intentan dar cuenta de la política estatal en tanto “el conjunto de tomas de posición, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil” (Thwaites Rey, 2005, p.31). Esto supone un proceso y un curso de acción, éste último en un doble sentido: “es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido (Aguilar Villanueva, 1996, p. 23). Asimismo, estas acciones dan cuenta de los diversos significados del término “política” que se ponen de manifiesto en esta perspectiva dinámica. Así, la política puede denotar varias cosas: “un campo de actividad gubernamental (...) un propósito general a realizar (...) una situación social deseada (...), una propuesta de acción específica (...), la norma o las normas que existen para una determinada problemática (...), el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (...). O bien la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho (...) el impacto real de la actividad gubernamental (...) el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental...” (Joan Subirats, 1989, citado en Aguilar Villanueva, 1996, p. 23).

En todas estas referencias se alude a las políticas como acción de gobierno atendiendo por acción u omisión a las ‘**cuestiones**’ que conforman la agenda política administrativa, agenda que impulsará el gobierno, aún cuando los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político más amplio del cual el gobierno es parte. (Aguilar Villanueva, 1996, p. 31) y aún cuando el gobierno no controle por completo el aparato estatal (Miliband. 1985, citado en Thwaites Rey, 2005, p.33).

Retomando la noción de ‘cuestiones’, es necesario referir a la ‘cuestión básica’ que requiere la atención del Estado: la reproducción del orden social en el cual puedan desarrollarse las fuerzas productivas. Y como efecto colateral de ésta, se le adiciona cada vez con más fuerza la **cuestión social**.

“...la denominada ‘cuestión social’ se instala a fines del siglo XIX aglutinando los conflictos alrededor de la equitativa distribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades, suscitados a raíz de las tensiones y contradicciones sociales generadas por el orden capitalista” (Oszlak, 1997b), requiriéndose de una presencia cada vez más sostenida por parte del Estado para contener el conflicto social. Estos problemas en los mecanismos de integración social (Andrenacci, 2002) encontraron por parte de la acción estatal diferentes respuestas, tanto por sus direccionalidades como por sus estrategias. Así, el Estado de bienestar impulsó la universalidad de los servicios básicos en pos del logro de mejores condiciones de trabajo, salud y educación para una cantidad creciente de grupos sociales. Sin embargo, en las últimas décadas se fueron sumando otras cuestiones vinculadas al desempleo, la precarización y la extrema pobreza, tanto por no haber alcanzado la pretensión de universalidad como por efectos de las políticas llevadas adelante en el marco del neoliberalismo que le sucedió como modelo.

Se modificaron también los modos de abordaje tendiendo a la asistencialización de la política social; la dualización de las intervenciones a través de circuitos diferenciados; la focalización de las acciones para efficientizar la inversión estatal; la desuniversalización de las políticas, la descentralización de funciones y la desconcentración del financiamiento, la desregulación estatal de las relaciones laborales, la privatización de servicios básicos; entre los cambios más importantes que hacen a las variaciones en torno al tratamiento de la cuestión social (Oszlak, 1997b; Isuani, 2007; Andrenacci, 2002; Chiara y De Virgilio, 2005; Bernazza, 2007).

En todos los casos, nuevas instituciones en el aparato estatal se adicionaron a lo existente para atender a la cuestión social a través de otros modos de intervención y de financiamiento, signados por la irrupción de los organismos multilaterales de crédito con injerencia en ambos aspectos, el financiero y el de gestión. (Martínez Nogueira, 2001; Bernazza, 2007).

En este trabajo, serán priorizadas las dimensiones organizacional y dinámica respecto de lo estatal; aún sin perder de vista la imbricación con las otras dos

dimensiones ya referenciadas; entendiendo que tanto las instituciones estatales como las políticas que se desarrollan tienen los límites y posibilidades impuestas por la relación social de dominación que constituye al Estado en nuestras sociedades. Respecto a las cuestiones básicas de atención estatal, nos remitiremos a la cuestión social.

5.2 EL TRIÁNGULO DE GOBIERNO Y LA CONCRECIÓN DE LA POLÍTICA

Carlos Matus (1987) centra su trabajo en la acción de gobierno. Para gobernar o, en sus términos, para conducir, se requiere articular permanentemente tres variables: el **Proyecto de gobierno**, es decir los propósitos y su plasmación en proyectos para concretarlos; **Gobernabilidad del sistema**, esto es la capacidad para lidiar con las dificultades y **Capacidad de gobierno** para alcanzar los objetivos. Constituyen lo que Matus dio en llamar el Triángulo de gobierno, para graficar la necesaria concurrencia entre estas variables, en tanto son puntos de encuentro no lineales.

Un **proyecto de gobierno** es una “apuesta con fundamento estratégico (...e incluye) la “propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada” (Matus. 2007, p.18-19). Se expresa en una selección de problemas y en un conjunto de operaciones para enfrentarlos. En este proceso, se produce un intercambio de problemas y el proyecto resulta, en definitiva, una propuesta de tales intercambios. Referiremos ahora a cada uno de las dimensiones que se ponen en juego en el Proyecto de Gobierno: los problemas, las decisiones, el intercambio de problemas y los actores.

La **selección y definición de problemas** es una acción prioritaria en el vértice “Proyecto de Gobierno”, a la vez que constituye el primer momento en el proceso de planificación situacional propuesto por Matus, al que referiremos más adelante. “Quien pretende actuar en una realidad concreta y cambiar los resultados insatisfactorios que observa en esa realidad, debe comenzar por conocerla y formular un modelo explicativo de ella desde su propia perspectiva. Esto lleva al actor a enunciar un conjunto de oportunidades. Pero también a

señalar problemas, o discrepancias entre la realidad y una norma que acepta como válida, que declara evitables y enfrentarles desde su ámbito de acción. Esos problemas son ordenados de acuerdo con la importancia o valor que ellos tienen para el actor y la prioridad que éste le asigna a su enfrentamiento. (Matus, 2007b, p. 4).

Se advierte aquí la complejidad del proceso que supone seleccionar; pero además, definir y priorizar problemas. En estos procesos el gobierno tiene un rol prioritario pero no exclusivo; coexisten diferentes posiciones no exentas de debate y disputa. Como lo plantea Aguilar Villanueva:

“Una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas públicos es que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados. Cerrar esa brecha para que el consenso y la colaboración sea posible significa normalmente, en el orden lógico, informar, dialogar, argumentar y persuadir; en el orden político, significa introducir negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad respecto de la definición del problema”. (Aguilar Villanueva, 1995, p.59).

La definición de los problemas a atender, además de constituir una explicación con cierto grado de consenso por parte de la sociedad o, al menos de los grupos interesados, “debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno (Aguilar Villanueva, 1996, p. 59).

Matus define al problema como “la formalización para un actor de una discrepancia entre la realidad constatada o simulada y una norma que él acepta o crea como referencia” (Matus, 1994). Efectuada dicha formalización y como parte del proyecto de gobierno, se requiere tomar decisiones, proponer medios de acción, seleccionar instrumentos; en definitiva, proponer soluciones. Sin embargo, Matus advierte del riesgo de pensar que la solución propuesta resolverá el problema sobreimponiéndose sobre lo existente. “El error consiste en ver sólo lo que valoramos y esperamos como positivo e ignorar los costos”

(Matus, 2007, p.55). Esas soluciones tienen efectos colaterales, algunos indeseables; o lo que el autor llama *intercambio de problemas*.

“No solucionamos problemas, sino que intentamos *intercambiar problemas* de alto valor para nosotros por problemas de bajo valor” (Matus, 1994). El valor que se le dé al intercambio es relativo a la posición de cada actor en el juego social y se vincula con los valores, las limitaciones que impone el cálculo de costos y beneficios; las capacidades para imaginar soluciones. Se trata de una cuestión tecno política/político técnica (Matus, 2008, p.80; Bernazza, 2006, p.29) en la que pesan diferentes racionalidades. Una racionalidad formal que focaliza en los aspectos técnicos de las soluciones propuestas y una racionalidad material (política) que atiende fundamentalmente a la gobernabilidad del sistema. Dado que en los sistemas sociales en que tratamos con problemas cuasiestructurados y de los cuales diferentes grupos tienen intereses y posiciones diferentes, existen ocasiones en que es necesario hacer valer el peso de una racionalidad por sobre la otra, de acuerdo a los recursos económicos, técnicos y políticos con los que se cuenta.

La **gobernabilidad del sistema** es una relación entre las variables que controla y no controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación con la acción de dicho actor. Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema. Matus indica que “la gobernabilidad es siempre relativa a un actor y un proyecto (...) según sean la aceptabilidad, la eficacia y el valor de las decisiones (Matus, 2007a, p.21).”

El vértice de la gobernabilidad en el triángulo de gobierno es interdependiente de los otros dos; en ese sentido la gobernabilidad del sistema puede ampliar o restringir las capacidades de gobierno; en el otro vértice se vincula con la complejidad del proyecto, de modo tal que proyectos más modestos tienen más posibilidades de favorecer la gobernabilidad del sistema que aquellos más ambiciosos, más complejos o, como señala Matus, para aquellos “significativamente redistributivos”. Matus, 2007a, p. 22).”

Un lugar destacado en el análisis de la gobernabilidad está dado por la viabilidad de los proyectos, en particular, la viabilidad política en cabeza de los **actores** en juego, a los que nos referiremos seguidamente. Respecto de las posiciones de cada **actor**, Matus (1992, p. 562) distingue tres variables a considerar: las *intenciones*, dados por el valor que el actor le asigna a los problemas y a su interés por ello; las *capacidades de acción* que pone al servicio de sus intereses, actuando como limitantes o promotoras de éstos; y las *afinidades* con otros actores, lo cual amplía o restringe sus capacidades.

Entre los actores, pueden darse tres tipos de estrategias: de cooperación, de cooptación y/o de conflicto; de acuerdo a cómo interactúen las variables anteriormente mencionadas en la relación que se da entre los actores. Nos estamos refiriendo a una relación de poder que no se da en el vacío, sino en una relación social en situaciones concretas. Relación de poder en tanto “capacidad de hacer o influir sobre lo que otros hacen” en tanto capacidad habilitante que permiten a cada actor contar con un “espacio de libertad de acción” que se expresa en la combinación sistemática de acciones posibles en la acción. (Matus, 1992, p. 569).

Matus especifica tres dimensiones en la categoría de poder: el compromiso ideológico, la capacidad de persuasión y el intercambio económico-político y hace hincapié en los efectos que produce el poder en la relación social, tanto cuando es usado como cuando no es usado, pero percibido.

La **capacidad de gobierno** “se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de gobierno” (Matus, 1992, p. 75). La capacidad de gobierno es desagregada por el autor en tres componentes: pericia personal, sistemas de trabajo y diseño organizativo.

La pericia personal es el primer componente de la capacidad de gobierno e incluye la experiencia, los conocimientos y el liderazgo de las personas, de los equipos y de las instituciones. Matus advierte acerca de un conjunto de

deficiencias habituales en los conductores y equipos de gobierno que amilanan la capacidad de gobierno como ser: el egocentrismo objetivista, el determinismo, el departamentalismo, el accionismo, el normativismo, el inmediatismo. Matus, 2007a, p.33).

Los sistemas de trabajo constituyen el segundo componente de la capacidad de gobierno y refiere a las prácticas de gestión del aparato público, diferenciando los macrosistemas –referidos a los sistemas de alta dirección- y los microsistemas –referidos a los procedimientos y modos de cumplir las tareas. Los macrosistemas operan como determinantes de la capacidad institucional de un gobierno y están constituidos por diez sistemas que dan cuenta del modo en que la dirigencia utiliza el tiempo, toma decisiones, resuelve problemas de corto plazo y anticipa los de largo plazo, planifica, prepara a su personal, monitorea y acompaña el desarrollo de sus planes estratégicos. Estos diez sistemas son: agenda, asesoría tecnopolítica, manejo de crisis, planeamiento estratégico, gran estrategia, presupuesto por programas, monitoreo, cobranza y rendición de cuentas por desempeño, gerencia por operaciones, entrenamiento (Matus, 2007a, p. 33).

El tercer y último componente es el **diseño organizativo**, en el que se establecen las reglas de juego en que se desarrolla la capacidad institucional y, en definitiva, el que resulta factible en y para el triángulo de gobierno. Dentro de dicho diseño se reconocen tres grandes niveles: el nivel de la macrorregulación, en el que fundamentalmente se “determina el espacio de posibilidades del rediseño organizativo” (Matus, 2007a, p.75) y se establecen las coordenadas entre aquello que quedará en la órbita de lo público / estatal y lo privado, así como las principales características que asumirán las organizaciones del sector estatal. Un segundo nivel de macrodiseño en el que se estructura el mapa de organizaciones estatales, el alcance de sus responsabilidades y los sistemas de alta dirección. Un tercer nivel de microdiseño en el que se determinan los procedimientos y las normas de calidad burocrática y lo que Matus denomina el “diseño de la administración de conversaciones” (Matus, 2007a, p.77).

Entre las capacidades de gobierno, la actividad principal para apoyar la tarea de gobierno es la planificación; que se alimenta y abona a su vez al proyecto de gobierno (Matus, 2007b, p.2). Sin embargo, Matus advierte que “la necesidad de planificar sólo se convierte en demanda por planificación, si las reglas de responsabilidad del juego macroorganizativo así lo exigen” (Matus, 2007a, p.150).

5.3 LA PLANIFICACIÓN DE LA ACCIÓN ESTATAL

Uno de los principales aportes de Matus se relaciona con la capacidad y necesidad de planificación en los diferentes niveles de definición de política.

El autor reivindica y reinventa la idea de planificación, discutiendo como punto de partida con el inmediatismo donde dominan las circunstancias así como con lo que denomina planificación tradicional, normativa o tecnocrática, y su producto visible, “el plan libro”. Esquemáticamente podemos decir que este tipo de planificación supone un sujeto, experto y externo, que diagnostica el sistema como una fotografía estática; a partir de lo cual se plantea objetivos e intenta predecir el futuro diseñando una propuesta que controle las variables intervinientes y encauzándolas en el “deber ser” de acuerdo a un diagnóstico que se asume como certero y preciso. Este tipo de planificación se cristaliza en un plan libro, a modo de ritual, que prioriza la mirada tecnocrática y se distancia del compromiso político para la acción (Egg, 1991; citado en Bernazza, 2008, p. 49).

También discute el autor con la llamada planificación que en rigor es “reflexión que se aísla de la acción y deviene en mera investigación sobre el futuro” (Matus, 1994, p. 9).

Su posición y aporte es considerar a la planificación como “un cálculo incesante y permanente que precede y preside las acción de los actores en conflicto y, en definitiva, del propio gobierno que tiene la responsabilidad de conducir”. Se trata de un cálculo situacional articulado, sistemático y formalizado “que relaciona el presente con el futuro y el conocimiento con la acción. (...) Su

característica esencial es el uso del concepto de situación y como enfoque práctico propone planificar situaciones” (Matus, 1992, p.70).

Su carácter situacional lo diferencia de la planificación tradicional, su carácter articulado también lo distingue del “improvisador errático que actúa según las circunstancias y según un cálculo inmediatista que no establece una coherencia entre ideología, teoría y métodos que apoyan su cálculo” (Matus, 1992, p. 70) y su requisito de formalización la diferencia de los intentos informales acotados al propio sistema sin integrarse en un esquema macroorganizativo.

Entre los principios que Matus define para la planificación (Matus, 2007b, p.30-31) se destacan la complejidad del sistema social y de los actores; por ende, la multiplicidad de intercambios, la incertidumbre, la variabilidad y creatividad de los comportamientos atraviesan a la planificación. En consecuencia, planificar requiere permanentemente de cálculo, acción, evaluación de resultados y corrección de los planes; requiere incluir las visiones de otros y las propias planificaciones.

Estos principios se reflejan en los cuatro momentos del proceso de planificación que define Matus, en tanto instancias no lineales de un “proceso de acción y reflexión (que) es simultáneo, dinámico y con un final abierto” (Bernazza, 2008, p.81). Estos cuatro momentos son: el momento explicativo (que remite a lo que fue, es o tiende a ser); el momento normativo (que apunta al deber ser); el momento estratégico (orientado a lo que puede ser), y el momento táctico-operacional (centrado en el hacer).

El **momento explicativo** supone acercarse a la situación y formular un modelo explicativo desde la perspectiva del actor; señalar problemas, priorizarlos e indagar acerca de ciertas oportunidades desde su ámbito de acción. Este momento se ubica en el vector del Proyecto de Gobierno y remite a la selección, definición y priorización de problemas que mencionáramos más arriba.

El **momento normativo** en el proceso de planificación refiere a la elaboración del plan como herramienta guía para la acción, identificando los nudos críticos entre todos los problemas; supone y requiere un plan de acción propio y otro plan con demandas de compromisos de acción a otros. Implica una definición de “cómo debe ser la estrategia, cómo debe ser la decisión y la ejecución del plan y cómo debe ser la norma que sirve de referencia para explicar la situación presente y seleccionar los problemas...”. “El plan tiene así el triple carácter de convocatoria, compromiso y guía para la acción práctica” (Matus, 1992, p. 422).

El **momento estratégico** se corresponde con el análisis de viabilidad política, económica, tecnológica, institucional-organizativa, a través de procesos de reconocimiento de aliados y oponentes, mensurización de los recursos, propuestas de programas. Matus se ocupa particularmente del análisis de viabilidad política y del rol de los actores en juego en esta instancia estratégica poniendo énfasis en la dialéctica que se produce “entre lo necesario, lo posible y la creación de posibilidades para la construcción de viabilidad”. (Matus, 1992, p. 513)

El **momento operacional** es el de la concreción del plan, cuando realmente se completa y donde se produce la integración entre dirección, planificación y gerencia (Matus, 1992). Incluye sistemas para la evaluación y control de planes mediante un sistema de petición y rendición de cuentas, análisis e intervención sobre las contingencias y las emergencias y análisis de vulnerabilidad del plan¹¹.

5.4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SU ROL DE ACTOR PROTAGÓNICO EN LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA, GOBIERNO Y PLANIFICACIÓN ESTATAL

La administración pública constituye una dimensión de lo estatal, que a través de una determinada organización institucional, material y simbólica permite la

¹¹ Aquí, Matus realiza sus aportes en materia de dirección estratégica que no son objeto de este trabajo y que pueden leerse en toda su obra.

materialización de lo estatal en políticas, programas, proyectos. Thwaites Rey (2005) denomina a esta dimensión de lo estatal como “conjunto de aparatos” para dar cuenta de la dinámica y la distancia respecto de la definición normativa de la Administración Pública. Esta definición responde a los principios del modelo racional legal: diferenciación con el cuadro político, especialización, racionalidad, jerarquía, secularización (Oszlak, 2002), conformado por un cuadro administrativo burocrático y funcionarios con las siguientes características descritas por Weber (Weber, 2004, p. 175-176):

- personalmente libres, que sólo respondan a los objetivos de su cargo,
- con competencias rigurosamente fijadas,
- en virtud de un contrato, lo cual supone una libre selección,
- con calificación profesional que fundamenta su nombramiento (vía pruebas y/o diplomas),
- retribuidos en dinero con sueldos fijos,
- como profesión única o principal,
- con carrera y perspectivas de desarrollo,
- con separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo,
- sometidos a disciplina y vigilancia administrativa.

Sin embargo, “el modelo burocrático-legal, nunca alcanzó en el caso argentino, un nivel de ‘terminación’ similar al de los países desarrollados (...). La implementación racionalizada se vio limitada a las especificidades nacionales, con una búsqueda discursiva de la eficiencia, aunque fue una realidad no muy ligada a las prédicas. Esto último se tradujo en una acumulación de sucesivas normas para la gestión pública en pos de una mayor eficiencia y control, que

por el contrario, remarcarían lo incompleto y desprolijo de la aplicación del modelo weberiano. (Estévez, 2006, p.5).

Esta “pérdida o debilitamiento de las capacidades políticas burocráticas” (Sidicaro, 2002, citado en Estévez, 2006, p.4) tuvo como propuesta de solución la generación de estructuras paralelas a las instituciones regulares de la administración pública (Martínez Nogueira, 1998); generando una trama burocrática aún más intrincada para analizar el proceso de formulación e implementación de una política pública (Thwaites Rey, 2005, p.31). Trama burocrática que suele resumirse en la idea de “jaula de hierro”. De acuerdo al trabajo de Fidanza (2005) esta metáfora asignada a Weber para describir a aquella administración pública del modelo racional legal aparece textual en la traducción que Talcott Parsons efectúa sobre los textos de Weber, sin que se haya demostrado literalmente la autoría de este último. Aún así, la idea y la trascendencia están más allá de las autorías.

La metáfora “es una imagen retórica utilizada por Weber (...) para expresar la pérdida de sentido religioso original que inspiró, según su interpretación, al primer capitalismo” (Fidanza, 2005, p.4). El término textual puede traducirse como “caparazón, envoltura, jaula, estuche... dura como el acero” para dar cuenta de los efectos de la racionalidad creciente, de los objetivos por encima de los valores. “El resultado, de acuerdo a Weber, es una ‘noche polar de oscuridad helada’, en la que la racionalización creciente de la vida humana atrapa a los individuos en una jaula de hierro de control racional, basado en regla (Fidanza, 2005). Este proceso y tendencia de burocratización propias del capitalismo tiene tres causas, según Weber: la competencia entre empresas en el mercado, la competencia entre Estados y la demanda de la burguesía por protección igual ante la ley. La demanda es por precisión, sistematicidad, rapidez respecto de los procedimientos necesarios para regular y administrar asuntos donde los intereses particulares (de empresas, de sectores o de los propios Estados) están en juego.

Ahora bien, las metáforas tienen esta capacidad de sintetizar, a la vez que encapsulan a través de la imagen. En este trabajo indagaremos sobre el

sentido de la 'jaula de hierro' para la Administración Pública y el lugar de las normas en tanto reglas de juego, teniendo en cuenta el análisis de Fidanza al respecto.

6. DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO

6.1 PRESENTACIÓN DE LAS CATEGORÍAS CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS

En los apartados anteriores enunciamos un marco conceptual para entender la acción pública en su dinámica de funcionamiento. Para abordar esta problemática en el marco de esta tesis de Maestría se trabajó sobre un dispositivo de la burocracia, indagando acerca de su gramática (Frederickson, 2000, p.49): el Programa de Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local (VIEL) que funcionó en el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires entre el año 2001 y el año 2010.

Para facilitar esta indagación y la comprensión del texto presentaremos – a modo de claves de lectura- las categorías de análisis seleccionadas, en un intento de articulación entre el marco conceptual y el caso en cuestión. Cabe señalar que esta selección es el resultado de un proceso en que hubo otros ensayos descartados; en todo caso la elección de ciertas categorías de análisis siempre contiene una cuota de discrecionalidad. Sin embargo, es posible pensar que así como los textos teatrales se defienden de las manipulaciones de los directores de teatro y actores¹²; los 'casos' también se defienden de la arbitrariedad de tesistas. Lo que sigue es un intento de aprehender desde el respeto que merecen el 'caso' y las personas que transitaron este recorte de la historia.

La presentación y análisis se realizará teniendo en cuenta los **contextos** en que el Programa se inscribe tanto desde sus antecedentes históricos, el

¹² Gené, Juan Carlos (Entrevista, 5 de julio de 2000).

momento fundacional y también a lo largo de su desarrollo; ya que los cursos de acción que se tomaron no son independientes de las diversas situaciones sociales e institucionales que fueron sucediéndose mientras perduró el Programa.

Las especificidades del Programa se organizarán en **momentos** que caracterizan su desarrollo, teniendo en cuenta las particularidades que permiten delimitar cada uno.

El análisis del Programa en su conjunto y de cada uno de sus momentos se realizará, siguiendo el esquema de Matus, teniendo en cuenta **los problemas, las soluciones y el intercambio de problemas** que se da en el devenir, así como **los actores involucrados**. Las oportunidades de elección y las soluciones o cursos de acción que efectivamente se llevaron adelante serán analizados a la luz **del triángulo de gobierno**. Una consideración especial tendrá la **planificación** en la descripción y análisis de las soluciones. (Matus, 1994).

Por último, se abordará el análisis del Programa desde la relación entre **política, gobierno y planificación estatal**, como un aporte al campo de estudio de la Administración Pública y de las Políticas Públicas.

6.2. LOS CONTEXTOS

El contexto remite al entorno situacional que aporta al significado de los hechos. Trabajaremos sobre cuatro contextos: el **contexto sociopolítico, el contexto institucional, de la política de empleo público y de la política social en la Ciudad de Buenos Aires**; esto nos permitirá delimitar el **territorio** sobre el que se asienta el Programa.

El **contexto sociopolítico** en el período de surgimiento es complementado por otros contextos más específicos en que se inscribe el programa: el **contexto institucional** de los Organismos que producen el Acuerdo que da inicio al Programa, la entonces Comisión Municipal de la Vivienda y la Secretaría de

Desarrollo Económico. Para el caso de la CMV, se analizan sus orígenes, las posiciones que va asumiendo en lo que respecta a la política de vivienda y en particular su relación con las villas de la Ciudad, los modos de resolución de conflictos que han sido observados en otros trabajos sobre este Organismo.

Se incluye una **contextualización de las políticas públicas con incidencia en el programa: la política social y de las relaciones de empleo público** en la Ciudad de Buenos Aires, tanto en el momento de inicio de la cuestión como en su devenir; dado que en el transcurso del programa surgen oportunidades de elección que direccionan la acción estatal.

6.3. LOS MOMENTOS

De acuerdo a Matus, “el concepto de momento indica instancia, ocasión, circunstancia o coyuntura por la que atraviesa un proceso continuo o ‘en cadena’ que no tiene comienzo ni término definido” (Matus, 1989, p.371). En sus planteos, utiliza el concepto para profundizar en la planificación situacional, dando cuenta que la noción de momentos permite captar “discontinuidades e interacciones que rompen la linealidad direccionada” (Matus, 1992, p. 375), así como la dinámica y complejidad del proceso, en el que puede haber un “dominio transitorio” de un momento sobre los otros que siempre están presentes. Indudablemente, el concepto de momento está atravesado por lo temporal, si bien el foco no está en su delimitación sino más bien en su singularidad.

La noción de **momento** en el marco de esta tesis identifica períodos de tiempo en el desarrollo del Programa que se singularizan por acciones específicas por parte del Estado. A los efectos de la presentación, resulta de utilidad diferenciar, cuatro momentos y algunos hitos en cada uno que hemos identificado como condicionantes clave de los cursos de acción en los que se centra la mirada para el análisis.

Una primer momento que llamaremos “**fundacional**”, que se inicia con la búsqueda de alternativas a dos problemas identificados por la gestión política: vivienda y empleo y que, junto con un disponible presupuestario concluyen en el diseño de un Programa a ejecutarse en la Comisión Municipal de la Vivienda con intervención de la Secretaría de Desarrollo Económico. Se analizarán los criterios de diseño y las características de la planificación, así como el funcionamiento inicial del Programa que adoptó algunos de los parámetros previstos en el diseño del mismo. Durante este momento se generan los primeros y únicos 13 proyectos de infraestructura y se incluyen los primeros 190 ‘beneficiarios’¹³.

Un segundo momento entre el año 2002 y principios del 2006, que inicia con un cambio de autoridades en la Comisión Municipal de la Vivienda. Entre los elementos distintivos se destaca la suspensión de los proyectos y las actividades de obra en general para quienes participaban del Programa, a la par del crecimiento cuantitativo de la cantidad de ‘beneficiarios’ durante los primeros años (pasando de 190 agentes en el año 2001 a 403 agentes en el 2005) hasta la suspensión de nuevos ingresos y la baja de quienes no registraban actividad. En este período, en que la Comisión Municipal de la Vivienda se transforma en Instituto de Vivienda¹⁴, se generan dos líneas de trabajo similares, simultáneas y alternativas al Programa VIEL: las cooperativas de trabajo y la inscripción del Organismo como empresa constructora en el registro de empresas de la construcción (IERIC: Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción). Ambos esquemas permitían incorporar personal sin relación de dependencia permanente a la órbita municipal para realizar trabajos de obra. Llamaremos a éste, un momento “**de alternativas**”, dadas las estrategias que se van probando en forma paralela al Programa VIEL con el propósito de vaciarlo.

¹³ La denominación de ‘beneficiarios’ es la utilizada en el Decreto 2077/GCBA/01 para referirse a quienes participaban de Programa.

¹⁴ Ley CABA N° 1251, 2004. Cfr. Apartado II.2.1d

Un tercer momento a lo largo del 2006 y 2007, marcado por la crisis institucional y política de la Ciudad de Buenos Aires cuyos hitos principales son: la destitución del jefe de gobierno en el contexto general y la intervención del IVC en el contexto específico. Durante ese año y medio transcurren tres jefes de gobierno (uno de ellos destituido), tres presidencias del IVC, una intervención del Organismo y un cambio de gobierno con diferente orientación política. En el período se destaca la convivencia de formatos que atienden a la misma población destinataria y para el mismo tipo de actividad (Programa VIEL, cooperativas de trabajo y empleados en el IERIC). A su vez, se realizan gestiones para transferir el VIEL a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Se identifica a este momento como **“de crisis y convivencias”** de formatos.

Por último, **un momento** final con una gestión de diferente signo político a las anteriores iniciada a fines del 2007, en que los agentes van cambiando su situación de revista: de ser ‘beneficiarios’ de un programa social y cobrar la ‘asignación económica no remunerativa mensual por producción’, pasan a tener ‘contratos de empleo público a término’ hasta la contratación en la ‘planta permanente’ del Instituto de Vivienda. Se identificará a este momento como **“de sutura”**, en el sentido de intento de solución que congela uno de los problemas que dio origen al Programa, institucionalizándolo en un formato diferente al que estaba previsto en el mismo. (Twhaites Rey, 2005, p.63). Este período concluye en el 2010 con el cambio de situación laboral de todas las personas que pertenecían al Programa VIEL y la desaparición de hecho del Programa.

En síntesis, se presentará una segmentación analítica del Programa, a partir de hitos que las singularizan en determinadas gestiones políticas. En el apartado III.3 se presentará en detalle cada momento, identificando en cada caso los responsables de la gestión de gobierno en la Ciudad de Buenos Aires y en la Comisión Municipal de la Vivienda, la referencia temporal y los hitos principales que singularizan cada uno de estos momentos.

6.4. LOS PROBLEMAS, LAS SOLUCIONES Y LOS ACTORES

Hemos seleccionado cuatro variables para analizar cada momento del Programa: los problemas, los actores, las soluciones y el intercambio de problemas que se genera en la interrelación de las variables anteriores.

Como ya fue presentado, Matus define al **problema** como “la formalización para un actor de una discrepancia entre la realidad constatada o simulada y una norma que él acepta o crea como referencia” (Matus.1992, 768). En este caso, la ‘referencia’ a la que alude Matus es el diseño mismo del Programa que, además de ser la norma de mayor rango en la jerarquía administrativa -un decreto- resulta el documento de mayor especificidad del Programa y un parámetro para analizar los problemas que se pretendía resolver.

El diseño del Programa selecciona explícitamente dos problemas: **vivienda e infraestructura y empleo** y para ellos define dos elementos clave: **proyectos y ‘beneficiarios’**, respectivamente. La definición de los problemas presentada en el diseño será un ordenador, si bien no es la única forma de definirlos. Mostraremos a lo largo de la tesis cómo se van transformando estos dos problemas y prevalece sólo uno que, a su vez, se acota, se redefine, se reconfigura por la definición que los diferentes actores realizan respecto de la cuestión.

Daremos cuenta de las **soluciones** en tanto acciones estatales producto de decisiones más o menos planificadas, soluciones que se dan dentro del menú de opciones posibles en un determinado tiempo y espacio. El entramado que se da al interior del sistema que se trata (en este caso, el Programa) más las dinámicas propias que se establezcan en sistemas más inclusivos de los que el caso forma parte (la administración pública municipal, por ejemplo) hace que

las llamadas 'soluciones' sean provisorias, situacionales y "anden buscando/se problemas" a partir de los nuevos problemas que crean para los diferentes actores intervinientes (Aguilar Villanueva, 1996). Desde esta perspectiva dinámica del tratamiento de los problemas, analizaremos lo que Matus da en llamar "**intercambio de problemas**" y que fuera presentado en el marco conceptual de esta tesis.

Respecto de estos problemas, indagaremos acerca de las oportunidades de elección; entendiendo por tal el "...conjunto disperso y heterogéneo de ideas, alternativas, fundamentaciones, capacidades con que cuenta un gobierno en un momento dado, ante actores que pugnan por hacer prevalecer sus problemas y sus peculiares definiciones de éstos en la agenda pública, tanto como a sus propias definiciones de las cuestiones a atender" (Aguilar Villanueva, 1996, p.39).

La identificación de los **actores** y de sus posicionamientos e intervenciones permitirá tener una "apreciación situacional" en tanto son autores y sujetos de la estrategia (Matus. 1992, p. 768). Se procurara dar cuenta de las *intenciones*, las *capacidades de acción* y las *afinidades* con otros actores según el tipo de estrategias que se evidencian, sean de cooperación, de cooptación y/o de conflicto. Indagaremos en qué ámbitos legitiman su acción los diferentes actores: "las decisiones (político-institucionales), las técnicas particulares (expertos-profesionales) y la acción sobre el terreno. (Chiara, 2005; citando a Barreiro Cavestany, 1988).

Cinco son los actores clave en el transcurso del Programa:¹⁵:

¹⁵ A lo largo del trabajo utilizaremos el concepto de **agente** para referir a los empleados en la administración pública, independientemente del tipo de relación contractual que los vincula. En este sentido, se identifican como agentes a los 'beneficiarios' del VIEL, a los empleados de

- Los **conductores**, responsables de la gestión política en cada momento.
- Los **empleados** de la CMV, en tanto cumplen funciones específicas en el marco del Programa. Según el momento, se identifican empleados en el área Técnica (momento I), en el área de Villas (momentos II y III) y en el área de Recursos Humanos (momentos III y IV).
- Los **´vieles´**, un sujeto creado por y con existencia sólo en el marco del Programa para referir a los destinatarios de la política o, como se los denomina en el marco del diseño, los **´beneficiarios´** de la misma.
- Los **referentes**, concepto utilizado en el propio desarrollo del Programa cuando mensualmente se generaba un listado de novedades para el pago desde el área responsable del trabajo en villas al área financiera. En dicho listado, los “referentes” signaban, la mayoría de las veces, a la persona que requería, avalaba y/o patrocinaba la inclusión del **´beneficiario´** en el Programa. Esas personas solían ser referentes en las propias villas, habitualmente conocidos como *punteros*. También hallamos la figura del referente para un órgano de gobierno: la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, con el mismo sentido que el enunciado anteriormente.

A lo largo del Programa, otros **´referentes´** se sumaron a esta categoría; se trata de los empleados del IVC.

Se hará la distinción entre **referentes externos e internos**, de acuerdo a su vinculación con el Organismo.

7. METODOLOGÍA DE ABORDAJE

La investigación realizada en el contexto de esta tesis de Maestría focalizó, como ya fue enunciado, en un estudio de caso –el Programa de Vivienda,

planta transitoria, a los empleados de planta permanente, a los contratados bajo mecanismo de locación de servicios, a los contratados bajo mecanismo de locación de obra, a los pasantes.

Infraestructura y Empleo Local (VIEL), en tanto sistema abierto con cierta posibilidad de delimitación, teniendo en cuenta que el mismo forma parte de un sistema más amplio, complejo e inclusivo, sin el cual no puede explicarse el caso en cuestión. Al respecto, no se pretende la generalización, aunque sí es de interés, poner en cuestión los discursos con que se piensa simplificarmente a estos sistemas y abonar al conjunto de análisis que se vienen haciendo respecto del funcionamiento de la gestión pública.

El estudio del caso abarca desde el inicio del mismo en septiembre del año 2001, hasta su disolución en diciembre del año 2010. Respecto al alcance temporal, vale la pena hacer dos aclaraciones:

- el proyecto de tesis que fuera aprobado por la Maestría, abarcaba un período para el análisis del caso entre el 2001 y el 2006, momento en que el Programa iba a ser transferido al Ministerio de Desarrollo Social. La prolongación del proyecto de trabajo para la realización de la tesis permitió ampliar el período; lo cual resultó determinante para el análisis del Programa que finalmente se extingue en el año 2010.
- el Programa deja de existir desde los hechos en octubre del 2010, careciendo de acto administrativo que lo corrobore.

El abordaje para el análisis del caso fue de tipo cualitativo. Se trabajó con información secundaria proveniente de fuentes normativas, documentales y estadísticas en todo cuanto fue posible, entendiendo que la Administración Pública funciona bajo los principios del registro y publicidad de sus actos, por ser éstos públicos. Sin embargo, el devenir del Programa es un proceso, cuanto menos, difícil de reconstruir. Los registros son escasos, aún cuando delinean las características que el mismo fue adoptando. En el material relevado, las referencias específicas al Programa a lo largo de los diez años de su funcionamiento, se hallaron en los siguientes actos administrativos:

- El decreto que homologa el Acuerdo entre la CMV y la Secretaría de Desarrollo Económico en el que se despliega el diseño del Programa y su operatoria. Decreto GCBA N°2077/01.
- Una disposición de la Dirección General de Empleo de fines del 2001 en la que se aprueban 13 proyectos y se asigna el presupuesto para 190 'beneficiarios', correspondiente al último trimestre del 2001. Disposición N° 39/2001-DGEyCAP.
- Listados con datos del personal VIEL en diferentes períodos. Estos listados se emitían mes a mes, al menos desde el 2002 al 2007 desde la Gerencia responsable del mantenimiento y rehabilitación de las Villas a la Gerencia Financiera, ambas pertenecientes al IVC, sin que existiera un circuito formalizado para este envío.
- Un reclamo de pago de seguro por accidente de trabajo. La Nota 519/0316 denuncia un accidente de trabajo ocurrido el 27 de diciembre del 2002. El mismo es reconocido por la Gerencia de Promoción Social y Urbana al hacer la denuncia a la Aseguradora de Riesgos del Trabajo.
- Un reclamo de los agentes pertenecientes al Programa para su ingreso a la planta permanente.
- Un nota enviada a Jefatura de Gobierno solicitando dictamen a la Procuración General de la CABA respecto de la solicitud de los Agentes Viel de Regularización de situación laboral. Nota N° 652/AJE/06.
- Una nota en que se le informa a los "señores del VIEL" el dictamen de la Procuración General de la Ciudad.

¹⁶ Como resultado de la Nota 519/03 la ART reconoce \$60.54 por medicación contraentrega de ticket, aún cuando se presentaron constancias de la operación de meniscos, rehabilitación kinesiológica. Nunca se reconoció el accidente de trabajo como tal.

- Solicitudes de partidas presupuestarias para el Programa desde el Organismo hacia la Jefatura de Gobierno porteño. Nota N° 5149/IVC/06. Autorización para el uso de partida 1.8
- Relevamiento de personal del IVC beneficiario del Programa VIEL, 2006

Entre las técnicas de abordaje del material se realizó análisis normativo, seguimiento de expedientes, análisis de datos de los destinatarios cruzando la información disponible en diferentes bases de datos.

La información secundaria ha podido complementarse con el aporte de fuentes primarias. Un conjunto de entrevistas a funcionarios que tuvieron relación con el Programa en los diferentes momentos contribuye a aprehender acerca de las miradas, actores, alternativas de decisión; siendo acotados a los períodos específicos en que cada uno se desempeñó en el Organismo, además de su propio recuerdo y perspectiva del tema. Al efecto, es relevante anticipar un dato que será desarrollado en próximos apartados referido a los cambios de situación en el gobierno de la Ciudad y del Organismo, que tuvieron lugar durante la década en que funciona el VIEL. En este período transcurrieron tres jefes de Gobierno a cargo del Poder Ejecutivo en la Ciudad de Buenos Aires, 7 gestiones del Organismo, el cambio del status jurídico de la Comisión Municipal de la Vivienda y la creación del Instituto de Vivienda, una intervención decretada por un Jefe de Gobierno y, por último el recorte de funciones con el traspaso de la operatoria de las villas a la Corporación del Sur Empresa del Estado.

Se realizaron entrevistas a diferentes funcionarios:

- Subsecretario de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires durante el período 2000-02.
- Asesora del Subsecretario de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires durante el período 2000-02, responsable del Programa en dicho período.

- Directora Adjunta de la Dirección de Empleo y Capacitación del GCBA; 2001, responsable del diseño del Programa.
- Presidente del Instituto de Vivienda, 2002-2006.
- Presidente y posterior interventor del Instituto de Vivienda, 2007
- Subgerente de Recursos Humanos del IVC, 2002-07
- Auditor adjunto, 2002-03 y Gerente de Asuntos Jurídicos 2004-2006
- Gerenta Recursos Humanos IVC, 2007-10
- Secretaria de la Gerencia de Recursos Humanos (2001-2010)
- Ex Funcionario del IVC,
- Empleado del IVC, responsable de la gestión administrativa del Programa.

Encontramos algunos rasgos comunes en las entrevistas. La buena predisposición de todos los consultados para colaborar con quien suscribe aparecía junto con una gran extrañeza respecto del derrotero del Programa.

III. EL PROGRAMA

PRESENTACIÓN Y PRIMER ANÁLISIS

En este capítulo presentaremos el Programa, de acuerdo a las categorías conceptuales ya mencionadas.

En el primer apartado, haremos una **presentación sintética** del Programa como globalidad, con énfasis en el derrotero de sus participantes, a modo de incluso de la información de detalle que se desarrolla en los títulos posteriores.

En el segundo apartado analizaremos los **contextos**. Nuestro punto de referencia será el contexto de surgimiento del Programa para luego ampliar la mirada al contexto institucional en que se inserta. Allí nos retrotraeremos a la historia de cada uno de los organismos intervinientes en el Programa: la Comisión Municipal de la Vivienda y la Secretaría de Desarrollo Económico. Por último, analizaremos la política social y la política de empleo en la Ciudad, focalizando en este último caso en las políticas de empleo para el Organismo.

En el tercer apartado presentaremos los **momentos** del Programa, analizando en cada uno: **los problemas, las soluciones, el intercambio de problemas y los actores** que intervienen.

1. UNA SINTÉTICA PRESENTACIÓN

El Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local (VIEL) estuvo destinado a “brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as” incorporándolos como mano de obra calificada y no calificada en “proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura urbana y la construcción de viviendas llevados adelante en la ciudad (...) permitiendo incorporar en esas acciones a ‘beneficiarios’ de las zonas donde los mismos se llevan a cabo” (Decreto 2077/GCABA/01).

El diseño del Programa contaba con definiciones muy precisas acerca de: quiénes podían participar, definiéndolos como **‘beneficiarios’**; del modo de organización, de las tareas, a través de **proyectos** y del funcionamiento del **Programa** en su conjunto.

En cuanto a los **proyectos** del Programa, los registros sólo dan cuenta de 13 proyectos financiados durante los primeros meses de ejecución en el 2001 (Disposición Nº 39/ DGEyCAP/2001). Durante el 2002 y 2003, los agentes Viel realizaron tareas de obra, aunque no pudimos corroborar si las mismas estaban enmarcadas en proyectos específicos del Programa o incluidas en actividades regulares del Organismo. A partir del 2004 se suspenden las tareas de obra en el marco del VIEL, sin que conste registro escrito al respecto.

En cuanto a los **destinatarios** del Programa¹⁷, no se encontraron registros que pudieran dar cuenta de la aplicación de los criterios de diseño. Sin embargo, el Programa funcionó a lo largo de diez años para una población destinataria que osciló entre las 190 y 403 personas.

A lo largo de la década y en el marco del Programa se generan diferentes **demandas**: la inclusión de nuevos agentes por parte de los ‘referentes’, el pago de suma anual en concepto de aguinaldo por parte de los ‘vieles’, el cobro de seguro por accidente de trabajo por parte del agente damnificado y el pedido de incorporación a la planta permanente de empleados del Organismo por parte de los vieles, algunos de ellos organizados como grupo de ‘Vieles’.

De estas demandas, el accidente resulta detonante para modificar una operatoria que durante el 2001 y 2002 funcionó con algunos mínimos parámetros del diseño. A fines del 2002, un agente tiene un accidente al desmoronarse la pared de una zanja de diez metros que le provocó la rotura de meniscos y solicita el **seguro por accidente de trabajo**¹⁸. La denuncia ante la aseguradora de riesgos de trabajo evidencia que el seguro con el que contaban los vieles no se correspondía con la actividad que realizaban. Desde el año 2004, se prohibió a los agentes que realizaran tareas de obra. Sin contraprestación, seguían cobrando el subsidio, mientras se definía los

¹⁷ Los destinatarios del Programa eran llamados ‘vieles’ en la cotidianeidad del Organismo, denominación que utilizaremos en el marco de esta tesis

¹⁸ La persona no recibió asistencia inmediata ni tampoco posterior, motivo por el cual presenta una nota a principios del año 2003. (NOTA 519/CMV/03) Su padecimiento requeriría un tratamiento particular acerca del sufrimiento en las instituciones.

caminos a seguir. Sin embargo, de los 250 agentes que cobraban en ese momento como “vieles”, no todos realizaban tareas de obra; alrededor de cincuenta de ellos realizaban tareas de tipo administrativa y de servicios en las dependencias centrales de la CMV, otros prestaban asistencia comunitaria en comedores de villas y barrios y en algunos casos, no se identificaba la actividad ni su efectiva prestación.

Aún con las tareas de obra suspendidas, la cantidad de agentes crece durante el 2004 y 2005.

Para ese momento, la CMV se había transformado en Instituto de Vivienda (IVC) mediante la ley N°1251 que facultaba al Organismo a constituirse como empresa del Estado por lo que el IVC se inscribe en el año 2004 como empleador bajo el régimen de la Ley N° 22.250 en el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC)¹⁹ con el objetivo de transferir a los ‘beneficiarios’ del VIEL a esta modalidad de contratación de empleo privado para encarar proyectos constructivos. Se les propone a los destinatarios del Programa VIEL su pasaje a este régimen, con una contratación de tipo privado que incluye seguro de desempleo y un ingreso mensual duplicado al que tenían. El traspaso era opcional, si bien más de la mitad quedaba excluido de este régimen ya que su perfil laboral no se correspondía con los previstos en el convenio de los empleados de la construcción. De las 206 personas cuyo perfil era acorde con la nueva modalidad, se incorporaron ciento diez agentes. Quienes continuaron en el VIEL, lo hicieron por decisión propia o porque su tipo de calificación no les permitía el cambio.

Del resto de los agentes que aún permanecían en el Programa (201 personas), sólo quienes tenían perfiles administrativos y de maestranza realizaban tareas efectivas, desarrollándolas en las oficinas del IVC. De este grupo, algunos obtuvieron su contratación bajo el mecanismo de locación de servicio durante

¹⁹Instituto de Vivienda. Acta de Directorio 1928/05 “Conformación de la Inscripción del IVC en el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción” y Acta de Directorio 1895/05 “Inscripción del IVC en el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción”

el 2005 y luego, bajo la modalidad de “contrato de empleo público” (Decreto 948/CABA/04) por fuera de la órbita del Programa. Los ‘vieles’ que tenían perfiles para el trabajo en obras de la construcción permanecieron sin actividad durante los años 2006 y 2007; siendo este grupo quien mantuvo el tercer tipo de reclamo ya mencionado: el ingreso a la planta permanente. No hay registros de los agentes que realizaban tareas comunitarias.

A fines del 2007, los agentes del Programa que aún perduraban, pasan a ser contratados bajo contrato de empleo público (Dto. 958/GCABA/2005 y modificatorias), independientemente de las tareas que realizaran. Finalmente, en el transcurso del año 2010, quienes habían pasado a planta transitoria de la administración pública fueron designados en la planta permanente del Instituto de Vivienda.

Esta sintética presentación será desagregada en los próximos apartados, de acuerdo a las variables de análisis presentadas.

2. LOS CONTEXTOS DEL PROGRAMA

Nuestra primer variable para el análisis es la de contextos, así daremos marco respecto del contexto sociopolítico, institucional, de las políticas de empleo público y de la política social en la Ciudad de Buenos Aires.

2.1 CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE SURGIMIENTO DEL PROGRAMA

El programa surge a mediados del año 2001, mientras el país atravesaba una crisis con origen en las políticas de las décadas anteriores y con efectos en los campos económico, político, institucional y social. Una de sus manifestaciones más elocuentes de esta crisis fue la del desempleo. Su epicentro, el estallido social del 19 y 20 de diciembre del 2001.

Si bien se le adjudica la crisis a la política neoliberal encarada en la década del '90, la responsabilidad sobre proceso tiene orígenes en la dictadura cívico militar implantada en el país entre 1976 y 1983 al “paralizar la participación social, crear las condiciones para un endeudamiento externo (...) y abrir las puertas al poder de intervención interna de los organismos internacionales” (Alayón, Grassi, 2004, p.1). Tal como refieren Alayón y Grassi, “fue el gobierno democráticamente elegido, que condujo el Estado entre 1989 y 1999, el que logró instalar y consolidar, conciente y voluntariamente, el proyecto político del neoliberalismo” (Alayón, Grassi, 2004, p.1).

En el sector estatal, el lema ‘achicar el Estado para agrandar la Nación’, propio de la dictadura fue reemplazado por el de ‘modernización del Estado’, que en los hechos significó la privatización de empresas públicas a partir de la apertura a las inversiones externas y el recorte de unidades estatales y de personal en el marco de la llamada ‘Primer Reforma del Estado’ o reforma quirúrgica. En el sector privado, las políticas implementadas requerían y provocaron efectivamente la reducción de empresas no competitivas para un mercado orientado al exterior. Así “la estabilidad de precios, el mantenimiento del tipo de cambio y los aumentos de productividad continua(ron) siendo garantizados a partir de la conjugación de dos factores claves de política económica: por una parte, el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado, junto a bajos aranceles de importación, en función de presionar los precios a la baja y obligar a las firmas a su cierre o reconversión; y por otra parte, el desempleo generalizado y la desindexación de los salarios como condición para mantener relativamente contenido el consumo interno, evitar presiones inflacionarias y contar con mayor cantidad de excedentes exportables. (...) En este contexto, el problema del desempleo asume en el caso argentino un carácter endémico y una particular gravedad y heterogeneidad.” (Salvia, 2001, p.9-10)

Como refieren Lobato y Suriano, el cambio de siglo encuentra al país en un proceso de recesión económica, caída del PBI y profundización del endeudamiento externo. La acción estatal se centró en la implantación de políticas de ajuste en el plano interno, que retroalimentaban la recesión; la disminución de la recaudación y el déficit fiscal. En este contexto, hacia fines

del 2001 se lanza un programa de 'déficit cero', "que incluyó una baja de salarios y pensiones del 13%, mientras se seguían pagando los intereses de la deuda pública y se acentuaba la fuga de las reservas y los depósitos del sistema bancario. Con el objetivo de poner fin a la salida de dinero y como una forma de salvar al sector financiero privado y público de la bancarrota, el 3 de diciembre de 2001, el gobierno bloqueó los depósitos y salarios existentes en los bancos" (Lobato, Suriano, 2003, p.17).

En la Ciudad de Buenos Aires, el Informe de Coyuntura Económica de la Secretaría de Desarrollo Económico (Agosto 2001), indicaba:

"Continuando la tendencia del año 2000, durante los primeros meses del presente año la economía de la Ciudad de Buenos Aires no logró eludir el clima recesivo por el que atraviesa la economía argentina. El elevado marco de incertidumbre, las sucesivas medidas económicas implementadas con reducidos alcances y, particularmente, las medidas que repercuten de manera directa sobre el consumo interno (reducción de salarios y haberes jubilatorios, incremento de impuestos, entre otros) configuraron un escenario contractivo que, naturalmente, también involucró a la economía de la Ciudad de Buenos Aires" (GCBA, SDE, 2001, p.6).

Algunos indicadores presentados en dicho informe pueden resultar elocuentes: en agosto del 2001, la desocupación era del 13,4% en la ciudad más rica del país, se habían perdido 33.300 puestos de trabajo entre mayo del 2000 y mayo del 2001. En el rubro de la construcción (útil para nuestro análisis dado el perfil del programa y de los destinatarios) se asistía a una caída del 10,4% en las expectativas de construcción, sólo durante el primer semestre del 2001 (GCBA, SDE, 2001).

De acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001, la Ciudad de Buenos Aires contaba con 67.917 hogares con déficit habitacional por hacinamiento y/o precariedad, de los cuales 28.125 estaban ubicados en villas de emergencia. Más de cien mil personas residían en villas, población que se había duplicado desde la década anterior. En el Informe del

Gobierno de la Ciudad acerca de la cuestión habitacional del año 2003 se pone de manifiesto “La CMV estima que más de 500.000 personas residentes en esta ciudad tienen serios problemas habitacionales (...). A este importante sector de la población (...) se suman las familias que por efectos de la crisis pierden su empleo (...) y pasan a engrosar la demanda que recurre al Estado en busca de una solución”. (GCABA, 2003, p.14)

No sólo la crisis económica y social era grave, también lo era la crisis política. La Alianza gobernante en el país nunca funcionó como tal; en el año 2000 había sufrido la renuncia de su vicepresidente Carlos ‘Chacho’ Álvarez en el marco de una denuncia por sobornos en el Senado, el cuerpo legislativo le era mayoritariamente adverso, la corte suprema había quedado conformada a la medida del gobierno anterior y tenía fuerte oposición sindical. El 19 y el 20 de diciembre de 2001 estalló una protesta social sin precedentes, tanto de los grupos más postergados como de las clases medias. Por un lado, manifestaciones populares: huelgas, saqueos y cacerolazos. Por el otro, un gobierno en bancarrota que decretaba represión y estado de sitio provocando muertos y el ‘que se vayan todos’ como reclamo generalizado. Estas escenas acompañaron la sanción del Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local por parte del Jefe de Gobierno porteño en diciembre, mientras la policía reprimía las manifestaciones populares frente a sus oficinas, un día antes de la renuncia del Presidente de la Nación; aún cuando el Programa ya funcionaba desde hacía tres meses.

2.2 CONTEXTOS INSTITUCIONALES EN QUE SE INSERTA EL PROGRAMA

El Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local (VIEL) se inscribe en un convenio entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE) y la entonces Comisión Municipal de la Vivienda (CMV, actual Instituto de Vivienda).

El Convenio en que se acuerda la puesta en marcha del VIEL tiene fecha 17 de septiembre del año 2001 y la disposición que aprueba proyectos y pagos a 'beneficiarios' en el marco del Programa se firmó el 26 de septiembre del mismo año. El Decreto que ratifica estas normas de menor jerarquía se firma el 19 de diciembre, como se mencionó en párrafos anteriores.

Desde las previsiones del diseño, el Programa tiene anclaje en la CMV, en tanto organismo legalmente responsable del financiamiento y la ejecución de los proyectos, adjudicándole a la SDE la administración de los 'beneficiarios', el diseño de procedimientos y el control contable. La coordinación y seguimiento se define en una instancia generada *ad hoc* para el Programa.

A continuación se presenta una breve reseña histórica de cada entidad, que nos ayude a entender cómo hizo anclaje el Programa en cada una.

2 . 2.1 EL INSTITUTO DE VIVIENDA (EX COMISIÓN MUNICIPAL DE LA VIVIENDA)

A. ANTECEDENTES Y CREACIÓN

Los primeros antecedentes institucionales de un ámbito específico para los temas de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires se encuentran en 1943 con el gobierno de facto de derrocó al Presidente Castillo, de corte conservador y que fue el antecedente de la asunción de Perón al poder. Se trata de la creación de la Comisión Asesora para la Vivienda Popular a nivel nacional, cuyos destinatarios eran las "familias obreras" del "pueblo trabajador". La Comisión Asesora tenía dependencia del Ministerio de Hacienda pero estaba integrada con representantes de Ministerio de Hacienda, de Obras Públicas, del Banco Central, Banco Nacional, Banco Hipotecario, Centro Argentino de Ingenieros, Sociedad Central de Arquitectos y Comisión Nacional de Casas Baratas; con facultades de "dirigirse directamente a todas las dependencias y reparticiones

del Estado, de las provincias y municipalidades y recabar la información y la colaboración que considere necesaria o útil para el cumplimiento de su cometido” (Decreto PEN N° 2.746, 1943).

Al año siguiente se crea el Consejo Nacional de la Vivienda, dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión (Decreto PEN N° 2.746, 1943); “teniendo a su cargo la formulación y ejecución de los planes generales y particulares sobre construcción de obras. En 1945, se crea la Administración Nacional de la Vivienda (Decreto PEN 11.157, 1945), destacándose en el texto resolutivo:

“Visto (...) los altos fines (...) surgidos de la Revolución del 4 de junio, entre los cuales (...) facilitar vivienda digna y saludable al pueblo trabajador...”

“Considerando: Que el problema de la vivienda económica, sana y agradable para uso del vasto sector de la población trabajadora urbana y campesina es uno de los más graves de la economía vital...”

Que las múltiples iniciativas que sobre este problema y durante los últimos treinta años” [y refiere a las iniciativas de política y las académicas que quedan en los archivos]

“... La necesidad impostergable de encarar esta cuestión...”

“Que para todo ello deben encararse un plan descentralizado que coordine los esfuerzos y que contemple la coparticipación de todas las entidades nacionales, provinciales y municipales así como de las entidades mutualistas, sociedades cooperativas y empresas patronales, a fin de sumar los recursos y posibilidades, aunando a cuantos se sientan imbuidos de las responsabilidad social de la hora presente”

Otro antecedente se halla en el año 1959 con un Plan de Construcción de Viviendas (Ley Nacional 16.201, 1959), facultándose por ley “a la Secretaría de

Estado de Obras Públicas para que promueva la formación de nuevos barrios de viviendas o la ampliación de los ya existentes mediante un plan de construcciones en el que los interesados en obtener su vivienda propia aporten su trabajo personal y el Estado los terrenos, materiales, equipos y dirección técnica que sean necesarios.” Cabe destacar que éste es un antecedente institucional, a la vez que resulta la primera mención que pudo recabarse de la participación de la población destinataria en la construcción de las viviendas.

La Comisión Municipal de la Vivienda se crea en 1961 por Ordenanza Municipal (OM N° 17.823, 1961), cuya reglamentación se efectiviza en el año 1964 (Decreto PEN N°2363, 1964) por Decreto del Intendente y finalmente se convierte en Ley Nacional en el año 1967 (Ley Nacional N° 17.174, 1967), Gobierno de la Revolución Argentina con la Presidencia de facto de Onganía.

Así se especifica la misión y funciones en la Ley:

“La Comisión tendrá por objeto la promoción de viviendas de interés social destinadas a familias de bajos ingresos...” (art. 2°)

“... a cuyo efecto tendrá a su cargo el planeamiento y desarrollo de los planes respectivos comprendiendo la construcción de edificios, la urbanización de las tierras en que se levanten y la promoción del desarrollo de la vida comunitaria de los habitantes...” (Ley Nacional N° 17.174, 1967, art. 4°).

La institucionalización de la Comisión Municipal de la Vivienda estuvo sustentada económicamente a partir de un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Se la define como ente autárquico y descentralizado, se establecen sus atribuciones, capital, tipo de administración y contrataciones. Específicamente su administración estuvo a cargo de un Directorio cuyo presidente era el Intendente Municipal, mientras el resto de los representantes del Poder Ejecutivo constituían el resto del Directorio²⁰. En el

²⁰ La composición de su órgano decisorio es uno de los componentes que se modifica en el año 2004 al transformar la CMV en IVC, creándose un Directorio propio, cuyos integrantes tienen funciones específicas en el Organismo.

informe de la ya existente Comisión Municipal de la Vivienda donde se propone el anteproyecto de ley, se destaca:

“El Gobierno de la Revolución Argentina ha puesto especial acento en la solución de tan grave problema cuyos efectos alcanzan a todo el ámbito nacional, obstaculizando la formación y evolución de la sociedad argentina en progreso y seguridad.

“Ese progreso y seguridad requieren, como sostén básico, los del núcleo familiar según nuestras normas y tradiciones cristianas, para lo que, a su vez, es esencial el contar con viviendas suficientes y adecuadas para la formación espiritual y corporal del individuo.”

“la puesta en marcha de un plan de vivienda y urbanización como el encarado por la Municipalidad significará un importante estímulo para la actividad privada en numerosas industrias y especialidades y, por ende, para la economía nacional.” (Decreto N°2363, 1964).

En los primeros años de funcionamiento de la CMV, se le encomienda la erradicación de las Villas 5, 6 y 18 y la construcción del Conjunto Habitacional conocido como Lugano 1 y 2. Las inundaciones del año 1967 aceleran planes para la construcción de cinco ‘Núcleos Habitacionales Transitorios’ (NHT) en Capital Federal y en el Gran Buenos Aires. Por su parte, surge también la Ley 17.605 con el ‘Plan de erradicación de las villas de emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires. Primer programa. Erradicación y alojamiento transitorio’ con objetivos mucho más ambiciosos. “Su meta: dar vivienda a 70.000 villeros de la Capital Federal y a otros 210 mil del conurbano. Total: 280.000 erradicaciones y realojamientos” (Blaustein, 2001, p.7). Blaustein plantea que este Plan estuvo en la órbita del Ministerio de Bienestar Social, asignándose a la CMV acciones específicas.

En el interesante trabajo que Blaustein publica desde la CMV en el año 2001, plantea: “Todo lo que alcanzó a hacerse en los años del Onganiato en Capital

Federal fue la erradicación -implementada por la Comisión Municipal de la Vivienda- de seis villas miserias habitadas por 848 familias. Es decir un total de 3765 personas y no las 52 mil o 70 mil previstas. Los dos programas complementarios de viviendas transitorias a definitivas, primero se desfilaron y luego entraron en colapso. Cinco años después del golpe de Estado, ninguna vivienda de las 'definitivas' había sido construida. La construcción del primer NHT recién se inició en 1969. De los que llegaron a alzarse, cinco se levantaron sobre terrenos inundables. Para cuando sus primeros moradores descubrieron que en esas viviendas de 13,3 metros cuadrados les correspondían 3,3 metros por persona, ya se había producido el Cordobazo. La Revolución Argentina iniciaba su período de decadencia y los 'villeros' ya estaban en condiciones de pelear y retobarse; comenzaba el proceso de radicalización política." (Blaustein, 2001, p.9). De acuerdo a uno de los entrevistados, empleado de la CMV en sus orígenes, entre las primeras tareas que se desarrollan hacia el año 1973 por parte del Organismo, se destaca la promoción de juntas vecinales con miras a su organización comunitaria, reconociendo la existencia previa de grupos con distintos grados de organización.

B. TOMA DE LA CMV Y DICTADURA

El material documental y los entrevistados coinciden en destacar como un hito en la historia del Organismo el episodio conocido como 'la toma de la CMV', así como la manera en que se vivió ese período corriendo el año 1973. "El movimiento villero peronista, sectores profesionales vinculados con la tendencia revolucionaria ocuparon posiciones en la CMV y organizaron las 'mesas de trabajo' con los activistas para tratar cada uno de los problemas de las villas (no sólo de vivienda)" (Privitellio y Romero, 2005, p.30).

En el texto de Blaustein al que ya hicieramos referencia, el autor relata escenas de estos tiempos: "Técnicos, arquitectos, sociólogos, empleados y asistentes sociales decididos a compartir la vida con los villeros. Equipos mixtos, mesas de trabajo comunes, un movimiento gremial que surge con reivindicaciones laborales y avanza al cuestionamiento de la política de vivienda, asambleas

permanentes, reivindicaciones. Enfrente, tenían al Lópezreguismo, cómodamente apoltronado en el ministerio de Bienestar Social. Años extraños: empleados de la CMV y villeros tomaban tierras en forma conjunta, los otros pensaban en erradicar”. (Blaustein, 2001, p.32). Este contexto interno, nutrido por el proceso político institucional que vivía el país, desemboca en la ‘toma de la CMV’. Con el antecedente de incendios en varias oficinas de la CMV ubicadas en las villas, se lleva a cabo la ocupación del ‘Mercado del Plata’, edificio en que aún funcionan las oficinas centrales de la entonces Comisión Municipal de la Vivienda²¹, acción a cargo de habitantes de las villas junto con empleados del Organismo. Una primera toma que dura unos pocos días, se enmarca en situaciones de descontento por la adjudicación de viviendas. La segunda toma disputa la política de vivienda en la Ciudad, y fue acompañada por diversos sectores de la opinión pública y de la cultura. De este hito queda en la memoria colectiva del Organismo el recital del Tata Cedrón, cuyo hermano trabajaba en la CMV y luego fue desaparecido por el gobierno militar. También se recuerda la incorporación de villeros como empleados, algunos de los cuales aún se desempeñan en las oficinas del Organismo. Así lo manifiesta un ex empleado de la CMV: “todos estos procesos dejaron personal residual. La capacidad de la presión villera presionó por adjudicaciones y por nombramientos de compañeros villeros que necesitaban laburo”.

Posteriormente, el giro político económico del país a partir de la dictadura cívico militar (1976-1983) se vio una vez más reflejado en la política de vivienda y en el funcionamiento de la CMV. El autodenominado Proceso de Reorganización Nacional diseñó y ejecutó a sangre y fuego un plan de erradicación de villas de emergencia en el marco de una concepción global de la política urbana ampliamente analizada por Oszlak (1991) en su emblemático libro “Merecer la ciudad”. Fue el intendente de facto Osvaldo Cacciatore quien en 1977 dispuso que la Comisión Municipal de la Vivienda se hiciera responsable del plan integral de erradicación de villas (Ordenanza Municipal 33.652, 1977), por ser el “organismo idóneo”. En las villas: congelar, desalentar, erradicar, sembrar el terror, pasar la topadora y los gases lacrimógenos. En la CMV: silencios, resistencias y grupos de tareas internos.

²¹ Al menos hasta el 2011, año de elaboración de este escrito.

C. EL RETORNO DEMOCRÁTICO

El retorno de la democracia con el gobierno radical (1983-1989) encontró un contexto macroeconómico recesivo y se aplicaron políticas económicas de ajuste.

“Crecieron los movimientos sociales que surgieron o resurgieron en los últimos momentos del gobierno militar de 1976-1983. Entre ellos, el movimiento villero que demandó ante el nuevo gobierno mejoras en las condiciones de vida de los asentamientos capitalinos” (Cravino, 1989, p.21), si bien es recién en 1987 que nace el movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de Capital Federal como un nuevo intento de coordinación del accionar de las distintas organizaciones vecinales. (Cravino, 1989).

Desde la CMV se introducen políticas de radicación de las villas, reconociendo como pobladores sólo a quienes estaban censados por el propio Organismo y se da un giro en la política habitacional subsumiendo la radicación de villas al régimen de propiedad horizontal, con transferencia individual de la propiedad, promoviendo proyectos de autoconstrucción y la reactivación de comisiones locales. Cravino plantea: “el cambio en el eje en las políticas habitacionales del Estado, no generó una discusión que asumiera en profundidad las transformaciones operadas” (...). Las reivindicaciones pasaron por garantizar el no desalojo, la recuperación de la infraestructura previa al proceso de erradicación de las villas del último gobierno militar, junto a mecanismos de radicación y de mejora habitacional”: (Cravino, 1998, p.82).

La recuperación democrática acompañó el proceso de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires; hasta entonces Capital Federal; si bien recién en 1994, a través de la Reforma Constitucional, se habilita a la Ciudad a contar con un gobierno autónomo elegido en forma directa y a iniciar los procesos de descentralización de los organismos, hasta entonces de jurisdicción nacional.

Entre 1989 y 1995 el país estuvo gobernado por el partido justicialista en cabeza de Carlos Menem. En la Ciudad hubo tres intendentes elegidos por el propio Presidente de la Nación, dada la jurisdicción nacional de la Capital Federal hasta la reforma constitucional en 1994, con elecciones directas efectivas en 1996.

Durante ese período se implementó el Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal (Decreto Municipal 3330/91), a partir de un acuerdo entre diferentes organismos del Estado entre los que se encontraba la Subsecretaría que tenía a su cargo la CMV. Aún cuando la CMV no participó directamente de la implementación del Programa, queremos destacar la metodología de trabajo, por sus resonancias con nuestro caso de estudio.

El eje estructurante de la metodología de trabajo giró en torno a una ‘Mesa de Concertación’ creada en el mismo Decreto que funda el Programa, conformada por los villeros –representados por el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal– y las distintas dependencias municipales. En la práctica, el ‘trabajo de participar’ fue pagado por el Estado, convirtiendo a los representantes villeros ante la Comisión como personal de planta permanente de la estructura municipal²².

En 1993, en pleno proceso de autonomización de la Ciudad de Buenos Aires, la política de vivienda en la región se distribuye entre la CMV y el Poder Ejecutivo Nacional a través del Programa Arraigo, signado por características comunes como ser las marchas y contramarchas en lo que a decisiones se refiere y la convivencia en puja de proyectos que promulgaban la participación de los involucrados, con proyectos privatizadores del espacio y expulsores de los villeros; en un marco de debilitamiento y desprestigio de las instancias ejecutivas y legislativas que aún funcionaban en la Ciudad. En este contexto, la política de vivienda pasó de instancias nacionales a la CMV, luego por un reparto de responsabilidades entre la Nación y la Ciudad según quién tuviera la propiedad de la tierra; se alternó entre promover la participación villera a las topadoras, entre el arraigo, la reubicación y la construcción de autopistas.

²² Este dato contenido en estudios previos (Cravino, 1989), es confirmado en una de las entrevistadas que también se había desempeñado como asesora en el gobierno de Grosso.

El proceso de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires tiene como primer jefe de gobierno electo a Fernando de la Rúa y luego a Enrique Olivera. El principal producto de esta etapa refundacional fue la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 1996, en la cual se establece el derecho a la vivienda y al trabajo (art.31). Durante el período 2000-2007 la Ciudad de Buenos Aires es gobernada por la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (la “Alianza”), en cabeza de Anibal Ibarra hasta marzo del 2006, momento en que debe dejar el gobierno luego de su destitución por el juicio oral que se le siguió por la tragedia de Cromañón²³. Durante los años 2006 y 2007 el cargo lo ocupa el hasta entonces vicejefe de gobierno porteño, Jorge Telerman.

En la Comisión Municipal de la Vivienda, la gestión de la Alianza se inicia con Eduardo Jozami. La misma duró 18 meses, período en el que se destaca el lanzamiento del Programa de Autogestión para la Vivienda y su promulgación como ley (Ley N°341, 2000), permitiendo el financiamiento a organizaciones sociales para el diseño y ejecución de proyectos habitacionales. En el mismo período se genera el Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local (VIEL), que si bien no tiene la misma envergadura que la mencionada ley es destacado como uno de los 10 puntos de la gestión por el propio funcionario en su “Informe Público de Gestión” (Jozami, 2002). De acuerdo al propio entrevistado, su renuncia estuvo asociada a una conjunción de factores: reclamos con grupos sociales demandantes de política habitacional, presiones de las empresas licitatorias, descontento en parte del gabinete por el peso diferencial que se le dio a la autogestión en detrimento de la urbanización de villas y construcción de viviendas²⁴. El contexto de la salida es el de la crisis

²³ El 30 de diciembre del 2004 se produjo un incendio en una discoteca durante un recital en el que murieron 194 personas y resultaron heridos 1432; la mayoría de ellos jóvenes. Esta tragedia tuvo numerosas implicancias por las responsabilidades a las autoridades políticas y técnicas, además de las responsabilidades directas de empresarios y músicos. En lo político, un juicio oral al jefe de gobierno determinó su destitución en marzo del 2006.

²⁴ Así lo manifestó el Jefe de Gabinete en entrevista con el Diario La Nación, 20-3-2002.

institucional y las asambleas populares para el país en su conjunto y la Ciudad de Buenos Aires en particular.

Le sigue la gestión de Ernesto Selzer (2002-2006), en la que la CMV se transforma en Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, cambiándose la naturaleza administrativa al modificar su status jurídico (Ley CABA N° 1251, 2004). Este hito es el resultante de un proceso de fortalecimiento institucional que se encaró en este período, contratando a un equipo de la Universidad de Buenos Aires para brindar asistencia técnica en el marco del 'Programa de Fortalecimiento Institucional del IVC'. En este período se define la jurisdicción exclusiva de la Ciudad sobre la repartición, en un creciente marco de consolidación de la autonomía y la reafirmación de su jurisdicción en este Organismo de origen interjurisdiccional (Maestri, 2005). Asimismo, se modifica la composición de su órgano de gobierno al establecer un Directorio propio y con tareas exclusivas para con el Organismo, con el objeto de dar agilidad a su gestión. En el terreno específicamente habitacional se reconoce como derecho, el acceso a una vivienda digna y se plantea fundamentalmente la defensa de los pobladores ya establecidos en la Ciudad. Es decir, que pasa de una concepción expulsiva a una integradora junto a una evolución de la participación de los sectores involucrados en las demandas habitacionales (Desagües y Martínez: 2010). Este cambio de concepción operó tanto en programas específicos desde el Poder Ejecutivo como en la actividad legislativa, por la cual en el año 2004 se declara la Emergencia Habitacional (Ley 1408, 2004).

La crisis institucional que atravesó la Ciudad a partir de la tragedia de Cromañón desembocó en la destitución del jefe de gobierno Anibal Ibarra en marzo del 2006. Al asumir el vicejefe, crea los niveles ministeriales para las diferentes áreas de gobierno y promueve al entonces titular del IVC como Ministro de Obras Públicas, con injerencia sobre el IVC, cargo en el que permaneció sólo tres meses. En su lugar, asume Claudio Freidin, quien se desempeñaba en el IVC como responsable de un programa. A los cuatro meses del cambio de gestión y por el Decreto de necesidad y urgencia N°2 que emana

del flamante jefe de gobierno Jorge Telerman, se interviene el Instituto de Vivienda. De acuerdo a lo expresado en la norma, el disparador resultó “el saqueo y ocupación de 160 viviendas correspondientes a siete de 24 torres del barrio Villa 1-11-14 del Barrio de Flores, (lo cual) muestra una grave crisis institucional del (...) Organismo” (DNU N° 2/06). Durante la intervención y hasta el cambio de gobierno, permanece en la presidencia del Organismo el mismo funcionario.

Desde fines del 2007 hasta en el 2010 en que finaliza el análisis del caso de estudio, la Ciudad es gobernada por Mauricio Macri del Partido Propuesta Republicana (PRO) y el Instituto de Vivienda por dos gestiones: Roberto Appelbaum y Omar Abboud. El dato más relevante de esta gestión es el recorte de las funciones al IVC, en lo que respecta a la urbanización y radicación de villas; traspasándose las mismas a la Corporación del Sur, “empresa del Estado creada para promover el desarrollo económico y territorial, fomentando las inversiones públicas y privadas en el área sur de la Ciudad de Buenos Aires. Esta empresa funciona a través de sistemas de fideicomisos y no tiene un área específica de acción” (Ley N°470, 2000).

Este relato sintetiza más de cuarenta años de un área de gobierno municipal, referente de la cuestión villera. En el próximo apartado nos referiremos a la Secretaría de Desarrollo Económico, cuyos orígenes datan del año 2000, y a su escueta injerencia en el marco del Programa.

2.2.2 LA SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO

En su propia definición, el Programa preveía la participación de la Secretaría de Desarrollo Económico. La misma se crea en el año 2000 (Decreto N° 1361/GCABA/00) en el marco de un cambio de estructura organizativa del conjunto de la Administración Pública de la Ciudad y en reemplazo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y de la Secretaría de Turismo. Entre las funciones que se le asignan se destacan las que otorgan sentido a su participación en el Programa:

- “Formular el Plan de Desarrollo Económico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, acorde con la planificación estratégica que emane de las instancias institucionales que establece el Artículo 19 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Programar las acciones atinentes al Plan de Desarrollo Económico desde lo técnico - económico - financiero, a fin de garantizar que las mismas minimicen la utilización de recursos para alcanzar los objetivos y metas que se propongan y/o maximicen los resultados para una asignación de recursos dada.
- Definir, coordinar e instrumentar con las áreas de Gobierno involucradas y con el sector privado, las políticas, planes, y programas sectoriales tendientes al desarrollo, promoción y fiscalización de las actividades económicas y del empleo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Elaborar políticas e instrumentar proyectos y programas orientados al desarrollo, promoción y fomento de las actividades industriales, comerciales y de servicios.
- Elaborar políticas e instrumentar proyectos y programas orientados a incentivar y promover el empleo.” (GCABA. SDE, 2001. p.1).

Su “Primer Programa General de Acción” se presenta en Agosto del 2000 para el período 2001-2003 con un doble objetivo: “inducir un proceso de desarrollo económico de la Ciudad, social y ambientalmente sustentable” y “adquirir las capacidades técnicas y de gestión tales que se puedan formular y ejecutar con éxito las acciones necesarias y suficientes para alcanzar los objetivos antedichos” (GCABA. SDE, 2001, p.2) El Programa presenta siete líneas de acción y 43 acciones, entre las que no aparece el Programa VIEL. El único punto de contacto entre el VIEL y el Programa General de Acción de la SDE es el de las Oficinas de Empleo. Estas Oficinas fueron creadas en el año 2000 para el registro y ubicación de desocupados, con el objeto de “disminuir los niveles de desempleo y subempleo en la Ciudad mediante la compatibilización entre la oferta y la demanda de trabajo, el aprovechamiento de nuevas

oportunidades potenciales y el apoyo a las iniciativas de bajo requerimiento de capital y alto impacto ocupacional” (GCABA. SDE, 2001, p.20).

De acuerdo al material relevado, la Secretaría de Desarrollo Económico a través de su Dirección General de Empleo tiene injerencia en el diseño del Programa y en las primeras acciones desarrolladas durante el año 2001: tres talleres de capacitación y la aprobación de los primeros y únicos proyectos en el marco del programa (Disposición N°39/DGEyCAP/02). Con posterioridad al 2001 el Programa queda bajo la exclusiva órbita de la CMV.

2.3 CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN QUE SE INSERTA EL PROGRAMA

2.3.1 LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Una visión sintética de la política social en la Ciudad desde la recuperación democrática y durante los '80 ha sido planteado por Logiudice (2008), quien refiere como ejes de la misma a la asistencia a las minorías tuteladas - niños considerados en estado de 'abandono material y/o moral', ancianos, discapacitados, adultos en situación de calle. La autora plantea que, hacia el fin de la década y producto de las crisis hiperinflacionaria, se suma el reparto de bienes a sectores de extrema pobreza; dispositivo que se incrementa con el cambio de gobierno mediante la instrumentación de comedores comunitarios y de un bono solidario para la ayuda alimentaria.

El gobierno radical que asume en la Ciudad en 1996 en las primeras elecciones directas de jefe de gobierno en la Ciudad, pone énfasis en la atención de la población en situación de calle y, hacia el final de la gestión propone medidas legislativas para implementar programas en torno al empleo. La problemática del desempleo –que se advierte estructural hacia finales de la década del '90- es abordada por la gestión de la Alianza que sucede al radicalismo, mediante programas de empleo y capacitación laboral como el Centro de Apoyo a la

Microempresa (CAM), Programa Nuevos Roles Laborales y Programa de Empleo de Emergencia” (Logiudice, 2008, p.7).

Durante el 2001, se instrumentan estrategias que sirvieron en otros momentos de crisis, como el reparto masivo de alimentos, mediante el Programa de Asistencia Alimentaría Directa a Familias y la asignación directa en dinero a través del Programa Nacional de Jefes y Jefas de Hogar, de amplia cobertura. En el año 2003 se implementa el Programa Vale Ciudad, con la entrega de chequeras a jefas de hogar para la compra de alimentos en determinados comercios, bajo la condición de presentar los certificados de escolaridad y controles de salud de la familia. Luego de dos años de funcionamiento se reemplaza el “Vale Ciudad” por el Programa “Ciudadanía Porteña. Con todo derecho”²⁵, el que -por una parte- amplía la cobertura y - por la otra- restringe el acceso de los extranjeros no documentados. Además, se restringe el concepto de contraprestación a una obligación de los ‘beneficiarios’, desvinculándolo de la responsabilidad de la prestación de los servicios por parte del Estado.

Paralelamente, a fines del 2010 se implementa a nivel nacional la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) (Decreto PEN 1602/09), “beneficio mediante el cual se extendió la asignación familiar por hijo a sectores de la población hasta entonces no cubiertos” (Danani, Hintze, 2011, p.153), básicamente a trabajadores informales. Esta política no sólo amplía la seguridad social en la Argentina sino que “puede abrir un ciclo de cambio en el patrón de intervención social, o al menos tiene una alta capacidad potencial de que así sea. Si bien eso es por ahora una posibilidad, está de todos modos mostrando una nueva relación asistencia y seguridad social” (Danani, Hintze, 2011, p. 175).

²⁵ El Programa Ciudadanía Porteña "Con todo Derecho" fue creado por la Ley 1878 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y comenzó a funcionar en noviembre de 2005. Su objetivo general es disminuir los niveles de desigualdad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para lograrlo, brinda un subsidio mensual que mejora el ingreso de los hogares en situación de pobreza o indigencia. El subsidio se entrega a través de una tarjeta magnética precargada emitida por el Banco Ciudad y Cabal, se utiliza únicamente para la adquisición de alimentos, productos de limpieza e higiene personal y combustible para cocinar, y está condicionado al cumplimiento por parte de los hogares ‘beneficiarios’ de obligaciones en educación y salud.

En la Ciudad de Buenos Aires, la convivencia de estas dos últimas iniciativas municipal y nacional (Vale Ciudad y AUHPS) resulta incompatible, siendo el 'beneficiario' quien debe optar por uno u otro. Asimismo, estas políticas conviven junto con más de un centenar de programas sociales con arraigo en diferentes dependencias municipales, con diferente alcance y cobertura, aún cuando tienen como destinatarios a los mismos grupos poblacionales.

Existe coincidencia entre los autores consultados al sostener que la política social se ha organizado mediante programas asistenciales y se caracteriza por la superposición respecto de las problemáticas específicas que intentan resolver y las poblaciones que atienden; desarticulación entre las áreas responsables de cada programa; fuerte criterio de clientelismo político, improvisación frente a la emergencia, cristalización de programas y áreas que surgen en situaciones coyunturales (Tenti Fanfani, 1989; Andrenacci: 2001a). Los ejes definitorios de las políticas giran en torno al combate de la pobreza extrema, con foco en las minorías tuteladas en la década del 80. Por su parte, los años '90 vienen de la mano de un conjunto de políticas de desregulación y privatización de servicios públicos (entre ellos la seguridad social), descentralización y desconcentración de funciones estatales, flexibilidad laboral en el ámbito estatal y en el privado, liberalización y apertura económica de la mano del endeudamiento externo. En ese contexto, el patrón que reguló las políticas sociales fue el de los organismos multilaterales de crédito, tanto en el destino de los fondos como en las tecnologías de planificación, ejecución y control de las acciones que se llevaron a cabo, aún en programas que no contaban con financiamiento internacional (Chiara y Di Virgilio, 2005). La matriz que reguló dichos programas se caracterizó por la desconfianza: desconfianza en los territorios y sus organizaciones, desconfianza en los sujetos y desconfianza en las capacidades institucionales e institucionalizadas (Castronovo, 2010).

Esta desconfianza se materializó en unidades ejecutoras que controlaban, tanto la administración de los recursos, en paralelo a las áreas de gobierno en que se inscribían dichos programas; como los criterios con los que se definían las intervenciones y el tipo

de gestión que se llevaba adelante. Entre los criterios de diseño, cabe destacar la focalización de los 'beneficiarios' según sus condiciones de pobreza y otros requerimientos adicionales con el doble objetivo de llegar a la población que efectivamente lo requiere y desestimular a otros que pudieran acercarse. Paulatinamente, se incorpora el criterio de contraprestación, sea de asistencia a la escuela por parte de los menores o de contraprestación laboral y capacitación, tratándose de adultos (Repetto, 2001; Soldano, 2002; Andrenacci, 2001; Logiudice, 2008).

En lo que respecta a la organización administrativa de la política social en la Ciudad de Buenos Aires, durante los primeros años de los noventa se van organizando las estructuras administrativas en áreas de promoción social, atención de la mujer, de la discapacidad, de la tercera edad; incluidas luego bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social y elevada a rango ministerial en el 2006. Paralelamente a la organización del área de Desarrollo Social, programas asistenciales funcionan en otras áreas de gobierno, destacándose – por la vinculación con el caso de estudio– la Dirección General de Empleo dentro de la Secretaría de Desarrollo Económico.

La sobreabundancia y superposición de programas que venía configurándose desde décadas pasadas se incrementa durante los años 90 con el esquema propio de los Organismos Multilaterales de Crédito y persiste aún con la reorganización de la estructura administrativa y la elevación a rango ministerial del área social.

2.3.2. LAS RELACIONES DE EMPLEO QUE ATRAVIESAN EL PROGRAMA

Las relaciones de empleo que atraviesan el Programa se inscriben en la política neoliberal ya descrita y la tendencia de la política laboral de los '90 "de abandono del tradicional rol de tutela homogeneizante de las relaciones contractuales que garantizaba el funcionamiento de las relaciones salariales

como vectores axiales de la integración social” (Andrenacci, 2002, p. 173)²⁶. “En los 90 el creciente desempleo involuntario y la desregulación del sistema legal tutelar dieron lugar al desarrollo de nuevas formas flexibles de contratación que ‘formalizaron ‘la pérdida de calidad del empleo” (Andrenacci, 2002, p. 175). En el ámbito privado, esto se vio reflejado en la Ley Nacional de Empleo 24.013 de 1991, en el cambio del régimen de indemnizaciones, de acuerdo a la ley 24.028; nuevas normas que regularon a las Pymes, la ley de Quiebras y la ley 24.013, que si bien fue conocida como ‘Ley de Empleo Estable’ porque limitaba la flexibilidad de las contrataciones, también habilitaba las negociaciones colectivas por empresa, minando así las posibilidades de organización colectiva de los trabajadores por sector.

En el ámbito público nacional las relaciones de empleo se enmarcan en la Primer y Segunda Reforma del Estado, a partir de la ley 23.696, con la reducción de puestos de trabajo, los programas de fortalecimiento, reciclaje y profesionalización y la institucionalización de estructuras administrativas y programas paralelos a la administración pública, los que habilitaron formas flexibles de contratación en sintonía con la idea de manejar el Estado con la lógica de empresarial. Como ya fue advertido, la Ciudad de Buenos Aires comienza su proceso de autonomización recién hacia mediados de la década, por lo que adopta buena parte de las políticas del gobierno nacional hasta ese momento.

Las relaciones de empleo para los empleados públicos en la Ciudad de Buenos Aires estaba regulada desde el año 1991 por el Sistema Municipal de Profesión Administrativa conocido como SI.MU.PA (Decreto 3544/MCBA/91), aún cuando el mismo tuvo una aplicación limitada al proceso de encasillamiento²⁷ y fue literalmente congelado, a la par del congelamiento de vacantes en la

²⁶ La Ley de contrato de Trabajo 20.744 (1974) resulta un exponente normativo del rol del Estado como homogeneizador; aún cuando los regímenes militares, los procesos inflacionarios permanentes y las relaciones laborales informales minaron durante décadas, de hecho, esta pretendida homogeneidad.

²⁷ Se conoce como proceso de encasillamiento a la asignación de cada agente en un nivel y grado dentro de la grilla escalafonaria estipulada dentro de la carrera administrativa.

administración pública municipal dictado por Decreto 2388/MCBA/92. Desde esa fecha, este estancamiento operó a nivel salarial y de carrera y prosiguió hasta el 2005, aún con la sanción de la ley 471 en el año 2000, que establece las Relaciones Laborales en la Administración Pública de la Ciudad de Buenos Aires , aplicándose al personal dependiente del Poder Ejecutivo *“inclusive entes jurídicamente descentralizados, y sociedades estatales y el personal dependiente de las Comunas”*. La norma citada prevé la formulación de una reglamentación que sirva de marco regulatorio específico para la negociación colectiva de los trabajadores comprendidos en Estatutos particulares, manteniendo su vigencia los existentes hasta la sanción de uno nuevo. En la Comisión Municipal de la Vivienda, el Estatuto particular que regulaba las relaciones del personal de planta permanente data de 1985.

En la ley 471 se incluye la participación de personal contratado en al ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y se prevé la revisión de la normativa para el personal contratado, particularmente para aquellos que observen características de regularidad y antigüedad en la Administración.

Durante la década del '90, la cantidad de personal contratado supera al personal de planta permanente. Una nueva carrera administrativa y el reconocimiento de los contratados como empleados públicos constituyen las dos estrategias principales con que culmina el gobierno de la Alianza en materia de empleo. En lo que sigue nos ocuparemos específicamente de cada una de estas estrategias, dada la injerencia que tuvieron en el devenir del Programa.

El cambio de gobierno en el 2007 coincide con el debut del PRO en funciones ejecutivas. Viene de la mano de enérgicos mensajes para dar de baja a los contratados y de fuerte intervención en el modo de funcionamiento de la Administración Pública para hacerla más eficiente.

A. LA NUEVA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL IVC

En el año 2004 se sanciona un nuevo escalafón general para el personal de planta permanente conocido como la **Nueva Carrera Administrativa** (Decreto N°986/GCBA/04) en reemplazo del SIMUPA. El mismo contempla cuatro agrupamientos escalafonarios: Profesional, Técnico, Administrativo y Servicios Sociales e institucionales. Cada agrupamiento tiene dos Tramos –A y B– definidos de acuerdo con la complejidad y la responsabilidad de la tarea y con los requisitos de capacitación necesarios para el desempeño de las funciones. Cada tramo, a su vez, comprende entre 6 y 8 niveles; estableciéndose los alcances de cada Agrupamiento y Tramo, los niveles de autonomía y responsabilidad, el tipo de tareas y los requisitos de formación. Las normas fundantes preveían que la recategorización (o reencasillamiento) –es decir el proceso por el cual se reemplazaba la antigua categoría establecida por el SIMUPA– se llevara a cabo tomando como parámetros: la tarea efectiva, el nivel salarial, la responsabilidad de ejecución, la formación en la educación formal, la antigüedad en el GCBA. Estas dos últimas fueron eliminadas, agregándose la cantidad de personal a cargo (N°986/GCBA/04 y modificatorias).

El Instituto de Vivienda, en tanto ente autárquico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, no está incluido en forma directa en los alcances de esta Nueva Carrera, si bien adhiere a través de un Acta de Directorio N° 1871/IVC/05, en que especifican perfiles laborales propios a tener en cuenta como criterios de reencasillamiento, ya definidos con anterioridad en el Organismo. Esta adhesión a una política del gobierno central para el personal está en línea con las prácticas históricas de la Entidad en esta materia, si bien siempre tuvo atribuciones para generar sus propias especificidades.

La implementación de la ‘Nueva Carrera Administrativa’ se dio en el marco de quince años de estancamiento de las vacantes y de los salarios. Sin embargo,

durante ese tiempo se incrementó la planta de personal bajo otros mecanismos de contratación que eludían el reconocimiento de la relación de empleo y el pago de las cargas sociales por parte del Estado empleador, y sorteaban los acuerdos salariales vigentes.

En lo que respecta al IVC, al momento de iniciarse la Nueva Carrera Administrativa, existían siete formas distintas de contratación, constituyendo la planta permanente menos del 40% del total.

CUADRO 1: PERSONAL DEL IVC SEGÚN RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN. AÑO 2006

Régimen de Contratación en el IVC	Agentes	%
Agentes Planta permanente y Planta transitoria	469	40%
Contratados bajo régimen de empleo público ²⁸	137	12%
Contratados de locación de servicios	166	14%
Pasantes	19	2%
Contratados bajo Locación de Obra	36	3%
Agentes VIEL	236	20%
Empleados bajo Régimen de la Construcción	110	9%
Total	1171	100%

Fuente: Gerencia Recursos Humanos, al 30 de junio de 2006

²⁸ El decreto N° 948/05 se define, en principio en forma selectiva y luego se masifica tal como queda claramente en evidencia al analizar las modificatorias y relaciones normativas del mismo.

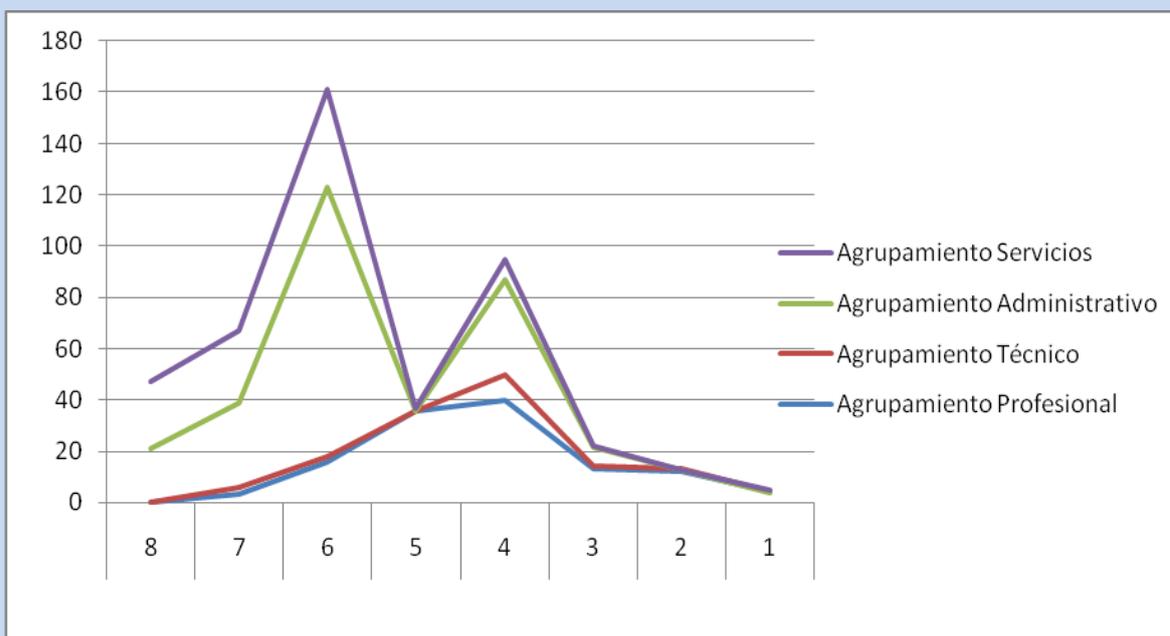
Para los empleados de planta permanente, esta iniciativa generó desde el inicio una gran expectativa. Junto a ésta, la desconfianza respecto a las posibilidades de movilidad –tanto horizontal como vertical– y respecto de la continuidad de la reforma. Estas desconfianzas generaban la presión de alcanzar el nivel más alto posible en el momento inicial de la ‘Nueva Carrera’, el momento del reencasillamiento; ante el temor de un eventual y nuevo estancamiento.

Este grupo, que sumaba poco menos del cuarenta por ciento del total estaba conformado por agentes cuya media de edad se ubicaba en los 50 años (con un máximo de 76 años) y una antigüedad media de 20 años, con una máxima de 36 años. En cuanto al nivel educativo, los datos obrantes en los legajos del IVC dan cuenta de un 25% de personal con nivel educativo secundario completo y un 25% de profesionales. Por su parte, los reencasillamientos del viejo esquema SIMUPA a la Nueva Carrera, se ubicaron en los niveles más altos del escalafón en particular para los agrupamientos de servicios y administrativo, quedando vacíos, inicialmente, las categorías más bajas. A su vez, más de la mitad de los agentes presentaron reclamos por reencasillamiento, los que fueron mayoritariamente considerados en forma positiva en las sucesivas gestiones.

CUADRO 2: PERSONAL DE PLANTA PERMANENTE DEL IVC SEGÚN CATEGORÍA (AGRUPAMIENTO, TRAMO Y NIVEL) DE LA NUEVA CARRERA ADMINISTRATIVA. AÑO 2006

CANTIDAD DE PERSONAL POR CATEGORÍA POSTERIOR A LOS RECLAMOS POR REENCASILLAMIENTO									
AGRUPAMIENTO		PROFESIONAL		TÉCNICO		ADMINISTRATIVO		SERVICIOS	
TRAMO		B	A	B	A	B	A	B	A
N I V E L	8					20	1	23	3
	7		3		3	31	2	28	
	6	11	5	2		103	5	38	
	5	32	4					1	
	4	40		10		37		8	
	3	31		1		8			
	2	12		1					
	1		4				1		1
TOTAL		126	16	14	3	199	9	98	4

GRÁFICO 1: PERSONAL DE PLANTA PERMANENTE DEL IVC SEGÚN CATEGORÍA (AGRUPAMIENTO Y NIVEL) DE LA NUEVA CARRERA ADMINISTRATIVA. AÑO 2006



Una vez finalizado el proceso de reencasillamiento del personal de planta permanente, los agentes que se desempeñaban en el Organismo bajo otras modalidades de contratación (más del cincuenta por ciento del total), junto con el apoyo de los representantes gremiales, aumentaron su demanda por el ingreso dentro de los parámetros de la carrera administrativa, reclamando los mismos derechos que los trabajadores de planta permanente.

Esta puja por el ingreso a la Carrera Administrativa sucede en todo el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Queda en evidencia, por ejemplo en el reclamo gremial formalizado en las Actas paritarias 13/06 y 15/06 en que se acuerda la recategorización en el marco de la Nueva Carrera de los agentes con otro tipo de situación de revista.

B. LOS CONTRATOS DE EMPLEO PÚBLICO

En el año 2005, mediante el Decreto N° 948/GCABA/05 se establece el traspaso de los agentes que se desempeñaban con contratos de locación de servicios en el gobierno de la CABA al régimen de empleo público. Los alcances de este decreto se amplían en los años subsiguientes incluyendo a personal contratado bajo régimen de locación de obra, pasantes y 'beneficiarios' de planes sociales que cumplieran tareas habituales, regulares y permanentes, tal como lo establece la Ley de Empleo Público de la Ciudad.

Una rápida mirada sobre las relaciones normativas del decreto mencionado muestran su devenir: se trata de 132 relaciones normativas²⁹ generadas entre junio del 2005 y diciembre del 2010 que suman agentes a este esquema, reglamentan los requisitos, y por último van traspasando agentes de diferentes Ministerios a la planta permanente. En este último caso, se hace referencia al Acta Paritaria N° 11/2009 por la que se acordó entre el Gobierno de la Ciudad y el Sindicato Único de Trabajadores de la Ciudad de Buenos Aires (SUTECBA) el inicio de un proceso de incorporación a la planta permanente del personal comprendido en los términos del Decreto 948/GCBA/05.

No se hallaron registros oficiales que den cuenta de la cantidad de agentes que se incorporaron a la planta permanente del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por esta vía. En el caso del Instituto de Vivienda, cuya determinación está en cabeza de su propio Directorio, 360 agentes fueron incorporados durante el año 2010 a la planta permanente del Organismo; entre ellos cabe anticipar que se encuentran los agentes del Programa VIEL que perduraban hacia el 2010.

29

http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/index.php?s=idn&ids=ids&menu_id=21259#resultados

3. LOS MOMENTOS DEL PROGRAMA

Los contextos presentados hasta aquí resultan marcos de referencia para entender por qué aparece el Programa y por qué se va transformando. Para ampliar la comprensión del problema y por qué se incluye en la agenda del IVC, “es preciso analizar el período previo a su surgimiento como tal, a efectos de identificar en qué contexto sociopolítico aparece, cuáles son los actores sociales que la promueven, cuáles se les contraponen, desde qué perspectiva ideológica lo hacen ambos, y qué medios movilizan para alcanzar sus objetivos”. (Thwaites Rey. 2005: 31).

Además de analizar el momento de surgimiento, al que dimos en llamar ‘momento fundacional’ en este trabajo, profundizaremos en los aspectos singulares que se dan en el devenir, identificando otros momentos a lo largo de la década. Para ello identificamos cuatro momentos.

Un primer momento ‘fundacional’ desde el inicio del Programa en septiembre del 2001 hasta el cambio de autoridades en el IVC en el 2002 en que se diseña y aprueba el Programa, comenzando a funcionar con algunos pocos rasgos previstos en el diseño. Un segundo momento hasta el año 2006 que denominamos ‘momento de alternativas’, por la búsqueda de estrategias de reemplazo al Programa, aún cuando éste perdura. Un tercer momento a lo largo del 2006 y 2007, ‘de crisis y convivencias’, en el cual se destaca la crisis institucional y la coexistencia de formas de contratación diversa para los originales destinatarios del Programa. Por último, un momento ‘de sutura’ en que esas formas de contratación se subsumen en la incorporación del personal a la planta permanente del Organismo. Para cada momento, presentaremos la referencia temporal, los lineamientos de la gestión política durante dicho período y los hitos principales que singularizan cada uno de estos momentos.

Con el encuadre de los contextos y los momentos del Programa, nos abocaremos más adelante a analizar los problemas, los actores, las soluciones y el intercambio de problemas que se generaron en el mismo.

3. 1 MOMENTO FUNDACIONAL (2001)

3. 1.1 LA SELECCIÓN DE LOS PROBLEMAS

En primer lugar es necesario recordar el contexto general de crisis en que se enmarca el surgimiento del Programa y un contexto institucional específico signado por una nueva gestión “cuyas características diferenciales radicaron en la transparencia, el respeto a los ‘beneficiarios’ de las políticas sociales y sus organizaciones y el aliento a la participación. A lo mejor bastaría con enfatizar que transformamos una empresa inmobiliaria en un organismo ejecutor de políticas sociales con gran capacidad de gestión”³⁰ (Jozami, 2002). Esta referencia contenida en el Informe público de gestión del titular de la CMV en ese entonces, luego de una salida convulsionada de esta función, permite entrever el contexto en que se desarrolló la misma.

El titular de la CMV en el 2001, identifica el recorte de subsidios desde el área de Desarrollo Social, producto de la grave crisis que vivía el país como un disparador de la generación del Programa. “En ese contexto y en el marco del diálogo permanente con las organizaciones villeras es que surge la posibilidad de ofrecer ‘subsidios por trabajo’, porque es más justo, más digno, con mayores posibilidades de resolver los problemas de vivienda. (...) Nosotros como CMV quisimos participar de la tarea asistencial, pero resolviendo problemas concretos de las villas. El marco del programa fue la presión de la situación social del 2001, en una gestión marcada por lo social”. (Entrevista 1)

Así lo precisa un miembro del equipo asesor de la CMV, responsable de liderar la gestación del Programa: “¿Cuál era nuestro problema? Para hacer una zanja de dos cuerdas, ¿por qué licitar y dárselo a una empresa que se lleva la parte del león? Entonces juntamos dos problemas graves: la falta de viviendas e infraestructura y la falta de empleo. Éste (la falta de empleo) no era nuestro

³⁰ Subrayado en el original.

problema, pero sí nuestra preocupación y opción política. Después vimos que teníamos problemas instrumentales, que no les podíamos pagar (...) Y así apareció Desarrollo Económico”. (Entrevista 2)

Las dificultades para utilizar el presupuesto disponible como factor para la participación de la SDE en esta propuesta, aparece también en el relato de la asesora de la Dirección General de Empleo y Capacitación: “Jozami me dice que tenía 3.000.000 de pesos sin ejecutar en la CMV pero no podía hacer transferencias. Entonces convencí a mi Director para armar algo y así es como termino diseñándolo (el Programa) desde la Dirección (General) de Empleo y Capacitación”. (Entrevista 3)

En los relatos no aparece la presión directa de los potenciales destinatarios, sino la presión social y la opción política; aún cuando puede inferirse que el tipo de gestión daba un marco para la demanda: “Todo se decidía en mesas de concertación” (Entrevista 2).

Hasta aquí, hemos señalado algunos factores que dieron origen al Programa: la crisis generalizada en el país, la demanda social y su manifestación en la CMV y la opción política de la conducción. Esa opción política no estaba exenta de conflicto al interior de la CMV, en particular con los arquitectos del Área Técnica. Los entrevistados refieren a una disputa entre la conducción política y “los intereses empresarios, sostenida por funcionarios de adentro. El inicio de la gestión se dio con un presupuesto ya concertado, orientado mayoritariamente a un programa llamado ‘Terreno, Proyecto y Construcción’ que eran departamentos para sectores medios” (Entrevista 1). La CMV no ejecutaba obras en forma directa sino a través de licitaciones. Estas licitaciones tenían requisitos que sólo podían cumplir empresas grandes, habituales contratistas del Estado y de la CMV. Por su parte, estas obras menores no eran de interés para este tipo de empresas, al menos desde la perspectiva que manifestaban los integrantes del Área Técnica en ese momento.

En síntesis, en la posterior definición del Programa se condensan varias cuestiones:

- una opción política ‘marcada por lo social’ (Entrevista 1) y, aparentemente, disruptiva con la dinámica propia de la CMV;
- una disputa interna en la CMV entre la conducción y un área específica –el área Técnica- acerca de la orientación de las acciones y el destino de los fondos;
- una disputa mayor con los representantes de los intereses económico-empresariales en el marco de la obra pública.
- una presión social al interior de la CMV, contenida en el marco de las mesas de negociación;
- unas trabas generadas por los procedimientos establecidos en la Administración Pública y unos intersticios que las sortean. Así, las limitaciones presupuestarias del área de Desarrollo Social se sortean con un Programa social desde la CMV, y las limitaciones de asignación de fondos disponibles en la propia CMV se sortean incluyendo la participación de la Secretaría de Desarrollo Económico a través de la Dirección General de Empleo.

La definición del problema está dada centralmente por los conductores de la CMV, en diálogo y debate con otros actores en las mesas de concertación y con el área técnica. **Se seleccionan dos problemas: la falta de vivienda y la falta de empleo.** Veremos que la operatoria que se propone el diseño para dar solución a estos problemas intenta también resolver otros problemas como los mencionados en el listado anterior. También significó un punto de inflexión con la oposición interna y externa en cuanto a la direccionalidad que la gestión política le daba al Organismo.

3.1.2 LA SOLUCIÓN PROPUESTA Y EL DISEÑO DEL PROGRAMA

El diseño de Programa duró alrededor de un mes. Para la asesora de la DGEyC, el diseño fue básicamente de elaboración personal, en base a los lineamientos que habían comenzado a circular en la Dirección General de

Empleo para armar programas³¹ que incentivaran los diferentes tipos de trabajo.

“Me pongo a trabajar con gente del Ministerio de Trabajo, con arquitectos del Plan Trabajar, con Graciela Castillo (Gerente del área jurídica de la CMV) y Graciela Sessa (asesora del titular de la CM). mM puse a estudiar el proceso, fui a la Facultad de Arquitectura. Se diseñó en un mes pero de 12 horas de trabajo diario” (Entrevista 3).

Los entrevistados coinciden en señalar la resistencia de los arquitectos de la CMV que se plasmaban en correcciones a las versiones preliminares de diseño y en “discusiones tales como los parámetros para calificar baja y media calificación laboral entre los destinatarios del Programa” (Entrevista 3). No hay referencias a la participación de funcionarios de otras áreas de la CMV.

El diseño concluye en un convenio entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico y la Comisión Municipal de la Vivienda³² en septiembre del 2001 para poner en marcha el **Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local (VIEL)**. El mismo es ratificado por Decreto del Jefe de Gobierno el 19 de diciembre del mismo año, día de manifestaciones populares y represión policial que concluyeron en la renuncia del presidente de la Nación.

En lo que sigue sintetizaremos el Diseño del Programa contenido en el Decreto 2077/GCABA/01. La **norma** que aprueba la puesta en marcha del Programa es un Decreto del Jefe de Gobierno compuesto por:

³¹ Programa Nuevos Roles Laborales, Programa de Autoempleo y Pymes tutoras son subsidiarios de esa línea de trabajo.

³² La CMV estaba autorizada a firmar convenios en nombre propio por ser un ente autárquico.

- Cuerpo principal del Decreto
- Convenio entre el Gobierno de la CABA y la CMV;
- Anexo I, con la descripción del programa y el Manual Operativo,
- Anexo II Formulario de Presentación de Proyectos,
- Anexo III: Informe de Finalización de Proyecto;
- Anexo IV: Listado de beneficiarios: Bajas, Modificaciones, Reemplazos.
- Instructivo

El **propósito** enunciado en la normativa es el de constituir "... un instrumento de financiamiento de mano de obra para la realización de proyectos comunitarios y sociales, orientados a satisfacer necesidades socialmente relevantes de la población con escasos recursos, respondiendo a demandas puntuales en forma flexible".

Los **objetivos** principales del Programa son:

- "Brindar ocupación a trabajadores/as desocupados en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, a través de su participación en la ejecución de obras de infraestructura comunitaria y social."
- "Contribuir a través de las obras concluidas a mejorar las condiciones de vida de la población objetivo"

Estos dos objetivos aparecen en el cuerpo principal del Decreto N°2077/GCABA/2001. Sin embargo, en el Anexo I, "formando parte integrante" del mismo, se define un tercer objetivo:

“Contribuir a erradicar la concepción asistencialista de soluciones provisorias de los programas transitorios hasta ahora implementados, generando espacios productivos que posibiliten la continuidad laboral de los ‘beneficiarios’.”³³

El programa se ejecuta a través de la implementación de **proyectos** cuyos objetivos son:

- “Constituir un mecanismo ágil y flexible de financiamiento de mano de obra en proyectos que surjan de demandas prioritarias de la población, con el objeto de mejorar las condiciones de vida.
- Incorporar trabajadores/as desocupados con baja y media calificación que residan en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.
- Dar respuesta a demandas y necesidades prioritarias en materia de infraestructura social y comunitaria”.

La **ejecución** del Programa está a cargo de “una Unidad Coordinadora (UCC) integrada por un representante de la Dirección General de Empleo y Capacitación (DGCEyC) de la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE) y la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV)” con funciones de coordinación técnica, seguimiento y evaluación del programa y de los proyectos. La Comisión Municipal de la Vivienda tiene a su cargo el financiamiento del Programa, el diseño y ejecución de los proyectos, mientras la Dirección General de Empleo y Capacitación tiene a su cargo la selección de los ‘beneficiarios’ a través de las Oficinas de Intermediación Laboral y la administración de los pagos de las asignaciones no retributivas, mediante transferencias de fondos de la Comisión Municipal de la Vivienda.

Los **‘beneficiarios’** deben ser “trabajadores/as desocupados/as argentinos o extranjeros con residencia otorgada, de baja y media calificación laboral, mayores de dieciséis años, que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales, o por seguro de desempleo ni estén participando de otro

³³ El subrayado es nuestro.

programa de empleo (...) dándose prioridad a aquellos que se constituyan en destinatarios de las acciones a desarrollar.”

El **financiamiento** del Programa está a cargo de la CMV. En cuanto al pago de los ´beneficiarios´, otorga una “asignación económica no remunerativa mensual por producción”, diferenciada según nivel de calificación: \$300 para la mano de obra con baja calificación y de \$360 para la mano de obra con calificación media y alta; seguro “para cubrir los riesgos de accidentes que pudieran ocurrir, cobertura de salud a través del Programa Médicos de Cabecera³⁴ y posibilidades de capacitación. El seguro está a cargo de la DGEyC.

La **capacitación** que se brinda es definida a priori, a los efectos de la ejecución del proyecto y como una actividad del organismo responsable del proyecto.

La **contraprestación de los ´beneficiarios´** se establece en una dedicación de seis horas diarias (o 132 mensuales).

El diseño del Programa establece una **tipología de proyectos elegibles**, agrupada por áreas básicas de intervención; las que coinciden con la organización y estructura interna de la Comisión Municipal de la Vivienda en el momento del diseño:

TIPOLOGÍA DE PROYECTOS ELEGIBLES

- Programa de Rehabilitación del hábitat en el barrio de la Boca
- Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios
- Programa de Recuperación de la Traza de la ex AU3
- Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios
- Programa de Emergencia Habitacional

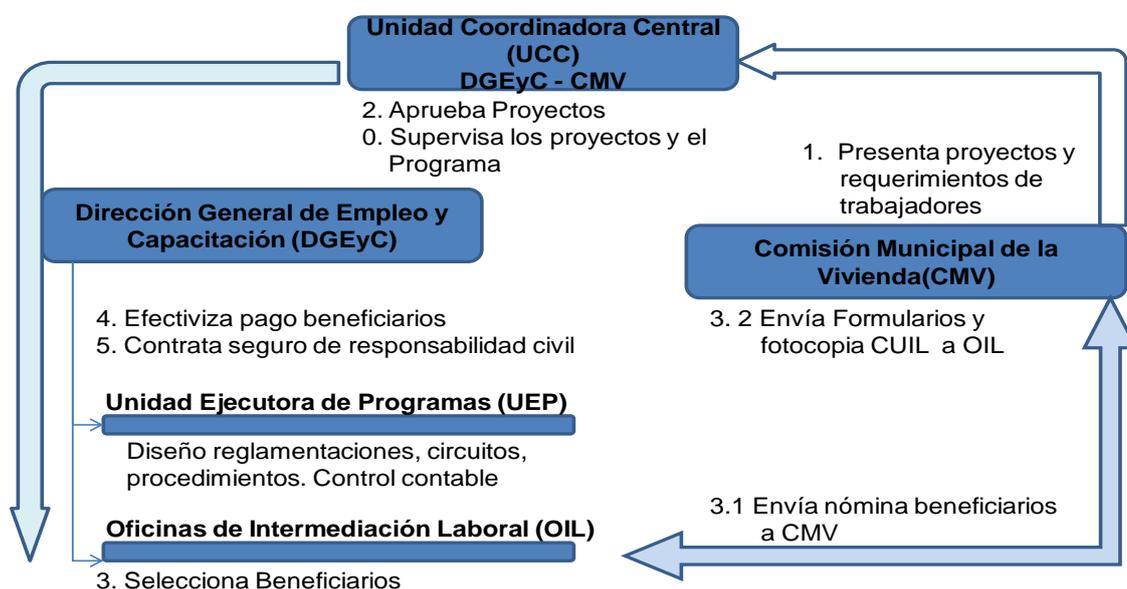
³⁴ El Programa Médicos de Cabecera (Dto 456/GCBA/96) se inicia en 1997. Está dirigido a la población de la ciudad que no cuenta con cobertura de salud. Ofrece la asignación de un médico de cabecera que, además de la atención clínica realiza la articulación con el resto del sistema e salud. Incluye cobertura gratuita de medicamentos. Hacia el año 2000 tenía un desarrollo incipiente y con dificultades de implementación (Dure, 2001).

El decreto contiene un **manual operativo** que define exhaustivamente procedimientos y formularios para la selección de los 'beneficiarios', la definición y elegibilidad de los proyectos, el circuito de intervención técnica y administrativa de los organismos a cargo del Programa.

El Programa preveía la posibilidad de relación con otros programas sociales, mediante aportes y asistencia técnica, financiamiento, insumos, capacitación.

El circuito previsto para la gestión del Programa está exhaustivamente detallado en el Manual Operativo contenido en el Decreto aprobatorio. Se presenta un esquema del mismo en el siguiente gráfico.

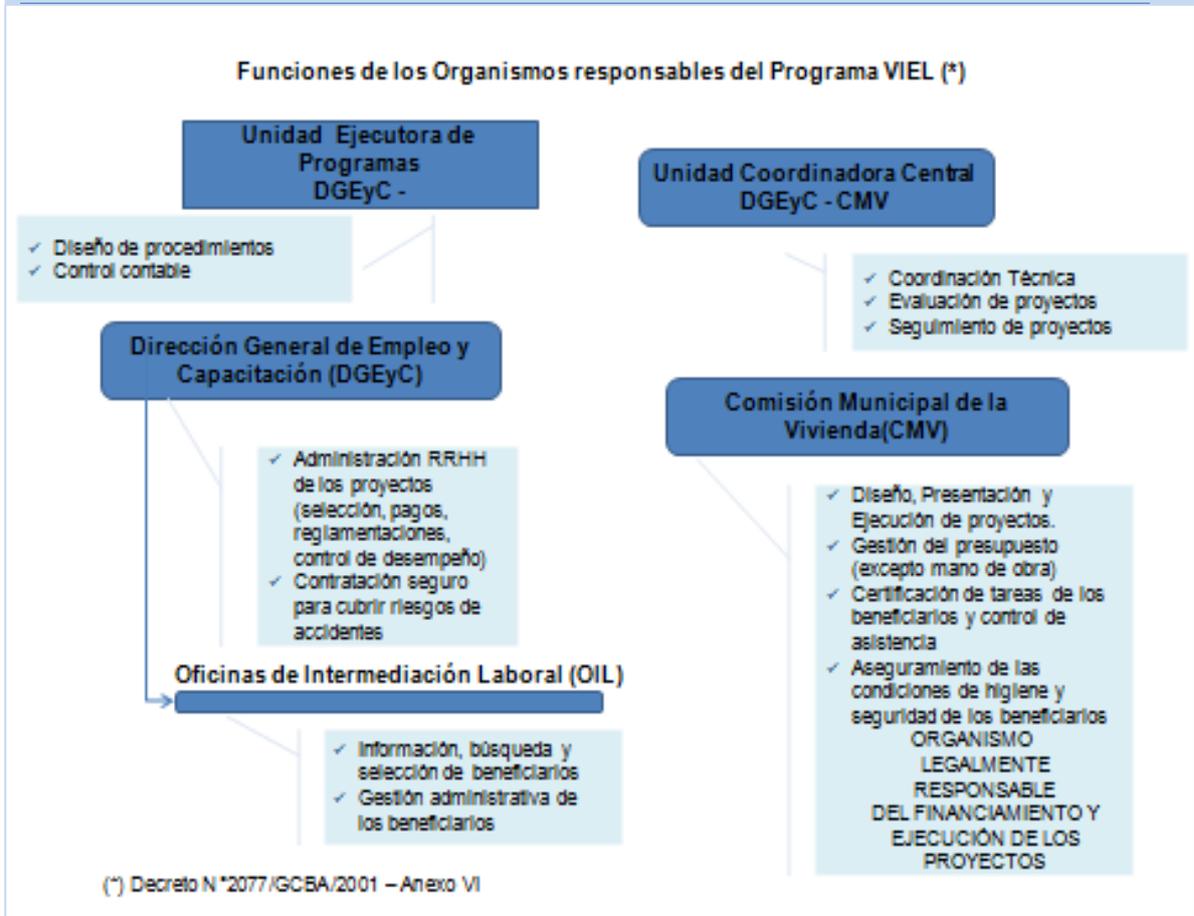
GRÁFICO 2: OPERATORIA DEL PROGRAMA VIEL, SEGÚN DECRETO 2077/01



(*) Decreto N°2077/GCBA/2001 – Anexo VI

Asimismo, el diseño establece las **funciones de los organismos responsables** tal como se sintetiza a continuación.

GRÁFICO 3: FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS RESPONSABLES DEL PROGRAMA VIEL, SEGÚN DECRETO 2077/01



El diseño incluye la **definición de los procedimientos y de los formularios** que deben completarse para la aprobación de los proyectos y la designación de ‘beneficiarios’ al programa.

FORMULARIO DE PRESENTACIÓN DE PROYECTOS, con listado de aspectos a verificar por parte de la Unidad Coordinadora del Programa para su aprobación

1. **Datos institucionales:** del Organismo responsable, del representante legal y del responsable técnico del proyecto, incluyendo antecedentes relacionados con el tipo de obra que se realizará en el proyecto.
2. **Descripción de la situación actual y objetivos del proyecto.** Descripción de la zona de influencia del proyecto, de la situación que da origen al mismo, de la población afectada. Objetivos y resultados esperados del proyecto.
3. **Descripción del proyecto:** tipología, descripción de las obras, localización. Se solicita mapa o croquis de la zona.
4. **Memoria descriptiva:** aspectos físicos, técnicos, organización del trabajo, capacitación.
5. **Relación del proyecto con otros programas sociales:** datos institucionales, aportes a recibir y caracterización de los recursos humanos involucrados.
6. **Condiciones y perfil laboral de los/las ´beneficiarios´/as del proyecto.** Cantidad, requisitos de calificación, y de horas. Tiempo del proyecto y monto de ayuda económica no remunerativa mensual por beneficiario. Capacitación: objetivos, contenidos, cantidad de horas en aula y en puesto de trabajo.
7. **Cronograma de actividades**, mensuales
8. **Presupuesto.** Cálculo de mano de obra con descripción de la actividad y los requerimientos de horas/hombre de agentes VIEL y de técnicos.
9. **Declaración jurada**, con detalle de la documentación complementaria que acompaña la presentación

INFORME DE FINALIZACIÓN DEL PROYECTO, como condición para considerar finalizado el mismo

LISTADO DE ´BENEFICIARIOS´, bajas, modificaciones, reemplazos

Por último, se incluye un **instructivo** que explicita detalladamente cómo se completan tales formularios, con ejemplos para cada ítem solicitado. Para ilustrar la cuestión, referenciamos el modo en que se describe el ítem “Objetivos del Proyecto” (formulario 2.5).

EXTRACTO DEL INSTRUCTIVO PARA COMPLETAR EL FORMULARIO 2.5 DEL PROGRAMA VIEL, SEGÚN DECRETO 2077/01

“Objetivos del Proyecto

El objetivo de un proyecto expresa la solución al problema planteado (punto 2.3)

La formulación de un objetivo debe:

- Describir una situación deseable a alcanzar una vez finalizado el proyecto,
- Formular propuestas claras y concretas

Aquí se deberá indicar en qué es va a modificar las condiciones de vida de la población de la zona de influencia del proyecto.

Por ejemplo:

*‘Abastecer de agua potable a las 200 familias del Barrio Italia y al asentamiento de viviendas cercano al mismo.
A través de este proyecto no sólo se atenderán necesidades básicas de la población sino que se espera disminuir el riesgo sanitario ocasionado a partir del consumo de agua con importantes niveles de contaminación...’³⁵*

El diseño del Programa establecía el **seguimiento** del mismo a través de la Unidad Coordinadora Central (UCC), consistente en la supervisión de los proyectos en ejecución. Se rescata que “la información que proveen estos procesos retroalimenta el Programa, permite introducir cambios durante la

³⁵ Bastardilla en el original.

ejecución y brinda insumos para la evaluación y el rediseño” (Decreto 2077/GCABA/01).

“Se establecen un conjunto de **indicadores de monitoreo** del Programa a ser considerados por la Unidad Ejecutora del Programa (UEP):

INDICADORES DE MONITOREO

- Proyectos presentados (cantidad)
- Proyectos evaluados (cantidad)
- Proyectos rechazados (cantidad y razones)
- Proyectos aprobados (cantidad)
- Tipología de los proyectos
- Proyectos iniciados a término/fuera de término (cantidad)
- Proyectos finalizados a término/ fuera de término (cantidad)
- Cantidad total de ‘beneficiarios’
- Características básicas de los ‘beneficiarios’ (sexo, edad, ocupación, reincidencia en el Programa, cantidad total de bajas totales de ‘beneficiarios’ por tipología de proyectos, actividades de capacitación realizadas).

A continuación se pondrá foco en aspectos de diseño acerca de los dos pilares en los que se asienta el Programa: los **destinatarios** (‘vieles’) en tanto ‘beneficiarios’ y mano de obra; y los **proyectos**, en tanto dispositivo para la el diseño, ejecución y control de las tareas de mejoramiento y de infraestructura.

A. LOS DESTINATARIOS SEGÚN EL DISEÑO

El Decreto refiere a “**Criterios de focalización: definición y distribución de la población objetivo**”. Y fundamenta: “La diversidad en tipo y magnitud de los problemas de acceso al empleo que enfrentan los distintos grupos sociales y la necesidad de elevar la eficiencia en el uso de los recursos, hace que, mientras más precisa sea la delimitación socioespacial de la población en riesgo y la caracterización y magnitud de sus carencias, mayor será la posibilidad de establecer medidas específicas tendientes a solucionarlas. Esto permite aumentar el impacto de un Programa en función de los recursos invertidos. La población objetivo es el grupo social en el cual se presenta el problema que da origen al programa y al cual se intenta beneficiar con su ejecución”. (Decreto 2077/GCABA/01).

Esta focalización tiene varios niveles de desagregación en el diseño. Un primer nivel remite a “trabajadores desocupados argentinos o extranjeros con residencia otorgada, de baja y media calificación laboral, mayores de dieciséis años que no perciban otras prestaciones de tipo asistencial”. Estas características se especifican en el Manual Operativo al referir que provengan “de hogares con NBI, sostén o jefes/as de hogar, con hijos menores y/o discapacitados a cargo, o quienes por sus características socioculturales y /o escasa capacitación laboral, tengan dificultades para integrarse al mercado de trabajo, que acrediten experiencia y/o capacitación previa en el área de la construcción”.

Un segundo nivel lo constituye la prioridad que se le da a aquellos que se constituyan en destinatarios de las acciones a desarrollar, o como se plantea en el Manual Operativo reside en “las zonas aledañas a la localización de los proyectos”. Administrativamente esto se resuelve –en el diseño- con la implementación de formas de selección ligadas a la acreditación de domicilio en la zona de realización del proyecto.

El diseño establece que la selección de ‘beneficiarios’ esté a cargo de las Oficinas de Intermediación Laboral, quienes son las encargadas de informar acerca del programa,

realizar la búsqueda y selección de los 'beneficiarios' de acuerdo a los perfiles requeridos en los proyectos presentados por la CMV y aprobados por la Unidad Coordinadora Central (UCC). (Decreto 2077/GCABA/01, Anexo IV. Parte 5).

La referencia a los participantes en el programa siempre es en carácter de 'beneficiarios'.

El diseño establece que el **financiamiento** del Programa estará a cargo de la CMV, con excepción de lo correspondiente al año 2001 en el que el pago a los 'beneficiarios' se financia a través de la Secretaría de Desarrollo Económico.

REFERENCIAS NORMATIVAS AL FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA VIEL, SEGÚN DECRETO 2077/01

Cláusula cuarta: "La CMV financiará el Programa"

Cláusula décima: "La CMV arbitrará los medios administrativos conducentes para que la DGEyC reciba mensualmente, en tiempo y forma, los fondos necesarios para el pago a los 'beneficiarios'"

Cláusula decimoquinta: "Durante el ejercicio presupuestario 2001 las asignaciones no remunerativas de los proyectos del Programa VIEL que se ejecuten (...) serán financiadas por La Secretaría (de Desarrollo Económico)."

B. LOS PROYECTOS SEGÚN EL DISEÑO

Se trata de proyectos para la realización de construcciones nuevas y ampliación y/o refacción de infraestructura existente. En el marco del diseño, los proyectos son considerados como inversión social, cuya importancia está dada por el impacto que generen en el ámbito local. Se establece que los proyectos serán considerados en función de cuatro indicadores:

- El grado de impacto social que genere el proyecto
- Que se orienten a satisfacer necesidades reales de la población
- Racionalidad de los costos
- La contribución que realicen a la inserción en el mercado de trabajo de los 'beneficiarios'³⁶

Se establece que los proyectos viables serán priorizados según su tipología, prefiriéndose los destinados a atender a sectores más vulnerables, de zonas en situación de emergencia laboral. Se establece una tipología de proyectos -coincidente con la organización institucional de la CMV en ese momento- y se describen las acciones a realizar en el marco de cada tipo.

El diseño, presentación y ejecución de los proyectos está a cargo de la CMV

El diseño refiere a una primera etapa (sin especificar periodicidad) en la que se prevén acciones puntuales. El cuadro adjunto sintetiza las prioridades definidas en el Decreto para la primera etapa.

³⁶ El subrayado es nuestro.

CUADRO 3: TIPO DE PROYECTOS ESTABLECIDOS EN EL PROGRAMA VIEL Y PRIORIDADES DEFINIDAS PARA LA PRIMERA ETAPA, SEGÚN DECRETO 2077/01

TIPO DE PROYECTOS	PRIORIDADES ETAPA I
Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios	Se organizan dos componentes: vivienda e infraestructura. No se especifican prioridades
Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios	Se especifican zonas en que se realizarán las obras: Barrios Presidente Illia, Rivadavia II, Soldati, Savio III y Lafuente
Programa de Recuperación de la Traza de la ex AU3	Se priorizan las refacciones en edificios que no requieran reubicación y acciones para liberación de edificios que deban reubicarse
Programa de Rehabilitación del hábitat en el barrio de la Boca	Se establece la meta de 15 inmuebles a refaccionar
Programa de Emergencia Habitacional	Se prioriza en familias desalojadas o en situación de emergencia habitacional. Se propone vinculación con Ley N°341 ³⁷

³⁷ La Ley 341 establece la posibilidad de brindar créditos a un colectivo constituido en cooperativa para la compra de terrenos y la construcción y/o remodelación de viviendas)

Como ya fue anunciado, la variable 'tipo de proyecto' utilizada en el diseño remite a áreas internas de la CMV. Las prioridades establecidas para el Momento I tienen diferentes presentaciones: en los programas 1,3 y 5 están planteadas en forma genérica, en el programa 4 se establece una meta cuantitativa y en el programa 2 se especifican zonas en que se realizarán las obras.

C. LOS PRIMEROS MESES DE FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA

El Programa comenzó a funcionar en el mes de septiembre del 2001 y este primer momento que definimos del Programa concluye con la salida de Jozami. De acuerdo al relato del propio entrevistado (Entrevista 1), renuncia en el marco de enfrentamientos con la cámara de empresarios de la construcción, movilización de grupos villeros (primero en demanda de presupuesto y luego, reclamando la permanencia del titular de la CMV); y tensiones políticas internas dentro de la Alianza gobernante, en momentos que Jozami se había corrido hacia sectores críticos dentro del mismo espacio político.

Así evalúa públicamente el Programa, el titular de la CMV de ese entonces:

“En conjunto con la Secretaría de Desarrollo Económico se implementó un nuevo Plan de Empleo para ir generando gradualmente puestos de empleo en las villas y barrios y terminar con las prácticas clientelares a las que dan lugar los subsidios de desempleo con dudosas contraprestaciones, al tiempo que permitió mejorar la eficiencia de las obras. Este Programa definió como uno de sus objetivos que el valor agregado que genera la construcción quede en los barrios y villas destinatarios de esas acciones. A modo de prueba piloto se implementaron 198³⁸ puestos de empleo en villas, barrios y en el Programa de la exAU3, en los que se iniciaron obras de vivienda e infraestructura, cobrando

³⁸ Respecto a la cantidad de 'beneficiarios' del Programa durante la gestión Jozami aparecen tres cantidades diferentes: 198 en este informe público, 190 en la Disposición 39/GCABA/DGEyC/01 y 180 en las planillas internas de la CMV. A los efectos de este trabajo se tomará como referencia la cantidad de 'beneficiarios' obrante en la mencionada Disposición.

los ayudantes \$300 mensuales y \$360 mensuales los oficiales. Cuatro millones de pesos del presupuesto solicitado para el 2002 estaban destinados a 1.000 puestos de trabajo VIEL en barrios y villas. La continuidad del Plan, adecuadamente conducido permitiría aumentar las oportunidades de empleo y generación de nuevos emprendimientos, reducir notablemente los costos y generar en la comunidad capacidades asociativas dirigidas a la producción”.

En nuestras entrevistas encontramos otras apreciaciones, que dan un panorama más complejo de la situación:

“(…) la implementación fue un caos total. Se hizo por primera vez en la villa 20 con la cooperativa ‘25 de marzo’. No entendían cómo era el circuito, ni que pertenecía a otra área, se retrasó mucho el pago” (Entrevista 3).

“Todos los proyectos traían algún problema, no había un solo grupo, había distintos criterios” (Entrevista 1).

“Estaba todo para que fuera efectivo combinándolo con otros programas como ‘nuevos roles’. En la villa 20 hicimos capacitación en albañilería, plomería y herrería, carpintería de obra. Se inscribieron muchas chicas que supuestamente se incluían al VIEL, pero la elección dependía de los punteros” (Entrevista 3).

“El Programa se desvirtúa por la selección, no de los proyectos sino de los ‘beneficiarios’; cuando le entregan la selección a los punteros. Porque el criterio era frentista³⁹, pero venían y te decían ‘cuántos hay para mí’, ‘te doy seis’; y después quién sabía si eran de la cuadra o no, si sabían trabajar o no, si trabajaban o no.” (Entrevista 2).

³⁹ Remite a seleccionar a los ‘beneficiarios’ priorizando que su “frente de casa” se viera beneficiado por las obras de infraestructura o de refacción.

Del período, se encontró una Disposición⁴⁰ que aprueba proyectos correspondientes “a los programas de Autoempleo e Inserción Laboral para Jóvenes Pymes Tutoras y al Programa Viel” (Disposición N° 39/DGEyCAP/01).

Si analizamos esta Disposición, vemos que en el caso del primer programa mencionado en el título de la disposición, se enuncia el nombre completo; no así en el caso del **Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local**, abreviado como Programa Viel. Esta apreciación ‘menor’ se corresponde con el contenido de la disposición, ya que si bien se menciona el expediente por el que corre el Convenio del Programa en el ‘Visto’ y en el primer ‘Considerando’, el resto de la disposición remite exclusivamente al Programa ‘Pymes tutoras’. En el texto resolutivo sólo aparece el anexo de las personas y la identificación de los proyectos; no aparece ninguna referencia a los procesos requeridos para esa aprobación, como sí sucede con el otro programa.

La referencia al ‘nombre del Proyecto’ que figura en la disposición se vincula con las prioridades previstas en la primera etapa, según el Decreto de creación. Sin embargo, al indagar en las fechas de ambas normas, vemos que el convenio para poner en marcha el Programa es del 17 de septiembre y la disposición que aprueba el pago de los agentes que participaron en ejecución de las obras es del 26 del mismo mes. La imposibilidad de realización de los proyectos en una semana nos hace pensar que las acciones se anticiparon a las normas y que éstas fueron elaboradas en simultáneo.

Esta disposición que autoriza el pago de los agentes VIEL constituye la única referencia a proyectos efectuados en el marco del Programa, a lo largo de sus diez años de existencia. Aún así, podría decirse, a modo de hipótesis que el Decreto no fue elaborado para el Plan Viel sino que se adicionó a otro Programa para justificar la asignación de fondos.

⁴⁰ B.O. Ciudad de Buenos Aires 08/01/02 - DISPOSICIÓN N° 39-DGEyCAP - Apruébanse proyectos de programas de autoempleo de inserción laboral para jóvenes Pymes Tutoras y del programa Viel. Vale la aclaración del verbo “encontrar” porque para el personal consultado en la CMV no “hay ningún registro del Viel más allá del Decreto”.

No hay indicios documentados ni relatos que permitan inferir acerca de la utilización de los instrumentos previstos para la presentación de proyectos, ni para la selección de agentes tal como está planteado en el diseño. Asimismo, tampoco se halló evidencia alguna respecto al uso de los parámetros técnicos y administrativos a los que debían adecuarse según la norma aprobatoria del Programa. A los problemas identificados inicialmente: vivienda y empleo, se le propone una solución de hecho que se formaliza a través del diseño de un Programa plasmado en una norma que alcanza rango de Decreto del Poder Ejecutivo cuando ya no se identifican proyectos para resolver el problema de la vivienda. Sin embargo, sigue habiendo beneficiarios a quienes resolverle el problema del empleo.

CUADRO 4: LISTADO DE PROYECTOS APROBADOS EN EL PROGRAMA VIEL Y AUTORIZACIÓN DE AFECTACIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL PAGO A LOS 'BENEFICIARIOS', SEGÚN DISPOSICIÓN N°39/DGEYCAP/01 – ANEXO II

ANEXO II						
N° Proyecto	Nombre Proyecto	Fecha Inicio	Duración	Monto Total	Cantidad de Beneficiario	Programa
1	BARRIO ILLIA	01/10/01	3	19440	18	VIEL
1	BARRIO ILLIA	01/10/01	3	18000	20	VIEL
2	ACEVEDO 991	01/10/01	3	3240	2	VIEL
2	ACEVEDO 991	01/10/01	3	2700	3	VIEL
3	DARWIN 1251	01/10/01	3	2160	2	VIEL
3	DARWIN 1251	01/10/01	3	1800	2	VIEL
4	SECTOR 5	01/10/01	3	4320	5	VIEL
4	SECTOR 5	01/10/01	3	5400	6	VIEL
5	VILLA 15 - 9 VIV	01/10/01	3	10800	12	VIEL
5	VILLA 15 - 9 VIV	01/10/01	3	21600	21	VIEL
6	VILLA 15 - PRV	01/10/01	3	5400	5	VIEL
6	VILLA 15 - PRV	01/10/01	3	4500	5	VIEL
7	BARRIO MITRE	01/10/01	3	3240	3	VIEL
7	BARRIO MITRE	01/10/01	3	8100	9	VIEL
8	VILLA 1-11-14 MZA 2	01/10/01	3	3240	3	VIEL
8	VILLA 1-11-14 MZA 2	01/10/01	3	4500	5	VIEL
9	VILLA 1-11-14 MZA1	01/10/01	3	4320	4	VIEL
9	VILLA 1-11-14 MZA1	01/10/01	3	6300	6	VIEL
10	VILLA 3	01/10/01	3	1080	1	VIEL
10	VILLA 3	01/10/01	3	6300	7	VIEL
11	VILLA 31	01/10/01	3	15120	14	VIEL
11	VILLA 31	01/10/01	3	7200	8	VIEL
12	VILLA 31 BIS	01/10/01	3	7560	7	VIEL
12	VILLA 31 BIS	01/10/01	3	3600	4	VIEL
13	BARRIO RIVADAVIA 2	01/10/01	3	7200	8	VIEL
13	BARRIO RIVADAVIA 2	01/10/01	3	10800	10	VIEL
Total de benef.				87923		
Total en pesos					190	

3.1.3 LOS ACTORES EN EL MOMENTO FUNDACIONAL

En el relato de los problemas y soluciones correspondientes a este primer momento, hemos identificado:

- Una **conducción** con opción política disruptiva respecto del uso y destino de los fondos para la realización de obras en la CMV
- Una alianza estratégica entre la conducción política de la CMV con otra área de gobierno, la Secretaría de Desarrollo Económico; alianza que se establece a partir de contactos personales entre el responsable de la CMV y la asesora de la SDE; vínculo personal antes que programático.
- Los **empleados** del área técnica de la CMV, en una postura opositora a la acción de gobierno propuesta.
- Los **destinatarios** de la solución propuesta, llamados ‘beneficiarios’ en el marco del Programa. Los mismos no aparecen en los relatos de las entrevistas, si bien se los cuantifica en la Disposición que asigna los fondos durante el 2001.
- Los **referentes** externos llamados “punteros” que sí aparecen en los relatos de los entrevistados, como las personas que incidían en la selección de los destinatarios del Programa.

Estos actores irán variando en los momentos que siguen. La conducción política cambia, la Secretaría de Desarrollo Económico deja de tener vinculación con el Programa, los empleados del Área Técnica de la CMV no aparecen en los relatos, toda vez que el Programa dejará de ocuparse de actividades de construcción. Los destinatarios y sus referentes continuarán presentes en la próxima etapa, a la que se suman nuevos actores; tal como veremos a continuación.

3.2 MOMENTO DE ALTERNATIVAS (2002-2005)

La nueva gestión, a cargo de Ernesto Selzer, asume en un contexto sumamente crítico del país luego del estallido social de finales del 2001, el *default* y la crisis político institucional ya mencionada. En lo que respecta al Organismo, la convulsionada salida de los anteriores conductores y problemas acuciantes del Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV) por implementación de la Ley N° 341, hacen que el Programa resulte un tema marginal (Entrevista 4).

No se encontraron registros que documenten el Programa durante el año 2002. Sabemos que hubo continuidad en las actividades: así lo indican los consultados y se deduce por dos Notas a las que tuvimos acceso. Una de ellas, solicita el pago de aguinaldo y está firmada por algunos agentes. La otra (Nota 519/03), corresponde al reclamo de un agente VIEL por el cobro de seguro por un accidente ocurrido el 27 de diciembre del 2002. Este mismo resultó un punto de inflexión para las nuevas autoridades y provocó la suspensión de las tareas de obra en el mes de marzo del 2003.

La norma aprobatoria del Programa y las prescripciones allí contenidas para su desarrollo no fueron recuperadas por la nueva gestión, tampoco fueron derogadas. Con las actividades de obra suspendidas, este momento se caracteriza por el crecimiento cuantitativo de la planta de agentes del Programa y la búsqueda de alternativas que suplan al VIEL. Mientras, otros temas ocupan la agenda del IVC, particularmente la transformación de la CMV en IVC.

3.2.1 INTERCAMBIO DE PROBLEMAS

La puesta en evidencia de las debilidades del seguro contra accidentes que el Organismo tenía contratado como cobertura para los agentes del Programa, puso en crisis su funcionamiento una vez que la situación devino en reclamo y esta demanda otorgó visibilidad al Programa. La primera medida llegó unos meses después de producido el accidente y consistió en la suspensión de

actividades de obra, si bien esta decisión hizo visible que había agentes que no cumplían con ese perfil, aún cuando el Programa estaba destinado a la realización de obras a través de la contratación de obreros de la construcción de baja y media calificación laboral. Se decidió, entonces, sólo suspender las actividades para los agentes que realizaban tareas de construcción y mantener a los agentes que realizaban tareas administrativas y comunitarias. Así, quedó al descubierto otro problema, y fue que había agentes que no tenían tarea asignada.

Simultáneamente, durante el período se incrementa la demanda por incorporar a nuevos agentes al Programa por parte de los referentes externos, los llamados 'punteros'. Además, se agrega la presión creciente de empleados de la CMV, a quienes dimos en llamar en el marco de este trabajo: 'referentes internos'. Éstos solicitaban la incorporación al VIEL de algún familiar; mayormente para la realización de tareas administrativas o de servicios (cadetes, recepcionistas, limpieza) en las oficinas centrales del Organismo.

Así, entre el 2002 y el 2004 llegó a duplicarse la cantidad de agentes. En paralelo, crecía la presión 'cara a cara' hacia los funcionarios, por parte de los vieles suspendidos, tanto en pedidos individuales como en estrategias colectivas. Solicitaban 'poder trabajar' y reclamaban los mismos derechos que el resto de los empleados de la CMV: relación de dependencia y estabilidad en el empleo (Entrevista 6).

Sin intervención alguna de la Secretaría de Desarrollo Económico, el Programa perduró bajo la órbita exclusiva de la CMV. Para la conducción política, "el Programa se transformó en un problema" (Entrevista 6), al que se atacaba respondiendo puntualmente: pagando asignación extra (sucedánea a un aguinaldo), incorporando nuevos agentes por pedido de algún referente; dando de baja a algún 'beneficiario'. Mientras tanto, se generaban alternativas para remplazarlo (Entrevista 4), al proponer la contratación de cooperativas y al inscribirse como empresa constructora en el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC); tal como veremos más adelante.

3.2.2 PROBLEMAS QUE PERDURAN: EL EMPLEO Y SUS DESTINATARIOS

Si el Programa atendía a dos problemas: vivienda y empleo, y clausura el primero; el segundo pasa a ser su objeto principal y único. A su vez, el Programa pasa a ser un problema junto con los agentes que se encontraban bajo su órbita.

A continuación se caracterizará a los destinatarios del Programa durante este 'momento de alternativas', en lo que respecta la cantidad de personas a lo largo del tiempo y sus perfiles.

Recordemos que el Programa se inicia con 190 agentes que, de acuerdo a la Disposición 39/DGEYC/01 ya mencionada, se ubican en 13 proyectos. Es la única referencia normativa que vincula a los destinatarios con proyectos específicos.

La información posterior, al menos hasta mediados del 2006 se organiza en planillas mensuales con datos de los agentes. Tales planillas se generaban en la Gerencia de Promoción Social y Urbana⁴¹ del Organismo, responsable del trabajo en villas. El destinatario principal de esta información era la Gerencia Financiera, aunque también se solicitaba desde otros niveles gerenciales y el propio Directorio, siempre dentro de la órbita del Organismo. Estas planillas aportaban los datos básicos de identificación de las personas, la asignación que le correspondía a cada uno, el lugar de trabajo, y su ocupación, su jefe inmediato y su referente. A continuación se detallan estos datos:

⁴¹ Esta gerencia cambia de nombre en tres oportunidades a lo largo del Programa. Para facilitar la lectura, la referencia se hace en forma genérica como área de Villas

CUADRO 5: LISTADO DE INFORMACIÓN OBRANTE EN LAS PLANILLAS DE LOS AGENTES VIEL PARA EL COBRO. AÑO 2005

DATOS	DESCRIPCIÓN
Apellido y Nombre	
Tipo y N° de Documento	
Monto	Monto que cobra el agente como 'asignación no remunerativa por producción': \$300 o \$360 correspondientes a los tipos de calificación laboral: baja y media
Lugar de Trabajo	Lugar de trabajo. Se indica con el nombre de la villa (ejemplo Villa 31, Villa 1-11-14), en algunos casos se agrega el número de manzana. En otros casos se indica el nombre de un Comedor Comunitario, el área de la CMV en sus oficinas administrativas, la Legislatura.
A cargo de	Indica al responsable de la CMV a quien se asigna el agente
Ocupación	Indica el perfil ocupacional del agente. Todas las ocupaciones pueden agruparse en cuatro categorías: obreros de la construcción, administrativos, coordinadores, tareas comunitarias. La categoría 'obreros de la construcción' no aparece como tal sino que figura desagregada por funciones específicas (electricista, albañil, medio albañil, pañolera, entre otras).
Referente	Indica la persona a quien reporta el agente

Fuente: Listado interno IVC – Año 2005

Un análisis de los datos disponibles nos indica que en el período 2002-2005 la cantidad de agentes del VIEL se incrementa paulatinamente de 190 en el año 2001 hasta llegar a 403 agentes en el año 2005. Es importante tener en cuenta que este crecimiento se da aún cuando, como ya dijimos, desde el año 2003 los 'vieles' tuvieron suspendido su trabajo en obra, por decisión de la Presidencia del IVC al advertirse que la cobertura de seguro no incluía este tipo de actividad.

En el año 2005, la Presidencia del IVC resuelve suspender nuevas incorporaciones y realizar un relevamiento de las personas y de las tareas que realizan. Del mismo resultan agentes no reconocidos por sus responsables ni por sus referentes, decidiéndose darle de baja a 92 personas a lo largo del año 2005.

Como ya fue mencionado, las planillas con información de los agentes para el cobro tenían una frecuencia mensual. Para este trabajo, se pudo acceder a planillas del año 2005 que identifican a 353 'beneficiarios' como número máximo; a la vez que se obtuvo la planilla de agentes dados de baja durante el mismo año. Al cruzar los datos, se llega al número total de 403 agentes registrados en el VIEL, dado que 50 dados de baja no se identifican en el listado global. Por ende, la caracterización de los destinatarios que se presenta a continuación, corresponde a a 353 agentes que cobraban en el año 2005. De este total de agentes VIEL:

- sólo el 58% figuraba con perfil acorde al Programa. Éstos tenían suspendida su actividad, aún cuando seguían cobrando la "asignación económica no remunerativa mensual por producción";
- estaban distribuidos en 28 villas y barrios de la Ciudad de Buenos Aires y en las oficinas del IVC;
- 79 agentes estaban registrados con perfiles administrativos y con tareas administrativas o de servicios generales, en las oficinas del IVC;
- no hay registros que indiquen el accionar de los agentes con perfiles de coordinación y de quienes figuraban con tareas comunitarias.

En los cuadros que siguen se especifica la información de los agentes teniendo en cuenta su perfil ocupacional y lugar de trabajo.

CUADRO 6: CANTIDAD DE AGENTES VIEL SEGÚN PERFIL OCUPACIONAL. AÑO 2005

AGENTES	PERFILES OCUPACIONALES
207	obreros de la construcción
79	administrativos
9	coordinadores
58	tareas comunitarias

Fuente: Listado interno IVC - Año 2005

CUADRO 7: CANTIDAD DE AGENTES VIEL SEGÚN LUGAR DE TRABAJO. AÑO 2005

AGENTES	LUGAR DE TRABAJO
274	Villas y Barrios y NHT
79	IVC (Oficinas del Edificio del Plata)

Fuente: Listado interno IVC - Año 2005

CUADRO 8: CANTIDAD DE AGENTES VIEL SEGÚN LUGAR DE TRABAJO, CON INFORMACIÓN DESAGREGADA POR UBICACIÓN. AÑO 2005

BARRIO /LUGAR DE TRABAJO	AGENTES
Av.del Trabajo	9
B° Gral. Belgrano	1
Calacita	2
Club San Cristóbal	1
Comedor La Fe	1
Comedor Los Grillitos	1
Ex Au3	11
Galpón Rivadavia	7
Illia	16
IVC	79
La Boca	8
La Voluntad del Cielo (Comedor)	7
Los Perales	2
Mate Cocido 1-11-14 y El Campito	6
Obrador Lugano	14
Soldati	4
Piedrabuena	24
Villa 1-11-14	36
Villa 15	34
Villa 16	1
Villa 17	3
Villa 19	7
Villa 20	28
Villa 21-24	3
Villa 26	1
Villa 3	6
Villa 31	15
Villa 31 Bis	4
Villa 6	22
TOTAL	353

Fuente: Listado interno IVC - Año 2005

Tal como mencionamos, la información interna que circulaba en el IVC a través de los listados para el cobro, contenían –en algunos casos- información

adicional. La columna “a cargo de” se utilizaba para referir al responsable del área del IVC en que se asignaba al agente. El 37% de los agentes figuraba sin responsable asignado.

La columna “referente” solía indicar a quién reportaba el agente. Sólo el 46,2% de los agentes tenía como referente un funcionario o empleado del Organismo. El 53,8% de los agentes reportaba a 18 referentes externos, entre los que se mencionan a 17 referentes barriales y a la ‘Legislatura’ (en este caso, sin denominación personal)⁴². Una variable más a considerar refiere a las relaciones de parentesco entre los agentes Viel y el personal del Organismo. Este dato no pudo ser totalmente reconstruido con la información disponible; aún así corresponde alertar sobre la cuestión, ya que sólo en relaciones de primer grado se halló al 18% de los agentes VIEL.

Esta primera caracterización de la población destinataria del Programa VIEL promediando el año 2005 se modifica por la inclusión de nuevas acciones estatales que serán presentadas en el próximo apartado.

3.2.3 EL INTENTO DE NUEVAS SOLUCIONES: LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO Y LA INSCRIPCIÓN DEL IVC EN EL IERIC

Hemos referido hasta aquí al desplazamiento que se fue dando en el IVC respecto del ‘problema de la vivienda e infraestructura’ mencionado en el diseño del Programa. Aún así, se generan otras estrategias de política que mantienen relacionados ambos problemas en forma similar al momento fundacional: vivienda y empleo. Las mismas son identificadas por los consultados como alternativas al Programa VIEL.

Estas alternativas se conciben en el marco del proceso de profundización de la autonomía de la CMV, cuya manifestación más concreta es la transformación en Instituto de Vivienda (cfr. Apartado 2.2.1d. [Autonomía de la Ciudad y de la](#)

⁴² La mención de los referentes barriales en los listados de referencia se hace en términos coloquiales; del modo en que se los conoce (apellido o apodo).

[CMV. Transformación en Instituto de Vivienda](#)). La posibilidad de constituirse en empresa del Estado y de tomar esa decisión desde un Directorio propio⁴³ resulta una oportunidad para generar propuestas que se imaginan reemplazantes del VIEL⁴⁴. A esto se suma el impulso que, hacia el año 2003 con la asunción de Néstor Kirchner en la presidencia de la Nación, comienza a dársele a la obra pública y a las cooperativas de trabajo.

Dos estrategias se generan en el IVC durante el año 2004 con objetivos similares a los previstos en el Programa VIEL: el registro de cooperativas de trabajo y la inscripción del Organismo en el IERIC; en ambos casos para la realización de obras menores y para personas con el mismo perfil que los agentes Viel. A continuación mencionaremos sintéticamente cada una de ellas.

A. LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO

En Junio del 2004⁴⁵ se crea en el ámbito del IVC el Registro de Cooperativas de Trabajo para la prestación de mano de obra en el marco de la operatoria del 'Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas, Núcleos Habitacionales Transitorios y Barrios Carenciados', para contrataciones de

⁴³ Cabe recordar que el Directorio de la CMV se conformaba con los Secretarios de Estado del resto de las áreas y el Directorio en el marco del IVC supone integrantes elegidos por acuerdo en la Legislatura y con funciones específicas.

⁴⁴ De acuerdo a uno de los entrevistados, estas propuestas surgen también para sortear las limitaciones de la propia Administración (Entrevista 4), refiriendo al congelamiento de vacantes en la Administración Pública municipal. Al respecto, cabe destacar que la propia norma que crea el IVC reconoce como plantel del Organismo al "personal de planta permanente que actualmente se desempeña en la Comisión Municipal de la Vivienda, quienes mantienen su antigüedad, derechos adquiridos, nivel y grado alcanzados en su carrera, conservando el total del monto de las remuneraciones y asignaciones percibidas por todo concepto" (Ley 1251. Artículo 10). De hecho, esta Ley de transformación de la CMV en IVC no hace mención a los agentes del Organismo que tenían otras formas de contratación y que sumaban casi el 60% de la planta de personal, tal como describimos en el apartado 2.3.1.a.

⁴⁵ Resolución 1015/PD/04 y modificatorias: Resolución 1660/PD/04; Resolución 449/PD/05 Resolución 1114/PD/05

hasta \$100.000. Este 'programa' es el área de Villas desde donde se administraba el Programa VIEL desde sus orígenes.

Vale la pena rescatar los considerandos de la resolución que da origen a esta estrategia⁴⁶:

“Que la Gerencia Promoción Social Urbana tiene dentro de sus funciones la atención y solución de las Emergencias que a diario se producen en Villas, NHT y áreas Carenciadas,

Que el presente proyecto está dirigido a la contratación de obreros que cuenten con antecedentes suficientes en la especialidad a la cual se dedican,

Que dichos obreros se organizarán en cooperativas que actuarán bajo la supervisión profesional y técnica de las Subgerencias Planeamiento y Promoción Social y de Producción,

Que con la presente operatoria se apunta a una solución integral, en donde se consolide la participación de la comunidad en la implementación de soluciones a sus problemas, integrándolos en un proceso organizativo y participativo, que atienda al mismo tiempo a uno de los emergentes sociales más angustiantes, como es el 'desempleo',

Que la ley 1251 de creación del IVC prevé (...) la necesidad de 'sostener y promover políticas y acciones autogestoras y cogestivas...’.

Nuestro subrayado intenta resaltar los aspectos de la norma que son comunes al Programa VIEL, mientras que el último párrafo remite a la habilitación que la reciente ley otorgaba al Organismo para generar este tipo de acción. El Acta de Directorio que define la contratación de estas cooperativas es rectificadas en cuatro oportunidades durante el mismo año para flexibilizar los requisitos de las cooperativas y la modalidad para el otorgamiento de fondos.

Si bien todos los consultados asocian esta estrategia con la posibilidad de descomprimir el Programa VIEL de personal, no hay registros que muestren si se incluyeron agentes del aquél en este esquema.

⁴⁶ El subrayado es nuestro.

B. LA INSCRIPCIÓN DEL IVC EN EL IERIC COMO EMPRESA CONSTRUCTORA

El Instituto de Vivienda se inscribe en el año 2005 como empleador bajo el régimen de la Ley N° 22.250 en el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC)⁴⁷. Bajo esta forma jurídica, el IVC puede encarar proyectos de construcción de viviendas ejecutadas por el mecanismo de contratación directa con personal propio; mediante contrataciones de tipo privado.

Dos normas emanadas por el Directorio del IVC regulan este esquema. La primera Acta de Directorio (N°1895/PD/05) ratifica la inscripción en el IERIC, ya efectuada por la Presidencia y la segunda (N° 1928/PD/05), confirma la inscripción aprobada en el Acta anterior, luego del dictamen favorable de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires. Como se ve, en ambos casos la norma refiere un hecho preexistente.

En estos actos administrativos, se remite a las atribuciones que la ley de creación del IVC le otorga al Organismo, en orden de “planificar y desarrollar los planes de acceso a la vivienda comprendiendo la construcción de las mismas, la urbanización de las tierras en que se levanten y la promoción de la vida comunitaria de sus habitantes (Ley 1251, art.5)”. Se considera que “a tal efecto, la solución más práctica para alcanzar las finalidades públicas perseguidas radica en la contratación de personal bajo el régimen de contrato de trabajo de derecho privado” (Acta de Directorio N°1895/PD/05). En la misma línea, el Acta siguiente, refiere a la conclusión a la que arriba la Procuración cuando considera que “las tareas que deben efectuarse para el cumplimiento de lo propuesto “encuadran en las actividades descriptas por la Ley 1251, porque no sería viable acudir a figuras como la locación de obra, o

⁴⁷ Instituto de Vivienda. Acta de Directorio 1928/05 “Conformación de la Inscripción del IVC en el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción” y Acta de Directorio 1895/05 “Inscripción del IVC en el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción”

de servicios que resultan ajenas al régimen laboral para los obreros de la construcción⁴⁸ (Acta de Directorio N° 1928/PD/05).

Es notable que en el dictamen de referencia, la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires advierte acerca de la ajenidad de las locaciones de obra o de servicios respecto de los obreros de la construcción, sin señalar similar ajenidad en lo que respecta a estas contrataciones en de la Administración Pública (al menos para actividades regulares y permanentes). En igual sentido, tampoco se hace referencia a que el esquema de obreros de la construcción bajo el régimen privado también es ajeno a la propia Administración en la que se propone insertarlos.

La propuesta del 'IERIC' se presenta a los agentes del Programa VIEL que estaban suspendidos, como la oportunidad de retornar a las tareas. En el nuevo esquema sus ingresos se verían triplicados y dejarían de percibir la 'asignación no remunerativa mensual' para ser empleados en relación de dependencia, de acuerdo al convenio de los empleados de la construcción. Este convenio incluye una cobertura por desempleo⁴⁹.

Como veremos seguidamente, sólo la mitad de los agentes del VIEL se incorporan a esta modalidad del IERIC. El resto permanece en el esquema anterior.

⁴⁸ El subrayado es nuestro.

⁴⁹ El régimen de la Industria de la Construcción incluye un Seguro de Desempleo. La duración de este seguro es de 4 a 8 meses, está en relación con el tiempo efectivamente trabajado y cotizado al Fondo Nacional de Empleo -en los últimos dos (2) años anteriores al despido y el monto del seguro está asociado al sueldo cobrado, si bien la cuota básica nunca puede superar los \$400 ni ser inferior a \$250. A esta cuota básica se le suman las asignaciones familiares y las prestaciones médico-asistenciales para el beneficiario y su grupo familiar; aunque ésta última no estaba reglamentada al momento del estudio. (Fuente: Red Social UOCRA. http://www.uocra.org/ulat/ulat_segurodesempleo.htm. Última consulta: junio 2011).

3.2.4 EL EMPLEO, LOS 'VIELES' Y LOS 'IERICS'

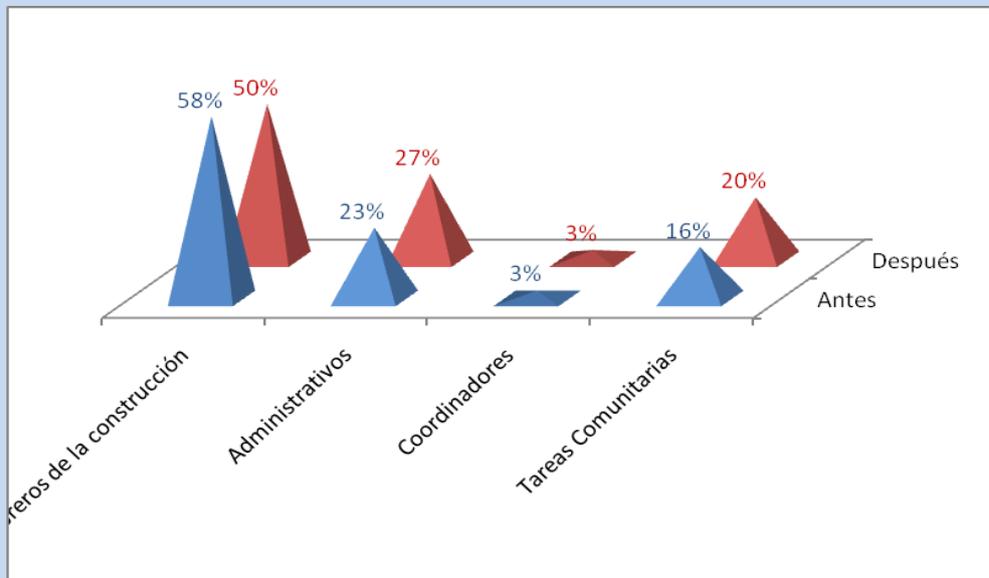
En el marco de la inscripción del IVC en el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) y luego de la convocatoria a los agentes Viel para pasarse de esquema, se dieron cuatro situaciones:

- Quienes pasaron al IERIC, por considerarlo la única alternativa o la más ventajosa económicamente;
- Quienes querían pasar pero no podían, porque su perfil no era acorde al régimen de la construcción, tal el caso de los administrativos;
- Quienes se negaron a pasar, por seguir exigiendo su inclusión en la planta permanente del Organismo;

De los de 353 agentes Viel en el 2005, 110 pasan a ser empleados por el IVC bajo la modalidad de empleo privado prevista en el IERIC; 42 son dados de baja y 201 personas, no pudieron o no quisieron pasar y permanecieron en el esquema del Programa VIEL.

La planta de agentes del Plan Viel con posterioridad al traspaso al IERIC se reduce en un 50%, sus perfiles ocupacionales tienen variaciones menores, aún para el perfil “obreros de la construcción”, específico del nuevo tipo de contratación propuesto.

GRÁFICO 4: PERFIL DE LOS AGENTES DEL PROGRAMA VIEL ANTES Y DESPUÉS DEL PASE DE AGENTES AL MECANISMO DE CONTRATACIÓN DEL IERIC. AÑO 2005



Los agentes que permanecieron en el Programa VIEL mantenían su reclamo por 'querer trabajar'. Desde la conducción (Entrevista 6) se les propone que presenten formalmente una nota al Directorio solicitando la 'regularización de la situación laboral' para que la Presidencia pudiera elevarla a la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires para su opinión y dictamen. La respuesta de la Procuración es recibida en la gestión siguiente, a cargo de Claudio Freidín.

3.2.5 LOS ACTORES EN EL MOMENTO DE ALTERNATIVAS

En este segundo momento del Programa que se desarrolló entre el 2002 y el 2006, podemos identificar diferentes actores intervinientes:

- Una **conducción** con interés en profundizar la autonomía del IVC y con intenciones de desmantelar el Programa.
- Los **empleados** del IVC que se vinculan con el Programa. Éstos dejan de ser los empleados del área Técnica y pasan a ser unos pocos empleados del área responsable del trabajo en Villas.
- Los **destinatarios** del Programa, ya identificados y autopercebidos como 'vieles', sujetos recientemente creados como tales. No puede hablarse de un actor colectivo, en tanto grupo con capacidad de autoreferenciarse. Sí se identifica un subgrupo relativamente consolidado, el de los 'obreros de la construcción', que se organizan para reclamar por trabajo al ver suspendidas sus tareas. Por lo demás, se identifican dos fracciones. Uno, conformado por quienes trabajaban en tareas administrativas o de servicios en las oficinas del IVC; quienes se vinculaban en forma individual o a través de sus referentes. El resto, no tenía vinculación con la conducción ni con los empleados del IVC.
- Los **referentes externos**; entre ellos se identifican los denominados 'puntero' en el momento fundacional, pero también se incluye un nuevo referente: 'Legislatura'.
- Se suman nuevos actores, los **referentes internos**: empleados del IVC que solicitan la inclusión al programa de familiares.

En síntesis, resulta éste un momento de mucho movimiento, de alternativas que no siempre llegaron a plasmarse en soluciones, de soluciones que no siempre solucionaron problemas.

3. 3.1 OTROS PROBLEMAS ATRAVIESAN LA AGENDA ESTATAL

El 2006 fue, como ya se planteó, un año convulsionado en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en general y en el Instituto de Vivienda en particular. Una breve cronología dará cuenta de los problemas que atraviesan la agenda estatal de ese año. El juicio al jefe de gobierno Anibal Ibarra por la tragedia de Cromañón anunciado en octubre del 2005 culmina con su destitución el 7 de marzo del año siguiente, asumiendo en su lugar el vicejefe el 13 del mismo mes. El mismo cambia la estructura organizativa de gobierno elevando a nivel ministerial las carteras sectoriales. Los flamantes ministerios cuentan con funcionarios designados el 23 de marzo. En esa oportunidad, el presidente del IVC en ese entonces, Ernesto Selzer, es promovido a Ministro de Obras Públicas, nivel de gobierno de reciente creación en la estructura de gobierno municipal. En esa nueva conformación, se le otorga a dicho ministerio injerencia sobre el IVC. Claudio Freidin, miembro del equipo de conducción del IVC, es promovido a la Presidencia.

A los tres meses, Selzer es desvinculado junto a otros tres ministros⁵⁰. El 12 de julio, el IVC es intervenido por 90 días. El presidente del IVC se mantiene en la conducción con el cargo de interventor y posteriormente es nombrado nuevamente Presidente del Organismo. Esta situación es presentada por Claudio Freidin en su informe de gestión como un episodio crítico, pero en el marco de una gestión que “desarrolló la función específica para la que fue creado: diseñar los lineamientos de la política habitacional para la Ciudad, administrar los recursos destinados a tal fin, ejecutar las acciones a través de programas específicos de vivienda, dar continuidad jurídica a las acciones en marcha, corregir las deficiencias existentes en su implementación y,

⁵⁰ La desvinculación estuvo asociada a deficiencias en la gestión; si bien por ese entonces se especulaba con que el motivo del alejamiento era su afinidad con el gobierno nacional, en momentos en que el Jefe de gobierno se alejaba de esa alianza en vísperas de la disputa electoral en el gobierno porteño (Noticias Urbanas, 2006).

centralmente, destinar los mayores esfuerzos a solucionar las situaciones de aquellas familias de recursos insuficientes. Al poco tiempo de asumir, y en pleno proceso de planificación de la gestión, se producen las ocupaciones masivas en las obras que se desarrollaban en la Villa 1-11-14, poniendo a la luz un entramado de errores políticos y técnicos de la gestión precedente, que llevó a que el Jefe de Gobierno decidiera la intervención del IVC. Pese a que esta disposición no fue convalidada por la Legislatura, la decisión política de sanear al Instituto continuó con todas las fuerzas, culminando con un importante cambio de la estructura interna del organismo” (Freidin, p.4, 2007).

Aún con estas consideraciones, en lo que respecta específicamente al VIEL, la presencia del mismo en las acciones del IVC se circunscriben a pretender pasarlo a la órbita del área de Desarrollo Social (Entrevista 4, 5 y 6).

3.3.2 INTERCAMBIO DE PROBLEMAS Y CONVIVENCIA DE FORMATOS

Hacia el año 2006, el Programa se conformaba con agentes que cumplían funciones administrativas en el IVC y en la Legislatura; otros que figuraban con tareas comunitarias en algunas villas. Se mantenía un grupo de agentes con perfil de obra, que tenían sus tareas suspendidas. La base de datos seguía administrada por personal del área de Villas, con injerencia cada vez mayor desde el área de Recursos Humanos. Desde este sector, se administraba, a su vez, al personal inscripto en el IERIC, actividad que trajo aparejadas muchas complicaciones en la gestión de personal por el desconocimiento del área en trámites de empleo privado y la ajenidad respecto del proyecto. En su dinámica de funcionamiento, el personal ‘ieric’ fue asignado en grupos a las diferentes áreas del Organismo con actividad en villas y barrios. Cada grupo y en cada área se organizaron de manera diferente, sin que hubiera un coordinador o referente para el conjunto de la estrategia. La inscripción en el IERIC no logra uno de los objetivos para el que se crea; el de transferir allí el VIEL; aunque puede advertirse alguna utilidad en acompañar el congelamiento del Programa.

El problema, en lo que respecta al Programa VIEL se reduce al empleo, dejando de ser definitivamente una estrategia posible para resolver el problema de vivienda, de infraestructura y de obras menores. En cuanto a los agentes VIEL, el problema se reduce en pasar de ser 'beneficiarios' a empleados. En mayo del 2006 se toma conocimiento de la respuesta de la Procuración General de la CABA, al pedido de opinión y dictamen que giró el Directorio, respecto de la nota presentada por los agentes Viel reclamando la regularización de su situación laboral. Los agentes son notificados de la respuesta a través de la Nota N° 1812/IVC/06, en la que se menciona:

“Por medio de la presente y a requerimiento del Sr. Interventor, como resultado del Dictamen de la Procuración General, frente a vuestra presentación *‘Regularización de la situación Laboral’*, se les notifica *‘... que no es posible acceder a lo solicitado’*. No obstante y *“...eventualmente, ante las necesidades operativas del IVC, la existencia de las partidas presupuestarias correspondientes y el cumplimiento de los requisitos pertinentes, podrán solicitar su contratación como obreros de la construcción, en virtud e la inscripción de este Organismo en el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC)”* :⁵¹

En simultáneo a estos acontecimientos circunscriptos a la órbita del IVC, se generan acciones en el marco del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que repercutirán en el Programa y en sus destinatarios.

Por un lado, desde el Ministerio de Desarrollo Social se avanza en la idea de **unificación de los programas sociales** bajo la órbita de esa área y se lanza el Programa 'Ciudadanía Porteña'⁵². El mismo es visto como una oportunidad en el IVC, en tanto posibilidad de transferir al Programa (o a los agentes en forma individual) a la órbita de ese Ministerio; por lo cual se inician gestiones en

⁵¹ La bastardilla corresponde a la propia nota, referenciando el Informe de la Procuración General.

⁵² El Programa Ciudadanía Porteña "Con todo Derecho" comenzó a funcionar en noviembre de 2005.

ese sentido (Entrevista 6). Paralelamente, una de las asesoras del IVC durante la gestación del Programa VIEL fue convocada por la Ministra de Desarrollo Social para “reactivar el Viel” (Entrevista 2).

En lo que respecta a las gestiones del IVC, no se hallaron datos que permitan reconstruir el proceso. En consultas durante el año 2010, quien estuvo a cargo de la Presidencia del IVC durante el 2006 creía recordar que el tema estuvo en manos del responsable de Recursos Humanos (Entrevista 7) quien, a su vez, manifestó que todos los agentes habían sido transferidos sin que el IVC tuviera intervención. Así lo desarrollaba en una entrevista: “El pase a Desarrollo Social fue entre septiembre y diciembre del 2006, alrededor de 100. No fue una negociación del IVC, sino que vino directo” (Entrevista 7). Sin embargo, esta información fue desmentida por la gerente de Recursos Humanos que le sucedió en el cargo a partir del 2007 (Entrevista 8). Al parecer, los rumores que circularon desde inicios del año 2006 y las tratativas que se llevaron a cabo nunca tuvieron concreción y el Programa Viel y sus agentes continuaron bajo la órbita del IVC.

Aún así, el Programa Ciudadanía Porteña resulta una oportunidad para algunos agentes quienes, en forma individual solicitan su incorporación al mismo. De los 201 agentes incluidos en el VIEL, 41 realizan los trámites y 14 “vieles” son aceptados, según consta en el Registro Único de Beneficiarios (RUB)⁵³.

Por otro lado, el Ejecutivo central implementa desde fines del 2005, el **cambio de modalidad contractual** para agentes que se desempeñaban en el Gobierno de la Ciudad bajo contratos de locación de servicios, de acuerdo al

⁵³ Se analizó la correspondencia entre la base de datos de agentes Viel en el 2005 con los Inscriptos en el dicho Programa, a través del Registro Único de Beneficiarios (RUB) creado por Decreto 904/GCBA/2001).

Decreto GCABA/948/05 aprobado en el mes de julio.⁵⁴ Durante el 2006, surgen los rumores de ampliación de este decreto a: los contratados bajo locación de obra que realizaran tareas regulares, a los pasantes y a los 'beneficiarios' de planes sociales. Estas ideas eran planteadas por los delegados gremiales bajo la hipótesis de que, culminada la recategorización para los empleados de 'planta permanente', era el turno de ir incorporando al resto del personal en la Nueva Carrera Administrativa. Para ese entonces, Mauricio Macri gana las elecciones con un fuerte discurso en torno al sobredimensionamiento e ineficiencia del aparato municipal.

3.3.3 LOS ACTORES EN EL MOMENTO DE CRISIS Y CONVIVENCIAS

En este momento, los actores que se identifican son ya conocidos; en lo que sigue podemos puntualizar los cambios en sus posiciones.

- Para los **conductores**, el Programa VIEL no es tema, tampoco los agentes que de él dependen.
- Para los **empleados del IVC** del área de Recursos Humanos, el VIEL les genera una tarea administrativa vista como carga de trabajo, la que anteriormente correspondía a otra área del Organismo.
- Los **referentes externos** dejan de tener injerencia, toda vez que el Programa tiene congelados sus ingresos.
- Los **referentes internos**, en forma individual, demandas por diferentes cuestiones para sus familiares: ingresos, cambios de área, cambio de modalidad contractual.
- Los **agentes** se dispersan entre 'vieles', 'ierics' y 'beneficiarios de ciudadanía porteña'. A su vez, quienes quedaban como 'vieles' están

⁵⁴ Es importante destacar que era la primera vez desde el congelamiento de vacantes en el año 1995 que se abre una posibilidad de esta naturaleza, de la que se venía hablando desde el 2005. Aún así, la CMV había incorporado un pequeño grupo de agente en el año 2004 en ocasión de crear el área de auditoría interna.

divididos entre los que trabajan y los que no y, a su vez, los que trabajan, están atomizados según sus lugares de trabajo.

3.4 MOMENTO DE SUTURA (2007-2010)

3.4.1 LOS PROBLEMAS, LAS OPORTUNIDADES DE ELECCIÓN Y LA SOLUCIÓN PROPUESTA

La nueva gestión en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a cargo de Mauricio Macri, inicia con la revisión de los contratos de locación y la intervención a la Obra Social de los empleados municipales. En el Instituto de Vivienda se produce la escisión del área de Villas y su transferencia a la Corporación del Sur. El problema de vivienda e infraestructura en Villas, que ya no era un problema del Programa, deja de ser también un problema del Organismo. “La energía estaba en quién se quedaba y quién se iba a la Corporación” (Entrevista 10).

El IVC adhiere a los Decretos del GCABA ya referidos para el pase de los contratados bajo el mecanismo de locación de servicios al de empleo público.

En lo que respecta a los agentes del Viel y el problema del empleo, durante el 2007 se dan pases de agentes VIEL a contratos de locación de servicios, para lo cual debieron inscribirse en el régimen de monotributo ante la Administración Federal de Ingresos Públicos y tener una facturación propia. Sin embargo, a partir de enero del 2008, éstos y todos los agentes que aún permanecían en el Programa VIEL pasaron a tener contratos de empleo público, por ampliación del Decreto 948/GCABA/05. Veintiún meses después de este pase a una relación de dependencia a término, todos los agentes son incorporados a la planta permanente del Organismo, según se establece en las Actas de Directorio 2414/D/2010, 2415/D/2010 y 2416/D/2010.

Así lo explica la Gerente de Recursos Humanos del Organismo durante la gestión del PRO entre el 2007 y el 2010: “de los 110 empleados inscriptos en el

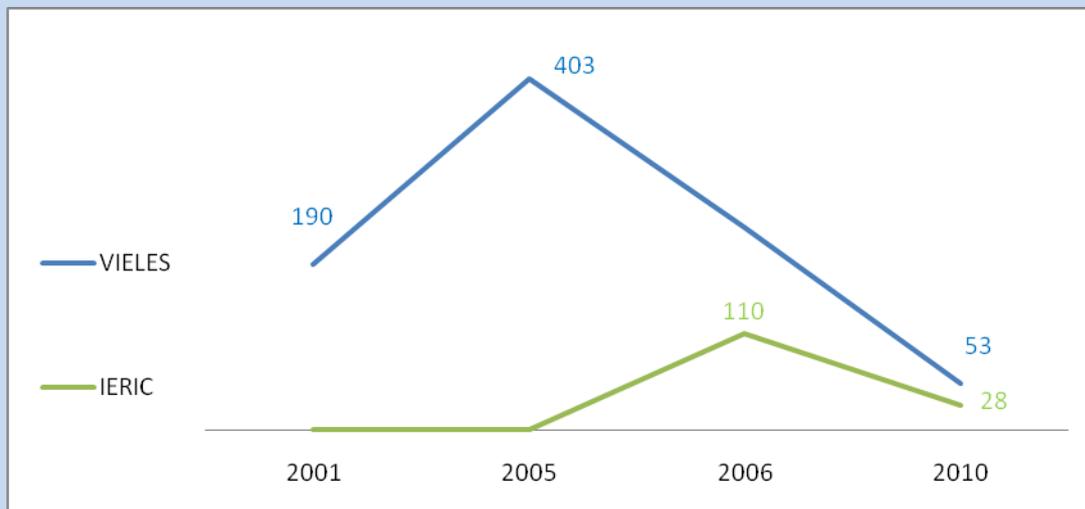
IERIC, 58 pasaron a 'planta transitoria' primero y luego a planta permanente. Los 52 restantes, no quisieron hacerlo y permanecen en el IERIC. (...). De los Vieles, todos pasaron a la planta permanente". (Entrevista 8).

Sin embargo, si tomamos como referencia el momento en el cual se cierra la incorporación de agentes al VIEL, luego del traspaso al IERIC, y comparamos los datos con las Actas de Directorio que mencionan a las personas que ingresan a la planta permanente, se identificaron 53 agentes Viel; cuando habían quedado un total de 201 personas en aquel momento. Si tomamos en cuenta que 14 de ellos fueron incorporados al Programa Ciudadanía Porteña y que éste tenía como requisito que los 'beneficiarios' no percibieran otro tipo de subsidio; aún así quedaron 127 personas en el camino.

Asimismo, vale la pena analizar qué sucedió con los agentes IERIC que se incorporaron de inicio a esta modalidad, dado que eran agentes Viel y que esta propuesta fue, al menos en un principio, exclusiva para éstos. Nuevamente, comparando los datos de los 110 agentes que conformaron el listado inicial con las Actas de Directorio que precisan los datos de las personas que ingresan a la planta permanente, se identificaron sólo 28 ingresantes a la planta permanente. Teniendo en cuenta que la Gerente de Recursos Humanos del Organismo precisaba en 58 los agentes IERIC con pase a Planta Permanente y aún cuando no pudo contrastarse la información con otras fuentes, puede suponerse que hubo recambio de personas y que los 110 agentes a los que se refería no eran los iniciales.

El gráfico adjunto sintetiza la cantidad de agentes del Programa Viel que fueron incorporados a la planta permanente del Organismo en el 2010.

GRÁFICO 5: CANTIDAD DE AGENTES DEL PROGRAMA VIEL INCORPORADOS A LA PLANTA PERMANENTE DEL IVC, SEGÚN TIPO DE CONTRATACIÓN. AÑO 2010

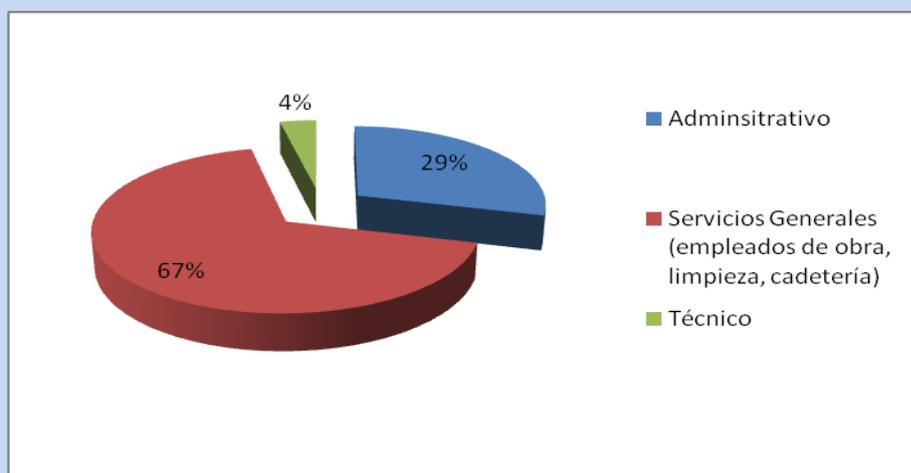


Fuente: Elaboración propia, según bases de datos del IVC y normativa

Una breve caracterización del personal ingresante a la planta permanente. De los 53 agentes incorporados en la planta permanente provenientes del Programa Viel en su origen, al menos la mitad tienen relaciones de parentesco con el personal; dato sobre el que no se avanza en el marco de esta tesis por no contar con elementos suficientes para demostrarlo más que la reiteración de apellidos.

Respecto de los perfiles de los agentes Viel y Ieric incorporados a la planta permanente, más de un tercio no se corresponde con el perfil requerido para el ingreso al Programa. Esto se pone de manifiesto al analizar la categoría de ingreso a la planta permanente en el marco de la carrera administrativa vigente. Sólo 58 de los 81 agentes, ingresaron al agrupamiento de servicios generales. Dentro de este agrupamiento se incluyen las tareas de obra de baja y media calificación laboral, tal como estaba indicado en el Programa VIEL. Aún así, hay que considerar que en este agrupamiento se incluyen también tareas de ordenanza, cadetería y limpieza.

GRÁFICO 6: PERFIL DE LOS AGENTES (CON ORIGEN EN EL PROGRAMA VIEL) INCORPORADOS A LA PLANTA PERMANENTE DEL IVC, SEGÚN LAS CATEGORÍAS DE LA NUEVA CARRERA ADMINISTRATIVA (DECRETO 585/GCABA/05. AÑO 2010)



Fuente: Elaboración propia, según bases de datos del IVC y normativa

La solución de pase a planta permanente en el IVC se da para todo el personal contratado, no sólo para quienes participaban del VIEL o del IERIC y se inscribe en una política del GCBA refrendada en un Acta Paritaria del 29 de octubre del 2009 por el que se dispone el pase a planta permanente a 17.000 contratados en forma gradual a partir del 1° de enero del 2010; diciendo “Adiós a una batalla y a una promesa” como titulara el diario La Nación al referir a esta noticia:

“Mauricio Macri ha perdido una de las batallas más emblemáticas emprendidas en el gobierno porteño: la lucha contra el Estado elefantiásico ...”

“Además dieron por tierra las promesas de Macri no sólo durante la campaña, sino también durante buena parte de su gobierno. "Ninguna medida extorsiva hará cambiar la decisión de avanzar con la anunciada política de reformas para recuperar la carrera pública, desregular la obra social y reducir el gasto político", afirmó Macri en enero de 2008, luego de una megamanifestación de Sutecba, con presencia del líder de la CGT, Hugo

Moyano. Se habían movilizado en contra del recorte de 2400 contratos” (Diario La Nación, Octubre 2008).

3.4.2 LOS ACTORES EN EL MOMENTO DE SUTURA

Un cambio de categoría se da en el actor principal del Programa: los **destinatarios** pasan de ‘beneficiarios’ o ‘vieles’, a ser ‘de planta’.

Los **referentes internos** presionan para el ingreso a la planta permanente de ‘sus vieles’. Los **conductores** desconocen acerca del Programa y definen el traspaso a planta permanente, en línea con la política general del Gobierno porteño.

Los **empleados** que intervienen en la administración del Programa corresponden al área de Recursos Humanos, quienes deben involucrarse en el tema en su último período; dejando definitivamente de lado la participación de los empleados del Área Técnica y del área de Villas, estos últimos transferidos a la Corporación del Sur, entre quienes se encontraba el empleado que administraba la base de datos.

En este momento, el Programa desaparece y con él, la identidad de los agentes que alguna vez pertenecieron al mismo. Así lo pone en palabras la secretaria del área de Recursos Humanos cuando me acerco a solicitar nueva información: “Suerte que vos rescataste a los ‘viele’ porque aquí no quedaron ni las planillas. No hay nada, como si no hubiesen existido” (Entrevista 10).

IV. APORTES PARA UNA COMPRENSIÓN DEL TEMA

Luego de transitar por el Programa en un análisis que pretendió ser exhaustivo, nos proponemos recuperar una visión global, para abordar desde una mirada sintética cada una de las variables consideradas: los problemas, las soluciones propuestas, los actores intervinientes y el intercambio de problemas surgidos de la propia definición de los problemas y de la puesta en acción de las soluciones.

La apuesta sigue siendo que este caso nos permita comprender un poco más el funcionamiento de la acción estatal y acrecentar nuestras herramientas para incidir en nuevas y mejores prácticas.

1. ACERCA DE LOS PROBLEMAS

Recordemos que el Programa se asienta sobre dos problemas definidos en su diseño: vivienda e infraestructura, y empleo local.

1.1 PRIMER PROBLEMA: VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA

El **problema de vivienda e infraestructura** no resulta inaugural con el Programa, ya que atender esta cuestión forma parte de la función primaria de la CMV desde su fundación, tal como fue presentado al recuperar la historia de su creación, allá por 1967. Entonces, la pregunta más pedestre que inevitablemente se nos presenta es ‘por qué surge el Programa’, por qué se selecciona este problema, qué necesidad hubo de generar una acción específica y adicional para cumplir con una función inherente al propio Organismo.

En una primera lectura, vemos que ‘el’ problema de la vivienda e infraestructura se define acotadamente en el diseño: se trata de obras menores, localizadas en las zonas en que viven los destinatarios del Programa.

Profundizando el análisis y teniendo en cuenta los antecedentes y el devenir del Programa, podemos decir que el tratamiento que tuvo el problema de la vivienda (e infraestructura) en el Programa es similar al tratamiento histórico que el mismo problema ha tenido en el Organismo desde su fundación, signado por su **carácter ambiguo y errático**.

Esta caracterización tiene antecedentes en el trabajo de Oszlak “Merecer la ciudad”, quien refiere a la ambigüedad respecto a la acción estatal en el proceso de formación de las villas (Oszlak, 1991, p.150). Por su parte, Privitellio y Romero muestran lo errático de las acciones estatales en momentos políticos diferentes, al analizar las prácticas asociativas en las villas entre 1912 y 1976. Dan cuenta de ello también respecto de las tendencias contrapuestas, entre fortalecer a grupos poblacionales en determinados territorios o mantener su provisionalidad (Privitellio y Romero, 2005).

Otro indicador de este carácter errático se da en el alcance y tipo de participación de la población destinataria respecto de la definición y concreción de las políticas. Al respecto, el contexto institucional que reconstruimos en este trabajo nos permitió hallar varias referencias empíricas. Podemos mencionar el Plan de Construcción de Viviendas que, ya en 1959, incluía la participación de los “interesados en obtener su vivienda propia a través de su trabajo⁵⁵”; siendo uno de los antecedentes de la creación de la CMV. Luego aparece la disputa por el la participación en la definición de la política de vivienda, que se plasmó en ‘la toma de la CMV’ en 1973. Por su parte, la ley 341 del año 2000 resulta un emblema de esta caracterización de lo errático de la acción estatal en cuanto a la participación de la población destinataria en el tratamiento de la cuestión de la vivienda, al menos de ‘su’ vivienda. La definición de la ley 341 en el año 2000, giraba en torno a la autogestión y a la conformación de cooperativas. Hasta el año 2006, la misma fue implementada por el IVC, a través de un Programa específico denominado ‘Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV)’ (Thomasz, 2008, p.1). Actualmente, la referencia a la misma

⁵⁵ Plan de Construcción de viviendas a cargo de la Secretaría de Obras Públicas: ley 16.201 (4/12/59).

ley remite al 'Programa Créditos Hipotecarios Individuales', como parte de las soluciones habitacionales que el IVC⁵⁶ define en su página web institucional.

El Programa VIEL que aquí nos ocupa, no es la excepción en referir a la participación. Su diseño propone el involucramiento de la población destinataria respecto de la solución de sus propias necesidades; del mismo modo que la conformación de cooperativas para hacer obras menores en villas que fuera impulsada en el año 2004, apuntaba a que se "consolide la participación de la comunidad en la implementación de soluciones a sus problemas"⁵⁷.

El rol del Organismo en el acompañamiento de las prioridades declaradas por las diferentes administraciones municipales respecto de 'la cuestión viller' también parece haber estado signado por la ambigüedad y los cambios de posición. Según Blaustein, este rol significó "que progresivamente y dependiendo de la época, se le irían asignando buena parte de las tareas relacionadas con la cuestión de las villas, incluyendo las peores" (Blaustein, 2001, p. 4).

Si recorremos los 'momentos' que identificamos para caracterizar el Programa, recordaremos que el problema de la vivienda y la infraestructura en las villas se corre del escenario a poco andar. Transcurrido el **primer momento** de menos de un año, queda desplazado, al punto de suspenderse las actividades de obra. En el **segundo momento** que identificamos en la presentación del Programa, el problema sigue siendo objeto de atención pero buscándose otras estrategias alternativas⁵⁸. En el **tercer momento**, que dimos en llamar, de 'crisis y convivencias', no se encontraron indicios que vinculen al Programa con el problema de la vivienda. En el **cuarto** y último **momento**, el problema queda

⁵⁶Página web del Instituto de Vivienda:

http://www.buenosaires.gov.ar/areas/vivienda/solucion_habitacional_cred_individuales.php?menu_id=29432 [Última consulta: 25/5/2011]

⁵⁷ Resolución 1015/PD/04 y modificatorias: Resolución 1660/PD/04; Resolución 449/PD/05 Resolución 1114/PD/05

⁵⁸ Nos referimos a la conformación de cooperativas para realizar obras menores y a la inscripción del IVC en el IERIC para operar como empresa constructora, realizando contrataciones de empleo privado. (Cfr. El apartado 3.2.3 en el Capítulo II de este trabajo).

fuera de la órbita del IVC, trasladándose formalmente la mayor parte de la actividad de obra en villas y barrios carenciados a la Corporación del Sur.

El modo recurrente de tratar la problemática que le da razón del ser al Organismo, esto es, las soluciones habitacionales para la población de bajos recursos, permitiría explicar -al menos en parte- el desplazamiento del mismo en el marco del Programa, ya que pareciera haber sido desde el inicio un tema subsidiario del otro problema identificado en el momento fundacional del VIEL: el empleo. Con esto queremos decir que **la elusión del problema de la vivienda se explica no sólo por la matriz histórica de tratamiento del tema, el contexto institucional**; tal como intentamos poner de manifiesto en los párrafos anteriores. **Resulta necesario incluir el contexto sociopolítico** en que este Programa aparece en la agenda de la CMV. En este sentido, la situación generalizada en el país respecto de la desocupación –y particularmente de los sectores villeros- complementa la explicación de por qué **el problema de empleo prevalece como cuestión urgente a resolver y se convierte en el eje del Programa**, tal como sintetizaremos en lo que sigue.

1.2 SEGUNDO PROBLEMA: EMPLEO

La selección del problema del empleo se explica fundamentalmente por el contexto sociopolítico al que aludíamos en el párrafo anterior desde el **primer momento**. Podríamos complementar este marco, advirtiendo que la disponibilidad presupuestaria de la CMV en ese período fue identificada como una oportunidad, en tanto entró en sintonía con la opción política de la conducción por ocuparse del tema; así coadyuvaron a que el empleo fuera tema de la agenda de la CMV.

En este aspecto, la **ambigüedad** continúa, tanto en el modo de definir este problema como en las distintas soluciones que se van generando durante los diez años de supervivencia del Programa.

El diseño es elocuente en este sentido. En la propia norma de creación se pone en evidencia una discusión respecto de los alcances de la solución propuesta al problema del empleo: con énfasis en la ocupación, o con énfasis en la continuidad laboral. Recordemos los objetivos del Programa, donde aparece esta tensión:

“Los objetivos del Programa son:

- Brindar ocupación a trabajadores/as desocupados en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, a través de su participación en la ejecución de obras de infraestructura comunitaria y social
- Contribuir a través de las obras concluidas a mejorar las condiciones de vida de la población objetivo
- Contribuir a erradicar la concepción asistencialista de soluciones provisorias de los programas transitorios hasta ahora implementados, generando espacios productivos que posibiliten la continuidad laboral de los ‘beneficiarios’.” (Decreto 2077/GCABA/01).

Vemos cómo el primero de los objetivos califica a los trabajadores como desocupados y refiere a la intención de ‘brindar ocupación’, infinitivo ‘brindar’ que remite a un ofrecimiento de tipo voluntario por parte del Estado. El tercer objetivo va más allá, refiere al propósito de posibilitar la continuidad laboral, remite a la reinserción; a la vez tiene una intencionalidad política, la de erradicar una concepción asistencialista y transitoria de los programas sociales. Aquí se pone de manifiesto una discusión no resuelta en lo político y así se trasluce en la norma; dado que este tercer objetivo no figura en el Cuerpo Principal del Decreto, sino que aparece sólo en el Anexo⁵⁹, aún cuando en ambos lugares se refiere a los ‘Objetivos del Programa’⁶⁰.

⁵⁹ Cabe recordar que los anexos forman parte del contenido de las normas en que se incorporan.

⁶⁰ En el mismo, se identifican otras referencias similares; por ejemplo en los “*Indicadores para “considerar” los proyectos (como inversión social). El cuarto indicador es “la contribución que realicen a la inserción en el mercado de trabajo de los ‘beneficiarios’ (el subrayado es nuestro).*”

Matus plantea que “si un actor social incorpora un problema en su espacio direccional lo convierte en una demanda social”. (Matus, 1992, p. 381). En esta línea de pensamiento, podemos pensar que en este momento fundacional, cuando se plantea una controversia en el alcance del Programa respecto de ‘la continuidad laboral’ de sus destinatarios, ya se anticipa la demanda posterior.

En el **segundo momento**, el problema del empleo se traduce en dos tipos de demandas. Una fue la demanda por ingresar al Programa, lo que se tradujo en un crecimiento cuantitativo vertiginoso de la cantidad de agentes que se incluyeron hasta el 2005 en que se dejan de autorizar incorporaciones. La otra demanda fue la de ‘ser de planta’. Congelados los ingresos a mediados de la década, sólo quedó la presión por el ingreso a la planta permanente de personal del Organismo.

El problema terminó siendo, entonces, resolver la demanda de empleo. Nuevas preguntas se nos presentan: ¿para quiénes?, ¿para cuántos?, ¿de qué manera?

Una primera respuesta para anticipar la información desagregada que presentaremos seguidamente: la demanda por el empleo se resolvió con los cánones en que era requerida: ‘la planta permanente’; para quienes pudieron y quisieron perdurar. Éstos resultaron el 20% de todas las personas que pasaron por el Programa y su incorporación se da luego de marchas y contramarchas por otros mecanismos de contratación.

El cuadro adjunto esquematiza la información de la cantidad de agentes cubiertos por el programa Viel en diferentes momentos, incluidos quienes fueron transferidos al formato del IERIC; la información nos permite ver el desgranamiento que se produce.

CUADRO 9: CANTIDAD DE AGENTES VIEL SEGÚN REGISTROS DISPONIBLES EN LOS DIFERENTES MOMENTOS DEL PROGRAMA. AÑOS 2001-2010

MOMENTOS DEL PROGRAMA	AÑO	REGISTROS DE AGENTES VIEL
Fundacional	2001	190 agentes registrados (septiembre '01)
De alternativas	2004	236 a 316 agentes registrados (entre enero y diciembre '04)
	2005	403 agentes se registraron durante el año, de los cuales: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 110 agentes pasan al IERIC entre julio y noviembre del 2005 ▪ 61 bajas de agentes Viel registradas entre enero y diciembre ▪ 232 agentes se encontraban registrados en diciembre del 2005
De crisis y convivencias	2006	32 bajas de agentes Viel registradas entre enero y junio 2006 14 agentes VIEL pasan a Ciudadanía Porteña Pases individuales de agentes Viel a contratos de locación de servicios (sin datos específicos)
De sutura	2007/09	Pase gradual de agentes Viel a contratos de empleo público a tiempo determinado (sin datos específicos, entre 2007 y 2010)
	2010	Pase a planta permanente (septiembre y octubre '10) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 53 agentes VIEL ▪ 28 agentes IERIC (ex Viel)

Como ya presentáramos, el Programa se inició con 190 personas en el momento fundacional, llegando a un máximo de 403 agentes al cuarto año. Durante el segundo momento que ubicamos entre los años 2002 al 2005, los registros a los que tuvimos acceso dan cuenta de un crecimiento paulatino de la planta de destinatarios del VIEL que crece mensualmente. Por ejemplo, el

año 2004 inicia con 236 agentes en el mes de enero para concluir en diciembre con 316 agentes. Al año siguiente es que la conducción resuelve suspender nuevos ingresos, dar de baja a quienes no registraban actividad y generar alternativas como la inscripción en el IERIC. De los 403 agentes registrados durante el año 2006, 110 pasan a ser contratados por el IERIC y 60 son dados de baja. A estas desvinculaciones, se suman 32 bajas más registradas entre enero y junio del 2006, momento de la intervención del Organismo. Durante el mismo año, 14 personas que registraban como agentes Viel se incorporan al Programa Ciudadanía Porteña. En este **tercer momento** de 'crisis y convivencias' comienzan a registrarse pases individuales de agentes Viel al mecanismo de contrato de locación de servicios, sin que tengamos datos específicos al respecto. Durante el **cuarto** y último **momento** del Programa, los pases de Vieles se generan con otro mecanismo de contratación, los contratos de empleo público a tiempo determinado, hasta que en el año 2010 se incorporan todos los vieles a la categoría de empleados de planta permanente.

Como vemos, durante los 10 años que el Programa estuvo activo, se ensayaron distintas alternativas para transferir a los agentes a otras modalidades de contratación. Aún así, 219 personas quedaron en el camino, de las cuales 92 fueron dadas de baja. Se desconoce qué sucedió con las restantes 127, cuyo desgranamiento parece haber sido paulatino. Sólo 81 personas obtuvieron su demanda de incorporación a la planta permanente del Organismo, aún contando 28 personas, que temporariamente formaron parte del esquema del IERIC.

Continuaremos analizando el tratamiento del problema del empleo al considerar las soluciones. Veremos que esta cuestión también respondió a cánones ya conocidos en el Organismo, tanto en la 'toma de la CMV' en el año 1973 como en 1985 con el ingreso como empleados de los representantes de las villas en las Mesas de Concertación.

2. ACERCA DE LAS SOLUCIONES

Las diferentes soluciones propuestas en el marco del Programa pueden caracterizarse a través de algunos rasgos que tuvieron en común:

- cada una se explica en el marco de su contexto;
- cada una de las soluciones tuvo debilidades intrínsecas de carácter tecnopolítico/político técnico (Matus: 1996; Bernazza: 2005);
- en ellas, primó una racionalidad normativa y formal tanto en el diseño como en el tratamiento de los conflictos;
- los procesos de implementación fueron procesos erráticos;
- en todas las soluciones propuestas, el vértice de la gobernabilidad del sistema primó en el triángulo de gobierno, con el propósito de bajar la conflictividad.

En los apartados que siguen, identificaremos estas características en cada una de los momentos del Programa.

2.1 EN EL MOMENTO FUNDACIONAL

Si en los párrafos anteriores se advertía acerca de las debilidades o fisuras propias de cada propuesta, es en el diseño del Programa donde puede apreciarse con más precisión estas debilidades intrínsecas, dado el registro documental del mismo. El diseño presenta una matriz de planificación de tipo normativa (Matus: 1996), que se evidencia, por ejemplo, en el lugar del planificador externo al sistema – ya sea la asesora de DGEyC como la asesora de la CMV-. Más específicamente, esta matriz tuvo características específicas, propias del diseño de políticas públicas que en la década del '90 impusieron los organismos multilaterales de crédito (OMC) como condición para el financiamiento externo (Bernazza, 2007, p.170); aún cuando el financiamiento del Programa fuera local. Esta situación por la que se extiende la matriz de

diseño de los OMC a otras acciones sin intervención de estos organismos internacionales, no es particular del VIEL, sino que ha sido advertido en otros programas sociales para el mismo período (Chiara, 2005, p.25).

Dicha orientación en la planificación se manifiesta en la flexibilidad en la ejecución y en la contratación presentada en el diseño; en el mecanismo de focalización para la identificación de destinatarios signados como 'beneficiarios' del dinero estatal, en el establecimiento de circuitos paralelos a los procedimientos de la administración pública, que intentan eludir prácticas consideradas poco transparentes.

Matus (1996) advierte que las fallas de este tipo de planificación no se deben a su práctica deficiente, como a menudo se aduce, rebatiendo la idea de una de las entrevistadas cuando plantea "estaba todo listo para que funcionara, falló la implementación" (Entrevista 3). El autor nos plantea que la planificación habitualmente llamada tradicional o normativa contiene inadecuados fundamentos teórico-metodológicos para tratar con sistemas complejos plagados de problemas cuasiestructurados. Debilidades intrínsecas que se convierten en fisuras del diseño, como se advierte a continuación.

El criterio de **flexibilidad** que postula el Programa se aplica para algunos tópicos, mientras que para otros resulta sumamente rígido. La flexibilidad propuesta se restringe al modo de contratación, que se establece por fuera de los esquemas licitatorios propios de las grandes obras y del control de fondos públicos. Sin embargo, en otros aspectos del programa los criterios son más bien rígidos. A modo de ejemplo, vale recordar los 11 formularios requeridos para la presentación de proyectos de obras menores, las precisiones técnicas - como el cálculo de horas hombre por especialidad, de materiales, de herramientas, de gastos generales-; las precisiones administrativas -como "indicar los datos del representante legal del organismo responsable"⁶¹ siendo

⁶¹ Programa Viel. Formulario 1- 1.3 – Decreto 2077/GCBA/01

que, en todos los casos, se trata del titular de la CMV-; y precisiones sociopolíticas -como la relación del proyecto con otros Programas Sociales⁶²- .

El criterio de **focalización** se postula de diferentes modos en el diseño general y en el diseño operativo. En el primer caso se refiere a quienes viven en las zonas en que se realizarán las obras, lo cual supondría alguna mediación entre el proyecto previo y el potencial 'beneficiario'. Sin embargo, el diseño operativo asigna la tarea de selección a las Oficinas de Intermediación Laboral, previa inscripción individual de postulantes, sin establecer ningún tipo de intercambio previo entre las CMV y las OIL.

El criterio de **terciarización** aparece subrepticamente en el Programa. Los proyectos se tipifican, se regulan y se controlan como si fuera un externo quien los planifica y los ejecuta; aún cuando el propio diseño establecía que la propia CMV era la responsable del diseño, la presentación y ejecución de proyectos, la evaluación y seguimiento del mismo (junto con la DGEyC), la coordinación técnica; entre otras funciones.

Con lo expuesto, se pretende mostrar cómo el diseño del Programa resulta complicado en lo técnico y en lo administrativo; además, esta complicación es desbalanceada respecto de lo acotado de su alcance: acotado en el tipo de obras a realizar, en la población a cubrir y en el presupuesto disponible para ejecutar. Aún cuando se hubiesen dado las condiciones requeridas en el diseño, el Programa hubiera tenido serias dificultades para desarrollarse. El diseño pretendía un esquema paralelo de funcionamiento y de control, paralelo a las actividades regulares del propio Organismo, pero utilizando todo el aparato estatal existente; utilizándolo formalmente, pero sin considerar las capacidades y las limitaciones institucionales de los organismos involucrados para el desarrollo de las tareas; entre otras cuestiones relevantes para dicho funcionamiento.

⁶² Programa Viel. Formulario 5- 5.1 – Decreto 2077/GCBA/01

Esta lógica en la que priman las formas por sobre lo sustantivo se pone de manifiesto en otros aspectos del diseño. El mismo presenta un conjunto de eufemismos para dejar sentado que nada es como para el resto: se habla de ‘beneficiarios’ cuando se refiere a los ‘trabajadores’, de ‘prestaciones’ en vez de trabajo; de ‘asignación económica no remunerativa mensual por producción’ para eludir la palabra ‘sueldo’; de ‘cobertura de salud’ cuando se refiere a los servicios que supo prestar una ‘obra social’.

En lo que respecta a esta racionalidad formal, los primeros meses de funcionamiento del Programa muestran que la realidad funciona diferente a los parámetros de diseño; realidad que precede al propio diseño. Así, la selección de ‘beneficiarios’ prevista en el diseño niega las redes territoriales preexistentes que permitían la organización territorial y que es efectivamente utilizada desde el inicio a través de los denominados ‘punteros’; la cobertura de salud eludía la débil implementación del Programa Médicos de Cabecera al que hacía referencia la norma; el seguro ignoraba la falta de cobertura para la tarea que realizaban los destinatarios hasta que un accidente lo puso de manifiesto.

Aún con todas las limitaciones de la solución propuesta, se evidencia en el **vértice del proyecto de gobierno**, el peso de una convicción política de quienes conducían el Organismo y deciden atender la cuestión del empleo y del mejoramiento de las condiciones de vida de la población de las villas con los recursos disponibles. Se evidencia también la búsqueda de alternativas para dar respuesta a ciertas necesidades sociales, en el **vértice de la capacidad de gobierno**. Una de esas alternativas es la articulación con otras áreas de gobierno, aún cuando esa articulación estuvo acotada a la utilización de los fondos. Se evidencia que la **capacidad institucional** fue objeto de discusión, aún cuando la salida que se encontró a sus resistencias y debilidades –la de una estructura paralela- resultara poco efectiva.

Matus (1996) plantea que “se planifica de acuerdo al patrón de lo regulado” y este caso no fue la excepción. La ‘cuestión’ se atiende con las capacidades disponibles para una conducción: la de Jozami, que aún; en el marco de un gobierno, el de la Alianza, con articulaciones débiles (tanto como fue

comprobado meses más tarde con una de las más graves crisis político institucionales del país); en un Organismo del que la propia conducción desconfiaba tanto como para armar una estructura paralela.

El **proyecto de gobierno** resultaba lo suficientemente débil -y debilitado- para cabalgar entre un esquema remanente del modelo neoliberal de la década pasada y una alternativa políticamente inclusiva y técnicamente innovadora. La planificación respondió al patrón de lo previamente regulado (Matus, 1996) en el modelo noventista y fue implementada por una conducción sin experiencia como tal, que “no dominaba las técnicas de gestión” (Entrevista 1). Primó la necesidad de mantener la gobernabilidad del sistema, intercambiando problemas. Digamos que un diseño complicado y resistido por el área técnica del Organismo resultaba un problema de bajo valor frente a la posibilidad de ejecutar el dinero disponible y dar alguna alternativa a quienes no tenían trabajo y sí tenían un espacio de diálogo y demanda en las ‘mesas de consenso’ que esta conducción política había generado.

2.2 EN EL MOMENTO “DE ALTERNATIVAS”

Cabe recordar que el pase de un momento al siguiente está dado por el cambio de gestión y, en este caso, signada por los primeros reacomodamientos luego del estallido de la crisis político institucional del país a fines del 2001. Comienza con la inercia del período anterior y atiende a las demandas puntuales y presiones según van apareciendo. Tal como fue planteado, el Programa no aparece entre las prioridades de este momento para la conducción política que asume la gestión del Organismo. A poco andar, el Programa y su gente se convierten en un problema, mientras que la ‘vivienda’ deja de serlo, al menos en el marco del VIEL.

Entre las soluciones de este período, podemos destacar algunas que tienen alto grado de formalidad como la inscripción del Organismo en el IERIC, o la generación de un encuadre especial para que cooperativas de trabajadores sean contratadas por el Organismo para la realización de obras menores.

También se dieron otras soluciones de las que no se cuenta con registro formal que lo documente y explicita: la incorporación de familiares de empleados, el congelamiento del ingreso, la suspensión de las actividades de obra.

Las soluciones que se proponen se encuadran en la búsqueda de autonomía del Organismo y en algún sentido, la refuerzan; como es el caso de apelar a la capacidad de convertirse en empresa del Estado y realizar contrataciones de personal bajo el régimen de la construcción. También son soluciones que respetan y se encuadran en normas previas de la Administración Pública municipal; tal el caso del congelamiento de vacantes para el ingreso a la planta permanente. En síntesis, podría decirse que fueron soluciones alternativas a los problemas que generó el Programa, con foco en el proyecto de autonomía del Organismo y en el marco de las reglas de juego del aparato municipal.

La implementación de estas estrategias fue errática, con avances que luego debieron ser justificados. En este sentido, se observa nuevamente un formalismo en la planificación. Por ejemplo, tanto en la propuesta de inscripción en el IERIC como en la creación de cooperativas para la contratación directa de obras menores, la debilidad se hace evidente en las modificaciones que van sufriendo las normas en un cortísimo plazo, flexibilizando criterios y, a su vez, atendiendo a cuestiones no previstas. Asimismo, en el caso del IERIC resulta elocuente que se trata de una solución a la medida del diseño ideal del Programa VIEL más que a los perfiles reales de los agentes, corroborado en el hecho de que casi la mitad no se encuadran en los requerimientos del régimen de la construcción. En el caso de las cooperativas de trabajo, las normas remiten a hechos ya consumados; recordemos que en todos los casos avalan o ratifican lo sucedido en una fecha previa.

Se intenta poner límites a una 'solución' que resultaba inmanejable por la creciente demanda de incorporación al Programa, en primer término y luego, por el reclamo para ser considerados trabajadores formales. El límite va de la mano de una racionalidad de tipo legal que luego no se sostiene, o se sostiene para algunos casos; de manera que el discurso formal aparece como respuesta justificatoria. Así, el VIEL tenía suspendidas sus actividades, si bien sólo se aplicaba a las tareas de obra. Mientras tanto, ingresaban vieles para tareas administrativas.

El Programa resultó un tema marginal durante este momento en que el **proyecto de gobierno** estuvo abocado a la transformación de la CMV en IVC para dotarla de mayor autonomía de gestión. En el marco de esta transformación, la **capacidad de gobierno** resultó una variable atendida a través del “Programa de Fortalecimiento Institucional”. El Programa VIEL no resultó significativo para ninguno de estos vértices del triángulo de gobierno; de hecho, la ley de creación del IVC no reconoce al Programa ni al personal, y el Programa de Fortalecimiento Institucional no atiende el tema ni lo integra en su propuesta de estructura organizativa.

Si bien las soluciones que se proponen sostienen la actividad principal del Organismo -soluciones habitacionales- ninguna se sostiene ni logra lidiar con las dificultades. Mientras se ensayan soluciones, se duplica la cantidad de agentes incorporados, abriendo un canal para el ingreso de familiares como modo de garantizar cierta **governabilidad** al interior del sistema.

2.3 EN EL MOMENTO “DE CRISIS Y CONVIVENCIAS”

Las actividades que se planifican y las que se llevan a cabo se enmarcan casi exclusivamente, en las limitaciones propias del Organismo en la CABA. Un tiempo donde, como ya se planteó, otros problemas atraviesan la agenda estatal: la destitución del jefe de gobierno, el rearmado del gabinete, la ley de ministerios, el cambio de signo político en el gobierno. Asimismo, la agenda del IVC está signada por la intervención que se hiciera desde el Ejecutivo municipal.

Si bien se mantuvo la presión cara a cara de los agentes del VIEL con la conducción –cabe recordar que el interventor trabajaba anteriormente en el Organismo–, ésta se inserta en una presión de conjunto en el Gobierno de la Ciudad por el ingreso como trabajadores formales, primero de los contratados y luego, de los destinatarios de planes sociales; ahora sí con el aval del gremio que ya había obtenido mejoras salariales y escalafonarias para el personal de planta permanente. Así, la nueva carrera administrativa que había tenido

pretensiones de regularización del personal se convirtió, una vez más, en una partitura inconclusa sin que se hubieran presentado las estructuras ni generado el esquema de concursos para ingreso o para jefatura.

La supervivencia y la espera en tiempos de intervención y de transición fueron las constantes, manteniendo las formas y el equilibrio altamente inestable en el marco de la gobernabilidad. La desatención del Programa y de su gente parece haber sido de tal magnitud que quienes se ocupaban de las gestiones –tanto el Presidente como el Gerente de Recursos Humanos- suponen que el Programa se transfirió a la órbita de Desarrollo Social por las gestiones del otro, cuando eso nunca sucedió.

2.4 EN EL MOMENTO DE ‘SUTURA’

El giro político de la nueva gestión en la CABA en el 2007 y las manifestaciones públicas del flamante jefe de gobierno sobre el mal funcionamiento del aparato administrativo del Estado y su personal, daban indicios de otras posibles soluciones a las efectivamente encaradas. Sin embargo, el ingreso a la planta permanente se enmarca en una política generalizada en la administración municipal para 17.000 contratados, que destraba y silencia la presión gremial, minimizando el efecto de las voces que se elevan para denunciar otras políticas que se efectivizan paralelamente; tal el recorte de funciones en el propio IVC.

La existencia de la carrera administrativa resulta una oportunidad para destrabar la presión, incluyendo a todos en un esquema normativo formal; aún a costa de perder nuevamente la oportunidad de hacer de la carrera administrativa en la Ciudad de Buenos Aires un esquema ordenador para el ingreso, la permanencia, el desarrollo y el egreso de los empleados.

Dos estrategias sobre el mismo Organismo: por un lado se le recortan funciones–particularmente las vinculadas a su función primaria en las villas de

la Ciudad- y por el otro, ingresa personal a su planta permanente para realizar tareas en villas. Pareciera ser éste un intercambio de problemas bastante favorable para neutralizar eventuales conflictos. En el mismo sentido, un discurso fuertemente crítico de los empleados públicos y de los gremios, convive con la silenciosa y silenciante incorporación de personal al mismo esquema preexistente que había sido objeto de crítica.

En síntesis y como característica más destacable de las que hemos enunciado en este apartado para analizar las ‘soluciones’ generadas en el marco del Programa (y en el Programa mismo como ‘solución’), vemos que prevaleció la necesidad de mantener la gobernabilidad del sistema por encima de los proyectos políticos y de la capacidad de gobierno, tanto al elegir oportunidades como al llevar adelante soluciones. La constante fue bajar la conflictividad.

3. ACERCA DE LOS ACTORES

Al iniciar este trabajo, identificamos como actores intervinientes a los conductores, los empleados, los vieles y los referentes.

El Programa tiene un destinatario. Allí crea un actor –al que denomina formalmente ‘*beneficiarios*’ y coloquialmente, ‘**vieles**’. Dicha nominación los ubica fuera del sistema, desde la carencia y desde un beneficio que otro otorga y que necesita ser acreditado. Noción ésta subsidiaria de la focalización por la que hay que demostrar que se tienen las suficientes carencias para acceder a un beneficio que, a su vez, no es tan tentador como para que otros intenten incluirse (Andrenacci, 2002).

Sin embargo, estos ‘beneficiarios’ van mutando como lo hace el Programa: cambian de tarea, de nombre, de relación contractual.

Sus intenciones, capacidades, afinidades y las estrategias puestas en juego para lograr sus objetivos son variables y están sujetas a sus posibilidades individuales en relación al contexto. En los primeros momentos, las intenciones parecieran concentrarse en cobrar un subsidio, si bien para algunos el mismo

suponía trabajo y para otros, esto ni siquiera pudo verificarse. Luego, las intenciones se expresan en otros términos: ‘queremos trabajar’ decían quienes tenían suspendidas sus actividades. Hasta que finalmente la consigna se concentra en el ‘pase a planta permanente’.

El cambio de estatus de ‘beneficiarios’ a empleados de planta permanente parece algo más que un cambio de contrato laboral. De acuerdo a las ideas de Boaventura De Sousa Santos (2005, p. 21), en las últimas décadas se vienen generando cambios en los tipos de contractualización que modifican las pautas básicas del contrato social de la modernidad, aún cuando los sujetos se aferran al esquema histórico. Siguiendo al autor, en el contrato social de la modernidad en el Estado capitalista, el trabajo fue “... la vía de acceso a la ciudadanía, ya fuera por la extensión a los trabajadores de los derechos civiles y políticos, o por la conquista de nuevos derechos propios, o tendencialmente propios, del colectivo de trabajadores, como el derecho al trabajo o los derechos económicos y sociales.” Así, el pedir trabajo pone en evidencia el intento de salir de la estigmatización de beneficiarios, de asistidos, de aquel que no tiene lugar en la sociedad (Andrenacci, 2002, p.94). Al pedir ser empleado, se está demandando por el derecho económico a “sobrevivir materialmente con dignidad” (Castronovo, 2010), como requerimiento para que se efectivicen derechos civiles y políticos: el derecho a la ciudadanía, a la inclusión social.

Los ‘vieles’ fueron más un conglomerado de individuos que un colectivo; aún cuando algunos agentes intentaron fortalecer sus capacidades de movilización y de acción colectiva, finalmente quedó acotado a la demanda individual, en forma personal o capitalizando la representación de un referente. El tratamiento que se les dio también fue en forma individual; ya que, aún ante el pedido presentado por un grupo para su incorporación a la planta permanente, la respuesta fue dirigida a cada individuo que firmó la nota.

Los denominados ‘**conductores**’, los responsables políticos de la gestión del Organismo resultan el actor con mayor variabilidad en el marco del Programa. Cambian cinco veces, o seis, si consideramos que con la intervención la persona a cargo es la misma que en el período anterior pero no así el rol que

ocupó en tanto máxima autoridad. Su capacidad de incidencia estuvo dada por la autoridad formal que detentaban, con baja capacidad de “interpretar el contexto e imponer cosmovisiones” (Chiara, 2005, p. 46), la que resultó cuanto menos baja o efímera. Y esto es una constante que atraviesa a todas las gestiones. La intención principal de los conductores respecto del Programa parece haber sido reducir el conflicto. El ámbito de legitimidad de su acción fue el decisonal y siempre funcionó bajo la presión de tener que negociar cara a cara con quienes legitimaban su acción sobre el terreno. En todos los casos la estrategia principal en relación a otros actores fue la cooptación como modo, una vez más, de eludir o reducir el conflicto, tanto al aceptar inclusión de agentes por pedido de un referente, como al incorporarlos a la planta permanente. Los ensayos de estrategias de cooperación o colaborativas, como puede considerarse la generación de un esquema de trabajo diferente para reorganizar al personal –nos referimos al IERIC, fundamentalmente–, resulto débil y debilitado a la luz de las decisiones posteriores que se adoptaron respecto del personal. Hacia fines del 2010, algunos agentes IERICs no pasaron a la planta permanente, de modo tal que pervive un esquema paralelo en el marco de la administración pública con una débil relación contractual⁶³.

En tanto autoridad formal, los conductores apelaron a la racionalidad formal como modo de clausurar conflictos que no encontraban resolución a través de otros mecanismos, aún cuando esto no atendiera el problema en cuestión.

Los **‘empleados’** que abonaban con su expertise técnica o administrativa al desarrollo del Programa, tampoco se mantuvieron constantes. Durante el diseño, hubo intervención de empleados del área Técnica, si bien rápidamente salieron de escena y la gestión administrativa del Programa fue, durante los primeros años, concentrada en el área de Villas por una sola persona con perfil administrativo y sin incidencia en las decisiones. Comienza a intervenir personal del área de Recursos Humanos cuando los ‘vieles’ van cambiando su

⁶³ Si bien no es objeto de este trabajo, podría decirse que este residual de agentes IERIC constituye un nueva sutura en las relaciones de empleo de la administración pública. (Confrontar Apartado V).

situación contractual y se crea el esquema del IERIC. En el material relevado no se identificó incidencia de estos agentes en el curso de las acciones, tampoco resultó significativa la participación de otros actores con incumbencia desde el ámbito técnicopolítico (como quien suscribe); quienes podrían aportar desde las técnicas particulares en el desarrollo del Programa. Los empleados podrían considerarse como portadores de unas capacidades técnicas para la administración y la gestión del Programa, pero su participación ha sido marginal.

También hubo variaciones entre los denominados '**referentes**', ya que en un principio, aquellos identificados con capacidad de incidencia en la inclusión de personas al Programa fueron los "punteros". Paulatinamente, quienes van teniendo cada vez mayor injerencia son los referentes "internos", los empleados del Organismo. El Programa pasa de los pasillos de las villas a los pasillos del Edificio del Plata.

En ambos casos, tienen alta capacidad de negociación y sus intereses prevalecen por encima de los intereses de otros actores. El funcionamiento de estos referentes oscila entre la aparente cooperación y el conflicto latente, manifestando su poder en el vértice de la gobernabilidad (externa o interna del Organismo, según el caso) aún cuando este poder no es usado pero sí percibido (Matus, 1987).

En el entramado de intereses entre los actores, prevaleció la no interferencia, la negociación cara a cara e individual. La permanencia aparece como una estrategia con alta incidencia en la resolución de la cuestión, tanto si pensamos en los referentes internos –empleados de planta permanente que perduran más allá de las gestiones políticas a cargo del Organismo- como si pensamos en los agentes Viel que efectivamente ingresan a la planta luego de una década de situación inestable.

4. EL INTERCAMBIO DE PROBLEMAS Y LAS RECURRENCIAS

Hasta ahora intentamos mostrar cómo cada problema tuvo dificultades propias contenidas en su propia definición, además de las que resultan de su puesta en marcha. Se avanzó en identificar ciertas recurrencias en las diferentes soluciones que se ensayaron en el marco del Programa y cómo se fueron dando intercambios de problemas, de acuerdo a lo que en cada momento se consideró de menor conflictividad, teniendo en cuenta los problemas, los actores y las soluciones. Así es que resultó menos conflictivo suspender los ingresos de personal que dar de baja el Programa, o aceptar el pedido de ingreso de un familiar para contar con el apoyo de ese empleado.

En los intercambios de problemas que se suceden por efecto de cada solución, se ponen de manifiesto nuevas **recurrencias** que aportan a la caracterización de la acción estatal. Las mismas tienen un hilo conductor que es la de **debilidad** de la acción estatal, nos referimos a:

- debilidad en las normas y en su uso;
- y debilidad en el triángulo de gobierno, en cada uno de sus vértices, en particular en la planificación como herramienta para la gestión de las soluciones.

4.1. DEBILIDAD EN LAS NORMAS Y EN SU USO

Resulta un lugar tristemente común la **debilidad en las normas y en su uso**, si pensamos que el nuestro ha sido caracterizado entre los "... países donde la ley raramente gobierna, sino que es sistemáticamente alterada y puesta al servicio de diferentes actores en función de sus intereses". (Palermo, 1998 citando a Tilli, 2001). Esta tradición transgresora es relacionada por Isuani (1999) con el concepto de anomia trabajado por Durkheim, tanto por ausencia de solidaridad orgánica -por la ausencia de percepción de las ventajas de la mutua dependencia- como de la solidaridad mecánica, por el cual el colectivo no logra imponerse sobre las individualidades.

Reisman (1988, p. 22-35), al analizar el fenómeno de la corrupción en los sistemas sociales utiliza los términos **sistema mítico y código práctico** para referir, en el primer caso, al deber ser pautado y, en el segundo, a aquellas reglas que le indican al sujeto cómo operar, cómo moverse exitosamente en una situación. Lejos de considerar al sistema mítico como algo caduco, Reissman plantea que el mismo resulta una referencia al afirmar “valores que siguen siendo importantes social y personalmente”. Ambos componen la ley de la comunidad desde una perspectiva dinámica, en la que parte del código práctico-operativo puede ser considerado legal en cierto momento y hasta convertirse en rutina, lo que refuerza su naturalización.

La distancia entre el sistema mítico y el código práctico es resultante de una trama social compleja. En lo que respecta a la gestión pública como foco de nuestro interés, García Delgado, refiere a la declinación de una ética pública en estos términos:

“Esta pérdida de sentido ético de la acción política es fruto también de un modelo de desregulación estatal que pone en manos de pocos funcionarios cuantiosos bienes públicos con escasos mecanismos de control; una larga tradición de débil o nula sanción o la transgresión cuando se trata de bienes públicos; una justicia lenta y controlada por el poder político; la falta de funcionamiento de un sistema social por tantos años, que lleva a considerar natural que cada uno busque ‘salvarse’” (García Delgado, 1993).

En este sistema descrito por García Delgado, atomizado y en el que se rutiniza el código práctico hasta el punto de considerarlo legal (Reisman, 1998, p. 50) no resulta disonante la prevalecencia de una solidaridad básicamente al nivel de las relaciones primarias (Isuani, 1999) donde “salvarse” puede ser equivalente a conseguir una “planta permanente” para un familiar.

Ni el sistema mítico ni el código práctico son inmutables, más bien son dinámicos y ambos producidos por el juego de fuerzas en una sociedad; razón por la cual lo que puede ser práctico y hasta útil para algunos no lo sea para todos. Esta disonancia entre códigos y entre actores tiene potencial para ser

motor de cambio. Sin embargo, para desarrollar dicho potencial hacen falta algunas condiciones, pareciera que no alcanza con las intenciones de los actores. Al menos, podemos identificar que en diferentes momentos de la historia del Organismo, las ideas, normas y proyectos no fueron suficientes para generar nuevas lógicas de funcionamiento, alimentaron el sistema mítico y, en lo práctico, fueron absorbidos en el esquema preexistente. Así, en la década del 80, el gobierno radical introduce la idea de regular las villas bajo el régimen de propiedad horizontal, desconociendo la masividad del fenómeno villero y sin generar alternativas técnico políticas que hicieran efectiva la idea. En el gobierno peronista de finales de los 80, el programa de Integración y Radicación de Villas propugna una estructura horizontal de toma de decisiones sin modificar la estructura de la administración (Cravino, 1998) y sin operar sobre el entramado de relaciones materiales y subjetivas para acompañar una propuesta de concertación en la definición de políticas. A fines de los 90, el Programa VIEL no es la excepción, crea unas lógicas de funcionamiento y control ajenas al Organismo erigiéndose como un ente dentro de la propia CMV que finalmente lo absorbe en su seno incorporando a los empleados.

Aún con las diferencias de tratamiento prevalece una memoria institucional que encauza los modos de dirimir conflictos –un modo de intercambiar problemas– desde el código práctico y apela al sistema mítico del Derecho Administrativo sólo en los casos en que es necesario para clausurar situaciones que no pueden resolverse por la vía práctica y habitual.

En nuestro caso, el ingreso a la planta permanente resulta la forma más económica de dirimir un conflicto: dándole un tratamiento individual, operando sobre la necesidad de supervivencia de las personas y convirtiendo al demandante en empleado. Podríamos decir que esta modalidad estaba inscripta en la memoria institucional: ya había sucedido en 1973 al incorporar a “villeros” participantes de la toma de la CMV como empleados del Organismo. También sucedió en 1989 al incorporar como planta permanente a los miembros de las Mesas de Trabajo y Consenso. Cravino (1998, p.74) llama “clientelismo encubierto” a esta estrategia que resulta un intercambio de

problemas favorable a la gobernabilidad del sistema, al menos desde el punto de vista de los conductores.

Aquí hallamos una **nueva recurrencia: dar empleo al demandante como modo de clausurar la demanda**. Sin duda, se abren nuevos interrogantes, ¿se diluye la demanda original?, ¿Qué ocurre con la estrategia colectiva detrás de las personas que demandan?; ¿aún suponiendo que se trata de un “clientelismo encubierto”; se sostiene ese esquema clientelar o se diluye en las reglas del código práctico de la Organización?; ¿esta recurrencia, es específica del IVC o resulta una práctica en otros organismos?

4.2. DEBILIDAD DEL TRIÁNGULO DE GOBIERNO

Para analizar las **debilidades del triángulo de gobierno**, debemos recuperar aquellas situaciones ya identificadas a lo largo de este trabajo, comenzando por las debilidades del propio proyecto que dio origen al Programa VIEL. Debemos incluir también las debilidades de los proyectos de gobierno de cada una de las gestiones que transcurrieron a lo largo de la década, acompañadas por su baja gobernabilidad, tanto externa como interna y por las bajas capacidades de gobierno.

Cada vez que se hace conciente una baja capacidad de gobierno o un mal funcionamiento del gobierno, la autocrítica se dirige *“al contenido de la acción y no a los procesos para seleccionarla y gerenciarla, ni a las capacidades de quienes las deciden y administran*. Se infiere entonces que *el proyecto por sí mismo no cambia las cosas. Es la calidad de la acción lo que cuenta y ella depende de los sistemas de alta dirección que (el) líder desconoce y no conoce que desconoce”* (Matus, 2007a, p. 22).

Este desconocimiento muestra ignorancia, no sólo de aquello que se desconoce sino de la propia ignorancia. En términos de Morin, “la ignorancia reconocida, inscrita, y por así decirlo, profundizada, se vuelve cualitativamente distinta de la ignorancia ignorante de sí misma” (Morin, 1984, p. 208). Los

conductores, a menudo desconocieron o eludieron y/o negaron las características del sistema político-administrativo en que se asentaba su accionar, concretamente la CMV y las villas, no confiaron o no pudieron articular los saberes técnicos con las capacidades políticas para gobernar, tuvieron baja capacidad para negociar, construir acuerdos y consensos así como para conducir procesos de cambio. La baja gobernabilidad externa sumada a la debilidad de los sistemas macroorganizativos en que se inscribieron cada una de las gestiones a cargo del Organismo no permitieron sostener, ni siquiera, las buenas intenciones y proyectos que se propusieron.

Las debilidades en la gestión de las soluciones resulta una manifestación de una de las falencias propias de la falta de atención a la planificación de gobierno: de improvisación, de reacción, de descontrol. (Bernazza, 2006, p. 6). Sin embargo, la improvisación o la actitud reactiva (como una de las manifestaciones de aquella) resultó funcional a los intereses de los actores con mayor peso al interior del Organismo, si consideramos válida la idea de que la permanencia otorga un peso específico importante en un ámbito con escaso desarrollo del proyecto de gobierno, baja gobernabilidad, y pocas capacidades de gobierno. En términos de Matus, la improvisación “es *preexistente*, no tienen resistencias, da curso libre a la inercia y las tendencias ya arraigadas en el aparato público, no exige cambios, por consiguiente, opera por continuidad sin nuevas decisiones.” (Matus, 1997, p, 150).

Sin duda, cada una de las acciones que se hicieron en el marco del Programa tienen algo de planificado, pero podemos afirmar que no forman parte de una planificación estratégica del Organismo y mucho menos que estén insertas en las reglas del juego macroorganizativo (Matus, 1997, p. 150). Ni siquiera el diseño del Programa VIEL, con apariencia de planificación más estructurada se inscribe en un plano mayor.

V. RECAPITULACIÓN Y PERSPECTIVAS

A lo largo de este trabajo analizamos pormenorizadamente un Programa que, en sí mismo, será recordado por algunas personas como un subsidio en época de crisis y para otras, como su vía de acceso a la planta de personal de la administración pública. Institucionalmente, del mismo no parece haber quedado más que algún registro en la plantilla presupuestaria de aquellos años y resultará una evocación borrosa para pocos empleados del IVC. En estas páginas intentamos poner en valor esta acción estatal para analizarla, para generar memoria institucional y para aprender.

Recuperando nuestras hipótesis iniciales y en el intento de explicarlas, sólo caben aquí algunas reflexiones finales de los desafíos pendientes para quienes hacemos de la cosa pública nuestro trabajo y del trabajo, una militancia.

Las políticas públicas concretadas en acciones estatales, crean cristalizaciones institucionales que se independizan de los problemas que le dieron origen, resultando puntos de sutura que no resuelven el problema original y, a su vez, generan otros problemas.

Thwaites Rey, al referirse a la función de las instituciones de bienestar que incluyen en agenda cuestiones propuestas o requeridas por las clases populares, manifiesta: “la resolución constituye una ‘sutura’ un intento de solución que congela –al institucionalizarlo- el problema planteado por el sector social que encaró la lucha por resolverlo, y lo hace en el sentido que el Estado le dio a la cuestión. Entonces, dejó de ser problema para convertirse en institución pública y de ahí en más, pasa de ser una cuestión dirimida en el plano de la sociedad civil para gobernarse con la lógica de lo estatal y adquirir su peculiar dinámica. Es en este sentido que puede analizarse la crisis de las instituciones benefactoras que, creadas originalmente para dar cuenta de determinadas problemáticas sociales, se trastocan para atender otros fines sin cambiar su apariencia exterior. Lejos de constituirse en sutura (...) dejan abierta la herida original –la cuestión que pretendieron resolver- pero que ya tampoco es la misma: se ha infectado.” (Thwaites Rey, 2005, p. 63-64).

El derrotero de la CMV y del propio Programa dan cuenta de sucesivas suturas en el tejido social y en la trama local de la Administración Pública que encuentra vericuetos normativos autojustificatorios de su accionar, dando sentido a una acepción coloquial del concepto de sutura; ya no sólo la costura que intenta disimular una rotura sino la de “combinar varias mentiras para dar apariencia de verdad a lo que se relata” (Diccionario Real Academia Española, 2001).

La “jaula de hierro” como metáfora parece operar en varios sentidos, a veces como impenetrable para el sistema de gobierno; otras –como aquí quedó en evidencia- funciona encapsulando ciertas estrategias en su seno en pos de su propia supervivencia, aún con el sistema de gobierno como testigo y colaborador.

La acción estatal resultante del entramado entre política, gobierno y planificación estatal, requiere de la Administración Pública para concretarse. Ante la debilidad de dicha trama, ésta responde con los parámetros inscriptos en la memoria institucional de acuerdo a prácticas históricas.

La definición de los problemas, las demandas de los actores, las oportunidades de elección y las soluciones; es decir la acción estatal concreta que se lleva a cabo, se moldean de acuerdo al menú disponible en cada tiempo y espacio. Para mover el curso de estas acciones; es decir para pensar en nuevas definiciones de los problemas, para generar otro entramado de intereses entre los actores, para pensar en distintas oportunidades de elección y para armar otras soluciones, tiene que haber un proyecto de gobierno. El germen de este proyecto se encuentra en los sueños y las intenciones de los actores, se desarrolla con el diálogo, el debate y la concertación política que por definición debe ser una actividad colectiva. Para pensar el proyecto en el marco del triangulo de gobierno, el vértice del proyecto debe tener peso propio y no sólo el que le otorga el calculo estratégico de la gobernabilidad.

La noción de vértice supone encuentro de puntos no lineales y allí está la riqueza de la imagen del triángulo de gobierno que nos propone Matus y es la de graficar la tensión propia de ese encuentro, idea que Bernazza desarrolla en su tesis doctoral al proponer que “la dinámica de las ideas es (...) modeladora de objetivos y preexistente a las circunstancias o, por lo menos, *la primer circunstancia*, fundante del proyecto. (Bernazza, 2006, p. 52-53).

La posibilidad de desarrollo del proyecto está en el ámbito del gobierno; pero para ello se requieren capacidades político técnicas/técnico políticas; en síntesis, se necesita capacidad de gobierno. El entramado de la política con el gobierno resultante de nuestro esquema republicano debe generar nuevas capacidades para que la planificación estatal resulte una “actividad propia del arte de gobernar” (Bernazza, 2006, p.31).

La capacidad de gobierno supone y requiere de la Administración Pública, en tanto actor protagónico en la relación entre política, gobierno y planificación estatal. Es necesario revisar y deconstruir las reglas de juego y las prácticas con que opera la Administración Pública para fortalecer la capacidad administrativa, para generar sentido y recuperar legitimidad en su accionar.

También resulta imprescindible que la Administración Pública esté subordinada a una autoridad política superior en el marco de las leyes.

Garvey (1995) se ha referido a estas dos variables como un “dilema de administración democrática,” al sugerir que “la acción administrativa de cualquier sistema político, y en especial en una democracia, debe concretar dos objetivos simultáneamente. Es necesario construir y mantener la capacidad administrativa, y es igualmente necesario controlarla para poder asegurar la obediencia de la burocracia pública a una autoridad superior.” (Garvey, 1995; citado en Oszlak, 2006). Tensión permanente que hace de la acción estatal una instancia conflictiva, de encuentros y desencuentros entre la política y la administración pública.

Tenemos una asignatura pendiente y es la tarea de deconstrucción y reconstrucción del aparato estatal. Los intentos de transformación que se han orientado a promover la participación, las gestiones asociadas, la articulación interna y externa, entre otros, se introducen desde el discurso o desde algunas prácticas acotadas; pero sin generar aún las condiciones institucionales para que se instalen, por lo que terminan siendo absorbidos por la lógica hegemónica.

Así, Eutropia resulta idéntica a sí misma.

El fortalecimiento de la gobernabilidad es motor y requerimiento para llevar adelante esta tarea de operar con y sobre el aparato estatal.

En síntesis, debemos avanzar en recuperar la política en la cosa pública, fortalecer la acción de gobierno en tanto autoridad política y generar capacidad administrativa para llevar a cabo el proyecto de gobierno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro por el derecho a la vivienda contra desalojos -programa de las américas (COHRE).(2007) *El IVC frente a las villas de la ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad*. Obtenida el 20 de junio de 2011, de <http://www.acij.org.ar/>
- Agostinis, S. (1999) Ciudad: Exclusividad y pobreza. El signo de los noventa. En Filmus, Daniel (comp). *Los noventa* (1999). Eudeba.Flacso. Buenos Aires
- Aguilar Villanueva, L. (1996). La hechura de las políticas. En: Aguilar Villanueva, L. (1996). *Problemas públicos y agenda de Gobierno*. Antología de política pública/2. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México D.F.
- Alayón, N.; Grassi, E. (2004). El ciclo neoliberal en la Argentina. La asistencialización de la política social y las condiciones para el desarrollo del trabajo social. *Globalisation and Social Work: Perspectives from the left*. Edited by Iain Ferguson, Michael Lavalette and Elizabeth Whietmore. Routledge. London (England)
- Andrenacci, L. *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. (2002) Instituto del Conurbano coedición UNGS - Ediciones Al Margen.
- Bauman, Z. (1994). *Pensando sociológicamente*. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires
- Bernazza, C. (2006) La relación entre política, planificación y gobierno. El triángulo de gobierno. Subsecretaría de la Gestión Pública. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
- Bernazza, C. (2007) La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma. *Tesis de doctorado en Ciencias Sociales*. FLACSO. Buenos Aires
- Blaustein, E. (2001) Prohibido Vivir aquí Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura para la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) GCBA – 2001. Recuperado el 10/3/2011. http://www.arteuna.com/RRF/Muro_Blaustein1.htm
- Boivin, M.; Guber, R.; Casabona, V. (1983) FLACSO. Programa Argentina. Organizaciones villeras: condicionamiento y recurso. Buenos Aires: FLACSO. Programa Argentina. En: Congreso Argentino de Antropología Social, 13 p. Posadas, 30 ago. al 2 sept. 1983.
- Castells, M. (1987) Administración municipal, democracia política y planeamiento urbano en América Latina. En: *Organización y descentralización municipal*. Borja et alli. Fondo editorial de la Cooperación. Eudeba. Buenos Aires

- Castronovo, R. (2010) Las políticas sociales y la organización de la comunidad. Jornadas de debate y reflexión *Asignación Universal por Hijo y políticas sociales en la etapa actual: impacto, llegada y desafíos*. Mayo 2010. Centro Nueva Tierra, Buenos Aires.
- Chiara, M.; Di Virgilio, M. (2005) *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Prometeo Libros: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires
- Chiara, M.; Di Virgilio, M. (ORGS.) (2009) *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas*. Instituto del Conurbano coedición UNGS - Prometeo
- Cravino, M.C. (1998). *Gestión municipal y movimiento villero entre 1989 y 1996 en la Ciudad de Buenos Aires, El caso de la Villa 31-Retiro: entre el arraigo y el desalojo*. Tesis de Maestría en Administración Pública no publicada. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires
- Cuenya, B. (1993). *Programa de radicación e integración de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal. Municipalidad de Buenos Aires*. Tesis de Maestría no publicada. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires
- Danani, C y Hintze, S (coord.). (2011) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* /- 1a ed. - Los Polvorines . Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Davolos, P.; Jabbar, M.; Molina, E. (1987). *Movimiento villero y Estado (1966-1976)* CEAL. Buenos Aires.
- De Piero, S. (2010) La orientación del Estado ante la conflictividad emergente (o acerca de cómo volver a discutir el desarrollo). Dirección de Investigaciones INAP. *Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*. Documento de Trabajo N° 5/2010
- De Privitellio, L.; Romero, L. A. Organizaciones de la sociedad civil, tradiciones cívicas y cultura política democrática: el caso de Buenos Aires, 1912-1976. *Revista de Historia*, Año 1, N° 1, Mar del Plata, inicios de 2005. <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/privityromero.pdf>
- De Sousa Santos, B. (2005) La reinención solidaria y participativa del Estado. En: *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado* (1° ed.). CLACSO. Buenos Aires
- Desagües, C.; Martínez, M. (2010) Habitat digno y derecho a la ciudad. *Cuadernos Electrónicos* N°6 http://www.portalfio.org/inicio/archivos/cuadernos_electronicos/numero_6/3_%20Desages%20y%20Mart%C3%ADnez%20-%20Argentina.pdf
- Diccionario Real Academia Española (2001) Vigésima segunda edición. Disponible en: <http://rae.es/rae.html>

- Duré. I. (2001). El Plan Médicos de Cabecera. Un nuevo modelo de gestión en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En: *Aportes para el Estado y la Administración Pública*, Año 7, número 17, de 2001, pág. 171-190. Disponible en Internet en: <http://www.ag.org.ar/aportes.htm>
- Estévez, A.; Blutman, G. (2006). El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿Funcionarios, gerentes o sobrevivientes? <http://www.polipub.org/documentos/revista%20venezolana%20de%20gerencia%20blutman%20estevez.PDF> [Última visita: 24/4/2012]
- Fidanza, E. (2005). La Jaula de Hierro cien años después: una consideración acerca de una metáfora perdurable. En: *Estudios sociológicos*. Septiembre-Diciembre. Año/Vol 23, N°003. El Colegio de México. DF México, pp845-855; disponible en: <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/9-Eduardo-Fidanza.pdf> [Última visita: 20/04/2012]
- Foucault, M. (1991) *Saber y Verdad*. Ediciones de La Piqueta. Madrid.
- Foucault, M. (1990) *Tecnologías del yo*. Paidós. Barcelona (1º ed 1981)
- Frederic, S. (2004) *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Prometeo. Buenos Aires.
- Freidin, Claudio. Informe de gestión (2006). <http://claudiofreidin.blogspot.com/>. Última consulta: 9/6/2012
- García Delgado, D. (1993) Declinación de una ética pública y crisis de representación. *Colección Materiales de Ciencias Sociales*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Desarrollo Social (2003). *Informe de situación social de la CABA. N°2. La cuestión habitacional y las características de la pobreza estructural*. Buenos Aires
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2001) *Informe de coyuntura económica de la Ciudad de Buenos Aires N°3*. Secretaría de Desarrollo Económico. Agosto 2001
- Golbert, L; Tenti Fanfani (1993) E. *Estructura social y pobreza en la Argentina: escenario de los 90*. Documento de Trabajo N° 8, CIEPP/ KELLOGG, Buenos Aires.
- Hernández Sampieri, R. y otros. (1998) *Metodología de la Investigación*. Mc.Graw Hill. México.
- Isuani, A. (1999). Anomia social y anemia estatal. Sobre integración social en la Argentina. En Filmus, Daniel (comp). *Los noventa* (1999). Eudeba.Flacso. Buenos Aires

- Isuani, A. (2007). Política social en la región: desafíos políticos y de gestión. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 38. (Jun. 2007). Caracas.
- Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos: Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Documento de Trabajo. Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires.
- Jozami, E. (2002) Informe de Gestión Jozami.
<http://argentina.indymedia.org/news/2003/08/127166.php>. Última consulta: 9/6/2012
- Lobato M.; Suriano, J. (2003). *La protesta social en Argentina*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Logiudice, A. (2009). "La política social en la crisis y la poscrisis. ¿Cambio de paradigma? Algunas consideraciones a partir de la política asistencial porteña". Ponencia presentada en el XXVII Congreso ALAS. 31 de agosto al 4 de septiembre de 2009. Buenos Aires
- Logiudice, A. (2008) "De las minorías tuteladas a la asistencia social flexible. Algunas reflexiones sobre el derrotero de la asistencia social porteña y su relación con las prácticas políticas". Ponencia presentada en el IX CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA. Buenos Aires
- Maestri, S. (2005). La autonomía porteña, su alcance y profundización. mimeo
- Matus, C. (1992). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR. Caracas, Venezuela ISBN 9080-300316-X. Edición realizada gracias al patrocinio de ILPES.. Versión preliminar (1987).
- Matus, C. (2008) *Adiós, señor presidente*. Universidad Nacional de La Matanza. Provincia de Buenos Aires (1994). Caracas: Fundación ALTADIR.
- Matus, C. (2007a) *Los tres cinturones de gobierno*. Universidad Nacional de La Matanza. Provincia de Buenos Aires 1997-2). Caracas: Fundación ALTADIR.
- Matus, C. (1996). El Método PES. Entrevista efectuada en Bolivia por F. Huertas. En Huertas F. (1996) *El método PES. Planificación estratégica situacional*, serie Gobierno y Planificación. Centro de Estudios de la Realidad Boliviana. La Paz, Bolivia.
- Matus C. (2007) Las ciencias y la política. *Salud Colectiva* (2007);3 (1):81-91 versión On-line ISSN 1851-8265
- Martinez Nogueira, R. (2001). Historia, Aprendizaje y Gestión Pública: Las Políticas dirigidas a la Pobreza en el Estado Remanente. Trabajo presentado en el *Seminario Historia y Políticas Sociales*. Universidad Nacional de General San Martín.

- Martinez Nogueira, R. (1998) La construcción institucional de la pobreza, *Revista OIKOS*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Martinez Nogueira, R. (2001) La gestión pública: del diálogo a la diversidad, *Revista Política y Gestión*, Buenos Aires, No. 1.
- Martinez Nogueira, R. (2002), Las administraciones públicas paralelas, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia (2002)*, No.23. Caracas.
- Matas, J. (ed) y otros (2001). *El control político de la administración*. Institut de Ciències Polítiques I Socials. Barcelona
- Morgan, G. (1991). *Imágenes de la Organización*. Ed. Alfaomega. México
- Morin, E. (1984). *Ciencia con Consciencia*. Ed. Anthopos. Barcelona
- O'Donnell, Apuntes para una teoría del Estado; en O'Donnell y otros. (1984). *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós. Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1997a). *La administración pública como área de investigación: la experiencia argentina*. Congreso Interamericano del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2 (1997 Octubre.15-18: Margarita).- CLAD
- Oszlak O. (1997b). Estado y Sociedad, ¿nuevas reglas de juego? en *Reforma y Democracia* No 9,. 10/1997, CLAD, Caracas.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y del derecho al espacio urbano*. CEDES. Humanitas. Buenos Aires
- Oszlak, O. (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. *Documento de Estudios CEDES*. Vol 3 N°2, Buenos Aires
- Oszlak. O y O'Donell. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, N°1. Caracas
- Pastrana, E. (1980). Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires. (1948-1973). En: *Revista Interamericana de Planificación*. Volumen XIV. N° 54. Buenos Aires.
- Perrow, C. (1990). El por qué de la burocracia. En *Sociología de las organizaciones*. McGraaw Hill. Tercera edición.
- Pirez, P. (1991) Gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En: *Medio Ambiente y Urbanización*. Año 9 N° 35. Junio 1991. Buenos Aires.

- Red Social UOCRA. http://www.uocra.org/ulat/ulat_segurodesempleo.htm). Última consulta: 9/6/2012
- Reissman, M. (1981) *¿Remedios contra la corrupción?* Fondo de Cultura Económica. México
- Repetto, F, Andrenacci, L. (2006) "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina" en ANDRENACCI, Luciano (compilador) (2006). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*; Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo (ISBNº 987-574-074-8).
- Roulet, J; Sabato, J. (1971) *Estado y Administración Pública en Argentina*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires
- Rosanvallon, P. (1995) *La nueva cuestión social*. Ed. Manantial. Buenos Aires, segunda parte
- Salvia, A. (2001). Contexto Macro. La herencia que supimos mantener e incrementar... Recesión, déficit público, endeudamiento... y algo más. *Laboratorio. Informe de coyuntura laboral*. Año 3 Nº7 Primavera del 2001
- Schneider, B. (2001), La Política de la Reforma Administrativa: Dilemas Institucionales y Soluciones Improbables, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 20, Venezuela.
- Sidicaro, R. (2002), *La Crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Eudeba, Buenos Aires.
- Svampa, M. (2006). Modelos de dominación, tradiciones ideológicas y figuras de la militancia". En *Revista Pampa. Pensamiento/acción política*. Año 1/nro 1/julio de 2006, Buenos Aires, Instituto de Estudios e Investigación, CTA.
- Svampa, M. (2005). Ciudadanía, estado y globalización. Una mirada desde la Argentina contemporánea. En: Nun, J. (comp.) (2005) *Nación, Cultura y Política*. Gedisa, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M y L, Andrea (eds.) (2005) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires.
- Tilli, M. (2001) *Los partidos políticos y el financiamiento de la política. Elementos para un análisis de la cuestión en la Provincia de Buenos Aires. El caso de la Legislatura Bonaerense*. [Último acceso: 10/3/2012]
http://www.undp.org.ar/archivos/A188_Provincia_Bs.As_Tilli.doc
- Thomasz, A. (2008). Historia y Etnografía de una normativa polémica. La ley 341 y el Programa de Autogestión para la Vivienda. *Cuadernos de Antropología Social* Nº28, pp. 127-149. FfYL UBA. <http://www.scielo.org.ar/pdf/cas/n28/n28a07.pdf>

Weber, M. (2004) *Economía y Sociedad*. (decimoquinta reimpresión). Fondo de Cultura Económica, México (primera edición en alemán: 1922)

Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955 - 1981*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

Zaffaroni, A.; Armada, A. (1991) El movimiento villero entre la negociación y la protesta. En: *Revista Cambios* Año 1 N°2. junio 1991. Buenos Aires

Zovatto G., Danilo. (1997) La financiación política y su impacto en la ética de la administración pública en América Latina. Documento presentado en el Foro Iberoamericano *Ética y Administración Pública* organizado por la CLAD, Margarita, Venezuela. Versión corregida publicada en *La Revista de la CLAD. Reforma y Democracia*. No. 10, Febrero de 1998.

FUENTES PERIODÍSTICAS

Diario La Nación, 20-3-2002. http://www.lanacion.com.ar/382241-finalmente-ibarra-removio-de-la-comision-de-la-vivienda-a-jozami?utm_source=p-notasrel. Última consulta: 9/6/2012

Diario La Nación. Jueves 29 de octubre de 2009 “Adiós a una batalla y a una promesa” por Angeles Castro. <http://www.lanacion.com.ar/1191868-adios-a-una-batalla-y-a-una-promesa>. Última consulta: 9/6/2012

Noticias Urbanas, Año I, N°25, 31/3/2006. Disponible en: http://www.noticiasurbanas.com.ar/aa180/img_upload/c7696df587d8fc3a292e05d21aae6457/revista_25_a4.pdf. Última consulta: 9/6/2012

FUENTES DOCUMENTALES Y ESTADÍSTICAS

Decreto GCBA N°2077/01 (B.O.C.B.A. N°1349/01) “Apruébase el Convenio entre el G.C.B.A. y la Comisión Municipal de la Vivienda Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local (VIEL)”

Disposición N° 39/2001-DGEyCAP (B.O.C.B.A. N°1351 - 08/01/02). Apruébanse proyectos de programas de autoempleo de inserción laboral para jóvenes Pymes Tutoras y del programa Viel

Instituto de Vivienda. Acta de Directorio 1928/05 "Conformación de la Inscripción del IVC en el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción"

Instituto de Vivienda. Acta de Directorio 1895/05 "Inscripción del IVC en el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción"

Convención Colectiva de Trabajo aplicable a los obreros de la industria de la construcción N° 76/75

Instituto de Vivienda. Bases de datos del personal beneficiario del Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local (VIEL) y de los empleados bajo régimen de la construcción

Instituto de Vivienda. Resoluciones N°1015/PD/IVC/04; N° 1660/PD/IVC/04; 449/PD/IVC/05; 1114/PD/IVC/05 "Registro de Cooperativas de Trabajo para la prestación de mano de obra".

Ley N°22.250/PEN/80 (B.O.R.A. 17/7/80) Régimen Laboral de Obreros de la Construcción

Instituto de Vivienda. Relevamiento de personal del IVC bajo régimen de la construcción; 2006

Instituto de Vivienda. Relevamiento de personal del IVC beneficiario del Programa VIEL; 2006

Instituto de Vivienda. Acta de Directorio N° 1895/IVC/05

Normas de creación de la Comisión Municipal de la Vivienda: Decreto N° 2.746, 13 de julio de 1943. Crea la Comisión Asesora para la Vivienda Popular; Decreto 20.911, 5 de agosto de 1944. Crea el Consejo Nacional de la vivienda, dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión. BO 16/8/44, Decreto 11.157, 29 de mayo de 1945. Crea la Administración Nacional de la Vivienda y el régimen especial fiscal y civil de la misma. BO 18/7/45, Decreto N°2363, 4 de marzo de 1964. Fue constituida la Comisión Municipal de la Vivienda. BOCBA N°1282; LEN N° 17.174 Créase en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la Comisión Municipal de la Vivienda. BORA 11/67 24/2/67

Plan de Erradicación de Villas. Ordenanza 33.652, 13 de julio de 1977

Ley 16.201. Plan de construcción de viviendas (4/12/59)

Decreto 3330/91. Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal

Decreto 1098/92

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

Ley 1251. Año 2003. Transformación de la Comisión Municipal de la Vivienda en Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. BOGCBA N° 1853 (8/1/04)

Instituto de Vivienda. Estatuto del personal. 1985

Ley de Emergencia Habitacional. Ley 1408 (BOCBA 2018 del 6/9/2004)

Instituto de Vivienda. Estructura orgánico funcional del Organismo. 2001-2006

DNU N° 2/06. Intervención del IVC (BOcBA N°2479)

Ley N° 341 (BOCBA N° 928 - 24/04/2000)

Ley 470. Creación de la corporación del Sur.

Nota N° 5149/IVC/06. Autorización para el uso de partida 1.8

Nota N° 652/AJE/06. Envío a Jefatura de Gobierno solicitando dictamen a la Procuración General de la CABA respecto de la solicitud de los Agentes Viel de Regularización de situación laboral

Decreto PEN 1602/09

GCABA. Secretaría de Desarrollo Económico. Programa General de Acción Período 2001-2003. p.2)

NOTA 519/IVC/03. Reclamo por accidente de trabajo

Decreto 3544/MCBA/91. Sistema Municipal de Profesión Administrativa

Decreto 2388/MCBA/92

Ley 471, CABA, 2000

Decreto N°986/GCBA/04. Nueva Carrera Administrativa

Acta de Directorio N° 1871/IVC/05

Actas paritarias 13/06, 15/06, 11/09. Gobierno de la Ciudad y Sindicato Único de Trabajadores de la Ciudad de Buenos Aires (SUTECBA)

Decreto N° 948/GCABA/05

ENTREVISTAS REALIZADAS

Entrevista 1: Eduardo Jozami; Subsecretario de Vivienda CABA (2000-02). Realizada el 13/10/2010

Entrevista 2: Graciela Sessa, arquitecta – asesora del Subsecretario de Vivienda CABA (2000-02). Realizada el 16/7/2010

Entrevista 3: Graciela Barbieri; Directora Adjunta de la Dirección de Empleo y Capacitación del GCBA; 2001. Responsable del diseño del Programa. Realizada el 5/3/2010

Entrevista 4: Ernesto O. Selzer; Presidente del Instituto de Vivienda (2002-2006). Realizada el 10/3/2011

Entrevista 5: Claudio Freidin (2007); Presidente y posterior interventor del IVC. Realizada el 20/3/2011

Entrevista 6: Oscar De Felipe. Gerente de Asuntos Jurídicos (2003-2006; Auditor (2009-2010). Realizada el 13/10/2011

Entrevista 7: Gustavo Vardé, Subgerente de Recursos Humanos del IVC. Realizada el 10/3/2011

Entrevista 8: Gerenta Recursos Humanos IVC (2007-2010). Realizada el 30/3/11

Entrevista 9: Empleado CMV desde su fundación. Legajo N°30. Realizada el 20/3/2009

Entrevista 10: Secretaria de la Gerencia de Recursos Humanos (2000-2012). Realizada 13/10/2011

Entrevista 11: Empleado del IVC, responsable de la gestión administrativa del Programa. Realizada el 5/3/2010