

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

TESIS DE MAESTRÍA

---

Criterios y mecanismos de administración pública en  
procesos de reurbanización de barrios populares  
en la Ciudad de Buenos Aires:  
Análisis sobre el Instituto de Vivienda de la Ciudad en el  
periodo 2007-2020

---

AUTOR: LIC. ANA CLARA PETRELLI

DIRECTOR: DR. ARQ. GUILLERMO TELLA

---

DICIEMBRE 2023

## Índice de contenidos

1. Resumen .....	4
2. Justificación y factibilidad del tema.....	5
3. Planteamiento del tema/problema .....	7
4. Objetivos .....	8
4.1 Objetivo general.....	8
4.2 Objetivos específicos .....	8
5. Hipótesis.....	9
6. Marco teórico .....	9
6.1 Corrientes teóricas y marco normativo referidos a los procesos de reurbanización de villas.....	9
6.2 Técnicas de implementación administrativa en administración pública.....	18
6.3 Correlación de la política pública con la administración pública .....	27
6.4 Desarrollo histórico de las villas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires .....	32
7. Metodología y técnicas de investigación .....	47
7.1 Selección de la metodología .....	47
7.2 Fuentes de información y técnicas de recolección.....	48
7.3 Técnicas de análisis.....	49
8. Recopilación de información .....	51
8.1 La administración del IVC en el periodo 2007-2015.....	51
8.2 La administración del IVC en el periodo 2016-2020.....	59
8.3 La participación ciudadana en el periodo 2007-2015 .....	69
8.4 La participación ciudadana en el periodo 2016-2020 .....	71
8.5 La modalidad y resultados físicos en el periodo 2007-2015.....	75
8.6 La modalidad y resultados físicos en el periodo 2016-2020.....	76
9. Análisis.....	80
9.1 Análisis de los periodos en relación con la administración .....	80

9.2 Análisis de los periodos en relación con la participación .....	89
9.3 Análisis de los periodos en relación con tipo y cantidad de productos .....	89
10. Hallazgos .....	91
11. Conclusiones.....	93
12. Prognosis .....	97
13. Referencias bibliográficas .....	99
14. Anexos .....	109

## 1. Resumen

El presente trabajo se orienta a explicar cómo los cambios en la política pública de reurbanización implementada en el Barrio 20 y en Rodrigo Bueno por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC en adelante) generaron modificaciones sustanciales en la implementación administrativa entre los años 2007-2020. Hasta el año 2015, la política pública no se caracterizaba por incluir actores barriales, por mantener espacios participativos, ni por tener un plan definido de reurbanización. Entre 2007-2015, la política pública solo asistía en ciertas situaciones de emergencia. De esta forma, la administración del IVC no promovía la incorporación de procesos participativos con representatividad vecinal en la toma de decisiones y prevalecía un laxo control sobre los avances generados.

A partir del 2016, mediante leyes locales se concretaron los planes de reurbanización<sup>1</sup>. Esto generó un cambio en las responsabilidades del instituto a partir de nuevas leyes en las que se reconocía la participación de diversos actores y la creación de espacios participativos. Esto hizo que se dé un cambio en la administración del IVC para dar respuesta a esta nueva situación. A partir de este momento, el impulso de la participación hizo que el instituto pase a tener una administración más activa. Se crearon nuevos procedimientos, se aceleraron los procesos administrativos y aumentó el control sobre las actividades realizadas, entre otras cuestiones.

El estudio de esta temática resulta ser de gran relevancia para optimizar los recursos de la administración pública y para encarar mejores políticas públicas. En este sentido, las experiencias realizadas podrán demostrar cuál es la mejor forma de alcanzar los objetivos y los recursos necesarios para llevarlos a cabo. Como objetivo general se plantea analizar cómo el cambio en la política pública genera un cambio en la modalidad de administración del IVC entre los periodos temporales 2007-2015 y 2016-2020. A modo específico, se plantean como objetivos: a) analizar las características de la administración del IVC en esos periodos temporales; b) estudiar los espacios participativos en Barrio 20 y en Rodrigo Bueno, buscando analizar la cantidad de espacios, las dinámicas y los actores interactuantes y c) analizar los resultados físicos de cada política en Barrio 20 y en Rodrigo

---

<sup>1</sup> El proceso de reurbanización implica “el diseño y ejecución del relevamiento y diagnóstico socioespacial, la definición de los criterios adecuados para la construcción de viviendas nuevas, el mejoramiento de viviendas existentes, la apertura y consolidación de vía pública, la provisión de equipamiento urbano, la mejora y consolidación del espacio público y la provisión de infraestructura de servicios urbanos” (Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021). Estos parámetros se encuentran establecidos en cada ley de reurbanización aprobada para cada barrio.

Bueno en referencia a la cantidad de viviendas construidas, viviendas mejoradas, calles abiertas y procesos de participación realizados; a la cantidad de viviendas entregadas con seguridad jurídica y a la cantidad de obras de infraestructura de servicios generales realizadas.

Para abordar esta temática, se utiliza como metodología una triangulación utilizando elementos de la metodología cuantitativa y cualitativa. El diseño que se implementará es explicativo y longitudinal. La unidad de análisis a estudiar son las políticas de vivienda que implementó el Instituto de Vivienda de la Ciudad, organismo a cargo de implementar y diseñar estas políticas. El universo seleccionado refiere a las políticas públicas de vivienda implementadas entre 2007 y 2020 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA en adelante).

**Palabras clave:** reurbanización sociourbana, administración pública, barrios populares, política pública, procesos participativos.

## 2. Justificación y factibilidad del tema

Como consecuencia de diversas crisis económicas que ha atravesado la región, en todos los países se ha dificultado el acceso a la vivienda y Argentina no ha sido la excepción. Tales circunstancias han contribuido al aumento de la desigualdad social y han fomentado la creación, expansión y densificación de villas<sup>2</sup> en distintas ciudades a lo largo del país.

Diversas gestiones de gobierno han intentado solucionar el déficit habitacional, pero, al ser un problema con un alto grado de complejidad, muchos de estos intentos han fracasado. Dicha complejidad reside en la gran cantidad de recursos necesarios (principalmente económicos y humanos) para llevar a cabo esta política, en la presencia de

---

<sup>2</sup> El concepto de villa es una consecuencia de uno de los problemas causados por la explosión urbana, el mantenimiento de las condiciones de marginalidad, pobreza y el déficit de vivienda (Oszlak, 1991). Actualmente, el término “villa” ha sido reemplazado por el término “barrio popular”. Se considera como barrio popular “a los barrios vulnerables en los que viven al menos ocho familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario o red cloacal)” (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020).

diversos actores con intereses diversos y en la dificultad de lograr acuerdos políticos para avanzar en un mismo sentido.

Esta problemática argentina también puede ser observada en una escala global. Frente a esta situación, surge en 1991 la Observación General número 4 de la Organización de Naciones Unidas (ONU en adelante). Resulta importante destacar que estas observaciones generales son interpretaciones oficiales que buscan orientar a los Estados en pos del cumplimiento de derechos humanos internacionales. Cabe destacar que en el marco teórico de este documento se especifica el derecho a la vivienda, qué se considera como vivienda adecuada y sus diversos aspectos.

En los últimos años, se han realizado varios procesos de reurbanización de villas en distintas ciudades de Latinoamérica y específicamente en Argentina. Estos procesos han implicado una gran movilización de recursos tanto económicos como sociales y políticos. Los desarrollos de estos procesos en cada ciudad y barrio han sido diversos, ya que se partía de situaciones diferentes, se utilizaron diversos recursos y el diseño e implementación de las políticas fue distinto. Esto implicó que se lleguen a diversos resultados.

En este documento se aborda cómo los cambios en la política pública de reurbanización influyeron en un cambio en la modalidad de la administración pública del IVC. Específicamente, se analizan los cambios producidos por la reurbanización del Barrio 20 y del Barrio Rodrigo Bueno. La selección de estos barrios responde principalmente a que las intervenciones del IVC han sido modificadas en los periodos de estudio, a la relevancia de los actores involucrados y a la gran cantidad de habitantes en dichos barrios. Además, ambos barrios poseen una ubicación estratégica en el desarrollo de la ciudad y una historia de lucha y movilización de sus integrantes. Estas dos características han marcado un diferencial para que la política pública, y por ende la administración pública, sean modificadas. Son los dos primeros barrios con los que se empezó una política pública de reurbanización.

En líneas generales, estudiar las modalidades de administración pública que ejecutan estos procesos de reurbanización resulta de suma importancia para optimizar dichas políticas. Permitirá emitir recomendaciones y modificar las políticas públicas según los resultados obtenidos y los objetivos buscados. Se sostiene que del análisis de diversos procesos de reurbanización se podrá obtener información relevante que servirá como

insumo para la optimización de recursos y el diseño de futuras políticas de reurbanización de villas.

Además, la realización de un análisis de la implementación administrativa resulta necesaria para mejorar y fortalecer la calidad y el alcance de las administraciones públicas. En este sentido, permitirá planificar futuras políticas públicas de este tipo y entender los factores que fueron relevantes en su realización.

El desarrollo de esta temática resulta ser pertinente y relevante dentro de las temáticas de la maestría en la que se inscribe el presente trabajo, ya que el conocimiento producido brindará herramientas para gestionar mejor la administración pública y sus recursos. En este sentido, lo trabajado brindará información para el análisis, implementación y toma de decisiones dentro de la administración. También podrá brindar herramientas que permitan interpretar el rol del Estado en los entornos sociopolíticos mencionados.

### **3. Planteamiento del tema/problema**

Tal como se indicó en los apartados anteriores, el estudio de las políticas de reurbanización de barrios populares ha adquirido una mayor relevancia y ha recibido una gran cantidad de recursos. Es decir, desde la administración pública existió un cambio en la aproximación y gestión de esta problemática. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dicho cambio ocurrió a partir del año 2016. Es por ello que en este trabajo se estudia los cambios en la modalidad de administración del IVC entre 2007 y 2020.

#### Objeto de estudio:

El objeto de estudio de este trabajo será la administración pública del IVC y su modificación a partir de los cambios en las políticas públicas realizadas en el Barrio 20 y Rodrigo Bueno. Cabe destacar que, para un mejor estudio, el análisis se realizará contemplando las diferencias y similitudes de los periodos 2007-2015 y 2016-2020.

#### Preguntas de investigación:

En este sentido, se han formulado las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles fueron las características de esas administraciones? ¿A qué se debió el cambio en la administración?
- ¿Cómo fue el desarrollo de las políticas públicas de reurbanización de Barrio 20 y Rodrigo Bueno durante los años 2007-2020?
- ¿Cómo se desarrollaron los espacios de participación en el Barrio 20 y en Rodrigo Bueno? ¿Qué actores intervinieron?
- ¿Cuáles fueron los resultados físicos de cada política en el Barrio 20 y en Rodrigo Bueno?

Estas preguntas sirven como guía para la elaboración de esta tesis y permiten recolectar información relevante para el análisis de esta temática. La información obtenida será de utilidad para el desarrollo de las políticas de reurbanización y en el desarrollo de la administración del IVC. Asimismo, tener claridad sobre estos procesos y sus cambios aporta un mayor nivel de previsión y planificación; también mejora las negociaciones y posibles soluciones a los conflictos que se entranan en estas políticas.

Este trabajo está orientado a generar un conocimiento explícito respecto a la administración del IVC y sus políticas de reurbanización para una gestión más eficaz. Se busca generar y sistematizar un conocimiento que en la actualidad se encuentra disperso. Además, se brinda este análisis para que el conocimiento sobre la temática sea comprensible y permita dar respuestas eficientes a problemáticas similares en el futuro.

## **4. Objetivos**

Teniendo en consideración la justificación y factibilidad del problema de investigación, se detalla en este apartado el objetivo general y los objetivos específicos.

### **4.1 Objetivo general**

Analizar la política pública de reurbanización de villas en relación con la modalidad de administración del IVC entre dos periodos temporales 2007-2015 y 2016-2020 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, específicamente en el Barrio 20 y en Rodrigo Bueno.

### **4.2 Objetivos específicos**

Los objetivos específicos que se proponen estudiar son los siguientes:

- A. Analizar las características de la administración del IVC entre dos periodos temporales, 2007-2015 y 2016-2020.
- B. Estudiar los espacios participativos en el Barrio 20 y en Rodrigo Bueno considerando la cantidad de espacios, las dinámicas y los actores interactuantes entre los periodos temporales 2007-2015 y 2016-2020.
- C. Analizar los resultados físicos de cada política en el Barrio 20 y en Rodrigo Bueno entre dos periodos temporales, 2007-2015 y 2016-2020.

## **5. Hipótesis**

Como hipótesis de este trabajo, se sostiene que el cambio en la decisión política conlleva un cambio en la administración que ejecuta esas políticas y que produce efectos en las modalidades de gestión y en los resultados. Por ello, la administración pública del IVC ha cambiado en el 2016 a causa del cambio en la política pública del Barrio 20 y de Rodrigo Bueno. Se entiende que la administración del IVC antes del 2016 no poseía características participativas, no se incluían actores barriales ni se tenía un plan definido de reurbanización; estos tres elementos aparecen en 2016.

## **6. Marco teórico**

A continuación se detallarán las teorías y conceptos relevantes para el análisis de la administración pública mencionada. Para ello, este capítulo se estructurará en cuatro apartados referidos a los procesos de reurbanización de villas, a las técnicas de administración pública y a la correlación de la política pública en la administración pública.

### **6.1 Corrientes teóricas y marco normativo referidos a los procesos de reurbanización de villas**

Para abordar los conceptos teóricos de estas corrientes, resulta necesario detallar la normativa internacional. Luego se estudia los conceptos referidos a la reurbanización de

villas, la política habitacional y los principales conceptos para entender este tipo de políticas.

#### 6.1.1 Consenso internacional

Las observaciones generales de la ONU generan un marco teórico para una correcta interpretación de los derechos humanos a nivel mundial. Este accionar genera una obligación específica para los Estados parte. En el caso de la Observación General n.º 4, se aborda el derecho a la vivienda (ONU, 1991) que especifica el derecho humano a la vivienda del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Es por ello que se analizan todos los componentes de esta normativa internacional. El primero de ellos refiere al derecho a la vivienda. En la Observación General mencionada, se entiende que el derecho a la vivienda es:

El derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, "la dignidad inherente a la persona humana", de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. (ONU, 1991, p. 2)

Otro de los conceptos es el de la vivienda adecuada. Este elemento refiere a la posesión por parte de todos los ciudadanos (independientemente de su edad o posición económica) de un lugar adecuado con seguridad en la tenencia, iluminación, ventilación, infraestructura básica y servicios básicos a un costo razonable (ONU, 1991). En este sentido, existen factores para que una vivienda se considere adecuada. Estos se detallan a continuación. Cabe destacar que es necesario que todos estos requisitos se cumplan.

Uno de ellos es la seguridad jurídica en la tenencia. Si bien la tenencia de la vivienda puede adoptar diversas formas, este documento busca que todas las personas puedan gozar de cierta protección legal que les impida ser desahuciados, hostigados o

amenazados. Se entiende que es responsabilidad de los Estados en garantizar esta seguridad (ONU, 1991).

Otro factor refiere a la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Para que una vivienda se considere como adecuada, debe garantizar el abastecimiento de ciertos elementos. Es decir, se debería garantizar:

El acceso permanente a recursos naturales y comunes; a agua potable; a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado; a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia. (ONU, 1991, p. 3)

El tercer factor a mencionar son los gastos soportables. Este concepto hace referencia a la necesidad de tener gastos que no impidan el acceso a otras necesidades básicas. En este sentido, los Estados deberían garantizar que los ingresos sean compatibles con los gastos promedios de vivienda, que no existan aumentos desmesurados en los alquileres o garantizar que exista el acceso a los materiales necesarios para la construcción de viviendas (ONU, 1991).

La habitabilidad es otro de los factores indispensables. Este concepto hace referencia a que la vivienda debe ser un sitio adecuado en materiales y espacio para sus habitantes. Además, debe protegerlos de los cambios climáticos, de cualquier amenaza para su salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Para ello, se sugiere que los Estados apliquen los principios de higiene de la vivienda definidos por la Organización Mundial de la Salud.

El quinto factor es la asequibilidad. Por él, se entiende que los grupos más desfavorecidos son aquellos que deben tener prioridad en la asignación de tierras o viviendas. En este documento se entiende como grupos desfavorecidos a “personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres” (ONU, 1991, p. 4), entre otros.

Otro de los factores es el lugar. La normativa entiende que la vivienda debe estar localizada en un lugar seguro, que no esté contaminado ni en la proximidad de fuentes de

contaminación. Además, debe ubicarse en la cercanía a los servicios de salud, a centros de atención para niños, a escuelas y a los empleos (ONU, 1991). La adecuación cultural es otro factor relevante. Respecto a este factor, la observación general busca que se respete la identidad y expresión cultural en la vivienda. Esto puede realizarse mediante la forma de construcción y los materiales de construcción utilizados (ONU, 1991).

Esta observación general también destaca que resulta necesario que se cumplan otras condiciones para que una vivienda se considere digna. En este sentido, se destaca el respeto por:

La dignidad humana y el principio de no discriminación. Además, el pleno disfrute de otros derechos tales como el derecho a la libertad de expresión y de asociación (como para los inquilinos y otros grupos basados en la comunidad), de elegir la residencia, y de participar en la adopción de decisiones, son indispensables si se ha de realizar y mantener el derecho a una vivienda adecuada para todos los grupos de la sociedad. (ONU, 1991, p. 4)

#### 6.1.2 Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos

Este documento se firmó en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (también conocido como Hábitat III) en 2016. Esta declaración incluye ciertos lineamientos sobre cómo deben desarrollarse las políticas urbanas. Estos lineamientos son los que integran la Nueva Agenda Urbana. Cabe destacar que con este documento se da inicio a un nuevo paradigma urbano.

Principalmente, este documento está orientado a gestionar de una mejor forma las ciudades y los asentamientos humanos, priorizando el desarrollo urbano y territorial sostenible. También reconoce que los Gobiernos locales, la sociedad civil y otros actores en la temática cumplen un rol clave en la construcción de estas ciudades. En este sentido, se sugiere la adopción de enfoques centrados en las personas para la implementación de cambios sustantivos (ONU, s.f.).

La Asamblea General de Naciones Unidas ha respaldado este documento a través de sus Estados miembros. En este sentido, fue una cumbre que en donde se planteó el desafío de seguir y cumplir los objetivos de desarrollo sostenible. Cabe destacar que, en este documento, los Estados miembros han aceptado: a) reorientar la manera de planificar,

orientándose al desarrollo sostenible; b) reconocer la función de los gobiernos nacionales y subnacionales en la aplicación de políticas urbanas; c) adoptar enfoques sostenibles centrados en las personas (ONU, s.f.).

Si bien la Observación General n.º 4 ya mencionada y esta declaración han sido realizadas por la Organización de Naciones Unidas, su importancia difiere significativamente. En el primer caso, la observación tiene rango normativo especial atento a lo establecido en el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional y según el artículo 10 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es decir, esta observación es el documento base en el cual el artículo 75 se basa para reconocer el derecho a la vivienda. En cambio, esta declaración tiene un valor orientativo, es decir, no obliga a los Estados a cumplirla. En el caso de Argentina, tampoco cuenta con rango constitucional.

### 6.1.3 Conceptos de políticas públicas de reurbanización

A continuación se detallan los conceptos referidos al tipo de política pública estudiada en este trabajo. El primer concepto a analizar es el de relocalización. Se utiliza este término para hacer referencia a la mudanza de una familia o grupo de personas. Por ejemplo, una familia podría relocalizarse desde su vivienda actual a una vivienda nueva en uno de los complejos construidos (Motta et al., 2018).

Otro elemento a tener en consideración refiere a las operatorias del Instituto de Vivienda de la Ciudad. Son las herramientas legales que posee el instituto para ejecutar sus políticas públicas. Estas son elaboradas en el organismo y aprobadas por su presidente junto con el directorio. En estas operatorias se determina la forma en la que se accederá a los créditos, canjes, viviendas nuevas y viviendas mejoradas (IVC, s.f.). En el caso de las operatorias de las políticas públicas en análisis, el texto de las operatorias ha sido consensuado en los espacios participativos.

También resulta necesario entender que en estas políticas existen espacios de participación ciudadana. Para la correcta implementación de esta política pública, se generaron diversos espacios de participación donde los vecinos pudieran tomar decisiones y se pudiera consensuar el desarrollo de la política pública. Se entiende el rol de la participación “como garante de los derechos y como herramienta de resolución de los conflictos, a la vez, es el componente vital del proceso de transformación de la ciudad” (Motta et al., 2018, p. 181). Cabe destacar que, en el desarrollo del análisis de las políticas, se detallarán los espacios participativos y sus funcionamientos.

En sí, se entiende que las políticas de reurbanización de villas buscan que en el “barrio se acceda en forma igualitaria a los servicios públicos y al equipamiento urbano en las mismas condiciones que en el resto de la ciudad y, al mismo tiempo, que se reconozca la identidad, la cultura, la morfología, los lazos sociales y económicos que fue construyendo su actual población” (Observatorio de Derecho de la Ciudad, 2018, p. 3). Cabe destacar que esta reurbanización debe ser sostenida en el tiempo (Observatorio de Derecho de la Ciudad, 2018).

#### 6.1.4 Política habitacional

La política habitacional es aquella que entiende que la “vivienda social constituye el dispositivo de una política mediante la cual el Estado se propone afrontar el problema habitacional” (Tella y Potocko, 2019, p. 14). Estas políticas están orientadas a reducir la pobreza, garantizar condiciones de habitabilidad dignas y promover la inclusión social (Tella y Potocko, 2019).

A lo largo de los años, se ha avanzado en el desarrollo de este concepto. Tan es así que han existido políticas habitacionales de primera, segunda y tercera generación. Cada una de ellas posee características diferentes. Las políticas de primera generación se caracterizan por no incluir la participación ciudadana. Eran construcciones masivas de viviendas que se le entregaban principalmente a aquellos que no poseían ninguna. Estas políticas se dieron a partir de 1920. Las políticas de segunda generación surgieron en 1970 y se originaron como consecuencia de la falta de respuesta que dieron las políticas de primera generación. A partir de estas políticas, se comienza a reconocer el rol de los actores populares en estos procesos y se les otorgó un rol primordial a los Gobiernos locales. En las políticas de tercera generación, surgidas en 1980, el Estado tuvo un rol de asistencia técnica y se flexibilizaron las normas. En este periodo se consideró que el mercado debía ocupar un rol central y que generaría un acceso justo a la vivienda (Tella y Potocko, 2019). Cabe destacar que las políticas de primera, segunda y tercera generación mientras se desarrollaron se han ido superponiendo y modificando de forma simultánea.

Resulta necesario destacar los instrumentos que se deben considerar al momento de implementar una política habitacional. Estos instrumentos permitirán ser eficaces y eficientes con la utilización de los recursos. Estos deben poseer ciertas características para que sean adecuados, tales como: a) se deben considerar las particularidades físicas y sociales; b) se debe considerar mezclar herramientas para optimizar recursos y lograr los

objetivos deseados y c) se debe considerar el tiempo correcto de aplicación de cada herramienta (Tella y Potocko, 2019).

Según Tella y Potocko (2019), existen los siguientes tipos de instrumentos que se aplican según su objetivo. El primero se denomina “instrumentos de planificación”, comprende los planes de hábitat y vivienda y sus correspondientes planes de obras. Ambos instrumentos buscan planificar y organizar la cartera de políticas para que sea implementada de forma correcta.

Luego existen los instrumentos de desarrollo urbanístico, tales como las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) y las zonas de inclusión social. Ambas buscan incrementar el acceso a las viviendas sociales a través de distintas modalidades legales y económicas garantizando la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

En tercer lugar, se ubican los instrumentos de regulación del suelo. Estos se orientan a la regulación del suelo para garantizar un acceso a la vivienda de determinadas poblaciones y deben articularse con los instrumentos detallados con anterioridad. Se ejecutan a través de herramientas de “gestión de tierra pública, los de establecimiento de obligaciones a propietarios de la tierra como compensación por ciertos ‘beneficios’ que obtienen de la ciudad, los de venta de derechos de construcción o desarrollo y los de establecimiento de cargas fiscales” (Tella y Potocko, 2019, p. 42).

En cuarto lugar, existen los instrumentos de financiación. Estos pueden ser: a) fondo público de vivienda, que recibe ingresos públicos y son utilizados en la construcción de viviendas; b) banco de terrenos comunitarios, es una organización público-privada que provee un fácil acceso a las familias y c) asistencia habitacional al empleado, es brindada por el empleador y otorga beneficios respecto a los costos de la escritura o tasa de interés de los préstamos. Resulta importante mencionar que no todos estos instrumentos son aplicables, ya que dependen de cada situación específica.

El quinto tipo de instrumentos son los referidos a los subsidios. Estos pueden ser subsidios directos, es decir, una asistencia económica a aquellos grupos que cumplan ciertas condiciones. Otro podría ser el alquiler social, para ello es necesario implementar un marco legal que lo regule. También existe la posibilidad de otorgar créditos subsidiados para la compra o mejoramiento de terrenos y viviendas.

El último tipo de instrumento refiere a los de gestión. El “urbanizador social” es una de las acciones que pueden adoptarse, consiste en una asociación público-privada en donde la municipalidad flexibiliza el marco legal para que las cooperativas y empresas constructoras construyan en ciertos predios.

#### 6.1.5 Registro Nacional de Barrios Populares

También conocido como RENABAP, es el primer relevamiento nacional de barrios populares. Se realizó para conocer un diagnóstico que colabore en la integración sociourbana de esos barrios. Se realizó en todo el país y tuvo reconocimiento legal. Esto dio lugar a que existan diversos procesos de reurbanización y distintas intervenciones a lo largo del país (<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap>).

Este relevamiento permite realizar modificaciones. Es decir, en el caso de cumplirse ciertas condiciones, se puede incorporar o actualizar barrios. Para ello, se debe contabilizar un mínimo de ocho familias y no tener título de propiedad ni acceso formal a los servicios (<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap>).

Cabe destacar que este relevamiento ha permitido que los habitantes de los barrios registrados accedan a un Certificado de Vivienda Familiar expedido por la Anses. Dicho certificado les permite acreditar su dirección y solicitar la instalación de servicios. Este proceso estuvo acompañado por la Ley 27453, la cual determinó qué es la integración sociourbana, el rol de las autoridades en este proceso y los procedimientos para acceder a la regulación del dominio.

#### 6.1.6. Plan Urbano Ambiental

Este plan ha sido aprobado a través de la ley 2930 del 2008 promulgada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicho plan sostiene los lineamientos normativos para que se desarrollen las intervenciones urbanas en la ciudad. Tiene como objetivo ser el soporte de planeamiento a través del cual se consolidaría el derecho a la ciudad de sus habitantes.

Se caracteriza principalmente por poseer cinco rasgos distintivos, entre los que se encuentran; ciudad integrada, ciudad policéntrica, ciudad plural, ciudad saludable y ciudad diversa. El concepto de ciudad integrada refiere a generar una correcta vinculación entre todas las zonas de la ciudad y con el área metropolitana. Ciudad policéntrica refiere a promover espacios y centros barriales con identidad propia. Se entiende como ciudad

plural a gestionar una ciudad donde exista un hábitat digno para las personas con capacidades diferentes y diversos recursos económicos. El concepto de ciudad saludable refiere a que todos los habitantes posean condiciones de habitabilidad correctas. Finalmente, la ciudad diversa refiere a mantener la pluralidad de residencias y de actividades mediante la mutua convivencia.

Adicionalmente, esta normativa contiene un diagnóstico sobre la situación de déficit habitacional en su artículo 8 inciso d. Sugiere una serie de pasos a seguir para solucionar dicha solución. En un primer lugar se sugiere que las resoluciones habitacionales estén orientadas a las personas con menor capacidad económica. En segundo lugar se busca implementar mejoras a través de la urbanización de villas, la regulación de intrusiones, obtener resoluciones de conjuntos habitacionales y mejorar los inquilinatos.

Actualmente, dicho plan se encuentra en proceso de actualización desde el año 2020. Este proceso cuenta con la intervención de vecinos, comunas, cámaras, organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores (<https://buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/plan-urbano-ambiental/actualizacion-del-plan-urbano-ambiental>).

#### 6.1.7. Código urbanístico

Este código es la normativa que ordena el tejido, las edificaciones y los usos del suelo de la Ciudad de Buenos Aires. Se ajusta a la normativa ya explicada del Plan Urbano Ambiental.

Si bien el código regula muchas y diversas cuestiones de la Ciudad, se destaca las características de las reurbanizaciones de barrios populares que se mencionan en el título 8. Para ello destaca la necesidad de seguir ciertos principios, tales como; integración urbana, gestión participativa, desarrollo de infraestructura, radicación y seguimiento por parte del Poder Ejecutivo.

Otra cuestión de relevancia refiere a la delimitación. Es decir, en esta normativa se especifica que las reurbanizaciones de cada barrio deberán ser llevadas a cabo a través de la aprobación de una ley. Esta ley definirá las cuestiones normativas considerando las especificidades propias de cada barrio. En base a esas especificaciones se definirán los

usos del suelo, el parcelamiento, las vías públicas y los indicadores urbanísticos (Código Urbanístico, 2019).

Otra cuestión relevante refiere a la importancia que se le otorga a los espacios participativos. Esto puede observarse en el título 10 “Instrumentos de Desarrollo Territorial y Programas de Actuación Urbanística”, donde se define y se reconoce al instrumento de participación. Dicho instrumento promueve la utilización de marcos normativos que aseguren la participación de ciudadanos, actores políticos, organizaciones sociales y comunitarias. Con el objetivo de generar consenso y adecuar las expectativas de estos actores antes de las intervenciones (Código Urbanístico, 2019).

## **6.2 Técnicas de implementación administrativa en administración pública**

En este apartado se analizarán las variables necesarias para tener una aproximación cercana a la implementación de las políticas públicas por parte de la administración pública. Específicamente, se analizarán las variables: objetivos organizacionales, estructura, individuo-organización, tecnología, poder y comunicación. Estas variables permitirán tener una aproximación adecuada a la administración del IVC en el periodo en estudio.

Para ello, resulta necesario retomar el pensamiento del autor Arocena, que entiende a la organización como “un instrumento para alcanzar una meta colectiva” (2010, p. 33). Esto supone un comportamiento organizado que se concreta mediante acuerdos. En este contexto, surge el concepto de “racionalidad”. Esto significa que resulta necesario que sus miembros actúen de forma racional, adaptando su comportamiento a lo que sea necesario para cumplir con los objetivos.

Las organizaciones también son sistemas de relaciones humanas y se encuentran compuestas por seres humanos libres que toman sus propias decisiones y está orientado a modificar su entorno. Las organizaciones también son generadoras de normas y valores que influyen a los humanos en su comprensión del entorno (Arocena, 2010).

La organización que se estudia en este trabajo es una institución formal, ya que se rige por un estatuto escrito, pero posee un alto grado de informalidad en su accionar. Este accionar es analizado en los próximos capítulos.

### **6.2.1 Objetivos organizacionales**

La variable objetivos organizacionales resulta ser de las más importantes para comprender el accionar de la organización. Permite entender qué es lo que busca la organización, en qué contexto actúa y, muchas veces, detalla los medios que utiliza.

Cabe destacar que Jorge Walter y Zulema Bez entienden que los objetivos son “las metas que cada actor se propone alcanzar respecto a los fines de la organización. Consisten generalmente en propuestas de resolución de problemas que aquejan a la organización” (Walter y Bez, s.f., p. 66). Esto permite observar que el accionar de los actores de la organización estará guiado por la definición de los objetivos organizacionales.

Los objetivos pueden ser oficiales o reales. La primera categoría refiere a los objetivos que son públicos, expresos y detallados. Suelen formularse en términos generales y amplios, lo cual puede derivar en distintos puntos de vista respecto a la ejecución de las políticas públicas. Tampoco detallan criterios precisos para el alcance de estos objetivos. Respecto a los objetivos reales, estos son los que movilizan la organización, se les adjudica recursos materiales y humanos para lograrlos. No siempre son públicos ni se encuentran detalladamente expresados. Suelen destacarse por tener prioridad por sobre otros objetivos (Gorrochategui, 2021). Esta diferenciación entre los tipos de objetivos resulta ser esencial en el análisis de las organizaciones. Este es así, ya que permitirá detectar la razón de ciertos comportamientos de los actores por fuera de lo establecido.

Según Amitai Etzioni, los objetivos organizacionales sirven para proveer orientación sobre el futuro estado de la organización, para brindar legitimidad sobre la existencia y actividad de la organización y como parámetro del éxito organizacional (Gorrochategui, 2021). De esta forma, se podrá analizar si las acciones realizadas en el presente por la organización están orientadas a satisfacer esos objetivos en el futuro.

Otro de los autores que aborda la temática de objetivos y resulta importante al momento de analizar esta variable es Charles Perrow. Este autor ha dividido a los objetivos según a) metas de rendimiento; b) metas de sistema; c) metas de producto y d) metas derivadas. Las metas de rendimiento están orientadas a la sociedad o a los consumidores del producto. Las metas de sistema refieren a la manera de funcionar de una organización. Las metas de producto refieren a los artículos o servicios que se producen y las derivadas refieren al uso que hace la organización del poder que engendra para lograr sus metas. Es por ello que cada una de estas distintas metas implicará la realización de distintas acciones para concretarlas.

## 6.2.2 Estructura

La variable estructura permite comprender cómo está compuesto el interior de la organización. Esta información permite entender cómo se organizan los recursos humanos para lograr los objetivos propuestos. Cabe destacar que las organizaciones suelen modificar sus estructuras cuando modifican sus objetivos.

Uno de los autores que aborda esta temática es Hintze Jorge, que sostiene que las estructuras de las organizaciones se componen de áreas de responsabilidad relacionadas a través de ciertos mecanismos de articulación. Estas articulaciones pueden ser jerárquicas o contractuales. Las primeras refieren a la autoridad de algunos agentes y áreas por sobre otras en relación con el uso y distribución de recursos. Las segundas refieren a la realización de acuerdos entre dos o más agentes/áreas sobre el uso y distribución de los recursos (Hintze, 2007).

Otro autor de gran relevancia para abordar esta variable es Mintzberg. Este autor define a la estructura como “el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas” (Mintzberg, s.f., p. 2). De esta definición se desprenden dos elementos; el primero refiere a la diferenciación y división de tareas y el segundo hace referencia a la necesidad de que estas tareas se encuentren integradas mediante la coordinación. Solo de esta forma será posible alcanzar los objetivos propuestos inicialmente (Mintzberg, s.f.).

Además, estudia las partes de la organización y cómo sus agentes se desenvuelven en esta. Entre las partes de la organización se destaca: núcleo operativo, línea media, cumbre estratégica, tecnoestructura y *staff* de apoyo. A continuación se explicará brevemente el rol de cada una.

- Núcleo operativo: Comprende a los operarios que realizan el trabajo básico, relacionado en forma directa con la elaboración de productos o servicios. Las funciones fundamentales de los operarios son las de incorporación de materias primas y materiales, la transformación de dichos insumos en productos o servicios, la venta y distribución de éstos y el apoyo directo a las ocupaciones anteriores. Generalmente, son éstas las tareas que se pueden formalizar con mayor facilidad (Mintzberg, s.f., p. 4).

- Línea media: Quienes integran estos espacios tienen cargos de gestión media. Se destaca su función de administrar las tareas laborales y definir quienes realizan cada tarea (Santacruz, 2018).
- Cumbre estratégica: Los agentes que integran este espacio buscan que la organización cumpla con sus misiones y funciones. Es por ello que tiene tres obligaciones: a) las de supervisión, tiene que procurar que la organización funcione como una unidad integrada; b) la gestión de las relaciones con el entorno, realizan contactos, informan y negocian con los grupos externos que lo requieran; y c) las que corresponden al desarrollo de la estrategia de la organización. La estrategia puede verse como una fuerza de mediación entre la organización y su entorno (Mintzberg, s.f., p. 4).
- Tecnoestructura: Los agentes que ocupan este espacio se caracterizan por buscar la estandarización del trabajo. Es decir, suelen dedicarse a la estandarización de normas y reglamentos, al planeamiento y control de los recursos, entre otras actividades (Santacruz, 2018).
- *Staff* de apoyo: Refiere a aquellos agentes que brindan algún servicio indirecto a la organización. Entre estas actividades se destacan la seguridad, el mantenimiento del edificio, el servicio automotor, entre otras (Santacruz, 2018).

Según Mintzberg, este tipo de estructura se caracteriza por ser burocrática, ya que se desarrolla en base a normas y procedimientos establecidos. Estas normas pueden haber sido creadas por la organización o por asociaciones en donde los profesionales fueron capacitados.

La tipificación detallada con anterioridad permite comprender el rol de cada actor según el grupo al cual pertenezca. Asimismo, se podrá considerar las expectativas que tendrá cada actor respecto a otros según el grupo que integre.

Otro autor que aborda esta temática es Drucker (1975), quien sostiene que las estructuras se han desarrollado para satisfacer necesidades específicas. Es por eso que cada estructura representa diseños diferentes, es porque se realizaron en base a la resolución de distintos desafíos.

Una de las formas innovadoras de organización que analiza Drucker refiere al equipo. Es un grupo que surge como alternativa en aquellas organizaciones a las que se les dificulta descentralizarse. Son un conjunto de personas con diferentes habilidades y profesiones que trabajan en una tarea específica. No suele haber jefes ni subordinados, solamente existe un líder que brinda las indicaciones más generales. Están orientados a resolver tareas complejas, interdependientes y especializadas. Estos equipos se desarrollan con flexibilidad y con un gran entendimiento de la tarea que deben cumplir. Si bien estos equipos generan muchos beneficios, suelen ser poco estables y al agrandarse suelen surgir varios problemas de manejo de equipo.

### 6.2.3 Individuo-organización

Esta variable se focaliza en los individuos que se desempeñan dentro de la institución. Tal como lo sostiene la Dra. Gorrochategui (2021) en su exposición, el servidor público actual tiene que estar orientado a la gobernanza moderna. Esto implica repensar el servicio público. Resulta necesario mencionar que el accionar individual o colectivo de los individuos es lo que permite que las organizaciones funcionen y cumplan con los objetivos establecidos. Son un aspecto fundamental dentro de la organización.

La Dra. Gorrochategui destaca cuatro preguntas como disparadores para la reflexión del desarrollo del servicio civil en la administración pública, estas son:

1. ¿Cuáles son las demandas de los servidores públicos en nuestra región?
2. ¿Cuáles son los debates antiguos no resueltos en torno al servicio civil?
3. ¿Cuál es el modelo ideal de gestión que deberían poner en práctica quienes comparen el servicio civil?
4. ¿Cuáles son las habilidades que se requieren para maximizar el valor público y satisfacer las altas demandas de la gobernanza?

Estas preguntas han sido utilizadas como puntapié para guiar el análisis de esta variable en la organización estudiada. Dicho análisis se encuentra desarrollado en el apartado correspondiente.

Otro autor de gran relevancia en el análisis de esta variable es Schlein. Este autor “define el contrato psicológico en términos de ‘expectativas’ que se forman a partir de la relación laboral, es decir, la esperanza de alcanzar una meta futura en el contexto

organizacional” (Torres Oviedo, Mosquera y Bonilla Arias, 2014, p. 82). Este concepto permite influenciar sobre las expectativas y accionar de los agentes de la organización.

#### 6.2.4 Tecnología

Para analizar esta variable, es necesario definir los componentes primarios que son necesarios para el análisis, a saber: a) el conocimiento necesario para la aplicación de objetos y actividades; b) la tecnología como instrumento para realizar las actividades y procesos; c) el uso de la tecnología aplicada en los objetos físicos y artefactos.

Se entiende que la tecnología es un determinado tipo de conocimiento. De esta forma, se observa que “el conocimiento, cualesquiera fueran sus fuentes de origen, es transformado por diversos actores sociales, los cuales en su afán de utilizarlo a escala social para transformar elementos materiales y simbólicos en bienes y servicios modifican su naturaleza” (Suárez y Felcman, 2020, p. 19).

En este conocimiento pueden identificarse tres dinámicas: a) transformación de conocimientos; b) naturaleza de conocimientos generados y c) circulación de conocimientos. De esta forma:

La información sobre los diversos tipos de conocimientos existentes se propaga mediante distintos procesos y dicha información, adecuadamente procesada por eventuales usuarios de los conocimientos a los cuales ésta se refiere, origina una toma de decisiones en cuanto a su utilización luego de la cual se producirá un intercambio que volverá a poner en funcionamiento los mecanismos de transformación. Cada uno de estos tres bloques admite a su vez análisis más profundos. (Suárez y Felcman, 2020, p. 21)

Esta visión dinámica de la tecnología supone que un conjunto de *inputs* se transforman mediante el uso de la tecnología en *outputs*. Así, la organización logrará alcanzar la producción de su bien público. Cabe destacar que las organizaciones pueden utilizar dos tipos de tecnología para lograr el bien público que producen.

#### 6.2.5 Poder

En esta variable se busca analizar la complejidad y la contingencia de los fenómenos de poder. Cabe destacar que analizar esta variable resulta de una gran complejidad porque se incluyen factores psicológicos, sociológicos, psicosociológicos,

económicos, políticos, entre otros. Esto implicará un abordaje multidisciplinario y multiparadigmático.

Desde la perspectiva psicológica, se entenderá que el poder es un atributo personal e individual. Esta perspectiva se centrará en los atributos que convierten a una persona en líder y en cómo seleccionar a esos líderes.

Desde la perspectiva psicosociológica, del poder se centra en la relación interpersonal e intergrupala. Busca entender los fundamentos del poder, las fuentes del poder y cómo utilizarlas en cada organización. Las fuentes de poder que se identifican son: de recompensa, de coerción, legítima, de referencia y de experto.

Desde una perspectiva sociológica, se centra en la relación con el contexto coactivo. Es decir, cuáles son los factores que permiten que los agentes obedezcan las órdenes en un sistema jerárquico. Max Weber destaca tres factores:

- A. Poder. El autor entiende que es imposición de la propia voluntad ante resistencias de otros y del entorno (Montbrun, 2010).
- B. Autoridad. La autoridad es una herramienta para proporcionar poder, pero que no necesariamente implique autoridad legítima. Para que exista la autoridad legítima, es necesario que sea aceptado por los que obedecen las órdenes (Krieger, 2015).
- C. Fuente de legitimidad de la autoridad. Puede ser legal-racional, carismática o tradicional (Trovero, 2012).

Para ello, se seguirá la teoría del poder organizativo de Henry Mintzberg. Este autor parte de la premisa de que “el comportamiento organizativo es un juego de poder en el que varios jugadores, a los que se denomina influyentes, buscan controlar las decisiones y acciones de la organización” (Mintzberg, 1987, p. 2).

En este sentido, el autor mencionado sostiene que es necesario entender qué influyentes están presentes en la organización. Además, entiende que el poder está sustentado en tres bases: a) control de un recurso; b) habilidad técnica y c) conjunto de conocimientos críticos para la organización (Mintzberg, 1987).

Según Walter Jorge (s.f.), el poder es relacional. Es decir, el poder se posee al ejercerlo con otra parte. Es por ello que surge una dicotomía entre los conceptos de “autoridad formal”, quien posee el poder según lo designado en la estructura, y “poder informal”, quien efectivamente detenta el poder. Esta distinción permite observar

cuestiones atípicas en las organizaciones. Es por ello que Henry Mintzberg (1992) y Gareth Morgan (1991) sugieren que el análisis del poder se realice considerando los intereses de los actores.

Considerando lo detallado con anterioridad, Walter (s.f.) sostiene que es un sistema donde se dan estas relaciones de poder legítimo. Este articula entre medios, recursos y objetivos para guiar sus acciones.

#### 6.2.6 Comunicación

En esta variable se analiza el lenguaje y su influencia dentro de la organización. En este proceso de comunicación se observarán los siguientes elementos: discurso (se destaca el lenguaje escrito, hablado y no verbal), análisis del discurso (demuestra los usos del lenguaje, las creencias, las interacciones sociales y permite adquirir conocimiento sobre la forma de organización de la institución) y renunciación (refiere a la posibilidad de realizar continuamente la acción comunicativa aunque no haya consenso entre las partes).

Según Horacio Andrade Rodríguez (2009), se puede comprender el concepto de comunicación organizacional de tres maneras diferentes:

- A. Como fenómeno que se da en cualquier organización naturalmente. Es el proceso social más importante. Según esta forma de interpretar, la comunicación organizacional refiere al conjunto de mensajes intercambiados entre los integrantes de una organización y entre la organización y su entorno.
- B. Como disciplina que estudia la forma en la que la comunicación se relaciona entre organizaciones y dentro de ella.
- C. Como conjunto de técnicas y actividades que buscan agilizar el mensaje entre los agentes o entre la organización y su medio. Se busca influir en los receptores de la información para cumplir más rápido sus objetivos.

Desde esta perspectiva, se puede analizar la comunicación en forma de:

- Comunicación interna: Refiere a las actividades realizadas para mantener las buenas relaciones entre los agentes que integran la organización. Se busca mantenerlos informados, integrados y motivados para lograr conjuntamente los objetivos organizacionales.
- Comunicación externa: Refiere a los mensajes emitidos hacia el exterior de la organización. Se busca mantener o mejorar la relación con los actores exteriores.

Estas tres formas de comprender el concepto de comunicación organizacional no son excluyentes, ya que demuestran que son parte de un mismo campo de interés y acción. Asimismo, Walter Jorge (s.f.) considera sumamente importante que la comunicación externa y la interna estén articuladas de forma correcta.

Horacio Andrade Rodríguez (2009) también sostiene algunos postulados básicos referentes a los procesos comunicativos en las organizaciones, estos son: la comunicación es integral, la comunicación es un sistema y la comunicación y la cultura organizacional están íntimamente relacionadas. Finalmente, el último postulado refiere a la comunicación como una responsabilidad compartida.

La importancia de esta variable reside en la influencia que puede generar en los agentes y actores externos de la organización respecto a sus decisiones, percepciones y acciones. Este proceso de interacción social puede darse de diversas formas: interindividual, intergrupala, interorganizacional o intraorganizacional (Franklin, s.f.).

El análisis del discurso, nos permite comprender cómo se construye la realidad social y cómo se da el proceso organizacional. De esta forma, se va influyendo en las variables de estructura y poder dentro de la organización. Resulta necesario considerar los “ruidos” e interferencias que puedan surgir en la comunicación. Esto nos permitirá obtener información adicional (Franklin, s.f.). El análisis del discurso también permite analizar la intencionalidad. Es un factor relevante al momento de entender los factores de poder y el contexto en el que operan en las organizaciones (Franklin, s.f.).

Hacia el exterior de la organización, se utilizan otras formas de comunicar. Generalmente, se utilizan para presentar la organización y su cultura organizacional, comunicar acciones, proporcionar información general o específica, entre otras acciones. Se suelen atender a diversas audiencias, tales como proveedores, entorno político, medios de comunicación, agencias gubernamentales externas, entre otras (Franklin, s.f.). Para que la interacción con estos públicos sea eficaz, se utilizan distintas herramientas, como lo es; marketing, publicidad, mecanismos de servicio al cliente y presencia electrónica en internet (Franklin, s.f.).

Otra consideración a tener en cuenta al momento de analizar esta variable refiere a la diferencia entre comunicación formal e informal. A través de la primera, se transmite el conocimiento explícito (reglas, normas, procedimientos, etc.). En cambio, la comunicación

informal transmite el conocimiento tácito (no es público, se basa en la experiencia, subjetivo, etc.), se transmite de forma personal.

Es por lo expuesto que resulta sumamente necesario el análisis de la variable comunicación y cómo se ha desarrollado dentro del IVC. La aplicación de todas estas variables se aborda en el capítulo de análisis. Resulta necesario tener presente que la organización analizada posee características de todas estas variables en los dos periodos de estudio.

### **6.3 Correlación de la política pública con la administración pública**

En este espacio se estudia a aquellos autores que entienden que existe una relación importante entre las decisiones políticas y cómo se acomoda la administración pública para dar cumplimiento a esas decisiones. En este sentido, se estudia a los autores Matus, Etkin, García Delgado, Subirat y Robbins. El primer autor relevante es Carlos Matus. Él considera que la administración pública en general es desilusionante, ya que no suele ser de gran calidad, no suele resolver los problemas y estos se acumulan (Matus, 2007). Parte de la concepción de que:

La práctica social desborda la formación profesional y, cualquiera sea su ámbito, exige entre otras cuestiones explicar la realidad, identificar y ponderar problemas y causas críticas, calcular sobre el futuro incierto, formular y evaluar apuestas sobre los productos y resultados de nuestras acciones, resolver conflictos cognitivos, hacer análisis estratégico para construir viabilidad, estudiar a los otros actores que participan en el juego social, monitorear la evolución y cambio de la realidad intervenida y diseñar o modernizar organizaciones. (Matus, 2007, p. 29)

En la cita detallada se observa cómo este autor asocia la administración al juego de actores sociales. Los reconoce y los considera pertinentes de ser incluidos en su análisis. Además, el autor entiende que cualquier problema tiene por detrás un contenido transdepartamental que debe ser tenido en cuenta en la implementación de una posible solución (Matus, 2007).

Le otorga un lugar importante a cada actor en la realización de políticas, ya que entiende a la realidad social como una unidad situacional que influye a los actores sociales en sus intereses, visiones y preconcepciones. En este sentido, al actor social se lo entiende como protagonista y comprometido con un proyecto que busca actuar sobre un medio.

También busca ganar eficacia de intervención sobre el sistema social. Se entiende que pueden existir diversas interpretaciones sobre la misma realidad. Esta está relacionada con la asimetría de poder de los actores dentro del juego social (Matus, 2007).

En relación con lo mencionado, el actor analiza el juego social y los problemas que surgen de él. Sus conclusiones no son generales ni aplicables en todo momento, sino que son propias de una situación limitada. Es decir, Matus reconoce la importancia de que “la explicación situacional del actor es una unidad inseparable entre el sujeto que explica y la realidad explicada. La explicación sin sujeto preciso no tiene valor. La explicación no vale por su contenido, sino por su autor” (Matus, 2007, p. 73).

La actividad de cada actor se da dentro de un juego social que tiene reglas. Estas reglas son un producto social. En base a ellas, cada actor tiene un marco de acción y respaldo. De esta forma, se limitan los espacios de libertad e igualdad de los actores. Cabe destacar que “la producción social se realiza a partir de lo existente mediante la aplicación de un vector de recursos escasos” (Matus, 2007, p. 259). Se entiende por recursos escasos al poder político, los conocimientos, las capacidades organizativas, el tiempo, los recursos económicos, entre otros (Matus, 2007).

Resulta necesario comprender que en este juego social interactúan diversos actores que no responden a una misma autoridad y que tienen objetivos diferentes. Es decir, es un sistema competitivo entre desiguales. En este sentido, el autor sostiene que, al realizar un intercambio para solucionar algún problema, se puede generar un cambio en las reglas de juego (Matus, 2007).

Respecto al juego social, el autor entiende que dentro de este se dan varios juegos sociales de forma paralela. Cada uno tiene sus propias lógicas, sus propios tiempos y se orientan a objetivos diferentes. Existen actores que lideran estos juegos y representan a ciudadanos y organizaciones sociales (Matus, 2007).

Frente a esta situación compleja del juego social y para aumentar la calidad de la gestión pública, se utiliza el método PES. Este método permite distinguir criterios precisos para el análisis de los problemas y detectar las causas críticas. Se basa en analizar las operaciones, es decir, las unidades básicas de acción de un actor. Para ello, es necesario considerar: motivaciones, importancia, impacto causal, complejidad, incerteza del producto, confiabilidad del resultado, sustituibilidad, vector de recursos exigido, naturaleza, eficiencia, eficacia, aceptabilidad, viabilidad, consumo de tiempo, capacidad de

reproducción, oportunidad, espacio de realización, sensibilidad y fundamento (Matus, 2007). Tal como se ha analizado, este autor asocia y reconoce la importancia del juego social en el desarrollo de la administración.

Otro autor relevante que entiende la política como influencia sobre la administración pública es Etkin. El autor entiende que existen diferencias entre los fines, la lógica y las funciones de la actividad política, la función de gobierno y la actividad gerencial. Es decir, estas lógicas existen y se interrelacionan de diversas formas. En este sentido:

Vista la organización desde el medio social (...) esa separación entre política, gobierno y gerencia no puede hacerse a costa de la calidad y el alcance de las prestaciones (...) debemos buscar las áreas de contacto, esto es las formas de razonar las decisiones con una mirada múltiple. (Etkin, 2000, p. 108)

De esta forma, se destaca la función clave del Gobierno como nexo entre los principales intereses de los participantes, las demandas de la población y las capacidades de la organización. Además, resulta relevante tener en consideración cómo se desempeñan los actores, puede ser que estén intentando ocupar espacios de poder, definir propósitos y prioridades o que busquen coordinación de las capacidades internas para cumplir las metas (Etkin, 2000).

En sintonía con los postulados de Etkin, Daniel García Delgado (1998) realiza un análisis sobre el cambio político-organizacional del Estado. En este sentido, hace una comparación entre el modelo administrativo-burocrático y el modelo gubernativo-gerencial.

El modelo administrativo-burocrático se caracteriza por tener una lógica administrativa de normas y procedimientos, regidos por las leyes. Se basa en los principios de centralismo jerárquico, verticalidad, sectorización, descompromiso del personal e incentivos colectivos. En el presupuesto se observa una ausencia de programación del gasto, de caja y de un presupuesto general. La lógica política es clientelismo y centralismos, una política tradicional partidaria. El control es escaso y suele ser a nivel burocrático (García Delgado, 1998).

Por el contrario, el modelo gubernativo-gerencial se caracteriza por ser más eficaz, por realizar acciones de evaluación y monitoreo. Se basa en los principios de

descentralización, trabajo en equipo, horizontalidad, flexibilidad, implicación de personal e incentivos selectivos. Respecto al presupuesto, se realiza por programa y estos suelen ser participativos. La lógica política se basa en la acumulación vía eficacia en la gestión, la búsqueda una nueva articulación pública-privada, el liderazgo innovador y la descentralización. El control se realiza mediante las auditorías y el acercamiento a los usuarios y clientes (García Delgado, 1998).

En este sentido, la política social no existía en la gestión local tradicional del modelo gubernativo-gerencial. Solo existían algunas prácticas asistenciales puntuales y de emergencia. Posteriormente, existió una nueva articulación del Gobierno con la sociedad civil donde se buscaba otro tipo de acercamiento, basado en dar respuesta a las demandas de la ciudadanía y en promover una coordinación de los sectores populares. De esta forma, se pasa de un modelo residual a un modelo gerencial (García Delgado, 1998).

En este sentido, el modelo residual el Estado nacional implementa la política social, tiene financiamiento público y busca el pleno empleo. La política social estaba centralizada por el Estado. Por el contrario, el modelo gerencial tiene la política social centralizada a nivel local. Realiza el financiamiento basado en la demanda, lleva a cabo talleres y audiencias públicas y se informa a la comunidad. Se destacan nuevas lógicas de articulación de la sociedad civil (García Delgado, 1998).

La teoría esbozada por García Delgado puede observarse en el accionar del Estado respecto a los barrios populares. Las reurbanizaciones estudiadas en este trabajo cuentan con un alto nivel de articulación entre el Estado, la sociedad civil y otras organizaciones. Cabe destacar que la incorporación de la política social a nivel local trajo tensiones, ya que muchos Gobiernos locales no cuentan con los recursos necesarios.

Robbins (2009) es otro autor que puede identificarse en esta corriente teórica. Él destaca que el poder y el comportamiento político son elementos claves a considerar en el desarrollo de cualquier organización. Es así como la forma de la organización influye en las tácticas de poder, a su vez, las tácticas de poder influenciarán a la forma de organización.

Profundizando las ideas detalladas de Robbins, se encuentra la autora Ana María Parisí (2008). En su obra entiende a la administración como un acto de poder que se configura a través de organizaciones. De esta forma, se va concretando la cultura de esta organización según cómo se configure la circulación de poder. En consecuencia, el

ejercicio del poder dentro de las organizaciones se realiza a través de dispositivos de poder. Estos dispositivos se concretan a través de prácticas discursivas y no discursivas generando control de las acciones de los individuos que integran aquellas organizaciones.

Gareth Morgan (2004) también observa que el factor político es crucial para aceptar, comprender y analizar cualquier organización. A su vez, entiende que toda organización está basada en intereses y es necesario entender o evaluar su funcionamiento considerando estos intereses.

Subirat (2008) es otro de los autores que se puede ubicar en esta corriente de pensamiento, ya que considera que la implementación de las políticas públicas implica una relación entre los actores involucrados (actores intervinientes, beneficiarios y otros grupos) con la administración. Es por ello que resulta relevante analizar el funcionamiento de la política a la luz de estas relaciones. Adicionalmente, resulta importante analizar cuáles son los intereses de estos grupos, ya que suele ser la razón por la cual ejercen ciertas presiones al Estado.

Pressman y Wildavsky (1984) son otros autores relevantes en esta corriente de pensamiento. Para ellos, la correcta implementación se basaba en una planificación que incluyera objetivos, medios y marcos normativos que garantizaran la adecuada implementación de la política. En este sentido, encontraban que el mayor desafío de la implementación de políticas públicas residía en la cantidad de actores intervinientes, ya que eran quienes podrían causar déficits de implementación.

Sin embargo, Harguindeguy (2013) retoma los postulados de Van Meter y Van Horn sosteniendo que el proceso de implementación de políticas públicas tiene más probabilidades de ser exitoso si es integrado. No solo con la integración a nivel de los actores, sino con un consenso en los objetivos a alcanzar, en la disponibilidad de recursos, en el control por parte de los órganos de implementación y en la fluida relación entre organismos gubernamentales.

Un actor relevante en los procesos de implementación de la política son los burócratas. En este sentido, Lipsky (1996) les otorga un rol fundamental. Son ellos quienes “bajan” la planificación al territorio haciéndole frente a las incertidumbres, presiones y sucesos inesperados, adecuando la planificación a la realidad. Esta situación puede resquebrajarse cuando los empleados no saben o no quieren implementar la política con las mismas perspectivas que los altos mandos. Esto puede lograr que existan

discrecionalidades en el momento de la implementación, las cuales pueden estar orientadas a satisfacer otro tipo de intereses de los burócratas. Es decir, resulta necesario comprender cómo existen mecanismos en la base de los organismos que influyen en la realización de políticas públicas. Está lejos de considerarse esto como un fracaso, sino como un componente más a analizar dentro del desarrollo de la administración pública.

Otro autor que se relaciona con los postulados de Lipsky es Elmore (1978), quien sostiene la existencia de conflictos y negociaciones entre los participantes al momento de la implementación de políticas públicas, que dotan de complejidad a este momento. Asimismo, destaca la complejidad que puede alcanzar la relación entre políticos y empleados públicos y cómo puede causar discrepancias en la etapa de implementación. En este sentido, también resulta necesario considerar el contexto político y socioeconómico, ya que puede facilitar o dificultar la implementación. Tal como lo sostiene Oszlak:

Muy a menudo las burocracias se convierten en la arena de conflicto donde se resuelven estas disputas, donde las agencias involucradas (y otros actores políticos involucrados) toman posiciones, construyen alianzas, desarrollan estrategias y ponen en acción varios tipos de recursos para hacer prevalecer sus respectivas posiciones. (2006, p. 21)

A modo de conclusión parcial, puede observarse como los autores abordados en este apartado entienden y consideran importante la relación entre administración y política. Entienden que la administración necesariamente se configura según las relaciones de poder entre los autores más relevantes. Asimismo, se reconoce un alto nivel de complejidad en la implementación de políticas públicas, esto puede observarse en las políticas de análisis, ya que son varios actores los que participan en estos procesos de reurbanización.

#### **6.4 Desarrollo histórico de las villas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

En este apartado se contextualizará el desarrollo histórico del instituto y de los barrios analizados. Cabe destacar que resulta necesario contextualizar cómo se han dado las políticas orientadas a las villas. Como se analiza, estas políticas han tenido muchas modificaciones y han tenido diversos procesos de intervención.

En la década del 20 y 40 existieron algunos conglomerados incipientes. Luego, a partir de la década del 60 comienzan, a crecer en importancia, en tamaño y se comienzan a consolidar las villas en la Ciudad y en el Gran Buenos Aires. Este proceso se dio en

Buenos Aires de forma diferente a otras ciudades de Latinoamérica. En Buenos Aires, la ocupación de los terrenos se realizó de forma paulatina y sin organización, es decir, no surgía de un hecho puntual de violencia. Además, hubo una falta de acción por parte del Estado y de los tribunales en dar respuesta a la situación de las personas que realizaron estos asentamientos (Oszlak, 1991). Si bien no existe un único patrón en la creación de las villas, muchas se originaron en lugares próximos al posible acceso al empleo y a otros servicios.

Cabe destacar que, a partir de 1958, se comienza a detectar una organización vecinal más delimitada, llamada Federación de Villas y Barrios de Emergencias. Durante el gobierno de Illia, se adoptó una actitud de tolerancia y diálogo. Se dictó la Ley Nacional 16601 donde se sostenía la erradicación de villas mediante la construcción de viviendas y la concesión de facilidades de crédito. Esto muestra una clara diferencia en el accionar estatal en estos años respecto a las políticas adoptadas a partir del 2016.

Resulta necesario comprender que la cuestión de las villas comienza a estar fuertemente en agenda a partir del golpe militar del 24 de marzo de 1976. Esa situación generó una revolución “desde arriba” que pretendía “poner las cosas en su lugar” y “corregir los vicios del pasado”. Cabe destacar que estas ideas nunca estuvieron en concordancia con los intereses y derechos del pueblo. Lo que se buscaba era producir una profunda recomposición de la sociedad argentina (Oszlak, 1991).

Además, se entendía que las villas eran un obstáculo para la realización del plan de reordenamiento urbano y se temía no poder solucionarlo. A diferencia de los años anteriores, en esta época la administración gubernamental adoptó una posición rígida y de choque para con los vecinos y las organizaciones de las villas (Oszlak, 1991).

En este contexto, se aprobó el Plan de Erradicación de las Villas de Emergencia de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires (también conocido como PEVE) ejecutado por el Ministerio de Bienestar Social junto con la provincia y el municipio de Capital (Oszlak, 1991). Paralelamente, se suspendió la actividad política, se intervinieron los gremios, se reprimieron las manifestaciones populares y se intensificó la lucha antisubversiva (Oszlak, 1991). En este marco, el Gobierno militar adoptó ciertas medidas, tales como la transformación del mercado de vivienda urbana, la erradicación de las villas de emergencia, las expropiaciones por construcción de autopistas y la recuperación de los “espacios verdes” y la relocalización industrial (Oszlak, 1991).

En relación con las medidas mencionadas, en 1977 se reformó el código urbanístico y se sancionó en 1976 la Ley 21342. Esta ley permitió la liberación del régimen de alquileres. Esta nueva legislación hizo espacio a la especulación inmobiliaria seguida de un aumento de precios. Frente a esta situación, algunos locatarios pudieron acceder a los créditos de vivienda oficiales. Otros debieron relocarse en viviendas más alejadas y en situaciones más precarias (Oszlak, 1991). Según Oszlak (1991), la situación anteriormente mencionada junto con las migraciones desde países limítrofes incrementaron la cantidad de villas y los habitantes dentro de ellas.

La situación descrita llevó a un fracaso del accionar estatal frente a la situación de las villas. Principalmente, porque existió una contradicción entre la política de erradicación violenta de las villas contrapuesta a una incipiente política de promoción social que, se decía, buscaban alcanzar. El fracaso de este plan sumado al accionar violento por parte del Estado impulsó a los vecinos y a las organizaciones a tomar posturas más radicales (Oszlak, 1991).

En este contexto, surge en 1972 el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) bajo la autoridad del Ministerio de Bienestar Social. De esta forma, se obtuvieron recursos para abordar la situación de las villas.

Resulta relevante destacar que este accionar se manifestó a nivel nacional. En algunos municipios, la situación entre el Estado y los habitantes de la villa fue de tolerancia y colaboración (Oszlak, 1991).

En la Capital Federal, la situación fue diferente que en otros municipios; a partir de 1976, bajo la intendencia de Cacciatore, el plan de erradicación fue impuesto de forma abrupta. Se realizó junto con una campaña de difusión donde se promulgaba que los habitantes de las villas no poseían derechos y eran habitantes “con características especiales” de la ciudad. Así se pasó a estigmatizar al villero tanto por sus condiciones de vida como por su condición humana (Oszlak, 1991).

Posteriormente, se emitió la Ordenanza 33.652/77 donde se encomienda a la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) como responsable de la ejecución del plan integral de erradicación. Además, la facultaba para pedir “colaboración” a otros organismos, principalmente a las fuerzas de seguridad (Oszlak, 1991). De esta forma, la política de erradicación se sostuvo hasta la década del 80.

En palabras de María Luz García (2015), a fines de la década del 70, los habitantes de las villas comienzan muy lentamente a coordinarse en organizaciones villeras. Así, recobran legitimidad y se comienzan a posicionar como actores. La autora destaca que la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV en adelante) en estos años ha tenido distintos acercamientos a estas organizaciones sin mucho éxito. Es en este periodo en donde la CMV no otorgaba ningún tipo de escrituras, solo entregaba comodatos en ciertas situaciones aisladas.

En la década del 80 con el retorno de la democracia, el Estado dejó de tener una actitud violenta y de erradicación hacia los habitantes de las villas. De esta forma, muchos de los que habían sido desplazados en los años anteriores vuelven a asentarse en sus villas originales. En esta línea, surge el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios en 1984. Dicho programa buscaba relocalizar a las familias permitiéndoles comprar su propia casa. Debido a la falta de financiamiento, este programa se detuvo en 1977. Cabe destacar que la población en las villas continuó aumentando durante estos años (Maquieyra, 2022).

En la década de los 90, no existieron grandes desalojos, pero se puede observar una marcada ausencia estatal. En sintonía con los lineamientos neoliberales de la época, los vecinos de los barrios populares no recibieron ningún tipo de intervención por parte del Estado.

Cabe destacar que en el año 2000 se promulgó la Ley 341. Esta ley fue promulgada en un contexto de inestabilidad económica y política. Allí se destaca a la Comisión Municipal de la Vivienda como organismo responsable de instrumentar políticas de acceso a la vivienda para familias de escasos recursos. En este instrumento legal, se detallan los tipos de créditos a los que pueden acceder las familias, los requisitos que deben cumplir para acceder al beneficio y cómo reintegrarán el dinero al Estado. Esta ley sienta un precedente para las políticas que se analizan en este documento. Además, generó lineamientos básicos que se siguen hoy en día respecto a la política de viviendas de la actualidad. En esta década, este resulta ser el único avance significativo en esta temática.

En la década del 2000, también se creó el Plan Federal de Vivienda en 2004. Este plan se caracterizó por mantener una marcada distancia con los beneficiarios y tuvo problemas de implementación. Es por ello que Kullock y Novick sostienen que existen “evidencias de gran desconfianza hacia el modo homogeneizante de trabajo del IVC, que

en muchos aspectos indica un tratamiento alejado del valor de uso y más bien orientado a mostrar resultados políticos, denuncias de falta de transparencia y clientelismo” (2010, p. 4). Durante esta década, las poblaciones en los barrios populares tuvieron un incremento notorio (Fernández Castro, 2010).

Teniendo en consideración lo detallado, algunos autores sostienen que la política habitacional de la ciudad puede dividirse en cuatro etapas. La primera sería el modelo de erradicación de villas, la segunda etapa sería su radicación, el tercer momento busca resolver los problemas de las dos etapas anteriores y la última etapa busca promover a los vecinos como actores relevantes dentro del proceso de integración de villas a la ciudad (Maquieyra, 2022).

La cuarta etapa se da a partir del 2016, ese cambio en la decisión política se vio impulsado por la falta de efectividad de las políticas habitacionales implementadas hasta ese momento. Para ello, las autoridades máximas del IVC y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires decidieron políticamente incorporar a los vecinos como actores relevantes y partícipes de estos procesos (Maquieyra, 2022).

Paralelamente, surgió la necesidad de institucionalizar estos cambios y de adecuar la administración pública para que pueda dar respuesta a este nuevo enfoque político. De esta forma, se iniciaron los procesos de reurbanización mediante la aprobación de sus leyes en donde se detallaba la metodología, los actores intervinientes, los actores responsables, los espacios participativos, entre otras cosas. Además, se gestionaron y se legitimaron los espacios de diálogo, discusión y toma de decisión (Maquieyra, 2022).

El objetivo de estos espacios y de la inclusión de actores es el sostenimiento y sustentabilidad del proceso de reurbanización en el largo plazo (Maquieyra, 2022). Para comprender en su totalidad el desarrollo de estas políticas y su influencia en los barrios, resulta necesario contextualizar el desarrollo histórico del IVC, del Barrio Rodrigo Bueno y de Barrio 20.

Cabe destacar que en los barrios mencionados existió un elemento en común que ayudó e impulsó la reurbanización: una comunidad organizada que desde hacía varios años reclamaba condiciones de mejora e integración urbana. Estas comunidades habían tenido varias instancias de reclamo de nivel legislativo y judicial (Ferreira y Peisojovich, 2022). Teniendo en consideración el rol ausente del Estado en varios momentos de la historia del desarrollo de las villas en la ciudad es que:

Es preciso entender que es difícil avanzar en políticas públicas de integración socio-urbana sin una efectiva participación de los beneficiarios. Dado los años de ausencia del Estado en las villas en particular, el efectivo involucramiento de los pobladores de los barrios informales se vuelve aún más importante. (Bonelli, 2018, p. 37)

De esta forma, puede observarse cómo el desarrollo de las políticas de vivienda en las villas tuvo un desarrollo diferente en cada etapa. Como se ha desarrollado, cada una de estas distintas etapas involucró una decisión política distinta. El estudio de la historia de esta temática permite vislumbrar que existió un cambio a partir de 2016. Esto es un indicador que se ha utilizado al momento de decidir analizar la administración del IVC.

#### 6.4.1 Desarrollo histórico del IVC

Para comenzar este apartado, se explica el desarrollo histórico de este organismo estatal. Resulta indispensable entender las reformas que ha tenido, ya que tienen un correlato en las políticas de vivienda implementados a lo largo de la existencia del organismo.

Antes de adoptar el nombre con el cual se lo conoce hoy, la institución era denominada Comisión Municipal de la Vivienda (CMV). Si bien es creada a comienzos de la década del 1960, en 1967 adquiere su marco normativo mediante la Ley Nacional 17174.

Durante las décadas de 1970 y 1980, la comisión realizó diversas políticas públicas referidas a la construcción de viviendas. Luego, en la década de 1990, comienza el proceso de regularización de viviendas mediante la creación del Programa Arraigo. En esa misma década, se inician otras políticas públicas, tales como el Programa de Mejoramientos de los Barrios (PROMEBA) y el plan Terreno, Proyecto y Construcción, el cual estaba destinado a la construcción de viviendas conjuntamente con cooperativas. Cabe destacar que el Programa Arraigo y el Programa de Mejoramientos de los Barrios (PROMEBA) eran de carácter nacional, la ciudad decidió adherirse y aplicarlos. Durante los años 1998 y 2000, se generan dos avances en normativa de gran importancia. Se promulgó la Ley 148 y la Ley 341 (luego es modificada con la Ley 964). En estas se comienzan a reconocer la presencia de otros actores.

En el 2004, la institución modifica su nombre a Instituto de Vivienda de la Ciudad mediante la Ley 1251, conjuntamente se lanzan dos programas, Mejor Vivir y Vivienda Porteña. En 2012 se incorpora otro programa de créditos llamado Primera Casa. De esta forma, se le da un impulso mayor a las propias políticas públicas de vivienda. Resulta necesario aclarar que hasta este momento el instituto no realizaba procesos de índole participativa ni existían proyectos de reurbanización integrales de barrios.

Posteriormente, en el año 2016, se impulsan los proyectos de integración sociourbana en Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Barrio 20 y Lamadrid. Estos proyectos son iniciados con la promulgación de sus respectivas leyes de reurbanización, las cuales se elaboraron participativamente con los vecinos. Cabe destacar que en estos proyectos de integración sociourbana se genera un cambio en la forma de abordar esta política, este cambio refiere a la incorporación de actores barriales a la mesa de gestión participativa. En dichos espacios se elaboraban y acordaban las acciones a realizar, se consensuaron los respectivos proyectos de ley y se definieron cómo y cuándo se implementarían las distintas obras. Es decir que, a partir del 2016, el Estado<sup>3</sup> urbaniza con los barrios e incluye a los actores barriales en el armado de cada uno.

Si bien no es el objeto de estudio de este trabajo, cabe destacar que en el año 2017 se lanzó una nueva operatoria de créditos llamada Procrear BA y un nuevo tipo de crédito conocido como Primera Casa. También se impulsó la reforma de la ley de alquileres.

Hoy en día, el instituto mantiene su entidad autárquica, pero continúa su funcionamiento desde el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat impulsando estas últimas políticas mencionadas. A lo largo de estos años, se puede observar que el instituto ha tenido ciertas reformas, las cuales fueron acompañadas por los cambios de gobierno, con algunos momentos de mayor actividad y otros de menor actividad, pero siempre se ha dedicado a la formación y definición de la política habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este sentido, se sostiene que ha habido un logro de innovación, ya que desde el 2016 se han implementado más políticas, de características más sostenibles en el tiempo (al ser respaldadas por leyes) y con un mayor alcance (es decir, el Estado ha llegado a una mayor cantidad de ciudadanos). Asimismo, esta reforma o nuevo impulso que se le dio al

---

<sup>3</sup> Se utiliza la definición de Estado tal como lo concibe el Dr. Oszlak: “Es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política” (1978, p. 8).

instituto desde 2016 se puede clasificar según su alcance. Es decir, los cambios solo se produjeron en este instituto y para fomentar las políticas públicas orientadas a las políticas de vivienda.

También se observa que estas políticas pueden ser clasificadas según su originalidad. Esto es así, ya que fue la primera vez en la ciudad que este tipo de políticas tenían como respaldo una ley que detalle la planificación de la política pública a implementar, lo cual genera que los procesos de reurbanización sean sostenibles en el tiempo.

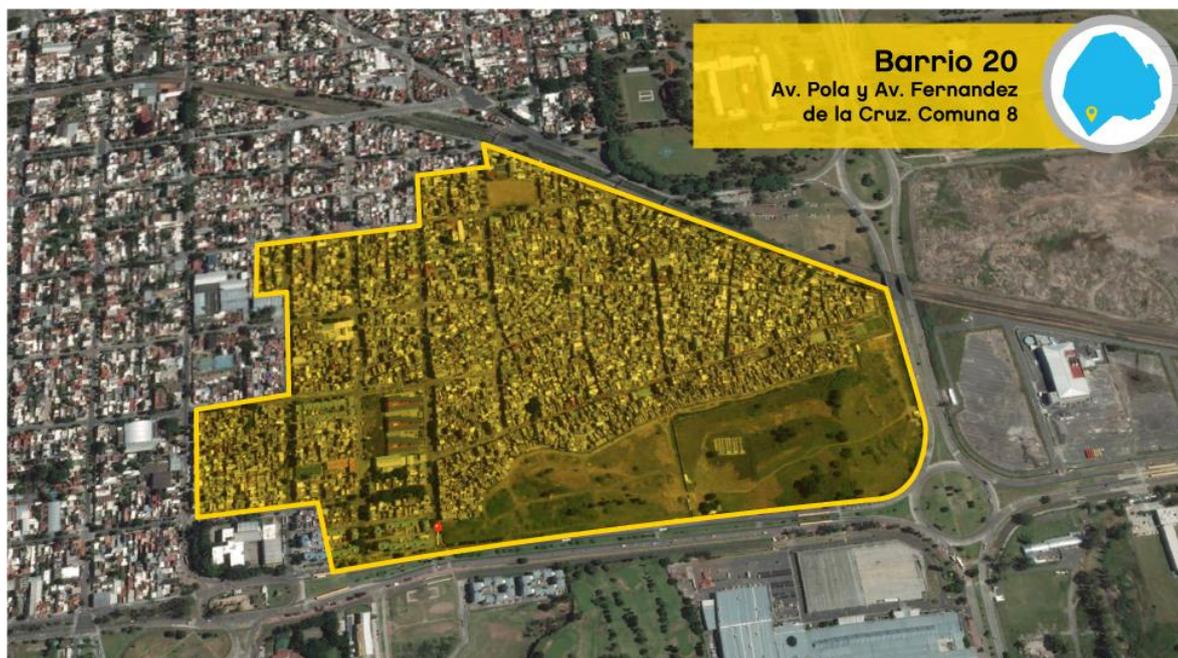
Otra de las características de estas políticas es que se realizaron gradualmente pero en un periodo corto de tiempo, es decir, los procesos de reurbanización seguían un lineamiento. Este consistía en la promulgación de la ley, la realización del relevamiento socioeconómico, la realización de talleres de manzana, la definición de las situaciones de las familias y la posterior entrega de la solución habitacional (vivienda nueva, mejoramientos o canje). El diseño e implementación de esta política se explicará en el apartado siguiente.

Otro aspecto de esta política a destacar refiere a la ambigüedad según el criterio de conflictividad. Esto es así, ya que, en líneas generales, el proceso era aceptado por los vecinos del barrio, pero al tratar un tema tan sensible y con tanto actores involucrados (vecinos, distintas áreas de gobierno, movimientos sociales, referentes, entre otros) suelen existir muchas situaciones de gran conflicto.

#### 6.4.2 Desarrollo histórico del Barrio 20

Este barrio se encuentra en la comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Está delimitado entre las calles Avenida Escalada, Avenida General Fernández de la Cruz, Avenida Larrazábal y José Batlle y Ordóñez (IVC, 2016).

Según el censo realizado por el IVC en el 2016, en el barrio viven 30.000 personas, divididas en 9.116 familias y ubicadas en 4.559 viviendas. Cabe destacar que estos datos son aproximados. Según estos datos, se puede considerar que el 15% de los habitantes de la respectiva comuna habitan en esta villa. Los números detallados corresponden a que el 1% de los habitantes de la ciudad viven aquí (IVC, 2016).



*Nota Imagen satelital del Barrio 20. Tomado de la página oficial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

Dicho censo reveló que el promedio de edad de los habitantes del barrio es de 25 años. El 51% de sus habitantes son mujeres y solo el 13% de sus habitantes son extranjeros (IVC, 2016).

Respecto al acceso a la educación, el 10% accede a educación terciaria o universitaria. Al momento de la realización del censo, solo 316 niños no acceden al colegio secundario. Respecto al acceso a la salud, el 64% lo hace mediante hospital público, pero existe un gran porcentaje (22%) que posee cobertura de obra social. Cabe destacar que el 23% de la población es beneficiaria de un programa social.

En relación con el estado de vivienda, debe considerarse que el 45% de estas no se encuentran en buen estado. La calidad del acceso al agua suele ser informal y no siempre se encuentra en buen estado, esto varía según la manzana. Lo mismo sucede con el acceso a la electricidad y al gas, la mayoría de las viviendas poseen conexiones a la red de forma informal (IVC, 2016).

En el caso de este barrio, los asentamientos irregulares comenzaron entre los años 1910 y 1930. Pero la organización barrial comenzó en 1948 luego de una intervención estatal en la construcción de algunas casas en la calle Larraya. Durante los años siguientes,

el crecimiento del barrio continuó hasta la década de 1970. En esa época se implementó una política de erradicación de las villas sostenida por el gobierno militar. Esto produjo una pausa en el crecimiento del barrio. Luego de esa década, el barrio continuó su crecimiento ininterrumpidamente (Motta et al., 2018).

A través de reclamos sociales y movilizaciones, los/as vecinos/as lograron la promulgación de la Ley 1770/2005. En esta se destacaban los primeros pasos para la realización de la reurbanización. Sin embargo, como ya se ha destacado, no se hicieron grandes avances en estos años (Motta et al., 2018).

En el 2014, se realizó la toma de tierras en un predio que contenía autos abandonados. Luego de una negociación con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se acordó que ese predio sería adaptado y utilizado en la construcción de viviendas nuevas. De esta forma, la reurbanización comienza a ocupar un lugar de mayor preponderancia en la agenda estatal.

Resulta propicio destacar que el IVC comienza sus procesos de reurbanización en este barrio. El diseño del proceso es posteriormente replicado en otros barrios como Rodrigo Bueno y Playón Chacarita.

En 2016 se aprueba la Ley 5705. En dicha ley se destacan los actores responsables en este proceso. Se establece el Plan de Integración y Reurbanización (PIRU) con compromisos de mantener los espacios participativos y la inversión en infraestructura, en viviendas nuevas y mejoramientos para el barrio. Tal como lo menciona María Rosa Muiños (2022), el proceso de creación de esta ley fue participativo y estuvo abierto a la colaboración de todos los vecinos.

Posteriormente, el IVC realizó un censo sobre el barrio. Este fue de suma importancia, ya que se confeccionó el padrón del barrio y se brindó la información demográfica básica que sirvió como guía en las próximas acciones del IVC. Con la información recolectada y el marco normativo asentado, se inició el relevamiento socioespacial (RELSE en adelante). Este relevamiento consistió en una visita a cada casa por parte de integrantes del IVC. Ellos relevaban el estado de la vivienda y la composición familiar. Con la información relevada, se confeccionaban los informes técnicos y sociales que servían de insumo para la toma de decisiones y para la elaboración de los talleres de manzana o los talleres de apertura de calle.

La acción siguiente consistió en realizar esos talleres participativos. Se convocaba a los vecinos según la manzana o apertura de calle que les toque según la ubicación de su vivienda. Junto con los vecinos se decidía qué estrategia de intervención se tomaba sobre la manzana o la apertura de calle. La estrategia era decidida por votación de la mayoría de los vecinos. La estrategia implicaba que algunas familias debían mudarse para que sus viviendas sean demolidas y se pueda refaccionar la manzana o abrir la calle correspondiente.

Luego de las acciones mencionadas, cada familia tiene entrevistas personalizadas con el equipo del IVC para analizar cuál de las tres opciones de relocalización se ajusta a sus necesidades. Las tres opciones pueden ser: a) canje de vivienda dentro del barrio; b) crédito con relocalización externa o c) vivienda nueva en el complejo llamado Papa Francisco, construido dentro del barrio.

La primera opción de relocalización consiste en elegir una vivienda dentro del barrio. Al elegir esta opción, la familia que deja su casa en canje puede optar por las opciones de relocalización mencionadas anteriormente como b o c. Este intercambio debe ser consensuado y aprobado por el equipo técnico, social y legal del IVC. El intercambio solo puede realizarse mediante la firma de ciertos documentos legales.

La segunda opción permite que las familias puedan buscar una vivienda por fuera del barrio. Esta debe estar situada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o hasta 70 km del límite de la ciudad. Para poder comprar esa vivienda, el IVC otorga un crédito a 30 años (de forma excepcional se puede acceder a pagar en 40 años) cuya cuota no debe superar el 20% del ingreso mensual declarado.

La opción de vivienda nueva en el complejo Papa Francisco es accesible mediante el pago de un crédito a 30 años cuya cuota no debe superar el 20% de los ingresos de las familias. Esta opción de relocalización incluye otros procesos. Existe un acompañamiento del IVC en la realización de la mudanza. También existen los espacios participativos de talleres pre y posconsorciales.

Para aquellas familias que no se mudan por no haber sido afectados por la estrategia de su taller de manzana, pueden acceder a los mejoramientos de su vivienda dentro del barrio histórico. Estos pueden incluir la instalación de agua potable; instalaciones eléctricas, cloacales, pluviales; ventilación; refacción de baños y cocinas, entre otros.

En sintonía con las obligaciones detalladas en la Ley 5705, los espacios participativos que se crearon son:

- Mesa de Gestión Participativa. Este espacio mensual es abierto a todos los vecinos. El IVC y otros actores explican cuál es el estado del PIRU y las próximas acciones que se realizarán.
- Mesa Técnica de Gestión Participativa. Este espacio semanal es integrado por referentes barriales y representantes del IVC, del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires y de diversas defensorías. Allí se debaten y consensúan las acciones y las operatorias que respaldan dichas acciones.
- Mesa de Consultas. Es un espacio abierto a cualquier persona, se realiza dos veces por semana. En él se evacuan dudas y consultas sobre el avance del PIRU.
- Taller de Preadjudicatarios de las viviendas en el Complejo Papa Francisco. Este espacio es habilitado para aquellos vecinos que han sido preadjudicatarios de un departamento en dicho complejo. En este espacio se analizaban los departamentos que iban a ser otorgados a cada grupo familiar. Las familias tenían el derecho de rechazarlos o cambiarlos según lo consideren.
- Mesa de Espacios Comunitarios. Este espacio se reúne de forma irregular. Se abordan diferentes cuestiones que plantean los grupos de organización barrial.
- Taller Preconsorcial. Aquellas familias que ya han decidido y acordado con el IVC el departamento del complejo que recibirían eran convocadas a este taller. Allí, se les comentaba los servicios que debían abonar, los deberes y responsabilidades de conformar e integrar un consorcio. Cabe destacar que en estos talleres se realizan previos a la mudanza.
- Taller Posconsorcial. Estos talleres se realizan después de la mudanza. Las familias tenían la oportunidad de realizar consultas al IVC y acordar entre ellas cómo manejar los espacios comunes.
- Taller de Créditos. Estos talleres se brindan para explicar los procesos administrativos sobre cómo acceder a la solución habitacional del crédito. Si bien eran abiertos al público general, la mayoría de los asistentes eran familias que debían relocalizarse y estaban interesadas en esta solución.

- Talleres de Mudanza. Estos espacios existían solo de forma previa a las mudanzas de las familias. Se les explica como movilizar sus pertenencias y diversas cuestiones ligadas a la organización del día de la mudanza.
- Talleres de Manzana. En estos espacios se acordaba cuál sería la intervención del IVC en cada manzana. Solo se convocaba a los vecinos que integraban esa manzana. El IVC proponía distintas intervenciones y los vecinos elegían, a través de una votación, proyecto ganador. En este espacio se definían las familias afectadas y las viviendas a intervenir.

#### 6.4.3 Desarrollo histórico de Rodrigo Bueno

Este barrio se encuentra ubicado en el barrio de Puerto Madero, Comuna 1, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El polígono que lo comprende se encuentra delimitado por la Avenida España al 1800 y la Reserva Ecológica Costanera Sur.

Según los datos obtenidos por el censo realizado por el IVC, en 2016 el barrio contaba con 2.665 habitantes, 996 familias y 563 viviendas. Estos datos reflejan que “en promedio había 5 personas y 1,8 familias por vivienda habitada, (...) el doble que en el resto de la Ciudad, cuyos valores son 2,63 y 1,06 respectivamente” (Maquieyra, 2022, p. 58).

Ese mismo censo reveló que el 63% de la población es extranjera, el 59% es menor a 29 años y la distribución según el género es similar. Respecto a las condiciones económicas, el 20% es beneficiaria de algún plan social, el 29% de los mayores de 14 años se encuentran desocupados y el 25% de las familias son inquilinas (Maquieyra, 2022).

Respecto al acceso a la salud, el 60% se atienden en hospitales públicos. De la población relevada, solo el 37% recibe educación formal. De ese porcentaje, solo el 16% asiste a la universidad o a institutos terciarios (Maquieyra, 2022).

Las condiciones de las viviendas fue otro aspecto medido en el censo. De sus resultados se puede obtener la siguiente información: el 50% de las viviendas tiene más de un piso, el 88% tiene acceso a la red de agua de forma deficitaria, el 99% de las casas poseen una conexión eléctrica informal y el 96% utiliza garrafas para abastecerse.

La historia de este barrio comienza en la década de 1970 y 1980 cuando se comienzan a registrar los primeros asentamientos. El barrio creció sostenidamente hasta

que en el 2005 el Gobierno local comenzó a ofrecer subsidios para que los/as vecinos/as se retiren del barrio y se relocalicen por fuera de este. Algunos aceptaron y otros iniciaron un reclamo judicial. Es en este momento cuando muchos vecinos/as denuncian un accionar violento y coercitivo por parte del Estado para que abandonen las viviendas (Videla, 2011).

Un elemento a considerar en el desarrollo de este barrio refiere a la proximidad que tiene con Puerto Madero y con unos terrenos que corresponden a la empresa constructora IRSA. Esto le agrega un valor interesante a los terrenos donde se concretó el barrio (Yacopino, Lekerman, Campos, Carman, s.f.).

Por orden de la jueza Dra. Liberatori y con la ayuda de antropólogas del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, se inició la reconstrucción de la historia del barrio. Esta historia junto con las opiniones fundadas de diversos especialistas dieron los sustentos técnicos para que la jueza Dra. Liberatori en 2011 ordene al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la reurbanización del barrio y declare la inconstitucionalidad de la ordenanza que establece los límites de la reserva ecológica (Yacopino, Lekerman, Campos, Carman, s.f.).

De esta forma, el accionar del Estado queda delimitado y obligado a la concreción de la reurbanización del barrio Rodrigo Bueno. Así, comienza a tener una mayor presencia en la agenda estatal.

Luego de esas acciones, en 2016 cambia la intervención del Gobierno de la Ciudad sobre las villas. Al igual que en Barrio 20, se comenzó por la realización del censo y la promulgación de la Ley 5798 que delimitó el marco legal de intervención. Posteriormente, se consolidaron los espacios de participación, se realizó el relevamiento socioespacial de las viviendas y de las familias (Petrelli y Petrelli, 2022). Tal como lo sostiene María Rosa Muiños (2022), a diferencia de Barrio 20, el proceso participativo que se llevó a cabo en la formación de esta ley incluyó a los delegados y delegadas del barrio.

Cuando el RELSE se encontraba en una etapa avanzada, se prosiguió con la realización de los talleres por manzana y por apertura de calle. Estos talleres son un espacio participativo, donde se convoca a las familias para decidir qué casas serán demolidas y cómo quedará el diseño de la manzana. En este sentido, se procedía de la misma forma que se procedió en los espacios participativos de Barrio 20. Las familias elegidas luego son entrevistadas por los integrantes del IVC y se les presentan tres tipos de

soluciones habitacionales. Estas pueden ser: a) crédito con relocalización externa; b) vivienda nueva o c) canje de vivienda dentro del macizo. Para aquellas familias que no son elegidas para la relocalización, el IVC les ofrece un mejoramiento en su vivienda (Petrelli y Petrelli, 2022)

En el periodo de tiempo estudiado en este documento, los espacios participativos con los que cuenta Rodrigo Bueno son:

- Mesa de Gestión Participativa. Este espacio fue diseñado siguiendo los lineamientos del Barrio 20. Es un espacio mensual y abierto al público en general. El IVC y otros actores explican cuál es el estado del PIRU y las próximas acciones que se realizarán.
- Talleres Preconsorciales. Aquellas familias que ya han decidido y acordado con el IVC el departamento del complejo que recibirían eran convocadas a este taller. En el mismo, se les comentaba los servicios que debían abonar, los deberes y responsabilidades de conformar e integrar un consorcio. Cabe destacar que estos talleres se realizan previos a la mudanza.
- Talleres de Reconfiguración de Manzana. En estos espacios se acordaba cuál sería la intervención del IVC en cada manzana. Solo se convocaba a los vecinos que integraban esa manzana. El IVC proponía distintas intervenciones y los vecinos elegían, a través de una votación, el proyecto ganador. En este espacio se definían las familias afectadas y las viviendas a intervenir.
- Talleres de Diseño del Espacio Público. En este espacio se diseñó junto con los vecinos los espacios públicos del barrio.
- Mesa Ad Hoc. Esta mesa era el espacio de encuentro entre el IVC, referentes barriales y diversas defensorías. Al igual que en la Mesa Técnica en el Barrio 20, se debaten y consensuan las acciones y las operatorias que respaldan dichas acciones.

A modo de conclusión parcial, puede observarse que en ambos barrios se han realizado intervenciones similares entre sí y diferentes a las realizadas previamente al 2016. Una de las características principales que comparten estos procesos de reurbanización es el lugar primordial que le otorgan a los procesos participativos.

Sin embargo, resulta necesario destacar un elemento en común en la reurbanización de ambos barrios y es el interés del sector privado inmobiliario en esos sectores. Es decir, al proceso de reurbanización de Barrio 20 se lo vincula con el desarrollo constructivo de la Villa Olímpica y futuros proyectos que se podrían realizar en la zona. Se podría interpretar lo mismo para el Barrio Rodrigo Bueno, ya que se encuentra localizado en una zona céntrica y limita con el barrio más caro de la ciudad, Puerto Madero. Además, esta reurbanización se hizo a la par de la firma del convenio urbanístico Solares de Santa María, es un barrio de lujo que se realizará en la ex Ciudad Deportiva de Boca (Bonelli, 2019).

Lo anteriormente expuesto permite analizar el contexto en el cual se desarrolla la administración del IVC. Asimismo, se vislumbra cómo se generaron los espacios participativos y cómo se caracterizaron estos. Esta información resulta ser sumamente importante para alcanzar los objetivos propuestos en esta tesis. Para lograr estos objetivos, se han definido ciertas cuestiones metodológicas que se abordan en el próximo capítulo.

## **7. Metodología y técnicas de investigación**

Considerando las definiciones ya planteadas respecto a la temática de la investigación, los objetivos planteados y la hipótesis, se utilizarán las siguientes metodologías. Cabe destacar que estas se basan en una triangulación metodológica.

### **7.1 Selección de la metodología**

Para abordar este trabajo de investigación empírica, se realizará una triangulación metodológica utilizando elementos referentes a la metodología cuantitativa y cualitativa. Esta decisión encuentra su justificación en la necesidad de utilizar elementos de ambas metodologías.

El diseño que se implementará es explicativo y longitudinal. Esta decisión se debe a que se buscan explicar y detallar factores que integran las administraciones públicas en un periodo de tiempo determinado.

La unidad de análisis a estudiar refiere a la administración del Instituto de Vivienda de la Ciudad, es un organismo a cargo de implementar y diseñar estas políticas. Además, el IVC es el organismo en donde se analizarán las distintas modalidades de administración

pública. El universo seleccionado refiere a la administración del IVC implementada entre 20007 y 2020 en CABA.

Resulta propicio destacar que el análisis que se realiza en este documento no es comparativo sino diacrónico. Es decir, se busca analizar cómo ha evolucionado la administración en el periodo señalado.

## **7.2 Fuentes de información y técnicas de recolección**

### **7.2.1 Fuentes primarias**

Como fuente primaria se utilizarán las entrevistas semiestructuradas a agentes claves. Estos agentes han sido seleccionados considerando su rol en los procesos de reurbanización. Algunos de ellos han ocupado ciertas posiciones de decisión clave en los periodos de tiempo analizados y otros han estudiado al IVC y sus políticas desde el ámbito académico. Estas entrevistas se realizaron a diez actores relacionados con el proceso en estudio. Esta elección depende de su vinculación con la administración del IVC y con las políticas mencionadas. Específicamente, su vinculación responde a que han sido empleados del instituto por más de diez años, a que han sido funcionarios del organismo, referentes barriales o académicos especializados en la temática. Resulta propicio destacar que algunas de estas personas, a lo largo del periodo en estudio, han ocupado dos funciones. Es decir, a lo largo del periodo estudiado, algunos empleados han logrado ocupar puestos medios o algunos académicos han ocupado posiciones de funcionarios, entre otras combinaciones. Esto genera que el aporte de los agentes seleccionados sea diverso y multifacético. Resulta necesario aclarar que al momento de realizar las entrevistas no se logró contactar a funcionarios del primer periodo en análisis.

Para lograr que la obtención de la información sea ordenada y comparable, se aplica el mismo cuestionario semiestructurado a todos los actores. Esto, también, se realiza con el fin de garantizar la comparabilidad de las respuestas brindadas.

El cuestionario posee preguntas orientadas a descubrir aquella información que resulta imposible de obtener en las fuentes secundarias. Posee las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles considera que son las razones del cambio de paradigma producido por la apertura de espacios de participación?
2. ¿Qué impacto considera que tuvieron estas leyes de reurbanización de barrios en las políticas posteriores implementadas por el instituto?

3. ¿Qué adecuaciones consideras que el IVC (a nivel administrativo) tuvo que hacer para dar respuesta a las relocalizaciones?
4. En los periodos 2007-2015 y 2016-2020, ¿Cómo era la estructura del IVC? ¿Se respetaba el organigrama o había áreas con funciones desdibujadas?
5. En los periodos mencionados, ¿cuáles eran los reclamos de los trabajadores, qué modalidad de contratación tenían, cambiaron las habilidades requeridas para ser trabajador del IVC?
6. ¿Qué sistemas informáticos se utilizaron? (Además de SADE)
7. En los periodos en estudio, ¿cómo era la comunicación interna y externa?
8. ¿Considera que los objetivos reales y formales del IVC estaban alineados o había otros objetivos que no estaban plasmados en ningún documento?
9. ¿Cómo entiende que se dieron los espacios participativos? ¿Conoce si existió alguno en el periodo 2007-2015?
10. ¿Cómo es su percepción respecto a la cantidad de viviendas nuevas entregadas, la cantidad de viviendas de crédito, de canje y mejoramiento que se hicieron durante estos periodos?

#### 7.2.2 Fuentes secundarias

Como fuente secundaria, se utilizará diversa normativa, informes de distintas instituciones, medios de comunicación y bibliografía sobre la temática, así como la respuesta del organismo al pedido de información pública. Cabe destacar que la utilización de los enfoques cualitativos y cuantitativos permite tener un análisis más acertado sobre las administraciones públicas y permite analizar si las experiencias de los agentes sobre la realidad coinciden con todo el material bibliográfico y normativo.

### 7.3 Técnicas de análisis

Para cumplir con los objetivos propuestos, se utilizarán como fuentes de información los portales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, informes del Ministerio Público Fiscal, informes de la Defensoría del Pueblo e informes de organizaciones de la sociedad civil (OSC en adelante). También se estudiarán informes y noticias en los medios de comunicación, entrevistas a los actores principales del proceso, entre otros documentos. Como técnica de recolección, se utilizarán entrevistas a diferentes actores, recopilación documental, revisión bibliográfica y observación del desarrollo de las políticas en estudio.

En relación con la técnica de análisis, se pretende sistematizar la información recopilada y detallarla en tablas comparativas. Además, se utilizarán esquemas conceptuales para estudiar los distintos factores que se recopilen y la interacción entre ellos.

Para el primer objetivo específico (analizar las características de la administración del IVC en los periodos temporales mencionados), se utilizará como instrumento de recolección el análisis documental sobre la administración mencionada. Como técnicas de procesamiento, se usará el análisis y la sistematización de la información relevada.

Para el segundo objetivo específico (analizar los espacios participativos de Barrio 20 y Rodrigo Bueno. Se busca analizar la cantidad de espacios, las dinámicas y los actores interactuantes), se utilizarán como instrumento de recolección entrevistas semiestructuradas a agentes claves participantes del diseño o implementación de estas políticas. Como técnicas de procesamiento, se tomará el análisis de la información documental relevada y entrevistas a actores claves.

Para el tercer objetivo específico (analizar los resultados físicos de cada política en Barrio 20 y Rodrigo Bueno. Se refiere a la cantidad de viviendas construidas, viviendas mejoradas, calles abiertas, procesos de participación realizados, cantidad de viviendas entregadas con seguridad jurídica y cantidad de obras de infraestructura de servicios generales realizadas), se utilizarán como instrumentos de recolección entrevistas a agentes claves y relevamientos de fuentes oficiales gubernamentales y fuentes elaboradas por OSC. Como técnicas de procesamiento, se tomará en cuenta la sistematización y el análisis de la información relevada. La sistematización de la información se centrará en analizar y entrecruzar los aspectos relevantes del fenómeno estudiado, detallando características de los periodos de tiempo determinados y comparando ambos procesos en base a los resultados físicos de la política.

Con la información recopilada a través del análisis de las fuentes y de las técnicas detalladas, se logra obtener resultados de importancia y relevancia para el desarrollo de las políticas de reurbanización de villas. El análisis de la información obtenida será un insumo de consideración para mejorar estas políticas y la administración. De esta forma, se podrá determinar cuáles son las recomendaciones para implementar estas políticas correctamente.

## **8. Recopilación de información**

A continuación se realiza un diagnóstico institucional del IVC. Se realiza dicho análisis en base a las variables objetivos, estructura, individuo, tecnología, poder y comunicación. Dicho análisis se realiza considerando los periodos de estudio ya estipulados.

Se explica cada una de estas variables siguiendo el material bibliográfico relativo al área de sociología de las organizaciones. Luego, se detalla cómo este marco teórico es aplicado al IVC. Finalmente, se elaboran conclusiones parciales por cada variable analizada.

### **8.1 La administración del IVC en el periodo 2007-2015**

En este apartado se realiza un análisis de las variables seleccionadas entre los años 2007-2015. En cada variable se realiza una breve explicación teórica y su aplicación al IVC.

#### **8.1.1 Objetivos organizacionales**

Tal como se mencionó en el capítulo del marco teórico, la variable objetivos organizacionales resulta ser una de las más importantes al momento de analizar una organización pública, ya que demuestra cómo las organizaciones se conforman y se modifican en base a los objetivos planteados. Para realizar un correcto análisis de los objetivos organizaciones durante el periodo 2007-2015, se analiza la siguiente normativa: Ley 17174, Ley 1251/2003, Ley 3979/2011, Ley 2469/2007 y Ley 4042/2011. Cabe destacar que esta normativa es fundamental, ya que delimita las facultades y el accionar del IVC.

La Ley 17174 es la que genera la creación de la CMV y le da el carácter de ente descentralizado. El interés de este organismo residía en otorgar viviendas de interés social a aquellas familias de la ciudad que lo necesiten. Además, determina la integración del directorio y otras cuestiones relativas al funcionamiento.

La ley 2469/2007 es una modificación a la Ley 1251/2003 mediante la adición de un artículo. Dicho artículo refiere a la implementación de programas que brinden créditos hipotecarios a tasas preferenciales para aquellas personas que quieran realizar refacciones

en sus viviendas. Cabe destacar que la Ley 1251/2003 es una modificación a la Ley 17174 y cambia la denominación de CMV a IVC. En esta se detallan los objetivos del IVC, las facultades, las características que deben tener los programas y acciones que se formulen, entre otras consideraciones.

Posteriormente, se promulgó la Ley 3979/2011 que también modifica a la Ley 1251/003. Estas modificaciones se basan en las facultades del IVC y en generar garantías respecto a la regulación dominial de los inmuebles de beneficiarios de sus operatorias.

Respecto al cambio en las facultades, se destaca:

- a. Administrar los fondos asignados por las normas vigentes, los convenios suscriptos por la Ciudad y los que las leyes nacionales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinen para el cumplimiento de los objetivos y finalidades que le impone al organismo la presente Ley.
- b. Adquirir o transferir bienes muebles e inmuebles a título oneroso o constituir sobre ellos derechos reales.
- c. Transferir al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el dominio en forma onerosa o gratuita, según corresponda, de todos aquellos bienes muebles o inmuebles que resulten necesarios para el desarrollo de la función pública, (educacionales, de seguridad, o de salud), con cargo a la implementación de acciones para el ejercicio de sus respectivas competencias.
- d. Proponer la expropiación de los inmuebles requeridos para el desarrollo de los planes a su cargo según las previsiones de la Ley 238 de Expropiaciones de la Ciudad.
- e. Recibir subsidios, tomar dinero prestado, fianzas o garantías de Bancos u otras instituciones nacionales, provinciales, mixtas, con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previa conformidad del Poder Ejecutivo y autorización de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- f. Recibir subsidios, tomar dinero prestado, fianzas o garantías de organismos internacionales de crédito, previa conformidad del Poder Ejecutivo y autorización de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- g. Otorgar créditos Hipotecarios a: a. personas físicas; y/o b. cooperativas enmarcadas en el Programa de Autogestión para la ViviendaPAV que crean la Ley

341 y 964 con residencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los efectos de la financiación de hasta el ciento por ciento del precio de compra, construcción, refacción, remodelación o ampliación del inmueble.

h. Otorgar subsidios mediante resolución fundada sobre el precio de las unidades de vivienda o sobre la tasa de interés a aplicar, en las situaciones previstas en el inciso primero del Art. 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en las operatorias tendientes a promocionar la demanda y a aquellas tendientes a estimular la oferta de inmuebles en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

i. Otorgar derechos reales o personales a: a. personas físicas; y/o b. cooperativas enmarcadas en el Programa de Autogestión para la ViviendaPAV que crean la Ley 341 y 964, sin perjuicio de la potestad de otorgar créditos intermedios a personas jurídicas para la construcción de viviendas.

j. Celebrar convenios con organismos internacionales o extranjeros, nacionales, regionales, provinciales, municipales, autárquicos u otras entidades públicas o privadas de fin público, a efectos de cumplimentar las finalidades de la presente Ley.

k. Aceptar donaciones o legados sin cargo.

l. Estructurar y participar de fideicomisos, cuyo objetivo sea el financiamiento de planes de vivienda social, en conformidad con las disposiciones de la Ley N° 24.441 de Financiamiento de la Vivienda y la Construcción.

m. Organizar y participar de congresos y eventos relacionados con la temática de la construcción, la vivienda, el hábitat y materias afines.

n. Elaborar, editar publicaciones, utilizar todo medio de comunicación para difundir cualquier actividad vinculada al cumplimiento de las finalidades del IVC.

o. Ejecutar un estudio permanente de las necesidades relativas a la vivienda en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, localizando déficit cualitativo y cuantitativo.

p. Ejecutar políticas y acciones que permitan la puesta en valor, recuperación y mantenimiento edilicio de los complejos urbanos y de viviendas en barrios que se encuentren dentro de la órbita de administración del Instituto de Vivienda de la

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, subsidiando, de corresponder, a propietarios, adjudicatarios o legítimos ocupantes de unidades habitacionales beneficiadas por estas acciones. (Ley 3979, 2011, párr. 1-16)

En la Ley 4042/2011 se observa un cambio en los objetivos organizacionales, ya que se incluye la promoción social del alquiler, promover políticas y acciones autogestivas, planificar y desarrollar los planes de acceso a la vivienda considerando su construcción y planificar la urbanización de villas. También se agrega una condición de prioridad respecto a otorgarle preferencia en la adjudicación a grupos familiares con niñas, niños y adolescentes y a las personas con discapacidad. Se agrega la implementación de programas de crédito a tasa especial para personas con discapacidad.

Habiendo realizado el análisis de la normativa promulgada en este periodo, se puede observar cómo los objetivos de la institución han tenido variaciones. Si bien ninguna de estas modificaciones ha sido brusca ni ha traído grandes modificaciones, permiten observar cómo los objetivos se han incrementado de forma leve.

Al realizar las entrevistas a los actores clave, se obtuvo información respecto a los objetivos formales e informales. Respecto a eso, se sostiene que el IVC posee objetivos formales en la ley que lo crea que no se llevan a cabo. Este incumplimiento puede darse por la falta de presupuesto o por la falta de decisión política. Esta información surge de la entrevista de una persona de perfil académico: “La ley de creación del IVC tiene muchos objetivos a cumplir que no se traducen a la realidad porque falta presupuesto o porque no hay una intervención concreta (...) no hay un paralelismo entre lo que se dispuso por ley y lo que pasa realmente”. Otro de los entrevistados de perfil académico sostiene que “se tenía una impronta empresarial, de buscar la eficiencia, había un cierto desprecio hacia el IVC, no era un organismo a valorizarse, no iba a tener una centralidad en las políticas habitacionales, entonces estaba vaciado de funciones”. También agrega que el instituto “estaba desguazado de sus funciones”.

En este sentido, las políticas que implementó el IVC en este periodo fueron caracterizadas como “insuficientes” y “pobres” por los entrevistados, ya que el organismo solo intervenía en cuestiones puntuales que hayan sido judicializadas. Si bien el desarrollo de la política no coincidía con los objetivos establecidos en la ley de creación del instituto, los entrevistados no detectan que existan objetivos informales. Uno de los entrevistados de perfil académico sostiene que “se mostraba que la política habitacional no era un tema

relevante en la agenda, cuando un organismo no tiene presupuesto ni casi funciones, con funcionarios de no mucha jerarquía, muestra la direccionalidad que se le da a las políticas urbanas”.

### 8.1.2 Estructura

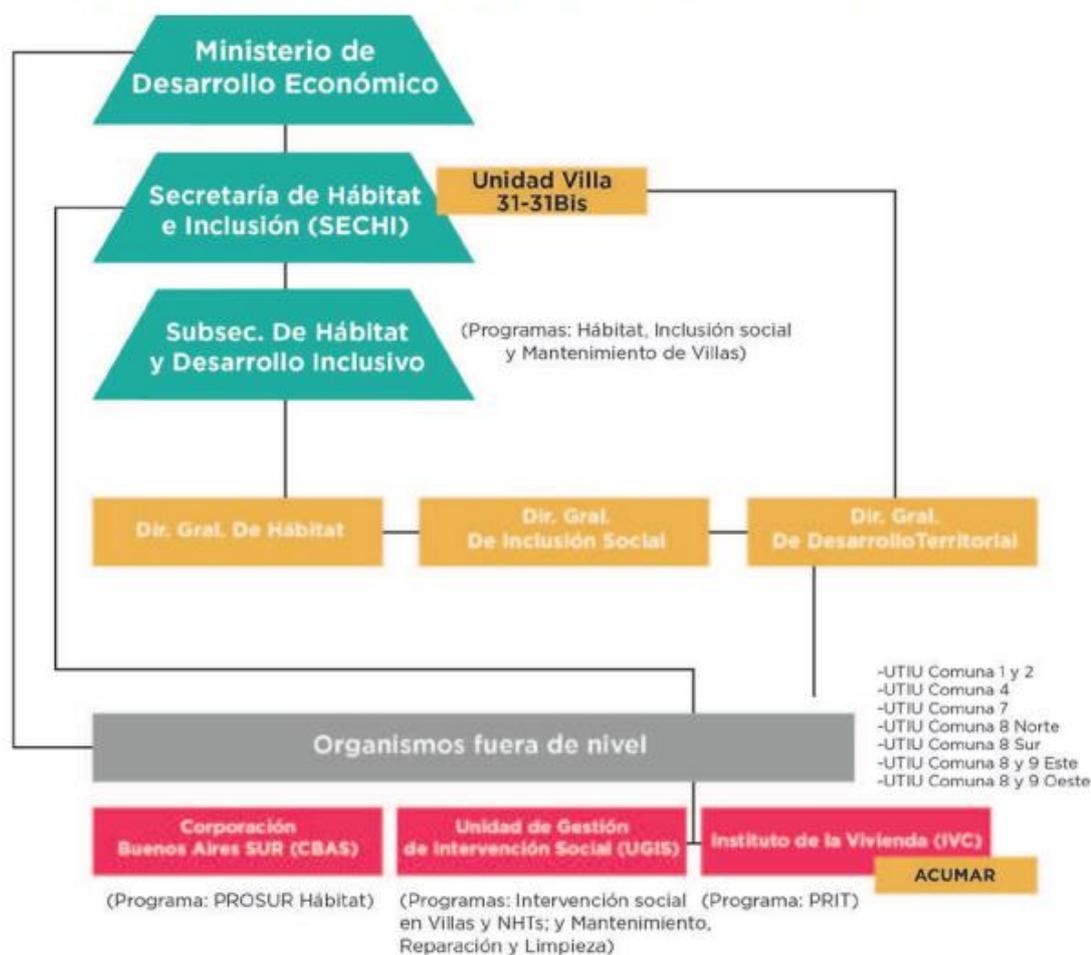
A fin de abordar esta variable de forma completa, se analiza la estructura formal del instituto y luego se estudia cómo los agentes mantienen su unidad según determinadas finalidades y actividades. También se destaca cómo se gestionan esas relaciones de interdependencia entre los distintos agentes. Cabe destacar que el abordaje de esta variable se realiza teniendo en consideración el contexto en el cual se encuentra la organización de estudio.

Según el trabajo realizado por el Instituto de Investigaciones Gino Germani (2015), en 2018 se modificó la estructura del organismo implicando un “vaciamiento administrativo y financiero del IVC, y la dispersión de sus funciones entre una diversidad de organismos” (p. 14). De esta forma, los programas de vivienda quedaron distribuidos entre los siguientes organismos: el Instituto de Vivienda de la Ciudad, la Corporación Buenos Aires Sur, la Unidad de Gestión de Intervención Social, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte y el Ministerio de Desarrollo Social.

Esto generó grandes ineficiencias en las políticas habitacionales, tanto para la canalización de demandas como para determinar la responsabilidad de los organismos en brindar soluciones concretas (Zapata, 2012). Asimismo, se generaron contradicciones entre los discursos de los funcionarios, fragmentaciones e inacción por parte del Estado local (Brikman, 2016).

Resulta necesario destacar que en este periodo el IVC se encontraba inserto en una organización que se estructuró de la siguiente forma:

Imagen 1: Organigrama institucional orientado a villas. GCBA, 2011-2015



Nota. Estructura de la organización. Tomado de *Acerca de la integración urbanística y social de la Ciudad de Buenos Aires* (p. 10), por Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2017, Editorial Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.

Según la información recopilada en las entrevistas, se sostiene que no existieron cambios sustanciales en la estructura interna del organismo en este periodo. De hecho, el personal de planta permanente preservó sus cargos y trabajó con la gestión de turno. Tal como lo señala uno de los entrevistados que se ha desempeñado en el organismo por varios años, “no había un desfase entre estructura formal y estructura paralela extraoficial, de hecho, se mantuvo a las personas de planta en sus cargos”.

Sin embargo, la creación de otros organismos con funciones muy similares hizo que las políticas de vivienda se encuentren fragmentadas y divididas, lo que generó un vaciamiento en las funciones del IVC. En este sentido, no hubo una política de construcción de vivienda y se orientó al otorgamiento de créditos. Según lo señalado por

uno de los entrevistados de perfil funcionario, “la SECHI ejecutaba programas y le competía al IVC, al IVC le habían sacado todos los recursos, estaba todo en la SECHI, el IVC estaba supermarginal”.

Es por esta razón que el área social del IVC quedó sin funciones, sin tareas asignadas y no poseía una inserción territorial. Además, las mínimas intervenciones que realizaba generaban tensiones con los organismos mencionados.

### 8.1.3 Individuo-organización

A diferencia del resto de las variables, en la variable individuo-organización se caracteriza por focalizar en el desarrollo de individuo/agente dentro de la organización. La gestión del recurso humano es un aspecto clave para el desarrollo de la organización y el éxito en la implementación de sus políticas públicas.

Respecto a esta variable de análisis, no resulta posible encontrar información que respalde una posición concreta de la institución en la normativa ni en los medios de comunicación. Es por ello que este análisis se basa principalmente en las respuestas brindadas por los entrevistados.

Considerando la información obtenida en las entrevistas, se entiende que, en este periodo, los empleados tenían mucha antigüedad y la mayoría de ellos habían ingresado durante la Comisión Municipal de la Vivienda. Al inicio de la gestión, muchos de los empleados pudieron adaptarse a las modificaciones de trabajo propuestas. Otra cuestión a tener presente son los reclamos salariales. Estuvieron siempre presentes durante este periodo. “El problema más grave que tuvimos en cuanto a reclamo empezó a ser el tema salarial” (entrevistado correspondiente al perfil empleado con experiencia).

Según lo comentado por empleados del IVC en este periodo, existía una apreciación o creencia de que el organismo desaparecería, ya que no le otorgaban presupuesto y habían creado otros organismos con funciones muy similares. Esto generó una constante sensación de inseguridad y temor entre los empleados. Tal como lo sostiene uno de los entrevistados de perfil empleado, “se creía que el instituto iba a desaparecer, se quedaba sin funciones, aparecieron otros organismos con intervención en donde históricamente intervenía la CMV, junto a una reducción del presupuesto y mínimas intervenciones”.

### 8.1.4 Tecnología

Atento a lo recabado en las entrevistas, puede sostenerse que la comunicación desde otros organismos con el IVC se realizaba de manera informal. Para ciertas cuestiones puntuales, se enviaban notas firmadas por funcionarios, las cuales eran adjuntadas por *mail*. Esto demuestra que no existía un sistema informático mediante el cual se puedan canalizar las comunicaciones externas. En este sentido, uno de los entrevistados sostiene que “se intentó incorporar SAP pero fue una ‘lucha a mano armada’ (...) financiera, se resistía a un enlatado que no cumplía con determinados requisitos, en parte había una razón pero en parte había una resistencia (...) al fracaso”.

En este periodo, se intentó instalar SAP, una herramienta de *software* orientada al manejo contable de la administración presupuestaria, para el área financiera, pero no fue exitoso. El área financiera tuvo mucha reticencia en utilizarlo, ya que no le permitía cumplir sus funciones.

Cabe destacar que existe un gran vacío de información respecto a esta variable. No se han realizado estudios respecto a los sistemas tecnológicos que el instituto poseía en este periodo.

#### 8.1.5 Poder

La variable poder resulta ser de las más interesantes para analizar, ya que este no se encuentra focalizado ni claramente detallado en ninguna bibliografía consultada. Según las respuestas brindadas por los entrevistados, el poder se correspondía con la estructura de la organización, no existían actores que ejercieran el poder por fuera de esta. Por esto, se considera que la estructura respetaba su verticalidad.

Sin embargo, resulta necesario entender que en este periodo de tiempo el IVC resultó estar vaciado de funciones, por lo cual, se podría deducir que el poder del organismo fue transferido a otras instituciones. Esto se demuestra en la diversificación de organismos para cumplir las funciones en los barrios populares.

#### 8.1.6 Comunicación

En este momento, la comunicación externa del instituto se realizó a través de notas, circulares y *mails*. Entre organismos, al conocerse los actores entre sí, se manejaba un cierto nivel de informalidad: “La comunicación era completamente informal (...), yo conocía a una persona que estaba en un programa y lo llamaba directamente y venía a las reuniones” (entrevistado de perfil académico). En la comunicación orientada al

vecino, esta se caracterizaba por estar muy obstaculizada. Es decir, el vecino debía acercarse al edificio en un horario determinado para anotarse a los programas o para evacuar dudas. Resultaba ser poco accesible y no permitía tener un contacto fluido con el vecino. No se manejaban canales de comunicación digitales. En este sentido, “la gente tenía que acercarse personalmente al IVC para ir a anotarse” (entrevistado de perfil académico).

A nivel interno, en la comunicación no existían grandes inconvenientes, ya que el personal se conocía mucho y conocían las tareas que realizaban sus pares. Esto permitía que la información fluyera fácilmente. Tal como lo señala uno de los entrevistados de perfil empleado con experiencia, “el gerente general salía de la oficina e iba a conocer a la gente, preguntaba y sabía cómo estaba todo”. Resulta necesario destacar que la institución no tenía preparado un plan de comunicación interna.

A modo de síntesis, se elabora este cuadro que simplifica el desarrollo de las variables mencionadas en este apartado.

*Tabla 1*

<b>Variable</b>	<b>Desarrollo en el periodo 2007-2015</b>
Objetivos organizacionales	El instituto posee objetivos formales, detallados en la ley que lo crea, pero no se llevan a cabo. No se detecta que existan objetivos informales.
Estructura	No existieron grandes cambios internos de estructura. Hubo un vaciamiento administrativo y financiero junto con una dispersión de funciones en otros organismos.
Individuo-organización	Reclamos salariales, empleados con mucha antigüedad en el organismo.
Tecnología	No existe un desarrollo tecnológico relevante.
Poder	El poder se encuentra distribuido según la estructura del organismo. Vaciamiento de poder hacia otras instituciones.
Comunicación	La comunicación externa no era óptima. El vecino no accedía fácil a la información. Se manejaba un nivel de informalidad entre los organismos. A nivel interno, la comunicación fluía por el conocimiento del personal. No existía un plan de comunicación interna.

## **8.2 La administración del IVC en el periodo 2016-2020**

Para la realización de este apartado, se toma como base la explicación teórica de las variables realizada en el apartado del marco teórico. Luego, se aplicará dicha teoría a IVC durante el período 2016-2020. Esto permitirá observar diferencias y similitudes entre los años analizados.

### 8.2.1 Objetivos organizacionales

Tomando como referencia los conceptos ya explicados en el marco teórico sobre objetivos reales y oficiales en la organización, se observa que los objetivos oficiales para el periodo 2016-2020 se destacan en su página web. Son amplios y no se detalla cómo se alcanzarán.

Los objetivos oficiales que se encuentran en la página oficial del instituto son los siguientes. El primero es ayudar a todos los habitantes de la ciudad que tengan complicaciones para acceder a una vivienda. Como segundo objetivo, se encuentra la reducción del déficit habitacional, del equipamiento comunitario, la infraestructura y los servicios. Como tercer objetivo se destaca la promoción del derecho al hábitat. Otro de los objetivos refiere a garantizar la regularización dominial de las soluciones habitacionales otorgadas. Finalmente, el último objetivo es optimizar la administración de la cartera de adjudicatarios (Instituto de Vivienda de la Ciudad, s.f.).

Estos objetivos se encuentran alineados con los objetivos reales. Desde la experiencia de los entrevistados, se sostiene que los objetivos reales se establecen año a año y se comunican de manera informal dentro de la organización. Es decir, en diversas reuniones de equipo se comunican los objetivos a alcanzar por cada equipo. Estos objetivos suelen ser alcanzar una cierta cantidad de familias mudadas, avanzar con las obras públicas de servicios públicos, fomentar los espacios de participación, entre otros.

Cabe destacar que tanto los objetivos oficiales como los reales se orientan a la producción de bienes públicos. En el caso del instituto, se encuentran orientados a reurbanizar villas, generar acceso a créditos habitacionales, regular dominialmente complejos habitacionales creados con anterioridad, formar normativas en materia de política habitacional, crear las obras públicas necesarias para que todas las viviendas de la ciudad tengan acceso a los servicios públicos, entre otros. En líneas generales, el instituto busca generar mejores condiciones para que todos los vecinos de la ciudad accedan a una solución habitacional.

Como conclusión parcial, se sostiene que el IVC tiene objetivos oficiales y reales, pero estos se encuentran alineados en pos de producir el bien público de esta organización. Como lo sostiene uno de los entrevistados de perfil de empleado con experiencia, los objetivos están alineados “porque son lo suficientemente genéricos como para que un montón de cosas puedan alinearse”. Cabe repetir que el bien público generado por esta organización es la generación de soluciones habitacionales para los habitantes de la CABA.

A modo general, los entrevistados sostienen que los objetivos formales del IVC, los que se detallan en la ley de creación, no se llevan a cabo en su totalidad. Esto es porque solo se reurbanizan cuatro barrios y no se realiza ningún tipo de intervención en otros. Esto demuestra que la reurbanización de barrios no se logró escalar a nivel de la ciudad. Tal como lo señala uno de los entrevistados de perfil funcionario, “se dejaron de lado un montón de cosas de la política, el foco de la política de integración urbana estaba puesto solo en algunos barrios y en otros no, esto hacía tambalear el objetivo central del IVC”. Otro de los entrevistados de perfil funcionario sostiene que “no se han generado nuevos procesos de reurbanización”.

Asimismo, no se han generado políticas habitacionales para la clase media ni ha habido grandes políticas en materia de crédito, no se abordaron situaciones de casas tomadas ni las cuestiones referidas a las personas en situación de calle. Uno de los entrevistados de perfil funcionario señaló esto: “Hay muchos temas que no se pudieron abordar, como casas tomadas, habitantes de la calle, son un montón de temas que no figuraron en la agenda”.

Se observan objetivos políticos muy fuertes, ya que se buscaba posicionar al IVC en la política de vivienda. Tal como lo señala uno de los entrevistados que es exfuncionario, “había objetivos fuertes que no estaban entre los objetivos formales”. Y la elección del accionar del IVC no fue casual, se eligieron reurbanizar barrios en donde el precio del metro cuadrado podría subir.

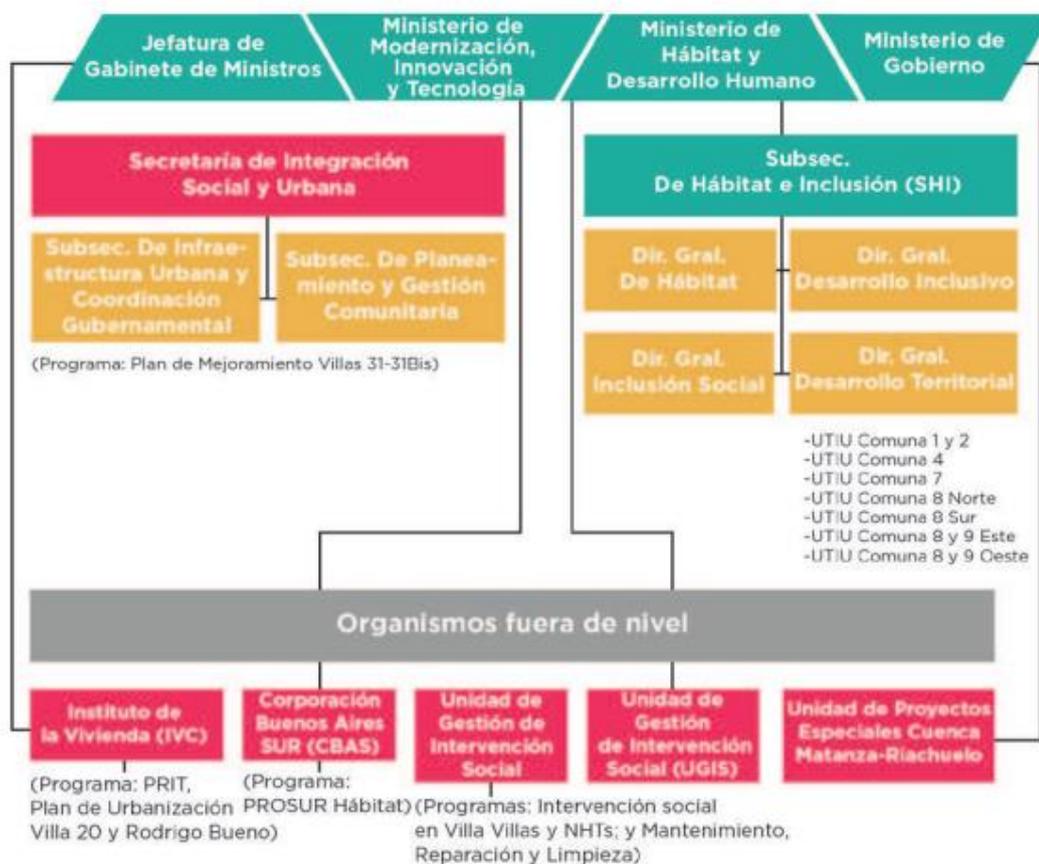
Considerando lo expuesto es que la mayoría de los entrevistados ha considerado que los objetivos formales e informales están alineados porque los primeros son muy genéricos. Esto permite que el organismo pueda enfocar sus políticas de formas muy variadas.

### 8.2.2 Estructura

En este periodo se observan modificaciones en la estructura del IVC mediante el Acta 5205/2019 y 5812/2020. La primera normativa se destaca por generar un reordenamiento interno de subsecretarías y direcciones. En cambio, en la segunda normativa, la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) se incorpora a la institución. Cabe destacar que, al realizar esta incorporación, se le modificó el nombre a Dirección General de Gestión e Intervención Social, la cual pasó a depender de la Gerencia General. Esto permite observar una unificación respecto a los organismos que llevaban a cabo la política habitacional de la ciudad.

Con las modificaciones realizadas en diciembre de 2015 a través de la Ley 5460 y el Decreto 363/15 reglamentario, la estructura de los organismos encargados de la política habitacional quedó conformada de la siguiente forma:

Imagen 2: Organigrama institucional orientado a villas. GCBA (2016)



*Nota.* Nueva estructura. Tomado de *Acerca de la integración urbanística y social de la Ciudad de Buenos Aires* (p. 12), por Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2017, Editorial Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.

El cambio producido en la estructura permite analizar un cambio en la importancia del IVC. Al depender directamente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el IVC queda mejor posicionado que el resto de los organismos que desarrollan o toman acciones relativas a las políticas de vivienda o reurbanización de barrios. Tal como lo comenta un entrevistado de perfil funcionario, “el IVC empieza a tener otro rol”. Otro entrevistado de perfil funcionario sostiene que en este periodo “se reformula la función del IVC, vuelve a estar abocado a las villas”.

De modo general, los entrevistados han concordado que la estructura formal mantuvo algunas de las áreas del periodo anterior. Otras áreas tuvieron cambios, ya que se intentaba dar una respuesta más eficiente a los problemas que surgían en la cotidianeidad. Estos cambios generaron tensiones entre el personal de planta permanente y el personal de gestión.

Estas tensiones llevaron a que muchas de las funciones de la estructura formal sean trasladadas a la estructura informal. Un claro ejemplo de esto puede observarse en la creación de las coordinaciones. Eran grupos de profesionales destinados a trabajar en un solo barrio y articular internamente para dar respuestas a los vecinos de ese barrio. Estos grupos tenían un rol central en la toma de decisiones y en el progreso de las reurbanizaciones. Sin embargo, nunca aparecieron en el organigrama, los integrantes eran contratados como asesores de un funcionario. Tal como lo señala un entrevistado que corresponde al perfil de empleado con experiencia, “ahí se ve el gran cambio de un organigrama oficial con un organigrama no oficial que entra en tensión (...), se cambió la estructura varias veces sin una lógica para tratar de ‘tapar agujeros’ que no se terminaron de tapar”. Otro entrevistado de perfil funcionario sostiene que “hubo toda esta estructura paralela de las coordinaciones, las coordinaciones sí toman decisiones y no estaban en la estructura”.

Entre los cambios producidos, los entrevistados concuerdan en la relevancia del área social y la disminución de la importancia del área de legales y créditos. Tal como lo sostiene un entrevistado que fue funcionario, “en el periodo anterior, las áreas de legales y créditos eran subsecretarías y en este periodo son direcciones”. Este entrevistado agrega que “el área que comanda a partir del 2016 es sociales, esa diferencia fue muy notoria”. Suma el entrevistado que “los procesos administrativos se cambiaron todos para dar respuesta a las operatorias que se aprobaban en los barrios, estos procesos se validaron internamente”.

En este sentido, se creó una gran estructura de seguimiento y monitoreo de las políticas públicas. Esto fue algo que se creó en la Jefatura de Gabinete de Ministros que la gestión del IVC implementó internamente. Tal como lo sostiene un entrevistado de perfil académico, “se crearon muchos sistemas de monitoreo que están buenos y no todos los organismos lo hacen”. Otro de los cambios se observa en la modificación y simplificación de los procesos, lo que repercute en un cambio de las estrategias legales.

Resulta propicio destacar que estas modificaciones estuvieron relacionadas con las políticas y proyectos que se realizaron en función del aumento presupuestario. Tal como lo sostiene un entrevistado de perfil funcionario, “a partir del 2016 el aumento presupuestario fue notorio, ya que se decidió realizar la reurbanización del Barrio 20 y Rodrigo Bueno”.

Por fuera del IVC, se decidió reagrupar las funciones de la política de vivienda en este organismo nuevamente. Esto demostraba una decisión política de ordenar y mejorar los resultados de las políticas de vivienda. En palabras de una entrevistada de perfil académico, “se le dio un ‘paraguas’ a toda la política de vivienda porque reagrupó distintos organismos que estaban desvinculados”. Además, se necesitó del acompañamiento de otros ministerios para dar respuesta a las necesidades. Tal como lo señala un entrevistado de perfil funcionario, “el IVC pasa a Jefatura de Gabinete para poder traccionar a todos los ministerios porque la integración era en todo sentido, este cambio fue muy importante y permitió tener más injerencia”.

### 8.2.3 Individuo-organización

Al igual en que la variable estructura, en esta variable se notaron varios cambios. Los entrevistados concuerdan en que hubo ciertas reticencias al cambio de política y a los cambios que introdujo esta gestión. El cambio de políticas hizo que fueran necesarios más trabajadores en territorio. De esta forma, se contrataron muchas personas de diversos ámbitos, pero principalmente de la Universidad de Buenos Aires (UBA en adelante) y de la ONG Techo. Tal como lo sostiene un entrevistado de perfil académico, “se realizó un reclutamiento más masivo incluyendo gente de la UBA y de organizaciones no gubernamentales, principalmente Techo”.

Estos cambios generaron un gran cambio en la planta de personal. La cantidad de trabajadores aumentó, tenían un perfil más territorial, eran en su mayoría profesionales y fueron incorporados por contratos. Tal como lo sostiene uno de los entrevistados de perfil

empleado con experiencia, “en el segundo periodo se da la contratación de mucho personal y la necesidad de coordinar (...) lo territorial”.

Esto generó diversos reclamos por el tipo y monto de contratación. Se generaba una diferencia notoria entre los salarios del personal de planta permanente y los contratados. Esto motivó ciertos reclamos gremiales. Tal como lo señala uno de los entrevistados de perfil empleado con experiencia: “Antes el uso de contratos era eventual (...) de Maqueira en adelante fue la gran explosión (...), fue un enorme desfasaje entre sueldos de planta y no planta y el otro reclamo muy fuerte es el de las condiciones de trabajo de la gente que está en el territorio”.

En paralelo, los empleados que poseían un contrato también iniciaron diversos reclamos. Estos estaban orientados a mejorar las condiciones de trabajo en el territorio. Personal del Área de Recursos Humanos tuvo intentos por mejorar esta situación, pero no fue posible. Esta misma área también realizó varias iniciativas para que el personal se sintiera “incluido” en la organización. Los resultados no fueron los esperados. Tal como lo señala un entrevistado de perfil funcionario, “se trabajó con los empleados en las necesidades y en la acción de la política pública, hubo algunas tensiones, pero la planta fue muy ejemplar en el acompañamiento”. El mismo entrevistado agrega que “siempre está el reclamo salarial, pero hubo mejoras de salarios y hubo un laburo muy fuerte de intentar equiparar salarios”.

La nueva situación del personal y ciertas decisiones políticas incentivaron a que muchas personas de planta accedieran al retiro voluntario. Estos puestos vacantes fueron ocupados de forma estratégica por personas de la gestión, lo cual generó un “vacío”, ya que muchas personas con poca experiencia (en la administración y en la política de vivienda) ocupaban puestos estratégicos. Esto repercutió en una falta de referentes que sepan resolver cuestiones complejas en la administración. Tal como lo señala uno de los entrevistados de perfil empleado con experiencia: “Creo que gran parte de las falencias del organismo tiene que ver con la falta de experiencia laboral y el *timing* del trato en la organización del trabajo”. La misma persona agrega que “faltan referentes que sepan hacer el trabajo”.

En relación con periodo anterior, hubo un cambio en el espacio de trabajo. En el periodo anterior, se trabajaba en un edificio con muchas divisiones, no existían espacios de trabajo compartido. “En el edificio del plata se trabajaba en oficinas cerradas, donde no había acceso” (entrevistado de perfil funcionario). A partir del 2016, el instituto se muda a

un edificio más moderno, con muchos espacios de trabajo conjunto, con escritorios compartidos, entre otras características. Según un entrevistado de perfil de funcionario, “en Finochietto la estructura era abierta, era impensado (...) cambió mucho la dinámica”. Una de las personas entrevistadas de perfil funcionario destacó que “este elemento fomentó un gran cambio en la forma de trabajo diario”.

#### 8.2.4 Tecnología

En el caso del IVC, existen diversas tecnologías que accionan conjuntamente. En esta variable, puede observarse que la mayoría de los entrevistados coincidió en que los sistemas que se utilizaban no eran suficientes ni adecuados. El área de modernización del organismo no tiene los elementos para proponer un sistema.

Es por ello que la mayoría de los trabajadores utilizan SADE (es la herramienta de gestión de expedientes) y herramientas de Google. La utilización masiva de las herramientas Google genera varios inconvenientes; entre ellos, la duplicación de bases, su pérdida y la posibilidad de que información relevante quede en la cuenta de un empleado. Tal como lo menciona un empleado con experiencia, “se usa Drive para archivar cosas y no alguna otra cosa que perdure, el que se va se lleva el Drive y nunca te enteraste de la información (...) se utilizan más programas, pero no significa que se utilicen mejor”.

Si bien esta es una problemática de muchos organismos de la administración pública, en el IVC la necesidad de un sistema de calidad fue muy notorio. Uno de los entrevistados de perfil empleado con experiencia detalló lo siguiente respecto al sistema de *software* ASCII: “ASCII también tiene problemas, por el mismo problema que tenemos en el IVC. Contratar una persona vinculada a informática y págale \$150.000, ni el loro (...), también es una problemática compleja del Gobierno de la Ciudad”. Otro de los entrevistados de perfil de empleado con experiencia sostiene que existe una “falta de un sistema de información de guardado que sea eficiente e institucional (...) es bastante poco eficiente en la continuidad institucional”. Cabe destacar que uno de los entrevistados de perfil funcionario mencionó que “se iniciaron procesos de digitalización de expedientes, pero no tuvieron un rol destacable”.

#### 8.2.5 Poder

Dentro del IVC, resulta difícil entender cómo se encuentra distribuido el poder, ya que no siempre se distribuye verticalmente según la estructura del organigrama. Es decir, en muchas oportunidades los coordinadores de los barrios (que no tienen un rol de funcionario ni aparecen en el organigrama) terminan decidiendo sobre cuestiones claves respecto a cuestiones de áreas ubicadas en el organigrama (por ejemplo, en decidir la prioridad de los inicios de obras). Cabe destacar que los coordinadores de los barrios, al tener contacto con los referentes barriales y llevar a cabo los espacios participativos, tienen un poder legitimado por fuera de la organización. Según lo detallado por uno de los entrevistados de perfil de empleado con experiencia, se “requirió un esfuerzo de construcción con agentes externos muy importantes, con los organismos de derecho (...) y los actores del barrio”. Agrega que el IVC “estuvo marcado por la necesidad de hacer pie en los barrios”.

Esto resulta ser una gran diferencia respecto al periodo anterior. En otras situaciones sí se ejerce el poder verticalmente según lo indica el organigrama. Estas situaciones suceden aleatoriamente y resulta imposible sistematizarlas en su totalidad.

Respecto a esta variable, la mayoría de los entrevistados coincidieron en que se necesitó convencer a las autoridades y a empleados para que se den inicio a los procesos de reurbanización. Uno de los entrevistados de perfil funcionario sostiene que “creo que fue casual el inicio de los procesos, tiene que ver con Pablo (expresidente del IVC) que quiso iniciar este tipo de políticas y no se pudo frenar, después tomaron como *slogan* el tema de la participación (...), la realidad superó las expectativas en cuanto a política proyectada”. Otro de los entrevistados comentó que “hubo una decisión política de invertir mucha plata en estas políticas”. Asimismo, se entendió que los vecinos y organizaciones barriales tenían un rol clave en la definición de estas políticas. Tal como lo sostiene un entrevistado de perfil funcionario, “la lucha de las organizaciones fue una de las principales causas que generaron estos cambios” y agrega que “a nivel político el cambio de política caló en todo el Gobierno y en todas sus áreas (...), esto cambió la mirada política de todos los partidos”.

#### 8.2.6 Comunicación

Considerando la información recopilada en las entrevistas, la comunicación hacia los vecinos en este periodo se encuentra digitalizada y accesible. Existe una página web con información actualizada, comunicaciones por celular, espacios de consultas en las

oficinas de cada barrio, entre otros medios. También se generaron espacios de trabajo con universidades, distintas defensorías y organizaciones por fuera del barrio.

Esta comunicación se caracterizaba por tener un carácter más propagandístico. Tal como lo sostiene uno de los entrevistados de perfil académico, hubo “una muy fuerte presencia comunicacional” y agrega que se realizó a través de “mucha folletería, uso de redes sociales, organización de actividades culturales, se organizan visitas barriales orientadas a mostrar logros”. En este sentido, se publicaron los censos realizados. Muchas de estas comunicaciones estaban orientadas al vecino del barrio y no a la clase media. Estas fueron las principales acciones tomadas por el instituto en materia de comunicación externa.

Otra cuestión relevante respecto a la comunicación externa tiene que ver con el tipo de comunicación que se transmitía. Según lo mencionado por un entrevistado, la comunicación externa variaba según el barrio. Es decir, en Rodrigo Bueno se comunicaban decisiones ya tomadas y en el Barrio 20 se las consultaba en los espacios participativos y luego se tomaba una definición. Se le atribuye esta diferencia a las decisiones que tomaba cada coordinación.

Respecto a la comunicación interna, la mayoría de las cuestiones se canalizaban a través del Área de Recursos Humanos mediante *mails* o *newsletters*. Sin embargo, uno de los entrevistados señala que “la comunicación principal entre agentes del organismo se da mediante el uso de WhatsApp”.

Existen ciertos inconvenientes respecto a esta temática. Esto puede observarse en el desconocimiento de muchas personas que hacen su trabajo territorial del organigrama o del área al cual pertenecen. Esto demuestra una gran desconexión entre el territorio y la oficina y entre el área social y el área técnica. A esta problemática también se le suma un gran desconocimiento sobre los procesos administrativos, lo que repercute en un incorrecto accionar por parte de ciertos empleados. Tal como lo señala un entrevistado de perfil empleado con experiencia, “una de las cuestiones fundamentales es que no se sabe cómo es el circuito de trabajo, a veces hay personas que no saben quién es su jefe”.

Existen grandes diferencias entre las posturas y la información que manejan los directores y coordinadores de la misma área. Esto genera tensiones e inoperancias internas. Este tipo de cuestiones genera una falta de organización y planificación entre las áreas.

Por último, se considera mencionar un elemento que aportó uno de los entrevistados. Este refiere al avance de la comunicación del IVC, se basa en la importancia política de las cuestiones. Tal como lo señala uno de los entrevistados de perfil funcionario, “la comunicación avanza en base a las cuestiones que se consideran relevantes”. A continuación, se desarrolla un cuadro como síntesis de la información abordada en este apartado.

Tabla 2

<b>Variable</b>	<b>Desarrollo en el periodo 2016-2020</b>
Objetivos organizacionales	Los objetivos formales son tan amplios que permite tener diversas interpretaciones. No se concretan todos los objetivos planteados. No se observa que se persigan objetivos informales.
Estructura	El IVC pasa a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros, teniendo una posición preponderante en la temática. Internamente, se modificó la estructura para poder dar respuesta a los nuevos desafíos. Surgen las coordinaciones que no se encuentran reflejadas en la estructura.
Individuo-organización	Los reclamos salariales persistieron. La planta de trabajadores aumentó. Los nuevos empleados tuvieron un perfil más territorial, eran en su mayoría profesionales y fueron incorporados a través de contratos.
Tecnología	Persisten los problemas en esta área. Los sistemas que se utilizan no son suficientes ni adecuados. El área de modernización del organismo no tiene los elementos para proponer un sistema que dé respuesta a las necesidades del instituto.
Poder	No se distribuye el poder verticalmente según la estructura del organigrama. Surge el rol de los coordinadores quienes “tienen poder” por fuera de la estructura.
Comunicación	Comunicación externa hacia el vecino es mucho más accesible, se da a través de canales digitales. Esta comunicación variaba según el barrio y tenía tintes más propagandísticos. La comunicación interna se realiza a través del Área de Recursos Humanos. Existen problemas de comunicación entre los distintos niveles jerárquicos y entre los agentes que se desempeñan en el barrio o en la oficina.

### 8.3 La participación ciudadana en el periodo 2007-2015

Durante la gestión de Mauricio Macri (2007-2015), no existieron procesos de participación ciudadana por motivos de reurbanización. De hecho, fue un periodo caracterizado por la “ineficiencia en la implementación de las políticas habitacionales, así

como la dificultad para canalizar las demandas por parte de la población afectada, con organismos que se pasaron la responsabilidad sin ofrecer respuestas” (Zapata, 2012, p. 308).

Además, hubo un proceso de desfinanciamiento que obstaculizaba cualquier intento de generar alguna reurbanización. En este sentido, la ineficiencia en la gestión llevó a una subejecución del presupuesto destinado al IVC.

Según las leyes de presupuestos anuales:

En diciembre de 2011, el IVC ejecutó sólo el 53% de su crédito vigente al cierre del año (\$360.683.462), muy por debajo del 100% esperado. O sea, se subejecutó el 47% (324.001.675) del presupuesto final. Del monto ejecutado, el 76% (\$274.941.529) correspondieron a fondos de afectación específica (provenientes del juego y de Ejecutivo Nacional a través del Plan Federal Construcción de Viviendas). Por lo tanto, el Ejecutivo local destinó, de recursos propios para el IVC, solo \$83.741.933. (Zapata, 2012, p. 311)

Según María Cecilia Zapata (2012), en este periodo puede observarse una ausencia de planificación en la política habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en general, lo que implicó la inexistencia de políticas sustentables en el largo plazo. Eso es así, ya que la autora mencionada sostiene que la intervención del IVC no marcó ninguna diferencia en términos de política habitacional. En este sentido, hasta la implementación de las políticas de reurbanización, el IVC estaba enfocado en el otorgamiento de créditos y regulación dominial de complejos habitacionales ya creados (OLA, 2020).

Según la información brindada por el IVC a través del pedido de información pública número 00018946/23, no hay registros de procesos participativos antes del año 2016. Es decir, que los procesos participativos comenzaron luego de la sanción de las leyes de reurbanización. Resulta propicio destacar que los entrevistados han coincidido con esta información, es decir, no tienen conocimiento que de existan espacios de participación previos al año 2016.

La información brindada por el IVC concuerda con la información obtenida de las entrevistas. Se considera que no existían espacios de participación. Uno de los entrevistados de perfil académico sostiene que “solo en algunos casos la legislatura generó que se realicen reuniones abiertas, pero no fueron significativas y no se llegaba a ningún

tipo de acuerdo”. Tal como lo sostiene uno de los entrevistados que corresponde al perfil de empleado con experiencia, en este periodo “no existía una política de vivienda”. Otro de los entrevistados de perfil académico sostiene: “Con Macri no había ninguna chance de participar en nada”.

Tampoco existía un contacto fluido con los representantes barriales, ya que en este periodo “se estaba en contra de los representantes barriales, buscaban generar liderazgos auténticos, por eso desconocían a los representantes barriales” (entrevistado de perfil académico). Las acciones del IVC se dedicaban a dar respuesta “solo a lo que estaba judicializado” (entrevistado que se desempeñó en el organismo como empleado). Por eso tampoco había espacios de participación. Resultaba difícil que se den acciones de participación porque en este momento “el IVC no tenía a cargo los procesos de reurbanización” (entrevistado de perfil funcionario).

#### **8.4 La participación ciudadana en el periodo 2016-2020**

La participación ciudadana en este periodo fue el centro de la política pública de reurbanización. En primer lugar, cabe mencionar que se implementaron diversos espacios de participación en los barrios analizados. Estos espacios incluyeron a todos los actores relevantes de la política. Es decir, se incluyeron a los vecinos, a los referentes barriales, a las organizaciones barriales y a organismos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como del Poder Judicial de esta ciudad.

Cada uno de los espacios se conformó considerando distintos objetivos y con la necesidad de que participen los actores relevantes en cada uno. Cada uno de estos espacios tenía distintas finalidades. En algunos se tomaban decisiones consensuadas sobre cómo continuar con la reurbanización, en otros el IVC informaba a la ciudadanía avances y obstáculos en la reurbanización y en otros los vecinos evacuaban sus dudas y consultas.

La participación de este periodo es notoria por las distintas finalidades que abarcó este proceso participativo. Estos son los aspectos generales que se pueden observar en la implementación de la participación ciudadana en ambos barrios. Sin embargo, debido a las particularidades de cada barrio, estos espacios tuvieron adaptaciones especiales. Cabe destacar que estos espacios se han generado con el objetivo de cumplir con las leyes de reurbanización de cada barrio. A continuación se detallan los espacios participativos de cada uno.

En Barrio 20, en el periodo analizado existieron 11 espacios participativos. El primero de ellos es la Mesa de Gestión Participativa. Este espacio mensual es abierto a todos los vecinos, pero la asistencia suele ser esporádica y la cantidad de asistentes es variable. El IVC y otros actores explican cuál es el estado del PIRU y las próximas acciones que se realizarán. Es decir, este espacio tiene un carácter informativo, no deliberativo. Fue el espacio que motorizó e impulsó la reurbanización en el barrio (OLA, 2020).

El segundo es la Mesa Técnica de Gestión Participativa. Este espacio semanal está integrado por referentes barriales, representantes del IVC, del Ministerio Público de la Defensa y de diversas defensorías. Este espacio es de carácter decisorio, ya que se debaten y consensúan las acciones y las operatorias que respaldan las acciones a realizar. Según un informe elaborado por el Observatorio de Latinoamérica de The New School (2020), en este espacio suelen existir conflictos en relación con la accesibilidad de la información y la existencia de diversos canales de comunicación. El IVC ha sido el principal actor responsable de esta situación. Además, se destaca la constante participación de los actores y la predisposición para debatir y consensuar (OLA, 2020).

El tercer espacio refiere a la Mesa de Consultas. Es un espacio abierto a cualquier persona, se realiza dos veces por semana. En este se evacúan dudas y consultas sobre el avance del PIRU. Tiene un carácter fuertemente informativo, no deliberativo. Si bien el espacio existe para evacuar consultas sobre el PIRU, los vecinos lo utilizan para realizar otras consultas por fuera de la temática de reurbanización. También existe el Taller de Preadjudicatarios de las viviendas en el Complejo Papa Francisco. Este espacio es habilitado para aquellos vecinos que han sido preadjudicatarios de un departamento en dicho complejo. En este espacio se analizaban los departamentos que iban a ser otorgados a cada grupo familiar. Las familias tenían el derecho de rechazarlos o cambiarlos según lo consideraran.

En quinto lugar, se realiza la Mesa de Espacios Comunitarios. Este espacio se reúne de forma irregular. Aquí se abordan diferentes cuestiones que plantean los grupos de organización barrial. Este es un espacio deliberativo, no decisorio. El sexto espacio es el Taller Preconsorcial. Está destinado a aquellas familias que ya han decidido y acordado con el IVC el departamento del complejo que recibirían, estas eran convocadas a este taller. Allí, se les comentaba los servicios que debían abonar, los deberes, las responsabilidades de conformar e integrar un consorcio y cómo solucionar conflictos

consorciales. Cabe destacar que en estos talleres se realizan previos a la mudanza. Estos talleres se acompañaban con visitas a los departamentos. El séptimo es el Taller Posconsorcial. Estos talleres se realizan después de la mudanza. Las familias tenían la oportunidad de realizar consultas al IVC y acordar entre ellas cómo manejar los espacios comunes.

El octavo espacio es el Taller de Créditos. Estos talleres se brindan para explicar los procesos administrativos sobre cómo acceder a la solución habitacional del crédito. Si bien eran abiertos al público general, la mayoría de los asistentes eran familias que debían relocalizarse y estaban interesadas en esta solución. Otro de los espacios son los Talleres de Mudanza. Estos espacios existían solo de forma previa a las mudanzas de las familias. Se les explica cómo movilizar sus pertenencias y diversas cuestiones ligadas a la organización del día de la mudanza.

En décimo lugar, se han implementado los Talleres de Manzana. Estos talleres constaban de cinco encuentros y se caracterizaba por tener un carácter deliberativo y decisorio. En estos espacios se acordaba cuál sería la intervención del IVC en cada manzana, es decir, cómo se reestructurarían. Solo se convocaba a los vecinos que integraban esa manzana. El IVC proponía distintas intervenciones y los vecinos elegían, a través de una votación, el proyecto ganador. En este espacio se definían las familias afectadas y las viviendas a intervenir. Según un informe del OLA (2020), el 78,07% de los vecinos estuvo conforme con las decisiones tomadas en este espacio. Cabe destacar que, según el proyecto votado, algunas familias resultaban afectadas. Es decir, que debían relocalizarse. Para definir cómo sería su relocalización y qué operatoria de relocalización elegir, se realizaban varias entrevistas con las familias. Estas entrevistas se llevaban a cabo de forma particular considerando necesidades y elecciones del grupo familiar.

En último lugar, se realizan los talleres de espacio público. En este espacio se tratan las acciones que se realizarán en el espacio público. Es el taller que más dificultades ha tenido al momento de concretarlo, ya que no se contaba con un espacio fijo y no tuvo mucha repercusión entre los vecinos. Sin embargo, se logró definir donde estarían ubicadas las plazas en el predio Papa Francisco (OLA, 2020).

De esta forma:

El proceso-proyecto de integración sociourbana en V20 construyó un proceso participativo sólido e integral que, como se mencionó, contribuye a mejorar la

gobernanza urbana y la democracia participativa, así como promueve una nueva coalición de actores para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las transformaciones (tanto físicas como sociales). El enfoque participativo impregnó al organismo ejecutor (IVC) y se fortaleció al integrar al proceso otras áreas de gobierno, tanto a nivel territorial como institucional. Esta transformación ofrece un camino para construir una plataforma sólida para la gobernanza urbana a largo plazo. (Motta, Almansi y Hardoy, 2020, p. 164)

Resulta necesario destacar el siguiente comentario de un entrevistado de perfil académico: “En la 20 había un grupo que estaba muy organizado que venía desde hace muchos años de sostener un proceso de lucha”. Esto permite observar que en este caso existía algún tipo de organización previa a la instalación de los espacios participativos.

En el Barrio Rodrigo Bueno, existieron cinco espacios participativos en el periodo en estudio. Resulta propicio destacar que la reurbanización de este barrio comenzó un año después de la reurbanización del Barrio 20. Esto explica por qué se implementó una menor cantidad de espacios participativos en el periodo de estudio.

El primero de los espacios participativos es la Mesa de Gestión Participativa. Este espacio fue diseñado siguiendo los lineamientos del Barrio 20. Es un espacio mensual y abierto al público en general. El IVC y otros actores explican cuál es el estado del PIRU y las próximas acciones que se realizarán. El segundo refiere a los Talleres Preconsorciales. Aquellas familias que ya han decidido y acordado con el IVC el departamento del complejo que recibirían eran convocadas a este taller. Allí, se les comentaba los servicios que debían abonar, los deberes y responsabilidades de conformar e integrar un consorcio. Cabe destacar que estos talleres se realizan previos a la mudanza.

Otro de los espacios son los Talleres de Reconfiguración de Manzana. En estos espacios se acordaba cuál sería la intervención del IVC en cada manzana. Solo se convocaba a los vecinos que integraban esa manzana. El IVC proponía distintas intervenciones y los vecinos elegían, a través de una votación, el proyecto ganador. En este espacio se definían las familias afectadas y las viviendas a intervenir. En cuarto lugar, pueden analizarse los Talleres de Diseño del Espacio Público. En este espacio se diseñó junto a los vecinos los espacios públicos del barrio. Finalmente, se implementó el espacio denominado Mesa Ad Hoc. Esta mesa era el espacio de encuentro entre el IVC, referentes

barriales y diversas defensorías. Al igual que en la Mesa Técnica en el Barrio 20, se debaten y consensúan las acciones y las operatorias que respaldan dichas acciones.

Como puede observarse en el periodo 2016-2020, se han implementado 15 tipos de espacios de participación en ambos barrios. Como se ha mencionado con anterioridad, estos espacios se reiteraban de forma semanal, mensual o cuando el proceso de reurbanización lo necesitaba, lo cual implica un gran trabajo por parte del personal y de los funcionarios del IVC en mantener estos espacios abiertos y operativos. Asimismo, se destaca el compromiso de los vecinos de los barrios en asistir y contribuir en ellos.

Según los entrevistados, un elemento distintivo de estos espacios participativos fue el hecho de que estaban respaldados por las leyes de reurbanización. Según una entrevistada de perfil académico, “inevitablemente ahí se da una participación en cada uno de los barrios”. Además, se caracterizó por tener varios espacios específicos que abordaban distintas temáticas. Se destaca como innovadora la organización de la participación en mesas y la organización de los pasos para concretar la reurbanización. Esto llevó a que “la participación sea fuertísima en el segundo periodo” (entrevistado de perfil de funcionario).

Cabe destacar que, en el caso de Barrio 20, los vecinos tenían una historia de organización y de realizar reclamos conjuntos. Un entrevistado académico sostiene que “venían de un proceso muy sostenido de lucha política”. Esto fue un elemento distintivo en la ejecución de las políticas.

Como lo han mencionado algunos de los entrevistados, resulta necesario entender que cada proceso de participación fue distinto. En este sentido, uno de los entrevistados de perfil académico sostiene que “dentro del mismo organismo depende bastante del equipo que se forma. Más allá de que hubo dificultades, en la 20 hubo una impronta a darle mayor participación a la mesa de reurbanización (...), hay participación más concreta con información, se le brinda información al vecino antes de realizarse la reunión. Eso es una diferencia notoria con otros procesos”. Este entrevistado agrega que “incluso en Rodrigo Bueno hubo más dificultad a pesar de ser un barrio más chico (...) y en el proceso de adjudicación tuvieron bastantes dificultades y diferencias entre la gestión y los vecinos”. Concluye que “la evaluación tendría que ser por proceso, no haría algo global del instituto”. De esta forma, se le atribuye un rol primordial al equipo técnico que se dedicó a cada barrio.

## **8.5 La modalidad y resultados físicos en el periodo 2007-2015**

En este periodo no se ha encontrado ninguna evaluación o estudio sobre los resultados obtenidos. Pero el IVC ha informado, a través del pedido de información pública número 00018946/23, que en ninguno de los barrios se han realizado obras de infraestructura en este periodo.

En este sentido, en el Barrio Rodrigo Bueno no se ha entregado ninguna vivienda nueva, no se ha entregado ningún crédito ni se ha realizado ningún canje. La situación es similar en el Barrio 20, no se han entregado créditos ni se han realizado canjes. Sin embargo, se ha entregado 24 viviendas nuevas, pero no existió ningún plan de reurbanización.

En dicho pedido de información pública, el IVC informa que no se han realizado demoliciones de viviendas ni esponjamiento en ninguno de los barrios analizados. Esto es debido a que los procesos de reurbanización no habían comenzado.

Partiendo de la revisión bibliográfica, puede obtenerse que la prioridad en estos años estuvo dirigida a regularizar lo ya construido en las comunas 8 y 9. Fueron años marcados por una reducción y subejecución de los programas sociales de vivienda (Cravino y Palombi, s.f.).

La información relevada en las entrevistas coincide con lo detallado anteriormente. Es decir, los entrevistados consideran que no hubo ninguna acción significativa del IVC en este periodo temporal. Tal como lo sostiene un entrevistado de perfil académico, “en este periodo no hubo nada, porque fue una política de contención”.

## **8.6 La modalidad y resultados físicos en el periodo 2016-2020**

El IVC junto a The New School han realizado un estudio sobre los resultados obtenidos. El trabajo de forma conjunta con el sector académico es otra de las diferencias que pueden observarse en relación con el periodo anterior. Como resultado de este estudio, se han sistematizado muchos de los resultados físicos de esta política. Cabe destacar que estos resultados también se han obtenido de fuentes oficiales del IVC.

En términos de infraestructura en el terreno del macizo, solo el 26% tiene conexión a la red de agua potable, el 10% a la red cloacal y el 3% a la red eléctrica formal. Cabe destacar que en el periodo estudiado las obras de infraestructura general del barrio se habían comenzado y se encontraban en ejecución. En cambio, las viviendas ubicadas en el complejo Papa Francisco cuentan con acceso formal a todos los servicios (OLA, 2020).

Según los datos analizados, el estado de aperturas de calles ha avanzado en un 82%, cuenta con un avance del 65% sobre las cicatrizaciones y del 9% sobre infraestructura. Las relocalizaciones relativas a los pasajes ha avanzado en un 20% (OLA, 2020).

Para realizar comparativamente el análisis entre los barrios, se han elegido ciertas variables a considerar. Estas son mejoramiento de viviendas, viviendas nuevas entregadas en el complejo Papa Francisco, viviendas entregadas a través de crédito y otorgamiento de canje. Hasta el año 2020, se han realizado 106 mejoramientos de vivienda, 776 viviendas entregadas en el complejo Papa Francisco, 12 viviendas fueron entregadas a través de la operatoria de crédito y 32 se mudaron a través de la operatoria de canje (OLA, 2020).

Cabe destacar que la información detallada con anterioridad demuestra lo realizado hasta el año 2020. Para completar la información necesaria respecto a lo realizado durante el año 2020, se realizó un pedido de información pública a la institución.

Atento a lo informado por el IVC en el pedido de información pública número 00018946/23, en este periodo de análisis se han realizado 490 demoliciones de las cuales 241 eran esponjamientos. Se han otorgado 63 créditos hipotecarios de relocalización externa. Se entregaron 1148 viviendas nuevas y se realizaron 136 canjes.

En el caso de Rodrigo Bueno, no se han encontrado estudios de otras instituciones en relación con los resultados físicos obtenidos. La información respecto al avance de la reurbanización ha sido provista por el IVC a través del pedido de información pública número 00018946/23.

Dicha información destaca que se han realizado 190 demoliciones, de las cuales seis correspondían a esponjamientos durante los años 2019-2020. Entre los años 2016-2018, no se han realizado demoliciones ni esponjamientos. Además, informa que no se han otorgado créditos hipotecarios de relocalización externa. Se han entregado 309 viviendas nuevas y se realizaron cuatro canjes.

Lo detallado con anterioridad permite destacar la diferencia en los resultados físicos que han tenido ambas intervenciones. Asimismo, se observa que el Barrio 20 ha tenido una mayor relevancia en cuanto a la cantidad de material académico disponible sobre el proceso de reurbanización.

Según lo conversado con los entrevistados, excepto uno, se han entregado muchas soluciones habitacionales, pero que no han sido suficientes. Asimismo, “se ha demostrado

que se puede intervenir los barrios a escala mejorando de manera estructural distintos aspectos de la urbanización (...) de forma articulada y con participación” (palabras de un entrevistado de perfil funcionario). Asimismo, se considera que existe una desproporción en la cantidad de viviendas entregadas en el Barrio Rodrigo Bueno en comparación con la cantidad de habitantes y en comparación con la cantidad de viviendas entregadas en el Barrio 20. Esta información surge de la entrevista a un agente clave que fue funcionario en el IVC: “No fueron suficientes y hubo una desproporción de viviendas que tuvo Rodrigo Bueno respecto a la proporción que tuvo la 20, hay una diferencia gigante”. Otro entrevistado de perfil académico sostiene que en el caso de Barrio 20 “no se puede hablar de una villa urbanizada, claramente son insuficientes y falta un montón”.

También han coincidido en que se generaron pocas políticas de reurbanización y espacios de participación en otros barrios de la ciudad, lo cual genera una inacción por parte del instituto en otros espacios. Tal como lo explica una de las personas entrevistadas de perfil empleado con experiencia, “se fue diluyendo, ahora ya edificamos y ahora vamos a seguir trabajando en la 20 (...), pero no están avanzando con el mismo proceso en otros lugares de la ciudad”.

Atento a lo analizado hasta el momento, se resume la información explicitada en el siguiente cuadro. Este analiza los dos periodos temporales y todas las variables analizadas.

Tabla 3

<b>Variable</b>	<b>Desarrollo en el periodo 2007-2015</b>	<b>Desarrollo en el periodo 2016-2020</b>
Objetivos organizacionales	El instituto posee objetivos formales, detallados en la ley que lo crea, pero no se llevan a cabo. No se detecta que existan objetivos informales.	Los objetivos formales son tan amplios que permite tener diversas interpretaciones. No se concretan todos los objetivos planteados. No se observa que se persigan objetivos informales.
Estructura	No existieron grandes cambios internos de estructura. Hubo un vaciamiento administrativo y financiero junto con una dispersión de funciones en otros organismos.	El IVC pasa a depender de Jefatura de Gabinete de Ministros, teniendo una posición preponderante en la temática. Internamente, se modificó la estructura para poder dar respuesta a los nuevos desafíos. Surgen las coordinaciones que no se encuentran reflejadas en la estructura.
Individuo -	Reclamos salariales, empleados con mucha antigüedad en el	Los reclamos salariales persistieron. La planta de trabajadores aumentó. Los

organización	organismo.	nuevos empleados tuvieron un perfil más territorial, eran en su mayoría profesionales y fueron incorporados a través de contratos.
Tecnología	No existe un desarrollo tecnológico relevante	Persisten los problemas en esta área. Los sistemas que se utilizan no son suficientes ni adecuados. El área de modernización del organismo no tiene los elementos para proponer un sistema que dé respuesta a las necesidades del instituto.
Poder	El poder se encuentra distribuido según la estructura del organismo.	No se distribuye en poder verticalmente según la estructura del organigrama. Surge el rol de los coordinadores quienes “tienen poder” por fuera de la estructura.
Comunicación	La comunicación externa no era óptima. El vecino no accedía fácil a la información. Se manejaba un nivel de informalidad entre los organismos. A nivel interno, la comunicación fluía por el conocimiento del personal. No existía un plan de comunicación interna.	Comunicación externa hacia el vecino es mucho más accesible, se da a través de canales digitales. Esta comunicación variaba según el barrio y tenía tintes más propagandísticos. La comunicación interna se realiza a través del Área de Recursos Humanos. Existen problemas de comunicación entre los distintos niveles jerárquicos y entre los agentes que se desempeñan en el barrio o en la oficina.
Participación ciudadana	No se realizaron	15 tipos de espacios de participación entre ambos barrios.
Resultados físicos	Solo en Barrio 20 se entregaron 24 viviendas nuevas. No se realizó ninguna otra acción	Se realizaron 490 demoliciones (241 eran esponjamientos), se otorgaron 63 créditos hipotecarios de relocalización externa, se entregaron 1148 viviendas nuevas y se realizaron 136 canjes.

La información planteada permite comprender de forma sencilla el análisis diacrónico sobre la institución. A continuación se analiza la evolución y desarrollo de cada variable junto con el análisis bibliográfico ya abordado en el marco teórico.

## 9. Análisis

En este capítulo se aborda el análisis de la información recopilada en el capítulo anterior. Cabe destacar que se buscan identificar similitudes y diferencias a fin de entender cómo se desarrolló la administración en los periodos de estudio.

### 9.1 Análisis de los periodos en relación con la administración

En este subapartado se analiza a la administración; sus similitudes y diferencias siguiendo las variables elegidas en el capítulo anterior. Resulta necesario destacar que en los periodos estudiados se encuentran más diferencias que similitudes.

Las similitudes refieren principalmente a la variable individuos. En ambos periodos existieron reclamos salariales y reclamos por las condiciones de trabajo. En cuanto a las diferencias, puede sostenerse que en todas las variables existieron algunos cambios, los cuales se abordan a continuación.

#### 9.1.1 Objetivos organizacionales

Al analizar cada variable en profundidad, se observa que en la variable objetivos organizacionales, el primer periodo se caracteriza por tener objetivos formales e informales alineados pero incumplidos por el accionar del instituto. Esto puede verse reflejado en la poca cantidad de obras realizadas, en la inexistencia de planes de reurbanización, en la inexistencia de espacios de participación y en la falta del accionar en general.

En el segundo periodo, también se considera que los objetivos reales y formales están alineados por ser muy genéricos y se sostiene que no se encuentran cumplidos en su totalidad, ya que hay diversas temáticas que no se han abordado. Esto puede verse reflejado en el testimonio de los actores claves. Esto puede ilustrarse en el comentario que brinda uno de los entrevistados de perfil funcionario al sostener que “hay muchos temas que no se pudieron abordar, como casas tomadas, habitantes de la calle, son un montón de temas que no figuraron en la agenda”. Cabe destacar que, para elaborar este supuesto, se utilizaron los conceptos de la Dra. Gorrochategui ya abordados en el marco teórico.

A modo de síntesis, el IVC busca mejorar las condiciones habitacionales de los vecinos de la ciudad mediante distintas acciones. Considerando los supuestos de Amitai Etzioni, estos objetivos son los que brindan legitimidad sobre su institución y accionar. En este sentido, tal como lo sostienen Jorge Walter y Zulema Bez, estos objetivos son los que

han impulsado el accionar de la organización en la ejecución de las políticas de reurbanización.

### 9.1.2 Estructura

Respecto a la variable estructura, en el primer periodo no existieron grandes cambios internos, pero sí existieron cambios externos a través de la creación de otros organismos. Esto repercutió en un vaciamiento a nivel funciones del IVC. Esta situación cambió rotundamente en el segundo periodo.

En el segundo periodo, la estructura se modificó varias veces para poder dar respuesta a las necesidades del organismo. En estas variaciones se notó un cambio de prioridades, las áreas de legales y créditos dejaron de tener tanta importancia y el área de social pasó a cubrir un rol primordial. Asimismo, como la estructura no podía dar respuesta a los nuevos desafíos, surgió una estructura informal que puede ejemplificarse con el rol de los equipos de coordinación de cada barrio. Otra cuestión a considerar refiere al cambio de perspectiva, se creó una gran estructura de seguimiento y se reagruparon todas las políticas de viviendas bajo el IVC, concentrándose las políticas habitacionales en el IVC. Este análisis se sostiene en la revisión bibliográfica ya realizada y detallada en capítulos anteriores junto con las respuestas de los actores entrevistados.

Tomando como referencia los conceptos de Hintze sobre estructura, en ambos periodos se registra que en la organización formalmente existe una estructura rígida y verticalista. Formalmente, cada área tiene bien definida sus funciones y los procesos administrativos mediante los cuales interactúa. Cabe destacar que la estructura formal se encuentra publicada en la página web oficial del instituto. Esta estructura se caracteriza por ser jerárquica.

Relacionando las partes de la organización que propone Mintzberg, se observa que el *staff* de apoyo se encuentra en las áreas de automotores, mantenimiento, servicios y seguridad. Todas estas áreas están conformadas por agentes contratados por el IVC, es decir, no se tercerizó mediante otra empresa, excepto por el caso del mantenimiento de limpieza. Respecto a las áreas de tecnoestructura, se identifican la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal; la Dirección General de Administración y Finanzas y la Gerencia Operativa de Modernización. En la línea media, se destacan los gerentes operativos de la Subsecretaría de Gestión Urbana, la Subsecretaría de Gestión Social y la Dirección General de Vivienda Asequible. Dentro del núcleo operativo, se puede

identificar a todos los asesores y empleados de esas tres áreas. Finalmente, se destaca que en la cumbre estratégica estarían los funcionarios correspondientes al rango de director, subsecretario, gerente general y presidente.

Sin embargo, en la realidad existen algunas discrepancias con la estructura formal. Estas discrepancias suelen profundizarse cuando se implementan nuevas medidas o cuando surgen problemas no previstos.

Entre las discrepancias que se observan, se destacan el rol de algunos asesores que no se encuentran enmarcados en ninguna área específica y el desdibujamiento de tareas de algunas áreas. Por cuestiones operativas o políticas, muchas veces las tareas las termina realizando otra área. Además, existen los equipos de coordinación de cada proceso de reurbanización que tienen tareas transversales a todas las áreas. Estos equipos no pertenecen a ninguna área formal de la estructura, lo cual muchas veces genera inconvenientes en los procesos administrativos. La última discrepancia que se observa refiere a que muchas veces los procesos administrativos entre las áreas no dan una rápida solución frente al continuo surgimiento de problemas no previstos. Esto genera que muchas situaciones no sean abarcadas en su totalidad.

Según los supuestos de Drucker explicados en el marco teórico, se identifica con las características de “equipo” a las coordinaciones. Esto es así, ya que son grupos pequeños, flexibles y con distintas habilidades que se encuentran orientados a resolver una tarea principal. En este caso los equipos de coordinación se abocaban a realizar tareas específicas de las reurbanizaciones en cada barrio.

A modo de conclusión parcial, se sostiene que el instituto ha tenido varios cambios de estructura a partir del segundo periodo, los cuales se realizaron para brindar respuesta a las necesidades. La realización de la estructura informal, principalmente a través de los equipos de coordinación de cada barrio, y la creación de la estructura de seguimiento han sido elementos distintivos del cambio de la estructura del IVC.

### 9.1.3 Individuo-organización

Al analizar la variable individuo-organización, se considera que la similitud entre los periodos analizados reside en el reclamo salarial constante por parte de los empleados. Pero también existieron diferencias entre esos mismos periodos. Durante 2007-2015, la mayoría de los empleados pertenecían a la planta permanente y poseían muchos años de

experiencia en el organismo. En el periodo siguiente, existió una gran incorporación de personal contratado bajo la modalidad de contratos. Además, los nuevos trabajadores se caracterizaban por poseer un perfil más territorial.

Durante el segundo periodo, al reclamo salarial se le sumó el reclamo por las condiciones de trabajo en territorio. Otras de las problemáticas que surgieron estuvieron relacionadas con el recambio de personal. Muchas de las personas con antigüedad dejaron el organismo, estos puestos fueron ocupados por personas con menor experiencia y generó problemas al momento de resolver problemas diarios. Otro elemento a destacar se relaciona con la interdisciplinariedad que fue necesaria para solucionar los inconvenientes. Es decir, los problemas pasaron a abordarse entre varias áreas con profesionales de distintas ramas y con distintas experiencias a fin de dar soluciones holísticas.

En el análisis de esta variable se han utilizado las preguntas elaboradas por la Dra. Gorrochategui detalladas en el apartado de Marco Teórico. La primera pregunta es ¿cuáles son las demandas de los servidores públicos en nuestra región? Respecto a este punto, se observa que la mayor demanda de los servidores públicos se centra en la garantía de los derechos laborales. Específicamente se reclama por la existencia y cumplimiento de una carrera laboral, condiciones de desempeño y condiciones de retiro. Cabe destacar que un aumento en la profesionalización del servicio civil genera un valor agregado en las capacidades estatales, aumenta la eficacia gubernamental consolidando la democracia. Estas demandas demuestran que hay debates no resueltos que persisten.

La segunda pregunta es ¿cuáles son los debates antiguos no resueltos en torno al servicio civil? Los debates no resueltos refieren a política-administración, merito-confianza, decisión-ejecución y político-experto. Cabe destacar que estos debates se dan según las necesidades no satisfechas de los individuos en la organización.

La tercera pregunta es ¿cuál es el modelo ideal de gestión que deberían poner en práctica quienes comparen el servicio civil? El modelo ideal es el de la gobernanza moderna. En este se combina la racionalidad técnica con una visión humanitaria. Se basa en los principios de comportamiento ético, relación con las partes interesadas, rendición de cuentas, transparencia e innovación.

La cuarta pregunta es ¿cuáles son las habilidades que se requieren para maximizar el valor público y satisfacer las altas demandas de la gobernanza? Respecto a este punto, se sostiene que las habilidades que deben tener los servidores públicos son diversas y

complementarias, ya que se desempeñan en sistemas complejos. Entre estas se destacan transdisciplinariedad, colaboración, tener pensamiento crítico, cooperación y flexibilidad.

Este marco teórico se observa perfectamente en el desarrollo del IVC. Según las políticas públicas que el organismo implementa, el recurso humano es un aspecto fundamental para que las políticas sean exitosas.

Considerando las cuatro preguntas que plantea la Dra. Gorrochategui en el marco teórico, ayudan a comprender la realidad del instituto. Es decir, existen demandas por parte de los agentes que no han sido satisfechas, como el aumento del salario, la rendición de horas extras, la entrega de ropa de trabajo, entre otras.

También existen ciertos dilemas entre los agentes y los funcionarios. En muchos casos se ha llegado algún tipo de acuerdo o equilibrio, pero suelen existir discusiones o disconformidades cuando se prioriza al político por sobre el administrativo o cuando se prioriza el agente de confianza por el agente que ha demostrado mayor mérito.

Respecto al modelo ideal de gestión, el de la gobernanza moderna, existen algunos indicios en el organismo. Los indicios que se destacan son la participación ciudadana y la rendición de cuentas ante los vecinos, la auditoría interna y la legislatura de la ciudad. Sin embargo, la consolidación de un modelo de gestión de gobernanza moderna está muy lejos de concretarse.

En relación con las habilidades que debe poseer un agente que se desempeña en el IVC, estas son muy diversas y dinámicas, ya que las situaciones a las que se enfrenta son complejas. Se podrían destacar las siguientes habilidades: empatía, coordinación, pensamiento estratégico, pensamiento crítico, análisis de una gran cantidad de datos y capacidad de resolutive.

Respecto al concepto de contrato psicológico (concepto de la autoría de Schlein), en el IVC se observa en los discursos de funcionarios de mayor rango. Estas personas son las encargadas de definir las metas de la organización y controlar las expectativas de los agentes de menor rango. El fundamento de este contrato se relaciona con el bien público, es decir, se sostiene que las políticas públicas son innovadoras y tienen un gran alcance, lo que redundaría en un mayor crecimiento personal y académico para los agentes.

Cabe destacar que el personal del organismo suele estar compuesto por agentes jóvenes, en su mayoría universitarios de las carreras de Sociología, Trabajo Social, Arquitectura, Abogacía, Licenciatura en Ciencias Políticas y Recursos Humanos.

El sistema de gestión de recursos humanos suele estar concentrado en la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal. No se caracteriza por ser eficiente ni por tener un sistema informático donde se concentre la información de todos los empleados. Como consecuencia, surgieron muchos errores en la confección de contratos y licencias.

El instituto cuenta con una gran calidad de agentes, muchos de ellos cuentan con las capacidades y conocimientos para los puestos en los que se desempeñan. Sin embargo, muchas veces no son incorporados en los procesos de toma de decisión, lo que conlleva a la realización de errores evitables.

A modo de conclusión parcial, se sostiene que lo detallado refleja la situación referida al desarrollo humano del IVC. Respecto a lo analizado, se destaca que en ambos periodos se mantuvo el reclamo salarial de los empleados. Sin embargo, existieron otras características distintivas. En el primer periodo, la mayoría del personal correspondía a la planta permanente, esto cambió luego del 2016. A partir del 2016, los contratados poseían un gran perfil territorial, esto también fue un diferencial respecto al periodo 2007-2015. La necesidad de tener empleados formados de forma interdisciplinaria es otro elemento que surgió a partir del 2016.

#### 9.1.4 Tecnología

La cuarta variable a analizar es tecnología. La información de esta variable surge de la información brindada por los actores relevantes y se relaciona con los supuestos teóricos ya explicados en el apartado del marco teórico.

En el primer periodo de análisis, no existió ninguna incorporación exitosa de alguna tecnología. En el segundo periodo, se utilizaba el SADE frecuentemente y se utilizaban las herramientas de Google. Esto generó ciertos inconvenientes respecto al manejo de la información y la seguridad. Sin embargo, es un problema que se encuentra en la mayoría de los órganos de esta jurisdicción.

Considerando lo explicado en el desarrollo teórico de la variable, se observa que existen los tres componentes primarios dentro de la organización. Respecto al punto A (entender el conocimiento necesario para la aplicación de objetos y actividades), se observa

el uso de la tecnología en la capacidad de crear y mantener en funcionamiento todos los espacios participativos en los barrios y en el conocimiento adquirido en la organización sobre cómo implementar una política pública de reurbanización de barrios.

En relación con el punto B (la tecnología como instrumento para realizar las actividades y los procesos), se observa una falencia de tecnologías, ya que no existe ningún sistema ni diseño que permita almacenar la información de los agentes, ni de las viviendas entregadas o mejoradas, ni de las familias que participan en la política. Además, muchos de los procesos administrativos que se utilizan no han sido correctamente reformulados para atender las necesidades de las políticas de reurbanización. De esta forma, se generan retrasos innecesarios en la ejecución. También dificulta e imposibilita el control interno de las políticas públicas implementadas.

Respecto al punto C (uso de la tecnología aplicada en los objetos físicos y artefactos), se observan algunos elementos tecnológicos. Pero resulta necesaria una inversión en nuevos *softwares* o sistemas de gestión que permitan controlar el avance de la política pública.

A modo de conclusión parcial, esta variable presenta grandes desafíos para esta organización. De la información recopilada y estudiada, se observa que en el periodo 2007-2015 no hubo ninguna incorporación exitosa de un sistema tecnológico. El periodo 2016-2020 se caracteriza por el uso de SADE y las herramientas de Google. Del análisis realizado, se observa la necesidad de que se utilice algún tipo de *software* o instrumento que permita almacenar correctamente la información recopilada por el instituto. De esta forma, se obtendrá un conocimiento más detallado del avance de la política pública.

#### 9.1.5 Poder

En relación con la variable poder, en el primer periodo se observa que este está distribuido conforme a la estructura. No existían agentes con poder por fuera de esta. En el segundo periodo, al generar políticas participativas, otros actores comenzaron a ejercer poder sobre la administración. Se pueden destacar vecinos, organizaciones barriales, referentes barriales, defensorías, entre otros. Asimismo, como existía una estructura informal, dentro del organismo existían actores que en la estructura parecía que tenían un rol mínimo y en la realidad tenían un poder de decisión mucho mayor.

Lo detallado con anterioridad permite relacionar las características de la organización con la teoría del poder organizativo de Henry Mintzberg, ya que existen muchos actores en la escena política buscando generar influencias para lograr mayores beneficios.

Las fuentes de autoridad que se observan refieren a la relación jerárquica que existe dentro de la organización. Sin embargo, los coordinadores y algunos asesores, al poseer reconocimiento en el barrio en el cual trabajan, poseen autoridad pero legitimada de una forma distinta. Los supuestos de Walter Jorje pueden observarse claramente en esta situación. El autor sostiene que el poder es relacional y se ejerce entre partes. Esto genera ciertas tensiones entre “autoridad formal” y “poder informal”, lo cual puede observarse entre las autoridades de la estructura del organismo y el rol de las coordinaciones.

En el instituto, la legitimidad se ejerce mediante la toma de decisiones y el logro de objetivos. Es decir, se podría sostener que quien logre que se ejecuten correctamente sus proyectos es quien detenta un mayor nivel de autoridad. Cabe destacar que esta afirmación es general y no se aplica en todos los casos y situaciones.

A modo de conclusión parcial, se observa que, en el primer periodo, el poder coincide con la estructura formal del organismo. A partir del 2016, se observa una dispersión del poder. Esto puede observarse a través de la influencia de actores externos (vecinos, organizaciones barriales, referentes, etc.) y por los actores que se desempeñaban en la estructura informal.

#### 9.1.6 Comunicación

La última variable es comunicación. En el periodo 2007-2015, la comunicación era poco efectiva, se caracterizaba por ser informal y por ser a través de cédulas. Los vecinos que necesitaban algún tipo de información debían acercarse a las oficinas a solicitarlo. En 2016-2020, la comunicación externa se encontraba más accesible, ya que existían espacios de consulta en los barrios, se tenía acceso a una página web y se realizaban entregas de folletos. A nivel interno, el Área de Recursos Humanos centralizó la información y la circulaba a través de *newsletters*. Se reconoció que las redes sociales y WhatsApp pasaron a ocupar un rol primordial. Resulta relevante un comentario que surgió de una entrevista, en donde se sostenía que la comunicación avanzaba en base a las cuestiones que el IVC consideraba importantes en cada momento. Esto demuestra el uso de la comunicación como herramienta de control de información y de poder.

Respecto a las políticas públicas implementadas a partir del 2016, existen ciertas cuestiones que resulta necesario destacar para contextualizar los cambios detallados con anterioridad. Los dos procesos de reurbanización analizados generaron sus operatorias y fueron aprobadas en los espacios participativos. Esto fue una de las causas que generaron cambios y modificaciones en los procesos administrativos, ya que estaban orientados a cumplir con las operatorias acordadas. Esto permite observar la creación de nuevos y distintos canales burocráticos para llevar a cabo tareas.

Otro aspecto refiere a la lucha de organizaciones como elemento clave en la definición de las políticas. Los PIRU nunca hubiesen sido creados sin el accionar de estos grupos que ubicaron la problemática en agenda.

La última consideración refiere a la decisión política. Como se ha visto en las variables y en la historia de los barrios, hubo un cambio en la percepción de la problemática y, consecuentemente, se generaron distintas políticas. La administración no hubiese tenido las modificaciones mencionadas si no hubiese cambiado la política. Este elemento es central en la concepción de este trabajo.

Tomando como referencia los conceptos de Andrade Rodríguez sobre los procesos comunicativos, en la organización se registra que como elementos de comunicación interna se utilizan las comunicaciones que brinda el sistema SADE, la intranet del organismo y una cuenta de Instagram creada para tal fin. A nivel externo, la organización utiliza las redes sociales de los funcionarios, las redes sociales del instituto, la página web oficial, la distribución de folletos y cartelera en los barrios y las publicaciones en medios de comunicación.

Según si la información es direccionada al interior o al exterior de la organización, se decide quién la compone, cómo se compone y los medios que se utilizan para divulgarla. Es decir, a nivel interno la información suele estar trabajada por el Área de Recursos Humanos y de comunicación, suele estar revisada por los funcionarios de alto rango. En cambio, si la información es dirigida hacia el exterior, es planificada y aprobada por el equipo coordinador del barrio en donde se va a publicar. En general, está confeccionada por los mismos integrantes del equipo de coordinación del barrio.

Cabe destacar que el IVC difiere el contenido de sus publicaciones según a quiénes esté dirigido. Por ejemplo, si la información está dirigida a otras áreas de Gobierno, probablemente esté escrita en un lenguaje más académico, posea más datos y se destaquen

las necesidades de la organización. En cambio, si la información está dirigida a los vecinos del barrio, la información estará escrita en un lenguaje claro, la información será corta y sencilla.

A modo de conclusión parcial, se observa que el instituto posee distintos tipos de comunicación. El primer periodo se caracteriza por la informalidad y la poca efectividad. A partir del 2016, la comunicación externa se vuelve más accesible; se abren espacios de consulta en los barrios, se actualiza la página web, entre otras acciones. Respecto a la comunicación interna, se centraliza a través del Área de Recursos Humanos y aumenta el uso de WhatsApp y redes sociales. Considerando lo explicado con anterioridad, en este periodo se concibe a la comunicación como una herramienta de poder.

## **9.2 Análisis de los periodos en relación con la participación**

Considerando la información abordada en el capítulo anterior, la participación ciudadana fue muy diferente en cada periodo. En el primer periodo, al no existir las políticas de reurbanización, no existían espacios continuos de participación ciudadana. Solo existieron pocos casos en donde, por intervención de la legislatura, se realizaron reuniones abiertas. Estas no fueron significativas y no contribuyeron a ningún acuerdo.

Sin embargo, en el segundo periodo sí existieron espacios de participación. Estos fueron diversos y se abocaron a distintas temáticas. Como se ha explicado, cada espacio tenía sus propias características respecto a periodicidad y participantes. Un elemento distintivo de estos espacios es que siempre participaban personas del barrio, no representantes externos. Esta información brindada por uno de los entrevistados resulta sumamente clara para entender los procesos.

Resulta propicio mencionar que existieron diferencias en cómo se llevaron a cabo estos procesos en cada barrio. Según la información provista en las entrevistas, en el Barrio 20, las cuestiones se trabajaban en los espacios, se consultaba y luego se tomaba una decisión por consenso. En cambio, en Rodrigo Bueno, se utilizaban estos espacios para informar las decisiones tomadas por el IVC. Si bien a nivel de política participativa genera una gran diferencia, a nivel administrativo esta diferencia en los espacios participativos no influyó de forma significativa.

## **9.3 Análisis de los periodos en relación con tipo y cantidad de productos**

Respecto a la cantidad y calidad de los productos entregados por el instituto, puede sostenerse que existieron grandes diferencias. Tal como se ha explicado en el capítulo anterior, en el primer periodo no existía una política de reurbanización y solo se realizaban algunas pocas acciones relativas a los casos judicializados. En el segundo periodo, al realizar políticas de reurbanización y al generar los PIRU de cada barrio, se entregaron diversas soluciones habitacionales. Estas soluciones referían a la entrega de créditos para relocalizarse fuera del barrio y de viviendas nuevas en los predios que construyó el IVC; al mejoramiento para las viviendas en el macizo y a las viviendas entregadas a través del canje.

Específicamente, en el primer periodo solo se entregaron 24 viviendas nuevas en el Barrio 20. En cambio, en el segundo periodo se realizaron entre el Barrio 20 y Rodrigo Bueno 490 demoliciones (de las cuales 241 correspondían a esponjamientos), 63 créditos hipotecarios de relocalización externa, 1148 viviendas nuevas y 136 canjes.

Esto permite vislumbrar la gran diferencia entre los productos generados por la institución. Tal como señalaron los entrevistados, estos no son suficientes para satisfacer las necesidades de todos los vecinos, pero ha sido un adelanto en relación con las acciones realizadas durante 2007-2015.

El presente análisis diacrónico de los periodos 2007-2015 y 2016-2020 ha permitido destacar ciertas diferencias y similitudes en el desarrollo de la administración del IVC. Además, ha permitido distinguir aquellos cambios que han sido realizados a fin de dar respuesta a las políticas de reurbanización de los barrios. Este estudio permite destacar ciertos hallazgos que serán abordados en el siguiente capítulo.

Cabe destacar que las acciones impulsadas por el IVC, a partir del 2016, han contribuido con los lineamientos del Plan Urbano Ambiental y han seguido las indicaciones del artículo 8 inciso d. Esto puede observarse en el desarrollo del rasgo de ciudad plural ya que a través de estas intervenciones muchas familias han logrado tener un hábitat digno. También contribuye con el rasgo de ciudad saludable porque la reurbanización generó mejores condiciones de saneamiento y habitabilidad. Finalmente, se observa que esta política de reurbanización contribuyó al rasgo de ciudad diversa ya que se mantienen distintos tipos de residencias en el mismo espacio barrial.

En este sentido, debe destacarse que estas acciones del IVC también han estado alineadas con el título 8 del código urbanístico. Esto puede observarse en la concreción de

los principios que se detallan en esa normativa, en la aprobación de la ley de reurbanización del barrio y su incorporación al código urbanístico como U8. Otro aspecto relevante refiere a la construcción de los espacios participativos. La creación y mantenimiento de estos espacios demuestra como los lineamientos del Código Urbanístico y la ley 2930 del Plan Urbano Ambiental se materializaron de forma extensiva y exhaustiva.

Cabe destacar que el Código Urbanístico, entre sus propósitos, plantea una ciudad socialmente integrada, que reurbaniza las villas y las convierte en barrios. Implica el reconocimiento legal a villas para transformarlas en barrios y un plan de detalle participativo como ley específica para incorporarla como nuevo barrio. Asimismo, entre los programas de actuación planteados, incorpora el “de Promoción de Proyectos de Integración Socio Urbana”, en emprendimientos promovidos por particulares destinados al desarrollo de usos habitacionales, recuperación de espacios públicos, áreas de servicios y usos comerciales, se podrá promover la integración socio urbana de esos proyectos con viviendas de precios promocionales para grupos de menores recursos. En todos estos casos fueron promovidos como resultado de las experiencias recuperadas de los casos de estudio.

Atento a los análisis realizados, se sostiene que se ha cumplido con el objetivo general de analizar la política pública de reurbanización de villas en relación con la modalidad de administración del IVC entre dos periodos temporales, 2007-2015 y 2016-2020, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el Barrio 20 y en Rodrigo Bueno. Para cumplir con este objetivo general, se han cumplido los siguientes objetivos específicos. El primero refiere a analizar las características de la administración del IVC entre dos periodos temporales, 2007-2015 y 2016-2020. Luego, se estudia los espacios participativos en el Barrio 20 y Rodrigo Bueno considerando la cantidad de espacios, las dinámicas y los actores interactuantes entre los dos periodos temporales. Finalmente, se analizan los resultados físicos de cada política en el Barrio 20 y en Rodrigo Bueno entre los mismos periodos. Cabe destacar que en los capítulos 8 y 9 se sistematizan y analizan los datos necesarios que permitieron cumplir con estos objetivos.

## **10. Hallazgos**

La realización del presente trabajo permite descubrir ciertos hallazgos. Cabe destacar que estos hallazgos surgieron durante el periodo de investigación. Es decir, surgieron a través de las entrevistas y de la revisión bibliográfica y documental.

El primero de estos hallazgos se relaciona con la diferencia en los procesos de reurbanización. Muchos de los entrevistados manifestaron notorias diferencias en los procesos de cada barrio y en cómo se gestionaban distintas cuestiones al interior del IVC. En este sentido, se destacó como elemento fundamental la conformación de los equipos técnicos-territoriales, ya que se entiende que influyen de manera significativa en el proceso de reurbanización. Es decir, al poseer mayor experiencia y preparación académica podrían brindar mejores resultados.

Lo mencionado anteriormente permite dilucidar que los análisis sobre las políticas de reurbanización deben realizarse por barrio y no por la política de reurbanización general implementada por una gestión, ya que el abordaje difiere mucho según los agentes que lo lleven a cabo. Más específicamente, se reconoce que la coordinación de Barrio 20 tuvo mayores inclinaciones hacia los espacios participativos. Esto podía observarse en la entrega de información hacia los vecinos y referentes barriales, en el uso de los espacios como toma de decisión conjunta y en las explicaciones técnicas que brindaban.

Respecto a este hallazgo, se sostiene que los integrantes de esta coordinación tenían experiencia práctica en otras reurbanizaciones y formaban parte de espacios académicos. Quizás esta fue la razón por la cual los entrevistados consideraron que esta coordinación daba mejores respuestas ante las dudas y reclamos y gestionaba los procesos administrativos de forma más rápida.

El segundo hallazgo refiere a la necesidad de dotar de normativa a zonas que se encontraban en la informalidad. Es decir, se observa que existió una necesidad de incorporar tierras al mercado y de incorporarlas mediante un proceso específico. Esto podría entenderse que se dio dentro de una tendencia de ocuparse de barrios populares. Esto es así, ya que, luego del periodo de análisis de este trabajo, surgió el RENABAP a nivel nacional y surgieron otras iniciativas a nivel de políticas públicas y a nivel académico.

El tercer hallazgo refiere al rol de la participación, pues haber desarrollado los espacios de participación junto con los vecinos y referentes ha permitido que el proceso se siga sosteniendo hasta la actualidad. En este sentido, el reconocimiento del rol de la

participación por todos los actores y la forma en la que se dio el PIRU en ambos barrios son elementos distintivos. Otro elemento distintivo refiere al rol que el Estado ocupó a través de estas reurbanizaciones. A través del IVC, se pudieron dar respuesta a reclamos que no se reconocían anteriormente.

A modo de conclusión parcial, puede sostenerse que este trabajo ha tenido tres hallazgos de gran importancia, los cuales han sido descubiertos gracias al aporte de las personas entrevistadas y de la documentación analizada. Se espera que estos hallazgos colaboren en el entendimiento del desarrollo de las administraciones públicas y en el impacto en las políticas.

## 11. Conclusiones

En este capítulo se desarrollan las conclusiones del trabajo realizado. En esta tesis se abordan los cambios en la modalidad de administración del IVC entre 2007 y 2020. Se comprobó que se produjo un cambio significativo a partir del 2016 con la implementación de las políticas de reurbanización del Barrio 20 y del Barrio Rodrigo Bueno. En este sentido, se han realizado los análisis considerando como objeto de estudio a la administración pública del IVC. El análisis se realiza entendiendo las diferencias y similitudes entre los periodos 2007-2015 y 2016-2020.

Se trabajó con cuatro preguntas de investigación, las cuales fueron guías en el desarrollo de este trabajo. Estas son:

- ¿Cuáles fueron las características de esas administraciones? ¿A qué se debió el cambio en la administración?
- ¿Cómo fue el desarrollo de las políticas públicas de reurbanización de Barrio 20 y Rodrigo Bueno durante los años 2007-2020?
- ¿Cómo se desarrollaron los espacios de participación en el Barrio 20 y en Rodrigo Bueno? ¿Qué actores intervinieron?
- ¿Cuáles fueron los resultados físicos de cada política en el Barrio 20 y en Rodrigo Bueno?

Considerando esto, se definió el objetivo general. Este es analizar la política pública de reurbanización de villas en relación con la modalidad de administración del IVC

entre dos periodos temporales, 2007-2015 y 2016-2020, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el Barrio 20 y en Rodrigo Bueno.

A su vez, se definieron los objetivos específicos, los cuales son: a) analizar las características de la administración del IVC entre dos periodos temporales, 2007-2015 y 2016-2020; b) estudiar los espacios participativos en el Barrio 20 y en Rodrigo Bueno considerando la cantidad de espacios, las dinámicas y los actores interactuantes entre los periodos temporales 2007-2015 y 2016-2020 y c) analizar los resultados físicos de cada política en el Barrio 20 y en Rodrigo Bueno entre los periodos temporales 2007-2015 y 2016-2020.

La hipótesis en cuestión sostiene que el cambio en la decisión política conlleva un cambio en la administración que ejecuta esas políticas y que produce efectos en las modalidades de gestión y en los resultados, lo cual queda comprobado en los cambios que el IVC debió realizar para hacerle frente a los desafíos planteados por las políticas de reurbanización ya estudiadas. En este sentido, se observa que las variables participación ciudadana, resultados físicos, poder, comunicación, individuo-organización y estructura han tenido diversos cambios a lo largo del periodo de estudio. Tal como se ha abordado en capítulos anteriores, los cambios en estas variables comprueban que las modificaciones en la decisión política generaron cambios en la administración.

Por ello, la administración pública del IVC ha cambiado en el 2016 a causa del cambio en la política pública del Barrio 20 y de Rodrigo Bueno. Se entiende que la administración del IVC antes del 2016 no poseía características participativas, no se incluían actores barriales ni se tenía un plan definido de reurbanización; estos tres elementos aparecen en 2016. Considerando lo abordado en esta tesis, se considera que dicha hipótesis es verdadera.

Posteriormente, se desarrolló un detallado marco teórico, el cual fue encarado a través de cuatro subapartados. Estos subapartados se basan en teorías relativas a las políticas de hábitat, a la sociología de las organizaciones y a las técnicas de administración. El primero estuvo enfocado en el análisis de las corrientes teóricas y el marco normativo referido a los procesos de reurbanización de villas. El segundo abordó las técnicas de implementación administrativa. El tercero analizó la correlación de la política pública con la administración pública y finalmente se abordó el desarrollo histórico de las villas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se realizó un diagnóstico institucional al organismo que permite obtener conclusiones que responden a cada objetivo específico. Es decir, respecto a las variables analizadas, la mayoría de ellas representa una diferencia luego del inicio de los procesos de reurbanización, lo que resulta demostrativo de la correlación entre el cambio de política pública y la adaptación a ella de la autoridad de aplicación.

Respecto a la variable objetivos organizacionales, se puede concluir que el IVC posee objetivos formales muy genéricos y que en la realidad no se encuentran cumplidos en su totalidad. Sobre la variable estructura, se analizaron varios cambios entre cada periodo. Durante el primer periodo, la estructura del organismo se mantuvo, no fue así a partir del 2016. A partir de este año, el organigrama sufrió varias modificaciones, las cuales estuvieron orientadas a dar una respuesta a las políticas. El área social pasó a ocupar un rol central y se destacó el trabajo territorial. Además, se generó una estructura informal, ya que la estructura formal no podía dar respuesta a las necesidades del organismo.

En relación con la variable individuo, en ambos periodos se mantuvo el reclamo salarial. Pero, a partir del 2016, hubo una gran incorporación de empleados a través de la realización de contratos. Hubo un gran recambio de personal y muchos de los puestos relevantes fueron ocupados por personas con poca experiencia, lo que generó inconvenientes en la resolución de problemas diarios. Otro aspecto a considerar refiere a la interdisciplina profesional que se necesitó para la solución de los problemas que surgían en la ejecución de políticas.

La cuarta variable analizada fue tecnología. En el segundo periodo, se incorporó el uso frecuente de SADE y de herramientas de Google. Sin embargo, no se ha encontrado una solución al manejo de la información de forma segura y eficiente. La variable poder presentó diferencias en el segundo periodo, ya que, al implementar los espacios de participación, otros actores externos al IVC comenzaron a ejercer influencia. A nivel interno, los actores que se desarrollaban en la estructura informal ejercían influencia en la toma de decisiones.

Otra variable que tuvo grandes cambios entre los periodos analizados es comunicación. En un primer momento, se caracterizó por ser poco efectiva y con un carácter informal. Luego, a raíz de lo demandado, la comunicación externa se modificó y fue más fluida. Se crearon una página web, espacios de consulta en los barrios y redes

sociales. Cabe destacar que la comunicación avanzó en base a lo que se consideraba relevante en cada momento. Es decir, se observa un uso político de esta herramienta.

En relación con la participación ciudadana, existieron drásticas diferencias entre los periodos. En el primero, prácticamente no existió ningún elemento participativo. En el segundo, existieron diversos espacios de participación con características distintivas en cuanto a la periodicidad de reunión y a los participantes que concurrían. El elemento distintivo en este aspecto refiere a que los referentes del barrio no eran externos, sino que eran vecinos del lugar, lo que generó mayor cercanía y una optimización de resultados.

En cuanto al análisis sobre el tipo y cantidad de productos, los resultados obtenidos demuestran un resultado claro. En el segundo periodo, es cuando se entregaron una mayor cantidad y diversidad de soluciones habitacionales. Cabe destacar que este resultado se dio en el marco de la implementación de las políticas de reurbanización en 2016. Resulta necesario destacar que estos resultados obtenidos se dieron en el marco del plan urbano ambiental y con el código urbanístico ya que están alineados con los rasgos que se buscan alcanzar. Estos resultados, especialmente los relacionados a los espacios participativos, ejemplifican la operacionalización de los lineamientos de estas normas.

El trabajo realizado ha permitido obtener ciertos hallazgos, los cuales pueden resumirse en tres puntos. El primero de ellos refiere al gran impacto que tienen los equipos técnicos que llevan a cabo la reurbanización en los barrios. Las reurbanizaciones en Barrio 20 y en Rodrigo Bueno tuvieron ciertas diferencias que se le atribuyen al grado de experiencia y preparación académica de cada equipo. Por lo cual, no se deberían realizar generalizaciones al momento de analizar estas políticas, sino que se deberían considerar las particularidades de cada caso.

El segundo refiere a la necesidad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de incorporar tierras al mercado mediante un proceso ordenado. Podría entenderse que estos procesos se dieron en el marco de una tendencia nacional e internacional de abordar la situación de las villas.

El tercero está relacionado con el rol de la participación. Este elemento es el que le otorga sostenibilidad a los procesos y logra que puedan sostenerse en el tiempo. Además, logra generar mejores productos por parte del IVC, ya que los vecinos y referentes participan en la toma de decisiones.

A modo de conclusión, puede sostenerse que este trabajo ha aportado un análisis sobre cómo la administración se ha modificado para dar respuesta a los nuevos objetivos planteados por el cambio de la decisión en la política habitacional de la ciudad, focalizado en los procesos de reurbanización del Barrio 20 y del Barrio Rodrigo Bueno. Lo anteriormente analizado permite establecer ciertas temáticas y cuestiones que podrían ser abordadas en un futuro, estas se detallan en el capítulo siguiente.

## 12. Prognosis

Atento al periodo de investigación de esta tesis, existen ciertas cuestiones que no han podido ser abordadas. Se recomienda que sean abordadas en otro estudio, ya que podrían servir como complemento a este trabajo y ayudarían a tener una aproximación más específica de la temática.

Una de las cuestiones a analizar en un futuro podría involucrar el estudio de estas mismas variables hasta la actualidad. Esto permitiría observar cómo la administración se fue asentando, si se continuó con la misma decisión política que motorizó el período estudiado. Además, permitiría identificar nuevos desafíos a ser solucionados por los agentes del IVC.

Otra cuestión que no se abordó en este trabajo pero que es de gran interés refiere a la comparativa entre el IVC y la Secretaría de Integración Urbana a cargo de la reurbanización del Barrio 31. En este sentido, sería interesante analizar cómo se organizan internamente los dos organismos. Para realizar este trabajo, se necesitaría utilizar las variables desarrolladas en este documento junto con un trabajo de investigación interno de la secretaría. Este posible trabajo demostraría qué acciones resultan ser más eficientes al momento de encarar políticas de reurbanización.

El desarrollo de la economía popular y la adjudicación de locales comerciales han sido dos temáticas que en este trabajo no se han abordado pero resultan ser relevantes en la reurbanización de un barrio. Analizar cómo el IVC piensa, se desarrolla y sugiere soluciones en este ámbito sería un análisis necesario para entender los procesos de reurbanización en su totalidad. Además, permitiría entender que las políticas de reurbanización y el rol del IVC son mucho más que la entrega de viviendas o créditos.

Finalmente, otra cuestión relevante a analizar refiere a la participación. En este sentido, se podría analizar el rol de los referentes barriales de distintas facciones y barrios. Un trabajo de este estilo permitiría conocer el accionar de cada referente, su influencia en los procesos y su relación con la administración pública, ya que esto permitiría conocer cómo se ha instalado la participación ciudadana en la definición de las políticas de reurbanización y hábitat de forma definitiva. Además, permitiría destacarlo como elemento integrante de futuras políticas habitacionales.

### 13. Referencias bibliográficas

Almansi, F., Motta, J. M. y Hardoy, J. (2020). Incorporación del lente de resiliencia en la transformación social y urbana de los asentamientos informales. Caso: Proceso Participativo de Mejoramiento en Villa 20, Buenos Aires (2016- 2020). *Revista Cultura Económica*, (100), 137-162.

<https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/11131/1/incorporacion-lente-resiliencia.pdf>

Arbaiza Fermini, L. (2014). *Administración y organización*. Cengage Learning.

Arqueros Mejica, S., Rodríguez, M. F. y Zapata, M. C. (Comp.). (2017). *Acerca de la integración urbanística y social de la Ciudad de Buenos Aires*. Editorial Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. (s.f.). *Derecho a la ciudad*.

<https://acij.org.ar/category/programas/derecho-a-la-ciudad/>

Atributos Urbanos. (17 de julio del 2020). *Villa miseria*.

<https://www.atributosurbanos.es/terminos/villa-miseria/>

Barrios, R. y Magno, J. (Junio de 2018). *Los procesos de reurbanización de villas en la Ciudad de Buenos Aires. Aportes para analizar el caso de Villa 20, Lugano*.

Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana, Córdoba, Argentina. <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11577/1A.7-Barrios%20y%20otros.pdf?sequence=13&isAllowed=y>

Benitez, J. (2019). *La reurbanización del Playón de Chacarita como problema público. Arenas, actores y políticas públicas*. Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.

Bonelli, B. (2019). La implementación de los procesos de integración socio-urbana en el gobierno de Horacio Rodríguez Larreta. [Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés]. <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/handle/10908/18417>

Brikman, D. (2016). ¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015. *Quid 16*, (6), 1-16.

Canal Posgrado FCEvideos. (8 de julio de 2021). *El servidor público para la Gobernanza Moderna. Dra. Nora Gorrochategui*. [Archivo de video]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=O\\_JIgu-dL7g&ab\\_channel=posgradoFCEvideos](https://www.youtube.com/watch?v=O_JIgu-dL7g&ab_channel=posgradoFCEvideos)

Carman, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza*. Fondo de Cultura Económica.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). *Acerca de Evaluación de políticas y programas públicos*. <https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos>

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Art. 1. 1 de octubre de 1996 (Argentina).

Cravino, M. C. y Palombi, A. M. *De la urbanización a la solución de mercado. Políticas públicas y nuevos desafíos en las villas de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires*. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/55669/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/55669/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. Alianza Editorial.

Defensoría del Pueblo Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *¿Qué es la defensoría del pueblo de la CABA?* (s.f.). <https://defensoria.org.ar/que-es-la-defensoria/>

Elmore, R. E. (1978). Organizational Models of Social Program Implementation. *Public Policy*, 26(2), 185-228.

Etkin, J. (2000). *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*. Prentice Hall.

Fernández Castro, J. (2010). *Barrio 31, Carlos Mugica. Posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza*. Instituto de la Espacialidad Humana.

Fernández Collado, C. (2009). *La comunicación en las organizaciones*. Trillas.

Ferreira, M. V. y Peisojovich, M. (2022). El rol de la defensa pública en el debate de las leyes de reurbanización. *Revista Ministerio Público de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, (29), 73-94. [https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/revista\\_rodrigo\\_bueno\\_1.pdf](https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/revista_rodrigo_bueno_1.pdf)

Franklin, E. y Krieger, M. (2011) *Comportamiento organizacional. Enfoque para América Latina*. Pearson.

García, M. L. (2015). *El proceso de erradicación de villas. El caso de Puerta de Hierro en el partido de La Matanza. 1966-2013*. II Jornadas de Historia Reciente del Conurbano Bonaerense, Buenos Aires, Argentina.

García Delgado, D. (1998). *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Planeta.

Gil-García, R., Criado, J. y Téllez, J. (Eds.). (2017). *Tecnologías de información y comunicación en la administración pública: conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados*. INFOTEC.

Gilli, J. J. (Comp.). (2007). *Diseño organizativo. Estructura y procesos*. Granica.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (s.f.). *Actualización del Plan Urbano Ambiental*. <https://buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/desarrollo-urbano/plan-urbano-ambiental/actualizacion-del-plan-urbano-ambiental>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (s.f.). *Barrio 20*. <https://buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/integracion-de-los-barrios/barrio-20>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2009). *Código Urbanístico*. [https://cdn2.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/codigo\\_urbanistico/0\\_codigo\\_urbanistico\\_31\\_3.pdf](https://cdn2.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/codigo_urbanistico/0_codigo_urbanistico_31_3.pdf)

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (3 de octubre del 2016). *Continúan los talleres de Arte en Barrios*. <https://buenosaires.gob.ar/noticias/arte-en-barrios-arrancan-mas-talleres-de-oficios-culturales>

Goleman, D. (2005). Liderazgo que logra resultados. *Harvard Business Review*, 3-13. [https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w24671w/Caso2\\_LiderazgoResultados\\_S3-S4.pdf](https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w24671w/Caso2_LiderazgoResultados_S3-S4.pdf)

Góngora, N., Nóbile, C. y Reija, L. (2014). Estudio comparativo de la cultura organizacional. *Ciencias Administrativas. Revista Digital*. (4), 51-65. <https://revistas.unlp.edu.ar/CADM/article/view/1138/1132>

Gorrochategui, N. (2016) Las dimensiones del análisis del clima organizacional en el marco de la responsabilidad social pública (RSP). *Revista Ciencias Administrativas*, 7, 29-36. <https://revistas.unlp.edu.ar/CADM>

Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de las políticas públicas*. Tecnos.

Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.

Hintze, J. (30 de octubre-2 de noviembre de 2007). *Modelos organizativos y redes institucionales*. [Ponencia]. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.

Instituto de vivienda de la ciudad. (s.f.-a). *Conoce quiénes somos y qué hacemos*. <https://buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/institucional-misiones-y-funciones>

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (s.f.-b). *Reurbanización, zonificación e integración socio-urbana de Barrio 20, Rodrigo Bueno y Fraga*. <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/participacion/intervencionesenbarrios#top>

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (s.f.-c). *Operatorias soluciones habitacionales V20*. [Diapositiva de PowerPoint]. Buenos Aires Ciudad. [https://vivienda.buenosaires.gob.ar/DocumentodetrabajoN12\\_MGPV20\\_20170622-Operatorias](https://vivienda.buenosaires.gob.ar/DocumentodetrabajoN12_MGPV20_20170622-Operatorias)

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (s.f.-d). *Bienvenidos/as al IVC!* <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/#top>

Instituto de vivienda de la ciudad. (2013). *Diagnóstico déficit habitacional CABA*. [https://cdn.buenosaires.gob.ar/datosabiertos/datasets/instituto-de-vivienda/informes-coyuntura-habitacional/nro\\_2\\_diagnostico\\_deficit\\_habitacional\\_por\\_comunas\\_en\\_caba\\_agosto\\_2013.pdf](https://cdn.buenosaires.gob.ar/datosabiertos/datasets/instituto-de-vivienda/informes-coyuntura-habitacional/nro_2_diagnostico_deficit_habitacional_por_comunas_en_caba_agosto_2013.pdf)

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2016a). *Censo 2016 Playón Chacarita*. <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/censo-playon-chacarita>

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2016b). *Censo 2016 Barrio Rodrigo Bueno*. <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/censo-rodrigo-bueno>

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2016c). *Censo 2016 de Villa 20*. <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/censo-villa-20>

Instituto de vivienda de la ciudad. (24 de marzo del 2021). *Historia del IVC*.  
<https://buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/historia-del-ivc#:~:text=Se%20crea%20el%20Programa%20Federal,Federal%20de%20Construcci%C3%B3n%20de%20Vivienda.&text=La%20CMV%20se%20transforma%20en,gracias%20a%20la%20Ley%201.251.&text=La%20legislatura%20promulga%20las%20leyes,son%20consensuadas%20con%20los%20vecinos>

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (12 de junio del 2021a). *Instituto de Vivienda de la Ciudad*. <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/#top>

Instituto de vivienda de la ciudad. (12 de junio del 2021b). *Ya se mudaron más de 400 familias a las nuevas viviendas construidas en Playón Chacarita*.  
<https://vivienda.buenosaires.gob.ar/noticias/mudanza-playon-chacarita#top>

Krieger, M. (2015). *Sociología de las Organizaciones Públicas*. Ed. Errepar.

Koontz, H. y Wehrich, H. (2007). *Elementos de administración*. McGraw-Hill Interamericana.

Kullock, D. y Novick, A. (Coord.). (2010). *Debates sobre ciudad y territorio. Los aportes del CIHaM*. Editorial Nobuko.

Lazzatti, S. (2016). *El cambio del comportamiento en el trabajo*. Granica.

Ley 104 de 1998. Acceso a la información pública. 29 de diciembre de 1998. B. O. No. 600.

Ley 148 de 1999. De atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y núcleos habitacionales transitorios. 29 de enero de 1999. B. O. No. 621.

Ley 341 de 2000. Créditos habitacionales. 24 de abril de 2000. B. O. No. 928.

Ley 964 de 2003. Modificación Ley 341. 10 de enero de 2003.

Ley 1251 de 2004. Denominación de Instituto de Vivienda de la Ciudad. 8 de enero de 2004. B. O. No. 1853.

Ley 2469 de 2007. Incorpora inciso al artículo 5 de la Ley 1251. 28 de noviembre de 2007.

Ley 2930 de 2008. Plan urbano ambiental. 8 de enero del 2009.

Ley 4042 de 2011. Modifica leyes. 24 de noviembre de 2011. B. O. No. 3863.

Ley 5205 de 2019. Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. 2 de mayo de 2019. B. O. No. 5694.

Ley 5705 de 2016. Reurbanización, zonificación e integración socio-urbana de la Villa 20. 24 de noviembre de 2016. B. O. No. 5048.

Ley 5798 de 2017. Reurbanización, zonificación e integración socio-urbana de Rodrigo Bueno. 23 de marzo de 2017. B. O. No. 5113.

Ley 5799 de 2017. Reurbanización e Integración socio-urbana del barrio denominado Playón Chacarita. 24 de abril de 2017. B. O. No. 5113.

Ley 5812 de 2020. Traspaso de UGIS. 2 de marzo de 2020. B. O. No. 5816.

Ley 24430 de 1995. Constitución de la Nación Argentina. 3 de enero de 1995.

Ley 27453 de 2018. Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana. 29 de octubre de 2018. B. O. No. 33984.

Matus, C. (2007). *Teoría del juego social*. Universidad Nacional de Lanús.

Maquieyra, J. I. (2022). Minidemocracias participativas: los proyectos de reurbanización de la Villa Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita. *Revista Ministerio Público de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, (29), 54-68.

[https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/revista\\_rodrigo\\_bueno\\_1.pdf](https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/revista_rodrigo_bueno_1.pdf)

Maytz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. (21). <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/mayntz.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social. (2022). *RENABAP*. <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap>

Ministerio Público de la Defensa. (s.f.). *Defensoría N°4*. <https://www.mpdefensa.gob.ar/defensorias/defensorias-cayt/defensoria-no-4>

Ministerio Público Fiscal. (s.f.-a). *Que es el MPF*. <https://www.mpf.gob.ar/que-es-el-mpf/>

Ministerio Público Fiscal. (s.f.-b). *Dirección General de Acceso a la Justicia (ATAJO)*. <https://www.mpf.gob.ar/atajo/>

Mintzberg, H. (1991). *Mintzberg y la Dirección*. Ediciones Díaz de Santos.

Mintzberg, H. (2005). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel.

Mitchell, R. K., Agle, B. R. y Wood, D. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Business Ethics Quarterly*, 18(4), 853-886.

Montbrun, A. (2010). Notas para una revisión crítica del concepto de "poder". *Polis*, 9(25), 367-389. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682010000100022](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682010000100022)

Morgan, G. (2004). *Imágenes de la organización*. SAGE Publications.

Motta, M., Almansi, F., Rocca, E., Acerbo, A., Figueredo, B., Ramos Mejía, P., Encina Tutuy, N. y Oliveira, R. (2018). La planificación y gestión participativa holística en el ejercicio del derecho del a la ciudad. Proceso participativo en el marco del proyecto integral de re-urbanización de Villa 20, Lugano, CABA. *Revista Cuestión Urbana*, (3), 179-196. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/5193>

Motta, M. y Almansi, F. (2017). Gestión y Planificación por proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos de gran escala. El caso de la re-urbanización de villa 20 en la CABA. *Medio Ambiente y Urbanización*, 86(1), 145-168.

Muiños, M. R. (2022). "Las tres leyes fueron un gran desafío. Hubo mucho debate". La labor legislativa de las leyes de reurbanización. *Revista Ministerio Público de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, (29), 69-72. <https://www.mpdefensa.gob.ar/node/58018>

Observatorio del derecho a la ciudad. (s.f.). *Políticas habitacionales*. [https://www.observatoriociudad.org/integrantes/#contenido\\_seccion](https://www.observatoriociudad.org/integrantes/#contenido_seccion)

Organización de Naciones Unidas. (s.f.). *Este jueves 20 se suscribe el documento final de la Nueva Agenda Urbana*. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/este-jueves-20-se-suscribe-el-documento-final-de-la-nueva-agenda-urbana#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20de%20Quito%20sobre,a%20alcanzar%20la%20equidad%20de>

Organización de Naciones Unidas. (13 de diciembre de 1991). *El derecho a una vivienda adecuada*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (28 de julio del 2021). *Objetivos de Desarrollo sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Oszlak, O. (1978). Formación histórica del estado en América Latina: Elementos teóricos-metodológicos para su estudio. *Estudios Cedes*, 1(3), 5-44.

Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos. *Estudios CEDES*, 3(2), 5-58. [https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3470/1/Est\\_c3%2c2.pdf](https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3470/1/Est_c3%2c2.pdf)

Oszlak, O. (1991). *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Cedes y Hymnitas.

Oszlak, O. (1998). Estado y sociedad: Nuevas reglas de juego. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (9). <http://www.oscaroszlak.org.ar/Articulos/>

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata*, (11), 11-56. <http://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/n11/n11a02.pdf>

Oszlak, O. (2011). Falsos dilemas: micro-macro, teoría-caso, cuantitativo-cualitativo. En Wainerman, C. y Sautu, R. (comp.), *La trastienda de la investigación*. Editorial Manantial.

Oszlak, O. (25 de abril de 2012). *Gobierno Abierto: Promesas, supuestos y desafíos*. VIII Conferencia Anual INPAE, San Juan de Puerto Rico.

Oszlak, O. (2020). Los impactos de la “era exponencial” sobre la gestión pública en los países emergentes. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (76), 7-38.

Oszlak, O. y Gantman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 37(1), 79-110.

Oszlak, O. y Orellana, E. (1993). *El Análisis de la Capacidad Institucional: Aplicación de la metodología SADCI*. <http://www.oscaroszlak.org.ar/Articulos/>

Petrelli, H y Petrelli, A. (2022). Fundamentos jurídicos de los procesos de integración social y reurbanización en la CABA. *Revista Ministerio Público de la Defensa*

*Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.* (29), 27-36.

<https://www.mpdefensa.gob.ar/node/58018>

Powell, W.W. y Dimaggio, P. J. (Comp.). (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.

Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1984). *Implementación*. Fondo de Cultura Económica.

Robbins, S. y Judge, T. (2009). *Comportamiento organizacional*. Pearson.

Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Arqueros Mejica, S., Rodríguez, M. F. y Zapata, M. C. (2015). *Contradiendo la constitución de la ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2003-2013*. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Rodríguez Fernández, A. (1993). La cultura en las organizaciones públicas y privadas. *Psicothema*, 5(1), 237-260. <https://www.psicothema.com/pi?pii=1141>

Schein, E. H. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo*. Plaza y Janés.

Suárez, F. y Felcman, I. (2020). *Tecnología y organización*. INAP.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Subrandt, J., Navarrete, N. y Piergentili, N. (2007). Formas sociales que facilitan la entrega de servicios sociales. En J. Cortazar Velarde (Ed.), *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. IADB.

Tella, G. y Potocko, A. (2019). *Guía para la provisión de vivienda de interés social*. FODECO.

[https://biblioteca.camarco.org.ar/PDFS/Serie%2034%20Libros/Guia%20para%20la%20provision%20de%20vivienda%20de%20interes%20social%20\(WEB\)\\_Optimized.pdf](https://biblioteca.camarco.org.ar/PDFS/Serie%2034%20Libros/Guia%20para%20la%20provision%20de%20vivienda%20de%20interes%20social%20(WEB)_Optimized.pdf)

The New School, Observatorio Latinoamericano e Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2020). *Monitoring processes and outcomes in slum upgrading in Buenos Aires Villa 20*.

[https://observatorylatinamerica.org/pdf/NUP/Evaluacion/OLA\\_IVC\\_Villa20\\_SintesisInformeFinal\\_21feb2020.pdf](https://observatorylatinamerica.org/pdf/NUP/Evaluacion/OLA_IVC_Villa20_SintesisInformeFinal_21feb2020.pdf)

Torres Oviedo, C., Mosquera, V. y Bonilla Arias, J. (2014). Caracterización del contrato psicológico de empleados de dos generaciones en una organización del sector bancario. *Cuadernos de Administración*, 30(51), 80-88.

<http://www.scielo.org.co/pdf/cuadm/v30n51/v30n51a09.pdf>

Trovero, J. I. (2012). *Max Weber y el proceso de racionalización occidental: consideraciones en torno a su influjo sobre la tipología de la dominación legítima*. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata, Argentina. <https://www.aacademica.org/000-097/9.pdf>

Vásquez Riera, O. I. (2016). La cultura organizacional desde sus paradigmas de estudio: una aproximación a la perspectiva interpretativa-simbólica. *Entramado*, 12(1), 66-80. <http://www.scielo.org.co/pdf/entra/v12n1/v12n1a06.pdf>

Vicente, M. A. y Ayala, J. C. (Eds.). (2008). *Principios fundamentales para la administración de organizaciones*. Pearson.

Videla, E. (15 de marzo de 2011). El miedo a los pobres en Puerto Madero. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-164850-2011-03-25.html>

Vitale, P. (2009). *La ley y la trama: Villas y políticas públicas en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos habitacionales transitorios*. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Buenos Aires, Argentina. <https://www.aacademica.org/000-089/190.pdf>

Walter, J., Bez, Z. (2015). *Sociología de las Organizaciones: de la burocracia a la organización-red*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Williams, C. (2013). *ADMON. Administración*. Cengage Learning.

Yacopino, M., Lekerman, V., Campos, N. y Carman, M. (2016). Medio Ambiente y Urbanizaciones Populares: Aportes de la Antropología en los procesos judiciales. *Épocas*, 2, (2), 1-15. <http://revistaepocas.com.ar/medio-ambiente-y-urbanizaciones-populares-apuntes-de-la-antropologia-en-los-procesos-judiciales/>

Zapata, M. C. (2012). Respuesta local a un déficit habitacional. *Astrolabio*, (8). <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n8.614>

## 14. Anexos

### Anexo I. Respuestas del IVC a los pedidos de información pública

De: Información Pública IVC <informacionpublica\_ivc@buenosaires.gob.ar> Enviado el: miércoles 01/02/2023 05:00 p.m.  
Para: acpetrelli@gmail.com  
CC: DGSOCAI  
Asunto: Respuesta Ley 104 -EX-2023-03422280-GCABA-DGSOCAI

Mensaje IF-2023-05737666-GCABA-IVC (1).pdf (89 KB) IF-2023-05631730-GCABA-IVC.pdf (147 KB) IF-2023-05249626-GCABA-IVC (1).pdf (108 KB)  
IF-2023-05328015-GCABA-IVC.pdf (86 KB)

Sr/a Solicitante:  
Por medio del presente damos respuesta en el marco de su Pedido de Información Pública conforme Ley N° 104 (Texto Consolidado Ley N° 6.347).  
En tal sentido, se acompaña:  
- el Informe N° IF-2023-05631730-GCABA-IVC elaborado por la Subsecretaría de Integración Social y Hábitat  
- el Informe N° IF-2023-05249626-GCABA-IVC elaborado por la Dirección General de Vivienda Asequible  
- el Informe N° IF-2023-05328015-GCABA-IVC elaborado por la Dirección General de Desarrollo Habitacional,  
- el Informe N° IF-05737666-GCABA-IVC elaborado por la Dirección General de Desarrollo de Obras.

Se le hace saber que con la presente queda agotada la instancia administrativa, sin perjuicio de que podrá interponer el reclamo ante el Órgano Garante, en los términos del artículo 32 de la Ley N° 104 ( Texto Consolidado Ley N° 6.347) :“Reclamo ante el Órgano Garante: En caso de denegatoria expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier otro incumplimiento con relación a las obligaciones previstas en la presente ley, el/la petitionerante podrá interponer dentro de un plazo de quince (15) días hábiles contados desde la notificación de la respuesta o desde el día hábil inmediato posterior a que haya vencido el plazo para responder la solicitud, el reclamo ante el órgano garante, con la finalidad de iniciar una instancia de revisión de la denegatoria. Cuando se trate de un incumplimiento de las medidas de transparencia activa u otras obligaciones establecidas en la presente ley, el reclamo podrá ser interpuesto cuando el ciudadano tenga conocimiento del mismo”.

Sírvase el presente correo electrónico oficial como notificación válida



*Información Pública - DGTAL  
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA C.A.B.A.  
Av. Piedra Buena N° 3280, Piso 1 -(1439) -CABA-*

**Estimado/a peticionante**

Por medio del presente la Subsecretaria de Integración Social y Hábitat del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante "IVC") da respuesta a la solicitud de acceso a la información pública en trámite por medio del EX-2023-03422280-GCABA-DGSOCAI

A continuación se da respuesta a los puntos de información requeridos que corresponden a nuestra competencia funcional:

**RODRIGO BUENO:**

**A. En el barrio de Rodrigo Bueno en el periodo 2016-2020 cuál fue la cantidad de Viviendas nuevas entregadas, Créditos otorgados, Canjes realizados**

**C. En el periodo de tiempo 2007-2015 en el barrio Rodrigo Bueno cuál fue la cantidad de Viviendas nuevas entregadas, Créditos otorgados, Canjes realizados**

<b>2016-2020</b>	<b>Q (cantidad)</b>
Viviendas nuevas entregadas	309
Créditos otorgados	0
Canjes realizados	4
<b>2007-2015</b>	<b>Q</b>
Viviendas nuevas entregadas	0
Créditos otorgados	0
Canjes realizados	0

**BARRIO 20:**

**B. En el barrio 20 en el periodo 2016- 2020 cuál fue la cantidad de; 1. Viviendas nuevas entregadas, 2. Créditos otorgados, 3. Canjes realizados**

**D. En el periodo de tiempo 2007-2015 en el barrio 20 cuál fue la cantidad de Viviendas nuevas entregadas, Créditos otorgados, Canjes realizados**

IF-2023-05631730-GCABA-IVC

Página 1 de 3

2016-2020	Q
Viviendas nuevas entregadas	1148
Créditos otorgados	63
Canjes realizados	136
2007-2015	Q
Viviendas nuevas entregadas	24
Créditos otorgados	0
Canjes realizados	0

**E. Hubo algún proceso de participación ciudadana en los barrios Rodrigo Bueno y 20 durante el periodo 2007-2015? Si es así, podrían detallarme en que consistió?**

Con respecto a las metodologías participativas, no hay registro de procesos participativos hasta la sanción de las leyes de reurbanización en el año 2016. En esta fecha, la Ley N° 5705 creó la Mesa de Gestión Participativa para la Reurbanización del Barrio Villa 20 y la Ley N° 5798 la Mesa de Gestión Participativa para Rodrigo Bueno; (en adelante "MGP") que, tal como expresan en su articulado, se crearon con el objeto de *"garantizar e instrumentar la participación activa de los vecinos del barrio en todas las etapas del proceso de reurbanización"*.

La MGP cuenta con una periodicidad mensual, y se realiza en espacios del barrio a los que asisten vecinos/as, organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el barrio, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, el Ministerio Público de la Defensa, y el IVC como organismo a cargo de la convocatoria. Durante su desarrollo, los integrantes expresan su voz y participan activamente en los temas previstos a desarrollar.

En las MGP se trabajan todos los asuntos referidos al Proceso Integral de Reurbanización en sus etapas de diagnóstico, elaboración, ejecución, control, monitoreo y evaluación. Junto al IVC, los Organismos de defensa y las organizaciones sociales, se realizaron las siguientes actividades:

1. Diseño y ejecución del relevamiento y diagnóstico socio-espacial.
2. Definición de los criterios adecuados para:
  1. Construcción de vivienda nueva.
  2. Mejoramiento de viviendas existentes.
  3. Apertura y consolidación de vía pública.

IF-2023-05631730-GCABA-IVC

Página 2 de 3

4. Provisión de equipamiento urbano.
  5. Mejora y consolidación del espacio público.
  6. Provisión de infraestructura de servicios urbanos (redes de agua potable, energía eléctrica, desagües cloacales, desagües pluviales y gas natural).
3. Definición de inmuebles a recalificar, reconfigurar y consolidar, así como también la definición acerca de la prolongación, apertura y ensanche de calles, pasajes y pasillos existentes.
  4. Definición de criterios de adjudicación de viviendas y soluciones habitacionales definitivas, entre los que se incluirán:
    1. Familias que habiten viviendas emplazadas sobre la traza de las vías circulatorias a materializar;
    2. Familias que habiten viviendas en riesgo de derrumbe;
    3. Familias a relocalizar por esponjamiento;
    4. Familias a relocalizar por hacinamiento.

A su vez, de las MGP surgió la necesidad de crear una Mesa Técnica de Gestión Participativa (MTGP) con la participación de las organizaciones barriales, sociales y religiosas, los organismos de defensa y el IVC.

El propósito de la creación de la MTGP radica en la necesidad de realizar encuentros con carácter de mesa de trabajo en torno a los avances del proceso y la definición de cuestiones colectivas. La MTGP constituye una instancia deliberativa a los fines de favorecer el análisis y la planificación de acciones técnicas específicas orientadas a la integración socio-urbana de los barrios.

A su vez, en el Barrio 20, en el marco de las MGP y de las MTGP se creó un dispositivo de participación exclusivo en materia ambiental, llamados Mesa Ambiental (MA), con el fin de incorporar una perspectiva socio-ambiental de manera transversal al proceso de reurbanización.

La MA se encuentra cada 15 días con los mismos miembros de la MTGP. El propósito de las Mesas Ambientales radica en el seguimiento sobre la ejecución de las acciones ambientales, definición de espacios públicos verdes para todo el barrio, iniciativas ambientales de vecinos y vecinas del barrio, seguimiento de la gestión integral de residuos sólidos urbanos, entre otras.

IF-2023-05631730-GCABA-IVC

Página 3 de 3



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES  
"1983-2023. 40 Años de Democracia"

**Hoja Adicional de Firmas**  
**Informe gráfico**

**Número:** IF-2023-05631730-GCABA-IVC

Buenos Aires, Martes 31 de Enero de 2023

**Referencia:** s/ rta EX-2023-03422280- -GCABA-DGSOCAI

---

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 3 pagina/s.

Digitally signed by Comunicaciones Oficiales  
DN: cn=Comunicaciones Oficiales  
Date: 2023.01.31 14:35:45 -03'00'

Maria paula Mariano  
Subsecretario de Integracion Social y Habitat  
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS  
MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y HABITAT

Digitally signed by Comunicaciones  
Oficiales  
DN: cn=Comunicaciones Oficiales  
Date: 2023.01.31 14:35:46 -03'00'



**G O B I E R N O D E L A C I U D A D D E B U E N O S A I R E S**  
"1983-2023. 40 Años de Democracia"

**Informe**

**Número:** IF-2023-05328015-GCABA-IVC

Buenos Aires, Viernes 27 de Enero de 2023

**Referencia:** S/ Respuesta DGDH - Solicitud de Información Ley 104 - EX-2023-03422280-GCABA-DGSOC

---

En virtud de lo solicitado mediante orden 2 (RE-2023-03423482-GCABA-DGSOCAI) del EX-2023-03422280-GCABA-DGSOCAI, esta Dirección General de Desarrollo Habitacional toma intervención e informa respecto de los puntos que son de su competencia:

A.4. y A.5. Respecto del "Barrio Rodrigo Bueno" entre los años 2016 al 2018 no se han realizado demoliciones ni esponjamientos. Entre los años 2019-2020 se realizaron 190 demoliciones de las cuales 6 corresponden a esponjamientos.

B.4 y B.5. En lo que respecta al el "Barrio 20" en el periodo que va del año 2016 al año 2020, se informa que la cantidad de viviendas demolidas fueron un total de 490, de las cuales 241 corresponden a esponjamientos.

C.4., C.5, D4. y D5. No se cuenta con registro de viviendas demolidas y esponjamientos realizados respecto al periodo que va entre el año 2007 al año 2015 dado que las leyes 5798 y 5705 que establecen los procesos de reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana para los barrios Rodrigo Bueno y Barrio "20" se promulgaron entre finales de 2016 y principios de 2017.

Digitally signed by Comunicaciones Oficiales  
DN: cn=Comunicaciones Oficiales  
Date: 2023.01.27 13:25:40 -03'00'

Delfina Matarazzo  
Director General de Desarrollo Habitacional  
INST. DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS AS  
MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y HABITAT

Digitally signed by Comunicaciones Oficiales  
DN: cn=Comunicaciones Oficiales  
Date: 2023.01.27 13:25:41 -03'00'



**G O B I E R N O D E L A C I U D A D D E B U E N O S A I R E S**  
"1983-2023. 40 Años de Democracia"

**Informe**

**Número:** IF-2023-05249626-GCABA-IVC

Buenos Aires, Jueves 26 de Enero de 2023

**Referencia:** EX-2023-03422280- -GCABA-DGSOCAI S/Pedido de información público en el marco de la Ley 104 – Créditos otorgados Barrio Rodrigo Bueno y 20 (2007-2020)

---

Sr./a Solicitante,

Tengo el agrado de dirigirme a usted a los fines de dar respuesta a lo requerido por su parte en el marco de lo dispuesto en la Ley N°104

A continuación, se detalla sobre los puntos requeridos correspondientes a la competencia de esta Dirección General de Vivienda Asequible referentes a la operatoria de Créditos Especiales de relocalización externa para los Barrios Rodrigo Bueno y 20.

**“A. En el barrio de Rodrigo Bueno en el periodo 2016-2020 cuál fue la cantidad de; 2. Créditos otorgados”**

Dentro del período solicitado no se han otorgado créditos hipotecarios de relocalización externa para el Barrio Rodrigo Bueno.

**“B. En el barrio 20 en el periodo 2016- 2020 cuál fue la cantidad de; 2. Créditos otorgados”**

Dentro del período solicitado, se han otorgado 63 créditos hipotecarios de relocalización externa para grupos familiares del Barrio 20. Los mismos se dividen en: 1 para el año 2017, 35 para el año 2018 y 27 para el año 2019.

Por otro lado, respecto de los puntos C. y D. de su pedido, cabe destacar que no hay créditos hipotecarios de relocalización externa otorgados antes del año 2017 para los barrios solicitados.

Se remite para su conocimiento.

Digitally signed by Comunicaciones Oficiales  
DN: cn=Comunicaciones Oficiales  
Date: 2023.01.26 18:03:54 -03'00'

Maria Elisa Rocca  
Director General de Vivienda Asequible  
INST.DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS.AS  
MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y HABITAT

Digitally signed by Comunicaciones  
Oficiales  
DN: cn=Comunicaciones Oficiales  
Date: 2023.01.26 18:03:55 -03'00'



**G O B I E R N O D E L A C I U D A D D E B U E N O S A I R E S**  
"1983-2023. 40 Años de Democracia"

**Informe**

**Número:** IF-2023-05737666-GCABA-IVC

Buenos Aires, Miércoles 1 de Febrero de 2023

**Referencia:** S/ Solicitud de acceso a la información pública (EX-2023-03422280-GCABA-DGSOCAI)

En virtud de la solicitud remitida, esta Dirección General de Desarrollo de Obras brinda respuesta de los puntos en cuestión que forman parte de su competencia:

*"Teniendo en cuenta los procesos de reurbanización en barrios populares que se han realizado y que el IVC tiene como función llevar a cabo la política habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Solicito tenga a bien responder a los siguientes requerimientos de información:*

*C. En el periodo de tiempo 2007-2015 en el barrio Rodrigo Bueno se hizo alguna obra de infraestructura?*

*D. En el periodo de tiempo 2007-2015 en el barrio 20 se hizo alguna obra de infraestructura?"*

La Dirección General de Desarrollo de Obras informa que el proceso de reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana relacionado a la implementación de políticas públicas transformadoras a nivel urbanístico y en términos de mayor calidad de vida para los/las vecinos/as se dio inicio en el año 2016, y es en razón de ello que esta Dirección no tiene obras para informar durante el período consultado.

Digitally signed by Comunicaciones Oficiales  
DN: cn=Comunicaciones Oficiales  
Date: 2023.02.01 12:37:12 -03'00'

Contreras Fernando Emilio  
Director General de Desarrollo de Obras  
INST DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BS AS  
MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y HABITAT

Digitally signed by Comunicaciones Oficiales  
DN: cn=Comunicaciones Oficiales  
Date: 2023.02.01 12:37:12 -03'00'