

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

Actores e instituciones en la política habitacional federal,
1993-2010



Noviembre de 2012
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales
Universidad Torcuato Di Tella

Alumna: Ana Belén Acevedo Suárez

Tutor: Germán Lodola

Resumen

Esta tesis recorre los cambios institucionales que ocurrieron desde la sanción del nuevo FONAVI en 1992 hasta 2010, con los sucesivos Programas Federales de Vivienda. Se analiza cómo repercutieron sobre el nivel de autonomía del gobierno federal y los gobiernos provinciales, en las distintas etapas del ciclo de esta política pública. Finalmente se utilizan modelos estadísticos para comprender en qué medida estos cambios se explican mediante variables políticas, controlando por variables demográficas. A la luz de sus resultados se argumenta que la crisis de 2001 significa un quiebre en la lógica de negociación por la política habitacional federal. En efecto, mientras que para el período 1993-2002 la arena de negociación entre el gobierno federal y las provincias se ubica en el Congreso Nacional, a partir de 2003 esta lógica se vuelca al nivel subnacional de gobierno, entre el Ejecutivo Nacional y los gobernadores.

Palabras claves

FONAVI, Programas Federales de Vivienda, instituciones, autonomía.

Índice

Lista de abreviaciones y acrónimos	Págs. 1- 2
<i>Introducción</i>	Págs. 3- 12
<i>Sección 1: Marco conceptual</i>	Págs. 8- 11
<i>Sección 2: Metodología de estudio utilizada</i>	Págs. 11- 12
<i>Capítulo 1: El FONAVI</i>	Págs. 13-23
<i>Sección 1.1: Los inicios del FONAVI</i>	Págs. 13- 17
<i>Sección 1.2: El nuevo FONAVI</i>	Págs. 17- 23
<i>Capítulo 2: Los Programas Federales de Vivienda</i>	Págs. 24- 31
<i>Capítulo 3: La racionalidad detrás del grado de autonomía de los gobiernos nacional y provinciales respecto a la política habitacional</i>	Págs. 32-44
<i>Sección 3.1: Descripción de los modelos y resultados</i>	<i>Págs. 32-39</i>
<i>Sección 3.2: Mecanismos causales detrás de los modelos</i>	<i>Págs. 40-44</i>
<i>Conclusión</i>	Pág. 45
<i>Bibliografía</i>	Págs. 46-53

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

Lista de abreviaciones y acrónimos

AGN: Auditoría General de la Nación

ATNs: Aportes del Tesoro Nacional

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BHN: Banco Hipotecario Nacional

BM: Banco Mundial

CONAVI: Consejo Nacional de Vivienda

DNU: Decretos de Necesidad y Urgencia

FIEL: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas

FOPROVI: Fondo Provincial de Vivienda

FONAVI: Fondo Nacional de Vivienda

FONPLATA: Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata

IPVs: Institutos Provinciales de Vivienda

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

ONGs: Organizaciones No Gubernamentales

PBI: Producto Bruto Interno

PEH: Programa de Emergencia Habitacional

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

PFCV: Programa Federal de Construcción de Viviendas

PFVs: Programas Federales de Vivienda

PJ: Partido Justicialista

PROMHIB: Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica

PROMEBA: Programa de Mejoramiento de Barrios

Ana Belén Acevedo Suárez

PROPASA: Programa Federal de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico

PROSOFA: Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Nordeste Argentinos con Necesidades Básicas Insatisfechas

PSH: Programa de Solidaridad Habitacional

SDUV: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

SSDUV: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

Introducción¹

La problemática habitacional ha adquirido una importancia creciente desde el siglo XIX hasta hoy dentro de la agenda pública. La “cuestión de la vivienda”, tal como se denominaba a fines del siglo XIX, comienza a tomar relevancia como tema de gobierno a partir de la llegada masiva de inmigrantes, en especial desde 1880.² Este arribo masivo impulsa simultáneamente “[...] un proceso de urbanización y [de] transformación de la estratificación social”, fundamentalmente en las regiones lindantes al puerto, Buenos Aires y la zona del Litoral.³ No obstante, el tinte liberal teñía a esas primeras acciones de gobierno. Así, durante las primeras décadas del siglo XX las políticas estatales constituían acciones orientadas a regular en cierta medida el sector inmobiliario privado. En este sentido, la situación que se vivía hacia 1930 de cambio a nivel social (en tanto las inmigraciones suponían un impulso al cambio en la urbanización de las ciudades) y económico (la presión generada por la posguerra respecto a incrementar el nivel de proteccionismo en la economía e incentivar las industrias internas, en este caso la industria de la construcción), motivó una mayor intervención estatal. Desde el Estado se comenzó entonces a admitir la relevancia del tema habitacional, pero sin tomar el carácter de una política sistemática como lo sería posteriormente.⁴

Los principales actores intervinientes por parte del Estado en la cuestión eran escasos pero bien definidos. En primer lugar se encontraba la Comisión Nacional de Casa Baratas, encargada tanto de proyectos habitacionales dirigidos hacia el sector privado, como de la difusión de medidas tendientes a acondicionar y modernizar el espacio urbano popular. En segundo lugar, el Banco Hipotecario Nacional (BHN) otorgaba financiamiento a través de créditos, en particular a empleados estatales.⁵ Finalmente, se encontraban un conjunto de actores públicos no estatales, fundamentalmente la Iglesia Católica (con proyectos más asistencialistas) y el Partido Socialista (más orientado a la autogestión popular), conocido fundamentalmente por la fundación en 1905 del Hogar Obrero.⁶ Con el tiempo, la articulación entre estos actores fue creciendo, lo que permitió que sus intereses se insertaran (y adquirieran mayor resonancia) en la agenda de los gobiernos y con ello, en la discusión pública sobre las formas de intervención en la cuestión habitacional.

¹ *Quisiera agradecer a mi tutor Germán Lodola y al profesor Alejandro Bonvecchi por sus numerosos aportes. También a mi familia por su apoyo incondicional, y al barrio Nicole por enseñarme su logro más importante, la superación continua de las personas.*

² BALLENT, A., *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*, Colección Las ciudades y las ideas, Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo 3010, 2005, Cap. 2.

³ GERMANI, G., *Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, 4ta edición, Paidós, 1971, p. 195.

⁴ BALLENT, *op. cit.*, p. 62.

⁵ BALLENT, A., “Políticas de vivienda, arquitectura doméstica y cultura de habitar”, en TORRADO, S. (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo II, Serie Estudios del Bicentenario, Edhasa, 2007, pp. 418, 420.

⁶ *Ibidem*.

Ana Belén Acevedo Suárez

Como consecuencia de este proceso, recién hacia mediados del siglo XX la política de vivienda, entendida como un conjunto sistemático de medidas a nivel estatal⁷, se hizo presente a través de numerosos y cambiantes programas. En este sentido, se observó una ampliación de la órbita del Estado nacional a través de distintos organismos, como la Administración Nacional de la Vivienda, el Ministerio de Obras Públicas, y la Secretaría de Trabajo y Previsión. De la misma forma, se crearon una serie de organismos provinciales de vivienda con el objetivo de incrementar el alcance territorial de esta política.⁸ Asimismo el BHN fortaleció su función de promoción de la vivienda, ampliando su capacidad de financiamiento y de intervención directa sobre el mercado inmobiliario (que en ese momento se encontraba parcialmente paralizado por el congelamiento de alquileres).⁹ Con ello la *vivienda social* se instaura como uno de los principales instrumentos de la política social.

Las principales políticas de vivienda existentes en la actualidad a nivel nacional, en especial el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y los Programas Federales de Vivienda, son en parte el producto de ese desarrollo histórico.

Numerosas investigaciones han analizado exhaustivamente cómo se ha implementado en el tiempo (especialmente en la provincia de Buenos Aires) la política habitacional.¹⁰ A estos aportes bajo un enfoque esencialmente histórico, se han sumado estudios sobre el impacto que ha tenido esta política pública sobre, o la vinculación que ha desarrollado con, indicadores sociodemográficos como el déficit y las condiciones habitacionales de la población.¹¹ Sin embargo, existen escasas explicaciones sobre las características que adquiere la política de vivienda en los diferentes niveles de gobierno. Específicamente, no existen estudios sistemáticos sobre el funcionamiento del sistema de transferencias federales en el área habitacional, en donde se comparen las modificaciones que atravesó el sistema desde la introducción del Pacto Fiscal I hasta los diversos Programas Federales de Vivienda que se han implementado a lo largo de la última década. Sobre esta base, esta tesis intenta responder los siguientes interrogantes:

⁷GAGGERO H., y GARRO, A., *Mejor que decir es hacer, mejor que prometer es realizar. Estado, gobierno y políticas sociales durante el peronismo (1943-1955): proyectos y realidades*, Editorial Biblos, Argentina, 2009, Cap. 3.

⁸BALLENT, A., *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*, Colección Las ciudades y las ideas, Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo 3010, 2005, p. 69.

⁹BALLENT, A., "Políticas de vivienda, arquitectura doméstica y cultura de habitar", en TORRADO, S. (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo II, Serie Estudios del Bicentenario, Edhasa, 2007, p. 425.

¹⁰Véase por ejemplo YUJNOVSKY, O. "Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires 1880-1914", *Desarrollo Económico*, N° 54, julio-septiembre de 1974, pp. 327, KORN, F. y DE LA TORRE, L., "La vivienda en Buenos Aires 1887-1914", *Desarrollo Económico*, N° 98, julio- septiembre de 1985, pp. 245-258; GAGGERO, H. y GARRO, A., *Del trabajo a la casa: la política de vivienda del gobierno peronista 1946-1955*, Biblos, Buenos Aires, 1996.

¹¹Véase por ejemplo YUJNOVSKY, O., "Política y mercado de vivienda en Argentina 1955-1973", Centro de Estudios Urbanos y Regionales, versión preliminar, marzo de 1979; AGUIRRE, B., "Formas de acceso a la vivienda de los sectores sociales de bajos ingresos", Programa de Formación de Investigadores en Desarrollo Urbano y Regional, ITDT, marzo de 1977; "Plan Nacional de Vivienda 1984/89. Diagnóstico de la Situación Habitacional", Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, 1984.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

- ¿Cuál es el formato institucional que tomó la política de vivienda social federal luego de la crisis de 1989?
- ¿De qué modo se modificó a partir de la crisis de 2001?
- ¿De qué modo afectó el comportamiento de los principales actores políticos?
- ¿Qué implicancias tuvo sobre el grado de autonomía de estos actores?

A partir de ello, el objetivo de este trabajo será demostrar en qué medida factores de corte sociológico y político pueden explicar los distintos grados de autonomía que adquirieron los principales actores en este proceso.

Una profusa literatura ha analizado el proceso de descentralización de funciones y responsabilidades a los niveles inferiores de gobierno en Argentina durante los años 90. En particular, un grupo de trabajos se ha centrado en la vinculación entre el contexto macroeconómico y la política fiscal en América Latina, y especialmente en Argentina. En relación a ello, han señalado el vínculo entre la *performance* de variables macroeconómicas, de la misma forma que su estabilidad, con la política fiscal. Así muestran cómo el sistema de transferencias intergubernamentales resulta el producto de la interacción de tales factores macroeconómicos.¹²

Un segundo grupo se ha concentrado en la influencia diversos factores políticos sobre este proceso. En primer lugar, algunos autores han vinculado el sistema de transferencias entre niveles de gobierno con las características y la dinámica del sistema partidario. En particular, se han focalizado en el formato y las limitaciones institucionales que presentan los partidos, como también las facultades de los actores considerados individualmente. Sobre esta base, analizan los cambios que atraviesa el sistema de asignación de responsabilidades entre el gobierno central y las provincias.¹³ En segundo lugar, autores como Remmer señalan la incidencia del comportamiento de los actores políticos ante la incertidumbre en períodos electorales sobre este proceso.¹⁴ Un último conjunto de análisis han estudiado la importancia del factor de sobrerrepresentación legislativa. Aquí los autores ponen énfasis sobre aquellas provincias menos pobladas, y por lo tanto menos

¹² Véase por ejemplo ARTANA, D., y LÓPEZ MURPHY, R., “Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana”, en CEPAL/ GTZ, *Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo*, 1997; CETRÁNGOLO, O., et. al., “Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de Coparticipación Federal de Impuestos”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, pp. 293-327; LÓPEZ MURPHY, R. y MOSKOVITS, C., “Decentralization, Inter- Governmental Relations and Macroeconomic Governance. The Case of Argentina”, Doc. de trabajo 53, FIEL, Agosto de 1997; CETRÁNGOLO, O., y JIMÉNEZ, J. P., “Componente C: La Sustentabilidad Fiscal”, *Estudios Macroeconómicos*, Estudio 1.EG.33.2, CEPAL, Marzo de 2003; RODDEN, J., “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World”, *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3, julio de 2002, pp. 670-687; *entre otros*.

¹³ Un trabajo fundacional sobre este tema fue el de Riker sobre el análisis del sistema partidario en EE UU y su impacto sobre la disposición federal de gobierno. Véase RIKER, W., *The Development of American Federalism*, Kluwer Academic publishers, 1987. Véase también GARMAN, C, et. al., “Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases”, *World Politics*, Vol. 53, N° 2, 2001; EATON, K. y DICKOVICK, J. T., “The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil”, *Latin American Search Review*, Vol. 39, N° 1, 2004.

¹⁴ En la literatura académica se ha denominado como la teoría del *ciclo electoral* o *political business cycle*. Véase REMMER, K., “The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in Argentine Provinces, 1983-2003”, *The Journal of Politics*, Vol. 69, N° 2, mayo de 2007, pp. 363-377.

Ana Belén Acevedo Suárez

representativas a nivel nacional. A partir de ello, los autores señalan los mecanismos institucionales que afectan este proceso de asignación de recursos, dando lugar a una distribución distorsiva.¹⁵

No obstante, estas contribuciones han dado al análisis de la política habitacional un lugar secundario en los estudios sobre descentralización. Esta profusa literatura ha dado un lugar central a la política fiscal, en tanto objeto de análisis de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Así se ha relegado la importancia del resultado de la política habitacional bajo esta dinámica. Entre los pocos estudios existentes en el campo de la ciencia política, se ha identificado a la cuestión habitacional como una “moneda de cambio” en las negociaciones entre las provincias y el gobierno federal. Gordin, por ejemplo, sostiene que frente a la situación fiscal crítica y las dificultades de implementación, las provincias recibieron fondos del FONAVI no sólo para aumentar la capacidad de implementación propia sino fundamentalmente para afianzar el poder territorial del partido de gobierno.¹⁶ Estas explicaciones no dan cuenta de las dinámicas propias bajo las cuales se desarrolla la política habitacional en sus diversas etapas. Asimismo, tampoco tienen en cuenta los incentivos que dicha política genera a los distintos actores intervinientes, en especial a los actores estatales como provincias y gobierno nacional. Por su parte, Zanetta intenta responder frente a este déficit en la literatura, particularmente sobre los resultados de la descentralización en política habitacional. La autora argumenta que estas modificaciones dentro de la estructura administrativa y funcional del FONAVI apuntaron a moderar la situación fiscal tanto de las provincias como del gobierno central. Sin embargo, esta preocupación por la política fiscal no fue acompañada por medidas tendientes a mejorar la implementación del FONAVI, en sus distintas etapas.¹⁷ Con ello, la autora plantea en qué medida conceptos tales como la autoridad, el *accountability*, los objetivos, y el *enforcement* sirven para explicar las falencias de esta política.

Como veremos más adelante, los Programas Federales de Vivienda (PFVs), surgidos mayormente en 2003, fueron una respuesta a los profundos cambios que introdujo la crisis de 2001. Estas alteraciones no sólo se reflejaron sobre la estructura económica y social en el país, sino también en términos de política pública.¹⁸ En el trabajo de Cuenin y Moya, se han replicado parcialmente los mencionados aportes de Zanetta sobre el FONAVI para estos programas.¹⁹ No obstante, este artículo, al igual que la literatura sobre la descentralización fiscal en general, no ha logrado capturar las modificaciones que se introdujeron sobre el caso de la política habitacional en

¹⁵ GIBSON, E., *et. al.*, “Relocative Federalism. Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere”, en GIBSON, E., *Federalism and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, 2004, pp. 173-196; ANSOLABEHERE, S., *et. al.*, “Bargaining in the Bicameral Legislatures: When and Why does Malapportionment Matter?”, *The American Political Science Review*, Vol. 97, N° 3, agosto de 2003, pp. 471-481.

¹⁶ GORDIN, J., “Testing Riker’s Party- Based Theory of Federalism: The Argentine Case”, Publius, 2004.

¹⁷ Tal como veremos en el capítulo siguiente, la autora esgrime que estas medidas de transferencias de recursos hacia las provincias, no fueron acompañadas por una mayor transparencia en la implementación de la política. Véase ZANETTA, C., “Seeking Better Policies or Just Giving Up Responsibility: The Decentralization of Argentina’s National Housing Fund”, *Banco Mundial*, Vol. 3, Issue 1, noviembre de 2007.

¹⁸ BONVECCHI, A., “Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada”, *Desarrollo Económico*, Vol. 48, No. 190/191, julio- diciembre de 2008, p. 308.

¹⁹ CUENIN, F. y MOYA, F., “Cambios en las políticas de vivienda social en Argentina (1976-2007): ¿Cambiaron también los resultados habitacionales?”, *BID*, noviembre de 2010.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

particular. Esto es, para la serie histórica 1993-2010 no existen estudios enfocados en los diferentes cambios institucionales que adoptó la política habitacional federal, y la lógica política y sociológica que existe detrás de estos cambios.

La presente tesis apunta a resolver estas limitaciones. Por un lado, se concentra en las atribuciones de los principales actores estatales intervinientes en el área de política de vivienda social federal y sus estructuras de incentivos que ésta genera. Luego, cómo esto se modificó a lo largo del tiempo. Por el otro, estudia qué factores incidieron sobre esta disposición institucional. En particular se tomará el período de 1993, año en que comienza a implementarse el nuevo sistema de política de vivienda social²⁰, hasta 2010 (en tanto es el último año para el cual se poseen datos). Sobre esta base, el objeto de estudio será la asignación de facultades del **gobierno federal** y los **gobiernos provinciales** en relación a la aplicación del FONAVI y los PFVs. En el análisis se considerarán sólo estos actores ya que, como mostraremos a continuación, son quienes concentran la mayor parte de las atribuciones respecto a esta política, para el período 1993-2010.²¹ Asimismo, se tomará al FONAVI y los PFVs como los principales programas para este período por dos motivos. Primero, ya que son financiados casi exclusivamente con fondos del Estado, a diferencia de, por ejemplo, el Programa Hábitat o el de Mejoramiento Habitacional, ya que al ser avalados por fondos del BID²², introducen un tercer actor relevante dentro del proceso bajo análisis. Segundo, se excluyen del análisis a los programas orientados fundamentalmente a infraestructura y desarrollo urbano, esto es, que no presentan como eje a la **vivienda social**. La corta extensión de esta tesis dificulta un estudio que refleje en profundidad esta diversidad de programas. Es por ello que se lo acotará a aquellos cuyo objetivo es la construcción de viviendas o mejoras habitacionales, es decir, la ampliación o refacción de viviendas recuperables.²³

En el primer capítulo, la tesis analiza cuáles han sido los cambios en los arreglos institucionales desde los inicios del FONAVI hasta la introducción de los Programas Federales de Vivienda. A partir de ello se estudian las modificaciones en la estructura de incentivos de los actores estatales intervinientes. Como hemos mencionado son el **gobierno federal**, a través de los organismos correspondientes, **y los gobiernos provinciales**, mediante los Institutos Provinciales de Vivienda.²⁴ Sobre esta base, se hará hincapié en el grado de autonomía que han desarrollado los actores, en las distintas etapas de la política. En el segundo capítulo, se estudian los cambios que introdujeron los PFVs sobre el marco institucional de esta política, y en particular sobre los

²⁰ Particularmente esta tesis apunta al estudio de la política de vivienda social a nivel federal, uno de los componentes de esta política habitacional. Sin embargo, a los efectos de este trabajo se utilizarán ambos conceptos de manera indistinta.

²¹ Tal como veremos especialmente en el capítulo 2, los municipios, cooperativas y otras entidades sin fines de lucro también incurrieron en esta política. Empero, en comparación con el gobierno federal y los IPV's, adquirieron roles marginales.

²² Los IPV's también están facultados a recibir aportes de privados para su financiamiento, como complemento de las transferencias federales.

²³ Véase el capítulo 3 para mayor información sobre este concepto.

²⁴ Tal como se verá en el desarrollo, estos organismos adoptan diversos nombres según la provincia que se trate, y en general son incluidos dentro de un ministerio provincial, en su mayoría el de obras públicas. Es por este motivo que, para simplificar su terminología, se los tratará como "IPV's".

Ana Belén Acevedo Suárez

incentivos de los principales actores gubernamentales involucrados. Finalmente, en el Capítulo 3 se muestra la vinculación entre este proceso de distribución de recursos y facultades en política de vivienda social federal y dos variables políticas. Ellas son el color partidario de los gobernadores, y el peso de la coalición oficialista de la provincia en la Cámara Baja; al mismo tiempo se consideran factores demográficos que sirvan como variables de control. Se modelan distintas regresiones a partir de datos de panel para las 24 jurisdicciones subnacionales. Como veremos los resultados de la correlación difieren según la gobernación a nivel nacional que se trate. Es por este motivo que se interactúa con dos variables dicotómicas, según el Presidente que haya estado ha cargo en el subperíodo analizado. Sobre la base de los modelos estadísticos se plantean diversas explicaciones sobre los mecanismos causales que los vinculen.

A continuación se desarrolla el marco conceptual que guiarán los argumentos presentados en este trabajo.

Sección 1: Marco conceptual

El marco conceptual de esta tesis se basa en la perspectiva **institucionalista**.²⁵ Este tipo de análisis considera a las instituciones como un conjunto de reglas tanto formales, basadas en normas escritas, como informales, que guían la propia interacción de los actores. De este modo las reglas regulan el comportamiento de los actores y generan una estructura de incentivos mutuos. La política pública resulta, entonces, el producto de esta combinación entre actores y reglas.²⁶ En palabras de Skocpol, la “arquitectura estatal” influye sobre el resultado de política social, al generar su propia dinámica política.²⁷ A los efectos de la presente tesis, esta perspectiva resulta útil en tanto permite analizar la racionalidad que moviliza los actores políticos en cuestión, y permite entender a través de ello los resultados de *policy* que genera.

Bajo este punto de vista, la asignación de recursos y facultades a los actores en la política de vivienda social se entiende como un **proceso dinámico**. En él se suceden distintas etapas de negociación entre los actores, convergiendo y confrontando sus diversos intereses.²⁸ En este sentido, tal como establece Pierson, “[l]a política se basa en el conflictos sobre la autoridad para

²⁵ Esta perspectiva presenta tres variantes principales: el institucionalismo sociológico, el histórico, y el de elección racional o *rational choice*. En esta tesis se utilizarán elementos conceptuales de estas distintas ramas según los que se intente explicar. Para una explicación más detallada sobre ellas, véase: ALLISON, G., “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, *American Political Science Review*, Vol. 63, 1969, pp. 689-718; THELEN, K., “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, 1999, pp. 384-401.

²⁶ CLEMENS, E., y COOK, J. M., “Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change”, *Annual Review of Sociology*, Vol. 25, 1999, p. 445; SCARTASCINI, C., y TOMMASI, M., “Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas”, Documento de trabajo del BID# IDB-WP-287, enero de 2012, p. 2.

²⁷ SKOCPOL, T. y AMENTA, E., “States and Social Policies”, *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, 1986, p. 149.

²⁸ FALLETI, T., “A Sequential Theory of Decentralization and its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspective”, Working Paper # 314, julio de 2004

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

establecer, reforzar y cambiar las reglas que gobiernan las acciones de la sociedad en un territorio particular”.²⁹ Esta visión complementa en cierta medida los argumentos de Bonvecchi y Lodola sobre los distintos grados de discrecionalidad sobre los tipos de transferencias intergubernamentales. Los autores sostienen que estas diferencias responden a factores que intervienen sobre la etapa de financiamiento. Éstos son: el monto transferido, la temporalidad o *timing* de la transferencia, el pago efectivo, la asignación específica o *earmarking*, y la distribución geográfica o *targeting*.³⁰ Estos argumentos echan luz sobre los distintos aspectos financieros que componen en gran medida a esta política, pero no permiten delinear claramente las instancias de negociación entre estos actores. En este sentido, la idea de considerar la política habitacional federal como un proceso temporal permite a la vez iluminar las modificaciones que atraviesan que estos aspectos financieros por el comportamiento propio de los actores. Como consecuencia, podremos ver el modo en que estos cambios alteran a la política en su conjunto, en sus distintas etapas. En tanto lo que se intenta explicar en la tesis es el grado de autonomía del gobierno federal y los gobiernos provinciales, representados por los IPV, el concepto de autonomía se entenderá como correlato de lo que Falleti plantea como “balance de poder intergubernamental” o *intergovernmental balance of power*.³¹ Como señalamos al principio del párrafo, la autonomía se entiende por lo tanto como el producto de las negociaciones entre estos actores, que alteran las reglas, el comportamiento de los actores y, con ello, el equilibrio de poder entre estos dos niveles de gobierno. Así, cuanto más se incline la balanza en favor de uno de los actores, podrá afirmarse que mayor es su autonomía. Al mismo tiempo, tal como establecen Bonvecchi y Lodola, este reconocimiento de la autonomía como variable nos permite entender las transferencias intergubernamentales como un sistema heterogéneo.³² Al contrario de lo que establece un conjunto de literatura sobre este tema, las transferencias intergubernamentales no habilitan en cualquier caso una mayor discrecionalidad del gobierno federal sobre el resto.³³ Varían en función del arreglo institucional de la política en cuestión, y las modificaciones que introducen sobre este proceso los actores.

Esto nos introduce a un tercer concepto que se toma en cuenta aquí a la hora de analizar esta política, que es el de **ciclo de las políticas públicas**. Esta corriente de análisis adquiere importancia en respuesta a aquellas visiones que consideraban que para entender los resultados de *policy* sólo bastaba con comprender la formulación de la política. En tanto la administración pública era una mera ejecutora imparcial y experta de tales políticas, bajo estas perspectivas no había razones para explorar su funcionamiento.³⁴ Frente a ello, Tamayo Sáez remarca la importancia del análisis sobre el ciclo, y afirma al respecto que toda política pública puede ser entendida como una sucesión de

²⁹ PIERSON, P., “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *The American Political Science Review*, Vol. 94, Nº 2, junio de 2000, p. 259.

³⁰ BONVECCHI, A. y LODOLA, G., “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition- Building in Argentina”, *Publius*, 2011, pp. 1-28, 2011

³¹ FALLETI, T., *op. cit.*

³² *Ibidem.*

³³ BONVECCHI, A., y LODOLA, G., *op. cit.*

³⁴ AGUILAR VILLANUEVA, L. F., “Estudio introductorio”, *La Implementación de las Políticas. Antología de Políticas Públicas*, México: Miguel Angel Porrúa, p. 15.

Ana Belén Acevedo Suárez

etapas. En primer lugar la formulación consiste en definir el problema a tratar con sus actores, dimensiones y posibles escenarios. Posteriormente se plantean soluciones sobre la base de objetivos concretos, y se opta por una de las alternativas propuestas. En segundo lugar, la implementación o implantación consiste en la sucesión de acciones por parte de los organismos sujetos a la política, de acuerdo a ciertos parámetros preestablecidos, que a su vez guían la etapa posterior de evaluación de resultados.³⁵ Respecto a esta etapa, tal como distinguen Van Meter y Van Horn, no debe ser confundida con el estudio del impacto de la política³⁶, como tampoco de la ejecución o del desempeño. Asimismo, es importante remarcar que este análisis sobre el ciclo de la política de vivienda social no se orienta, al menos esencialmente, a la evaluación de resultados en términos de eficiencia.³⁷ La pregunta que formulan los autores para el análisis de la implementación es clara: no se trata de “¿qué ocurrió?” sino de “¿por qué ocurrió de [esa] manera?”.³⁸ Esto es, este análisis sobre la implementación abarcará aquella serie de medidas que afectan al comportamiento de los actores en cuestión, y por lo tanto, a las relaciones que estos actores mantienen entre sí, traducidas en negociaciones recíprocas.³⁹ La meta es entonces el análisis del proceso que conlleva a tales resultados.

De este modo, la política pública en general, y en especial la política de vivienda social, se descompone aquí en 3 etapas básicas: la formulación, la implementación o implantación, y la evaluación. Esta perspectiva permite considerar a la política habitacional de manera más integral, analizando no sólo la primera etapa, de formulación, sino también, como se mencionan, las etapas posteriores de implementación y evaluación de esta política federal. Con ello veremos de qué modo los aspectos financieros involucran todas estas etapas y refuerzan la idea según la cual estas instancias se encuentran estrechamente vinculadas. Así, un cambio en una etapa, altera el ciclo en su conjunto.⁴⁰

³⁵ TAMAYO SÁEZ, M., “El análisis de las políticas públicas”, en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (eds.), *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997, p. 285.

³⁶ VAN METER, D., y VAN HORN, C. E., “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en AGUILAR VILLANUEVA, L. F., *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 100.

³⁷ Un importante trabajo sobre este punto ha sido el de Cuenin et al., en donde se analiza el impacto de esta política sobre los indicadores demográficos y económicos subnacionales, para lo que esgrime múltiples explicaciones. Véase CUENIN, F., y MOYA, R., “Cambios en la política de vivienda social en Argentina (1976-2007). ¿Cambiaron también los resultados habitacionales?”, Notas Técnicas # IDB- TN- 190, BID, noviembre de 2010.

³⁸ *Ídem*, p. 101.

³⁹ REIN, M., y RABINOVITZ, F., “La implementación: una perspectiva teórica”, en AGUILAR VILLANUEVA, L. F., *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 148-149.

⁴⁰ *Ídem*, p. 284.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas



Numerosos autores señalan como etapa inicial de la política pública el acceso a la agenda pública, y particularmente a la agenda de gobierno, en tanto instancia previa a su formulación.⁴¹ Sin embargo, dadas las limitaciones de extensión y de acceso a la información que presenta esta tesis, ha resultado inviable el estudio de esta instancia. Ello requeriría un estudio pormenorizado tanto de las preferencias individuales de los actores políticos principales, como de los escenarios particulares que han tenido que enfrentar.

En suma, esta tesis plantea a la política habitacional federal como un proceso de reforma a largo plazo, en donde importan sus principales actores, sus intereses, y las instituciones. Con ello esta política se entiende como el resultado de compromisos financieros, administrativos y políticos de los actores.⁴²

Sección 2: Metodología de estudio utilizada

La metodología que se utiliza para el primero y el segundo capítulo es de tipo cualitativa. El análisis sobre el formato institucional del FONAVI y los PFVs parte del relevamiento de diversas fuentes de información; tanto leyes, resoluciones ministeriales, como también entrevistas personales a informantes claves en este proceso. Las entrevistas fueron hechas, siguiendo los términos propuestos por Marradi et al., “en profundidad”.⁴³ Esto significa que no siguieron una estructura

⁴¹ Ver por ejemplo, BIRKLAND, T., “‘The World Changed Today’: Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks”, *Review of Policy Research*, Vol. 21, Nº 2, 2004.

⁴² BUCKLEY, R., y KALARICKAL, J., “Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?”, *World Bank*, Washington DC, 2006, p. 58.

⁴³ MARRADI, A, et al., *Metodología de las Ciencias Sociales*, Emecé, Buenos Aires, 2007, p. 218.

Ana Belén Acevedo Suárez

prestablecida de preguntas y respuestas, de modo de generar espontaneidad en la argumentación por parte del entrevistado.⁴⁴

Para el tercer capítulo se optó por el método cuantitativo. Sobre la base de un panel construido para la serie de tiempo de 1993 hasta 2010, se modelan varias regresiones, en algunos casos con interacciones. En el respectivo capítulo se definen y caracterizan las variables independientes y dependientes en profundidad. Las fuentes utilizadas para la elaboración de la base de datos son las auditorías realizadas anualmente por la SSDUV, los censos de 1991 y 2001, y datos extraídos de diversos diarios nacionales y provinciales que han servido para la preparación de las variables políticas.

⁴⁴ *Ídem*, p. 216.

Capítulo 1: El Fonavi

En este capítulo analizamos el programa del FONAVI en sus distintas etapas como política pública para el período 1993-2001. Como señalamos previamente, utilizamos la teoría sobre el ciclo de la política pública, de manera estudiarla como un proceso dinámico. En efecto, veremos de qué modo las principales modificaciones sobre las instancias de política pública alteran el ciclo en su conjunto, y por lo tanto al comportamiento de los actores bajo análisis. Sobre esta base, sostenemos que el grado de autonomía de tales actores resulta el producto de estas modificaciones sobre el ciclo. Como veremos, estas modificaciones son el resultado de instancias de intercambio y negociación entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Para analizar la etapa de diseño o definición se toman los conceptos utilizados por Bonvecchi y Lodola para explicar los distintos aspectos financieros de esta política federal. Estos son: el monto transferido, el pago efectivo de la transferencia, la distribución geográfica o *targeting*, la asignación específica o *earmarking*, y la temporalidad o *timing*. A continuación se introduce cómo se inicia el FONAVI en 1977 y su desarrollo hasta los '90.

Sección 1.1: Los inicios del FONAVI

El Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) fue creado en 1972 (Ley 19.929) durante el gobierno de Alejandro Lanusse. Fue inicialmente diseñado como un programa de transferencias de fondos del gobierno federal a las provincias para financiar la construcción de viviendas, especialmente de sectores carenciados, y asignar material para el desarrollo comunitario.⁴⁵ El programa comienza a ser efectivamente implementado recién a partir de 1977 mediante la Ley 21.581.⁴⁶ Esta política se impulsa bajo el marco de la descentralización de los servicios de educación inicial y primaria, y de los hospitales.⁴⁷ Como afirman una serie de estudios, este proceso de transferencia de responsabilidades a las provincias no fue acompañado por recursos suficientes.⁴⁸ De este modo, “[e]l impulso dado a estas iniciativas, si bien justificable en cuanto a su orientación general, enfrentó dificultades de aceptación por parte de las provincias”⁴⁹. Teniendo en cuenta el incremento en los gastos que ésto significó para las provincias, sin su respaldo en la cantidad de

⁴⁵ ANSOLABEHERE, K., “Persistencias e incentivos en la Argentina de los 90: Los cambios institucionales en las políticas sociales”, *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 7, No. 017, Universidad de Zulia, enero-marzo de 2002, Venezuela, p. 132.

⁴⁶ Un posible interrogante al respecto sería por qué tuvo interés el gobierno, instaurado de facto, en llevar adelante este tipo de política que no concordaba exactamente con sus objetivos generales. Una posible respuesta sería que, justamente la falta de legitimidad por parte de la ciudadanía impulsaría al gobierno a tomar medidas que tiendan a moderar los efectos de presión civil contra el gobierno.

⁴⁷ Al mismo tiempo la empresa de provisión de agua potable se transfiere a las provincias. Véase CARCIOFI, R., *La desarticulación del Pacto Fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*, Buenos Aires, CEPAL, 1990, p. 26.

⁴⁸ Véase por ejemplo, CETRÁNGOLO, O., *et al.*, “Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de Coparticipación Federal de Impuestos”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° especial, otoño de 1998, p. 300.

⁴⁹ CARCIOFI, R., *op. cit.*

Ana Belén Acevedo Suárez

ingresos, el FONAVI representó entonces una compensación de fondos hacia los niveles subnacionales.

Su objetivo era centralizar el financiamiento, diseño y evaluación en manos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV) dependiente del Ministerio de Bienestar Social. Esto implicó que el actor estatal fundamental fuera el gobierno federal, en tanto se trataba del principal encargado de decidir sobre qué programas financiar a través del BHN, y qué operatoria utilizar para ejecutar las obras. En este sentido, la Secretaría poseía la capacidad de “[evaluar y determinar] la aptitud de ejecución y operatividad de los organismos que [intervinieran en los programas]”.⁵⁰ Por lo tanto, si bien desde mediados de los años ’50 fueron creados los organismos provinciales de vivienda, éstos se constituyeron como meros ejecutores de los programas federal.

En la etapa de diseño, el gobierno central creó parámetros fijos de distribución de acuerdo con el déficit habitacional, las necesidades socioeconómicas y las posibilidades financieras del FONAVI, comunes a todas las jurisdicciones.⁵¹ Asimismo, el FONAVI fue pensado de manera que pudiera financiarse en el mediano plazo a través de los recuperos de las inversiones, esto es, mediante cuotas que debían pagar los receptores del plan. En 1977 fue incluida como fuente adicional de financiamiento una porción de los aportes jubilatorios del conjunto de los trabajadores formales.⁵² En la práctica, dadas las dificultades que presentó el programa para cobrar las cuotas de los beneficiarios, las contribuciones del sistema previsional se transformaron en la fuente principal del financiamiento del FONAVI. Por lo tanto, las fuentes de ingresos propios de los IPV’s fueron cada vez menores en relación a las transferencias que recibían por parte del gobierno nacional. Esto afectó en gran medida su funcionamiento ya que el avance de los proyectos habitacionales dependería, de manera creciente, de las relaciones financieras entre el gobierno nacional y las provincias.

En este sentido, tal y como hemos mencionado al principio del capítulo, la fuerte conexión entre etapas generó que esta primera instancia de diseño tuviera repercusión directa sobre su implementación. Por lo tanto, el proceso de implementación del FONAVI se constituía de la siguiente manera. El gobierno federal, a través de la SDUV, establecía cupos anuales de recursos para cada jurisdicción provincial. Las provincias elevaban sus proyectos de viviendas, que debían recibir los correspondientes aptos técnicos y financieros por parte de la SDUV. Al tiempo que esta secretaría evaluaba los pedidos provinciales, los autorizaba sobre la base de las condiciones de factibilidad de los suelos; es decir, que los terrenos no fueran inundables, y que se cumplieran los condicionantes urbanos, referidos a la existencia previa de centros educativos y sanitarios. Cuando tales condiciones concurrían, la SDUV transfería los recursos y establecía los parámetros para la construcción de viviendas, esto es, fijaba bajo qué condiciones se debía construir como así también

⁵⁰Ley 21581, *Boletín Oficial*, publicada el 2 de junio de 1977, art. 8.

⁵¹ DIÉGUEZ, LLACH y PETRECOLLA, “Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en Argentina (PRONATASS)”, Vol. VI: Sector Vivienda, 1990, p. 8.

⁵²Esto se componía por una aporte del 5% sobre la nómina salarial en el caso de los trabajadores en situación de dependencia, y de un 20% sobre los aportes en el caso de los trabajadores autónomos. Desde 1980 a 1984 esto fue derogado y reemplazado por una proporción del IVA. *Ibidem*, p. 5.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

cuáles debían ser las características de los hogares construidos.⁵³ Por lo tanto, las provincias no contaban con la capacidad para decidir sobre el formato de las obras ni los recursos que debían aplicarse. Tampoco tenían autonomía para decidir sobre el proceso de selección de adjudicatarios, los cuales eran seleccionados de acuerdo a criterios establecidos por la propia SDUV. El gobierno federal, por su parte, también conservaba la atribución de evaluar la capacidad de los organismos provinciales para ejecutar obras y responder a la demanda local. Bajo este formato totalmente centralizado, la participación de los gobiernos provinciales, municipios y entidades no gubernamentales era prácticamente nula, a lo largo de las diversas etapas de diseño, implementación, y evaluación del programa.⁵⁴

Como consecuencia de esta arquitectura institucional, el gobierno federal poseía un alto nivel de autonomía para llevar a cabo sus preferencias de política y relegar a los actores subnacionales (en particular a las provincias) a una función exclusivamente de ejecución. Adicionalmente, se sometía a los organismos provinciales (en general a los Institutos Provinciales de Vivienda o IPV) a importantes rigideces burocráticas. Por un lado esta falta de autonomía de las provincias para el manejo de recursos extendía los plazos de implementación de los proyectos. Por otro aumentaba los costos del funcionamiento de la política en sus distintas etapas. Tal como indica Buckley, el costo promedio de una vivienda del FONAVI hacia 1985 rondaba los U\$S 16000 a U\$S 18000, mientras que el costo de una vivienda subsidiada en Chile y Colombia era de U\$S 2500 a U\$S 3000.⁵⁵ Este incremento en los costos también se veía impulsado por una economía crecientemente inflacionaria y con una estructura tributaria cada vez más inestable. Al respecto Cetrángolo y Jiménez señalan que hacia mediados de los '80 los fondos coparticipados se habían reducido; esto hizo caer el “coeficiente de distribución efectivo” de los fondos.⁵⁶ El resultado era una disminución en el valor real de las transferencias y, con ello, una mayor presión sobre las finanzas nacionales.⁵⁷ Al mismo tiempo, la inflación disminuía enormemente el valor de los recuperos, ya que los pagos se ajustaban por el nivel de salarios, y no por el índice de precios.⁵⁸ A ello lo acompañaba la constante tarea de los IPV de indexar las obras contratadas.⁵⁹ Así, los IPV poseían cada vez menos recursos propios, lo que acrecentaba la dependencia financiera con la SDUV. Por su parte, y en línea con el análisis propuesto por Bonvecchi y Lodola, el gobierno

⁵³ SSDUV, entrevista personal al Director de Gestión del FONAVI, 13 de abril de 2012.

⁵⁴ La construcción tomaba la forma de conjuntos habitacionales homogéneos, sin tomar en cuenta la diversidad de la demanda poblacional en cuestión, lo cual generó una importante rigidez por parte de la oferta del bien. Véase DIÉGUEZ, LLACH y PETRECOLLA, *op. cit.* Como contraparte, Falú, Llinás y Rainero sostienen que las ONGs, entre los '70 y '80, adquieren un rol creciente en la asistencia habitacional, pero a través de líneas de acción distintas a las que llevaba a cabo el FONAVI. Véase FALÚ, A., *et al.*, “¿Escenarios Cambiantes? Política Habitacional en Córdoba 1980-1994”, en FALÚ, A. y CUENYA, B. (comps.), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Centro de Estudios Avanzados, UBA, 1997, pp. 56-57.

⁵⁵ BUCKLEY, R., “The Measurement, Control and Targeting of Housing Finance Subsidies: The Case of Argentina”, Discussion paper, Banco Mundial, EE UU, junio de 1988

⁵⁶ CETRÁNGOLO, O. y JIMÉNEZ, J. P., *et. al.*, *op. cit.*, p. 300.

⁵⁷ HEYMANN, D. y NAVAJAS, F., “Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina 1970-1987”, *Desarrollo Económico*, Vol. 29, Nº 115, octubre-diciembre de 1989, p. 309.

⁵⁸ BUCKLEY, R., *op. cit.*, p. 15.

⁵⁹ BECCARÍA, L., y CARCIOFI, R., “Políticas públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales”, en MINUJÍN, A., (ed.), *Desigualdad y exclusión*, Buenos Aires, UNICEF/ Losada, p. 217.

Ana Belén Acevedo Suárez

federal estaba facultado para diseñar la política de manera de controlar en principio el pago efectivo de las transferencias. También el *timing*, pudiendo extender los plazos de pago. Los cupos de distribución impedían en principio el uso discrecional de los fondos desde el nivel federal, tanto de los montos como de los criterios de reparto a las provincias.⁶⁰ No obstante, el gobierno nacional contaba aún con estas herramientas respecto al pago y a la temporalidad, de manera de resistir a la presión financiera de los IPVs y con ello, a la presión sobre las variables macroeconómicas cada vez más inestables que atravesaban todo el país.

Esto significó que, dentro de la etapa de implementación, los IPVs tuvieran un rol ejecutor sobre el programa. Así, el diseño, y como parte de ello su financiamiento, del mismo modo que gran parte de su implementación y evaluación la llevaría a cabo fundamentalmente la SDUV. En efecto se trataba de una política altamente centralizada en el actor federal, el gobierno nacional. El balance de poder, en términos de Falletti, se encontraba entonces fuertemente inclinado de este modo hacia el nivel nacional.⁶¹ El gobierno nacional concentró así, mediante todo este proceso, tres factores fundamentales. Primero, los recursos fiscales; segundo, la autoridad legal, en tanto mantenía instituciones que impulsaban este comportamiento; y tercero, las capacidades organizacionales, dado que sólo a través de éste era posible coordinar los proyectos para luego llevarlos a cabo.⁶²

No obstante, aun cuando el gobierno poseyera estas capacidades de organización, y sobre todo de coordinación del proceso, las provincias, indefectiblemente, mantuvieron el manejo relativamente autónomo sobre los procedimientos de ejecución. Esto es, el gobierno federal podía controlar el pago y el *timing*. También qué procedimientos debían llevarse a cabo para impulsar los proyectos. Pero no cómo se harían. El manejo territorial, dentro de la propia provincia, sería entonces facultad exclusiva de cada jurisdicción. En palabras de Jiménez, “[l]os institutos provinciales era responsables de la planificación territorial para la localización de las viviendas, la elección de su tipología, la licitación para su construcción y la adjudicación a la población demandante”.⁶³ Como consecuencia, la responsabilidad del nivel nacional de gobierno por evaluar anualmente tal programa fue más limitada de lo que se esperaría. De todos modos, esto no implicó un manejo completamente independiente de los recursos por parte de las provincias. En última instancia era el gobierno federal el facultado para adjudicar los complejos habitacionales y con ello, castigar si fuera necesario a quienes no cumplían con los objetivos fijados desde la SDUV.

En definitiva, este tipo de arreglo institucional suponía un fuerte incentivo por parte del gobierno federal para manejar la disponibilidad y asignación de recursos a los distintos IPVs. Mientras, los gobiernos provinciales contaban con incentivos sobre el control de tal ejecución, ante

⁶⁰ BONVECCHI, A., y LODOLA, G., *op. cit.*

⁶¹ FALLETTI, T., *op. cit.*, p. 9.

⁶² *Ibidem.*

⁶³ MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ, L. M., “Nuevas líneas de acción desarrolladas por los organismos provinciales”, en CUENYA, B. y FALÚ, A. (comps.), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Colección CEA-CBC, Buenos Aires, 1997, p. 44.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

la expectativa de que, *a posteriori*, la capacidad de gobierno federal por controlar esta etapa sería escasa o, aun cuando existiera, tendría poco valor ante futuras instancias de transferencia de fondos.

Hacia 1988 este esquema comenzó a modificarse de manera de incluir distintas instancias que tuvieran en cuenta actores hasta el momento poco considerados o relegados por el programa. La tasa de subsidio del FONAVI a los beneficiarios había alcanzado para este año el 65% de los gastos de la política. En consecuencia, se argumentaba, permitía a los hogares pagar por este beneficio. Sin embargo, dejaba fuera a muchos potenciales beneficiarios.⁶⁴ Con ello, se reducirían las ineficiencias y permitiría aumentar la cantidad de familias beneficiadas.⁶⁵

Sección 1.2: El nuevo FONAVI

En 1991 se sanciona una nueva ley tributaria que altera la fuente de financiamiento del FONAVI.⁶⁶ Junto al “Acuerdo Fiscal entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, o Pacto Fiscal I, promulgado en 1992, se promueve una nueva disposición del FONAVI.⁶⁷ Esta normativa establece nuevos criterios de financiamiento, diseño e implementación, que modifican las atribuciones de los gobiernos federal y provinciales en las distintas etapas de política.

Un primer indicio de esta nueva orientación de política fue la implementación del decreto 690/92 que disponía una masa de U\$S 450 millones para responder a la crisis epidemiológica producto de la extensión del virus del cólera.⁶⁸ Con ello se establecieron, de manera provisional, nuevos parámetros de implementación, bajo el reconocimiento de las rigideces y vulnerabilidades que impedían alcanzar el importante déficit poblacional en el país. Sobre esta base se planteó diversificar las alternativas de solución en función del tipo de déficit y del estrato socioeconómico, y a la vez descentralizar el proceso de la política. Con ello, se sostenía, incrementaría la participación de actores no estatales, facilitando la elevación de demandas, y fundamentalmente se atenuarían las rigideces burocráticas que, como mencionamos, elevaban de manera considerable los costos y el *timing* de este proceso.⁶⁹ Los IPV's tendrían así un mayor grado de autonomía para actuar sin recurrir de manera permanente a la SDUV para su aceptación.

⁶⁴ BUCKLEY, R., *op. cit.*, p. 15.

⁶⁵ DIÉGUEZ, H., LLACH, J. y PETRECOLLA, A., *op. cit.*, p. 17.

⁶⁶ CONGRESO NACIONAL, Ley 23.966, sancionada el 1º de agosto de 1991.

⁶⁷ CONGRESO NACIONAL, Ley N° 24.130, promulgada el 17 de septiembre de 1992, disponible en el sitio web: infoleg.mecon.gov.ar.

⁶⁸ La conexión entre esta epidemia y el déficit habitacional no se planteó de manera clara en esta norma. No obstante se puede suponer lógicamente que altos niveles de hacinamiento y de NBI contribuyen a la extensión de esta enfermedad. Este decreto propuso nuevas formas de intervención mediante, por ejemplo, el Programa de Soluciones Habitacionales, Urbanización de tierras y provisión de lotes con servicios, entre otros. . Véase RODULFO, M. B., “La situación habitacional y las políticas públicas”, Universidad Nacional de General Sarmiento, disponible en el sitio web: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/pdf-articulos/c2.pdf>

⁶⁹ CUENYA, B., “Descentralización y política de vivienda en Argentina”, en CUENYA, B. y FALÚ, A., *op. cit.*, p. 32-33.

Ana Belén Acevedo Suárez

Estas falencias de la política de vivienda social federal explican en parte las razones que movilizaron un cambio de rumbo en las relaciones entre el gobierno federal y provinciales. No obstante existen razones aún más relevantes por las cuales se decidió este cambio. Primero, la inminente crisis fiscal que sumergía a las finanzas públicas en general, y en particular a las empresas públicas.⁷⁰ Luego de sancionarse las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado, se impulsaron las privatizaciones de empresas estatales, con motivos primordialmente fiscales.⁷¹ Superado este marco de emergencia macroeconómico, hacia 1991 se abre una segunda ventana de negociación sobre la provisión pública de servicios sociales. Desde fines de los '80 se cultivaba un creciente consenso sobre los beneficios de la descentralización.⁷² Por un lado la devolución de responsabilidades fiscales acercaría más los gobiernos provinciales a las preferencias de los votantes sobre la provisión de bienes públicos. Por otro, al acercar estas preferencias se daría lugar a una mayor rendición de cuentas por parte de los gobiernos.⁷³ Bajo este marco de relativo consenso, y con el recuerdo aún vivo de la hiperinflación se inician negociaciones entre el gobierno federal y las provincias.⁷⁴

En el caso de los servicios de educación, los problemas de funcionamiento dentro de la administración se reproducían de modo similar que en el FONAVI. La baja capacitación del personal administrativo, la escasa capacidad del gobierno nacional de coordinar las acciones, y la reducción de la calidad de la enseñanza promovieron la descentralización de la educación secundaria y de docentes.⁷⁵ Del mismo modo que en 1978 con el caso de la educación primaria, este proceso de transferencia de responsabilidades no fue acompañado con recursos suficientes a las provincias para afrontar los gastos crecientes.⁷⁶ En el caso del sistema sanitario ocurrió algo similar. Si bien la mayor parte del sistema ya había sido transferido a los niveles provinciales y municipales hacia los '90, se intentaron ciertas reformas administrativas y financieras para profundizar el modelo de gestión descentralizada.⁷⁷

⁷⁰ GERCHUNOFF, P. y TORRE, J. C., "La política de liberalización económica en la administración de Menem", *Desarrollo Económico*, Vol. 36, Nº 143, octubre- diciembre de 1996,

⁷¹ GERCHUNOFF, P. y CÁNOVAS, G., "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", *Desarrollo Económico*, Vol. 34, Nº 136, enero- marzo de 1995, pp. 483-512.

⁷² WIBBELS, E., "Decentralization, Democracy and Market Reform", en MONTERO, A., y SAMUELS, D. (comps.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, 2004, p. 206-07; REPETTO, F. y ALONSO, G. V., "La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización", CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2004, p. 28.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ GERCHUNOFF, P., y TORRE, J. C., *op. cit.*, p. 763.

⁷⁵ ACUÑA, C., *et al.*, "Evolución de la política social en Argentina en la década de los '90: cambios en su lógica, intencionalidad, y en el proceso de hacer política social", *Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective*, Buenos Aires, mayo de 2002, p. 16.

⁷⁶ Las provincias no estaban en condiciones de pagar mayores sueldos a docentes, como tampoco de afrontar los gastos edilicios que requería la extensión de la cobertura educativa. Por otra parte, la normativa correspondiente se sancionó un año después, en 1993. Véase CORTÉS, R., y MARSHALL, A., "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90", *Desarrollo Económico*, Vol. 39, Nº 154, julio- septiembre de 1999, p. 202.

⁷⁷ El intento principal fue el de los "hospitales autogestionados", que fracasó por falta de pago de las obras sociales, y por la escasa coordinación interna. *Ídem*, p. 203; PANADEIROS, M., "El sistema público de salud", en FIEL, *La distribución del ingreso en la Argentina*, Buenos Aires, 1999, p. 417.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

Bajo este contexto de descentralización fiscal, la transferencia de los recursos del FONAVI a las provincias indica el objetivo primordialmente fiscal de esta batería de medidas. La exigencia de una mayor disciplina fiscal instaba al gobierno nacional a realizar concesiones a los gobiernos subnacionales, para generar así un mayor consenso.⁷⁸ El FONAVI se entiende entonces como una de estas concesiones.

A partir de ello, se establecen nuevos criterios que alteran en alguna medida las etapas de diseño e implementación del FONAVI. En primer lugar, se modifica el origen de la fuente de financiamiento incorporándose una proporción de lo recaudado del impuesto a los combustibles líquidos (Ley 23.966). La nueva legislación incluye una tabla con las proporciones del impuesto que serían distribuidas al FONAVI desde 1992 en adelante. Asimismo se incorpora el carácter automático de las transferencias a los organismos provinciales, al tiempo que se impone un mínimo mensual de U\$S 75 millones a ser transferido a cada una de las provincias.⁷⁹ Además la función de cobro de recuperos queda totalmente a cargo de los IPV.⁸⁰ Los IPV obtienen en principio una mayor autonomía en su forma de financiamiento, en tanto las transferencias se realizarían de manera automática y sin autorización previa de la SDUV. De este modo se asegurarían un cierto monto de recursos mensualmente⁸¹, y así aumentaría su capacidad para implementar nuevos proyectos propios. Sin embargo, hasta la sanción del nuevo Sistema Federal de Vivienda, el resto de sus atribuciones permanecen inalteradas. Por lo tanto el acuerdo por una mayor autonomía administrativa de los IPV, esto es, en relación a las distintas responsabilidades sobre la implementación de la política, no se realizó sino hasta 1995, con la sanción de esta ley.

En 1995 la mencionada ley conforma el nuevo Sistema Federal de Vivienda en el que se incorporan como principales actores la Secretaría de Vivienda, los IPV y el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), integrado por el Poder Ejecutivo y los organismos provinciales. El éxito del plan de estabilización dio lugar a un aumento en los ingresos provinciales.⁸² A partir de ello fue posible entonces realizar un nuevo acuerdo sobre las atribuciones de estos actores dentro de la política de vivienda social federal. Con ello queda en evidencia el propósito de componer un régimen institucional más articulado entre estos actores.⁸³ En este sentido, el CONAVI se instituye como órgano de coordinación entre la Secretaría de Vivienda y las provincias, y como instancia de

⁷⁸ Como evidencia Wibbels, existía un dilema en el mismo seno de la descentralización fiscal: mientras el gobierno nacional intentaba promover una estabilización macroeconómica, estas mismas medidas les permitirían a las provincias imponer costos fiscales al conjunto de la economía a través de compensaciones. En consecuencia las provincias serían capaces de imponer costos que atentarían contra el propio objetivo inicial de esta política. Véase WIBBELS, *op. cit.*, p. 211.

⁷⁹ CONGRESO NACIONAL, Ley 23.966, promulgada parcialmente el 15 de agosto de 1991, art. 18 del Cap. IV, y Título IV: Modificaciones a la ley del Fondo Nacional de Vivienda, disponible en el sitio web: infoleg.mecon.gov.ar.

⁸⁰ CONGRESO NACIONAL, Ley 24.130, inc. 5.

⁸¹ BONVECCHI, A. y LODOLA, G., *op. cit.*, p. 9.

⁸² HAGGARD, S. y WEBB, S., "Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations", en MONTERO, A. y SAMUELS, D. (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, 2004, p. 247.

⁸³ CONGRESO NACIONAL, Ley 24.464, Cap. I, art. 2º, y Cap. II, promulgada parcialmente el 27 de marzo de 1995, disponible en el sitio web: infoleg.mecon.gov.ar.

Ana Belén Acevedo Suárez

evaluación de los objetivos de mejoramiento habitacional. Se integra según la norma por un integrante de cada IPV, pero en la práctica se forma a partir de un representante de cada región geográfica. En un principio sirvió como órgano de debate sobre la situación particular de cada provincia, y para el intercambio de propuestas y alternativas antes las problemáticas de cada región.

Respecto al modo de asignación de los fondos, se introduce la regla según la cual los coeficientes de distribución deberían ser modificados cada dos años por el Congreso Nacional, bajo criterios estrictos⁸⁴. A pesar de ello, el Congreso no modificó esta norma de distribución en ningún momento desde su sanción, sino que, por el contrario, prorrogó sucesivamente desde 1996 los porcentajes de distribución de recursos sin ningún tipo de alteración.⁸⁵ Por su parte, el Poder Ejecutivo Nacional tampoco hizo cumplir la regla sobre el monto mínimo de transferencias que debían asignarse a cada provincia, aun cuando se le imponía la obligación de que, en caso de no alcanzar el monto determinado de transferencias, debería ser compensado con Aportes del Tesoro Nacional (ATNs). En efecto, al no cumplirse estas normas, las provincias vieron reducida la autonomía fiscal que en un principio preveían. Esta restricción fiscal repercutió directamente sobre la capacidad de implementación de proyectos habitacionales propios de los IPVs. En este sentido, si bien los autores Bonvecchi y Lodola plantean al FONAVI como un tipo de transferencia intergubernamental de baja discrecionalidad por parte del gobierno federal, al analizarlo como un proceso de cambio continuo se puede observar que la discrecionalidad de la SSDUV es mayor a la esperada. En principio el gobierno federal sólo tenía capacidad para influir sobre el *timing* y el pago. No obstante la información relevada sobre estos organismos demuestra ciertas diferencias con lo que se observa *a priori* en la normativa. Como mencionamos, el gobierno federal no cumplió en general con la norma prevista sobre el monto mínimo a distribuir entre las provincias. Por un lado, este incumplimiento afectó el monto del programa al afectar el volumen total de transferencias mensuales a cada jurisdicción. Por otro lado, al incorporar la facultad del gobierno federal para cubrir transferencias faltantes con ATNs, esto le otorgaría a este actor una mayor discrecionalidad para su distribución geográfica.⁸⁶

Del mismo modo, el mantenimiento de los coeficientes de distribución, desde el momento de su sanción en 1991, generaría a la vez una mayor discrecionalidad para las provincias. A aquellas más beneficiadas con tal distribución, les permitió mantener el *statu quo*, independientemente de si

⁸⁴Estos criterios incluyen “[...] la correcta utilización que se haga de los fondos, el nivel de recuperos, el nivel de inversión realizado específicamente en obra, directamente o por medio del crédito y la variación del déficit habitacional de acuerdo a las cifras del INDEC y al dictamen del Consejo Nacional de Vivienda”. Véase CONGRESO NACIONAL, Ley 24.464, art.5°, 1995.

⁸⁵ Estas prórrogas se llevaron a cabo sin ningún tipo de justificación demográfica o económica que tenga en cuenta la situación en cada jurisdicción. Véase CONGRESO NACIONAL, Ley 24.748, sancionada el 28 de noviembre de 1996; Ley 24.934, sancionada el 9 de diciembre de 1997; Ley 25.079, sancionada el 9 de diciembre de 1998; PODER EJECUTIVO NACIONAL, decreto 1557/98, 29 de diciembre de 1998; CONGRESO NACIONAL, Ley 25.400, sancionada el 7 de diciembre de 200, art. 3.

⁸⁶ Existe una profusa literatura según la cual la distribución de ATNs se realiza de forma predominantemente discrecional, sin atender a variables demográficas o económicas regionales. Véase por ejemplo PORTO, A. y SANGUINETTI, P., “Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino”, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, Serie Política Fiscal 88, CEPAL/GTZ, p. 14.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

tales políticas contribuían positivamente o no a disminuir los déficits, tanto habitacionales como del bienestar general de la población. A ello se suma el impacto provocado por la crisis del Tequila. Este shock macroeconómico sobre el sistema financiero y el mercado de capitales influyó negativamente sobre el equilibrio fiscal.⁸⁷ Este efecto sobre las cuentas públicas disminuiría el incentivo de las provincias, en especial de las más pequeñas, a alterar esta distribución y arriesgar así parte de sus transferencias.

Por otra parte, las normas sancionadas sobre la libre disponibilidad de recursos, en principio sobre el 50%, posteriormente elevado a un 100% de lo transferido, relegaron el carácter condicional inicial sobre las transferencias, para otorgarles así a las provincias mayor autonomía sobre el proceso de implementación.⁸⁸ Cada provincia podría desviar bajo esta regla parte de sus fondos para el IPV de manera de cubrir déficits de otras áreas. Como contraparte, ésto disminuiría la autonomía de los IPV para disponer de esta recaudación para sus propios fines.

Con respecto a la etapa de selección de adjudicatarios, los IPV obtuvieron una mayor capacidad para intervenir en el proceso. En especial se les brindó la posibilidad de elegir cuál sería el método de selección según las características propias de la población en la región, como también se les otorgó la capacidad de sancionar a aquellos que no cumplieran con los requisitos preestablecidos. Además obtuvieron una mayor autonomía para intervenir sobre las licitaciones públicas en donde se escogen las futuras constructoras. Del mismo modo, al adquirir la capacidad para presentar proyectos habitacionales sin necesidad de aprobación de la SDUV, esto les dio una mayor autonomía para proponer nuevas alternativas más acordes según las necesidades poblacionales⁸⁹. En efecto, los actores provinciales, mediante la intervención de los IPV, adquirieron una mayor autonomía de acción sobre gran parte del proceso de diseño e implementación de esta política.

En relación a la etapa final de evaluación, el gobierno federal, mediante la SDUV, se arrogó la facultad de auditar el proceso en su conjunto, de manera de controlar la correcta asignación de transferencias al FOPROVI (Fondo Provincial de Vivienda)⁹⁰, la composición efectiva de este fondo, y su utilización para obras y gastos corrientes. Al mismo tiempo, los organismos de auditoría dependientes del Poder Ejecutivo Nacional (la SIGEN o Sindicatura General de la Nación), y del Congreso Nacional (la AGN o Auditoría General de la Nación) son encargados de realizar

⁸⁷ ROZENWURCEL, G., *et al.*, “El sistema bancario argentino en los noventa: de la profundización financiera a la crisis sistémica”, *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 146, julio- septiembre de 1997, p. 166.

⁸⁸ Como veremos en el capítulo siguiente, esta alteración sobre la ley originaria tuvo importantes consecuencias sobre el financiamiento de los Programas Federales de Vivienda.

⁸⁹ Entre las nuevas alternativas, surgió lo que actualmente se denomina como “solución habitacional”, esto es, la adhesión de nuevos ambientes a viviendas ya construidas. Por un lado, esto disminuye los costos de construcción, y a la vez agiliza el proceso de adjudicación, ya que aquellos que ya han sido elegidos pueden requerir de esta ayuda para sus familiares sin necesidad de recurrir nuevamente al proceso de selección. Información extraída de la entrevista realizada a un actual funcionario de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, abril de 2012.

⁹⁰ CONGRESO NACIONAL, Ley 24.464, art. 13, 1995.

Ana Belén Acevedo Suárez

aleatoriamente controles sobre la gestión de ciertos IPVs elegidos al azar⁹¹. A pesar de ello, vemos que en la práctica estas auditorías tuvieron escasa incidencia sobre el comportamiento posterior de los IPVs, en particular luego de la sanción de las leyes sobre la libre disponibilidad de los recursos transferidos. Es así que sobre todo a partir de la sanción de la ley sobre la libre disponibilidad sobre el 100% de los recursos, las auditorías de la SDUV se transformaron en meras sugerencias para los IPVs, sin ningún poder punitivo en caso de incumplimiento de estos organismos.

Figura 2. Atribuciones del gobierno federal y provinciales dentro del ciclo del FONAVI para la etapa 1992-2002.

	Gobierno Federal	Provincias
Diseño	Transferencia de fondos federales: pago, monto, y <i>timing</i> .	Modo de distribución territorial
	Distribución geográfica de compensaciones por ATNs	Características de los proyectos habitacionales
Implementación		Creación de lista de beneficiarios
		Realización de proyectos habitacionales
		Presentación de aptos técnicos y financieros
		Realización de licitaciones públicas
		Contratación de mano de obra
		Adjudicación de viviendas y Regularización

⁹¹ CONGRESO NACIONAL, Ley 24.156, arts. 118 y 119, sancionada el 0 de septiembre de 1992, disponible en el sitio web: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

dominial

Evaluación { Auditorías anuales a los IPVs

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas de la autora a actores clave dentro del proceso de elaboración de esta política pública, abril- mayo de 2012.

En suma, según lo analizado hasta aquí, observamos que la distribución de funciones de los actores estatales más relevantes para el manejo del FONAVI fue ampliamente modificada entre 1991 y 1992. Sin embargo, este análisis secuencial indica que el gobierno federal y las provincias alcanzaron dentro de cada etapa del ciclo de la política distintos grados de discrecionalidad. En general el gobierno federal obtuvo una mayor discrecionalidad dentro del diseño de la política, en particular sobre el *timing*, el pago y el monto de las transferencias, como también sobre la distribución geográfica de las compensaciones (ATNs) por FONAVI. No obstante, las provincias no quedaron totalmente relegadas frente a ello, sino que las provincias más beneficiadas por esta distribución también adquirieron mayor discrecionalidad al mantenerla inalterada. Asimismo, los crecientes desequilibrios fiscales dieron pie a que las provincias tuvieran una mayor discrecionalidad en su uso, de modo de compensarlos. Respecto a su implementación, queda en evidencia una mayor autonomía de los IPVs para llevar a cabo los proyectos. Finalmente, la evaluación también tendió a beneficiar a las provincias en tanto el comportamiento ineficiente de los IPVs no alteraría la distribución del FONAVI *a posteriori*. Así vemos que el grado de discrecionalidad de cada actor se constituye como una variable sujeta a un constante proceso de negociación entre el gobierno federal y los provinciales por el control de los recursos.

En este sentido, el desarrollo de la política de vivienda social federal posterior muestra de qué manera esta variable fue modificada hacia la siguiente década. Para ello resulta fundamental observar en qué medida la introducción de los Programas Federales de Vivienda (PFVs) alteraron el panorama existente al respecto. Con este objetivo se observa a continuación qué atribuciones adquirieron –o retomaron- los actores que aquí se plantean en relación a las capacidades para intervenir en el proceso de la política en cuestión.

Capítulo 2: Los Programas Federales de Vivienda

Este capítulo describe la dinámica de los principales actores gubernamentales dentro de los Programas Federales de Vivienda (PFVs). Nos enfocaremos fundamentalmente en aquellos programas orientados a la construcción de viviendas sociales y de “soluciones habitacionales”, esto es, de mejora de viviendas habitables o recuperables. Se ha decidido excluir del análisis a aquellos programas financiados por organismos internacionales de crédito. Ellos son el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), el Programa Federal de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA), y el Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Nordeste Argentinos con Necesidades Básicas Insatisfechas (PROSOFA).⁹² Éstos introducen una diferencia importante en relación a los programas federales bajo análisis, ya que suponen una instancia más de evaluación y rendición de cuentas, en este caso hacia las organizaciones internacionales.

Se aduce que a partir de 2003 el funcionamiento institucional de la política habitacional se altera de manera significativa. En efecto, con los PFVs se retorna a la dinámica del *viejo FONAVI*. Los gobiernos provinciales pierden en gran medida su autonomía para disponer de recursos para proyectos habitacionales. En la etapa de diseño el gobierno federal, a través de la SSDUV, adquiere un rol más preponderante, en especial en la forma de financiamiento. Esto afecta la etapa posterior de implementación, y así los gobiernos provinciales recobran su función de *ejecutores de política*.

En 1996 se introduce el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB), de manera de ampliar el tipo de oferta de vivienda social desde el nivel federal hacia las provincias. En él se propone como objetivo la mejora en el déficit habitacional a través de mejoramientos o refacciones de viviendas, la regularización en la posesión de terrenos, y la construcción de viviendas mínimas.⁹³ No obstante se mantiene como un programa en general aislado y de poco alcance territorial.⁹⁴ Las condiciones de desaceleración que comienza a presentar la economía, en especial a partir de 1999, impactan sobre el gasto social, y por lo tanto impiden ampliar la cobertura de los programas sociales.⁹⁵

⁹² El primero es financiado a través de fondos provenientes del BID, y el segundo y el tercero mediante el FONPLATA (representa las siglas de “Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata”, compuesto por aportes provenientes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay).

⁹³ Este programa se instaura a partir de la resolución 3213, dictada por la Secretaría de Desarrollo Social, en 1996.

⁹⁴ No se dispone de datos precisos sobre las transferencias a las provincias desde su comienzo en 1997. Sin embargo, según datos relevados de la Ejecución Presupuestaria Nacional, en 1998 se pagó a las provincias en conjunto por este programa \$17.631, mientras que por FONAVI se pagó en total \$843758, es decir, el PROMHIB representó sólo un 2% de lo pagado por FONAVI. Véase MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN, Ejecución presupuestaria nacional, 1997.

⁹⁵ Véase por ejemplo CRUCES, G., y GASPARINI, L., “Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica: Primera parte”, *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N° 192, enero- marzo de 2009, p. 405-409.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

Es así que la batería de programas orientados a la mejora en las condiciones habitacionales fueron impulsados principalmente luego de la crisis de 2001.⁹⁶ La recuperación y el rápido crecimiento económico que se da a partir de 2003⁹⁷ dan lugar al surgimiento de los Programas Federales de Vivienda (PFVs). Con ello se inicia la primera etapa del Programa de Emergencia Habitacional (PEH)⁹⁸, y casi simultáneamente, el de Solidaridad Habitacional (PSH).⁹⁹ En concreto, en el caso del PSH se propone de manera expresa un doble objetivo: combatir los altos déficits habitacionales que se habían alcanzado como resultado de la crisis, y a la vez moderar los altos niveles de desempleo.¹⁰⁰ En este sentido, la construcción tuvo uno de los más importantes aumentos en el nivel de ocupación entre fines de 2002 y 2004, aunque fue significativo el porcentaje de aumento del empleo en negro.¹⁰¹

Sobre este doble objetivo, se articulan los sucesivos PFVs. La política de vivienda social federal comienza a mostrar con ellos una nueva estructura institucional, que se distingue a la que disponía el FONAVI hasta fines de los '90. El diseño de la política comienza a mostrar rasgos similares al *viejo FONAVI*. En el primero de ellos, el PEH, se prevé un monto fijo de transferencias totales en pesos, como también de viviendas y provisión de materiales de construcción. Ésto elimina la forma de distribución de transferencias por coeficientes para todas las jurisdicciones provinciales. Como consecuencia las provincias dejan de asegurarse un cierto monto de transferencias autónomas. El monto, tanto como la distribución geográfica, recaen sobre la autoridad de la SSDUV para su asignación. Asimismo, se introduce el pago de transferencias por proyecto, es decir, se sujeta la transferencia de fondos a la presentación y aprobación de proyectos por parte de SSDUV.¹⁰² En efecto, las provincias pierden autonomía respecto al timing y al diseño de los proyectos en la posterior etapa de implementación.

En este sentido, la SSDUV adquiere una mayor relevancia sobre la segunda etapa del ciclo, ya que puede establecer directamente los parámetros para la aprobación y emisión de las no objeciones técnicas y financieras de los proyectos. En un principio esto significa que las provincias deben sujetarse a las condiciones de aprobación de la SSDUV. En particular ésto se observa para la cuestión de la cantidad de dormitorios que pueden poseer las viviendas, como así también el monto

⁹⁶ Luego de la fugaz aparición del Ministerio de Vivienda en 2000, la SDUV se transfiere al nuevo Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, como parte de la Secretaría de Obras Públicas.

⁹⁷ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN, "La economía argentina durante 2003 y evolución reciente", 2004, disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe48/introduccion.pdf>

⁹⁸ SSDUV, Convenio Marco del Programa de Emergencia Habitacional, 18 de septiembre de 2003, Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

⁹⁹ SSDUV, Convenio Marco del Programa de Solidaridad Habitacional, 1º de octubre de 2003, Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

¹⁰⁰ Es con este motivo que se incluye la mano de obra intensiva de las cooperativas de trabajo canalizadas a través del Ministerio de Trabajo.

¹⁰¹ BECCARÍA, L, ESQUIVEL, V. y MAURIZIO, R., "Empleos, salarios y equidad durante la recuperación reciente en la Argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N 178, julio-septiembre de 2005, p. 249.

¹⁰² Si bien ésto no se explicita en el PEH, la cláusula sexta del convenio establece condiciones al respecto, al supeditar el desembolso a las rendiciones de pago de los IPV de los giros previos. Véase SSDUV, Convenio Marco del Programa de Emergencia Habitacional, 18 de septiembre de 2003, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Ana Belén Acevedo Suárez

que podría ser invertido por vivienda. En el caso del PSH, se menciona el tamaño que deberían tener los emprendimientos respecto a la cantidad de viviendas, la cantidad de empresas por proyecto, el plazo de ejecución de las obras, como también la cantidad de mano de obra que debería ser utilizada para su realización.

No obstante, la libre disponibilidad de una parte de las transferencias del FONAVI les permite a las provincias disponer de estos fondos de manera más discrecional para utilizarlos en proyectos de los PFVs.¹⁰³ Por otro lado se incorporan reformas sobre la fijación y reajuste de precios, esto es, de los costos de obras.

Al mismo tiempo los municipios adquieren progresivamente mayores facultades de intervención sobre algunas de las instancias posteriores de implementación: llamado a licitaciones públicas, administración de fondos, selección de adjudicatarios, el cobro de recuperos de cuotas a los IPVs, de elaboración de proyectos, y contratación y pago a la mano de obra por cooperativas. Esto no se da de manera explícita en los distintos programas, como sí es el caso del PSH. En relación a ello, la incorporación o reconocimiento a nivel federal de los municipios, y de otros actores no estatales, como las ONGs y las cooperativas de trabajo, generó un doble impacto. Por un lado, la inclusión de estos actores permitiría incorporar nuevas voces, y con ello elevar y canalizar sus demandas de modo más efectivo. Por otro, en la práctica esto daría lugar a una estructura de incentivos para estos actores que afectaría, en última instancia, sus propios objetivos iniciales.¹⁰⁴ La concurrencia de estos actores en la arena política de negociación a nivel subnacional genera potenciales actores de veto. Ésto dificulta la coordinación de las demandas entre estos actores subnacionales, y por lo tanto disminuye el poder de negociación de estos actores en conjunto. Al respecto vale aclarar que esta afirmación no implica que previamente a la inclusión de estos programas no existiera negociación entre estos actores en la arena subnacional. Por el contrario lo que se intenta señalar es que esta nueva disposición de incentivos recreó un espacio de negociación más directo y menos institucionalizado¹⁰⁵ entre cada uno de los actores con el gobierno federal.

En referencia a la etapa posterior de evaluación, la SSDUV mantiene su facultad de auditar y monitorear el estado de ejecución de las obras y sobre los fondos de financiamiento de cada uno de los IPVs. Esta atribución también le permitiría influir sobre el *timing* de la decisión de transferir, ya que en el caso en que se observe una falta de cumplimiento en el plazo de la obra, podría cancelar el envío de fondos. Del mismo modo, ante este tipo de atrasos por parte de las contratistas, quedarían

¹⁰³ SSDUV, entrevista al Director de Gestión del FONAVI, 13 de abril de 2012.

¹⁰⁴ MOSCOVICH, L., "Estado y sociedad civil en el GBA. Cambio y tensiones en las nuevas relaciones del gobierno local", en CIMADAMORE (comp.), *La economía política de la pobreza*, CLACSO, Buenos Aires, 2008.

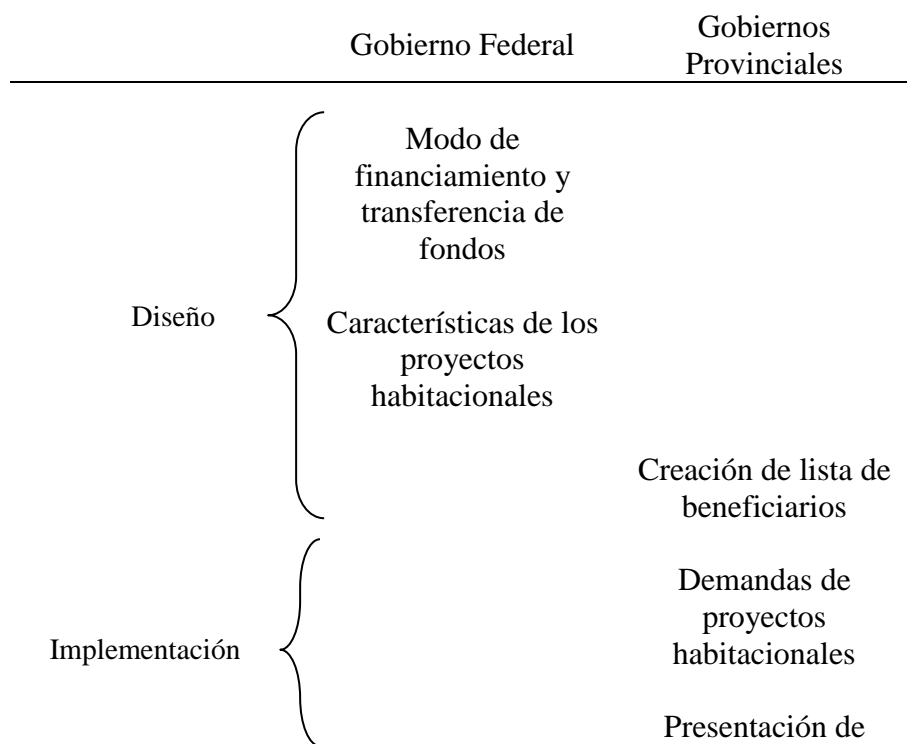
¹⁰⁵ En la literatura académica existen distintas acepciones sobre lo que significa el concepto de *institucionalización*. Aquí lo entendemos como la *rutinización* del comportamiento de los actores, o sea, cuando el comportamiento tiende a ser estable y predecible en el tiempo, y por lo tanto genera un aumento en los costos de los actores para romper las reglas, tanto formales como informales. Para un análisis global sobre esta discusión, véase LEVITSKY, S., "Institutionalization. Unpacking the Concept and explaining Party Change", *Party Politics*, invierno de 1998, p. 317.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

impedidas de exigir un reajuste en el costo de las obras.¹⁰⁶ Es así que ésto otorga una mayor discrecionalidad al gobierno federal en un principio para decidir sobre el momento y a quiénes conceder tal reajuste.

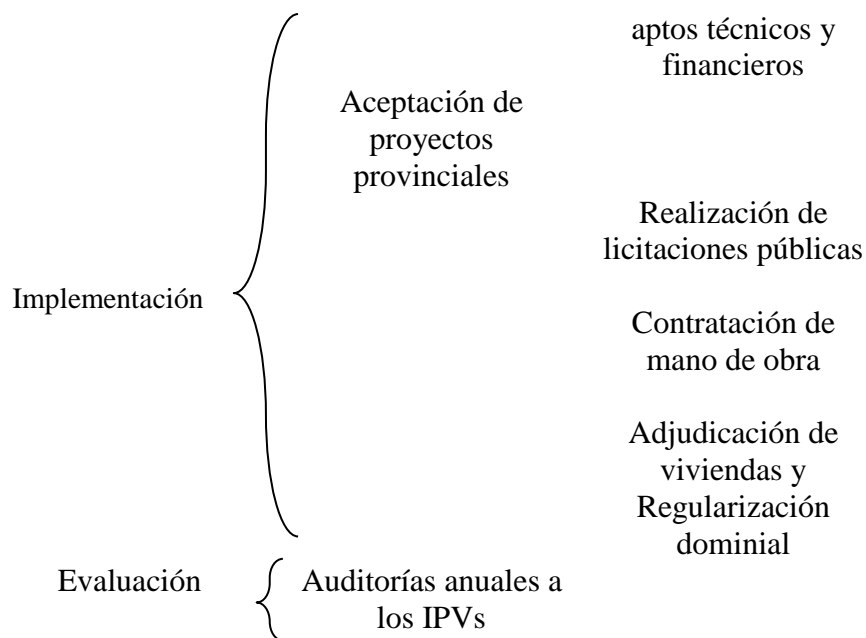
Por otra parte, también se mantienen como órganos de evaluación la SIGEN, como representante del Poder Ejecutivo, y la AGN, del Poder Legislativo a nivel nacional. Sin embargo, estas evaluaciones se realizan de manera esporádica, y sólo toman muestras sobre algunas provincias y programas. Asimismo, se limitan a recomendaciones sobre mejoramientos en los procedimientos administrativos, de seguimiento de obras, y sobre el registro de la demanda.¹⁰⁷

Figura 3. Atribuciones del gobierno federal y provinciales dentro del ciclo de los PFVs en la etapa 2003-2010.



¹⁰⁶Hasta el momento de la devaluación a fines de 2001, este reajuste estaba directamente impedido por la ley de convertibilidad (art. 10 de la ley 23.928, sancionada el 28 de marzo de 1991).

¹⁰⁷Según lo relevado en diversas auditorías de estos organismos, los principales problemas registrados en los IPV's son: incumplimientos en las condiciones contractuales y técnicas –de factibilidad y habitabilidad–; irregularidades en los procesos de seguimiento de obras y de registros contables; ausencia de registro único de beneficiarios, entre otros. Véase AGN, “Informe de auditoría de aplicación de fondos nacionales correspondientes al FONAVI transferidos durante 2003 a Corrientes”, 12 de mayo de 2005; -----, “*idem* San Luis”, 31 de mayo de 2005; -----, “*idem* 2004 a Misiones”, 9 de septiembre de 2005; -----, “*idem* Buenos Aires”, 29 de diciembre de 2005; -----, “*idem* Santa Cruz”, 28 de febrero de 2006; -----, “*idem* 2005 a Mendoza”, 27 de marzo de 2007; -----, “Informe de auditoría de aplicación de fondos correspondientes al PFCV 2006/07 a Córdoba”, 31 de octubre de 2008; -----, “*idem* Neuquén”, 28 de febrero de 2008; -----, “*idem* Salta”, 8 de abril de 2008; SIGEN, “Auditoría sobre el PEH”, abril de 2006; -----, “Auditoría sobre los procedimientos de control en la gestión del PFCV Etapa I”, mayo de 2007.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas de la autora a actores clave dentro del proceso de elaboración de esta política pública, abril- mayo de 2012.

En suma, todas estas reglas explícitas o tácitas dan forma a una política federal que otorga facultades a las instancias subnacionales de manera más difusa que en el caso previo del FONAVI. La SSDUV adquiere un rol fundamental en la etapa de diseño de la política, al inclinar la balanza de atribuciones, particularmente sobre el financiamiento, a su favor. Se arroga así el gobierno federal una discrecionalidad mayor para decidir sobre la forma en que podrían distribuirse estos programas. Tomando en consideración los criterios ya señalados de Bonvecchi y Lodola¹⁰⁸, podemos afirmar que tanto el pago, el monto, la distribución geográfica, la condicionalidad, como el *timing* recaen nuevamente en el gobierno federal. Como hemos visto en el capítulo anterior, esto tiene importantes consecuencias sobre las instancias posteriores de la política. Por su parte, la condicionalidad en este caso es tal que no sólo limita las posibilidades de generar proyectos habitacionales a nivel subnacional, sino también las propias características, aun cuando la libre disponibilidad de las transferencias del FONAVI debilita en cierta medida estas limitaciones.¹⁰⁹ De esta manera, la ventaja informativa que tienen los IPV's respecto a las preferencias de la población resulta inoperante.¹¹⁰ De manera general, la autonomía de acción de los IPV's como órganos de ejecución se torna bastante menor.

¹⁰⁸ BONVECCHI, A. y LODOLA, G., *op. cit.*

¹⁰⁹ Ver CUENIN, F. y MOYA, R., *op. cit.*

¹¹⁰ CRISTINI, M. y MOSKOVITS, C., "Descentralización de programas de vivienda social en América Latina y el Caribe: principios y evidencia para construir una estrategia sostenible", *FIEL*, abril de 2010, p. 19.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

Al PEH y el PSH los suceden el Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) y el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) establecidos en 2004, el Programa Plurianual de Construcción de Viviendas en 2005, el Programa Mejor Vivir con Cooperativas en 2006, y los subprogramas Techo Digno y de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en 2009. Todos ellos se asientan sobre una estructura institucional muy similar a los programas iniciales de 2003, con algunas modificaciones o variaciones menores.

A partir de 2004 se establecen nuevos parámetros de ajuste de la distribución. Si bien no se establecen sus criterios específicos, los montos por jurisdicción se ajustarían, en principio, luego de los seis meses, según variables como la eficiencia en el gasto, el déficit habitacional, el desempleo por jurisdicción, y el grado de alcance de las metas fijadas por el Programa de Reactivación del FONAVI.¹¹¹ Asimismo, la SSDUV fijaría concretamente los criterios que deberían cumplir los proyectos presentados. No obstante, como se observa frecuentemente en las auditorías, principalmente de AGN, estos criterios no se cumplen en general para el conjunto de las provincias.¹¹²

En relación a la etapa de implementación, en los convenios no se enumeran las atribuciones específicas de los actores subnacionales y de la SSDUV, como sí ocurre en el PEH. Como resultado, a diferencia de los programas nombrados al principio del capítulo, dentro de la instancia de implementación y administración, la propia falta de reglas da lugar a una mayor probabilidad de que los municipios u otros actores no estatales alcancen un mayor poder para negociar esta distribución de atribuciones. En tanto previamente estos actores ya habían sido reconocidos por la política federal, la trayectoria de este tipo de políticas pesaría más y les permitiría aumentar la presión hacia los IPV's por conseguir un mayor poder en términos de alcance territorial. Esto daría lugar a una mayor exigencia de recursos a nivel local, no sólo materiales, sino también de autoridad, organizativos y simbólicos.¹¹³

Posteriormente, en 2005 se abre una tercera etapa con la introducción del Programa Plurianual de Construcción de Viviendas, en línea con el anterior PFCV. En él, a diferencia de lo que ocurría con los anteriores, se fija un *target* de beneficiarios que apunta a aquella población bajo NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas). No obstante, la ausencia de indicadores puntuales, al igual que en la aplicación de los programas anteriores, no genera modificaciones importantes sobre

¹¹¹ Establecido por los Convenios Marco de los PFVs. El Programa de Reactivación también se denomina como Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de Cuotas de las Viviendas FONAVI. Este programa iniciado en 2004 tiene como objetivo fortalecer la gestión de recuperos de inversiones (cobro de cuotas), y reactivar aquellas obras impulsadas con recursos del FONAVI y que por motivos vinculados a la crisis económica y social fueron paralizadas. Véase SSDUV, Convenios Marco de los PFVs, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública, Servicios y Transporte, 2003 y 2004.

¹¹² AGN, *op. cit.*

¹¹³ Los recursos de autoridad se refieren a los permisos y el respaldo del Estado para regular actividades públicas; los recursos organizativos son aquellos vinculados por ejemplo a la capacidad para administrar beneficiarios de planes sociales; los simbólicos por su parte hacen referencia al prestigio y la capacidad de influencia sobre los procesos de decisión pública que adquieren estos organismos. Véase MOSCOVICH, L., *op. cit.*, pp. 280-281.

Ana Belén Acevedo Suárez

el nivel de discrecionalidad de los organismos competentes a nivel subnacional en la distribución territorial de la política.

En referencia a las fases de implementación se enumeran las posibles atribuciones de los organismos estatales subnacionales, pero no se delimitan claramente las atribuciones que corresponden a cada uno. Sólo se atribuye específicamente como responsabilidad de los municipios la elevación de demandas a través de proyectos; los requisitos para la presentación de estos proyectos se especifican a través de estándares fijados por la SSDUV. Es por ello que también se les da lugar a entidades intermedias para intervenir en estas distintas etapas. Sólo se arroga en particular a los IPV's la coordinación de las etapas de adjudicación.

Hacia el año 2006 se da inicio a la segunda etapa del PEH, sin introducir prácticamente modificaciones respecto a la fase anterior. Del mismo modo ocurre con el Programa Mejor Vivir con Cooperativas, y los subprogramas Techo Digno y de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. Todos ellos continúan el modo de operación de los programas hasta ese momento.

A partir de lo expuesto hasta aquí podemos apreciar los distintos cambios que atraviesa esta política en sus distintas fases del ciclo. En este sentido, las provincias pierden en gran medida su autonomía para disponer y administrar los fondos transferidos. Así retornan a su viejo rol de órganos subnacionales de ejecución. Como contraparte, el gobierno federal, a través de la SSDUV, en tanto unidad de gestión, incrementa sus facultades discrecionales dentro de la etapa inicial de diseño. Con ello aumenta sus atribuciones para intervenir en las etapas subsiguientes del ciclo. Respecto al financiamiento, afecta de manera manifiesta la distribución geográfica, el pago, la condicionalidad, el monto, y el *timing*, al arrogarse la capacidad de anular el financiamiento por incumplimiento en los cronogramas de trabajo. Esto influye sobre la capacidad de implementación de los proyectos a nivel provincial. Asimismo establece criterios concretos para la aprobación técnica y financiera de los proyectos planteados mediante los IPV's, mantiene la capacidad de interrumpir las obras por incumplimiento de contratos, y reconoce la redeterminación de precios con las contratistas, entre otras facultades menores. Finalmente respecto a la etapa de evaluación, conserva la facultad de auditar tanto los aspectos técnicos como financieros de las gestiones provinciales.

Esto no implica que los organismos subnacionales pierdan completamente capacidad para decidir sobre la asignación de funciones, en especial en las distintas subetapas de implementación. Por el contrario, esta distribución de facultades facilita una determinada disposición del poder territorial de los órganos subnacionales, y en especial de las provincias. En otras palabras, las provincias mantienen sus facultades para distribuir las obras, sean viviendas o soluciones habitacionales, dentro de sus territorios, según sus propios criterios.

En el capítulo siguiente veremos en qué medida y de qué forma diversos factores sociodemográficos y políticos influyeron sobre estos resultados de política habitacional. En

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

particular pondremos atención sobre las razones que han dado lugar a estos cambios en relación la autonomía del gobierno federal y de las provincias para llevar a cabo esta política.

Capítulo 3: La racionalidad detrás del grado de autonomía de los gobiernos nacional y provinciales respecto la política habitacional

Como hemos visto en el capítulo anterior, a partir de 2003 se han observado notables cambios en el funcionamiento de la política habitacional. En el período de 1993-2002, veíamos que la política habitacional federal se limitaba en el FONAVI. Aquí las funciones del nivel federal de gobierno giraban en torno a la distribución de recursos hacia las provincias. Por su parte los IPV's concentraban ciertas capacidades sobre el diseño, y sobre la implementación de la *policy*. En contraste, hacia 2003 este panorama dio un giro significativo. Los gobiernos provinciales perdieron facultades importantes dentro de los aspectos financieros y administrativos que hacen a los PFVs, lo que afectó su grado de autonomía dentro del diseño y la implementación de esta política. Por su parte, el Ejecutivo nacional recobró autonomía sobre la capacidad de distribución de transferencias y la implementación de la política habitacional.

En este capítulo veremos en qué medida estos cambios respondieron a variables políticas, tomando como control variables sociológicas. A partir de ello intentamos mostrar de qué forma los cambios tanto en la situación partidaria como económica del país impactaron sobre el comportamiento de los actores, y por lo tanto sobre el funcionamiento de la política. Asimismo argumentamos que estos cambios de comportamiento tienen impacto sobre el nivel de autonomía de los actores en consideración, particularmente el Ejecutivo Nacional y los gobiernos provinciales.

Sección 3.1: Descripción de los modelos y resultados

Las variables que utilizaremos son las siguientes:

Tabla 1. Variables utilizadas en el modelo de regresión con datos de panel.

	Nombre	Indicador	Valores
Variables independientes	Color partidario del gobernador	Adhesión del partido del gobernador al partido del Presidente	1= el partido del gobernador adhiere al partido del Presidente; 0= el partido del gobernador no adhiere al partido del Presidente
	Peso de la coalición legislativa del	Cantidad de diputados del partido del gobernador en la Cámara	Numéricos discretos

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

	partido del gobernador a nivel nacional	de Diputados Nacional	
Variables de control	Peso poblacional de la provincia	Logaritmo natural de la cantidad de población en la provincia	Numéricos continuos
	Hogares hacinados en la provincia	Cantidad de hogares que en promedio presentan 3 o más personas por habitación	Numéricos continuos
Variables interactivas	Gobierno menemista	Presidente que se encuentra a cargo del PEN	1= C. Menem está a cargo de la Presidencia; 0= Menem no está a cargo de la Presidencia
	Gobierno kirchnerista	ídem	1= Kirchner está a cargo de la Presidencia; 0= Kirchner no está a cargo de la Presidencia
Variables dependientes	Cantidad de transferencias por FONAVI del gobierno federal a la provincia	Monto transferido por FONAVI del gobierno federal a la provincia anualmente (valores constantes)	Numéricos continuos
	Cantidad de transferencias por PFVs del gobierno federal a la provincia	Logaritmo natural del monto transferido por PFVs del gobierno federal a la provincia anualmente (valores constantes)	Numéricos continuos

Fuente: elaboración propia sobre la base de las Auditorías del FONAVI y los PFVs, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Desarrollo Social- Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 1993-2010; censos 1991 y 2001, INDEC, www.indec.gov.ar; y sitios web de diarios provinciales y nacionales.

Las unidades de análisis son las provincias y la unidad de tiempo es en años. Los valores de las variables dependientes están llevados a pesos de 1993.

Ana Belén Acevedo Suárez

En primer lugar analizamos el caso del FONAVI a través de dos tipos de métodos. En el primer caso, utilizamos el método de estimación de series de tiempo con errores estándar de panel corregidos y efectos random. Éste nos permite controlar por los errores de correlación entre años para cada provincia, y en el mismo año para todas las provincias.¹¹⁴

En el segundo y el tercero, recurrimos al mismo método, pero a través de un modelo interactivo. A partir de éste, consideramos el efecto condicional entre las variables “gobierno menemista” por un lado, y “gobierno kirchnerista” por otro, y la variable “Color partidario del gobernador”. Asimismo se analiza el efecto del peso de la coalición legislativa sobre el nivel de transferencias en los tres modelos. Se tiene en cuenta como variable dependiente a la “cantidad de transferencias por FONAVI del gobierno federal a la provincia”.¹¹⁵

Tabla 2. Modelos de regresión interactivos para el análisis del efecto sobre la cantidad de transferencias por FONAVI a las provincias.

Efecto sobre la cantidad de transferencias por FONAVI a las provincias	Modelo 1: regresión lineal sin interacción	Modelo 2: interacción con “gobierno menemista”	Modelo 3: interacción con “gobierno kirchnerista”
N	432	432	432
R2	0,5662	0,689	0,645
p > chi2	0,000	0,000	0,000
Color partidario del gobernador	-4203529 (0,007)	-6795484 (0,000)	-1169693 (0,450)
Gobierno menemista	-	8660194 (0,001)	-
“Color partidario...”*	-	7979005 (0,000)	-
Gobierno kirchnerista	-	-	-8912696 (0,008)
“Color partidario...”*	-	-	-3405571 (0,197)
Peso de la coalición legislativa del	1903971 (0,000)	1815528 (0,000)	1850758 (0,000)

¹¹⁴ BECK, N. y KATZ, J., “What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data?”, *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3, septiembre de 1995, p. 634.

¹¹⁵ Se excluyen los gobiernos de De La Rúa y Duhalde ya que no generaron cambios relevantes en el rumbo de esta política, dado el período de crisis económica que enfrentaron durante sus gestiones.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

gobernador a nivel nacional			
Peso población de la provincia (ln)	1116755 (0,004)	1361182 (0,000)	1272842 (0,000)
Cantidad de hogares hacinados	1509611 (0,000)	464731,1 (0,02)	829455 (0,000)
constante	-9451463 (0,043)	-7542157 (0,1)	-3385755 (0,520)

Fuente: elaboración propia sobre la base de las Auditorías del FONAVI y los PFVs, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Desarrollo Social- Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 1993-2010; censos 1991 y 2001, INDEC, www.indec.gov.ar; y sitios web de diarios nacionales y provinciales.

A partir del primer modelo vemos que la primera variable explicativa, color partidario del gobernador, tiene un efecto negativo sobre la cantidad de transferencias que recibe la provincia por FONAVI. En el caso del peso de la coalición legislativa, existe una relación positiva significativa. Así, mientras que los gobernadores recibirían \$4203529 menos al ser oficialistas, obtendrían \$1903971 más al tener un diputado más de su mismo partido en el Congreso.

Según los resultados que arroja el segundo modelo, podemos inferir que cuando el gobierno federal no está encabezado por Menem, los gobernadores del partido del Presidente reciben menos dinero que el resto. En particular los gobernadores oficialistas reciben \$6.795.484 menos en comparación con los opositores. Segundo, cuando el gobierno federal está encabezado por Menem, los gobernadores opositores reciben \$8660194 más. No obstante, el efecto marginal= $B1+B3*z$ = gobernador+ gobernador*gobierno menemista muestra resultados no significativos ($0,223 > |Z|$).

En efecto, sobre la base de este modelo podemos sostener que no existe una correlación positiva significativa entre el color oficialista de los gobernadores y las transferencias que recibían en concepto de FONAVI. Por el contrario, el efecto condicional del gobierno menemista sobre el peso de la coalición legislativa provincial sí muestra resultados significativos.

En el tercer modelo analizamos el efecto condicional entre el gobierno kirchnerista y las variables independientes en consideración sobre la cantidad de transferencias por FONAVI que reciben las provincias. Aquí el efecto de ser un gobernador opositor durante un gobierno kirchnerista es significativo. En particular, la provincia recibiría \$8912696 menos. No obstante, del mismo modo que en el segundo modelo, el efecto marginal= gobernador+ gobernador*gobierno kirchnerista no es significativo. En este sentido, observamos que durante los gobiernos kirchneristas la cantidad de transferencias por FONAVI no varían de manera significativa según las variables políticas que aquí tenemos en cuenta. Esto es, durante el período 2003-2010, las provincias no recibieron ni más ni menos

transferencias del FONAVI en función del color partidario que tenga su gobernador, o del peso de su coalición legislativa dentro de la Cámara de Diputados nacional.

Para los tres modelos, las variables sociodemográficas que aquí consideramos, el peso poblacional (ln) y la cantidad de hogares hacinados, son significativos a la hora de analizar su nivel de asociación con la cantidad de transferencias por FONAVI a cada provincia. No obstante, es esperable que esto suceda, en tanto la oferta se ajusta, aunque no linealmente, a la demanda de cada jurisdicción.

Sobre la base de estos tres modelos podemos inferir que en el caso del FONAVI, la arena política de negociación se concentra en el Congreso nacional, y no en el nivel provincial. Esto significa que en los '90 los criterios de distribución de las transferencias por programas habitacionales eran el resultado fundamentalmente de acuerdos entre los diputados del Congreso Nacional y el Ejecutivo nacional. Un primer indicio de ello es la forma en que se establecen los acuerdos sobre esta política. Mientras que el FONAVI se modifica, en sus distintas etapas de política, mediante leyes, en los casos de los PFVs se realiza mediante convenios entre la SSDUV y determinadas provincias. La pregunta que cabe entonces es qué ocurre en la etapa posterior, a partir de 2004, con estos espacios de negociación por la política habitacional, en qué medida se modifican y cuáles son las razones que lo movilizan.

Analicemos entonces qué ocurre a partir de 2004 con estos criterios de distribución. Para ello recurrimos a dos modelos de regresión lineal con errores estándar robustos, en los que se analiza el efecto de variables políticas sobre la cantidad de transferencias por PFVs que reciben las provincias, tomando como control variables sociodemográficas.

Tabla 3. Modelos de regresión lineal para el análisis del efecto sobre la cantidad de transferencias por PFVs por provincia.

Efecto sobre la cantidad de transferencias por PFVs a las provincias	Modelo 1: incluye “Peso de la coalición legislativa ...”	Modelo 2: excluye “Peso de la coalición legislativa ...”
N	188	188
R²	0,0932	0,089
F	5,54	3,96
prob > F	0,0003	0,0091
Color partidario del gobernador	153,1509 (0,061)	1,66058 (0,030)
Peso de la coalición legislativa del gobernador a nivel	50,2913 (0,215)	-

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

nacional		
Peso poblacional (ln)	0,2216655 (0,508)	0,4632492 (0,012)
Cantidad de hogares hacinados	26,42923 (0,015)	0,2894269 (0,008)
constante	0,565288 (0,06)	6,27498 (0,052)

Fuente: elaboración propia sobre la base de las Auditorías del FONAVI y los PFVs, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Desarrollo Social- Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2003-2010; censos 1991 y 2001, INDEC, www.indec.gov.ar; y sitios web de diarios nacionales y provinciales.

En ambos modelos observamos que el efecto del color partidario del gobernador es positivo y significativo sobre la variable dependiente. En este sentido, un gobernador oficialista recibe, bajo este modelo, \$153 pesos (constantes) más que su par opositor. Por el contrario, el peso de la coalición legislativa no tiene una correlación significativa con la cantidad de recursos que se transfieren a las provincias en concepto de PFVs. Al respecto, al comparar los resultados que arrojan estos dos modelos, se observa una escasa diferencia entre los valores de R^2 . Del mismo modo, la variable sobre el peso poblacional tampoco presenta una relación significativa con la variable dependiente. En el caso de la cantidad de hogares hacinados, existe una asociación significativa entre esta variable demográfica y el nivel de transferencias en cuestión. En particular, la adición de un hogar hacinado más significa un aumento en las transferencias por PFVs de \$26 pesos (constantes) más a esa provincia.

Para corroborar la ausencia de efecto de la variable “Peso de la coalición legislativa del gobernador a nivel nacional”, modelamos nuevamente una regresión donde interactúa con la variable explicativa “Color partidario del gobernador”. Con ello se muestra el escaso impacto sobre el nivel de transferencias intergubernamentales por PFVs.

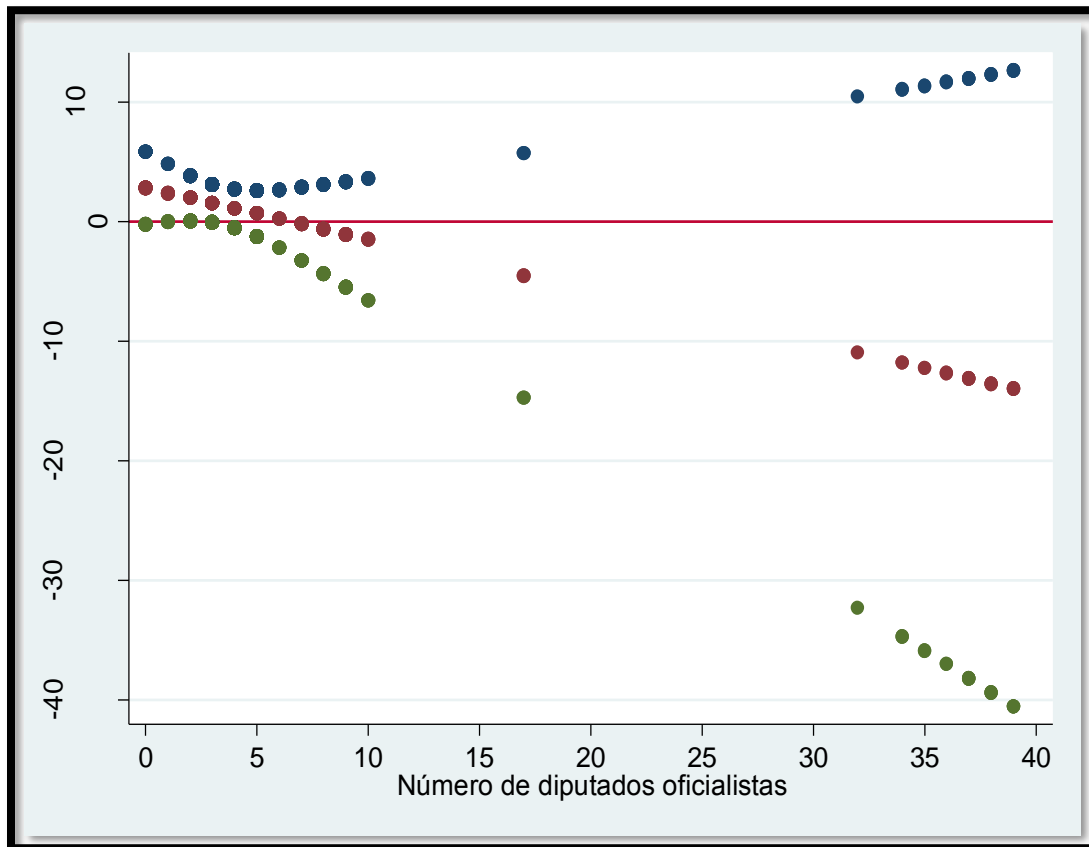
Tabla 4. Modelo interactivo entre “Color partidario del gobernador” y “Peso de la coalición legislativa del gobernador a nivel nacional”

Efecto sobre la cantidad de transferencias intergubernamentales por PFVs	Valor
N	188
F (5, 182)	7
prob > F	0
R²	0,1094
“Color partidario...”* “Peso de la coalición...”	-0,4300409
Constante	10,12125

Fuente: elaboración propia sobre la base de las Auditorías del FONAVI y los PFVs, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Desarrollo Social- Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2003-2010; y sitios web de diarios nacionales y provinciales.

El siguiente gráfico remarca esta ausencia de efecto condicional de la variable “Peso de la coalición legislativa...” sobre “Color partidario del gobernador”. Contraintuitivamente, parece haber un efecto a valores muy bajos de la coalición, en lugar de valores altos. Esto refuerza la idea según la cual el criterio de distribución de las transferencias por PFVs es fundamentalmente la adherencia del gobernador al partido oficialista nacional, y no la cantidad de diputados oficialistas de la provincia en la Cámara de Diputados Nacional.

Gráfico 1. Efecto condicional de “Color partidario del gobernador” y “Peso de la coalición partidaria del gobernador a nivel nacional”



Sección 3.2: Mecanismos causales detrás de los modelos

Tal como habíamos visto en el primer capítulo, el modelo del FONAVI que se plantea desde 1993 representa una concesión frente a una negociación entre el gobierno federal y las provincias, en torno a la provisión de los servicios sociales. Sus interlocutores eran los legisladores nacionales. Pero ¿por qué eran básicamente ellos quienes mediaban los acuerdos? Para responder a esto remitámonos a la década anterior. Menem asume el liderazgo del partido en 1987, como representante de la Renovación dentro del peronismo.¹¹⁶ Como explica Levitsky, en los '80 el ala renovadora dentro del Partido Justicialista (PJ) impulsa un cambio en la construcción de apoyos, con lo que se profundizan las bases territoriales clientelares. Menem mantiene la mayoría de sus ex votantes (84%) y capta parte del electorado radical (21,3%).¹¹⁷ De esta manera, gana las elecciones presidenciales de 1989 con el 47,49%¹¹⁸ de los votos, como también en las legislativas de 1991. Así, hacia 1993 su base partidaria se encontraba relativamente consolidada. En el Congreso, el Presidente corría con cierta ventaja en comparación con su sucesor, Alfonsín. Menem controlaba la agenda legislativa en ambas cámaras y tenía mayoría en el Senado.¹¹⁹ Sin embargo, no contaba con una mayoría cómoda en la Cámara de Diputados, ya que no alcanzaba los 128 legisladores que requería mayoría absoluta.¹²⁰

Para alcanzar esta mayoría de legisladores estable en la Cámara baja, el Presidente debía sortear una serie de problemas de disciplina legislativa. Por un lado, el problema de doble legitimidad de los legisladores: si bien responden en principio al líder nacional del partido, son elegidos a través de coaliciones regionales de apoyo.¹²¹ En este sentido, los mecanismos de selección de candidatos nacionales se encuentran altamente descentralizados; esto es, las carreras partidarias de los legisladores están sujetas a los mandamientos de los líderes regionales;¹²² en palabras de Jones et al., “[...] *la decisión del legislador de ir a una reelección no está en manos de los votantes, sino de los gobernadores/jefes partidarios*”.¹²³ En relación a ello, la tasa de reelección

¹¹⁶ Véase por ejemplo LEVITSKY, S., y WOLFSON, L., “Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partidos- sindicatos en el peronismo, 1983-1999”, *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 173, abril- junio de 2004, p. 14.

¹¹⁷ GERVASONI, C., “Del distribucionismo al neoliberalismo: los cambios en la coalición electoral peronista durante el gobierno de Menem”, *Latin American Studies Association*, septiembre de 1998, p. 9.

¹¹⁸ ATLAS ELECTORAL DE ANDY TOW, Resultados de las elecciones presidenciales de 1989 por partidos, *sitio web*: <http://towsa.com/andy/totalpais/1989p.html>

¹¹⁹ EATON, K., “Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature”, en MORGENSTERN, S. y NACIF, B., *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002.

¹²⁰ Como menciona Mustapic, esto es importante dado que les permite a los legisladores comenzar a sesionar. Véase MUSTAPIC, A. M., “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”, en MORGENSTERN, S. y NACIF, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002, p. 23.

¹²¹ MUSTAPIC, *op. cit.*, p. 28.

¹²² MUSTAPIC, “Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, enero- marzo de 2000, p. 574.

¹²³ JONES, M., SAIIEGH, S., SPILLER, P. *et al.*, “Amateurs Legislators, Professional Politicians: The Consequences of Party- Centered Electoral Rules in a Federal System”, *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3, julio de

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

de legisladores es baja, ya que las carreras de legisladores individuales amenazan la legitimidad de los líderes partidarios subnacionales. Por esta razón, los legisladores poseen escasos incentivos a responder de forma permanente al Presidente de manera de mantenerse en sus bancas. Por otro lado, el sistema de comisiones dentro de la cámara desincentiva a los legisladores a movilizar objetivos electorales individuales.¹²⁴

Frente al potencial veto del Legislativo, los decretos de necesidad y urgencia (DNU) eran una alternativa viable para el Presidente.¹²⁵ De hecho, la Ley de Emergencia Económica, dictada en agosto de 1989, le delegó poderes legislativos para dictar por decreto medidas contra el déficit fiscal. Menem utilizó numerosos DNU para lograr así su objetivo de estabilidad fiscal¹²⁶, combinado con medidas de reducción de la inflación y de reforma tributaria. Aun así, mantener el sostén de las cámaras legislativas no era menor, si lo que pretendía era generar consenso en torno a los cambios de política pública que impulsaba, como vimos en la sección 2 del capítulo uno. En efecto, Menem se veía forzado a negociar permanentemente con el Congreso de modo de mantener estos apoyos. Las políticas públicas en cuestión servirían entonces como *incentivos selectivos*¹²⁷ hacia los legisladores, de modo de mantener la disciplina partidaria. Al respecto, esto nos permite comprender la complejidad de la disciplina partidaria, en tanto no se explica sólo en función de las reglas electorales. También, juegan un rol importante la materia de política pública que se trate, en una cierta coyuntura política.¹²⁸

No obstante, aún cabe la pregunta sobre por qué Menem no recurrió bajo estas condiciones a los gobernadores, en lugar de los legisladores nacionales. Para ello observemos la situación económica, como un factor de peso a la hora de construir apoyos. Durante los '80, la creciente inflación junto a la situación financiera crítica a nivel subnacional generaba presión por parte de los gobernadores para aumentar sus presupuestos. Así, una vez que se abrían las *ventanillas de negociación* por la política fiscal de manera bilateral, entre los gobernadores y el Ejecutivo nacional, difícilmente podían cerrarse sin más discusión. Como consecuencia, esta presión no hacía más que aumentar el déficit fiscal y disminuir el valor de las transferencias intergubernamentales.¹²⁹ Menem, conocedor de esa articulación en el manejo de las políticas, valoró la inconveniencia de

2002, p. 656 (traducción propia). Véase también LODOLA, G., “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”, *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 194, julio- septiembre de 2009, pp. 247-286.

¹²⁴ JONES, M, SAIEGH, S., SPILLER, P., *et al.*, *op. cit.*

¹²⁵ Por su parte, Ferreira Rubio y Goretti afirman que Menem utilizó un número considerable de decretos de necesidad y urgencia (336 entre 1989-1994), en especial sobre materia impositiva (21%). No obstante, Llanos señala, en relación al proceso de privatizaciones, que esta fase delegativa en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo fue sucedida por otras dos fases con una mayor intervención del Congreso en el diseño de estas políticas públicas. Véase FERREIRA RUBIO, D. y GORETTI, M., “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los DNU hasta la reforma constitucional (julio 1989- agosto 1994)”, *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 141, abril- junio de 1996, pp. 443-474; LLANOS, M., “El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151, octubre-diciembre de 1998, pp. 743-770.

¹²⁶ EATON, K., “La lógica de la delegación de los poderes legislativos: la reforma de la promoción regional en Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 168, enero- marzo de 2003, p. 511.

¹²⁷ PANEBIANCO, A., *Modelos de partidos*, Alianza, Madrid, 1990.

¹²⁸ EATON, K., *idem.*

¹²⁹ HEYMANN, D. y NAVAJAS, F., *op. cit.*

Ana Belén Acevedo Suárez

su repetición. Luego de atravesar un período de emergencia fiscal sin contar con posibilidades de compensación, optó por canales que permitieran una mayor negociación, de manera de formar un sostén político consistente con el tipo de política pública que pretendía. Por ende, una vez que la convertibilidad, instaurada en 1991, muestra sus primeros efectos positivos, se inicia una etapa de mayor articulación de actores políticos. Un ejemplo de ello es la ley de reforma del sistema de seguridad social, la cual tomó dos años en discutirse y sancionarse.¹³⁰

A pesar de ello, hacia mediados de los '90, la situación económica comenzó a debilitarse. Como vimos en el primer capítulo, la crisis del tequila, en 1995, afectó en gran medida el sistema financiero, y con ello, el equilibrio fiscal. Aun cuando la economía logró ajustarse las condiciones financieras adversas, tuvo un importante costo sobre la actividad económica y la tasa de empleo.¹³¹ Asimismo, las restricciones fiscales a los niveles subnacionales habían probado no ser efectivas para evitar el déficit. Las propias negociaciones sobre política “en el margen”, como menciona Alonso¹³², con los niveles subnacionales impulsaban un mayor gasto público, en lugar de restringirlo, como se pretendía. Así las cosas, la interna partidaria del justicialismo por la sucesión presidencial se tornó más conflictiva. Esto impactó fuertemente sobre la capacidad del gobierno para mantener sus apoyos partidarios.

Frente a esta debilidad interna del peronismo, la Alianza gana la presidencia en 1999. El gobierno de Fernando De la Rúa, entre 1999 y 2001, no logra detener la crisis económica. Se esgrimen distintas medidas económicas apuntadas a distintas fallas del modelo planteado a principios de la década. Pero sin efectos positivos relevantes. El proceso de depresión económica alcanzó una caída del ingreso del 20% junto a un desempleo que rondó el 21% en 2002.¹³³ En combinación con ello, esta crisis también atravesó el plano partidario, en el conjunto de su espectro. Como detalla Torre, la crisis de representación partidaria generó una fuga significativa de los votantes radicales hacia partidos de extrema izquierda, o al voto en blanco o nulo. En el caso del PJ, el impacto de esta crisis no fue tan significativo sobre su base electoral, como en su cohesión interna.¹³⁴ En otras palabras, significó un quiebre sobre la capacidad de los líderes justicialistas para elegir un único dirigente dentro del partido. De esta manera se inicia un proceso de realineamiento de fuerzas dentro del sistema partidario, y en particular dentro del PJ. La asunción de Duhalde al frente del gobierno en 2002, luego de los breves lapsos de Puerta, Rodríguez Saá y Caamaño no terminó con este conflicto. En el transcurso de esta interna por la conducción del partido, entre 2002

¹³⁰Según Gerchunoff y Torre, los primeros dos años del gobierno de Menem estuvieron signados por medidas de emergencia, ante la crisis fiscal y la falta de credibilidad de los capitales internacionales. Una vez atravesado este período, se optaron por medidas tendientes a generar apoyos, a través de compensaciones. Véase GERCHUNOFF, P. y TORRE, J. C., “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143, octubre-diciembre de 1996, pp. 733-768.

¹³¹ GERCHUNOFF, P. y LLACH, L., *El siglo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Emecé, segunda edición, 2010, p. 445.

¹³² ALONSO, G., *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*, Miño y Dávila Editores, Madrid- Buenos Aires, 2000, cap. 2.

¹³³ *Ídem*, p. 449.

¹³⁴ TORRE, J. C., “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 168, enero-marzo de 2003.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

y 2003 entre Menem y Duhalde, surge un potencial conductor, Néstor Kirchner. Ubicándose en el seno del conflicto, lo obliga a posicionarse como un “jugador externo”, como un *outsider* del propio PJ.¹³⁵ Así comienza a construir su propia base de apoyo, captando sectores tanto de la izquierda peronista, como no peronistas. Con ello se moviliza dentro del espectro ideológico hacia el centro¹³⁶, en contraposición con el lugar de Menem, hacia la derecha.

En plena disputa entre Duhalde, Menem y Rodríguez Saá por el liderazgo del partido, Kirchner llega a la presidencia en 2003, acompañado por el respaldo de Duhalde. Asume con el 22% de los votos, luego de la renuncia a la candidatura presidencial por parte de Menem, y con el apoyo de parte del Legislativo y del gabinete de su antecesor.¹³⁷ No obstante, a diferencia de Menem en 1989, dados los conflictos intrapartidarios, su liderazgo no cuenta con un apoyo electoral y partidario tan sólido. Además llega con una situación económica más estabilizada. En este sentido, Duhalde asume la presidencia bajo una situación de completa insolvencia fiscal. Así, luego de haberse declarado el *default* y la devaluación del peso, se toman una serie de medidas para comenzar a recuperar la credibilidad de los acreedores de bonos, y con ello, del sistema financiero en su conjunto. De cara a la experiencia hiperinflacionaria de 1989, se impide la emisión de dinero, lo que baja el gasto público. Al mismo tiempo, en 2002 se da un incremento pronunciado de las exportaciones, lo que mejora los términos de intercambio considerablemente.¹³⁸ La nueva conversión de la moneda aumenta el precio de los activos externos, a la vez que licúa las deudas del sector privado. Todo ello da nuevo impulso a la actividad, al mejorar los flujos de caja de empresas.¹³⁹ Como resultado, hacia fines de 2002 el PBI comenzó a mostrar repuntes leves, y los niveles de precios sin mayores variaciones.¹⁴⁰

Ante esta situación de quiebre, tanto en el plano económico como en el político, el Congreso dejó de ser un espacio de intercambio y negociación tan relevante, como lo había sido durante la década anterior. Kirchner recurre entonces a negociaciones con los gobernadores, aquellos *caudillos provinciales* predominantes en la estructura del partido¹⁴¹, apartándose de la arena legislativa. Esto es, dado que Kirchner no contaba con fuerte apoyo en las arenas electoral y partidaria, esto lo obliga a construir su legitimidad y liderazgo desde un plano distinto, el de la opinión pública¹⁴²; con ello desplaza el viejo aparato partidario. Es aquí donde adquieren importancia las transferencias intergubernamentales, en especial de política habitacional, como herramienta de construcción de

¹³⁵ TORRE, J. C., “La operación política de la transversalidad. El Pres. Kirchner y el PJ”, en CEDIT (comp.), *Argentina en Perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*, 2005, p. 17.

¹³⁶ *Ídem*, pp. 15-16.

¹³⁷ LEIRAS, M. “El peronismo sin Kirchner”, *La Nación*, 30 de octubre de 2010.

¹³⁸ CETRÁNGOLO, O., HEYMANN, D. y RAMOS, A., “Macroeconomía en recuperación: la Argentina post crisis”, en KOSACOFF, B (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, noviembre de 2007, cap. 2.

¹³⁹ *Ídem*, pp. 31-39.

¹⁴⁰ HEYMANN, D., “Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina”, CEPAL, Bs. As., abril de 2006, pp. 56-57.

¹⁴¹ TORRE, J. C., *ídem*, p. 25.

¹⁴² KITZBERGER, P., “La prensa y el gobierno de Kirchner frente a la opinión pública”, en CEDIT (comp.), *op. cit.*, p. 46, 2005.

Ana Belén Acevedo Suárez

apoyos. Si bien este instrumento de cooptación no era innovador, Kirchner apela a su uso de manera de generar un contacto más directo con los niveles subnacionales, y con ello realinear las filas a su favor.¹⁴³ En combinación con una oposición partidaria sumamente debilitada, esto explica por qué varios gobernadores no peronistas se vuelcan a su favor.¹⁴⁴

En suma, las variables explicativas bajo análisis tienen un efecto significativo sobre la distribución de transferencias intergubernamentales, en concepto de política habitacional. A través del análisis estadístico interactivo con datos de panel podemos observar que estas variables políticas se ven condicionadas por el gobierno federal a cargo de la administración. Con ello se argumenta que tanto la situación partidaria como económica del país son factores importantes a la hora de comprender los vínculos causales entre estas variables políticas y el nivel de transferencias intergubernamentales a lo largo del período en consideración. De esta manera, mostramos que entre 1993 y 2002 Menem recurrió a la arena legislativa para diseñar la política habitacional; esto es, el peso de la coalición legislativa de cada provincia tuvo efecto sobre el nivel de transferencias por FONAVI. En cambio, a partir de 2003 Kirchner recurre a los gobernadores para constituir una nueva política; lo que según el modelo significa que la adhesión del gobernador al partido oficialista impactó sobre la cantidad de transferencias que recibiera la provincia en concepto de PFVs. En última instancia, esto impacta sobre el nivel de autonomía tanto del gobierno federal como de las provincias para intervenir en las distintas instancias de política. En este sentido, las negociaciones en el Congreso dan una mayor capacidad a los legisladores para imponer sus preferencias sobre el conjunto de medidas sobre política habitacional, fundamentalmente el FONAVI. Por el contrario, desde 2003, las negociaciones entre gobernadores y el Ejecutivo Nacional se dan no sobre el conjunto de la política, sino por distintos programas. Esto debilita la capacidad de las provincias para establecer sus funciones concretas, de manera consistente en el tiempo.

¹⁴³ TORRE, J. C., *idem*, p. 27.

¹⁴⁴ El primer gobernador radical en expresarse abiertamente a favor fue J. Cobos, de Mendoza, en 2006. Le siguieron M. Saiz (Río Negro), A. Colombi (Corrientes), E. Brizuela del Moral (Catamarca) y G. Zamora (Santiago del Estero).

Conclusión

A lo largo de este trabajo hemos analizado las diversas modificaciones que han alterado el funcionamiento institucional de la política habitacional federal, en particular para el período 1993-2010. A través de ello observamos las razones por las cuales crisis de 2001 ha significado un momento de quiebre para esta política pública, y en especial para sus actores gubernamentales. Mientras que durante el período de 1993 a 2002 la política de vivienda social ha dado una autonomía notable a las provincias como agentes de distribución territorial, a partir de 2003, y fundamentalmente desde 2004, este esquema de incentivos ha cambiado notoriamente. El gobierno federal, a través del Ejecutivo, tomo un rol preponderante en la etapa de diseño, al atribuirse las funciones sobre la asignación específica, *timing*, pago, distribución geográfica y el pago efectivo de las transferencias en materia habitacional.

Frente a estos cambios, los modelos estadísticos del tercer capítulo muestran cuantitativamente en qué medida estas diferencias en la distribución de transferencias intergubernamentales entre jurisdicciones se pueden explicar mediante variables políticas y sociodemográficas. Los resultados son significativos, y consistentes con la idea que recorre esta tesis: la política *-politics-* tiene un importante peso a la hora de analizar el funcionamiento de la política habitacional federal. La distribución de las transferencias por programas habitacionales, medida en una serie de tiempo para cada provincia, constituye entonces un *proxy*, una aproximación de este funcionamiento. En efecto, planteamos que la distribución, medida en porcentajes, de las transferencias federales que reciben las provincias en materia habitacional está influida por el peso de la coalición legislativa oficialista de esa provincia¹⁴⁵ y el color partidario del gobernador. No obstante esta relación está condicionada por el gobierno federal en consideración. Así, mientras que durante el primer período el tamaño de la coalición legislativa tiene un importante peso, durante el segundo período es significativo el color partidario del gobernador. Aun así, ésto está sujeto en gran medida al control que tenga el Presidente, en tanto líder partidario, sobre de sus filas al momento de negociar políticas públicas, como también a la situación económica del país, y en particular a de las finanzas públicas. Con ello sostenemos que esto impacta sobre la autonomía de los gobiernos federal y provinciales para intervenir dentro de esta política.

¹⁴⁵ JONES, M., “Political Institutions and Public Policy in Argentina”, en HAGGARD, S. y MCCUBBINS, M., “Presidents, Parliaments and Policy”, Cambridge University Press, 2001, p. 168.

Ana Belén Acevedo Suárez

Bibliografía

AGN (2005), “Informe de auditoría de aplicación de fondos nacionales correspondientes al FONAVI transferidos durante 2003 a Corrientes”, 12 de mayo de 2005.

----- (2005), “*ídem* 2004 a Misiones”, 9 de septiembre de 2005.

----- (2005), “*ídem* Buenos Aires”, 29 de diciembre de 2005.

----- (2005), “*ídem* San Luis”, 31 de mayo de 2005.

----- (2006), “*ídem* Santa Cruz”, 28 de febrero de 2006.

----- (2007), “*ídem* 2005 a Mendoza”, 27 de marzo de 2007.

----- (2008), “*ídem* Neuquén”, 28 de febrero de 2008.

----- (2008), “*ídem* Salta”, 8 de abril de 2008.

----- (2008), “Informe de auditoría de aplicación de fondos correspondientes al PFCV 2006/07 a Córdoba”, 31 de octubre de 2008.

ACUÑA, C., *et al.* (mayo de 2002), “Evolución de la política social en Argentina en la década de los '90: cambios en su lógica, intencionalidad, y en el proceso de hacer política social”, Proyecto *Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective*, Buenos Aires, p. 16.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996), “Estudio introductorio”, *La Implementación de las Políticas. Antología de Políticas Públicas*, México: Miguel Angel Porrúa, p. 15.

AGUIRRE, B. (marzo de 1977), “Formas de acceso a la vivienda de los sectores sociales de bajos ingresos”, Programa de Formación de Investigadores en Desarrollo Urbano y Regional, ITDT.

ALLISON, G. (1969), “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, *American Political Science Review*, Vol. 63, pp. 689-718.

ALONSO, G. (2000), *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*, Miño y Dávila Editores, Madrid- Buenos Aires, cap. 2.

ANSOLABEHERE (agosto de 2003), S., *et al.*, “Bargaining in the Bicameral Legislatures: When and Why does Malapportionment Matter?”, *The American Political Science Review*, Vol. 97, Nº 3, pp. 471-481.

ANSOLABEHERE, K. (enero-marzo de 2002), “Persistencias e incentivos en la Argentina de los 90: Los cambios institucionales en las políticas sociales”, *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 7, No. 017, Universidad de Zulia, Venezuela, p. 132.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

ARTANA, D., y LÓPEZ MURPHY, R., “Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana”, en CEPAL/ GTZ (1997), *Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo*.

ATLAS ELECTORAL DE ANDY TOW, Resultados de las elecciones presidenciales de 1989 por partidos, *sitio web*: <http://towsa.com/andy/totalpais/1989p.html>

BALLENT, A.(2005), *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*, Colección Las ciudades y las ideas, Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo 3010.

BALLENT, A., “Políticas de vivienda, arquitectura doméstica y cultura de habitar”, en TORRADO, S. (comp., 2007), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo II, Serie Estudios del Bicentenario, Edhasa.

BECCARÍA, L, ESQUIVEL, V. y MAURIZIO, R. (julio-septiembre de 2005), “Empleos, salarios y equidad durante la recuperación reciente en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N 178, p. 249.

BECCARÍA, L., y CARCIOFI, R. (1996), “Políticas públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales”, en MINUJÍN, A., (ed.), *Desigualdad y exclusión*, Buenos Aires, UNICEF/Losada, p. 217.

BECK, N. y KATZ, J. (septiembre de 1995), “What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data?”, *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3, p. 634.

BIRKLAND, T. (2004), “‘The World Changed Today’: Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks”, *Review of Policy Research*, Vol. 21, N° 2.

BOLETÍN OFICIAL, Ley 21581, publicada el 2 de junio de 1977, art. 8.

BONVECCHI, A. (julio- diciembre de 2008), “Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada”, *Desarrollo Económico*, Vol. 48, No. 190/191, p. 308.

BONVECCHI, A. y LODOLA, G. (2011), “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition- Building in Argentina”, *Publius*, 2011, pp. 1-28.

BUCKLEY, R. (junio de 1988), “The Measurement, Control and Targeting of Housing Finance Subsidies: The Case of Argentina”, Discussion paper, Banco Mundial, EE UU.

BUCKLEY, R., y KALARICKAL, J. (2006), “Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?”, *World Bank*, Washington DC, p. 58.

CARCIOFI, R. (1990), *La desarticulación del Pacto Fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*, Buenos Aires, CEPAL, p. 26.

Ana Belén Acevedo Suárez

CETRÁNGOLO, O., *et. al.* (1998), “Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de Coparticipación Federal de Impuestos”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, pp. 293-327.

CETRÁNGOLO, O., HEYMANN, D. y RAMOS, A., “Macroeconomía en recuperación: la Argentina post crisis”, *en* KOSACOFF, B (ed., noviembre de 2007), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, cap. 2.

CETRÁNGOLO, O., y JIMÉNEZ, J. P. (marzo de 2003), “Componente C: La Sustentabilidad Fiscal”, *Estudios Macroeconómicos*, Estudio 1.EG.33.2, CEPAL.

CLEMENS, E., y COOK, J. M. (1999), “Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change”, *Annual Review of Sociology*, Vol. 25, p. 445.

CONGRESO NACIONAL (1991), Ley 23.928, art. 10, 28 de marzo de 1991.

----- (1991), Ley 23.966, promulgada parcialmente el 15 de agosto de 1991, disponible en el sitio web: www.infoleg.mecon.gov.ar.

----- (1992), Ley 24.156, arts. 118 y 119, sancionada el 10 de septiembre de 1992.

----- (1992), Ley 24.130, promulgada el 17 de septiembre de 1992, disponible en el sitio web: infoleg.mecon.gov.ar.

----- (1995), Ley 24.464, promulgada parcialmente el 27 de marzo de 1995.

----- (1996), Ley 24.748, sancionada el 28 de noviembre de 1996.

----- (1997); Ley 24.934, sancionada el 9 de diciembre de 1997.

----- (1998), Ley 25.079, sancionada el 9 de diciembre de 1998.

----- (2000), Ley 25.400, sancionada el 7 de diciembre de 2000, art. 3.

CORTÉS, R., y MARSHALL, A. (julio- septiembre de 1999), “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90”, *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 154, p. 202.

CRISTINI, M. y MOSKOVITS, C. (abril de 2010), “Descentralización de programas de vivienda social en América Latina y el Caribe: principios y evidencia para construir una estrategia sostenible”, *FIEL*, p. 19.

CRUCES, G., y GASPARINI, L. (enero- marzo de 2009), “Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica: Primera parte”, *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N° 192, p. 405-409.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

CUENIN, F., y MOYA, R. (noviembre de 2010), “Cambios en la política de vivienda social en Argentina (1976-2007). ¿Cambiaron también los resultados habitacionales?”, Notas Técnicas # IDB- TN- 190, BID.

CUENYA, B., “Descentralización y política de vivienda en Argentina”, en CUENYA, B. y FALÚ, A., *op. cit.*, p. 32-33.

DIÉGUEZ, LLACH y PETRECOLLA, A. (1990), “Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en Argentina (PRONATASS)”, Vol. VI: Sector Vivienda, p. 8.

EATON, K. (enero- marzo de 2003), “La lógica de la delegación de los poderes legislativos: la reforma de la promoción regional en Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 168, p. 511.

EATON, K. y DICKOVICK, J. T. (2004), “The Politics of Re- Centralization in Argentina and Brazil”, *Latin American Search Review*, Vol. 39, N° 1.

EATON, K., “Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature”, en MORGENSTERN, S. y NACIF, B. (2002), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press.

FALLETI, T. (Julio de 2004), “A Sequential Theory of Decentralization and its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspective”, Working Paper # 314.

FALÚ, A., *et al.*, “¿Escenarios Cambiantes? Política Habitacional en Córdoba 1980-1994”, en FALÚ, A. y CUENYA, B. (comps., 1997), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Centro de Estudios Avanzados, UBA, pp. 56-57.

FERREIRA RUBIO, D. y GORETTI, M. (abril- junio de 1996), “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los DNU hasta la reforma constitucional (julio 1989- agosto 1994)”, *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 141, pp. 443-474.

GAGGERO H., y GARRO, A. (2009), *Mejor que decir es hacer, mejor que prometer es realizar. Estado, gobierno y políticas sociales durante el peronismo (1943-1955): proyectos y realidades*, Editorial Biblos, Argentina.

GAGGERO, H. y GARRO (1996), A., *Del trabajo a la casa: la política de vivienda del gobierno peronista 1946-1955*, Biblos, Buenos Aires.

GARMAN, C, *et. al.* (2001), “Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases”, *World Politics*, Vol. 53, N° 2.

GERCHUNOFF, P. y CÁNOVAS, G. (enero- marzo de 1995), “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica”, *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 136, pp. 483-512.

GERCHUNOFF, P. y LLACH, L. (2010), *El siglo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Emecé, segunda edición, p. 445.

Ana Belén Acevedo Suárez

GERCHUNOFF, P. y TORRE, J. C. (octubre-diciembre de 1996), “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143, pp. 733-768.

GERMANI, G., *Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, 4ta edición, Paidós, 1971.

GERVASONI, C. (septiembre de 1998), “Del distribucionismo al neoliberalismo: los cambios en la coalición electoral peronista durante el gobierno de Menem”, *Latin American Studies Association*, p. 9.

GIBSON, E., *et. al.* (2004), “Rellocative Federalism. Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere”, en GIBSON, E., *Federalism and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, pp. 173-196.

GORDIN, J. (2004), “Testing Riker’s Party- Based Theory of Federalism: The Argentine Case”, Publius.

HAGGARD, S. y WEBB, S. (2004), “Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations”, en MONTERO, A. y SAMUELS, D. (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, p. 247.

HEYMANN, D. (abril de 2006), “Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina”, CEPAL, Bs. As., pp. 56-57.

HEYMANN, D. y NAVAJAS, F. (octubre-diciembre de 1989), “Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina 1970-1987”, *Desarrollo Económico*, Vol. 29, N° 115, p. 309.

JONES, M., SAIIEGH, S., SPILLER, P. *et al.* (julio de 2002), “Amateurs Legislators, Professional Politicians: The Consequences of Party- Centered Electoral Rules in a Federal System”, *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3, p. 656

KITZBERGER, P., “La prensa y el gobierno de Kirchner frente a la opinión pública”, en CEDIT (comp., 2005), *op. cit.*, p. 46.

KORN, F. y DE LA TORRE (julio- septiembre de 1985), L., ”La vivienda en Buenos Aires 1887-1914”, *Desarrollo Económico*, N° 98

LEIRAS, M. (2010), “El peronismo sin Kirchner”, *La Nación*, 30 de octubre de 2010.

LEVITSKY, S. (invierno de 1998), “Institutionalization. Unpacking the Concept and explaining Party Change”, *Party Politics*, p. 317.

LEVITSKY, S., y WOLFSON, L. (abril- junio de 2004), “Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partidos- sindicatos en el peronismo, 1983-1999”, *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 173, p. 14.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

LLANOS, M. (octubre-diciembre de 1998), “El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151, pp. 743-770.

LODOLA, G. (julio- septiembre de 2009), “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”, *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 194, pp. 247-286.

LÓPEZ MURPHY, R. y MOSKOVITS, C. (agosto de 1997), “Decentralization, Inter-Governmental Relations and Macroeconomic Governance. The Case of Argentina”, Doc. de trabajo 53, FIEL.

MARRADI, A, *et al.* (2007), *Metodología de las Ciencias Sociales*, Emecé, Buenos Aires, p. 218.

MARTÍNEZ DE JIMÉNEZ, L. M. (1997), “Nuevas líneas de acción desarrolladas por los organismos provinciales”, en CUENYA, B. y FALÚ, A. (comps.), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Colección CEA-CBC, Buenos Aires, p. 44.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN (2004), “La economía argentina durante 2003 y evolución reciente”, disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe48/introduccion.pdf>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN, Ejecución presupuestaria nacional, 1997.

MOSCOVICH, L., “Estado y sociedad civil en el GBA. Cambio y tensiones en las nuevas relaciones del gobierno local”, en CIMADAMORE (comp., 2008), *La economía política de la pobreza*, CLACSO, Buenos Aires.

MUSTAPIC, A. M., “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”, en MORGENSTERN, S. y NACIF, B. (eds., 2002), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, p. 23.

MUSTAPIC, A. M. (enero- marzo de 2000), “Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, p. 574.

PANADEIROS, M. (1999), “El sistema público de salud”, en FIEL, *La distribución del ingreso en la Argentina*, Buenos Aires, p. 417.

PANEBIANCO, A. (1990), *Modelos de partidos*, Alianza, Madrid.

PIERSON, P. (junio de 2000), “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *The American Political Science Review*, Vol. 94, N° 2, p. 259.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1998), decreto 1557/98, 29 de diciembre de 1998.

PORTO, A. y SANGUINETTI, P. (-----), “Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino”, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, Serie Política Fiscal 88, *CEPAL/GTZ*, p. 14.

Ana Belén Acevedo Suárez

REIN, M., y RABINOVITZ, F., “La implementación: una perspectiva teórica”, en AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, p. 148-149.

REMMER, K. (mayo de 2007), “The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in Argentine Provinces, 1983-2003”, *The Journal of Politics*, Vol. 69, N° 2, pp. 363-377.

REPETTO, F. y ALONSO, G. V. (octubre de 2004), “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”, CEPAL, Santiago de Chile, p. 28.

RIKER, W. (1987), *The Development of American Federalism*, Kluwer Academic publishers.

RODDEN, J. (Julio de 2002), “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World”, *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3, pp. 670-687.

RODULFO, M. B. (-----), “La situación habitacional y las políticas públicas”, Universidad Nacional de General Sarmiento, disponible en el sitio web: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/pdf-articulos/c2.pdf>

ROZENWURCEL, G., *et al.* (julio- septiembre de 1997), “El sistema bancario argentino en los noventa: de la profundización financiera a la crisis sistémica”, *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 146, p. 166.

SCARTASCINI, C., y TOMMASI, M. (enero de 2012), “Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas”, Documento de trabajo del BID# IDB-WP-287, p. 2.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (1996), Resolución 3213.

SECRETARÍA DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL (1984), “Plan Nacional de Vivienda 1984/89. Diagnóstico de la Situación Habitacional”, Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación.

SIGEN (2006), “Auditoría sobre el PEH”, abril de 2006.

sigen (2007), “Auditoría sobre los procedimientos de control en la gestión del PFCV Etapa I”, mayo de 2007.

SKOCPOL, T. y AMENTA, E. (1986), “States and Social Policies”, *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, p. 149.

SSDUV (2003), Convenio Marco del Programa de Emergencia Habitacional, 18 de septiembre de 2003, Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

SSDUV (2003), Convenio Marco del Programa de Emergencia Habitacional, 18 de septiembre de 2003, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Del FO.NA.VI. a los Programas Federales de Vivienda

SSDUV (2003), Convenio Marco del Programa de Solidaridad Habitacional, 1º de octubre de 2003, Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

SSDUV (2003, 2004), Convenios Marco de los PFVs, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública, Servicios y Transporte.

SSDUV (2012), entrevista personal al Director de Gestión del FONAVI, 13 de abril de 2012.

SSDUV (2012), entrevista personal al Directora de Políticas Habitacionales, 20 de abril de 2012.

TAMAYO SÁEZ, M., “El análisis de las políticas públicas”, en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (eds., 1997), *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, p. 285.

THELEN, K. (1999), “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, pp. 384-401.

TORRE, J. C., “La operación política de la transversalidad. El Pres. Kirchner y el PJ”, en CEDIT (comp., 2005), *Argentina en Perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*, p. 17.

TORRE, J. C. (enero-marzo de 2003), “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, *Desarrollo Económico*, Vol. 42, Nº 168.

VAN METER, D., y VAN HORN, C. E., “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1996), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, p. 100.

WIBBELS, E., “Decentralization, Democracy and Market Reform”, en MONTERO, A., y SAMUELS, D. (comps., 2004), *Decentralization and Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, p. 206-07.

YUJNOVSKY (julio- septiembre de 1974), O. “Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires 1880-1914”, *Desarrollo Económico*, Nº 54.

YUJNOVSKY (marzo de 1979), O., “Política y mercado de vivienda en Argentina 1955-1973”, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, versión preliminar.

ZANETTA, C (noviembre de 2007)., “Seeking Better Policies or Just Giving Up Responsibility: The Decentralization of Argentina’s National Housing Fund”, *Banco Mundial*, Vol. 3, Issue 1.