

Instituto de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

La segunda generación de reformas del Estado y sus
desafíos para la administración pública.
El caso del MVOTMA y las políticas de vivienda en el
Uruguay (1995-2000)

Federico Traversa

Documento de Trabajo N° 37
2002



Tabla de contenido

Introducción-

<u>La administración pública tradicional</u>	4
<i>Woodrow Wilson, Política y Administración.</i>	5
<i>La teoría weberiana de la burocracia.</i>	6
<i>Scientific Managment.</i>	7
<i>Síntesis acerca del Modelo de Administración Tradicional Público (APT).</i>	9
<u>New Public Management</u>	12
<i>Inicios de los procesos de reforma en el sector público.</i>	12
<i>Programas de reforma managerialistas. supuestos fundamentales.</i>	14
<u>La Reforma Administrativa del Estado en Uruguay</u>	18
<u>Propuesta de Trabajo</u>	21
<u>Diseño estratégico</u>	26
<i>El MVOTMA: un ejemplo temprano de focalización del gasto público y desarrollo de nuevas formas de gestión.</i>	26
<i>Actividades sustantivas de la DINAVI en la gestión de las políticas públicas.</i>	30
a) <i>La identificación de los beneficiarios cualitativa y cuantitativamente.</i>	32
b) <i>La formulación del Plan Quinquenal y contralor de su cumplimiento.</i>	32
c) <i>Administración del Fondo Nacional de Viviendas.</i>	35
d) <i>Supervisión y seguimiento de obras realizadas por terceros.</i>	36
e) <i>Seguimiento de núcleos familiares adjudicados a través de convenios con ONG's.</i>	38
<i>Conclusiones generales referidas a la orientación estratégica de la DINAVI</i>	39
<u>Interacción con el exterior</u>	41
<i>Policy communities: una red estable de actores y políticas.</i>	44

<i>Resultados de la interacción en la red: ¿planificación técnica o negociación política?</i>	45
<i>Técnica y Política en las policy networks.</i>	47
<u>Gestión Interna</u>	50
<i>La administración pública en Uruguay y el modelo de Administración Pública Tradicional</i>	50
<i>Impacto de la Reforma Administrativa en la DINAVI en materia de Gestión Interna.</i>	52
<i>Más allá de la reforma: el poder de las jerarquías políticas y la debilidad de la administración pública</i>	56
<u>Conclusiones y discusión final</u>	62
<i>Accountability, el control ciudadano sobre la administración y su actividad.</i>	65
<i>Lo técnico y lo político en la Administración Pública Tradicional y el New Public Management.</i>	68
<i>El Servicio Público como una garantía de la accountability ciudadana.</i>	72
<i>A modo de conclusión</i>	75
<u>Bibliografía</u>	78

Introducción

A partir de la década iniciada en 1990, comenzó a extenderse en distintos países la llamada "segunda generación" de reformas del Estado. Estas reformas se basan en dos grandes propuestas. En primer lugar, en el plano de la relación entre lo público y lo privado, impulsan nuevas formas de gestión para las políticas públicas, con una participación más activa del sector privado y las organizaciones del tercer sector. En segundo lugar, la nueva generación de reformas del Estado promueve cambios radicales al interior de la administración pública. Se considera que las prácticas tradicionales de gestión en el sector público -conocidas como Administración Pública Tradicional- son demasiado rígidas y muchas veces costosas e ineficientes. La propuesta es incorporar al interior del Estado modalidades de gestión más flexibles como las existentes en el sector privado (contrataciones a término y pago por desempeño).

El Uruguay a partir de 1995 inició su propio proceso de reforma de segunda generación, la "*Reforma Administrativa del Estado*", orientada a la modernización de la Administración Central del país. Existen sin embargo, algunas reparticiones públicas que iniciaron su proceso de transformación aún antes de que comenzase a implementarse la Reforma Administrativa del Estado. Este es el caso del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) que durante su proceso de creación (1990) recibió influencia estratégica de organismos internacionales; y como destacan algunos investigadores de las políticas de vivienda, muy tempranamente comenzó a involucrar a empresas privadas y organizaciones del tercer sector en la gestión de sus políticas (Busquets 1996).

En este trabajo se explora justamente el proceso de adaptación de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), a la gestión de las políticas de vivienda según este nuevo modelo propuesto por las reformas de segunda generación¹. La DINAVI es una unidad ejecutora del MVOTMA, específicamente encargada de la ejecución de los planes de vivienda. En la gestión de las políticas interacciona con variados agentes externos, como empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, e incluso otros organismos públicos. Es responsabilidad de la DINAVI controlar la

¹ A estos efectos la investigación se nutrió con información empírica de distinto tipo. Fuentes de información primaria: entrevistas a los tres Directores de las distintas Divisiones que componen la DINAVI; entrevistas a integrantes de la Unidad Asesora de Estudios y Políticas y a la Directora General de Secretaría del MVOTMA. Entrevistas a funcionarios de línea del Ministerio y a dirigentes de AFUMVOTMA. Entrevistas a dirigentes de cooperativas de vivienda. Entrevistas a funcionarios del CEPRE. Fuentes de información secundaria: publicación de los resultados Reforma Administrativa del Estado; Resultados de la Gestión Pública MVOTMA años 1998, 1999, 2000. Leyes de Presupuesto Nacional y otras leyes y decretos. Planes Quinquenales de Vivienda del MVOTMA. Publicaciones de FUCVAM y Sociedad Arquitectos del Uruguay. Resoluciones del Tribunal de Cuentas. Artículos de prensa. Entrevista al presidente de la Cámara de la Construcción del Uruguay (realizada por la Lic. Altair Magri para su tesis de Maestría, quien gentilmente nos permitió acceder a su trabajo).

actividad de estas organizaciones y empresas que toman parte en la implementación de las políticas, y además planificar estratégicamente el rumbo general de las políticas de vivienda a través de la elaboración del Plan Nacional de Vivienda.

Más específicamente esta investigación exploratoria sobre la DINAVI se centra en dos cuestiones centrales para las reformas de segunda generación. El primero de estos puntos tiene que ver con la relación entre lo público y lo privado, y refiere a la necesidad de que las organizaciones públicas desarrollen eficazmente sus cometidos estratégicos de planificación y control de las políticas públicas, ahora que se implementan en combinación con empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil. A lo largo del trabajo se estudió y describió entonces, la interacción que el MVOTMA viene desarrollando con empresas privadas y organizaciones del tercer sector en la gestión de las políticas de vivienda; y se evalúa el desempeño DINAVI en sus funciones estratégicas de planificación y control, fundamentales para una eficaz conducción de las políticas de vivienda.

El segundo punto está muy relacionado con el anterior, pero el análisis se centra ahora al interior del aparato estatal. Las reformas de segunda generación requieren de una administración pública competente para el desarrollo de las nuevas actividades de planificación estratégica. Pero la adaptación de las organizaciones públicas a las nuevas formas de gestión de las políticas no resultará siempre sencilla; sobre todo en aquellos casos en que no se cuente con recursos técnicos, administrativos y políticos preparados para sus nuevos roles, o que la coordinación entre ellos no sea la más conveniente. Por esta razón se efectuó un análisis de la estructura administrativa del MVOTMA, de sus recursos humanos y de las modalidades de gestión interna del organismo; ya que de estos factores depende la capacidad técnica y política con que cuenta el Ministerio para la conducción de las políticas públicas.

Respecto al primero de los puntos sobre los que se centró la investigación, fue posible constatar que varias empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil se han involucrado en la gestión de los planes de vivienda, conformándose una verdadera red de políticas (*policy network*) a partir de la cuál se negocia y ejecutan los recursos provenientes del Fondo Nacional de Vivienda. Han ocurrido, sin embargo, algunas irregularidades en el uso de estos recursos; anomalías que indican la falta de previsiones técnicas en la planificación de las políticas, y en el control de los actores externos que intervienen en su gestión. Estas fallas denotan entonces algún tipo de debilidad institucional en la DINAVI para cumplir con sus cometidos esenciales, y comprometen el rumbo adecuado de las políticas de vivienda.

Las irregularidades constatadas conducen entonces a la discusión del segundo punto planteado para la investigación, relativo a la adecuación de la estructura administrativa del MVOTMA para el cumplimiento de sus cometidos estratégicos. Las fallas constatadas pudieron deberse a dos factores: o bien el Ministerio no elabora criterios técnicos de planificación y control para la conducción de las políticas, o estos recaudos no son tomados en cuenta por aquellas personas en quienes recae el poder político de decisión. Se analizaron entonces las relaciones existentes entre factores técnicos y políticos en la estructura interna del MVOTMA, encontrando una estructura técnica y administrativa con muy bajo grado de independencia respecto del poder de las jerarquías políticas que conducen el Ministerio.

Los problemas encontrados en la gestión de las políticas de vivienda por parte del MVOTMA, y las características dominantes de su estructura administrativa nos llevan a reconsiderar un problema clásico para la Ciencia Política y la Administración Pública: el dilema existente entre la necesidad de confeccionar y aplicar criterios puramente técnicos en la elaboración de las políticas públicas; y la dificultad de imponer estos criterios técnicos sin debilitar la conducción de las organizaciones públicas por parte de las jerarquías políticas designadas a tal efecto. Dadas las relaciones existentes entre técnica y política al interior de la estructura del MVOTMA, en este trabajo se sugiere que en la amplia discrecionalidad con que cuentan los jefes políticos para la gestión de las organizaciones, y en la vulnerabilidad del aparato técnico y administrativo, quizás se encuentren las causas de la debilidad del Ministerio en la gestión de sus políticas de vivienda.

En un Estado moderno, el poder real, que no se manifiesta en los discursos parlamentarios ni en las proclamaciones de los monarcas, sino en la actuación administrativa cotidiana; reside necesaria e inevitablemente en las manos del funcionariado (...)
- Max Weber

1

La administración pública tradicional ¹

El pensamiento de Max Weber es indudablemente uno de los más respetados dentro de las ciencias sociales por su elaboración teórica con respecto al poder. A partir de sus tipos ideales de dominación, Weber elabora una sociología del poder, donde la forma racional-legal (el poder que reside en la aceptación del dominado de la legitimidad del poder ejercido con arreglo a un ordenamiento jurídico) es el tipo más evolucionado de dominación. La dominación racional-legal tiene su expresión evidente en la ley, que es aplicada mediante una organización burocrática. Para Weber, el grado de evolución de ésta burocracia refleja en buena medida, el grado de evolución del Estado:

"Del mismo modo que el así denominado progreso hacia el capitalismo a partir de la Edad Media constituye el criterio inequívoco para medir la modernización de la economía, el progreso hacia el funcionariado burocrático, cuyos pilares básicos son contratación, sueldo, pensión, ascenso, formación especializada y división del trabajo, competencias delimitadas, tramitación de expedientes, jerarquización, constituye el criterio inequívoco para medir la modernización del Estado (...) La democracia, igual que el Estado absoluto, elimina la administración llevada por notables feudales o patrimonialistas o patricios u otros notables honoríficos o que detentan el cargo por herencia a favor de los funcionarios" [Weber 1991: 126-127].

Muchas de las características enumeradas por Weber al hablar de la evolución del funcionariado burocrático constituyen lo que numerosos autores denominan el modelo tradicional de administración o Administración Pública Tradicional (APT). De todos modos la APT no completa únicamente con los aportes weberianos, más bien el modelo se cristaliza en la confluencia de varios teóricos y sobre todo, de numerosos diagnósticos acerca del funcionamiento de la burocracia en varios países a lo largo de los años. Estos diagnósticos suelen

¹ Quisiera agradecer a quienes leyeron y corrigieron este trabajo en distintas etapas de su elaboración. Carmen Midaglia; Nicolás Bentancur y Altair Magri en el marco de la asignatura Seminario de Investigación. Conrado Ramos, que durante el Taller "Reforma de la Administración Pública" nos planteó la discusión teórica que enmarca este trabajo y fomentó nuestro interés por la misma. Y especialmente a Pedro Narbondo que como tutor de esta monografía leyó pacientemente, corrigió y orientó toda la elaboración del trabajo.

acompañarse de recomendaciones específicas de reforma de la administración pública, y muchas veces de las consecuentes medidas de política para favorecer éstos cambios. Es así que la elaboración teórica junto con la transformación histórica concreta de las organizaciones burocráticas occidentales terminan por cristalizar el modelo de administración pública tradicional.

Para Owen Hughes [1994: 23] las características más salientes de la APT y los aportes más sobresalientes a la misma serían los siguientes:

“The traditional model can be characterised as: an administration under the formal control of the political leadership, based on a strictly hierarchic model of bureaucracy, staffed by permanent, neutral and anonymous officials, motivated only by the public interest, serving any governing party equally, and not contributing to policy but merely administering those policies decided by the politicians. Its theoretical foundations derive from writers in several countries: from Woodrow Wilson in the United States; the Northcote-Trevelyan Report in the United Kingdom; and the bureaucratic model associated with the Germany of Max Weber. The theory began in the nineteenth century, became formalised somewhere between 1900 and 1920, and lasted in most Western countries largely unchanged until the last quarter of the twentieth century”.

Uno de los aportes más antiguos lo representa el Northcote-Trevelyan Report de 1854 en el Reino Unido. Como conclusión recomendó que el servicio público debía ser llevado adelante por un selecto grupo de jóvenes reclutados desde la base, mediante un apropiado sistema de examinación, de igual modo abogó por la abolición del patronazgo, reorganización de los staffs según tengan que tratar con trabajo intelectual o mecánico y provisión de los altos puestos por promoción desde dentro basada en el mérito. En los Estados Unidos la Civil Service Act (o Pendelton Act, 1883), jugó un papel similar inspirándose en el Northcote-Trevelyan Report, aunque algunas medidas como la entrada al aparato burocrático sólo desde la base no fueron adoptadas.

Woodrow Wilson, Política y Administración.

También en los Estados Unidos, Woodrow Wilson, un profesor de Administración Pública de Princeton que luego llegaría a presidente aportó una visión particular acerca de las relaciones entre política y administración. En sus propias palabras *"administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions (...) Public*

administration is detailed and systematic execution of public law. Every particular application of general law is an act of administration".

Wilson efectuaba una distinción teórica de la esfera de la política y de la administración, pero ésta separación tenía además una intención política; la de terminar con el "spoils system" estadounidense, que implicaba que cuando un partido político triunfaba en la elección gozaba del privilegio de ocupar todos los cargos públicos. El "spoils system" partía de la base que las actividades desarrolladas en la administración pública eran tan sencillas que un hombre inteligente rápidamente podía aprender por el mismo a desempeñarlas. Por ésta razón, como lo afirmara una vez el presidente Jackson, habría más para perder que para ganar con la creación de un cuerpo burocrático estable: la lealtad política de los funcionarios que aseguraba el "spoils system" superaba con creces lo que pudiera ganarse en especialización y experiencia con un cuadro de funcionarios permanentes.

El resultado del "spoils system" en palabras de Max Weber era *"...una situación en que la administración estaba en manos de 300.000 o 400.000 hombres de partido, sin más cualificación para ello que el hecho de haber sido útiles para su propio partido, (...) la administración americana se caracterizaba por una corrupción y un despilfarro inigualables (...) La situación se hace ya insoportable. La administración de diletantes no basta ya y la Civil Service Reform está creando continuamente nuevos puestos vitalicios y dotados de jubilación, con el resultado que están ocupando los cargos funcionarios con formación universitaria, tan capaces e insobornables como los nuestros. Existen ya casi 100.000 cargos que no son objeto del botín electoral (...) y que se cubren mediante pruebas de capacitación".*

La visión wilsoniana de la política y la administración permitía aislar a ésta última como un área diferenciada, intelectual e institucionalmente. Crece así el espacio para la introducción de la profesionalización en un servicio público con un grado de neutralidad política ("neutral competence") que le permita seguir directivas de política cualquiera sea el partido que se encuentre en el gobierno. Las políticas son llevadas adelante en nombre de un ministro o responsable político (no burócrata), mientras que el servicio público resulta anónimo y neutral, y debe actuar de modo impersonal y objetivo (reglado por la ley).

La teoría weberiana de la burocracia.

Como ya dijimos más arriba, el desempeño funcional de la burocracia es la encarnación visible del poder político. Las características de la organización burocrática weberiana, que reside en el orden impersonal del derecho positivo serían las siguientes:

- una empresa de oficinas unidas por reglas permanentes dentro de:
- una competencia, lo que significa a) una división del trabajo según área de obligaciones, b) una clasificación correspondiente de comando de autoridad, c) con adjudicación determinada de medios de sanción y las condiciones de su uso eventual.
- los documentos escritos son preservados, incluso para su utilización como archivos de precedentes.

Según Ramos [1998: 29], para Weber la burocracia resulta más eficiente que otras formas de organización: es más precisa, más barata (se evitan pérdidas financieras ocasionadas por fraudes) y capaz de incorporar nuevas tareas a la organización. Y fundamentalmente la burocracia asegura un modo de actuación libre de arbitrariedades, de acuerdo a la ley, lo que asegura impersonalidad y un desempeño con arreglo a una racionalidad formal. Como señala Ramos éstas últimas características tienen fuerte interrelación con el concepto de un Estado de Derecho. La organización burocrática suplanta así la lealtad del funcionario a un líder o a un partido por una lealtad impersonal al sistema y a la ley. En resumidas cuentas los métodos de administración existentes antes de la progresiva instauración de muchos de los principios de la APT devenían en burocracias personalistas, con lealtades políticas específicas, habilidades difusas y objetivos particularistas: el modelo tradicional le opone una burocracia impersonal, racional, de habilidades específicas a la función, y con finalidades universalistas.

Por otra parte, la organización jerárquica y sobre todo monocrática (en lugar de colegiada) asegura una toma de decisiones ejecutiva, permitiendo además atribuir con claridad las responsabilidades dentro de la organización. Los burócratas no tendrían fines propios, más bien actúan como automatismos y la burocracia se constituye en una maquinaria especializada en rutinizar los procesos administrativos.

Scientific Management.

El *Scientific Management* fue un movimiento intelectual de gran influencia en la administración pública norteamericana. Frederick Taylor, considerado uno de los autores más influyentes de la corriente, parte de sus experiencias en el sector privado y comienza a trabajar teóricamente desde una hipótesis basal: **es posible racionalizar cualquier proceso productivo de modo de evitar grandes pérdidas de energía, tiempo, y capacidades humanas.** Toda empresa puede encontrar la clave para desarrollar un modo de trabajo óptimo, una

racionalización absoluta en el proceso productivo. Es tarea de los managers² encontrar ese modo de trabajo ("*the one best way*") y desarrollarlo racionalizando absolutamente la organización desde una base científica.

La ideas del scientific management comenzaron a aplicarse en el sector público como modo de operacionalización del modelo burocrático, al punto que según Ramos [1998:47] "*la opinión dominante entre los expertos en la materia, es que Taylor y sus discípulos fueron quienes impusieron el sistema de trabajo burocrático en la administración pública*". La administración, ya constituida como terreno independiente e incontaminado puede entonces organizarse de un modo científico al margen de variables políticas. La idea de "*one best way*" y control sistemático de los procesos marchan perfectamente con los principios de una jerarquía rígida, énfasis en el proceso administrativo y en los precedentes. Del mismo modo son congruentes con la estructura burocrática las ideas de estandarización de los trabajadores y la medición de la eficiencia a través de controles parciales de los procesos ("*stop and watch*"). Se considera que el *scientific management* ejerció una supremacía intelectual incontestada desde la década que comienza en 1910 y hasta los años cuarenta, teniendo una influencia enorme en los procesos de planificación pública que acompañaron el desarrollo del estado norteamericano como salida a la gran depresión del '29.

Ramos [1998:52] resume la trascendencia que tuvo el *scientific management* para la APT: "*La literatura que se conoce como "classical management theory", será entonces -más que Weber- la que influencia el estudio de la administración pública en ésta época. Se creía haber encontrado un set de principios para organizar la estructura formal de la administración (...) su enfoque general suele ser resumido como:*

- a) *el problema central es el coordinar y elaborar un sistema en el que se pueda sacar ventaja máxima de la especialización (especialización en tareas)*
- b) *para poder dar asistencia a una efectiva especialización deben ser descubiertos principios para distribuir tareas de gobierno entre departamentos y agencias.*
- c) *para asegurar una performance efectiva, las responsabilidades deben estar definidas y clarificadas y debe asegurarse una "unidad de comando", lo que implica que el*

² Manager comúnmente se traduce por gerente o director, aunque la voz inglesa quizás sugiere algo más que sus traducciones al castellano. Según la acepción del Collins Dictionary, management significa dirección, administración, gestión.

sistema seguirá una jerarquía donde los subordinados tomarán órdenes sólo de un superior y el "span of control"³ será establecido racionalmente.

d) para asistir al planeamiento y la coordinación, serán insertados "servicios de staff" en puntos apropiados de la jerarquía particularmente en la cima de la estructura. (...)

Como se observa, parten de un punto de vista weberiano de la burocracia. Existe un énfasis en un sistema de autoridad unificado y disciplinado, con deberes precisamente establecidos (c). Ésta característica es reconocible en toda descripción del enfoque tradicional de administración pública".

Síntesis acerca del Modelo de Administración Tradicional Público (APT).

Hasta ahora hemos venido hablando de un modelo típico ideal de administrar los asuntos públicos: la *administración pública tradicional*. Este modelo es el producto muy diversas fuentes teóricas, que provienen de otras tantas áreas de la producción intelectual (derecho, sociología, administración, ciencia política, etc). Asimismo es producto de realidades sociales y políticas específicas, sobre todo la norteamericana y las europeo-occidentales y de la historia misma de estos países.

Hemos intentado exponer hasta el momento lo que los entendidos consideran los mojones más importantes en la progresiva constitución de éste modo de administración. En éste sentido, las doctrinas políticas liberales engarzan perfectamente con el modelo burocrático weberiano, "la máquina" que sirve para la concreta dominación racional-legal; también son fácilmente articulables con la separación doctrinal entre las áreas de la política y la administración, que nace como producto de la realidad histórica concreta de los Estados Unidos durante el siglo pasado. Todo este proceso culmina de algún modo con la aplicación de los principios del *scientific management* en una administración que ya estaba consolidada como una realidad particular y reconocible al margen de la política.

Se terminan por establecer de éste modo principios científicos para la administración, que a pesar de las críticas mantienen solidez y prestigio hasta el último cuarto del siglo XX. Como modelo organizacional la APT ha sido cuestionada por las consecuencias prácticas que muchos de sus principios teóricos producen; son variadas y tempranas las críticas al modelo de burocracia weberiano y a los principios del *scientific management*. Golembievsky⁴ elabora una

³ El *span of control* es la distancia entre los distintos niveles de jerarquía, si por ej. es muy grande habrá entonces una dispersión en el control dentro de la organización.

⁴ Golembievsky, R. 1995. "Practical Public Management", pag. 174-5. Citado en Ramos (1998).

síntesis de las características más salientes del modelo burocrático de administración y las críticas más comunes de que es objeto:

Características centrales:

- Una cadena de comando bien definida en la que cada subordinado reporta a su superior, y con un reducido número de subordinados de manera de reforzar la "unidad de comando" a través de un control cercano.
- Los departamentos subordinados al Jefe Ejecutivo están separados por funciones en los niveles superiores y por procesos en los inferiores (es decir por propósitos arriba y por tareas debajo).
- Un sistema de procedimientos y reglas para enfrentar todas las contingencias, el que refuerza la insularidad de cada unidad o persona a la vez que contribuye a la unidad de comando.
- La impersonalidad de las relaciones entre los miembros de la organización, y entre ellos y sus clientes.
- Los *staffs* deben aumentar la calidad de control personal que el Jefe Ejecutivo tiene sobre todo el sistema. La palabra *staff* es considerada una suerte de prótesis para las limitaciones físicas del Jefe Ejecutivo: el *staff* apoya al Ejecutivo y es considerado como consejero sólo por fuera de la cadena de comando, de manera de preservar la unidad de comando.

Alguna de las críticas al modelo serían las siguientes:

- o La focalización en las partes más que en el todo, conduce a la suboptimización y la balcanización de las subunidades.
- o Con el incremento del número de empleados y programas, las organizaciones se hacen verticalmente grandes, con excesiva distancia entre los niveles de acción y decisión, ya que los problemas son forzados a alcanzar siempre el nivel de un manager integrador.
- o Con el crecimiento de los escalafones de comando, crece la posibilidad de demoras innecesarias que afecta negativamente el nivel de respuesta a las demandas locales.
- o Las externalidades provenientes de las subunidades repercuten en la forma de una sobrecarga del nivel ejecutivo.

- o Dificultad para medir la performance (como consecuencia paradójica de que el esfuerzo por limitar el control de las unidades sobre las transacciones), hace difícil asignar recompensas o castigos por los resultados generales.
- o Las subunidades desarrollan lealtades e identificaciones locales.
- o La preservación de la unidad de comando a través de la división *staff-line* puede fragmentar el flujo de trabajo.
- o La comunicación y cooperación entre las subunidades se complica.
- o Los managers -aún a niveles superiores- tienden a tener puntos de vista especializados, que no sólo complican la comunicación y cooperación entre las subunidades, sino que limitan el desarrollo de un cuerpo de ejecutivos.
- o puede causar problemas de moral en niveles inferiores debido a la rutinización del trabajo.

En adelante intentaremos una reseña de uno de los más recientes movimientos de elaboración teórica acerca de la administración pública: el "*New Public Management*" o Managerialismo⁵.

⁵ También es común hacer referencia a los movimientos de reforma de la administración con expresiones como, "market-based public administration" o "entrepreneurial government" (éste último es usado por el movimiento de *reinventing government* en los EE. UU. a partir de Osborne y Gaebler)

New Public Management

Inicios de los procesos de reforma en el sector público.

La APT ha recibido en los últimos 25 años fuertes críticas, que coinciden con la crisis del llamado "estado de bienestar" en algunos países de occidente, y con las nuevas (o remozadas) propuestas de los intelectuales de la "nueva derecha" como es el caso de la *rational choice* en el campo de la economía. Esto no es casual, la APT fue la "cara visible" del *welfare*, en aquellos países donde éste realmente existió resultó su manifestación palpable⁶. Por esto mismo, si bien la crítica a la APT posiblemente no sea percibida como una crítica de ribetes ideológicos, de todos modos muchas veces se encuentra permeada -o respaldada- por elementos de éste tipo; en síntesis quiero decir que los ataques a la APT representan mucho más que la crítica a un modelo organizacional o de administración.

A pesar que el descrédito por la APT comienza a hacerse generalizado a partir de los años 80', igualmente existieron algunas medidas y procesos de reforma pioneros, como el "Fulton Report" de 1968 en Gran Bretaña. El informe Fulton se ocupa de las capacidades de *management* en el servicio público y efectúa algunas recomendaciones; entre las más destacadas su propuesta de que el sistema de ingreso a la función pública sea abierto en todos los niveles (dando por tierra con el principio de carrera desde la base y de por vida). En los Estados Unidos ya a partir de la administración Carter comienza a plantearse un proceso similar; la "Civil Service Reform Act" de 1978 incluye la paga por méritos a los *managers* "medios" y la creación de una "Senior Executive Office" con el objetivo de formar un grupo de élite.

En la década de los ochenta, los nuevos enfoques y las numerosas iniciativas de reforma para los servicios públicos fueron tomando forma como verdaderas corrientes teóricas acerca de la administración pública. a partir de los noventa se va haciendo cada vez más usual aludir a estas corrientes con el término *New Public Management* (NPM). De algún modo, esto movimientos son la coronación de un creciente descrédito hacia la APT y la provisión directa de servicios a través de las organizaciones burocráticas. La burocracia ya no es solamente una forma ineficaz

⁶ Como expresa Esping-Andersen [1993: 33] "El Estado de bienestar se ha hecho posible también por el surgimiento de la moderna burocracia como una forma de organización racional, universalista y eficaz".

de organización (ataques de éste tipo son muy tempranos como hemos visto) sino que se transforma casi en una amenaza a la democracia⁷. La burocracia ineficaz y poderosa no "rinda cuentas" -*accountability*- a los políticos electos y a los ciudadanos en forma adecuada, ni responde a sus requerimientos.

Nace así un eje de potencial casi arrasador, a los ataques a la burocracia como modelo organizacional se le suma ahora todo el potencial político que supone el "revival teórico" de la economía de la nueva (¿vieja?) derecha. Los economistas de la *public choice* acusan a la administración pública como fuente de ineficacia (burócratas que sólo buscan maximizar sus intereses -dineros públicos-, produciendo además distorsiones al normal juego de los mercados y los incentivos a la eficiencia que éste promete). Además la burocracia reduce la libertad de elección del individuo, en favor de un modelo de provisión de servicios universal y compulsivo, que responde a las demandas de un modo cada vez más indiscriminado, falla al proporcionar servicios ineficientes, y es cada vez más incontrolable en nombre de una retórica del "bien público" -el *welfare*- .

Para Peter Aucoin (1990) son dos importantes conjuntos de ideas los que tuvieron influencia en el diseño de las reformas concretas en la administración pública en países como Gran Bretaña, Australia o Nueva Zelanda: *"El primer conjunto de ideas, que surge de la escuela de pensamiento conocida como teoría de la elección pública se centra en la necesidad de reestablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. El segundo conjunto de ideas, hoy llamado escuela de pensamiento "gerencialista". (managerialismo), se centra en la necesidad de reestablecer la primacía de los principios de gerenciamiento por sobre la burocracia"*.

Owen Hughes desde una posición más comprometida en favor de los programas de reforma coincide acerca de los orígenes del New Public Management, *"That economics and private management are the two main theoretical bases for NPM is not really a matter of controversy (...) The two theoretical influences are important, although it could be argued that private management is itself based on economics. Despite the arguable failure of cost-benefit analysis in the 1970s, another kind of economics began to be used later in the 1980s, one deriving from public choice theory. This gave theoretical backing to the attack on bureaucracy, reducing government in general and gave a methodology for designing market-based public*

⁷ Aunque en realidad ésta tampoco es una idea nueva, una de las preocupaciones centrales del mismo Weber era dotar al parlamento de los medios necesarios para el eficaz control de la burocracia.

policies. Economist and economic thinking became dominant in government and bureaucracy in both theory and practice. It is easy to see why. Compared with the rather vague theories of public administration, economics offered precision, prediction and empiricism, backed by a motivational theory of how people act" [Hughes 1994: 75-76]

Programas de reforma managerialistas, supuestos fundamentales.

Para Hughes [1994: 58-59] los movimientos de reforma tiene varios puntos en común: a) todas las reformas implican un fuerte cambio en favor de prestar más atención a la obtención de resultados y responsabilizar personalmente a los *managers* por su obtención. b) En segundo lugar existe una intención expresa de transformar la burocracia clásica hacia organizaciones y condiciones de empleos más flexibles. c) En tercer término los objetivos de la organización y el personal se especifican claramente, lo que permite medir el éxito en su obtención a través de indicadores de performance. d) En cuarto lugar el *staff* de alta jerarquía (*seniors*) se comprometen más políticamente con el gobierno de turno en lugar de destacarse su carácter no partidario y neutral. e) En quinto lugar las funciones de gobierno tienden a enfrentar cada vez más la prueba del mercado, como la contratación de funciones con terceros (*contracting out*). Se aplica aquí la separación conceptual propuesta por Osborne y Gaebler (1992) entre "*steering*" y "*rowing*", es decir entre la concepción de la política y su implementación. f) Finalmente existe también una tendencia hacia la reducción de funciones estatales a través de la privatización, en algunos casos radical. Sin embargo, como Hughes aclara, las privatizaciones no necesariamente forman parte del "programa managerial" (NPM).

Sería interesante tener una idea, aunque sea general, de la extensión y características concretas de los procesos de reforma en algunos países. Según el informe de la OCDE "Issues and Developments in Public Management" de los años 1996-1997, entre los muchos países que se encontraban implementando procesos de reforma en el área del "public management" podemos contar a: México, con el "Programa para la modernización de la Administración Pública 1995-2000; Dinamarca donde el proceso comenzó con el llamado "New Views of the Public Sector" (1993) seguido de "Welfare for Citizens" (1995); el Reino Unido que se encontraba desarrollando "Continuity and Change" (desde 1994) y otras iniciativas posteriores; en EEUU "National Performance Review" (comenzada en 1993); Canadá "Getting Government Right" (1996); Francia con variados planes de modernización del Estado (comenzados en 1995); Irlanda con un programa llamado "Delivering Better Government" (1996) y Alemania "Lean State" (1995-1997). Como explica el informe, los planes de reforma usualmente atacan más de un punto en particular,

hay países que se encuentran en fases de "consolidación y reflexión", como el caso de Nueva Zelanda luego de una radical reestructuración del sector público desde la década del '80.

La encuesta refleja una serie de tendencias comunes para los programas de reforma del "public management", en algún sentido ésto permite establecer una suerte de reseña de sus características fundamentales a partir de numerosas experiencias concretas (cada cual con particularidades propias). En términos del propio informe, "*A number of reform strands emerge from the country reports, reflecting this range of approaches*":

- **Las reformas para desarrollar al máximo el poder y flexibilidad en el trabajo de los managers** son una tendencia presente en todos los países. implican un aumento de los incentivos a los managers y controles de gestión más globales y basados en resultados, más que en procedimientos. Según el informe Suecia y Nueva Zelanda son los países que más han avanzado en éste tipo de iniciativas. En éste sentido también se producen cambios en las formas de "financial management", como permitir el ahorro y traslado de fondos de un año fiscal hacia el siguiente, la intención es una planificación de uso de recursos a mediano plazo; en Holanda por ej. el nuevo sistema presupuestal permite administración de gastos con un límite de tres años.

- El mayor poder para los managers se ve articulado con **procedimientos que permiten verificar la performance de los mismos a través de metas y objetivos**, éstos se concentran en medir la eficiencia, la calidad y la efectividad de los programas públicos. Países como Bélgica, Austria e Islandia desarrollan controles y monitoreos a través de metas, y en caso de Suecia se ha observado la dificultad de transformar y sintetizar los objetivos de programas públicos en metas específicas y cuantificables (un punto fundamental para las reformas del NPM).

- Tendencias en favor de **servicios identificados con el público como factor prioritario** (aludido comúnmente por el término "consumidor" o "cliente" más que "ciudadano") buscan darle a éste un razonable margen de elección y opcionalidad en las prestaciones. También se realizan mediciones de satisfacción de los usuarios y confeccionan estándares de calidad de servicio que sirven de información al público.

- El informe de la OCDE también hace referencia a **cambios en las estructuras públicas** que en ocasiones implican transformaciones controversiales y radicales, **generalmente a través de la adopción de mecanismos de mercado** (por ej. *contracting out*) o directamente por la reducción de los cometidos públicos a un núcleo central básico. Comúnmente se prioriza separar el rol del Estado como proveedor directo de servicios (actividad que se pretende involucre mecanismos y ambiente de mercado) y por otro lado el rol estatal como regulador del

mercado, con el fin de favorecer la eficiencia. Una tendencia común a varios países es la agencialización, es decir la creación de agencias semi- independientes organizadas en torno a funciones o servicios y envueltas en el mercado; igualmente se busca trasladar la prestación de servicios al sector privado o a los ámbitos municipales.

- En lo relativo a los recursos humanos, muchos países reportan a la OCDE **reducciones en la cantidad de funcionarios**, consecuencia de las restricciones fiscales. La tendencia general es hacia la **flexibilidad en el *management* de los recursos humanos**, por ejemplo a través de recompensas por desempeño (individual o por equipos de trabajo), mayor movilidad de los funcionarios dentro de la estructura del estado, etc. Las medidas de recompensa diferencial por desempeño tiene una relación fortísima con los indicadores de performance mencionados más arriba, y en definitiva con la nueva concepción de "*accountability*" propugnada por el NPM - basada en resultados obtenidos-.

- En lo que respecta a **las regulaciones**, el informe de la OCDE (2000: 91) señala que la iniciativas de países como Irlanda, Austria, Francia, Alemania, Hungría, Japón, México, Suecia, etc., **tienden a disminuir su número** para -en sus propios términos-: "*allowing market forces operate more effectively*".

- Finalmente existe una **tendencia a crear agencias centrales que aseguren la coherencia de las políticas públicas** -que a partir de los programas de reforma tienden a diseminarse en agencias semi-independientes, con mayor poder de actuación de los managers a cargo-. En muchos casos -como en EEUU- estas agencias centrales tienen la función de "pensar" globalmente y estratégicamente el sector público ("*steering functions*"), y se ubican a la sombra del ejecutivo: "President's Management Council", "President's Council on Integrity and Efficiency". Esta tendencia no puede menos que recordarnos al desarrollo de las agencias ejecutivas a partir de los años treinta en EEUU, gracias a la persuasión y certidumbre intelectual que aportaba el *Scientific Management*⁸.

Las transformaciones reseñadas de las dos últimas décadas implican grandes cambios en el modo en que concebimos el Estado. Nace así el concepto de "*Governance*", que da cuenta de los cambios en el modo en que la sociedad gestiona sus problemas colectivos. Narbondo y Ramos (2001) sintetizan el debate académico en torno a éste tema que gira en torno a la pérdida de hegemonía en el rol del Estado como gestor directo en los asuntos públicos. Existen dimensiones críticas en éste adelgazamiento del rol estatal y la gestión a través de privados. Ong's o la directa

⁸ Se hacía referencia más arriba a éste fenómeno, pag. 4.

evolución de actividades al ámbito privado. Ésta discusión será centro de la última sección de este trabajo, al proponer áreas de debate acerca de los efectos generales de la Reforma Administrativa en el Uruguay.

La Reforma Administrativa del Estado en Uruguay

Ya hemos hablado de las características del NPM, inspiración intelectual de los procesos actuales de reforma del Estado. En opinión de Oszlak (1999) estas iniciativas de transformación estatal que recorren diversos países a iniciarse la década del 1990, constituyen la "segunda generación" de reformas del Estado. Las reformas de la **primera generación** habrían transcurrido principalmente en la década del '80, y tuvieron como objetivo central **"encoger el Estado, no mejorarlo"**. Las reformas de la **segunda generación** tendrían un carácter **ambiguo**, pues sin dejar de lado el interés por una disminución en el peso del aparato estatal, se concentran en la **construcción institucional de un "mejor Estado"**. En ésta segunda generación que se inicia en la década del '90, existen instrumentos de acción nuevos, la mayoría de los cuales los enumeramos ya al hablar del NPM: guiarse por una misión; medir resultados; orientarse al mercado; servir al cliente. Se imagina el Estado como "catalítico" es decir no ser siempre proveedor sino facilitador y movilizador sea del emprendimiento privado, de ONG's, etc.

El Uruguay no ha sido ajeno a los procesos de transformación estatal de segunda generación, durante la segunda administración colorada post-dictadura se proyectaron diversos planes de acción para la reforma estatal en diversos planos; político, educativo, seguridad social, seguridad ciudadana, empresas públicas (CEPRE 1998). También comenzó a desarrollarse un proceso que se ha dado a llamar "Reforma Administrativa del Estado". la Reforma Administrativa es una de transformaciones estatales menos conocidas a nivel popular y resulta un ejemplo cabal de la denominada "segunda generación" de reformas del Estado.

El CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado) como organismo encargado de llevar adelante el proceso de reforma administrativa, realiza una síntesis de las principales características de los procesos de reforma del Estado en los últimas décadas, y de los principios rectores que tendrá la Reforma Administrativa del Estado en el Uruguay: *"La visión de "cuanto" Estado, que privilegia la reforma de éste en relación con su tamaño, se ha sustituido por la de "qué" Estado se requiere (...) Esa nueva institucionalidad significarán seguramente un Estado más pequeño, más gerencial, más inteligente y eficiente. Desde finales de la década de los años ochenta y principio de la de noventa se aprecia un gradual y permanente cambio en el papel del Estado. Este proceso está evolucionando de la prestación directa a la prestación indirecta y*

regulada de los cometidos públicos; de la prestación de servicios reglamentada a la transferencia de pagos por servicios contratados; de estructuras verticales basadas en el principio de la autoridad central a operaciones desconcentradas y descentralizadas con delegación de competencias y de decisiones; de privilegiar una cultura basada en los procedimientos y en la utilización de los insumos para medir el éxito o el fracaso de la función pública, a una centrada en lograr resultados en términos de su misión y de la satisfacción de los usuarios."

Este fragmento ilustra el espíritu que impulsa al proceso de Reforma Administrativa del Estado, y resume la visión oficial acerca de los nuevos roles estratégicos que se espera que desempeñe el Estado. Se parte con una definición clara y sintética de lo que son las reformas de segunda generación a diferencia de la primera, no sólo "menos" Estado, sino uno más "gerencial" y eficiente. Lo que sigue es casi una enumeración de las prescripciones del NPM, contratos hacia afuera; prestación indirecta; desconcentración y delegación; organizaciones guiadas por misiones; medición de resultados, etc. En definitiva queda más o menos claro cuál es la inspiración del proceso de reforma que ha estado implementando en la Administración Central uruguaya, más adelante en el trabajo se intentará hilar más fino al respecto, al enumerar las iniciativas de reforma concretas.

Digamos por ahora que como **objetivos generales** la **Reforma Administrativa del Estado** se plantea:

- Aumentar la productividad y calidad del gasto público orientado a los cometidos prioritarios de la estrategia de desarrollo adoptada.
- Disminuir la presión tributaria sobre el Producto de la economía como forma de contribuir al mejoramiento de la competitividad del país, de manera compatible con el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos.
- Mejorar el uso de los recursos públicos, realineando en forma positiva la relación entre el gasto y el bienestar social.
- Elevar la calidad de los servicios, definiendo precisamente qué debe financiarse con gasto público proveniente de la extracción fiscal y qué con precios y tasas.
- Modernizar la gestión pública tradicional hacia una gestión por resultados medibles y evaluables, desarrollando las capacidades gerenciales del sector.
- Profesionalizar y revalorizar la función pública incorporando a la toma de decisiones un enfoque de usuario/ciudadano.

El proceso se inició formalmente con la aprobación de la Ley de Presupuesto 16.736 de 1996, que entre otras disposiciones crea el CEPRE. Luego de aprobada la Ley de Presupuesto se emitieron una serie de decretos para reglamentar la citada ley; asimismo el CEPRE elaboró numerosos Instructivos, que tuvieron la finalidad de instruir y orientar a los jefes públicos acerca del proceso de reforma y las medidas a adoptar.

Haciendo una síntesis, la Ley 16.736 no sólo crea el CEPRE, además establece algunas líneas generales del proceso de reforma: la creación de sistemas de calificación del personal público y la creación de un sistema de alta gerencia; se asigna a la OPP la revisión de todas las regulaciones legales y administrativas relativas a la competencia entre particulares que limiten la oferta de bienes y servicios, y también la revisión de todos los precios y tasas públicos que reciben los Incisos⁹ de la Administración Central; se reordena la Administración Financiera, se establecen las bases que orientan la reformulación de las estructuras organizativas de los distintos Incisos¹⁰, se introduce la evaluación de la gestión pública en base a indicadores de desempeño, etc.

⁹ A los efectos de la Ley de Presupuesto la administración pública se divide en incisos; la Administración Central (Presidencia y los 13 Ministerios) está representada por 14 incisos discriminados. Del mismo modo cada Inciso se compone de Unidades Ejecutoras que a su vez están conformadas por Divisiones, éstas por departamentos y estos últimos en secciones. (La organización puede visualizarse a través de la estructura organizativa del MVOTMA, incluida en el apéndice).

¹⁰ Como resultados del proceso de reformulación de las estructuras organizativas el CEPRE (1998, pag. 35) enumera los siguientes: 1) Se redujo el número de Unidades Ejecutoras en un 37%. 2) Se eliminaron casi en su totalidad las duplicaciones de cometidos. 3) Se suprimieron alrededor de 10000 cargos y funciones contratadas civiles, lo que implica más del 17% del total de la plantilla de las Unidades Ejecutoras sujetas a reestructura. 4) Los cargos y funciones contratadas declarados excedentarios respondieron en su mayor parte a solicitudes voluntarias de funcionarios que se acogieron a algún régimen de incentivo para el retiro. 5) El 35% de los cargos de dirección de primer nivel previstos para las nuevas estructuras organizativas ha sido definido como "Funciones de Alta Especialización" y se proveerán mediante concursos abiertos. 6) Se evaluó la contratación con terceros de más de 150 cometidos, la tercera parte cometidos o actividades sustantivas de los Incisos.

Propuesta de Trabajo

Como ya se ha dicho anteriormente, esta investigación explora el proceso de adaptación de una repartición pública uruguaya, al modelo de gestión de políticas públicas propuesto por las reformas de segunda generación, que supone una participación más activa del sector privado y el tercer sector en la gestión de los asuntos públicos. La unidad de análisis escogida es la Dirección Nacional de Vivienda, Unidad Ejecutora 002 del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. La DINAVI tiene la particularidad de haber recibido influencia estratégica de organismos internacionales durante su proceso de creación (en 1990), y aún antes de iniciarse el proceso de Reforma Administrativa del Estado en Uruguay comenzó a involucrar a empresas privadas y organizaciones del tercer sector en la gestión de sus políticas.

Es por todos reconocido que la participación de empresas privadas y organizaciones del tercer sector en actividades que antes eran realizadas íntegramente por el Estado, requiere ineludiblemente de una administración pública capaz de planificar estratégicamente su relación con estos agentes externos, y asegurar de este modo una eficaz conducción de los asuntos públicos. Esta investigación se concentra en explorar el modo en que la DINAVI desarrolla estas nuevas actividades estratégicas de planificación, control y coordinación, tan vitales para el éxito de las reformas de segunda generación. La adaptación de las organizaciones públicas a las nuevas formas de gestión de las políticas no resultará siempre sencilla: sobre todo en aquellos casos en que no se cuente con recursos técnicos, administrativos y políticos preparados para sus nuevos roles, o que la coordinación entre ellos no sea la más conveniente.

Por esta razón, también se intentará realizar un análisis de la estructura administrativa del MVOTMA, de sus recursos humanos y de las modalidades de gestión interna del organismo: ya que de estos factores depende la capacidad técnica y política con que cuenta el Ministerio para la conducción de las políticas públicas. Al efectuar este análisis de la estructura interna del organismo, se hará especial hincapié en algunas transformaciones iniciadas por el proceso de la Reforma Administrativa del Estado. Como puede verse, alguna de las iniciativas del proceso de reforma, como la tercerización de muchos cometidos públicos realizados hasta el momento directamente por el Estado, quizás no afecten demasiado a la estructura del MVOTMA, que ya partió con una estructura bastante tercerizada desde su creación en 1990.

Pero como ya se ha dicho, el contenido de las reformas de segunda generación no se agota en el nuevo relacionamiento propuesto entre lo público y lo privado, la nueva generación de reformas del Estado también promueve cambios radicales al interior de la administración pública. El CEPRE, como organismo encargado de impulsar Reforma Administrativa del Estado en Uruguay, afirma que las prácticas tradicionales de gestión en nuestro sector público son demasiado rígidas, y muchas veces costosas e ineficientes. La Reforma Administrativa del Estado ha impulsado entonces un proceso de modernización de la Gestión Pública y de los Sistemas de Personal, que ya se ha mencionado en la sección anterior. Estas iniciativas de reforma tienen la finalidad de actualizar y adaptar a la Administración Central uruguaya a las nuevas formas de gestión de las políticas públicas, y es por eso que también se intentará a lo largo de este trabajo analizar los efectos de estas medidas concretas en la estructura y funcionamiento de la DINAVI.

Esquema de trabajo para el análisis de la DINAVI.

Ahora bien, aún la DINAVI es un fenómeno complejo, que puede ser abordado desde múltiples dimensiones de interés para éste trabajo. Según lo que surge de su reestructura organizativa la DINAVI es *"responsable de fomentar el suministro de viviendas mediante la asistencia financiera del sector privado y la adjudicación de soluciones habitacionales a los sectores carenciados de más bajos recursos, en función de sus características socio-económico-culturales, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población a través de la instrumentación de políticas nacionales de vivienda"* [CEPRE 1998: 865].

Para afrontar ésta tarea la DINAVI se encuentra estructurada organizativamente en varias asesorías, divisiones y departamentos¹¹; posee una estructura jerárquica determinada; cuenta con variedad de recursos materiales y humanos; y su actividad ésta influida por la interacción constante con personas y organizaciones externas -tales como empresas privadas y públicas, usuarios, Ong's, cooperativas de viviendas-. Además la DINAVI se encuentra subordinada jerárquicamente al Ministro, quién también se encuentra en constante relacionamiento con infinidad de actores públicos y privados.

Sin ánimo de haber sido exhaustivos, igualmente es notoria la enormidad de factores y perspectivas que podríamos tener en cuenta a la hora de analizar una repartición pública. Por ello nos sería de gran ayuda alguna clase de esquema analítico que permita ordenar el estudio. Sería interesante si a este esquema analítico además de proporcionar una descripción interesante y

¹¹ Ver cuadro 1 y 2 del apéndice.

propuesta de la DINAVI, pudiesen adaptarse las medidas adoptadas por la "Reforma Administrativa del Estado". Es decir que un mismo esquema diera cuenta de la actividad y características generales de la DINAVI, y permitiese integrar a éste análisis una descripción del proceso de aplicación de las medidas de Reforma Administrativa y los efectos producidos en la DINAVI.

Aquí se propondrá un esquema analítico que puede servir a tales efectos¹². Como sabemos el managerialismo generó modos de gestión novedosos para el sector público, Hughes realiza una comparación de esa gestión del NPM con los modelos tradicionales de administración (APT). Esta comparación se efectúa a través de un modelo¹³ que según Hughes [1994: 60-61] es un marco que resume puntos más importantes del *management*, y divide las actividades de gestión en tres grandes funciones:

Functions of general management.

Strategy:

- 1) **Establishing objectives and priorities** for the organization (on the basis of forecasts of the external environment and the organization's capacities).
- 2) **Devising operational plans** to achieve these objectives.

Managing internal components:

- 3) **Organising and staffing:** in organising the manager establishes structure (units and positions with assigned authority and responsibilities) and procedures for coordinating activity and taking action). In staffing, he tries to fit the right persons in the key jobs.
- 4) **Directing personnel and the personnel management system:** the capacity of the organisation is embodied primarily in its members and their skills and knowledge. The personnel management system recruits, selects, socialises, trains, rewards, punishes, and exits the organization's human capital, which constitutes the organisation's capacity to act to achieve its goals and to respond to specific directions from management.

¹² El esquema elegido no es necesariamente un clásico en la materia, y además no fue diseñado específicamente para éste trabajo. Por otra parte el lector puede sin dudas conocer algunos otros que se adaptan mucho mejor a la tarea. Simplemente (aún como lego en la materia) consideré que el seleccionado podía aportar una perspectiva interesante para la discusión.

¹³ El modelo pertenece en realidad a: Allison, Graham (1982) "Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?". En: "Current issues in Public Administration". Citado en Hughes (1994).

- 5) **Controlling performance:** various management information systems -including operating and capital budgets, accounts, reports, and statistical systems, performance appraisals, and product evaluation -assist management in making decisions and in measuring progress towards objectives.

Managing external constituencies:

- 6) **Dealing with "external" units** of the organisation subject to some common authority: most general managers must deal with general managers of other units within the larger organisation -above, laterally and below- to achieve their unit's objectives.
- 7) **Dealing with independent organisations:** agencies from other branches or levels of government, interest groups, and private enterprises that can affect the organisation's ability to achieve its objectives.
- 8) **Dealing with the press and public** whose action approval or acquiescence is required.

Este esquema -de carácter fundamentalmente descriptivo- resulta una interesante síntesis de las funciones manageriales que se realizan una organización, y a la vez destaca el modo en que algunas actividades y variables pueden determinar el desempeño satisfactorio en la administración pública.

Además de intentar exponer del modo más ordenado posible la realidad estructural y funcional de la DINAVI, esperamos ubicar y destacar dentro del mismo esquema las iniciativas desarrolladas por la Reforma Administrativa. Éstas serían: a) **Reestructura organizativa** (involucrando: definición de **misión institucional**, de allí **cometidos sustantivos** y de **apoyo**, propuestas de **tercerizaciones**, definición de una **nueva estructura organizativa**; y **nueva estructura de puestos de trabajo**). b) **Modernización de los procesos y sistemas gestión pública** (comprendiendo: **mejora en los sistemas de personal**, revisión en la regulaciones y precios y tasas públicos, **sistema de evaluación de la gestión pública por resultados**). Todas las iniciativas resaltadas en negrita afectan directamente la gestión de la DINAVI y formarán por lo tanto parte de éste análisis¹⁴

¹⁴ La revisión de regulaciones y tasas no afecta a la DINAVI, pues no se cobran tasas ni emiten regulaciones al sector privado, el SIIF tampoco alcanza directamente a las actividades que realiza.

Vamos entonces a ordenar la exploración en **tres dimensiones**: como ya se ha dicho el esquema que usa Hughes se ajusta mucho a nuestras necesidades, de modo que lo utilizaremos en sustancia:

- ▶ **a) *Diseño estratégico***: la primera recoge las actividades de pensamiento estratégico de la organización y diseño de políticas, las que usualmente se designan con la palabra inglesa *steering*. Incluiría alguna de las iniciativas del proceso de Reforma Administrativa, tales como la definición de la misión institucional de la DINAVI; determinación de los cometidos sustantivos y de apoyo; y la decisión de tercerizaciones. También incluye el diseño de los Planes de Vivienda que esta Unidad Ejecutora elabora.
- ▶ **b) *Interacción con el exterior***: la segunda dimensión de análisis al Management Externo y representa quizás uno de los cambios más revolucionarios del NPM. Estas son funciones que en los estudios de hace algunas décadas sobre administración pública prácticamente no aparecen, porque son producto de una nueva concepción de Estado (más pequeño, más abierto) y nuevos modos de *governance*. En el caso de la DINAVI, su relacionamiento externo se ha visto incrementado por decisiones que son producto del nuevo diseño estratégico de la unidad, como las tercerizaciones. La interacción de la DINAVI con el exterior incluye su relacionamiento con otros organismos dependientes del Poder Ejecutivo que afectan su gestión (aquellos que dirigen la reforma por ej.). Pero **fundamentalmente** se trata de su **interacción con empresas privadas; grupos de interés; Ong's y partidos políticos** (sobre todo los representados en los cargos de confianza dentro de la Unidad Ejecutora y el Ministerio).
- ▶ **c) *Gestión interna***: La tercer área es la relativa a lo que en el esquema de Hughes se denomina Management Interno. En el caso de la DINAVI implica todo lo relativo a las políticas de personal y también algunas áreas de la Reforma Administrativa como son: definición de la nueva estructura organizativa; diseño de la nueva estructura de puestos de trabajo; la mejora en los sistemas de personal; y la evaluación de la gestión pública por resultados.

Diseño estratégico

El MVOTMA: un ejemplo temprano de focalización del gasto público y desarrollo de nuevas formas de gestión.

El Uruguay se ha auto percibido largamente como "país de clases medias", ésta valoración ha influido en el papel que se espera que desempeñen las políticas públicas; para Carlos y Fernando Filgueira [1994: 86] *"Se admite la extensión de la asistencia estatal hacia los sectores más pobres. Pero estas políticas selectivas no son bien vistas si suponen, como contrapartida, la supresión de un beneficio para los sectores medios"*. A pesar de esta matriz cultural, como afirman los Filgueira, la pretensión mesocrática quedó trunca debido a una crisis estructural que provocó una aguda escasez de recursos y terminó provocando un Estado asistencialista ineficaz, al menos en el combate de algunas realidades.

La DINAVI en cambio se ha caracterizado por desarrollar **políticas selectivas** en la población objetivo, y esto se refleja en su **objetivo estratégico** surgido a partir de la reestructura organizativa: *"fomentar el suministro de viviendas mediante la asistencia financiera del sector privado y la adjudicación de soluciones habitacionales a los sectores carenciados de más bajos recursos, en función de sus características socio-económico culturales, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población a través de la instrumentación de políticas nacionales de vivienda"* [CEPRE 1998: 853] .

Fue a partir de la creación del MVOTMA en 1990 que se produjo una reorientación bastante importante de las políticas de vivienda, plasmada en el Plan de Nacional de Vivienda que lo acompaña. Dicho plan parte de una visión crítica de las políticas de vivienda precedentes por su falta de cobertura global del problema; a su juicio existía un sector de población (el de ingresos menores a 60 UR al mes) no contemplado por las políticas públicas de vivienda dada la *"inadecuación de la oferta actual de soluciones habitacionales, al volumen y diversidad de necesidades y posibilidades económicas reales de la demanda"*. A partir de éste diagnóstico se decide *"plantear cambios sustanciales en las orientaciones hasta hoy vigentes en la materia"*. [MVOTMA 1990:1-2]

En el Plan Nacional de Vivienda se afirma que *"Las políticas de vivienda deben partir de una toma de conciencia de que los recursos serán siempre limitados (...). Por lo tanto las*

políticas deberán ser selectivas dando prioridad, por razones de equidad y solidaridad, a las áreas o sectores de mayores carencias (...) Finalmente *"la función del Ministerio debe ser orientadora, dando prioridad a la articulación de los aportes de organismos públicos y privados, y apoyando el desarrollo de la iniciativa privada y la libre competencia entre agentes económicos, para optimizar los resultados de las inversiones"*. En resumen se manifiesta el escaso acceso que han tenido los sectores no solventes a las soluciones públicas en materia de vivienda, se señala la necesidad de **focalizar** los planes de vivienda hacia estos sectores más necesitados y se destaca el papel que jugarán las empresas privadas y el juego de la libre competencia como dinámicas para la implementación de los planes de vivienda.

El cambio de perfil en las políticas de vivienda es contemporáneo con las **recomendaciones de organismos internacionales** que **subrayan la necesidad de focalizar el gasto público** social hacia los grupos económicamente más vulnerables. Busquets [1996: 9] afirma que: *"La focalización y la selectividad como forma de atender prioritariamente a los sectores en condiciones de pobreza forman parte de las propuestas: de UNICEF que sostiene que las mesopolíticas están destinadas a cubrir prioridades para satisfacer necesidades de grupos vulnerables y las mismas deben tener un carácter redistributivo y selectivo; (...) del BM, que dentro de los lineamientos de suministro de servicios sociales básicos para los pobres subraya la necesidad de reasignar el gasto público teniendo en cuenta criterios de focalización; del PNUD, que plantea también la reasignación de los gastos sociales y por último, el informe conjunto del BID-PNUD sostiene la necesidad de restablecer la capacidad del gasto público social, recomponiendo las asignaciones sectoriales priorizando las acciones destinadas al desarrollo humano bajo criterios de focalización."*

Pero esta no es la única coincidencia, éstos **organismos internacionales también promueven la participación del sector privado en las políticas públicas, y nuevas formas de gestión con intervención de la sociedad civil; estrategias que desde el primer momento el MVOTMA ha llevado adelante.** *"La participación del sector privado con fines de lucro aparece en la propuesta del BM el que sostiene la utilidad de elevar al máximo el uso de proveedores privados para la prestación de servicios; el PNUD en el desarrollo de su lineamiento de optimización del gasto en políticas de desarrollo humano, afirma la posibilidad de utilizar estrategias que supongan acciones de política que activen la iniciativa privada y la oferta de financiación pública para subsidiar los servicios que presta el sector privado, y finalmente el informe conjunto BID-PNUD sostiene la necesidad de reorganizar la prestación*

de los servicios públicos articulando nuevas formas de gestión entre el Estado y la Sociedad Civil (...) " [Busquets 1996 :10].

Este no es un trabajo sobre políticas de vivienda, sin embargo en esta sección es necesario al menos describir las características más generales de las principales líneas de acción que en materia de políticas de vivienda ha desarrollado el MVOTMA en el quinquenio 1995-1999. Ya en el año 1993 se inició el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV) , consta de un sistema de subsidios, complementado con ahorro previo y en algunos casos un crédito concedido con plazo máximo de 25 años. Los subsidios se entregan tanto para la compra de vivienda nueva como para la adquisición en el mercado de vivienda usada, y la demanda se registra de acuerdo al nivel de sus ingresos mensuales. El porcentaje del subsidio disminuye a medida que aumentan los ingresos, aumentando también el monto del crédito y el ahorro previo requerido .

A los núcleos familiares cuyos ingresos mensuales no superan las 30 UR, se les asigna un certificado de subsidio, una vivienda tipo NBE (núcleo básico evolutivo), o una vivienda tipo NBEM¹⁵ (núcleo evolutivo mejorado); los beneficiarios sólo deben pagar una cuota de 2 UR durante cinco años (que se reinvierte en el programa post-obra) . A los tramos subsiguientes (30 a 44 UR, 44 a 54 UR y 54 a 60 UR) se asignan viviendas tipo Subsidio I, II, y III respectivamente, con un reembolso diferente. El Ministerio también ejecuta el llamado "Programa de Transición"; de éste vale la pena destacar: la financiación de **Cooperativas**, acción conjunta con **Intendencias** (Plan de Emergencia por Inundaciones), y acción conjunta con **MEVIR**.

En el caso de las cooperativas de vivienda, el MVOTMA financia aquellas cuyos integrantes tengan en su totalidad ingresos menores a 60 UR por núcleo familiar, pudiendo ser cooperativas de ahorro y préstamo o ayuda mutua. El MVOTMA entrega en éstos casos un subsidio directo de 374 UR por núcleo familiar, independientemente del ingreso de la familia o el valor de la vivienda; el aporte mínimo de la cooperativa debe ser del 15% del valor de tasación, el mismo se puede financiar a través de ayuda mutua, ahorro previo, terreno, materiales, etc. El resto del valor lo constituye un préstamo hipotecario financiado por el FNV (Fondo Nacional de Vivienda).

¹⁵ Los NBE y NEM son la solución habitacional que más ha entregado el MVOTMA, participan en su producción más de 40 empresas constructoras en su mayoría nacionales. El NEM surge como una optimización del NBE, tiene un área mínima de predio de 120 m², un área mínima habitable de 32 m², con la previsión de 14 m² en cimentación para ampliación. El último plan quinquenal ha previsto algunas mejoras en éstas viviendas, en cuestiones tales como aberturas, exigencias de saneamiento (donde exista la posibilidad brindada por OSE o la Intendencia Municipal), etc. En el apéndice, cuadro 4 se detallan demás características y precio.(pag. 10 PQ)

En el año 1995 el MVOTMA firma un convenio con MEVIR (Movimiento Erradicación de Vivienda Insalubre Rural), allí el MVOTMA se compromete a subsidiar el 80% del valor de cada vivienda construida, por un monto total que no debía superar las 800.000 UR anuales hasta el año 2000. Con las Intendencias Municipales el MVOTMA se comprometió a subsidiar la construcción de NBE's, comprometiéndose las Intendencias de Artigas, Salto, Paysandú, Soriano y Cerro Largo a proveer los terrenos y la infraestructura mínima para la construcción. Este convenio se celebró para paliar los efectos de las inundaciones de 1997, y se construyeron 251 viviendas, restando la construcción de otras 354 al 31 de diciembre de 1999. El MVOTMA también celebró convenios con el Ministerio del Interior (vivienda para policías), IMM (realojo de 200 familias del Miguelete), y OPP (construcción de NBE's para el realojo de familias por reordenamiento de asentamientos irregulares).

Finalmente el MVOTMA también construye viviendas para pasivos y otorga préstamos para la refacción y mejora de viviendas. A partir de la ley 16.736 del año 1996, el MVOTMA debe ocuparse de la construcción de viviendas para jubilados y pensionistas con asignaciones mensuales inferiores a dos salarios mínimos (recursos provenientes de una cuenta única que recoge el porcentaje del IRP que grava a los pasivos y los vierte al FNV). Ya previamente el MVOTMA había firmado un convenio con el BPS para la provisión de NBE para pasivos. Los NBE resultan inapropiados por las características propias de la población destino, así que a partir de 1996 el MVOTMA llama a licitación para la construcción de viviendas de mayor calidad.

Por otra parte, para la recuperación de viviendas el MVOTMA financia el Programa CREDIMAT, ejecutores intermedios Públicos o Privados otorgan a los beneficiarios préstamos de hasta 190 UR para la refacción de vivienda.

A pesar de no haber reseñado una a una la totalidad de las líneas de acción, se destaca la existencia de algunas cualidades generales que son comunes a todos los casos. **Estas serían entonces algunas características generales de las políticas de vivienda que desarrolla la DINAVI:**

- **la focalización del gasto público** en sectores más carenciados. Población objetivo de las políticas: Núcleos Familiares con Ingresos menores a 60 UR.

- ▶ **el fuerte componente de subsidios directos que todas las líneas de acción prevén** (en el caso de algunos programas el subsidio al beneficiario es total. en otros casos es menor, pero siempre existe en alguna medida).
- ▶ **el rol "articulador" y "orientador" que desempeña el MVOTMA en la gestión de las políticas de vivienda desde 1990.** Aún antes de iniciarse la Reforma Administrativa del Estado este Ministerio ya había adoptado un modo de gestión de las políticas de vivienda, donde otras organizaciones públicas y privadas juegan un rol importante. Los programas de la DINAVI trabajan con una **multiplicidad de intereses** relativamente fragmentados, **no compartidos pero que tampoco implican necesariamente interferencia mutua**; se produce una red de actores que cooperan y se apoyan entre sí y obtienen algún beneficio en el desarrollo global de las políticas (Ministerio, Empresas Privadas, ONG's, Beneficiarios, Intendencias, etc.) ¹⁶. (Este punto se trata con más profundidad en la próxima sección al hablar de la *interacción* de la DINAVI *con el exterior*).

Actividades sustantivas de la DINAVI en la gestión de las políticas públicas.

Ya se ha visto como las reformas de segunda generación promueven un Estado más abierto, y concentrado en actividades estratégicas de planificación y control de las políticas públicas. En Uruguay la Reforma Administrativa del Estado definió **oficialmente como cometidos sustantivos** de la Administración Central a aquellas actividades referidas a la **formulación de políticas**¹⁷, a la **regulación y al contralor**; asignadas al Estado por la Constitución o la ley

¹⁶ En una primera instancia pensé en catalogar a las políticas de la DINAVI como un ejemplo de políticas distributivas según el modelo propuesto por Lowi (1992). Las características reseñadas por Lowi son: unidades políticas primarias que pueden ser individuos, empresas, corporaciones, etc.; con intereses no compartidos, sin interferencia mutua, con un intercambio de favores y de apoyos. Se produce una estructura de elites no conflictivas con grupos de apoyo, la estructura se hace estable, el lugar principal de las decisiones suele ser una agencia de gobierno; y la implementación se centraliza en una unidad administrativa con funciones precisas a cumplir. Sin embargo el área de las políticas de vivienda no se asemejan a los ejemplos típicos de política distributiva (aranceles, servicios públicos, políticas de ríos, de puertos, etc.). Quizás la solución se encuentre en discriminar las políticas de vivienda en dos momentos, el primero por el cuál se consiguen y asignan los fondos para el FNV (que se parece a una política redistributiva) y el segundo momento donde se diseñan las políticas de vivienda propiamente y se produce la distribución de los fondos en las diferentes modalidades (que tiene grandes similitudes con el modelo distributivo de Lowi). Pero como no estoy completamente convencido de eso preferí simplemente describir las características principales de las políticas de DINAVI y aún a pesar de las coincidencias no hacer referencia al modelo distributivo.

¹⁷ En el tercer punto de éste análisis se busca resaltar que la interacción con el exterior que desarrolla el Ministerio ejerce una considerable influencia en el proceso de formulación de las políticas (*steering*) y en gran medida condiciona el tipo de políticas ejecutadas.

(Decreto N° 186/996 del Poder Ejecutivo). Se recomendó además la tercerización de los cometidos (y por supuesto los no sustantivos) siempre que fuese posible, está quizás sea la iniciativa más trascendente del proceso de Reforma Administrativa, que según el CEPRE permitió la tercerización de 150 cometidos de la Administración Central, 50 de los cuáles eran cometidos sustantivos de los diferentes Incisos.

En el caso del MVOTMA sin embargo éstas directrices de la Reforma Administrativa no implicaron cambios sustanciales, ya que desde su creación había adoptado la orientación estratégica ya reseñada, con un papel **orientador y articulador** de la acción del sector privado y tercer sector en materia de políticas de vivienda, al mejor estilo de las reformas de segunda generación (no en vano fue creado en la década de los noventa y recibió una influencia determinante de organismos internacionales).

Es así que en consonancia con su objetivo estratégico y con las características generales de sus políticas de vivienda, la DINAVI ha optado por priorizar la **realización directa de cinco cometidos o funciones sustantivos**:

- Identificar el universo de beneficiarios cualitativa y cuantitativamente, a efectos de determinar su perfil para la formulación del Plan Nacional de Viviendas y mantener un registro actualizado de los mismos.
- Formular los Planes de Vivienda y controlar el cumplimiento de los mismos.
- Administrar el Fondo Nacional de Viviendas.
- Realizar la supervisión y seguimiento de las obras ejecutadas por terceros.
- Efectuar el seguimiento de los núcleos familiares con viviendas adjudicadas, a través de convenios realizados con las Organizaciones no Gubernamentales.

Existe además **un cometido sustantivo con actividad prestacional fuera del ámbito de la Administración Central** (tercerizado):

- Construcción de viviendas. [CEPRE 1998, pag. 865]

La DINAVI ha seleccionado estas actividades como sustantivas, es decir esenciales; y del grado de éxito que se alcance en su realización depende el control y capacidad de conducción que tiene el MVOTMA sobre sus políticas de vivienda. Como vemos aquí se incluye la capacidad de concebir y evaluar los planes de vivienda que se ejecutan, administrar

correctamente el Fondo Nacional de Viviendas de donde provienen los recursos para la política de vivienda, y efectuar el seguimiento y supervisión de las obras construidas con esos fondos por terceros. A pesar que éste no es un trabajo de análisis de política de vivienda -sobre todo en los aspectos relativos a su implementación (*rowing*)- a continuación se ofrece un panorama un poco más profundo sobre el modo en que la DINAVI realiza las 5 actividades sustantivas que se encuentran bajo su directa responsabilidad.

a) La identificación de los beneficiarios cualitativa y cuantitativamente.

Esta actividad es realizada por la División Social mediante la confección del Registro Nacional de Postulantes (RNP) para soluciones habitacionales del MVOTMA. El trabajo comienza en el año 1993; ya en ese momento se abrieron oficinas en todos los departamentos del país buscando llegar al mayor número de personas posible. Se confeccionó por parte de asesores contratados del BID la llamada "Ficha Socioeconómica Única" (actualmente en revisión) para el registro de los datos de los postulantes. Estos datos no sólo se limitan al ingreso sino que incluyen la situación familiar (el programa da prioridad a jefas de hogar solas y discapacitados); vivienda actual, acceso a servicios, situación laboral, estudios, etc. A partir de éste RNP se adjudican las viviendas: el proceso está regulado por un sistema normado de puntajes; aunque también prevé un número de adjudicaciones directas para situaciones de emergencia y que son otorgadas directamente por los jerarcas políticos.

b) La formulación del Plan Quinquenal y contralor de su cumplimiento.

El Plan Quinquenal de Vivienda es una instancia fundamental en el diseño de las políticas de la DINAVI; el último Plan ha sido presentado junto con la Ley de Presupuesto Nacional, tal como lo establece la Ley Vivienda de 1968, siendo explícitamente aprobado por Parlamento en el artículo 303 del Presupuesto. Para el período 2000-2004 se hace una evaluación cuantitativa de la producción de viviendas en el quinquenio anterior, tanto por parte del sector público (MVOTMA y BHU) como por parte del sector privado (empresarios privados); también se realiza un diagnóstico de la situación habitacional del país (cantidad de hogares y número de viviendas), y se explicitan objetivos en materia de vivienda para MVOTMA, incluso con proyecciones para la situación habitacional del país al final del quinquenio.

Para la DINAVI (Plan Quinquenal 2000, prefacio): "*Del diagnóstico (de la situación habitacional del país) se desprende claramente los resultados positivos de una política de inversión en viviendas e infraestructura sostenida durante décadas. Sin embargo y*

Paradójicamente, mientras el parque de viviendas crece más que la población y el número de hogares, el "problema de la vivienda", por su propia dinámica no está aún resuelto".

Sin embargo, el desarrollo del diagnóstico en el documento no parece tan convincente como afirma el prefacio del Plan Quinquenal. El MVOTMA estima que déficit cuantitativo actual en vivienda (año 2000) rondaría a las 62.868 unidades y al final del período de gobierno alcanzaría unas 39.681¹⁸. Para ésta proyección se utiliza la metodología propuesta en su momento por la CIDE y que se basa en el análisis de la información estadística proveniente de los últimos Censos de Población y de la Encuesta Continua de Hogares. Con esta base estadística es que se efectúa una aproximación al problema del déficit cualitativo, entendido como aquellas viviendas que requieren de complementaciones, reparaciones o mejoras por carencia de servicios, estado de deterioro, etcétera.

Las dudas acerca del diagnóstico surgen a partir que las dos formas de aproximación al problema de la vivienda (el déficit cualitativo y el cuantitativo propuestos por la CIDE) no se integran con claridad al momento de estimar el déficit y proyectar la situación futura. Las cifras denuncian realidades contradictorias, para las que el Plan Quinquenal no ensaya explicaciones; así se presentan muchos datos sin un orden lógico que permita interpretar la situación global del sector habitacional. Por ejemplo, se deduce de las cifras que **el déficit cuantitativo** en viviendas **viene abatiéndose** desde las últimas décadas. Sin embargo una aproximación al **déficit cualitativo** denuncia que han **aumentado** un 150% los hogares en situación de **hacinamiento**, **crece el número de viviendas no conectadas a sistemas de evacuación de saneamiento** y **aumentaron** de 27.000 en 1985 a 49.889 en 1996 el **número de viviendas construidas con materiales de desecho** o livianos no admisibles dentro de los estándares mínimos habitacionales [MVOTMA 2000: 43-56]. El Plan Quinquenal en ningún momento intenta una explicación para éste fenómeno ni su proyección futura, quedando por el camino la posibilidad de hallar una evaluación comprensiva del problema vivienda, los datos que se aportan permanecen **inconexos**¹⁹. Como diagnóstico y base para un plan de acción, parece poco decir simplemente que

¹⁸ El Arq. Ricardo Muttoni presidente de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay maneja cifras diferentes respecto al déficit habitacional "Un reciente informe de la CEPAL anuncia que en el Uruguay hay un déficit total de 216.366 viviendas" en su opinión "A pesar de las inversiones realizadas en los últimos años (98 - 99) la oferta no contempló los sectores de mayor demanda. Mientras que la oferta de vivienda suntuaria supera el 200% de la demanda, la de vivienda popular y económica no llega a cubrir el 20%" Revista S.A.U., editorial N° 9 de 2000.

¹⁹ Otras veces simplemente faltan datos importantes, y realmente no resulta sencillo comprender su ausencia. No existe, por ejemplo ninguna estimación del número de población y viviendas en asentamientos irregulares. Sin embargo la prensa (El País 10/09/00) publica números respecto a ésta problemática: "Mientras la población uruguaya crece en una media de 0,6% anual, en las poblaciones irregulares el incremento es de 10%, (...) En 2005 habrá 122 mil nuevos residentes en asentamientos irregulares". Lo más curioso es que éstas cifras son estimaciones de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del propio MVOTMA. Asimismo en el Plan Quinquenal se calcula la cantidad de viviendas construidas por el sector público y empresarios privados, sin embargo no aparecen cifras de viviendas construidas por sus propios propietarios (práctica muy común en los sectores de bajos

el número de viviendas viene aumentando con las décadas y que el problema aún no está del todo resuelto.

En caso de carecer de una evaluación integral del problema, el MVOTMA tampoco podría plantearse objetivos y metas complejas, ni proyectar el impacto global de su accionar sobre el sector. Y es así. Como expresa el Plan Quinquenal [MVOTMA 2000: 72] :*"Las metas del Plan Quinquenal 2000-2004 se sintetizan en el cuadro "Usos del FONAVI y U" en dicho cuadro surge la cantidad de soluciones habitacionales, número de préstamos (destinados a la recuperación de stock) y otros productos, que por medio de la aplicación de los Fondos se obtendrían como resultado del presente Plan Quinquenal."* Entonces las metas del Ministerio se resumen simplemente en un **número de soluciones habitacionales y otros productos** a ser entregados durante el quinquenio. Se hace una detallada descripción de la cantidad de productos a proveer, pero nunca se discute cuál es efecto esperado de estas medidas sobre el problema de la vivienda en Uruguay en los sectores con ingresos menores a 60 UR.²⁰

A pesar que puedan existir cuestiones discutibles referidas al presente Plan Quinquenal, igualmente se destacan iniciativas interesantes como la realización de una Encuesta Nacional de Vivienda y Arrendamiento: *"este proyecto tienen como objetivo el de disponer de información actualizada sobre las características físicas del stock de vivienda, tenencia y afectación del ingreso de los hogares y datos complementarios de los mismos, relevantes para la política habitacional"*. La encuesta se realizará mediante un convenio con el Instituto Nacional de Estadística y el costo total de la encuesta nacional es de U\$S 350.000; un costo más que razonable si se toma en cuenta que estaba previsto que el MVOTMA fuera a manejar durante el periodo inversiones por un valor total estimado de U\$S 509.834.498, y que el análisis de la

recursos, objeto de la acción del MVOTMA). La DINAVI manifiesta que es muy difícil cuantificar el volumen de esta modalidad de construcción por pertenecer al sector informal, y los datos del Censo Nacional y la Encuesta Continua de Hogares tampoco permiten conocer su importancia. Partiendo con la ausencia de cifras importantes en el Plan Quinquenal (como el volumen de la autoconstrucción, y el de viviendas en asentamientos irregulares) , y tomando en cuenta algunas cifras contradictorias ya mencionadas (aumento de población en condición de hacinamiento, de construcciones con materiales de desecho, sin saneamiento, estimaciones acerca de la población en asentamientos irregulares) parece difícil entonces poder tomar seriamente las proyecciones sobre el déficit habitacional que hace la DINAVI para el año 2004 (cuadro 8 del apéndice). No es claro que en los cálculos se tome en cuenta el déficit cualitativo de muchas viviendas, y por sobre el abatimiento previsto del déficit absoluto supone la construcción de 30000 viviendas por privados, muchas de las cuáles -no sabemos cuantas por qué el MVOTMA afirma no poder estimar el número- son producto de la autoconstrucción y posiblemente se ubiquen en asentamientos irregulares o presenten otro tipo de carencias crónicas.

²⁰ Recientemente la Sociedad de Arquitectos del Uruguay también manifestó sus reparos respecto de los lineamientos estratégicos y planificación de las políticas de vivienda: *"La tendencia, el manejar estas cifras masivas, es recurrir a soluciones masivas. Grandes extensiones de tierra con núcleos básicos o simplemente servicios. Que generalmente son encargados a también grandes empresas constructoras. Sin embargo, lejos de resolver el problema, éste crece en forma dramática. Y además con estas modalidades también se agravan los problemas sociales y urbanos. Estas soluciones masivas sólo encaran el tema sectorialmente, cuando el problema de la vivienda forma parte de otros, vinculados fundamentalmente a la distribución de la riqueza y al empleo. La inseguridad ciudadana, el empleo, la segregación social, la degradación de los espacios urbanos, la extensión de las ciudades, la tugurización y aun la deserción escolar, forman parte de un sistema interrelacionado de causas y efectos que se retroalimentan. La inversión planificada en vivienda y mejoramiento urbano genera un eje de trabajo sobre el cual operar sobre aquel complejo sistema simultáneamente"*. Revista S.A.U., editorial N° 9 de 2000.

Elaboración y proyecciones del Plan Quinquenal para el presente período fueron realizadas con los datos del Censo de Mayo de 1996 y la Encuesta de Hogares²¹. También (a pesar que en el Plan de Gastos se ha priorizado enormemente la construcción de viviendas nuevas) aparecen nuevas líneas de acción (como las viviendas cáscara y los lotes con servicios), y se manifiesta el interés (al menos en la letra del Plan) por evitar del despoblamiento constatado en las áreas centrales de Montevideo, y por facilitar el acceso al mercado del importante stock de viviendas actualmente desocupadas, a través la instrumentación de un fondo de garantías de alquileres. En cuanto al perfil general de las **políticas propuestas**, que como se ha dicho **fundamentalmente viene apuntando a la construcción**, quizás se pueda comprender mejor al analizar los intereses de los actores que participan de la instrumentación de las políticas del MVOTMA (en el último punto de esta sección: *Interacción con el Exterior*).

c) *Administración del Fondo Nacional de Viviendas.*

Ésta es una de las actividades más importantes que realiza el Ministerio, y en particular la DINAVI; su ejecución está asistida por la División Administración de Recursos cuya finalidad es brindar apoyo en "*Planificar, coordinar y controlar la gestión económica, financiera y contable del Fondo Nacional de Vivienda*". Para analizar la forma en que se lleva adelante ésta actividad sustantiva es posible acudir a las resoluciones del Tribunal de Cuentas respecto de la DINAVI, en tanto organismo de contralor independiente. De las resoluciones que se han podido evaluar para éste trabajo²² aquí se van a rescatar dos.

La primera relativa a una licitación pública, de las tantas que realiza el Ministerio, en éste caso una ampliación de una licitación anterior para la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos en la ciudad de Bella Unión. El Tribunal acordó en observar el gasto de ampliación ya que la Resolución Ministerial que ordena la ampliación de la licitación establece que se construirán 20 NBE, mientras que la propuesta de la firma adjudicataria establece que sólo se construirán 15 y un salón comunal. Por otra parte la firma adjudicataria no cumple con el ofrecimiento de mantener los precios unitarios por vivienda, pues la licitación se amplía en un 100% (US\$ 409.000) y se construyen menos viviendas; y además en la oferta original estaba

²¹ Con datos muchas veces parciales sobre la situación habitacional y su relación con otras variables.

²² No me ha sido posible examinar resoluciones del Tribunal de Cuentas anteriores a Marzo de 2000 (cuando el T.C. inicia la informatización de archivos) pues no se encuentran ordenadas por Inciso ii) accesibles a consulta. Según manifiestan algunos entrevistados en realidad existen decenas de observaciones de gastos, que como regla general nunca se estudian en el Parlamento (la comisión de Vivienda ni siquiera mantiene un registro de éstas observaciones). Las dos resoluciones que se presentan aquí son la Carpeta 175674 E. 185 - 11/01/00, "Ampliación de la Licitación Pública N° 37/002/96 para la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos en la ciudad de Bella Unión", y la Carpeta 179980. E.5916. 04/12/00, "Convenio suscrito con la Intendencia Municipal de Cerro Largo para solucionar el problema habitacional de las familias que han sido evacuadas a raíz de inundaciones".

incluido el precio del terreno, por lo que al construirse los nuevos NBE y el salón de usos múltiples en el mismo Padrón, correspondía deducir del precio inicial el valor del terreno (ya adquirido por el MVOTMA en la primera licitación).

La segunda observación de gasto es relativa al convenio realizado entre el MVOTMA y la Intendencia Municipal de Cerro Largo, para la construcción de NBE's como solución al problema habitacional de familias afectadas por las inundaciones. El convenio se suscribió en junio de 1998 (recibiendo la I.M.C.L. el monto acordado); luego la misma Intendencia solicitó \$ 1:168.664 más, por lo cual el Tribunal solicitó los antecedentes del Convenio anterior quedando claro que de éstas *"actuaciones remitidas surge que gran parte de los fondos fueron destinados a otras actividades, por lo que se solicita informe las medidas adoptadas al respecto a fin de esclarecer el motivo y destino de los fondos desviados"*.

De las entrevistas realizadas en el Ministerio queda en claro que la asignación de los fondos a la Intendencia de Cerro Largo (así como a otras intendencias a raíz de las inundaciones) se realizó según criterios políticos; una vez que le fueron asignados fondos a una Intendencia otras también reclamaron ayuda y se fue abriendo un abanico de convenios sin instrumentarse ningún tipo de mecanismo de contralor del cumplimiento de los mismos. La consecuencia es que a partir de una resolución adoptada por la voluntad política del Ministro se han desviado fondos recaudados por el IRP con destino al FNV, hacia las arcas de la Intendencia de Cerro Largo, siendo desconocido el destino final de los mismos, y esto sin mayores consecuencias para nadie.

d) Supervisión y seguimiento de obras realizadas por terceros.

Sorprendentemente **ésta actividad sustantiva no aparece como tercerizada en la publicación del CEPRE (1998) donde se presentan los resultados de las reestructuras organizativas de todos los ministerios.** Sin embargo la revisión de prensa, un análisis del Plan Quinquenal de Vivienda y las entrevistas realizadas permiten comprobar que para muchas líneas de acción del Ministerio la actividad se encuentra tercerizada, o directamente no se realiza (como ocurrió al menos en el convenio con la Intendencia de Cerro Largo).

El MVOTMA efectúa directamente el **seguimiento de obras** construidas por promotores privados en el **caso de los NBE**, la actividad es realizada por el Departamento de Obras de la División Arquitectura. En el caso de la acción conjunta con **Mevir**, el Ministerio financia aproximadamente el 85 % del valor de las viviendas, y toda la **ejecución de los programas corre por cuenta de ésta ONG** (en entrevistas los funcionarios del Ministerio manifiestan que el accionar de Mevir es muy eficiente; en los hechos le compete la localización de las obras, la

ignación de viviendas, y la supervisión de la construcción, el Ministerio no tiene en realidad control sobre estas actividades que se realizan con la financiación del FNV).

Para los planes de subsidio a **cooperativas el seguimiento de obras también se encuentra tercerizado**, en éste caso **con el BHU**. Esta tercerización ha sido cuestionada y discutida públicamente a partir que una de las empresas privadas que se encarga de la construcción de viviendas subsidiadas por el MVOTMA fue acusada de fraude por los particulares beneficiados de subsidio. Esto motivó la investigación de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Representantes, y allí se confirmó que la División Arquitectura de la DINAVI no realiza sus tareas de control y seguimiento de obras en forma directa, sino que los contrata al Banco Hipotecario. En los hechos **esto constituye la tercerización de un cometido sustantivo, y tampoco figura prevista en la reformulación de estructura organizativa remitida al CEPRE**. Según la prensa²³ en la práctica los controles del BHU resultaron defectuosos porque se limitaron a comprobar el avance de las obras, sin evaluar la calidad de los materiales, ni las condiciones previstas en el contrato. **La tercerización puede producir una difusión en las competencias y controles que hace difícil delimitar a quién corresponde la responsabilidad ante una irregularidad;** en éste caso en un primer momento se citó al parlamento al presidente del BHU, este deslindó responsabilidades y señaló al MVOTMA como el responsable de las irregularidades producidas la empresa privada.

Finalmente en lo que respecta a las **viviendas para pasivos**, el control y seguimiento de obras **también está tercerizado**; en éste caso con una empresa privada: **PROINGO S.R.L.**. Aquí la tercerización **no sólo alcanza al seguimiento de obras**, sino que PROINGO se encarga también de **evaluar los proyectos** que presentan las empresas constructoras; en definitiva la consultora determina la viabilidad de los proyectos que se construyen con fondos públicos, define las licitaciones y efectúa el seguimiento de las obras. La adjudicación de éstos cometidos a PROINGO se hizo luego de una licitación pública en la que participaron dos consultoras; por parte de algunos **funcionarios de la División Arquitectura de la DINAVI se inició un recurso**

²³ Brecha, 28 de mayo 1999, pag 4. Para dar una idea cabal de la gravedad que tienen las omisiones, se calcula que la empresa acusada de fraude, manejó fondos que se estiman entre los 70 y 80 millones de dólares y construyó aproximadamente el 20% del total de viviendas cooperativas de los últimos años anteriores a 1999, cuando se la denuncia. Anteriormente había funcionado como sociedad anónima (últimamente lo hacía como sociedad limitada) y se le había suprimido la personería jurídica, entre otras irregularidades en más de una ocasión no realizó aportes al BPS (decenas de miles de dólares que luego debían cubrir los cooperativistas por ser titulares), no los asesoraba sobre el régimen cooperativo, entregó viviendas sin terminar, consiguió la aprobación para construir viviendas en lugares no previstos por el proyecto original, etc. Su habilitación para funcionar como IAT (Instituto de Asistencia Técnica, obligatorio para las cooperativas) le había sido concedida por el MVOTMA; luego de las irregularidades denunciadas nuevamente le fue suprimida la personería jurídica ya que cómo el Ministerio señaló *"de acuerdo a informes preliminares realizados por técnicos del Banco Hipotecario y de esta Secretaría de Estado, en principio se han detectado graves irregularidades en especial en el área arquitectónica. (y) en el cumplimiento de las funciones legales y reglamentarias del referido IAT"*

para la **anulación de la concesión frente al T.C.A.** Finalmente a partir del 2001 el MVOTMA tercerizó en PROINGO la recepción provisoria de las obras, última actividad referida del plan de vivienda para pasivos que quedaba en sus manos, donde inspeccionaba la calidad constructiva de las viviendas y el cumplimiento de las condiciones del proyecto por parte de las empresas.

e) Seguimiento de núcleos familiares adjudicados a través de convenios con ONG's.

El programa post-obra se inicia en 1993 junto con el SIAV, con la ejecución de algunas experiencias piloto. La actividad de **seguimiento de los núcleos familiares** y su asesoramiento en materia arquitectónica y de promoción social se encuentra **tercerizado** en la práctica a través de la **firma de convenios con ONG's**. La División Social de la DINAVI posee un registro de éstas organizaciones a las que se les exige poseer personería jurídica y estar integradas por un asistente social, un arquitecto y un idóneo en cuestiones contables.

En ocasión de la inauguración de conjuntos de NBE's la Dirección Social invita a las ONG's a participar del programa de post-obra; las interesadas deben presentar una propuesta de trabajo que es evaluada por un Tribunal junto con los antecedentes de cada ONG. Una vez seleccionada la ONG ganadora, se eleva el fallo a consideración del Director de Vivienda y se procede a la firma de un convenio por 5 años. La ONG es quién se ocupa del cobro de las 2 U.R. que cada adjudicatario debe abonar durante 5 años; la mitad de los ingresos se utilizan para solventar un fondo común para mejoras (por ejemplo salones comunales) y la otra mitad corresponde a los ingresos de la ONG.

Al año 2000 alrededor de una treintena de ONG's habían firmado convenios con la DINAVI, ésta lleva un registro de su estado contable y los aportes de los beneficiarios. Además las ONG's presentan informes semestrales respecto de su trabajo y también funcionarios del Ministerio asisten a reuniones de las comisiones vecinales con las ONG's; ésta no es una supervisión periódica y reglamentada, aunque en los hechos ocurre, sobre todo cuando se detecta omisión o dificultades de relacionamiento entre la ONG y los vecinos. En la práctica existen algunos problemas para el programa de post-obra; una de estas dificultades es el alto índice de no pago por parte de los beneficiarios (alrededor de un 50%) y la inexistencia de sanciones por parte del Ministerio hasta el momento. También se han detectado otro tipo de irregularidades como ventas de soluciones habitacionales (no permitida al beneficiario) u ocupación por intrusos; para

En el futuro la DINAVI ha anunciado una política más rigurosa, con énfasis en el fortalecimiento del programa post-obra.²⁴

Conclusiones generales referidas a la orientación estratégica de la DINAVI

En resumen se destaca que:

- ▶ **El Ministerio partió tempranamente con un modelo de gestión de políticas públicas al estilo del propuesto por las reformas de segunda generación.** El proceso de Reforma Administrativa encontró una estructura pequeña, que trabaja en constante relacionamiento con empresas privadas y organizaciones del tercer sector.
- ▶ **A pesar que el MVOTMA afirma realizar directamente 5 cometidos sustantivos, el análisis demuestra que algunos de ellos se encuentran en realidad tercerizados.** La única línea de política de construcción que depende directamente del Ministerio es la de NBE's. En el caso de Viviendas para Pasivos, el Ministerio no evalúa proyectos, ni realiza actividades de control de ningún tipo (tercerizada con PROINGO), en lo relativo a las líneas Cooperativas, Mevir e Intendencias, luego de asignados los recursos provenientes del F.N.V. la conducción y gestión de las políticas resulta también resulta ajena al MVOTMA.
- ▶ **En algunos casos se han revelado graves irregularidades en la realización de estos cometidos sustantivos. El MVOTMA no ha desempeñado actividades de control en algunas líneas de políticas que se desarrollan en combinación con otras instituciones o empresas.** El convenio suscrito con la Intendencia de Cerro Largo por ejemplo, reveló la debilidad institucional del MVOTMA que no instrumentó mecanismo alguno para verificar el destino que tuvieron los fondos asignados. En el caso del IAT (Institutos de Asistencia Técnica) que han incumplido sus obligaciones en las líneas de acción cooperativa, nuevamente se presenta un caso de debilidad institucional del MVOTMA para el contralor²⁵, sumado a la dilución de responsabilidades producto de la tercerización (con el BHU) del seguimiento de las obras para éstas líneas de acción.
- ▶ **Como vemos el MVOTMA ha exhibido dificultades para desempeñar correctamente su rol como articulador y orientador en la gestión de las políticas.**

²⁴ Como manifestó el Director de Vivienda, Bernardino Ayala a "El País", se busca un "cambio radical" de las políticas de la cartera en materia de vivienda respecto a la anterior administración, la cual "si bien fue muy efectiva en cuanto a la construcción, no fue de la misma manera efectiva desde el punto de vista del seguimiento social"

Esto denota algún tipo de debilidad institucional para poder desarrollar correctamente las funciones que la propia DINAVI ha considerado como sustantivas.

²⁵ Entre las propuestas realizadas por Fucvam para el Plan Quinquenal se hace referencia al fortalecimiento institucional del MVTOMA para el seguimiento de los IAT haciendo *"las provisiones necesarias en el Presupuesto para dotar al Organismo del Personal y la infraestructura necesaria para el control"*. (Fucvam 1999)

Interacción con el exterior

En la sección anterior se afirma que la DINAVI ha privilegiado estratégicamente para sí un rol articulador y orientador en materia de políticas de vivienda. Diversas organizaciones intervienen en el proceso de instrumentación y ejecución de las políticas de la DINAVI (e incluso parece importante su influencia en la propia formulación de las mismas). A continuación se enumeran algunos de los actores que toman parte en distintas etapas de la ejecución de las políticas y obtienen algún beneficio de éste involucramiento:

- Los núcleos familiares que con niveles de muy ingresos exiguos, son objeto de los planes del MVOTMA y que se ven beneficiados con un subsidio directo para vivienda.
- **Empresas privadas del sector de la construcción**, favorecidas por la inversión esperada de alrededor de U\$S 300.000.000 (entre los proyectos ya comprometidos y los programados) para el período 2000-2004 ²⁶.
- **Instituciones con convenios** (Intendencias, Ministerio del Interior, etc.) **Cooperativas, y Mevir**. Todos pueden construir viviendas contando con una cuota de subsidio proveniente del F.N.V. que administra el MVOTMA. La inversión prevista para Mevir son U\$S 50.388.245 (9.88% de la inversión total prevista del MVOTMA en el quinquenio). En el caso de las Cooperativas la inversión prevista ronda los U\$S 60.000.000.
- Las ONG's que llevan adelante el **seguimiento** de las familias adjudicadas por el **programa post-obra** y financian su actividad con el aporte en UR de los beneficiarios, y los I.A.T.

²⁶ La importancia de la inversión pública para la Cámara de la Construcción del Uruguay quedó clara cuando en la celebración del día nacional de la construcción con la presencia de los Ministros de Economía, Vivienda, Obras Públicas y presidente del BHU. Allí Olegu (Presidente de la CCU), reclamó rebajas impositivas, destacó que el acuerdo con el MVOTMA permitió mantener la actividad, y formuló distintos reclamos al gobierno para que tenga cuidado a la hora de recortar el gasto público. El empresario trazó un cuadro oscuro de la situación sectorial "presentamos hoy, un grado de desempleo que supera largamente al del conjunto del país y comparado con el año 99, vemos consolidar una caída del 14% en los niveles de inversión". Luego habló del recorte de la inversión pública "Al momento de recorte de inversiones y gastos (de marzo pasado), el Ministerio de Vivienda tenía en ejecución 7.260 viviendas y un total de 4 380 viviendas adjudicadas, cuya construcción debía iniciarse en el correr del presente año. Luego de una difícil negociación, se logró instrumentar un mecanismo que permite, en función de las disponibilidades presupuestales, continuar con todas las obras en marcha, a un menor ritmo de inversión y postergar ordenadamente y por unos meses, el inicio de las obras comprometidas". Finalmente destacó la actuación del ministro Cat en este tema y advirtió que "del cumplimiento del convenio oportunamente suscrito, depende en buena medida la generación de miles de puestos de trabajo formales".

- Los partidos políticos y los políticos que ocupan posiciones en el Ministerio (e incluso el Poder Ejecutivo en su totalidad) pueden lograr un impacto favorable en la opinión pública. Si partimos del supuesto que integrar una coalición de gobierno bajo un régimen presidencialista implica una serie de costos y también algunos beneficios, hemos de suponer que el Partido Nacional al menos ha tenido oportunidad de calcular los posibles efectos benéficos luego de aceptar ocupar la cartera durante tres administraciones consecutivas²⁷.

Es notorio que los intereses de los distintos actores del proceso no son precisamente compartidos, y aunque no implican necesariamente interferencia mutua, los beneficios a distribuir son finitos, y en algún punto el conflicto puede emerger. De todos modos existe un área precisa donde se desarrolla lo medular de la interacción entre actores, una sola unidad administrativa centralizada (MVOTMA-DINAVI) que como función principal y concreta se encarga de la articulación de éstos roles e intereses.

El modo de implementación de las políticas de la DINAVI parece encajar con las características por la literatura sobre "policy networks" (redes de política): *"Public policy making in networks is about cooperation and consensus building; it involves an exchange of resources between the actors. Policy failure may result from the absence of key actors, the lack of commitment to shared goals by one or more actors or insufficient information or attention.*

²⁷ Respecto a la importancia política de los planes de vivienda es posible citar algunos datos interesantes, al final de la administración de Julio María Sanguinetti la Página Web "SIC" (Servicio de Información Ciudadana de la Presidencia) se refería en estos términos a los logros propios en materia de vivienda y a la actuación de la administración anterior (Lacalle): *"La primer dificultad importante proviene de la concesión por la Administración anterior, entre setiembre y noviembre de 1994, de derechos de acceso a la vivienda, ya sea construcciones nuevas o viviendas usadas, a un núcleo muy importante de familias que comprometía prácticamente al total de los recursos para vivienda del MVOTMA de dos años (1995-1996) y del Banco Hipotecario del Uruguay por 18 meses (hasta mayo de 1996). Se trataba, entonces, de cumplir con los compromisos asumidos por el gobierno anterior, afectando recursos considerables, pero destinados primordialmente a la compra de unidades usadas, cuando los mismos se requerían para reactivar la construcción."* (el énfasis es mío). La S.A.U. por su parte también destaca la importancia que tienen las políticas públicas de vivienda para el sector de la construcción y su sensibilidad a los ciclos político-electorales: *" (...) si analizamos la ejecución presupuestal del período 1990 – 95 (utilizamos este período porque es del que disponemos datos) nos damos cuenta de la imposibilidad de planificación y los riesgos que se corren al invertir en el sector de la construcción. Ya sea un estudio de arquitectura, una cooperativa, una empresa constructora o una fábrica de aberturas. En el año 90 se ejecutó el 72% de lo que se había aprobado para invertir en vivienda, en el 91 se ejecutó el 9%, en el 92 el 10%, en el 93 el 23%, en el 94 (año electoral) el 79% y en el 95 el 24%. Si el presupuesto ya era insuficiente, esta ejecución tan parcial y aleatoria del mismo genera distorsiones imposibles de soportar sin consecuencias graves en el sector. Otro de los aspectos económicos importantes, consecuencia de este modelo, es la presencia circunstancial de grandes empresas transnacionales. Su disminución de los costos pasa por la disminución de la mano de obra, incorporando tecnologías de incierta adecuación a nuestras condiciones. Y la disminución de los costos generalmente pasa a engrosar sus utilidades que generalmente no quedan en el país. La disminución de la mano de obra no parece ser una buena estrategia cuando quizás el principal problema de la población es el desempleo. Esta modalidad tampoco incluye la presencia de los interesados directos, la población. Presencia que garantizaría el principal objetivo de los planes y la transparencia de los mismos. Teniendo en cuenta estos planteos, y la proximidad de la instancia de aprobación del presupuesto quinquenal, es que vemos necesario llegar a un acuerdo sectorial (con visión intersectorial) para elaborar una política de estado que involucre a todos los actores".* La posición de la S.A.U. resulta interesantísima por la presencia de argumentaciones de tipo político (como la importancia del abatimiento al desempleo, o la volatilidad de las utilidades cuando quienes construyen son empresas extranjeras) y sobre todo por su reclamo de participación activa en la definición de las políticas de vivienda. El fragmento sugiere los intereses de varios actores involucrados en las políticas de vivienda, como los políticos y los empresarios de la construcción el papel que desempeñan. Revista de la Sociedad Arquitectos del Uruguay N°9 de 2000.

Thus, the key to effective governance is the effective management of the network"²⁸. Yo aquí voy a adoptar el concepto de "redes de política" para hacer referencia a las interacciones que se producen entre las organizaciones (de distinta clase) que toman parte de la instrumentación de las políticas de la DINAVI, e incluso aceptando el supuesto de que éstas interacciones afectan efectivamente el resultado en materia de políticas de vivienda. En el caso uruguayo **algunas medidas impulsadas en el proceso de Reforma Administrativa del Estado favorecen la emergencia de redes de política para materialización de los cometidos públicos. En particular la tercerización de actividades hace necesaria la interacción de las reparticiones públicas con organizaciones externas, para asegurar el cumplimiento de sus objetivos. Para la DINAVI en particular, la interacción es hasta una necesidad inevitable a partir de la tercerización de la construcción de viviendas, y rol articulador del accionar del sector privado y el tercer sector que el Ministerio adoptó.**

Hasta ahora en base a un razonamiento deductivo hemos identificado algunos "actores" que toman parte de las políticas y que suponemos que encuentran a partir de esa participación alguna satisfacción de intereses propios; más aún, se ha intentado hacer explícito el tenor de los beneficios obtenidos por los distintos actores (tal como aparece más arriba). Pero más allá del plano deductivo y especulativo ¿es posible rastrear la existencia de instancias de interacción entre algunos actores?.

En el año 2000 el Poder Ejecutivo estableció (Decreto 90/000) una planificación para la reducción del gasto público, por la cuál en lo relativo al MVTOMA le correspondía presentar un programa de abatimiento del gasto en inversión para el suministro de soluciones habitacionales (debía alcanzarse una reducción del gasto de alrededor del 50 % por algún tiempo). Si partimos del supuesto que muchos de los actores participan de la red por la oportunidad de incidir en la distribución del FNV, entonces el contexto de reducción de la inversión debió resultar crítico y afectar las expectativas de prácticamente todos los participantes²⁹.

Las interacciones debieron de multiplicarse como resultado de éste nuevo escenario; y eso es posible detectarlo hasta en el contenido de documentos oficiales: una resolución del Tribunal de Cuentas estudia la programación de abatimiento del gasto, y allí se explicita que *"la*

²⁸ Ésta cita y la próxima pertenecen a un autor de apellido Mayntz y otro Kickert respectivamente, citados en Marsh [1998: 8-9].

²⁹ El abatimiento del gasto de inversión resultante del régimen aprobado, tuvo por eje la asignación de un cupo máximo mensual a los diversos agentes ejecutores del Ministerio (Empresas Constructoras, Cooperativas, MEVIR, etc.). Ello implicó diferir al ejercicio 2001 una parte importante de la inversión programada para el ejercicio 2000, por lo que la Comisión Sectorial de evaluación y revisión del régimen de abatimiento aprobado concluyó en que la única forma de atender la dilación indicada consiste en establecer una prórroga de la vigencia de la misma hasta el 30 de abril de 2001

programación efectuada (del gasto) resultó de las conversaciones mantenidas por esa Secretaría de Estado con representantes de todas las unidades ejecutoras de los diferentes programas de suministro de vivienda, tales como delegados de la gremial que agrupa a las cooperativas de vivienda, a los institutos de asistencia técnica, autoridades de Movimiento de Erradicación de Vivienda Insalubre Rural y de la Cámara de la Construcción del Uruguay³⁰". Entonces la existencia de la red, en los términos de interacción entre actores que afecta el resultado de las políticas (la reducción implicó una negociación compleja que afectó la programación futura), es una realidad constatable.

Policy communities: una red estable de actores y políticas.

Muchas preguntas pertinentes podríamos hacernos entonces acerca de la red de intereses que interaccionan para la producción de las políticas de vivienda de la DINAVI. Para el análisis, las redes de política suelen ser caracterizadas y estudiadas en función de la amplitud de intereses que la conforman, de su estabilidad y de su permeabilidad a la participación de nuevos actores en la interacción y de los resultados de políticas que producen ³¹ (así surgen los conceptos de "*sub-governments*", "*iron triangles*", "*issue networks*", "*policy communities*", etc.). Los términos muchas veces son bastante parroquiales, pero los de "*issue networks*" y "*policy communities*" resultan relativamente universales y además ofrecen la ventaja de definirse uno por oposición al otro: las "*policy communities*" son redes firmes, con pocos participantes, que comparten algunos valores básicos e intercambian recursos. Exhiben continuidad en cuanto a los miembros integrantes, y los resultados que producen. Por su parte las "*issue networks*" son más abiertas, con un gran número de participantes, el acceso a la red es fluctuante y existe disputa entre sus miembros, exhiben poca estabilidad en los componentes y los resultados producidos.

La red constituida alrededor de las políticas de vivienda del MVOTMA se parece a una "*policy community*", los componentes intercambian recursos, negocian entre sí (como ante la necesidad de reducir la inversión), comparten ciertos valores básicos (la negociación es el mejor ejemplo). Los mismos miembros han venido interactuando por algunos años, y la congruencia relativa de intereses permite que las características más generales de las políticas, las líneas estratégicas globales, se manifiesten estables a través del tiempo. Un claro ejemplo de la

³⁰Carpeta 188342. E.2567 01/06/00. "Programa de abatimiento del gasto de inversión para el suministro de soluciones habitacionales en el presente ejercicio".

³¹ Estas caracterizaciones en realidad esconden tras de sí un viejo debate entre las teorías del Estado del pluralismo, el corporativismo, elitismo, marxismo, etc. La teoría de redes es a veces vista como un meso nivel de análisis (Rhodes 1995, pag. 55) en la discusión acerca de la interrelación entre Estado y grupos de interés.

estabilidad conseguida, y del copiamiento que las diversas organizaciones vienen realizando sobre las políticas de vivienda, es que el 55,6% del presupuesto³² para el quinquenio 2000-2005 ya estaba comprometido al iniciarse el presente período de gobierno. Esto significa que no existen márgenes para cambios importantes en las políticas de vivienda hasta alcanzar por lo menos la segunda mitad del período de gobierno, e igualmente no existe la posibilidad que nuevos actores presionen con éxito sobre la red actualmente constituida.

Resultados de la interacción en la red: ¿planificación técnica o negociación política?

La estabilidad que han presentado las políticas de vivienda en los últimos años también se manifestó al hablar de la focalización, los subsidios, y el rol "articulador" del MVOTMA; características básicas y generales de su *Diseño Estratégico* que se mantienen incambiadas. Sin embargo, es de esperarse que si se produce algún tipo de interacción entre los actores y el MVOTMA es porque existen márgenes de negociación, y los resultados en materia de políticas son afectados por esa interacción. ¿En que medida son afectados los resultados de las políticas?

Por ejemplo, a partir de la entrevista a técnicos del Ministerio surge que el SIAV - aparentemente como consecuencia de la creciente influencia de la Cámara de la Construcción del Uruguay- progresivamente ha venido privilegiando la construcción de viviendas nuevas, en detrimento de los préstamos para compra de vivienda usada³³. En los primeros años de operativa, la visión de los técnicos que planificaron el accionar del MVOTMA era favorable al otorgamiento de subsidios directos a los beneficiados, más que a la negociación y trabajo con empresas privadas para la construcción de NBE's. Ahora, si se analizan las cifras incluidas en el presente Plan Quinquenal (incluidas en la gráfica 2 del apéndice) se ve claramente que, partiendo de niveles similares, con el correr de los años el número de subsidios para la compra de vivienda usada ha venido decayendo estrepitosamente mientras ha crecido constantemente la construcción de unidades nuevas. El número créditos para la refacción también ha crecido, pero en volumen de dinero significan una porción muchísimo menor del FNV que la construcción de viviendas nuevas.

³² US\$ 283.516.316 del un total de US\$ 509.834.498

³³ Usualmente se ha pensado a las políticas de vivienda capaces de cumplir la doble función de proveedoras de soluciones habitacionales y dinamizadoras de la economía. El BID en cambio ha enfatizado el subsidio a la demanda de viviendas (más que la construcción directa); éste parece haber sido la estrategia durante el Plan 91/94 (que tuvo la fuerte impronta del BID) sin embargo con el gobierno de Sanguinetti el enfoque cambia hacia la construcción de vivienda nueva. Vale la pena repetir la cita a la página Web "SIC" de la Presidencia, que subraya éste cambio de perspectiva del período 95-99 respecto al Plan 91-94 "Se trataba, entonces, de cumplir con los compromisos asumidos por el gobierno anterior, afectando recursos considerables, pero destinados primordialmente a la compra de unidades usadas, cuando los mismos se requerían para reactivar la construcción". Y como manifestara un informante calificado, la construcción de viviendas nuevas es evidentemente más conveniente a los intereses de alguno de los principales participantes de la red (empresas constructoras) que la entrega de subsidios para vivienda usada.

Otro dato interesante es el divorcio entre la distribución territorial de la oferta y el volumen de la demanda de soluciones habitacionales. Estudiando las cifras vemos por ejemplo que en el año 1999 en el Dpto. de Montevideo con un 42.4% de los inscriptos en el RNP se construyó el 18.1 % de las viviendas, muy por debajo de la relación en el Interior (57.6% de inscriptos y 81,9% de las viviendas). Haciendo números fríos para el final de una serie importante de tiempo (1999-2000) incluyendo las viviendas construidas, en construcción y comprometidas para el futuro, el 32,5 % de los inscriptos en Montevideo en el RNP podría acceder a un subsidio para vivienda, mientras en el interior la cifra se eleva al 67%. Este sesgo se debe a la facilidad encontrada por las empresas licitantes en el Interior del país para encontrar terrenos con las condiciones requeridas y a bajo costo. Pero denota también un rumbo errático en la política de vivienda que el MVOTMA no ha corregido, sobre todo tomando en cuenta que Montevideo es una de las zonas de crecimiento más explosivo de los asentamientos irregulares.³⁴

Con estos dos ejemplos es posible confirmar que las políticas de vivienda se ven afectadas por los intereses intervinientes. Dos variables importantes de las mismas han sido afectados por razones de oportunidad y también de conveniencia para alguno de los actores participantes: ha aumentado la proporción de viviendas nuevas construidas, y estas se han localizado mayoritariamente en el interior del país (en el primer caso permitiendo reactivar la construcción, y en el segundo porque ha sido más sencillo ubicar las viviendas fuera de Montevideo). Ahora bien, ¿qué asegura que la interacción entre los actores imprime un rumbo adecuado a las políticas de vivienda?. Más aún, ¿quién determina cuál es ese rumbo?. Ya se había destacado al hablar del *Diseño Estratégico*, que el MVOTMA no parece efectuar a través del Plan Quinquenal una evaluación integral del problema de la vivienda, ni proyecta el impacto global de su accionar sobre el sector. Y a pesar de lo amplia que pueda ser la base de organizaciones interactuantes para la política de vivienda, no parece que esto pueda asegurar su lógica global.

En éste caso particular -en que los intereses de los actores no son compartidos pero existen márgenes de maniobra que permiten que no se enfrenten entre sí- las organizaciones parecen negociar cada una por su parte con el MVOTMA. Las distintas líneas de acción del Ministerio resultan entonces compartimentos estancos³⁵, y la **lógica global de la política sólo**

³⁴ La distribución geográfica de las soluciones habitacionales se estudia en el cuadro 8 y gráfico 3 del apéndice.

³⁵ A modo de ejemplo puede servir el caso de Fucvam. Es sabido que las cooperativas de vivienda han criticado duramente la calidad constructiva de los NBE's, sin embargo me sorprendió que en una de las entrevistas realizadas, el representante de FUCVAM se concentrara en cuestionar el trámite administrativo para la inscripción de cooperativas (aparentemente muy engorroso); y no manifestara una disconformidad más global respecto a las políticas de vivienda del MVOTMA. Sin embargo ese no es el papel que le compete a FUCVAM, quizás pueda realizar una crítica de índole técnica a los NBE's en la medida que le sirva como factor de presión para negociar condiciones más ventajosas para las líneas cooperativas. Pero a medida que en la interacción

podría estar dada por la capacidad técnica de análisis del Ministerio y su voluntad de actuar en consecuencia. Ya se ha visto al analizar la realización de algunos cometidos sustantivos, la forma en que las jerarquías políticas han dispuesto la asignación de fondos a algunas líneas de política, sin tomar ninguna previsión o consideración técnica que asegure un rumbo adecuado y controles mínimos a la política.

Técnica y Política en las policy networks.

La literatura del NPM parece relativizar en gran medida el papel que corresponde a las consideraciones técnicas en materia de políticas públicas. Para Hughes la emergencia de redes de política representa el desarrollo de un **nuevo tipo de Estado y nuevas formas de governance**: *"The notion of policy networks does not so much represent a new analytical perspective but rather signals a real change in the structure of the polity (...) Instead of emanating from a central authority, be this the government or the legislature, policy today is in fact made in a process involving a plurality of both public and private organisations."*

En la cita de más arriba (pag. 30) se afirma que "la llave para una eficaz *governance* es el *management* eficaz de la red de políticas". Pero, ¿qué es un *management* eficaz? ¿y como sabemos que hemos alcanzado una eficaz *governance*?. Generalmente se entiende por eficacia la consecución de un objetivo deseado. Desde la perspectiva managerialista el mismo autor sostiene que: *"Net benefit maximization is now the express aim of governments. but the methodology of managerialism is that of economics rather than of policy analysis. At the same time, groups have been brought into policy-making to a greater extent than before. But rather than mediating between groups, public managers (...) try to persuade groups that there are advantages for them in net benefit maximization. All parties in the process realize what the nature of the game is: it is that of politics"*. Entonces en las redes de política se alcanzaría la eficacia en la medida que los actores participantes logran satisfacer sus objetivos.

Más que materializarse en un resultado concreto producto de las decisiones adoptadas, la eficacia dependería de que los participantes logren beneficiarse y así maximicen los beneficios globales de la red (una solución interesante, ya que no es sencillo evaluar el resultado de una política en términos de eficacia). Como se afirma en la cita más arriba, el "policy analysis" es

con el MVOTMA ha venido consiguiendo un lugar propio (un ej. es que FUCVAM fue invitada a presentar sugerencias para el Plan Quinquenal, y antes de su aprobación éste fue presentado por el Ministro y los técnicos en la sede de FUCVAM), sus reivindicaciones se concentran en los temas que le atañen más directamente. Las organizaciones intervinientes en la red aceptan el juego de la negociación, y eventualmente "patean el tablero" como factor de presión. Este fue el caso de la ocupación del Ministerio por las cooperativas el año pasado ante el anuncio de los recortes en la inversión por el P. E., sin embargo en la negociación posterior consiguió un trato algo diferencial en el recorte.

cuestionable ahora como método para la toma de decisión de políticas: "*Policy analysis looks for one best answer from a set of alternatives and has a battery of statistical weapons at its disposal to do so*", pero en realidad "*There is no single best answer, there is only an answer that survives the political process*" [Hughes 1994: 164-165].

En el caso del MVTOMA, de la enumeración que hemos hecho más arriba se deduce que aparentemente todos los actores participantes obtienen algún beneficio de la interacción en la red; por lo tanto la cuestión parece resuelta!. Recurriendo a absurdos conocidos, con el razonamiento anterior bien podríamos considerar eficaz una decapitación a los efectos de terminar con un dolor de cabeza, basta que seamos unos cuantos de acuerdo al respecto. A mi entender tomar la maximización de los intereses de los participantes de la red como señal de una eficaz *governance* es una simplificación, muy similar con aquella que pueda ver en la construcción de un determinado número de viviendas el objetivo global de la política habitacional (enfoque cuantitativo priorizado en las metas del Plan Quinquenal y en los indicadores de gestión construidos para el SEV que se verán en la próxima sección).

A pesar que se afirme que "*there is no single best answer, only an answer survives the political process*", sin embargo las **políticas públicas siguen siendo discutibles en un sentido técnico**. En primer lugar, porque no es cierto que sólo una respuesta tenga posibilidades de sobrevivir al proceso político, en segundo lugar porque todo proceso político es dinámico, y la política (en el sentido más abstracto) es la lucha por cambiar el resultado de los procesos políticos (a veces con argumentos técnicos). Y finalmente porque aunque las redes de política parecen a veces dar un halo de legitimidad política a una decisión (un asunto si se quiere normativo, pero relevante para la pretensión democrática de las poliarquías) sin embargo no existe una red lo suficientemente amplia y consensuada que pueda asegurar la absoluta representación de los intereses de los ciudadanos (la "*public accountability*" en términos de administración pública).

En resumen:

- ▶ La gestión de las políticas de vivienda del MVOTMA resulta de la articulación de actividades con el sector privado y organizaciones sociales, siendo un ejemplo de lo que usualmente se denomina como "modelo de redes de política" (*policy networks*). En su interacción con organizaciones externas se ha establecido una red de política con un número estable y reducido de actores, que en materia de resultados de política también registra pocos cambios a través del tiempo (con el 55,6% del presupuesto de vivienda

para este período ya esta **comprometido** en su ejecución). Las redes que presentan estas características son llamadas usualmente *policy communities*.

- ▶ La estabilidad que exhiben los resultados de las políticas reflejan la influencia de la interacción en la red, pero también otras variables importantes como la ubicación geográfica de las viviendas, o la creciente magnitud que ha venido adquiriendo la construcción de vivienda nueva, son consecuencia de la negociación o conveniencia de algunos de los actores de importancia que se relacionan con el MVOTMA.
- ▶ El MVOTMA tiene en materia de vivienda la potestad para la administración de subsidios. Alrededor de ésta actividad se produce una red con **congruencia de intereses** entre los **actores participantes**. Pero el consenso que se pueda producir en el seno de la red con respecto a las políticas ¿elimina la posibilidad de la discusión técnica de las políticas?. Que se adopte una determinada política no excluye la existencia de alternativas, y la agregación de los intereses participantes no significa que a los ojos de cualquier ciudadano los resultados sean los deseables. No puede decirse que la lógica global y técnica de la política esté asegurada por el sólo consenso en la red y su amplitud en término de participantes. **La "governance" a través de redes no elimina la posibilidad de la discusión técnica de las políticas.**
- ▶ En el caso del MVOTMA, la discusión técnica acerca de las políticas de vivienda se hace aún más relevante dadas irregularidades y falencias constatadas en la realización de algunos cometidos sustantivos de la DINAVI, **por la falta de controles y previsiones técnicas** aseguren el buen destino de los fondos asignados.

Gestión Interna

Hay una desproporción muy grande entre la cantidad de trabajo que se pide y lo que se puede conseguir. No se puede conseguir más que uno o dos empleos (públicos) en el año. Eso es lógico por la cantidad de clubes que hay. Sólo el grupo de la 15 tienen unos 2000 clubes. Después, aparte de los clubes, están los dirigentes políticos que tienen sus amigos personales para ubicar. (Palabras de un dirigente de club político -Rama 1971, pag 74-)

El *New Public Management* impulsa numerosas iniciativas de reforma en aquellos aspectos reunidos aquí bajo la dimensión de *gestión interna* del sector público; posiblemente de las dos vertientes que usualmente se reconocen como iniciadoras del NPM el **managerialismo** sea quien más tiene que ver con los cambios en *internal management* (aquí *gestión interna*), mientras que las críticas de la **public choice** son inspiradoras de los cambios en la concepción misma del Estado y particularmente en el *strategic management* (aquí *diseño estratégico*) y el *external management* (*interacción con el exterior*).

Según Hughes, las principales propuestas del NPM para la reforma del sector público se concentraron en las cuestiones relativas al *strategic management* y el *managing external environment* ³⁶. Para éste autor el management interno había sido el más trabajado por la Administración Pública Tradicional; quizás sea ésta la razón por la que los cambios propugnados por el NPM han producido especial resistencia: *"there has been more controversy over the internal management function than either strategy or external management. This may be because the traditional model focused on the organisation, and, over time, elaborate procedures and systems were built up and changes to them are naturally resisted. There may be resistance from public servants who find changes to personnel systems -performance appraisal, short-term contracts, merit pay- personally threatening"* [Hughes 1995: 189].

La administración pública en Uruguay y el modelo de Administración Pública Tradicional.

Como característica general podemos decir que los programas **managerialistas** suponen un desafío de **transformación a las estructuras administrativas anteriores, aparentemente**

³⁶ Estas son dos de las dimensiones del esquema citado en la pag. 20 que se corresponden con los títulos de *Diseño Estratégico e Interacción con el Exterior* en éste trabajo.

organizadas bajo los cánones del modelo de APT y en particular el modelo "burocrático weberiano". Hughes [1994: 201] nos aporta una descripción de ese modelo: "*Personnel management in the traditional model of administration followed the bureaucratic theories of Max Weber, almost to the letter. (...) A typical description of the career service is that of the Commonwealth Government in Australia (...) :*

- (i). recruitment by merit (however defined) to a*
- (ii). unified service (intended to mitigate the evils which results from a fragmentary service) subject to*
- (iii). independent, non-political control of recruitment and of the conditions of employment; and where the rights of career public servants are protected by*
- (iv). regulations which discourage the recruitment of "strangers" to positions above the base grade, and by*
- (v). legislated protection against arbitrary dismissal (termination being only for cause and by due process). This unified service is characterized by*
- (vi). a hierarchical structure of positions defined by*
- (vii). a regular system of position classification of salaries (with incremental advancement within the salary ranges of particular positions), with the career public servant rising through this hierarchy of positions according to*
- (viii). a system of promotion by merit subject to*
- (ix). a system of appeals against promotions (designed to ensure that justice is seen to be done)- the final reward for long and loyal service being*
- (x). a distinctive retirement and pension system.*

Sin embargo es pertinente preguntarse si el managerialismo efectivamente desafía en todos los casos una estructura burocrática previa con las características reseñadas. Cada proceso de reforma del Estado enfrenta el desafío de transformar una estructura administrativa diferente, con características propias, que en algún modo condicionan a este proceso de reforma y abren puntos de incertidumbre sobre sus efectos. **Si el managerialismo es la respuesta a las disfunciones de un modo de organización como el descrito vale la pena destacar que la Administración Central uruguaya en líneas generales nunca respondió a éste modelo.**

De las nueve características enumeradas (el punto seis no es un rasgo distintivo) podríamos decir que sólo la quinta se ha dado efectivamente en el caso uruguayo. Varios autores se han encargado de analizar éstas cuestiones. Oszlak por ejemplo en su diagnóstico del año 1972

particular hincapié en los modos de administración de recursos humanos. Dice el autor que *"Todas las opiniones recogidas coinciden en señalar que el proceso de reclutamiento a la burocracia uruguaya se ha ajustado a las características del llamado spoils system (...) En todos los ámbitos de la administración pública hemos recogido evidencias acerca de los efectos del patronazgo sobre el empleo público"*³⁷.

Con respecto al punto relativo a la estructura organizativa, el proceso descontrolado de incorporación *"va desvirtuando la relación entre cargo ocupado y la función desempeñada, ya que las excepciones a la norma legal son utilizadas como vías alternativas de acceso. De ésta forma, personal reclutado en el escalafón "servicio" (...) pasa a desempeñarse como administrativo, mientras que (...) administrativos con mayor fortuna son ungidos técnicos de la más variada especie (...)".* Sobre a las políticas de ascenso: *"La elaboración de los datos recogidos en el Censo Nacional de Funcionarios permite afirmar que en la administración pública uruguaya prácticamente no existe carrera administrativa, en el sentido de que los criterios de promoción no se ajustan a pautas previsible, que creen razonables expectativas de avance, sino que responden más bien a consideraciones donde el mérito, la aptitud, la capacidad, o la vocación juegan un papel secundario.(...) Así como el reclutamiento de personal se ha identificado con orientaciones adscriptivas manifestadas en la recomendación personal y el patrocinio político, también los ascensos han sufrido este tipo de interferencias."*

El cuanto al reclutamiento del personal desde la base, sin el ingreso de "extraños", en Uruguay ha tenido gran importancia la provisión de cargos de particular confianza (por ejemplo Dirección de Unidades Ejecutoras) que se ubican en los lugares de mayor relevancia de la administración y para cuya designación *"las consideraciones de filiación política y confianza personal tienen un peso mucho más significativo que la experiencia o la capacitación previa para la función"*. Estos cargos producen un achatamiento en la carrera administrativa de los funcionarios públicos, que en los hechos no sobrepasan la estructura de línea (Director de División) y provocan además *"serios problemas de continuidad en la gestión de diversos organismos, como consecuencia de la elevada tasa de rotación de tales cargos"*. [Oszlak 1972: 128-143].

Impacto de la Reforma Administrativa en la DINAVI en materia de Gestión Interna.

³⁷ Señala el autor que recién en 1964 se sancionaron normas legales para el ingreso a la Administración Central, cuya reglamentación se demoró hasta el año 1967, completándose la regulación del ingreso a la administración en 1970 con la ley de congelamiento de vacantes y la intervención previa de la ONSC en todo trámite de incorporación. Con posterioridad sin embargo se

Como se mencionó en la segunda parte de este trabajo, muchas de las innovaciones manageriales relativas a la gestión interna de las organizaciones públicas resultan de la adopción de modos de gestión de personal tomados del sector privado (incentivos, premios al desempeño, contratos más flexibles) y la intención de brindar un amplio margen de maniobra para la gestión de los *managers*. También se seleccionan metas y objetivos de gestión para medir la performance de las organizaciones, y se busca organizar las entidades públicas en función de las actividades que desarrollan y los productos que proveen. La actual Reforma Administrativa del Estado en Uruguay es congruente en líneas generales con los supuestos del NPM, como se refleja en las principales medidas adoptadas por el proceso reforma en cuestiones relativas a la *Gestión Interna*. Estas incluyen un intento de reducción del tamaño de las organizaciones públicas (a través de tercerizaciones y de organizaciones públicas estructuradas en función de la provisión de productos y con objetivos precisos). Se introducen funcionarios con perfiles con perfiles similares a los *managers* (funciones de Alta Especialización), se implementa un sistema de medición del desempeño de las organizaciones públicas, etc. Las principales medidas adoptadas son las siguientes:

- Formulación de Nuevas Estructuras Organizativas (reordenamiento, fusión, supresión o cambio de denominación de unidades organizativas)
- Definición de Nuevas Estructuras de Puestos de Trabajo.
- Cambios en el Sistema de Remuneraciones (pago por desempeño; compensación a la responsabilidad y especialización; equiparaciones salariales).
- Creación del Régimen de Alta Especialización.
- Creación del Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados.

En el caso del MVOTMA, sin embargo, el análisis de los efectos de las principales iniciativas de la Reforma Administrativa en materia de Gestión Interna denotan un impacto muy menor. Es así que respecto del primero de los puntos, la estructura organizativa del Ministerio a permanecido prácticamente incambiada, lo que se explica por ser un Ministerio de reciente creación y con un diseño de políticas muy tercerizado desde sus inicios. El MVOTMA continúa funcionando entonces con sus 4 Unidades Ejecutoras primitivas; por su parte la DINAVI mantiene sus 3 Divisiones y 2 Unidades Asesoras (ver cuadros 2 y 7 del apéndice). Con respecto a la reestructura de puestos de trabajo, que permitía a los jefes de los incisos

ensayaron nuevos modos de incorporación de funcionarios como la contratación de servicios (personal contratado, no presupuestado) , o sencillamente se ignoraron las reglamentaciones existentes.

disminuir el número de funcionarios declarándoles excedentes tampoco significó cambios de importancia. Así como la reestructura organizativa no supuso nuevas tercerizaciones, **las declaraciones de excedencia en el MVOTMA fueron muy pocas**³⁸ y ninguna resultó problemática. En la División Arquitectura por ejemplo, se declararon excedentarios dos arquitectos incentivando su retiro; sin embargo ingresaron alrededor de treinta nuevos arquitectos con contratos de función pública o contratos eventuales. Esto se refleja en las economías generadas a consecuencia de las reestructuras, el MVOTMA es el Inciso donde han sido más exiguas; incluso si las ponderamos según el tamaño de cada uno de los Ministerios dividiéndolas sobre el número total de funcionarios de cada Inciso.

En lo que refiere a los cambios en los sistemas de remuneraciones, estos habían de financiarse con parte de las economías resultantes de la supresión de cargos y funciones que se declaran excedentarios. En el caso del MVOTMA dado lo reducido de las economías generadas por el proceso de reforma, los cambios en materia salarial han sido muy menores. Incluso, según información brindada en el Ministerio recién en Octubre de 2000 se han efectivizado los pagos de los premios al desempeño correspondientes al año 1996 (para lo cuál se negoció la asignación de una partida especial con el MEF), por lo cuál AFUMVOTMA reclama los pagos de 1997, 1998 y 1999 (aparentemente en el 2000 no se realizó la calificación de funcionarios). El problema radica en la no existencia de fondos, de las entrevistas se recoge además que actualmente el CEPRE está realizando talleres de discusión del sistema de incentivos salariales con representantes de toda la Administración Central, y vistos los frecuentes problemas que ha tenido la evaluación del desempeño se revisa hoy la conveniencia de su implantación .

Por el sistema de **Funciones Alta Especialización**, mientras tanto, corresponde a los Jerarcas de los Incisos designar funcionarios contratados, en puestos técnicos o de asesoramiento inmediatamente dependientes del Director de una Unidad Ejecutora. Los recursos para financiar su costo provienen fundamentalmente de las economías generadas por la reestructura respectiva, y los puestos serán provistos mediante concursos públicos abiertos. La descripción del perfil de

³⁸ La reforma implicó para el MVOTMA la declaración de excedencia de 11 puestos de trabajo. Con la previsión de 14 funciones de Alta Especialización (aunque nunca se han llegado a proveer) dejaba en realidad un saldo de aumento en el número absoluto de puestos de trabajo previstos en el MVOTMA . Esto sin contar la creación de 80 nuevas funciones contratadas, en concordancia a lo dispuesto por los artículos 453 a 455 de la ley 16736, que le permite al MVOTMA regularizar la situación de personal eventual contratado al amparo de la ley 16170 del año 1990 (ésta ley permite a algunos Ministerios evitar la clausura formal al ingreso de nuevos funcionarios públicos vigente desde hace años). Por esto la evolución a futuro hacer prever un aumento de los costos de personal del Ministerio, más que una reducción en los mismos (esta presunción, en el caso de la DINAVI, se ve reforzada por los Indicadores de Desempeño Presupuestario enviados a la OPP en el marco del SEV, los gastos en personal pasaron de 2.391,42 miles de pesos constantes en el año 96, a 5.261,54 miles de pesos constantes en 1998). Este aumento en la cantidad de puestos de trabajo del ministerio no debe de todos modos, ser interpretado necesariamente como un fracaso del proceso de reforma, puede entenderse como un sano ejemplo de flexibilidad en la aplicación de las directivas de la reforma. Sobre todo en el caso del MVOTMA, que es un inciso muy joven y por lo tanto puede estar viviendo todavía un proceso de expansión en su cantidad efectiva de personal desde su creación en 1990.

Las funciones de alta especialización es realizada por la jerarquía de la Unidad Ejecutora que las requiera; y el Jefe del Inciso sugiere la remuneración correspondiente a cada función y aprueba la convocatoria y las bases para cada uno de los concursos. Las designaciones serán sin plazo, quedando el Poder Ejecutivo facultado para revocarlas por acto fundado cuando lo considere conveniente. En el caso de la DINAVI la reestructura preveía la creación de hasta cuatro funciones de Alta Especialización para la Unidad de Estudios y Políticas, de vital importancia en materia asesora; pero al mes Enero de 2001 no se pensaba en proveerlas dado lo exiguo de las economías generadas en el Inciso.

Por último resta analizar el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados, que funciona mediante la confección de indicadores de gestión que dan cuenta de la actividad de cada División en cada Unidad Ejecutora y en todos los Incisos. La OPP supervisa la tarea, en función que el proceso presupuestario se extienda hacia la discusión fundamentada de los resultados de gestión. compete a OPP realizar un seguimiento semestral de los indicadores, para luego incluirlos en cada proyecto Rendición de Cuentas, analizando costos y resultados de cada programa. Para el CEPRE la intención es *"modernizar la gestión pública tradicional hacia una gestión por resultados medibles y evaluables, desarrollando las capacidades gerenciales del sector"*.³⁹

Los datos del SEV correspondientes al MVOTMA pueden estudiarse a través de la rendición de cuentas del año 1998, la de 1999 y los anexos al Presupuesto Nacional correspondientes al período 2000-2004. Al igual que el censo de funcionarios públicos o el análisis de cometidos y funcionamiento de los Incisos en el marco de la reformulación de las estructuras organizativas, el SEV recaba y sistematiza información. Esta tarea resulta positiva para cualquier intento de diagnóstico de la administración pública, y para el investigador no deja de resultar un insumo interesante. En cuanto a los objetivos planteados y los indicadores de gestión del MVOTMA en sí mismos, y su utilidad para una mejor gestión, eso es un tema aparte.

La necesidad de definir productos estratégicos y construir metas e indicadores cuantitativos concretos puede recibir varias lecturas. Si bien es positiva pues constituye un inicio de compromiso por una gestión más eficiente, también se la puede visualizar como un elemento

³⁹ Además del SEV, el desarrollo de las capacidades gerenciales del sector público se nutre de otras iniciativas ya mencionadas: capacitación de funcionarios públicos, provisión de cargos de alta gerencia (funciones de alta especialización) y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIIF). Un análisis cabal de la capacitación de los funcionarios públicos requeriría por lo menos empaparse en profundidad acerca de los planes de estudio de ONSC, cosa que escapa a nuestras posibilidades reales. Contamos sí con cifras relativas a los funcionarios del MVOTMA capacitados, pero creemos que dicen poco sino somos capaces de analizar los contenidos y efectos concretos de la capacitación. Ya se explicitó más arriba que el SIIF no se analiza aquí por no constituir un cometido directo de la DINAVI.

disruptivo en la lógica más conveniente para un servicio público. Los objetivos cuantitativizables no son negativos, en la medida que la gestión pública no se oriente a mejorar esos objetivos previamente definidos a como de lugar. En el caso de la DINAVI por ejemplo, ninguno de los indicadores refiere a la calidad de las soluciones habitacionales entregadas. Lógicas como ésta son las que pueden provocar efectos tales como el fallido intento de cubrir las obligaciones habitacionales contraídas con los pasivos con los NBE's, a todas luces impropios para una franja etárea y social como la de los jubilados.

La finalidad de la DINAVI por ejemplo, es resumida a través de la provisión del siguiente producto estratégico: *"Suministro de viviendas y adjudicación de soluciones habitacionales, para sectores con ingresos menores a 60 UR"*. Si toda la lógica de funcionamiento de la DINAVI ubica como único objetivo la entrega de un mayor número de soluciones habitacionales de éste tipo, sin mayores consideraciones, no es de extrañar entonces que toda la organización presente problemas al tener que adecuarse a una nueva necesidad, como lo fue la adjudicación de viviendas para jubilados. Puede existir la tendencia a orientar la gestión del Ministerio a programas sencillos, fácilmente ejecutables y cuantificables, en detrimento de la calidad efectiva de los planes de vivienda.

En resumen , luego de pasar revista a las principales iniciativas de la Reforma Administrativa en materia de Gestión Interna, se puede afirmar que en el caso del MVOTMA los cambios son muy superficiales, ya que el Ministerio se creó recientemente y se constituyó a partir de un diseño de políticas muy tercerizado desde sus inicios.

Más allá de la reforma; el poder de las jerarquías políticas y la debilidad de la administración pública.

En secciones anteriores del trabajo se ha destacado la existencia de algunas irregularidades de la DINAVI en el desarrollo de sus cometidos sustantivos, estas inconsistencias se deben a algún tipo de debilidad institucional: o bien a la falta de capacidad y previsión técnica, o quizás a la falta de interés por parte de las jerarquías políticas en tomar en cuenta consideraciones de ese tipo en la instrumentación de las políticas. Al inicio de ésta sección por su parte, se afirma (con el apoyo de la investigación de Oszlak) que la Administración Pública uruguaya nunca respondió al modelo de Administración Pública Tradicional , que en teoría antecede a las reformas managerialistas. Creo, en particular, que en el caso del MVOTMA han

existido dos diferencias fundamentales con el modelo de APT, y que ambas tienen mucho que ver con los principales problemas que ha revelado la DINAVI para gestionar sus políticas de vivienda, de acuerdo con su diseño estratégico característico de las reformas de segunda generación

En primer lugar, la estructura administrativa ha sido enormemente permeable al poder de las jerarquías políticas en lo referente a las políticas de ingreso, ascenso, remuneración y estructura de puestos de trabajo. En segundo lugar, ha sido inexistente en el MVOTMA un cuerpo de funcionarios públicos con alto nivel de especialización técnica y participación en actividades de planificación estratégica (lo que para las estructuras burocráticas de otros países se denomina como "high civil servants").

Con respecto al primer punto sería importante relatar algunas particularidades respecto a las políticas de recursos humanos. El Ministerio ha contado (al igual que algún otro Inciso), con una excepción a la prohibición general al ingreso de nuevos funcionarios públicos, ya que comenzó su gestión con la aplicación de algunos proyectos experimentales en materia de vivienda y luego rápidamente requirió una estructura administrativa más compleja para ejecutar un gasto promedio de alrededor de 100 millones de dólares anuales. Las tres Leyes de Presupuesto posteriores a su creación facultaron a los Jerarcas del Ministerio para la contratación de personal eventual no administrativo mínimo imprescindible para la ejecución de estudios, proyectos y obras del Plan de Inversiones. Las dos últimas leyes de Presupuesto establecían la potestad del Jefe del MVOTMA para regularizar en régimen de función pública a estos funcionarios eventuales, estableciendo en los hechos el ingreso a la función pública⁴⁰. Las autoridades políticas han contado entonces con el margen de maniobra necesario para contratar o no funcionarios eventuales y luego pasarlos -si lo consideran conveniente- al régimen de función pública⁴¹. La magnitud de éste fenómeno se puede estudiar a través de la gráfica 1 del apéndice, que ilustra las variaciones en el número de funcionarios del Ministerio; en lo sustancial éstas variaciones responden al arbitrio de los jefes (determinante en el número de funcionarios eventuales y contratados) y también dan una idea de la mayor volubilidad de la condición de funcionarios eventuales y contratados, frente a los presupuestados.

⁴⁰ Leyes N° 16170 (arts. 446, 449); N° 16736 (arts. 453, 454, 456); N° (arts. 300, 305). Si bien no parece acertado pensar que estos vericuetos legales fueron diseñados para mantener una pequeña dosis de clientelismo político, de todos modos podemos afirmar que no son estos mecanismos los más prolivos para asegurar un ingreso equitativo y transparente a la función pública, ni tampoco asegura el ingreso del personal más calificado

⁴¹ Según se afirma por parte de alguno de los entrevistados la selección de los funcionarios se hizo contemplando la idoneidad técnica necesaria para la función, aunque también tomando en cuenta criterios políticos, en particular evaluando la posibilidad de

Como se refleja en la gráfica es bastante importante la proporción de funcionarios contratados que existen en el Inciso, para los que según lo dispuesto por el decreto 39/986 y la ley 16.112, la Administración Central puede en cualquier momento, y hasta una vez al año, modificar las condiciones de contratación del mismo titular, adjudicándole el escalafón y grado que correspondiere. Por eso existe una preferencia especial por esta forma de contratación, que le brinda a los jefes mayor grado de flexibilidad y discrecionalidad en sus políticas de personal⁴². **En lo relativo a los sistemas de promoción, los ascensos vía concursos son casi inexistentes** en el MVOTMA (en la DINAVI no ha habido más de uno en los últimos cinco años). La pirámide jerárquica está entonces absolutamente anquilosada sin exhibir el menor dinamismo; además cuando se produce alguna vacante (cosa que no ocurre muy a menudo) como política general se opta por no cubrirla, produciéndose la extinción del cargo⁴³.

Con respecto al segundo punto, ya se ha hecho referencia al achatamiento que presenta la carrera administrativa para los funcionarios públicos, que a lo sumo pueden aspirar al cargo de Jefatura de División, dado que las Direcciones de Unidad Ejecutora se consideran cargos de particular confianza política (esto no significa que los cargos de Jefe de División no se provean también tomando en cuenta consideraciones políticas, sino que al menos se ocupan por funcionarios públicos presupuestados o contratados).

Además en el MVOTMA es importante resaltar la existencia de técnicos contratados por el programa "Asistencia Técnica al Programa de Apoyo al Sector Habitacional" (BID/PNUD) desde la creación del Ministerio; estos técnicos se desempeñan fundamentalmente en cargos de asesoría en la Unidad de Estudios y Políticas (encargada entre otras de la elaboración del Plan Quinquenal). **Por su idoneidad técnica, ubicación estratégica y conocimiento acumulado,** algunos de éstos técnicos son factor clave en la elaboración e implementación de las políticas de vivienda. **Sin embargo no son funcionarios públicos,** y en último caso tanto en su modo de ingreso como por la posible cesación existe una directa dependencia de las jerarquías políticas. El pago de éstos técnicos se hace hoy día a través del BID y con cargo al FNV; se han

incorporación de cuadros de técnicos jóvenes del Partido Nacional (de todos modos la filiación política no habría sido el criterio único ni excluyente de incorporación, al menos en ésta primera etapa).

⁴² Sin embargo aparentemente en los hechos ésta flexibilidad no suele ser utilizada, y la diferencia más importante que existe en la práctica entre cargos presupuestados y funciones contratadas (diferencia también relativa) es el derecho de aquellos a la carrera administrativa, que no existe en el caso de las funciones contratadas.

⁴³ Otro cambio introducido en los últimos tiempos (Ley Nº16.127 de 1990 y Decreto Nº 302/996) es la posibilidad de ascender sin necesidad de ubicarse en el grado inmediatamente inferior al cargo a proveer. Sin embargo actualmente también es discutida la conveniencia de ésta flexibilización a partir de la experiencia práctica, y no se descarta su revisión futura (lo mismo que el régimen de evaluación al desempeño)

registrado descontentos por parte de funcionariado de línea agremiado en AFUMVTOMA por el alto costo de éstas contratos,⁴⁴ y su pago con fondos del FNV.

Resulta entonces que los técnicos encargados de la concepción de las políticas (*steering*) -y muchas veces negociadores directos con organizaciones externas- no pertenecen a la estructura funcionarial. En la práctica esto se parece a una extensión de los cargos de particular confianza, y por consiguiente representa un achatamiento de la estructura de línea, encargada únicamente de la implementación de las políticas (*rowing*). La estructura de línea de la DINAVI, en sus dos Divisiones fundamentales (Arquitectura y Social) tiene referentes directos en la Unidad de Estudios y Políticas; y es ésta la encargada del asesoramiento de las jerarquías políticas y de afinar los procedimientos de implementación de políticas a través de la interacción constante con las dos Divisiones. **No existe en el caso de la DINAVI un cuerpo de "high civil servants" (al estilo británico por ejemplo) que aúne a su idoneidad técnica en función de asesoramiento, la calidad de funcionarios públicos.**

Además de no integrarse con funcionarios públicos, la unidad de Estudios y Políticas cuenta con muy poco personal (10 puestos de trabajo, entre los cuáles revisten funcionarios administrativos), y según afirmó un informante calificado la responsabilidad de elaboración del Plan Quinquenal de Vivienda recayó prácticamente en uno sólo de estos técnicos. Por consiguiente, la capacidad técnica del Ministerio parece muy reducida y por sobre todo es totalmente dependiente de las jerarquías políticas. Mientras tanto las inconsistencias encontradas en la gestión de las políticas de la DINAVI dan una idea de que las jerarquías políticas pueden ignorar por completo las consideraciones técnicas a la hora de tomar sus decisiones: es difícil imaginar que incentivos pueden existir para que un político con amplios márgenes de decisión se sienta compelido a actuar bajo criterios técnicos, y por otra parte ésta no es la función específica de un político.

Esta tensión entre técnica y política ha sido un tópico clásico para la Ciencia Política y la Administración Pública en particular. El modelo de Administración Pública Tradicional generó lentamente una solución al dilema, consistente en la construcción de un servicio público competente en cuestiones técnicas y políticamente neutral (*neutral competence*), encargado de aconsejar a los representantes políticos. Este tipo de burocracia (que no ha existido en el MVOTMA), es la que recibe fuertes críticas por parte del NPM, que propone sus propias

⁴⁴ Estos técnicos están contratados como empresas unipersonales (full time) y la retribución mensual puede alcanzar en algunos casos \$ 32.682 más IVA (al 01/2001), mientras que el sueldo más alto al que podría acceder un funcionario de línea (Grado 16, Jefe de División y con todas las compensaciones) llega a \$ 14.800 (al 01/2001)

soluciones. En la próxima sección (9) se discuten brevemente estas cuestiones teóricas, a la luz de la experiencia de la DINAVI.

En resumen:

- ▶ **Las reformas iniciadas por el proceso de Reforma Administrativa en materia de Gestión Interna corresponden** teóricamente a las **propuestas** impulsadas por el NPM. Sin embargo, la administración pública uruguaya se ha ajustado muy poco históricamente al modelo típico ideal de Administración Pública Tradicional, que en teoría antecede a las propuestas manageriales. Esto marca una particularidad del proceso de Reforma Administrativa en Uruguay, particularidad que los organismos encargados del proceso (CEPRE) nunca se han ocupado en destacar.
- ▶ En el caso concreto del MVOTMA los **cambios en materia de gestión interna son menores**, ya que la **estructura es muy joven** y se constituyó a partir de **un diseño de políticas muy tercerizado desde sus inicios**. Por otra parte vale destacar que en ningún caso los cambios que se instrumentaron (excedencias, pago al desempeño, régimen de alta especialización, SEV) implican una transformación importante en las características fundamentales de su estructura administrativa.
- ▶ En el MVOTMA las características más relevantes de su estructura administrativa, se han venido configurando mucho antes del inicio de la Reforma Administrativa. En este sentido vale la pena destacar los **amplios márgenes de maniobra que han tenido las jerarquías políticas para la administración del personal** (potestades referidas al ingreso de funcionarios, cantidad de funcionarios presupuesta dos y eventuales, contratos BID/PNUD, etc.). Y el **achataamiento de la carrera administrativa e inexistencia de un cuerpo de funcionarios públicos con injerencia en las cuestiones de planificación de las políticas de vivienda**.
- ▶ Las deficiencias ya reseñadas (sección 6) en el desarrollo de algunos cometidos sustantivos hacen suponer la falta de previsiones técnicas, o la ignorancia de consideraciones de este tipo por parte de las jerarquías políticas al gestionar las políticas de vivienda. Dado que las fallas no pueden atribuirse al funcionariado público (que no accede a niveles de decisión ni planificación) ni al modelo de APT, en la próxima sección se discuten brevemente las soluciones propuestas por el NPM para la gestión de las políticas públicas en el marco de una *policy network* (red de políticas).

Conclusiones y discusión final

A los efectos de éste trabajo, el sistema político uruguayo le ha asignado a la DINAVI la tarea de la **construcción de viviendas para sectores carenciados**, este es un **dato de la realidad** que quedó fuera de análisis y discusión. El objetivo del trabajo ha sido observar de cerca el modo en que la DINAVI acomete su objetivo, para ello hemos abordado nuestro objeto de estudio desde tres dimensiones. Asimismo se ha estudiado el Proceso de Reforma Administrativa iniciado a partir de 1995, en aquellos aspectos que tuvieran directa influencia sobre la DINAVI y su funcionamiento. Como conclusiones de este análisis es posible enumerar:

- ⇒ La DINAVI desarrolla políticas fuertemente focalizadas en su población objetivo y sus programas más importantes prevén un fuerte componente de subsidios directos. Desde su creación el MVOTMA ha implementado estas políticas privilegiando para sí un rol estratégico de articulación y orientación con el sector privado y el tercer sector (forma de prestación promovida por las reformas de segunda generación)
- ⇒ MVOTMA resulta un caso interesante de articulación de actividades con el sector privado y organizaciones sociales, siendo un ejemplo de lo que usualmente se denomina como "modelo de redes de política" (*policy networks*). En su interacción con organizaciones externas se ha establecido una red de política con un número estable y reducido de actores, que en materia de resultados de política también registra pocos cambios a través del tiempo. Las redes que presentan estas características son llamadas usualmente "*policy communities*".
- ⇒ La estabilidad del funcionamiento de la red se refleja en la existencia de instancias negociadas para el reparto del F.N.V. que administra el MVOTMA. Producto de esta negociación ya se ha comprometido en su ejecución el 55,6% del presupuesto de vivienda para éste período. Los intereses de los actores que interaccionan con el MVOTMA son razonablemente congruentes y las líneas de políticas se manifiestan entonces estables y continuadas.
- ⇒ Pero un reparto consensuado del F.N.V. no asegura la lógica global de las políticas. Con estos recursos se construyen viviendas para jubilados, se financian cooperativas, se

subsidia el accionar de Mevir, y se compran a empresas constructoras privadas Núcleos Básicos Evolutivos. Distintas organizaciones intervienen en la gestión de distintas líneas de políticas para diversos sectores de la población. Lograr un impacto positivo sobre el sector habitacional requiere una planificación global de las políticas y el control de las distintas organizaciones y empresas que toman parte de la gestión de las mismas.

- ⇒ El MVOTMA asumió este rol como orientador y articulador de la red a través de la realización de 5 cometidos sustantivos. Estas funciones sustantivas implican la planificación y evaluación de las políticas de vivienda y el control y seguimiento de aquellos actores que construyen con recursos del F.N.V.
- ⇒ **Sin embargo, el MVOTMA ha exhibido dificultades para desempeñar correctamente como articulador y orientador en la gestión de las políticas, revelándose irregularidades en la realización de los cometidos que se han considerado sustantivos para esta función. El MVOTMA no ha desempeñado actividades de control en algunas líneas de políticas que se desarrollan en combinación con otras instituciones o empresas.** El convenio suscrito con la Intendencia de Cerro Largo por ejemplo, reveló la debilidad institucional del MVOTMA que no instrumentó mecanismo alguno para verificar el destino que tuvieron los fondos asignados. En el caso del IAT (Institutos de Asistencia Técnica) que han incumplido sus obligaciones en las líneas de acción cooperativa, nuevamente se presenta un caso de debilidad institucional del MVOTMA para el contralor, sumado a la dilución de responsabilidades producto de la tercerización (con el BHU) del seguimiento de las obras para éstas líneas de acción. Tampoco ha existido una evaluación completa acerca de la situación del sector habitacional y el impacto del accionar del MVOTMA sobre el problema de la vivienda.
- ⇒ Estas dificultades para desempeñar correctamente su rol en la gestión de las políticas, denotan algún tipo de debilidad institucional: o la falta de previsiones técnicas, o la ignorancia de consideraciones de este tipo por parte de las jerarquías políticas al gestionar las políticas de vivienda. Esta problemática nos remite al análisis de la estructura administrativa del Ministerio, sus características más relevantes se han venido configurando mucho antes del inicio de la Reforma Administrativa y las medidas impulsadas por ésta en materia de Gestión Interna han tenido un impacto muy menor.

= En este sentido vale la pena destacar los **amplios márgenes de maniobra que han tenido las jerarquías políticas para la administración del personal** (potestades referidas al ingreso de funcionarios, cantidad de funcionarios presupuestados y eventuales, contratos BID/PNUD, etc.). Y el **achatación de la carrera administrativa**, donde los cargos de mayor relevancia en diseño y definición de políticas son de carácter político (directores y subdirectores) o directamente dependientes de las jerarquías políticas (como los contratos especiales BID/PNUD). A pesar que no se instrumentó la presencia de *managers*, estos contratos BID/PNUD presentan algunas características que se asemejan a este perfil. No existe un cuerpo técnico políticamente independiente y estable al estilo Administración Pública Tradicional, que tenga alguna injerencia sobre el rumbo de las políticas o evalúe las decisiones que se adoptan. La estructura interna del MVOTMA nunca respondió modelo organizacional y de gestión de personal conocido como Administración Pública Tradicional en lo relativo a las políticas de reclutamiento, ascenso, retribución, organización de cargos y funciones, etcétera.

En resumen, la DINAVI presenta un diseño institucional compatible con el propuesto por las reformas del Estado de segunda generación. Como se ha visto (secciones 2 y 3) estas reformas y el New Public Management plantean dos cuestiones fundamentales como respuestas a una burocracia que se visualiza como ineficiente, y poseedora de gran poder político corporativo que atenta contra el poder ciudadano. En primer lugar se proponen nuevos modos de gestión de las políticas con mayor participación organizaciones externas al aparato estatal (modelo de mercado y de redes⁴⁵) como forma de reducir costos, involucrar a la sociedad civil, etcétera. En segundo lugar comienzan a adoptarse modos de gestión tomados del sector privado (managerialismo) como medio para lograr un funcionamiento más eficiente del sector público, la gestión pasa a depositarse en manos de "*managers* externos" al aparato burocrático tradicional y comprometidos con una gestión por resultados.

Se aspira con esto a construir un "mejor Estado", no sólo más pequeño y eficiente, sino con capacidad para enfrentar los desafíos que le plantea por ejemplo su interacción con el exterior. En el caso de la DINAVI, sin embargo, se han producido algunas irregularidades en la gestión de sus políticas de vivienda siguiendo el modelo propuesto por las reformas de segunda generación. Quizás sea posible plantear a partir de esas inconsistencias una discusión más general

⁴⁵ Por una caracterización de los modelos de mercado, redes y jerárquico (APT) ver Narbono y Ramos (2001).

acerca de la validez de algunas críticas que realiza el NPM acerca del modelo de Administración Pública Tradicional, y las soluciones que son propuestas a cambio.

Accountability, el control ciudadano sobre la administración y su actividad.

Si la burocracia retenía un importante poder político en el modelo de la APT, ¿adónde ha ido a parar ese poder luego de las reformas?. Con la instrumentación de las reformas de segunda generación parte de esas decisiones públicas (que afectan por ejemplo recursos públicos) que no son tomadas ni por políticos, ni funcionarios públicos; sino que pasan a manos de los *managers* directamente dependientes de representantes políticos (managerialismo). otras decisiones "políticas" son tomadas en el seno de redes de políticas⁴⁶, o pasan a manos privadas (como en el caso de las privatizaciones o tercerizaciones). También restan parcelas de poder que permanecen en la órbita del servicio público (por ejemplo cuando éste desempeña políticas de planificación, control, regularización, adjudicación de obras *-contracting-out-*).

En el modelo de APT se esperaba que los actores públicos rindieran cuentas (*accountability*) por las acciones que emprendían. Ahora surge un dilema de *accountability*, pues estos nuevos y auténticos decisores de políticas escapan al control político o jerárquico que existía en la APT, donde todas las decisiones eran responsabilidad de un político, o algún funcionario comprendido dentro de un orden jerárquico. ¿Quién es ahora el responsable por las decisiones que adoptan organizaciones externas al sector público?. ¿qué papel le compete ahora a la política (parlamento, jefes políticos de las agencias públicas) en el control y la conducción de los asuntos públicos? ¿existen algún mecanismo mediante el cuál el ciudadano pueda influir sobre el modo en que se conducen las políticas públicas, o los nuevos decisores se encuentran atomizados y fuera de su alcance y control?.

Respecto a estos problemas de *accountability* es posible coincidir con autores managerialistas que ponen en relieve las contradicciones y simplificaciones que implica el concepto, aún en organizaciones estructuradas según los cánones de la APT. Como manifiesta Hughes [1994: 254]: "*Political accountability, in the traditional view, is a complicated and vague system that causes more questions than answers. It is a well-known system in which, in theory, ordinary citizens can bring the whole apparatus of government to account when they come to vote. (...) When elections are held a choice may be made, at least by some voters, based on what they thought of the government over their term. However, for the public service, and by*

⁴⁶ Como en el caso del MVOTMA, que ha concertado con organizaciones externas la utilización de los fondos públicos para vivienda.

comparison with the private sector sense, this kind of accountability is too sparse, too rare and ineffective in ensuring performance."

Sin embargo, resulta evidente que no podemos desechar completamente el concepto de *accountability*, sin amenazar con ello supuestos normativos generales acerca de la teoría de la democracia. Aunque no sea más que una ficción en los términos en que se formula, uno espera que el funcionamiento de los servicios públicos responda a alguna forma de control por parte de la ciudadanía; y esos controles han sido tradicionalmente de carácter político-electoral o institucional (como el que ejerce el parlamento sobre el ejecutivo por ejemplo). Creo que Hughes luego plantea el dilema surgido a partir de las reformas del NPM en términos muy correctos: *"If the citizen was relatively powerless under the old model, it remains to be seen if he or she is worse off now"*. Esa es la pregunta que debemos respondernos. En mi opinión la respuesta depende del caso y de la configuración institucional concreta que estemos discutiendo, en el caso de la DINAVI parece que el ciudadano no se encuentra muy respaldado.

Las reformas de segunda generación, luego de criticar los modos tradicionales de *accountability* pretenden que las nuevas modalidades de gestión pública basadas en una mayor interacción entre el Estado y organizaciones externas brinden al sistema una legitimidad diferencial. El modelo de redes, supondría una suerte de legitimidad particular a la agenda de políticas que se adopte; ya que aquellos que son específicamente afectados tienen la posibilidad de influir sobre ellas⁴⁷. Autores como Hughes [1994: 224-225] afirman: *"policy communities give those most affected by specific policies an opportunity to influence them. Agencies can then argue that their policies are a product of consensus within the affected sector"*, y citando a Pross *"policy communities was defined as that part of a political system that -by virtue of its functional responsibilities, its vested interests, and its specialized knowledge - acquires a dominant voice in determining government decisions in a specific field of a public activity, and is generally permitted by society at large and the public authorities in particular to determine public policy in that field"*.

⁴⁷ ¿Quiénes son los directamente interesados en una política pública? considero que cualquier ciudadano puede estarlo eventualmente y en esto radica justamente el carácter de lo público (e incluso un no-ciudadano, la pugna por la extensión de los derechos civiles demuestra que hasta la misma calidad de ciudadano es construida políticamente y en algún sentido es producto de una política pública). ¿En que sentido podríamos decir que existen intereses y derechos "diferenciales" para la participación en la definición de una política pública?. Estas discusiones que sin duda tienen que ver con la Teoría de la Democracia, parecen gigantescas y casi inabordables. Sería difícil tentar afirmar que el modelo de *policy networks* es más legítimo; aunque lográsemos ponernos de acuerdo sobre el concepto de lo "legítimo" o lo "democrático", la Ciencia Política podría discutir y evaluar la forma en que se manifiesta la participación en una inmensidad de redes de política.

Sin embargo un argumento como éste es cuestionable⁴⁸. Narbondo y Ramos (2001) opinan que la legitimidad del modelo puede ser discutida en dos sentidos; primero porque no todos los directamente interesados en una política participan necesariamente de la *policy network*; segundo porque cada uno de los grupos interactuantes puede tener organización con grados variables de pluralidad y apertura y de este modo la participación a su interior puede ser en algunos casos poco democrática.

En el caso de la DINAVI la red conformada alrededor de las políticas de vivienda se manifiesta poco dinámica (los actores y las políticas han permanecido básicamente incambiados, se trata de una *policy community*). la lógica no es democrática sino producto de negociación entre distintos intereses. Los actores integrantes en la red pueden obtener márgenes de beneficio particular de la interacción, y sin embargo el resultado global de la política puede resultar errático, librado únicamente a una negociación por recursos sin considerar el rumbo general y los resultados obtenidos⁴⁹. Muchos de esos resultados dejan algunas dudas como es el caso del enorme desajuste en la distribución geográfica de la oferta y la demanda de soluciones habitacionales, o la inexistencia de una evaluación extensa y a fondo acerca del problema de la vivienda en Uruguay y el efecto de las políticas que ha desarrollado el ministerio desde su creación. Supongamos el caso de un ciudadano anónimo, contribuyente al F.N.V. a través del I.R.P. (siguiendo una argumentación al estilo conservador), cuyo interés es una asignación racional de los fondos para el efectivo y eficiente solución del problema de la vivienda ¿que garantías le brinda el modo de interacción desplegado por el MVOTMA y que márgenes de influencia puede tener sobre la dirección y características de las políticas que se implementan en esta red?

Las garantías no parecen a priori ser mayores bajo las nuevas modalidades de gestión, que en un modelo centralizado. Muchas decisiones que afectan a las políticas públicas de vivienda son negociadas con organizaciones externas y se produce una natural atomización del poder

⁴⁸ Es tan relativa esta supuesta legitimidad diferencial de las *policy networks* que puede ser discutida desde posiciones tanto de izquierda como de derecha (algunos economistas de la "nueva derecha" -como Olson- han considerado la actividad de los grupos de interés como negativa para la eficiencia agregada, y los nexos entre agencias gubernamentales y grupos de interés como una cooptación de intereses, esta interacción es por lo tanto perjudicial y es preferible la reducción del aparato estatal).

⁴⁹ A este respecto Narbondo y Ramos opinan "Cada política pública se define en una negociación entre múltiples actores, y en esa negociación el Estado está representado por una agencia específica, la que tiene que actuar, no a través de instrumentos imperativos, sino a través de negociaciones con los integrantes de la red. Por lo tanto, dado que la esencia del sistema de redes, es la negociación en cada red de política pública, tanto en su implementación como en su formulación, el Estado pierde capacidad de imponer su visión de conjunto, ya que debe adaptarse a cada negociación específica (...) A partir de la complejización de las tareas de conducción estatal sobre el sistema de redes existe la tendencia a concentrar esas tareas en asuntos presupuestales (...) Ahora bien, el aumento y perfeccionamiento del control presupuestal es sin ninguna duda necesario, pero la concentración exclusiva o principal en esa forma de control es un pobre sustituto de una verdadera actividad de coordinación de políticas públicas, ya que lo que se establece son los límites del gasto pero no se coordinan los objetivos sustantivos"

público como resultado de la participación de actores externos en las nuevas formas de gestión. Estas organizaciones a veces administran directamente fondos públicos (como Mevir), también existen consultoras privadas que deciden procesos licitatorios de fondos públicos entre empresas constructoras también privadas (como lo hace PROINGO), etcétera. ¿Existen ahora mecanismos por los cuáles el ciudadano puede reclamar un funcionamiento adecuado de estas instituciones? ¿que resortes existen para influir en las decisiones públicas que toman esas organizaciones?, ¿quién es responde y asume la responsabilidad por sus acciones?. En el caso de las políticas de vivienda se ha producido una difuminación de las responsabilidades, que en algunos casos resultó muy problemática (como el control a los I.A.T.), otras veces (como el caso de la construcción de viviendas para inundados) la negociación con una organización externa (Intendencia Cerro Largo) termina con un desvío de fondos que debían destinarse a vivienda. Por su parte el control alternativo que sobre realizan organismos como el T.C.A. se ve menoscabado por la no adopción de medidas sancionatorias, mientras que Parlamento ni siquiera recoge en su Comisión de Vivienda las observaciones que efectúa este organismo

Retomando entonces la interrogante de Hughes *"If the citizen was relatively powerless under the old model, it remains to be seen if he or she is worse off now"*, en nuestro caso podemos llegar a la conclusión de que la respuesta depende críticamente de la capacidad del MVOTMA para controlar las organizaciones externas y conducir la interacción en la red a los resultados esperados. El análisis institucional del Ministerio revela que ese poder de conducción se encuentra fundamentalmente depositado en las jerarquías políticas y los funcionarios especializados con contratos dependientes del poder político, que interactúan con organizaciones externas para la definición e implementación de las políticas de vivienda. Las irregularidades constatadas una debilidad institucional que genera incertidumbre sobre las garantías que se brinda a la ciudadanía en la conducción de los asuntos públicos.

Lo técnico y lo político en la Administración Pública Tradicional y el New Public Management.

Como ya se ha dicho la debilidad institucional del MVOTMA en el desarrollo de algunos cometidos sustantivos hacen suponer la falta de previsiones técnicas, o la ignorancia de consideraciones de este tipo por parte de las jerarquías políticas al gestionar las políticas de vivienda. La Administración Pública Tradicional generó una solución propia para la tensión existente entre los argumentos técnicos y las decisiones políticas: una estructura burocrática técnicamente competente, con reglas precisas de actuación y organización internas

(ingreso y ascensos en arreglo a méritos), y a quien se asigna la tarea de asesorar a sus "masters" políticos.

Sin embargo esta solución ha sido duramente criticada por el NPM, una de las principales razones para este rechazo descansa en la crítica de uno de los postulados clásicos de la APT: su pretendida separación de las esferas de la política y la administración. Para el NPM la actividad administrativa en el sector público tiene un carácter político, la separación de ambas es ilusoria, cuando un funcionario público realiza su tarea elabora decisiones públicas o influye en ellas. Luego ocurre que, una vez instaurado el modelo de APT, la burocracia se ve protegida por sistemas de gestión de personal sumamente rígidos que la hacen invulnerable a los controles políticos. De este modo el funcionariado público va adquiriendo un poder corporativo enorme, lucha por aumentar sus recursos (materiales y humanos) y crece descontroladamente. ¿Qué respuesta brinda el NPM a estas disfuncionalidades del sistema de APT?. La intención es reducir ese poder corporativo, transformando la burocracia hacia organizaciones y condiciones de empleo más flexibles como las utilizadas en el sector privado (managerialismo). El control de la gestión interna se deposita en *managers* que se comprometen más políticamente con el gobierno de turno en lugar de destacarse su carácter no partidario y neutral, y que son responsables por la concreta de obtención de resultados: sus contratos son a término y rendimiento y directamente dependientes de las jerarquías políticas.

Ahora bien, si la función administrativa tiene carácter político, ¿qué ventajas tiene que esa función sea desempeñada por *manager* en lugar de un funcionario de carrera?. Si éste persigue sus propios intereses, ¿porque no habría de hacerlo el *manager* que se desempeña eventualmente en el sector público?. Para el NPM una de las principales ventajas proviene de la posibilidad de acentuar el poder de los jefes políticos que tienen ahora un control más directo, gracias a la potestad de colocar y relevar a estos managers en sus funciones. Al ser un instrumento político, el servicio público se verá inevitablemente politizado, pero esto no causa temor: "*What is happening now is that a problematical feature of the traditional model of administration -that public servants were not to be "political"- is being viewed in a more realistic way*" [Hughes 1994: 82].

Sin embargo habría matizar un poco la validez de estas críticas; resulta bastante poco elogioso para con los fundadores de la APT pretender que estos pensadores desconocían el carácter político de la administración pública. Este trabajo se inicia con una cita de Max Weber que prácticamente afirma todo lo contrario: "*En un Estado moderno, el poder real, que no se*

manifiesta en los discursos parlamentarios ni en las proclamaciones de los monarcas, sino en la actuación administrativa cotidiana; reside necesaria e inevitablemente en las manos del funcionariado" [Weber 1991: 126]. Aunque la separación política-administración tal como es enunciada por Wilson resulta bastante ingenua, en realidad todo el modelo de APT está diseñado para brindar garantías de imparcialidad a una función pública que inevitablemente está sumergida en el ámbito político.

Weber defiende estas garantías en la medida que evitan los males de un *spoils system* como el estadounidense: *"... una situación en que la administración estaba en manos de 300.000 o 400.000 hombres de partido, sin más cualificación para ello que el hecho de haber sido útiles para su propio partido, (...) la administración americana se caracterizaba por una corrupción y un despilfarro inigualables (...) La administración de diletantes no basta ya y la Civil Service Reform está creando continuamente nuevos puestos vitalicios y dotados de jubilación, con el resultado que están ocupando los cargos funcionarios con formación universitaria, tan capaces e insobornables como los nuestros. Existen ya casi 100.000 cargos que no son objeto del botín electoral (...) y que se cubren mediante pruebas de capacitación"*.

Sin embargo, estos recaudos establecidos frente a los males de la partidización indiscriminada no significaron dejar de lado el carácter político de la actividad administrativa. Weber en particular es completamente consciente de la creciente importancia de la burocracia, y propone fórmulas para su mejor control político en *"Parlamento y gobierno de una Alemania reorganizada: una crítica de la burocracia y de los partidos"*. El concepto de *neutral competence*, no significa entonces una separación a rajatabla entre política y administración; ni tampoco descuidar un crecimiento desproporcionado del aparato burocrático. Fue la respuesta concreta a un *"spoils system"* que partía de la base que las actividades desarrolladas en la administración pública eran tan sencillas que un hombre inteligente rápidamente podía aprender por el mismo a desempeñarlas; y que como lo afirmara una vez el presidente Jackson, habría más para perder que para ganar con la creación de un cuerpo burocrático estable, ya que la lealtad política de los funcionarios que aseguraba el *"spoils system"* superaba con creces lo que pudiera ganarse en especialización y experiencia con un cuadro de funcionarios permanentes.

Por lo tanto, para un juicio ajustado acerca del concepto de *neutral competence* es necesario ubicarlo en su contexto histórico: es una respuesta a los requerimientos de un Estado que comenzaba a ampliar sus funciones, y que contaba con un aparato administrativo no especializado y dependiente del patronazgo político. No es cierto además que "negase" la

política. deseaba reducir su importancia como único factor determinante en la actividad de la administración pública. La *neutral competence* fue entonces la solución institucional que permitía construir una tensión saludable entre lo técnico y lo político, en un contexto donde la especialización técnica era despreciada a favor de las prerrogativas políticas. Fue mucho después que en algunos países, la progresiva instauración del modelo de APT y el desarrollo del *welfare state* (este último por voluntad política) terminaron por romper nuevamente ese equilibrio entre técnica/política, esta vez a favor de la burocracia.

Sin embargo vale aclarar que esto no parece haber ocurrido del mismo modo en el Uruguay. Sin dudas habrá quién afirme que la fuerza del aparato burocrático uruguayo es grande, ¿pero en que sentido, y por qué causas? En el caso uruguayo, la inquietud por un servicio público políticamente neutral se plasmó únicamente en la adopción del criterio de inamovilidad de los funcionarios públicos, con las consecuencias que todos conocemos. Existió la voluntad política de ampliar las funciones estatales, y los partidos decidieron evitar el *spoils system* a través de la inamovilidad. Pero ha faltado a la cita el sistema meritocrático de carrera y por sobre todas las cosas, en líneas generales no ha existido un funcionariado público de carrera, técnicamente especializado e inserto en niveles de decisión: es decir no ha existido "*neutral competence*"⁵⁰. Por lo tanto, si es necesario relativizar las críticas hacia el modelo de APT, en el caso uruguayo habría que hacerlo aún más.

Actualmente esta realidad se agudiza ante la masiva utilización en los últimos años de los contratos de función pública para la provisión de cargos de alta responsabilidad y planificación dentro del sector público⁵¹. Quizás esta modalidad sea adecuada en algunos casos, pero como política sistemática presenta algunas falencias: no parece ser barata (los contratos suelen tener un alto costo en comparación con los sueldos más altos de la administración pública), no asegura un acceso equitativo a la función pública (sólo en casos excepcionales los cargos se han provisto por concurso) y no permite la especialización y la acumulación de conocimientos y capital humano en el sector público, dada la naturaleza temporal de los contratos.

A mediados del año 2000 se produjo un importante debate político en torno a estos contratos de obra y servicio, que se centró en las denuncias de irregularidades para el ingreso en

⁵⁰ Creo incluso que las reformas de segunda generación al haberse generado en otras latitudes, en buena medida suponen la preexistencia de un aparato administrativo que si cumplierse con las características del modelo de la APT; en particular un cuerpo burocrático poderoso técnicamente competente y ya inserto en niveles de decisión, a quien se quiere moderar en su influencia con la instrumentación de las propuestas manageriales.

⁵¹ Bajo esta modalidad de contratación se encuentran trabajando casi la totalidad de técnicos de la Unidad de Estudios y Políticas (planificadora de las políticas de vivienda del MVOTMA). Si bien la Reforma Administrativa del Estado no proveyó tantos cargos de

la función pública. Pero quizás lo más interesante que surgió de la discusión, es la confirmación de la percepción de las jerarquías políticas de que el servicio público no está en condiciones de afrontar funciones que requieran altos grados de idoneidad técnica⁵²; y la acentuación de la tendencia (ahora por esta nueva vía de los contratos de obra y servicio) a la marginación del servicio público de las actividades de planificación (*steering*) dentro del Estado.

"Principio del Servicio Público: Los funcionarios están al servicio exclusivo de la Nación y de los ciudadanos, debiendo prevalecer en cualquier circunstancia el interés público sobre los intereses particulares o de grupo. Principio de Competencia y Responsabilidad: Los funcionarios deben actuar en forma responsable y competente, con dedicación y espíritu crítico, procurando su significación profesional".
- Decálogo de la Función Pública. Oficina Nacional de Servicio Civil.

El Servicio Público como una garantía de la accountability ciudadana.

La experiencia de la DINAVI deja en evidencia las falencias de aquellos modelos que confían en que el servicio público puede funcionar sin contrapesos para la influencia política, como en buena medida opinan los cultores del NPM: (...) *those making arguments about "politicization" ignore the fact that the public service is fundamentally a political instrument. There is no public interest above and beyond the government of the day. Regardless of the party in office, "politicization" is likely to continue and even accelerate*.[Hughes 1994: 82]. En el MVOTMA se ha establecido una configuración institucional, que en teoría permite superar las rigideces de la administración burocrática tradicional, situando a los jefes políticos en una situación de poder frente a la estructura administrativa.

Los políticos han tenido amplios márgenes de maniobra para incidir en la débil estructura administrativa. Todos los cargos técnicos de importancia son directamente dependientes del poder político, que además tiene amplio control sobre la estructura general del Ministerio, ya que el aparato administrativo carece de las características de un sistema de carrera meritocrático. Y aunque las Funciones de Alta Especialización que promovía la Reforma Administrativa con un

managers como se preveía (funciones de alta especialización), los contratos de función pública tienen muchos sentidos un perfil bastante similar al de un manager.

⁵² En julio de 2000 se conoció la existencia de 1.664 contratos de obra y servicio con un costo estimado de US\$ 25 millones en el año 1999. El director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Ariel Davrieux, justificó el mecanismo de contratos de obra y de servicios porque *"los funcionarios públicos no tienen preparación en la Administración para hacer esos proyectos"*. Asimismo, en el parlamento, Davrieux fundamentó su postura desfavorable a que se realicen llamados públicos de contratación de técnicos, *"porque tienen que ser personas de total confianza para realizar esos proyectos"*. Latitud 30/35 10/08/00. La República 29/07/00.

perfil similar al de los *managers* no se proveyeron en el MVOTMA, sí existe un cuerpo de asesoría (la Unidad de Estudios y Políticas) de fundamental importancia en el diseño de las políticas y compuesto por personal contratado, directamente dependiente de los jefes políticos.

Sin embargo este modelo organizativo ha padecido irregularidades en el cumplimiento de su función como articulador de una red de políticas. La mayoría de las irregularidades constatadas, denotan la existencia de **un mal resuelto equilibrio entre el margen de discrecionalidad con que deben contar las autoridades políticas para conducir la red de políticas y las mínimas previsiones y garantías técnicas que deben tomarse en su implementación.** Se ha producido entonces la financiación de líneas de políticas sin la instrumentación de los controles necesarios, ni una evaluación de los resultados globales obtenidos, existiendo casos de mala administración o desvío de fondos públicos.

Resta la duda entonces, sobre que caminos quedan a la ciudadanía para controlar la actuación de la administración pública si se encuentra organizada de este modo. Desde el NPM se podrá responder que al menos sabemos que la responsabilidad y el control de la gestión está en manos de jefes políticos, supeditados a *accountability política*. ¿Deberá entonces el ciudadano esperar a tiempo de elecciones para remover a las jerarquías políticas con que se encuentre disconforme?, ¿tendrá que evaluar cada una de las diferentes políticas públicas que desarrolla el Estado para entonces manifestar su apoyo o rechazo a la gestión de los políticos?; más aún, aunque el ciudadano tuviese la información, el tiempo y el deseo de efectuar un juicio particular sobre cada área específica de políticas ¿existe la posibilidad de traducir esta evaluación de las diferentes políticas públicas en el voto a un partido político, y mantener así control sobre la enorme variedad de actividades que desarrolla la administración pública?

Estas preguntas pueden parecer exageradas, pero a éste extremo nos lleva la suposición del NPM de que el servicio público no es más que un instrumento político, y como tal estará inevitablemente politizado; el próximo paso es desacreditar la posibilidad de construcción de una administración pública que mantenga algún grado de independencia política. Sin embargo no es casualidad que la institucionalización de sistemas políticos democráticos, haya sido generalmente acompañada de la preocupación por la instauración de un servicio público con algún grado de independencia y neutralidad frente a la influencia de los partidos políticos. Un servicio público con algún grado de independencia frente al poder político, se transforma para el ciudadano en una garantía más de solvencia y neutralidad en el accionar del Estado; el servicio público contribuye como una vía más para la *accountability ciudadana*. Por esto se ha reclamado a la administración

pública una actuación políticamente neutral, como factor insustituible en el cuidado del interés público; y este reclamo es tan patente, que se hace letra por ejemplo en el Decálogo de la Función Pública, que se cita más arriba.

Es muy posible que no exista una solución perfecta a este dilema entre política y administración. Evidentemente existe un "trade off" entre ambas: excesivas garantías al cuerpo administrativo implicará algún grado de pérdida de discrecionalidad para los representantes políticos, pero una discrecionalidad absoluta para el accionar de las jerarquías políticas deja librado el destino de las decisiones públicas a su único interés y con menos garantías a priori de un análisis técnico imparcial. La discusión está abierta, pero posiblemente el "óptimo realizable" se encuentre en algún punto entre estos dos extremos. Por esa razón el modelo de APT, es en realidad mucho más acertado de lo que las críticas del NPM sugieren. La solución propuesta tuvo dos grandes virtudes que hacen necesaria su revalorización: en primer lugar, la APT busca conciliar política y administración, partiendo de la base que no es saludable que cualquiera de ellas anule a la otra. En segundo lugar, la propuesta de la APT nació a raíz de un diagnóstico concreto de la realidad de la administración pública que intentaba mejorar; y es ante el exceso de politización que implicaba el "spoils system" y la necesidad cada vez más patente de una administración profesional, que propuso una alternativa que esperaba atemperase los efectos desmedidos de la partidización.

Estos principios aún son aplicables; si consideramos que las garantías propuestas por la APT para la *neutral competence* son excesivas, es posible realizar un estudio pormenorizado de las estructuras públicas que deseamos transformar, y proponer alguna solución que permita construir un cuerpo administrativo que se constituya en un contrapeso adecuado y no excesivo, frente a los jefes políticos. Es así que aún en medio del auge de las propuestas managerialistas, existen autores que se posicionan teóricamente a favor una revalorización de modelo de APT, defendiendo en particular las garantías de *neutral competence* para aquellas funciones que impliquen planificación de políticas públicas (*steering functions*). Prats y Catalá expresa: "*la función pública como institución o sistema funcional del mérito tiene un ámbito fundamental pero limitado dentro del sector público (...) coincidente hoy con los que los autores llaman funciones estatales de orden superior, núcleo estratégico o funciones exclusivas del Estado para la provisión de bienes públicos puros. Dentro de ese ámbito el sistema funcional del mérito, debidamente articulado garantiza no sólo la eficiencia asignativa, la durabilidad de los compromisos legislativos, la confianza social y la seguridad jurídica, sino que es además, el*

arreglo institucional garantizador de la eficiencia interna de los organismos y agencias administrativas" [1988:61].

Vemos como la propuesta de Prats y Catalá puede ajustarse perfectamente a los requerimientos de la DINAVI: analizando su funcionamiento notamos una estructura politizada en extremo, que registra irregularidades de índole técnica, y donde el núcleo de actividades de planificación estratégica permanece infranqueable para el funcionario público. Dados los amplísimos márgenes de discrecionalidad con que cuentan las jerarquías políticas insertar un mínimo de tensión entre factores técnicos y políticos puede resultar beneficioso. Quizás pueda lograrse mediante la creación de algún tipo de cuerpo técnico independiente, con experiencia acumulada y estabilidad en sus funciones y cuya opinión deba al menos ser escuchada por las jerarquías políticas.

A modo de conclusión

El MVOTMA ha optado por priorizar para sí un rol articulador y orientador de las políticas de vivienda, tal como proponen las reformas de segunda generación. Esto supone el involucramiento de muchos actores directamente interesados en la gestión de las políticas de vivienda. Se ha conformado así una red de políticas (*policy network*) que se manifiesta estable en su número de actores participantes y en los resultados producidos (ajustándose entonces a las características de lo que la literatura ha denominado *policy communities*). Además de generar la participación activa de la sociedad civil, esta modalidad de gestión posiblemente le permita al Estado alivianar las estructuras necesarias para la implementación de las políticas (*rowing*). Pero también implica importantes desafíos, ya que muchas decisiones públicas dependen ahora de actores ajenos a la estructura del Estado; el éxito de estas nuevas formas de gestión parece depender entonces, en gran medida, de la capacidad de la administración pública para desempeñarse funciones estratégicas de planificación estratégica (*steering functions*) planificación, control y coordinación entonces al sector público asegurar la coherencia y coordinación de las políticas públicas.

En este trabajo se efectuó una exploración acerca del modo en que la DINAVI desarrolla estas actividades estratégicas. También se analizó la configuración institucional del MVOTMA, dado que el logro de buenos resultados en las políticas de vivienda depende ahora de la capacidad del aparato técnico, administrativo y político del Ministerio para el desarrollo de estas nuevas actividades de planificación estratégica. En el caso de la DINAVI se han constatado irregularidades en el desarrollo de estas funciones, que hacen pensar en algún tipo de debilidad

institucional para la tarea. La mayoría de las deficiencias en la gestión se han producido por la falta de previsiones técnicas en la planificación o control de las políticas. Paralelamente, el análisis de su estructura interna denota que todo el poder de planificación de las funciones estratégicas del Ministerio se encuentra depositado directa o indirectamente en las jerarquías políticas ya que el núcleo de actividades de planificación estratégica permanece infranqueable para el funcionario público.

El tenor de las dificultades encontradas, y el notorio desequilibrio entre el poder de las jerarquías políticas y la debilidad de la estructura administrativa, hacen pensar que quizás fuese necesario asegurar la existencia de un cuerpo técnico independiente que desarrolle al menos un rol consultivo o de asesoramiento de las jerarquías políticas. Un servicio público con algún grado de independencia frente al poder político podría transformarse para el ciudadano en una garantía más de solvencia y neutralidad en el accionar del Estado. Este debate relativo a las relaciones entre técnica y política en el seno del Estado, ha sido desde siempre un tópico central en la discusiones sobre Administración Pública y Ciencia Política; y el surgimiento de las reformas de segunda generación, que proponen importantes reformas en la estructura interna de las organizaciones públicas, ha vuelto a poner el tema sobre el tapete.

Algunos teóricos de la administración pública como Prats y Catalá, se han manifestado últimamente a favor de brindar más responsabilidades a aquellos funcionarios integrantes de un servicio público organizado "a la manera tradicional", con una carrera administrativa precisamente establecida y regulada. Para este autor, las funciones estratégicas de conducción de políticas como las que realiza la DINAVI debieran contar con el aporte de funcionarios públicos independientes políticamente, pues garantizan la eficiencia asignativa; confianza social; seguridad jurídica y eficiencia interna de los organismos. De estas funciones estratégicas, tan importantes para las reformas de segunda generación, es que el funcionario público se ha visto marginado en el caso de la DINAVI; y algunas investigaciones sobre la Administración Central uruguaya sugieren que esta es una característica general, pues la carrera administrativa es achatada y está sujeta a múltiples influencias de tipo político.

Esta característica de nuestra Administración Central constituye una diferencia fundamental con la estructura del sector público en otros países, y quizás merezca ser estudiada y discutida más a fondo. El debate permanece más que nunca vigente, y en el caso uruguayo parece especialmente oportuno, ya que hemos iniciado algunas intentos de reforma de nuestra Administración Central siguiendo las propuestas de las reformas de segunda generación, sin

prestar demasiada atención a la particular relación existente entre factores técnicos y políticos al interior de nuestro aparato estatal.

Bibliografía

- Arocena, José: "*Discusión sobre el concepto de racionalidad en la teoría de la organización*", en "La Reforma del Estado", Klaus Bodemer (compilador) Fesur (1993).
- Aucoin, Peter: "*Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos*", en Brugué, Q., Subirats, J. (comps.) *Lecturas de Gestión Pública INAP-BOE*. Madrid (1996).
- Butcher, Tony: "*Delivering Welfare*". Open University Press, Buckingham -Philadelphia. (1995).
- Cámara de Representantes- Poder Legislativo: "*Presupuesto Nacional 2000-2004: Inciso 14-MVOTMA Programa Estratégico de Gestión y Planes Anuales de Gestión*" TomoVI-1. Montevideo (2000).
- Cámara de Representantes- Poder Legislativo: "*Presupuesto Nacional 2000-2004: Inciso 14-MVOTMA Presupuesto por Resultados Basado en Actividades por Resultados 2000-2004*". Montevideo (2000)
- CEPRE-OPP: "*La Reforma Administrativa del Estado*". Montevideo (1998).
- CEPRE-OPP: "*Resultados de la gestión pública*" (*Rendición de cuentas 1998*). Montevideo (1999).
- CEPRE-OPP: "*Resultados de la gestión pública*" (*Rendición de cuentas 1999*). Montevideo (2000).
- CIDE: "*Informe sobre la Administración Pública*". Instituto Nacional del Libro. Montevideo (1964).
- Correa Freitas, Ruben: "*La Reforma del Estado en Uruguay*". Edición Oficial. Montevideo (1988).
- Correa Freitas, Ruben: "*El proceso de reforma del Estado en Uruguay*". Oficina Nacional de Servicio Civil. Montevideo (1999).
- DINAVI: "*Informe de gestión del año 1999*". Montevideo (2000).
- Dunleavy, Patrick y Christopher Hood: "*De la Administración Pública Tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados*". Gapp nº 3 (1995).
- Esping-Andersen, Gosta.: "*Los tres mundos del estado de bienestar*" València: Alfons el Magnànim, (1993).

Filgueira, Carlos y Fernando Filgueira: *"El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en Uruguay"*. Arca. Montevideo (1994).

Frederickson, George: *"Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration"*. Public Administration Review. Vol.56. No3 (1996). 263-269.

Fox, Charles: *"Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics"*. Public Administration Review. Vol.56. No3 (1996). 257-262.

FUCVAM: *"Posición de FUCVAM en relación a la propuesta de Plan Quinquenal 2000-2004 del MVOTMA"*. Montevideo (2000).

Golembiesky, Robert: *"The future of Public Administration: End of a Short Stay in the Sun?"*. Public Administration Review. Vol.56.No.2 (1996). 139-147.

Hall, John: *"La Administración Pública en el Uruguay. Sugerencias para una reforma de la Organización Administrativa"*. Instituto Nacional del Libro. Montevideo (1954).

Hood, Christopher: *"A public management for all seasons?"*. Public Administration vol. 69. Basil Blackwell (1991).

Hughes, Owen: *"Public Management and Administration"*. St. Martin's Press. New York. (1994).

Lowi, Theodor: *"Políticas públicas: estudios de caso y teoría política"*, en "La hechura de las políticas", Luis Aguilar Villanueva (comp.) Miguel Angel Porrúa eds. México (1992).

Marsh, David (ed.): *"Comparing Policy Networks"*. Open University Press. Buckingham-Philadelphia (1998).

MVOTMA: *"Plan Quinquenal de Vivienda 1990-1995"*. Montevideo (1990).

MVOTMA: *"Plan Quinquenal de Vivienda 2000-2005"*. Montevideo (2000).

Narbondó, Pedro y Conrado Ramos: *"La Reforma Administrativa del Estado (1995-2000)"*. Instituto de Ciencia Política (2001).

Niskanen, William: *"Cara y Cruz de la Burocracia"*. Espasa Calpe. Madrid (1980).

OECD: *"Issues and developments in public management: survey 1996-1997"*. OECD (1997).

OECD: *"Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management"*. OECD (1999).

ONSC: *"Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públicos"(TOFUP)*. Montevideo (1997).

ONSC: *"Informe sobre cantidad de cargos públicos ocupados y funcionarios públicos estimados"*. Montevideo (1999).

- Oszlak, Oscar: "*Diagnóstico de la administración pública uruguaya*". Instituto Nacional del Libro. Montevideo (1972).
- Oszlak, Oscar: "*El desafío de la segunda reforma del Estado*". Nueva Sociedad N°160 (1999). 81-101.
- Pierre, Jon (ed.): "*Debating Governance*". Oxford University Press. (2000).
- Pollit, Christopher: "*Managerialism and the Public Service*". Basil Blackwell-Cambridge, Massachusetts (1990).
- Ramos, Conrado: "*La teoría tradicional de la administración pública*". I.C.P. Cuadernos de Ciencia Política (1996).
- Weber, Max: "*Escritos Políticos*". Editorial Alianza. Madrid (1991).
- Wright, Vincent: "*Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública*". GAPP. N°7-8 (1996). 27-43.