

EL PAPEL DEL ESTADO EN LOS *POLICY NETWORKS*: LA GESTIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA EN EL URUGUAY (1990-2000) *

Federico Traversa**

1. Introducción

La década de los noventa fue testigo de una discusión renovada acerca del rol del Estado. Una vez que el empuje privatizador de los ochenta amainó un poco, se verificó una segunda ola de transformaciones que, más que la simple reducción del tamaño del Estado, vino a proponer nuevas formas de gestión para el sector público. Así, en los últimos quince años los organismos públicos dejaron de actuar como únicos proveedores directos de bienes y servicios, para trabajar en forma coordinada con empresas privadas y el tercer sector. En este esquema, la concepción y diseño de las políticas (*steering functions*) continúan bajo responsabilidad del Estado, y la implementación y gestión directa (*rowing functions*) son desarrolladas por terceros.

Un nuevo concepto teórico ha surgido para dar cuenta de esta transformación en las formas de gestión de los asuntos públicos: las redes de política o *policy networks*¹. Diversos autores refieren al cambio en los roles del Estado con la progresiva introducción de agentes privados en las políticas públicas, y hacen uso del concepto de *policy networks* para discutir e ilustrar estas transformaciones (Mayntz 1994; Marsh 1998; Rhodes 2001). Sin embargo, aún nos encontramos en una etapa de revisión y discusión de las experiencias reformistas de los últimos años. Para muchos autores el rol que el Estado debería desempeñar en las redes de políticas es marginal, lo que ha propiciado un fuerte ataque hacia la administración pública, y sus modos tradicionales de actuación y organización internas (Hughes 1994).

Este artículo analiza los resultados de una red de políticas, surgida con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en 1990. A partir de esta experiencia, el trabajo se inserta en el debate acerca del rol del Estado en las redes de políticas, llegando a dos conclusiones. En primer lugar, que un

(*) Este artículo sintetiza algunos resultados de la monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política (Traversa 2002), orientada por el Dr. Pedro Narbondo.

(**) Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República. Asistente de Investigación del Programa de Reforma del Estado del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

(1) Un detallado análisis acerca del surgimiento y desarrollo de la noción de *policy networks* puede encontrarse en Zurbbriggen (2002).

desarrollo exitoso de estas nuevas formas de gestión depende críticamente de la acción estatal en la planificación de las políticas, y en el control de la actividad de los agentes privados que participan en la ejecución de las mismas. En segundo lugar, se afirma que un desempeño correcto del Estado en estas funciones de planificación y control sólo es posible en el marco de un modelo de organización de la administración pública, que asegure la competencia técnica y la neutralidad política de los funcionarios públicos.

El trabajo está estructurado en tres partes. En la primera se describe la red de políticas que se ha conformado en torno del MVOTMA, se estudian las funciones que desarrolla el Ministerio en el marco de esta red, y se analizan algunos resultados que ha generado la red en materia de políticas de vivienda. En la segunda parte se discute qué funciones debería desempeñar el Estado en la conducción de una red de políticas. Este es un debate de carácter teórico, pero donde el caso del MVOTMA aporta datos importantes, como un ejemplo de ciertas fallas que pueden producirse cuando no se adjudica suficiente importancia al contralor y la planificación técnica en el sector público. Por último, en la tercera parte, se argumenta acerca de las características que debería tener el aparato administrativo del Estado para una mejor conducción de las políticas públicas, y se analizan algunas deficiencias generales de la administración central uruguaya para el desempeño de estas tareas.

2. El MVOTMA y las políticas de vivienda en Uruguay (1991-2000)

El Uruguay se ha auto percibido largamente como “país de clases medias”. Esta 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”. Respecto del MVOTMA, cabe puntualizar que desde su creación (1990) sus planes de vivienda adoptaron un enfoque diferente, concentrando recursos en los sectores más pobres de la población. Esta orientación se expone en el primer Plan Nacional de Vivienda del MVOTMA: “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” y decide “plantear cambios sustanciales en las orientaciones hasta hoy vigentes en la materia” (MVOTMA 1990: 1-2).

Esta no fue la única innovación que acompañó la creación del MVOTMA, también se inauguró una nueva forma de acción para el sector público: “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”. Busquets (1996: 9-10) realiza un análisis de estas primeras transformaciones de las políticas de vivienda y afirma que los cambios coinciden con las recomendaciones que en esos años realizaron organismos internacionales (BM, BID, PNUD) que subraya-

ban la necesidad de focalizar el gasto público social hacia los grupos económicamente más vulnerables, y promovían la participación del sector privado y la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas. Como vemos, ambas recomendaciones fueron adoptadas desde sus inicios por el MVOTMA.

2.1. Breve descripción de los programas de vivienda del MVOTMA

Las políticas de vivienda del MVOTMA están integradas por diferentes líneas de acción, que trabajan en coordinación con diversas organizaciones y empresas, fundamentalmente del sector privado. En el año 1993 se inició el programa SIAV que constaba de un sistema de subsidios directos a los beneficiarios, entregados para la adquisición tanto de vivienda nueva como usada en el mercado. La implantación del segundo Plan Quinquenal de Vivienda (1995-1999) supuso un cambio importante, pues si bien se continuó financiando directamente a los núcleos familiares para la compra de vivienda, se priorizó fundamentalmente la construcción de vivienda nueva, asignando a las familias una vivienda básica construida por promotores privados y solventada con recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FNV), que administra el Ministerio.

Además de esta política de subsidio directo a los núcleos familiares, el Ministerio también ejecuta el llamado “Programa de Transición”, que financia la actividad de Cooperativas de Vivienda, construye viviendas en coordinación con algunas Intendencias, y sustenta en parte la actividad de MEVIR (Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural). En el caso de las cooperativas de vivienda, el MVOTMA financia aquellas cuyos integrantes tengan ingresos menores a 60 UR por núcleo familiar, pudiendo ser cooperativas de ahorro y préstamo o ayuda mutua. El MVOTMA entrega en estos casos un subsidio directo de 374 UR por núcleo familiar, independientemente del ingreso de la familia o el valor de la vivienda².

Con MEVIR en 1995 se firmó un convenio donde el MVOTMA se comprometió 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. Finalmente, con las intendencias municipales, el MVOTMA aseguró por ejemplo subsidiar la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos (en adelante NBE's) para paliar los efectos de las inundaciones de 1997, comprometiéndose las Intendencias de Artigas, Salto, Paysandú, Soriano y Cerro Largo a proveer los terrenos y la infraestructura mínima para la construcción. El MVOTMA también celebró convenios con el Ministerio del Interior (viviendas 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). Por último, 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

(2) El aporte mínimo de la cooperativa debe ser del 15% del valor de tasación, que 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).

(recursos provenientes de una cuenta única que recoge un porcentaje del IRP que grava a los pasivos y los vierte al FNV).

A pesar de no haber reseñado en detalle la totalidad de las líneas de política del MVOTMA, se destaca la existencia de algunas características generales que son comunes a todas ellas. En primer lugar se focaliza el gasto público en los sectores más carenciados: la población objetivo de las políticas está constituida por núcleos familiares con ingresos menores a 60 UR. En segundo lugar, todas las líneas de acción prevén un fuerte componente de subsidios directos (en el caso de algunos programas el subsidio al beneficiario es total, en otros casos es menor, pero siempre existe en alguna medida). Y en tercer lugar, el Ministerio desempeña siempre un rol como articulador y orientador en la gestión de las políticas de vivienda, donde otras organizaciones públicas y privadas juegan un rol importante.

2.2. La política de vivienda vista como una *Policy Network*

La modalidad de gestión de las políticas del MVOTMA, que involucra a diversas organizaciones en su ejecución, parece encajar perfectamente con las características de lo que la literatura académica ha llamado *policy networks* (redes de política). Marsh (1999: 8-9) explica este concepto: *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. Thus, the key to effective governance is the effective management of the network.*

La elaboración de políticas públicas en el seno de las *policy networks* implica entonces un intercambio de recursos entre actores, que además de participar activamente en la materialización de cometidos públicos intentan satisfacer sus intereses particulares. Vamos a enumerar ahora algunos de los actores que intervienen en la gestión de los planes de vivienda del MVOTMA, y dejar en claro los beneficios que obtienen de su interacción en esta red de políticas.

a) En primer lugar hay que destacar el papel que juegan los partidos políticos y los políticos que dirigen la actividad del Ministerio, y logran un impacto favorable en la opinión pública gracias a la construcción de viviendas. 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 consecutivas como socio minoritario en los dos últimos gobiernos colorados.

La importancia de los planes de vivienda con objetivos político-electorales parece clara; al final de la segunda administración de Julio María Sanguinetti la página web “SIC” (Servicio de Información Ciudadana de la Presidencia) destacaba los logros en materia de vivienda durante su período de gobierno, haciendo referencia también a la concesión por parte de la administración anterior (Lacalle) de numerosas soluciones

habitacionales en los meses previos a la campaña electoral: “La primer dificultad importante provenía 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”.

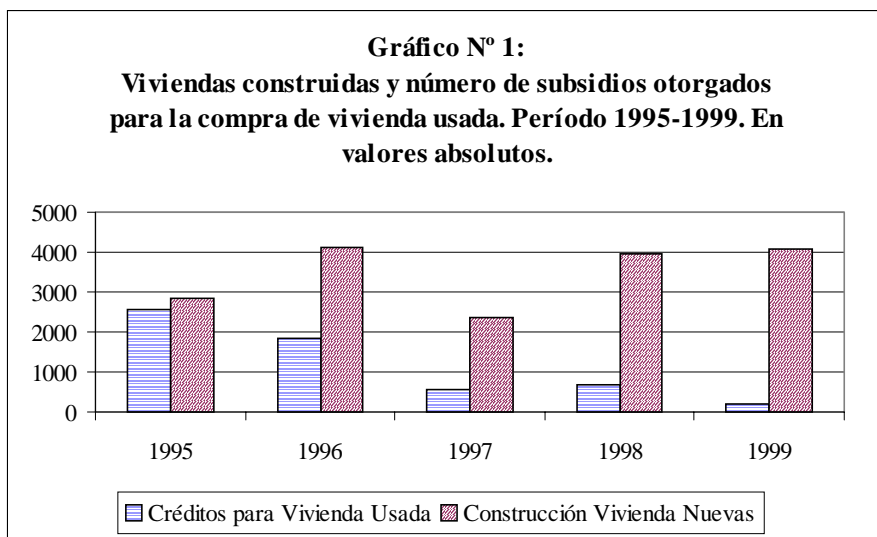
Por su parte, la Sociedad de Arquitectos del Uruguay también destaca la sensibilidad que tienen las políticas de vivienda a los ciclos político-electorales, y su importancia para el sector de la construcción: “[...] si analizamos la ejecución presupuestal del período 1990-95 (utilizamos este período 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 [...] 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” S.A.U. (2000).

b) Un segundo conjunto de actores de gran importancia para la red, es el que componen las empresas privadas del sector de la construcción, favorecidas por la inversión esperada de alrededor de U\$S 300.000.000 (entre los proyectos comprometidos y los programados) para el período 2000-2004. La importancia de la inversión pública para la Cámara de la Construcción del Uruguay quedó clara, por ejemplo, en ocasión de la celebración del día nacional de la construcción. Allí –y ante la presencia de los ministros de Economía, Vivienda, Obras Públicas y presidente del BHU– el presidente de la CCU, Walter Otegui, reclamó rebajas impositivas, destacó que la actividad del MVOTMA permitió mantener la actividad del sector de la construcción, y formuló distintos reclamos al gobierno para que tenga cuidado a la hora de recortar el gasto público, ya que de esto “depende en buena medida la generación de miles de puestos de trabajo formales”.

Los efectos de la presión de las empresas constructoras se reflejan muy claramente en el privilegio que con el correr del tiempo se ha asignado a la construcción de viviendas nuevas, en detrimento de los préstamos para compra de vivienda usada³ (Gráfico 1). En los primeros años de operativa, la visión de los técnicos que planificaron el accionar del MVOTMA era

(3) 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). Este 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 este 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”.

favorable a otorgar subsidios directos a los beneficiados, más que a la negociación y trabajo con empresas privadas para la construcción de NBE's. En las cifras puede verse cómo fue revirtiéndose ese proyecto inicial: 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.



Magri (2002) realiza un profundo análisis de la política de vivienda en los últimos años y recoge valiosos testimonios de jefes del Ministerio y dirigentes de la Cámara de la Construcción del Uruguay, que confirman estos datos. Un técnico del Ministerio opinó que “La propuesta de retirar al Estado de los contratos directos y de la construcción no fue así, porque influyó el peso de la Cámara de la Construcción, esto es un gran negocio para ellos, la ventaja de negociar directamente con el Estado y tener contratos establecidos, contra operar teniendo como factor principal el riesgo de mercado”. Por su parte el dirigente de la CCU reconoce que: “Sin duda, la presión existió y existe, porque, si las viviendas económicas son rentables en todo el mundo, ¿por qué no aquí?” (Magri 2002:25).

c) Finalmente, podemos incluir un grupo bastante heterogéneo de instituciones que interviene en esta red de políticas, y que se beneficia con una porción bastante importante de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda que administra el MVOTMA: Intendencias, Cooperativas y Mevir. Para dar una idea de la importancia de estos programas de vivienda podemos decir que en el caso de Mevir la inversión prevista por el último Plan Nacional de Vivienda era de U\$S 50.388.245 (9,8% de la inversión total prevista del MVOTMA en el quinquenio). Mientras tanto las Cooperativas contaron con una inversión prevista que rondaba los U\$S 60.000.000 (11,8 % del total de la inversión programada).

Hasta ahora hemos enumerado los principales actores participantes de la red de políticas, y los beneficios que obtienen de la ejecución de los programas de vivienda. Sin

embargo, nos resta verificar una instancia fundamental en toda *policy network*: encontrar la existencia de instancias de interacción entre las instituciones mencionadas. Esto es posible a raíz de un decreto emitido por el Poder Ejecutivo en el año 2000 (Decreto 90/000), que estableció una planificación para la reducción del gasto público, por la cual correspondía al MVOTMA presentar un programa de abatimiento de la 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 Fondo Nacional de Vivienda, entonces el contexto de reducción de la inversión debió resultar crítico y afectar las expectativas de prácticamente todos los participantes⁴, las interacciones debieron multiplicarse como resultado de este nuevo escenario.

En este contexto fue posible detectar la interacción y existencia de la red de políticas incluso en documentos oficiales. Una resolución del Tribunal de Cuentas estudia la programación de abatimiento del gasto, y allí se explicita que: “la programación efectuada (del gasto) resultó de las conversaciones mantenidas por esa Secretaría de Estado (MVOTMA) 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 Uruguay”⁵. Es posible constatar entonces la existencia de la red, en términos de una interacción entre actores que afecta el resultado de las políticas (la reducción implicó una negociación compleja que afectó la programación futura).

2.3. *Policy communities*: una red estable de actores y políticas

Para su análisis, las *policy networks* o redes de política, suelen ser caracterizadas y estudiadas en función de la amplitud de intereses que las conforman, de su estabilidad, de su permeabilidad a la participación de nuevos actores en la interacción, y de los resultados de políticas que producen⁶ (así surgen los conceptos de *sub-governments*, *iron triangles*, *issue networks*, *policy communities*, etcétera). Los términos muchas veces son bastante parroquiales, pero los de *issue networks* y

(4) 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.

(5) Carpeta 188342. E.2567. 01/06/00, “Programa de abatimiento del gasto de inversión para el suministro de soluciones habitacionales en el presente ejercicio”. En realidad, esta no es, evidentemente, la única instancia de interacción de la que es posible dar cuenta. Ya se ha hecho mención de la presión ejercida por la Cámara de la Construcción para aumentar los recursos destinados a la construcción de viviendas nuevas; también podemos mencionar instancias de discusión con las cooperativas, como la presentación del último Plan de Vivienda en la sede de Fucvam, para un análisis previo a su aprobación. Sin embargo, el documento citado más arriba reviste dos importantes características: es un documento oficial, y además reconoce una instancia de interacción que abarca a todos los actores que enumeramos como participantes de la *policy network*.

(6) 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: 55) en la discusión acerca de la interrelación entre Estado y grupos de interés.

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, con poca estabilidad en los componentes y los resultados producidos.

La red constituida alrededor de las políticas de vivienda del MVOTMA presenta todas las características de 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 estabilidad conseguida, y del copamiento que las diversas organizaciones han efectuado sobre las políticas de vivienda, es que el 55,6% del presupuesto⁷ 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 de que nuevos actores presionen con éxito sobre la red actualmente constituida.

3. El rol del Estado en la gestión de las redes de políticas. Reflexión a partir de la experiencia del MVOTMA

En el punto anterior, se describió cómo 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*). La gestión de una política pública en el seno de una *policy network*, tiene, sin dudas, algunas virtudes destacables; genera la participación activa de importantes sectores de la sociedad civil, a la vez que le permite al Estado reducir las estructuras necesarias para la implementación de las políticas (*rowing functions*).

Sin embargo, a pesar de sus ventajas, esta modalidad de gestión también implica importantes desafíos, ya que muchas decisiones públicas dependen ahora de actores ajenos a la estructura del Estado. Como se ha visto, existen organizaciones que administran directamente fondos públicos (Mevir, cooperativas, empresas constructoras privadas). ¿Con qué mecanismos cuenta el ciudadano para reclamar un funcionamiento adecuado de estas instituciones?, ¿qué resortes existen para influir en las decisiones públicas que toman esas organizaciones?, ¿quién responde y asume la responsabilidad por sus acciones? No existe una sola respuesta a estas preguntas; en el plano teórico al menos, es posible encontrar distintas visiones sobre el problema.

(7) U\$S 283.516.316 del un total de U\$S 509.834.498.

Algunos autores, por ejemplo, pretenden que las nuevas modalidades de gestión pública –basadas en una mayor interacción entre el Estado y organizaciones externas– brindan al sistema una legitimidad diferencial y superior. El ciudadano corriente cuenta entonces con la garantía de que aquellos sectores que son más específicamente afectados por la política pública, tienen la posibilidad de influir⁸ en su elaboración y puesta en práctica. Owen Hughes afirma: “*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*” (1994: 224-225)

Sin embargo, el argumento es cuestionable. Narbondo y Ramos (2001) opinan que la legitimidad diferencial del modelo de redes 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 involucrados puede tener 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 del MVOTMA la red conformada en torno a las políticas de vivienda no parece permeable en la participación de nuevas organizaciones, los actores y las políticas han permanecido básicamente incambiables, características éstas propias de las *policy communities*. Los actores integrantes en la red quizás obtengan márgenes de beneficio particular de la interacción, y sin embargo el resultado general de la política podría resultar errático, librado únicamente a una negociación por recursos que no contempla una estrategia ni objetivos globales⁹.

Supongamos el caso de un ciudadano anónimo, contribuyente al Fondo Nacional de Vivienda a través del Impuesto a las Retribuciones Personales, cuyo interés es una asignación racional de los fondos para la efectiva y eficiente solución del

(8) Pero, ¿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 y políticos demuestra que hasta la misma calidad de ciudadano es construida políticamente). ¿En qué 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, son amplísimas 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.

(9) 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”.

problema de la vivienda. ¿Qué garantías le brinda el modo de interacción desplegado por el MVOTMA? Es posible que las decisiones tomadas en el seno de una red de políticas representen los intereses de las cooperativas, Mevir y las empresas constructoras, pero tal vez los resultados no sean los que la mayoría de los ciudadanos desean. Y como muchas decisiones que afectan a las políticas públicas de vivienda son negociadas con organizaciones externas, se produce entonces una atomización del poder público en manos de todos estos actores, lo que puede dificultar la coordinación y el contralor de los programas de vivienda.

Si aceptamos estas críticas al modelo de redes, parece claro que el Estado debería jugar entonces algún papel en la conducción de las *policy networks*. El éxito de estas nuevas formas de gestión, encuentra como un factor crítico la capacidad de la administración pública para desempeñar funciones de planificación estratégica, control y coordinación (*steering functions*) que aseguren la coherencia de las políticas públicas. Esta visión del problema no implica desechar las redes de políticas como una alternativa viable para la gestión de los asuntos públicos; sólo reconoce al Estado un papel fundamental en su conducción.

A continuación se analiza el funcionamiento de la red de políticas de vivienda del MVOTMA en torno a estos aspectos; en particular, se describe el accionar del MVOTMA en las tareas de control de agentes externos y planificación de las políticas públicas. El análisis empírico permite, en este caso, descartar la hipótesis planteada por quienes consideran que una red de políticas puede regularse a sí misma obviando la presencia del Estado como conductor de la interacción en la red. El MVTOMA no ha desarrollado un papel vigoroso en la planificación y control de las políticas de vivienda, y el resultado ha sido un uso muy cuestionable de los recursos públicos, con irregularidades en el accionar de las organizaciones participantes, y un resultado global de la política que plantea serias interrogantes.

3.1. El control de las organizaciones externas que implementan las políticas

Aceptemos por un momento la hipótesis de que el control de todos aquellos agentes externos que intervienen en una red de políticas, resulta una actividad fundamental para asegurar eficacia y confianza en el uso de los recursos públicos. Sobre este supuesto, el desorden o la falta de atención a estos cometidos de control serían una alternativa peligrosa, que comprometería los resultados de la red de políticas. Los problemas relacionados con el control de las organizaciones externas quedan bien ilustrados por la experiencia del MVOTMA, que no ha tenido un criterio común para supervisar a las instituciones y empresas que construyen viviendas con fondos públicos.

El MVTOMA sólo efectúa directamente el seguimiento de obras en una línea de políticas: los Núcleos Básicos Evolutivos (este contralor es realizado por el Departamento de Obras de la División Arquitectura). En los demás casos el control se realiza básicamente por un tercero, e incluso en algunas instancias no ha existido controles. El contralor

de la actividad de los agentes externos no ha tenido entonces el carácter de actividad prioritaria, y la experiencia demuestra que se producen algunas irregularidades importantes.

De la gran diversidad de criterios para el control de las líneas de política que tiene el MVOTMA, se mencionan a continuación los dos ejemplos más problemáticos. Uno de ellos es el de los planes de subsidio a cooperativas; en este caso el seguimiento de obras se encuentra tercerizado, y es realizado por el Banco Hipotecario del Uruguay. Esta tercerización ha sido cuestionada y discutida públicamente a partir de que un Instituto de Asistencia Técnica (empresa que se encargaba de la construcción de viviendas para cooperativistas) resultara acusado de un importante fraude por parte de los particulares beneficiados con el subsidio. Esto motivó la investigación de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Representantes, y fue allí que se confirmó que la División Arquitectura de la DINAVI no realizaba sus tareas de control y seguimiento de obras en forma directa, sino que los contrataba con el BHU.

Investigaciones posteriores del propio Ministerio dejaron en claro la existencia de importantes irregularidades, y que 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. Luego del primer caso registrado, se presentaron al menos nueve denuncias más de irregularidades en núcleos cooperativos ante la Cámara de Representantes. Entre otros problemas se ha denunciado a los I.A.T. por la falta de aportes al BPS (decenas de miles de dólares que luego debían cubrir los cooperativistas por ser titulares de las viviendas); en ocasiones entregaron viviendas sin terminar, o se consiguió la aprobación para construir viviendas en lugares no previstos por el proyecto original, e incluso terrenos inundables (como es el caso de una cooperativa en Empalme Olmos)¹⁰.

Luego de constatarse las irregularidades, el primer I.A.T. denunciado (que administró fondos por varios millones de dólares) debió sufrir la supresión de su personería jurídica, ya que como 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”.

Todos los problemas constatados pudieron ser evitados con un control más riguroso sobre el accionar de los Institutos de Asistencia Técnica. Pero además la tercerización de estos cometidos con el BHU produjo un problema adicional: la responsabilidad por la omisión de controles es muy difícil de delimitar, ya que se han difuminado las competencias producto de la tercerización. Este problema queda ilustrado por el hecho que en un primer momento se citara al parlamento al presidente del BHU para responder por las denuncias. Luego este deslindó responsabilidades y señaló al MVOTMA como el organismo encargado de responder ante las irregularidades producidas por la empresa constructora de las viviendas cooperativas.

(10) Brecha edición del 28/5/1999 página 4, y Brecha edición del 17/7/2003 páginas 2 y 3.

También en otra línea de políticas del MVOTMA –convenios firmados con gobiernos municipales– se han producido problemas que pudieron ser evitados con un mayor contralor de las organizaciones externas. Estas irregularidades constan en documentos oficiales del Tribunal de Cuentas, que realizó una observación de gastos al MVOTMA por el convenio firmado con la Intendencia Municipal de Cerro Largo para la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos como solución al problema 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 de Cuentas estudió los resultados del convenio anterior. De este estudio 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”¹¹.

Es decir que a partir de una resolución adoptada por la voluntad política del Ministro, se terminaron desviando fondos recaudados con destino al F.N.V. hacia las arcas de la Intendencia de Cerro Largo, siendo desconocido el uso final de los mismos.

Según entrevistas a funcionarios del MVOTMA, 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 en los que el MVOTMA no efectuó adecuadamente las actividades de contralor necesarias, resultando una desviación de fondos que pudo ser evitada.

En síntesis, se destaca la inexistencia de un criterio establecido para el contralor de las organizaciones externas en todas las líneas de políticas. En el caso de la línea para cooperativas hallamos una tercerización con una entidad pública (Banco Hipotecario), que resultó problemática por la falta de controles que evitasen los fraudes de empresas privadas, y produjo además una difuminación de responsabilidades entre el MVOTMA y el BHU respecto a los problemas constatados. Por su parte, en el caso de las Intendencias Municipales se da el caso de convenios en los que ni siquiera se instrumentaron los controles mínimos que asegurasen la construcción de las viviendas con los fondos asignados. Los problemas constatados ponen de manifiesto que una eficaz y transparente conducción de los asuntos públicos, requiere algún mecanismo de control sobre las organizaciones encargadas de implementar las políticas.

3.2. La planificación de las políticas: Técnica y Política en las *policy networks*

Para algunos autores, el modelo de *policy networks* implica novedades radicales en la gestión de los asuntos públicos. Owen Hughes, por ejemplo, explica cómo la emergencia de redes de política representa el desarrollo de un nuevo tipo de Estado y nuevas formas

(11) Tribunal de Cuentas, 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 las inundaciones”.

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*” (Hughes 1994: 164-165). Es interesante comprobar que, desde estas perspectivas, los cambios son tan grandes que representan consecuencias importantes para los roles que tradicionalmente ha desempeñado el Estado, entre ellos la planificación de las políticas públicas.

Como las decisiones públicas no emanan ya, de un único centro de poder, la planificación técnica queda relegada a un lugar secundario, y lo que verdaderamente importa es el juego político que se despliega entre las organizaciones que toman parte en la política pública. Un desempeño eficaz del gobierno se alcanzaría si los actores participantes satisfacen sus objetivos. En este sentido Hughes 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*”.

Siguiendo este razonamiento, más que materializarse en un resultado o meta concreta en materia de política pública (lograr un impacto planificado con antelación por el Estado), la eficacia dependería de que los participantes logren dividendos propios y así maximicen los beneficios globales de la red –un punto de vista interesante, ya que no es sencillo evaluar el resultado de una política en términos de eficacia–. Es por esto que el “*policy analysis*” (planificación analítica de las políticas públicas por parte del Estado) ahora es cuestionado como método para la toma de decisiones: “*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). La importancia del papel del Estado no radicaría en la planificación técnica para imprimir un rumbo determinado a las políticas, sino simplemente favorecer la negociación entre los agentes involucrados.

Analicemos desde esta perspectiva el caso del MVTOMA. Allí encontramos un reparto estable del Fondo Nacional de Vivienda, lo que habilita a presumir que todos los actores participantes (cooperativas, MEVIR, empresas privadas, etcétera) obtienen algún beneficio de la interacción en la red. Por lo tanto, la cuestión parece resuelta y podemos presumir que el funcionamiento de la red ha sido satisfactorio. Sin embargo, con el razonamiento anterior bien podríamos considerar eficaz una decapitación a los efectos de terminar con un dolor de cabeza, bastaría con que seamos unos cuantos de acuerdo al respecto.

El consenso que se produce entre los actores participantes en la red del MVTOMA, deriva de las competencias que tiene este Ministerio para la administración de subsidios financiados con el Fondo Nacional de Vivienda; la existencia de estos recursos, facilita que se genere a su alrededor una red con congruencia de intereses entre las organizaciones involucradas. El Estado ha desarrollado entonces con éxito la primera tarea de involucrar a numerosas organizaciones en la ejecución de las políticas, además de conseguir

un reparto estable de los fondos para vivienda. Pero este consenso, ¿elimina la posibilidad de la discusión técnica de las políticas?

La pregunta anterior parece razonable, por lo tanto a continuación se analiza la red de políticas en función de dos variables. En primer lugar se estudia el papel que ha adoptado el MVOTMA respecto a la planificación de las políticas de vivienda; luego, en segundo lugar, se analizan algunos impactos producidos por la red de políticas al cabo de diez años. Respecto a la primera de las variables, el MVOTMA se ha manejado, en líneas generales, con un perfil bastante prescindente en lo relativo a la planificación de las políticas. Respecto a los resultados conseguidos por la red de políticas, restan algunas dudas sobre su eficacia en la solución de las carencias habitacionales de la población. La sola inclusión de distintas empresas y organizaciones en la ejecución de la política no parece asegurar entonces que esta logre los impactos deseados.

3.3. Planificación e impactos de las políticas públicas de vivienda

A pesar de la afirmación de Hughes: *“there is no single best answer, only an answer survives the political process”*, en nuestra opinión la adopción de una determinada política no excluye la existencia de alternativas, y la agregación de los intereses particulares de algunos actores no significa que a los ojos de cualquier ciudadano los resultados sean los deseables¹². Aunque las redes de política parecen a veces dar un halo de legitimidad especial a sus decisiones, no existe una red lo suficientemente amplia y consensuada que se pueda abrogar la absoluta representación del “interés general”.

Algunas organizaciones que no participan activamente de la red de políticas, podrían entonces manifestar su disconformidad con los resultados e impactos conseguidos. Algo así ha ocurrido con la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, que recientemente declaró sus reparos respecto a los resultados de las políticas de vivienda. En opinión del Arq. Ricardo Muttoni (presidente de la S.A.U.) el Uruguay enfrenta problema de grandes dimensiones, ya que “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%. [...] La tendencia, al manejar estas cifras masivas, es recurrir a soluciones masivas. Grandes extensiones de tierra con núcleos básicos o simplemente servicios. Que generalmente son encargados, también, a 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” (S.A.U. 2000: Editorial).

(12) Esta afirmación tiene un carácter fatalista que no parece corresponderse con la realidad. No es cierto que sólo una respuesta tenga posibilidades de sobrevivir al proceso político, todo proceso político es dinámico, y la política (en el sentido más abstracto) podría interpretarse como una lucha por cambiar el resultado de los procesos políticos (a veces con el apoyo de argumentos técnicos).

El MVOTMA, por su parte, tiene su propia evaluación del problema de la vivienda. El último Plan Quinquenal de Vivienda estima que el *déficit cuantitativo* en vivienda en el año 2000, ronda las 62.868 unidades, y anuncia que al final del período de gobierno disminuiría para situarse en unas 39.681. Para esta proyección se basa en el análisis de la información estadística proveniente de los últimos Censos de Población y de la Encuesta Continua de Hogares. Sin embargo, el análisis del *déficit cualitativo* denuncia una realidad contradictoria con lo anterior: 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 no intenta una explicación para estos fenómenos tan contradictorios con la proyección del déficit cuantitativo, quedando por el camino la posibilidad de hallar una evaluación comprensiva del problema vivienda¹³.

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 sector¹⁴. Y en gran medida esto es así, ya que tal como se expresa en el Plan Quinquenal (MVOTMA 2000: 72) las metas del Ministerio se resumen 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 global del sector habitacional en los sectores con ingresos menores a 60 UR.

El análisis de las actividades de planificación de las políticas del MVOTMA, arroja resultados similares a los obtenidos al estudiar su desempeño en las funciones de control

(13) Otras veces simplemente faltan datos importantes; no existe, por ejemplo, ninguna estimación del número de población y viviendas en asentamientos irregulares, ni la localización de los mismos. 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 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. 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 cuales son producto de la autoconstrucción y posiblemente se ubiquen en asentamientos irregulares o presenten otro tipo de carencias crónicas.

(14) Más adelante se discutirá que en ningún modo achacarse estas carencias a la falta de dedicación o preparación de los técnicos encargados de estas tareas (que por el contrario parece ser adecuada, aunque son muy pocos para la magnitud de las tareas de planificación). Existen problemáticas institucionales que van mucho más allá. En realidad no es claro que las jerarquías políticas —que son quienes tienen el poder para dirigir las políticas— estén muy interesadas en invertir más recursos humanos y económicos en actividades de planificación. Quizás su principal preocupación e interés sea construir el mayor número de viviendas posibles, y no la mejora de su calidad constructiva o el impacto de la política sobre el problema global de la vivienda.

de las organizaciones externas. Se confía en que la interacción y el desempeño global de la red permitirá alcanzar un impacto positivo, sin asignar mayor importancia al papel que debe jugar el Estado en su consecución. Pero ¿qué asegura que la interacción entre los actores imprime un rumbo adecuado a las políticas de vivienda? En éste caso las organizaciones negocian y discuten cada una por su parte con el MVOTMA, y este cuenta con los márgenes de maniobra y los recursos necesarios para dejar más o menos conforme a todas las organizaciones que participen. Sin embargo, con esta forma de interacción, cada organización solamente se ocupa de las condiciones de los programas en que ella toma parte; como resultado las líneas de política del MVOTMA se convierten en compartimentos estancos, y no coordinados entre sí.

Dadas estas características de los procesos de negociación y decisión, la lógica global de la política de vivienda sólo podría estar asegurada por la capacidad técnica de análisis del Ministerio y su voluntad de imprimir el rumbo estratégico que considere más adecuado. Sin embargo, se han visto ejemplos del modo 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 controles mínimos para la eficacia de los programas. En lo que respecta a la planificación, también se producen impactos y resultados muy discutibles. Un dato básico de la eficacia y la racionalidad de los programas, es que estos brinden un acceso equitativo a la vivienda para la población, independientemente de la zona geográfica donde residan, y siempre que tengan carencias en sus viviendas. El MVTOMA, sin embargo, ejecuta políticas que evidencian un gran divorcio entre la distribución territorial de la oferta de viviendas, y el volumen de la demanda de soluciones habitacionales según zona geográfica.

El estudio de las cifras revela, por ejemplo, que luego de diez años de funcionamiento del programa SIAV, en algunos departamentos como Montevideo sólo alrededor del 26% de los inscriptos solicitando una vivienda accedió a la misma, mientras que en otros como Lavalleja ese porcentaje se eleva al 58% (datos proporcionados por la División Social de la Dirección Nacional de Vivienda). Estas diferencias no parecen justificadas, desde que a través del Registro Nacional de Postulantes el Ministerio tiene un conocimiento cabal de la demanda de viviendas por departamento, y la posibilidad de satisfacer estas solicitudes del modo que considere más equitativo.

Mientras tanto, si estudiamos ahora las cifras totales de viviendas construidas por el MVOTMA en sus diversos programas (SIAV, Cooperativas, Mevir, Intendencias, etcétera), encontramos que la distribución geográfica tampoco obedece a ningún criterio técnico que tenga en cuenta las carencias habitacionales relativas de los diferentes departamentos. Si efectuamos un cruce de las cifras de la Dirección Nacional de Vivienda (2001) con los datos del Censo Nacional de 1996, hallamos que los departamentos con mayores carencias críticas —personas habitando en viviendas construidas con materiales de desecho— no se han visto favorecidos con la construcción de un mayor número de viviendas¹⁵.

(15) Los resultados son muy similares si tomamos un indicador más amplio de carencias, que incluya los hogares en situación de hacinamiento.

En algunos departamentos como Flores, en el período 1991-2001 se construyeron más de tres viviendas por cada persona con carencias críticas (Censo 1996), mientras en otros como Rivera, 25 veces menos (1 vivienda cada 8 personas con carencias) y podrían enumerarse muchos ejemplos más¹⁶. Esta situación no representa un problema menor, pues denota al menos un rumbo errático en la política, que no asegura a la ciudadanía un acceso equitativo a la vivienda. Resiente además el desarrollo en equilibrio de las diversas zonas del país, que según el análisis de los especialistas, dista mucho de ser homogéneo geográficamente en términos del bienestar de su población y desarrollo humano (Pellegrino y González 1995; Calvo 1998).

En resumen, la interacción entre políticos, empresas constructoras y otras organizaciones quizás produce resultados que ellos consideran satisfactorios, pero no necesariamente son los mejores para el conjunto de la ciudadanía¹⁷. Esto cuestiona fuertemente la proposición de Hughes (1994) sobre la correspondencia entre el bienestar de los actores de una red de políticas y el bienestar global de una sociedad; y demuestra la importancia de la planificación técnica para alcanzar resultados positivos y deseables para la ciudadanía general.

4. El servicio público y la eficiencia en la gestión de las *policy networks*

Quizás todo lo dicho anteriormente respecto al modelo de redes de política y la experiencia del MVOTMA, podría resumirse en un par de cifras. Según la Ley de Rendición de Cuentas del año 2001, el MVOTMA es con mucho el Inciso que tiene la mayor razón entre Inversión y Gastos de Personal y Funcionamiento. A partir de estas cifras es posible hacer dos lecturas, no necesariamente contradictorias. Con el 93,56% del gasto destinado a inversión (la relación pudo incluso ser más alta si el Poder Ejecutivo no hubiese recortado la inversión prevista en el período) el MVOTMA da buena cuenta de las potencialidades del modelo de redes de política. Esta modalidad de gestión permite reducir las estructuras necesarias para implementar las políticas (*rowing functions*) disminuyendo el gasto para el Estado. Sin embargo, esta estructura tan tercerizada implica desafíos importantes para el sector público.

(16) En Florida se construyeron 1532 viviendas mientras que en Salto se construyeron 1382, aunque en este último departamento hay casi cinco veces más personas con carencias críticas de vivienda de acuerdo con el censo de 1996. En Colonia mientras tanto se construyeron 1700 viviendas existiendo 1418 personas con carencias críticas, y en Cerro Largo, con 5589 personas con carencias críticas, fueron construidas solamente 1195 viviendas, etcétera.

(17) Este trabajo no analiza la compleja dimensión de la calidad arquitectónica de las viviendas populares. Estudios publicados por la revista Vivienda Popular, de la Facultad de Arquitectura, revelan que las distintas alternativas constructivas aplicables pueden presentar diferencias significativas en calidad y satisfacción de los usuarios (algunos beneficiados con subsidios del MVTOMA por su parte han presentado quejas respecto a la calidad y costo de sus viviendas a la Cámara de Representantes). Todo indica entonces que este es otro aspecto en que el Estado debe tener la capacidad de evaluar la calidad de políticas e imaginar mejoras si son necesarias.

Cuadro 1: Distribución del Presupuesto del MVOTMA comparado con el resto de la Administración Central. Ejercicio 2002. En porcentajes

	Gasto en Personal	Gasto en Funcionamiento	Gasto en Inversión	Total
Ministerio de Vivienda	3,60	2,84	93,56	100
Presidencia y Resto de Ministerios	49,39	35,88	14,74	100

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Contaduría General de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas.

La experiencia del MVOTMA reafirma que para optimizar los beneficios que pueden brindar las nuevas modalidades de gestión, se requiere una participación activa y eficiente del aparato estatal. Esta participación supone un Estado con capacidad técnica para planificar las políticas públicas y sus efectos, negociar con las organizaciones externas en función de estos objetivos, y luego controlar eficientemente su accionar. Destinar, como hace el MVOTMA, solamente el 3,6% de sus gastos al personal encargado de estas tareas, quizás sea el síntoma de una estructura administrativa débil para manejar un gasto en inversión muy importante.

En la parte anterior de este trabajo, vimos que en ocasiones existe un énfasis excesivo en considerar a la política como la única lógica que interesa en la gestión de una *policy network*. El papel del Estado, como conductor estratégico de las políticas públicas, se ve entonces minimizado. El MVOTMA es un ejemplo en este sentido; los políticos han llegado a financiar a instituciones públicas que incumplen sus contratos, y a empresas privadas que cometen importantes fraudes. En ambos casos no existieron los controles técnicos necesarios, porque los jefes políticos no los instrumentaron, o lo hicieron de un modo inadecuado. La política no puede entonces prescindir por completo de la técnica, aunque la técnica y la política no son fáciles de conciliar en el interior del Estado.

Algunos autores han señalado recientemente que la herramienta fundamental para construir el equilibrio entre técnica y política es contar con un cuerpo de funcionarios públicos dedicados a tareas de planificación estratégica (*steering functions*) en el seno del Estado. Al respecto Prats y Catalá dice: “la función pública como institución o sistema funcional del mérito tiene un ámbito fundamental [...] dentro del sector público [...] coincidente hoy con lo 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).

El punto central de este argumento es que existe un sector de las actividades estatales (el núcleo estratégico de planificación), que debe ser desarrollado por funcionarios públicos. El funcionario público tendría dos características fundamentales: en primer lugar solamente debería ser contratado y promovido en función de su mérito y capacidad para la función; en segundo lugar sus condiciones de contratación deberían ser especiales, asegurándole algún tipo de estabilidad en el cargo, que evite su retiro de la función pública por motivos de

política partidaria. Con respecto a lo primero, si los empleados públicos fueran seleccionados y promovidos en función de sus capacidades y méritos para la labor, podrían concebir para el Estado políticas públicas de alto nivel técnico, que aseguren una mejor negociación frente a los agentes externos encargados de la implementación de las mismas.

Por su parte, la estabilidad en el cargo brinda dos importantes ventajas. En primer lugar asegura memoria institucional, generando en los funcionarios un caudal de conocimientos, experiencia y calificaciones muy importante para instrumentar políticas de Estado. Y por otro lado la estabilidad es el instrumento a la mano que asegura que existirán criterios técnicos en los procesos de elaboración de las políticas públicas, y no habrá una partidización extrema del aparato administrativo. Es cierto que estas características particulares del empleo público podrían generar algunos roces entre los políticos y los burócratas. Pero estos roces constituyen una sana tensión donde descansa el equilibrio entre técnica y política, capaz de generar resultados muy positivos para el Estado.

En palabras de Prats y Catalá, el servicio público meritocrático en las actividades estratégicas es “*el arreglo institucional garantizador de la eficiencia interna de los organismos y agencias administrativas*”. Ahora bien, ¿cuál es la situación de la administración pública uruguaya a este respecto? Sería importante conocer cuál es la dinámica existente entre factores políticos y técnicos en el interior de la Administración Central; el caso del MVOTMA aporta la evidencia de falta de previsiones técnicas en la ejecución de las políticas públicas, pero quizás detrás de este caso concreto se esconde un problema de configuración institucional más generalizado.

5. Política y burocracia en la Administración Central uruguaya

Parece claro que en la Administración Central uruguaya existe un notorio desbalance en las relaciones entre técnicos y políticos, porque se ha carecido en líneas generales de un cuerpo de funcionarios del tipo que defiende Prats y Catalá. Como destacan numerosos especialistas que han analizado nuestro aparato estatal, los funcionarios públicos en Uruguay nunca fueron reclutados ni promovidos dentro del servicio público en razón de sus capacidades y méritos, sino que han predominado siempre consideraciones políticas en la organización y funcionamiento del Estado¹⁸ (Oszlak 1972; Nickson 2002)¹⁹. Pero el único problema no radica en que la carrera administrativa esté menoscabada por facto-

(18) La investigación de Oszlak (1972: 128-143) llegaba a conclusiones como estas: “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 previsibles 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.”

(19) Este último incluso extiende estas consideraciones a toda Latinoamérica en general: “El elemento clave del sistema de administración pública en América Latina, que la distingue de sus contrapartes en el resto del mundo, es la tradición centralista del caudillismo (cacique político). Esta cultura política de favores prospera en

res político-partidarios; además los cargos de mayor responsabilidad en la Administración Central no se cubren con funcionarios públicos (achatamiento de la carrera administrativa) sino que son designados directamente por las jerarquías políticas. Esto genera una alta rotación en tales cargos, con la consiguiente pérdida de memoria institucional necesaria para generar políticas de Estado, y eventualmente corregirlas.

El análisis de la estructura del MVOTMA en concreto (Traversa 2002), confirma los estudios que especialistas como Oszlak realizaron sobre la administración pública uruguaya. A esto se le suma la casi completa ausencia de funcionarios públicos en aquellas reparticiones del Ministerio encargadas de la elaboración de las políticas de vivienda. La Unidad de Estudios y Políticas, que se ocupa de estas tareas, está integrada por muy reducido número de técnicos. Por su ubicación estratégica y conocimiento acumulado, algunos de estos técnicos son factor clave en la elaboración e implementación de las políticas; pero estos técnicos —además de ser muy pocos— no están en condiciones de desempeñar su función con total independencia de las jerarquías políticas, ya que no son funcionarios públicos y su estabilidad en la función está sujeta a la renovación periódica de sus contratos por parte de los políticos.

Sucede entonces que en el MVOTMA los políticos tienen un margen tan amplio de discrecionalidad que llegan a subsidiar a agentes externos para la construcción de viviendas, sin instrumentar los controles necesarios que aseguren que los fondos se inviertan correctamente. Si lo ideal es la existencia de algún tipo de equilibrio entre el cuerpo de funcionarios y los políticos, la Administración Central uruguaya está entonces muy lejos de este punto. En el plano discursivo, mientras tanto, se reclama la necesidad de un servicio público calificado técnicamente. Como afirma el decálogo de la función pública de la Oficina Nacional de Servicio Civil “los funcionarios deben actuar en forma responsable y competente, con dedicación y espíritu crítico, procurando su significación profesional”. Sin embargo, estos funcionarios tienen vedada la posibilidad de trabajar, tareas de planificación estratégica por el achatamiento de la carrera administrativa, y el desarrollo del espíritu crítico está muy comprometido ante la injerencia de factores partidarios en las políticas de personal.

En los últimos años, la tendencia de las políticas seguidas en materia de recursos humanos confirman muchos de los puntos que se han reseñado. El ingreso de nuevos funcionarios públicos está hoy clausurado, debido a la necesidad de contención del gasto público, pero el Estado continúa necesitando de recursos humanos de alta calificación técnica para funcionar, en especial en las actividades estratégicas de planificación de las políticas. Como solución a estas necesidades, las jerarquías políticas han optado por contratar a técnicos para la realización de tareas específicas en el Estado (a través de los

ausencia de estabilidad laboral y por la constante rotación de una burocracia mal pagada y sobrecargada. El empleo en el sector público no es visto como un insumo requerido en función de alcanzar resultados para los ciudadanos bajo la forma de suministro de servicios [...] los sistemas de personal continúan siendo débiles y altamente fragmentados a lo largo de la región, y el reclutamiento y promoción se basan todavía en el patronazgo más que en el mérito [...] la carrera se ve truncada en el nivel de jefe de departamento porque justo arriba de él están los cargos de confianza, cuyos titulares cambian frecuentemente como consecuencia de los cambios en el nivel político. La ausencia de un staff permanente de administradores superiores de carrera ha generado un incremento de aspectos negativos dentro del sistema de administración pública de América Latina.”

llamados “contratos de obra y servicio”). Estas contrataciones acentúan la tendencia histórica que ha relegado al funcionario público de aquellos puestos estratégicos que pueden determinar el rumbo de una política pública. En segundo lugar, confirman la opinión por parte de los políticos de que el servicio público no está en condiciones de afrontar funciones que requieran altos grados de idoneidad técnica²⁰, lo que sería una debilidad institucional muy importante que no parece posible solucionar mediante contratos temporales.

La integración de técnicos ajenos al servicio público, presenta las deficiencias ya discutidas. En primer lugar, si bien es una vía rápida para permitir al Estado contar con personal de alta calificación técnica, con la misma celeridad se puede producir la salida de este capital humano dado el carácter eventual y precario de su situación (contratos a término). Esto significa una pérdida importante de información, calificación y memoria institucional que estos técnicos van adquiriendo en el desarrollo de sus funciones. En segundo lugar, con estos contratos no sólo no se restituye el equilibrio entre técnicos y políticos, sino que al realizarse las designaciones directamente por el gobierno la falta de balance se agudiza.

6. Conclusiones

El estudio identifica al MVOTMA como una de las reparticiones públicas más adaptadas a los modelos de gestión pública propuestos por la segunda generación de reformas del Estado. Sus políticas de vivienda se implementan con la participación de empresas privadas y otras organizaciones que conforman una verdadera “red de políticas”. La red demuestra estabilidad, tanto en lo relativo a los actores involucrados en la ejecución de las políticas, como en el reparto del presupuesto destinado a vivienda, con un 55,6% del presupuesto²¹ para el quinquenio 2000-2005 ya comprometido al iniciarse el presente período de gobierno.

La gestión de la política ha resultado entonces exitosa en la inclusión de diversos actores. Para algunos autores (Hughes 1994) esto es el principal síntoma de una acción eficiente del sector público. La experiencia del MVOTMA demuestra, sin embargo, que sin un proceso de planificación de las políticas públicas, y un contralor de las organizaciones que intervienen en su ejecución, los resultados son muy discutibles. El MVOTMA no ha destinado suficientes recursos a esa planificación y contralor, produciéndose irregularidades en la ejecución de las políticas por terceros, mientras que el impacto global deja algunas dudas importantes, como la distribución de las viviendas construidas según zona geográfica.

(20) En julio de 2000 se conoció la existencia de 1.664 contratos de obra y servicio, 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.

(21) U\$S 283.516.316 del un total de U\$S 509.834.498.

Esta debilidad de los factores técnicos en la administración pública uruguaya no representa una novedad teórica (Oszlak 1972); quizás la explicación más plausible a éstas carencias sea la excesiva injerencia de factores partidarios en la carrera administrativa. En síntesis, el sector público enfrenta actualmente desafíos importantes, producto de una mayor participación del sector privado y el tercer sector en las políticas públicas. La experiencia del MVOTMA demuestra que en este contexto que implica mayor relacionamiento con organizaciones externas, establecer una adecuada relación entre factores técnicos y políticos en el interior de la administración pública es una tarea prioritaria y nunca encarada en la Administración Central uruguaya. La revalorización de la función pública, y la instrumentación de un servicio público donde el mérito y la competencia técnica jueguen un papel trascendente en el ingreso y promoción de los funcionarios públicos, puede resultar una salida viable.

Bibliografía

- Aucoin, Peter (1996): “Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos”, en Brugué, Q., Subirats, J. (comps.), *Lecturas de Gestión Pública*, INAP-BOE, Madrid.
- Butcher, Tony (1995): *Delivering Welfare*, Open University Press, Buckingham –Philadelphia.
- Calvo, Juan José (1998): *Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay de acuerdo al Censo de 1996*, Universidad de la República, Montevideo.
- Dirección Nacional de Vivienda, División Arquitectura (2001): *Informe Mensual, Diciembre de 2001. Ofertas, sección obras*, MVOTMA, Montevideo.
- Hood, Christopher (1991): “A public management for all seasons?”, *Public Administration* vol.9, Basil Blackwell.
- Hughes, Owen (1994): *Public Management and Administration*, St. Martin’s Press, New York.
- Magri, Altair (2002): “Una reforma exitosa: análisis de las políticas de vivienda en Uruguay 1985-2000”, *Documento de Trabajo N° 30*, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo.
- Marsh, David (1998) (ed.): *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham-Philadelphia.
- Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado (2001): “Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción”, en *Con el Estado en el corazón: el andamiaje de la gobernanza*, Instituto de Ciencia Política, Ediciones Trilce y Voces, Montevideo.
- Niskanen, William (1980): *Cara y Cruz de la Burocracia*, Espasa Calpe, Madrid.
- Nickson, Andrew (2002): “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Caracas.
- OECD (1999): *Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management*, OECD.
- Oszlak, Oscar (1972): *Diagnóstico de la administración pública uruguaya*, s/d.
- Pierre, Jon (ed) (2000): *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Pellegrino, Adela y González Cravino, Santiago (Coord) (1995): *Atlas Demográfico del Uruguay*, Fin de Siglo, Montevideo.
- Pollit, Christopher (1990): *Managerialism and the Public Service*, Basil Blackwell–Cambridge, Massachusetts.
- Zurbbriggen, Cristina (2002): “El Análisis de los ‘Policy Networks’ y de su utilidad para el estudio de las hechuras políticas”, *Documento de Trabajo*, N° 31, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.

Resumen

En los últimos años el Estado ha incorporado progresivamente al sector privado y el tercer sector en la ejecución de las políticas públicas, conformándose verdaderas “redes de políticas”. Sin embargo, los efectos de estos nuevos modos de gestión no se reducen al modo de implementar los programas públicos, afectan también la lógica global de las políticas y sus resultados. La función del Estado en este nuevo esquema no es clara, sobre todo luego de los fuertes ataques recibidos por la Administración Pública durante el último cuarto del siglo pasado. Este trabajo analiza la red de políticas desarrollada en torno a los programas de vivienda del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente desde 1991, y los resultados a que arriba la investigación permiten afirmar que la transparencia y equidad de las políticas públicas no son alcanzadas por la mera conformación de una red de políticas. El Estado tiene entonces un papel importante que desempeñar en los nuevos modos de gestión, pero, en opinión del autor, un accionar eficaz requiere una Administración Pública calificada técnicamente y con políticas de personal definidas con independencia de la política partidaria.

Abstract

Over recent years the State has progressively included the private and tertiary sectors in the implementation of public policies, thus creating true “policy networks”. However, the effects of this new style of policy management is not limited to the manner in which public policies are implemented, but also affects the global logic of those policies and their outcomes. The role of the State in this new order is unclear, in particular following the strong attacks on the Public Administration that took place during the final quarter of the last century. This article analyzes the policy network that has developed around the Ministry of Housing, Ordenance and the Environment’s housing programs since 1991. The research concludes that transparency and equity in public policies are not achieved by the simple creation of a policy network. The State therefore has an important role to play in the new forms of management, but the author is of the view that efficient action on the part of the State depends on the existence of a technically qualified Public Administration with personnel policies that must be defined independently of party politics.