

# PLANIFICACIÓN Y CONTROL, LA IMPORTANCIA DEL ROL DEL ESTADO EN LA CONDUCCIÓN DE LAS *POLICY NETWORKS*\*

*Federico Traversa\*\**

## **Contenido**

**REFORMAS DEL ESTADO DE SEGUNDA GENERACIÓN, EL CASO DEL MVOTMA Y LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN URUGUAY (1995-2000)**

**EL MVOTMA: UN EJEMPLO TEMPRANO DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y DESARROLLO DE NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN**

**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICAS DESARROLLADAS POR EL REFORMAS DEL MVOTMA**

**LAS *POLICY NETWORKS*: UNA RED DE ORGANIZACIONES EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA**

**Policy Communities: Una Red Estable De Actores Y Políticas**

**EL ROL DEL ESTADO EN LA GESTIÓN DE LAS *POLICY NETWORKS*. ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL MVOTMA PARA LA CONDUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA**

**LA FORMULACIÓN DEL PLAN QUINQUENAL Y CONTRALOR DE SU CUMPLIMIENTO.**

**Supervisión Y Seguimiento De Las Obras Ejecutadas Por Terceros**

**CONCLUSIONES GENERALES**

**LA EXPERIENCIA DEL MVOTMA COMO EJEMPLO PARA LA DISCUSIÓN RESPECTO A LOS NUEVOS MODOS DE GESTIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO**

**Técnica Y Política En Las *Policy Networks***

**El Servicio Público Como Garantía De Neutralidad Política Y Competencia Técnica En La Gestión De Las *Policy Networks***

---

\* Publicado con la autorización del autor.

\*\* **Noticia del Autor:** Federico Traversa es Político. Licenciado en Ciencia Política egresado de la Universidad de la República de Uruguay. Profesor de Teoría Política de la Licenciatura de Ciencia Política, e Investigador del Área de Reforma del Estado del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República.

# PLANIFICACIÓN Y CONTROL, LA IMPORTANCIA DEL ROL DEL ESTADO EN LA CONDUCCIÓN DE LAS *POLICY* *NETWORKS*

*Federico Traversa*

## **REFORMAS DEL ESTADO DE SEGUNDA GENERACIÓN, EL CASO DEL MVOTMA Y LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN URUGUAY (1995-2000)<sup>1</sup>**

A partir de la década iniciada en 1990, diversos países han encarado procesos de transformación estatal, conocidos como “segunda generación de reformas del Estado” (Oszlak 1999). A diferencia de la primera generación de reformas, estos nuevos procesos no proponen como medida fundamental una drástica reducción en el tamaño del Estado, sino el desarrollo de nuevos modos de gestión pública. El Estado deja de actuar como único proveedor directo de bienes y servicios, para trabajar en coordinación con el emprendimiento privado y el tercer sector. A nivel teórico estas reformas se apoyan en una separación entre la concepción y planeamiento de las políticas públicas (llamadas *steering functions*) que continúan bajo responsabilidad estatal, y la implementación y gestión directa de las políticas (*rowing functions*) que pasan ahora a manos de terceros.

Las experiencias recogidas en el transcurso de los últimos años demuestran que el éxito de esta segunda generación de reformas del Estado depende, en gran medida, de la capacidad que tenga el sector público para coordinar y controlar la actividad de las organizaciones externas que ahora toman parte de la implementación de las políticas públicas. Los procesos de reforma son capaces de reducir la estructura estatal a través de la tercerización de funciones y la coordinación con agentes externos, pero la administración pública continúa desempeñando un papel vital en el control de estos agentes y la planificación general de las políticas.

El Uruguay no ha sido ajeno a los procesos de transformación estatal de segunda generación, iniciando en 1995 la transformación de su Administración Central con la creación del CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado). Sin embargo algunas arenas de políticas públicas iniciaron procesos de transformación aún antes de la creación del CEPRE. En este artículo se analiza una de las reformas pioneras, la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en 1990, que significó un cambio muy importante en la concepción y gestión de las políticas de vivienda, incorporando la participación activa de empresas privadas y organizaciones del tercer sector en la gestión las políticas.

En particular, este artículo se concentra analizar el modo en que el Ministerio desarrolla sus funciones estratégicas (*steering functions*) de planificación y control, tan vitales para el éxito de las reformas de segunda generación. El ejemplo del MVOTMA demuestra que el proceso adaptación de las organizaciones públicas a las nuevas formas de gestión de las políticas no siempre es sencillo; aquí se describen algunas fallas importantes las funciones que desempeña el MVOTMA para la conducción de las políticas de vivienda. Las consecuencias de éstas fallas no son menores, y confirman que el que el rol del Estado en la gestión de los asuntos públicos continúa siendo fundamental, aún luego de iniciada la segunda generación de reformas. Por otra

---

<sup>1</sup> Este artículo sintetiza los aspectos más importantes de una investigación (Traversa 2002) realizada bajo la tutoría del Dr. Pedro Narbondo (Universidad de la República del Uruguay- Facultad de Ciencias Sociales).

parte, dado el carácter dinámico de los procesos de reforma, los ejemplos pasados podrían servir como insumo y experiencia para la construcción de un mejor Estado en lo venidero.

### **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 Filgueiras [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 estos autores, la pretensión mesocrática quedó trunca debido a una crisis estructural que provocó una aguda escasez de recursos y terminó provocando un Estado asistencialista ineficaz en el combate de algunas problemáticas.

El "fracaso" de este modelo estatal quizás haya influido en el importante viraje que tuvieron las políticas de vivienda a partir de la creación del MVOTMA en 1990. El Plan de Nacional de Vivienda que acompaña la creación del Ministerio, parte de una visión crítica de las políticas de vivienda precedentes, a su juicio existía un sector de población (el de menor nivel de ingresos) que no era contemplado en las mismas. A partir de éste diagnóstico se decide *"plantear cambios sustanciales en las orientaciones hasta hoy vigentes en la materia"* [MVOTMA 1990:1-2]. Luego el Plan Nacional de Vivienda 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 (...)"*. Y también se plantea un nuevo rol 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"*.

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. 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, PNUD, BID-PNUD) subrayando la necesidad de focalizar el gasto público social hacia los grupos económicamente más vulnerables y promoviendo la participación del sector privado y la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas. Como vemos, ambas recomendaciones fueron adoptadas desde su creación por el MVOTMA.

### **PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICAS DESARROLLADAS POR EL 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 (1995-1999) supuso un cambio importante en la actividad del Ministerio, pues si bien se continuó financiando directamente a los núcleos familiares para la compra de vivienda, se priorizó fundamentalmente la construcción de vivienda nueva con fondos del Ministerio, asignando a las familias una vivienda básica construida por promotores privados (Núcleo Básicos Evolutivos y Nucleos Básicos Evolutivos mejorados).

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 (Plan de Emergencia por

Inundaciones), y financia también 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 en su totalidad ingresos menores a 60 UR ( 60 Unidades Reajustables, alrededor de 420 dólares) 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.<sup>2</sup>

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 aceptó 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 iniciarse el presente período de gobierno. 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). 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 (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 y una a una 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 articulador y orientador en la gestión de las políticas de vivienda desde 1990, donde otras organizaciones públicas y privadas juegan un rol importante.

### ***LAS POLICY NETWORKS: UNA RED DE ORGANIZACIONES EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA***

La participación de agentes externos en la gestión de las políticas públicas, es quizás la característica más importante de los procesos de reforma de segunda generación. Como se ha visto, los programas que desarrolla el MVOTMA cuentan con la participación de una variada gama de organizaciones externas; es posible identificar entonces una serie de actores que interactúan y obtienen algún beneficio en el desarrollo global de las políticas<sup>3</sup>. Aquí vamos a hacer referencia a los más importantes:

---

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Existe un gran número de coincidencias entre las políticas de vivienda del MVOTMA, con el modelo de políticas distributivas propuesto por Lowi (1992). Las características reseñadas por Lowi son: unidades políticas primarias que pueden ser individuos, empresas, corporaciones; con intereses no compartidos pero sin interferencia mutua, con un intercambio de favores y de apoyos (similar a la red de políticas del MVOTMA) . Se produce una estructura de elites políticas 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 (que sería el MVOTMA) .Sin embargo el área de las políticas de vivienda no se asemejan a los ejemplos típicos de políticas distributivas (que son usualmente aranceles, servicios públicos (luz, etc.) , 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 entre las distintas organizaciones y empresas entrevistadas (que tiene grandes similitudes con el modelo distributivo de Lowi).

**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.

**Instituciones con convenios:** Intendencias, Ministerio del Interior, 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 rondaba los U\$S 60.000.000.

**Partidos políticos y políticos** que ocupan posiciones en el Ministerio (e incluso el Poder Ejecutivo en su totalidad), que pueden lograr 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 novedosa modalidad de gestión de las políticas del MVOTMA, que involucra a diversas organizaciones, 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 buy 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, estos actores además de participar activamente en la materialización de cometidos públicos intentan satisfacer sus intereses particulares. Ya hemos enumerado más arriba una serie de organizaciones que han dejado en claro en diversas oportunidades, que su participación en las políticas de vivienda del MVOTMA y el reparto de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda, son de fundamental importancia para sus intereses.

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 Banco Hipotecario del Uruguay- el presidente de la CCU 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*".

La importancia de los planes de vivienda para objetivos político-electorales también es 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 conseguidos 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 septiembre y noviembre de 1994** (las elecciones fueron en noviembre), 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.*"

La Sociedad de Arquitectos del Uruguay, 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 (...) 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” S.A.U. (2000).*

Hemos afirmado entonces que las políticas de vivienda se elaboran en el seno de una *policy network*; pero una aseveración de este tipo requiere rastrear y detectar la **existencia efectiva de instancias de interacción** entre algunos de los actores enumerados. 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 MVOTMA 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 participantes<sup>4</sup>, las interacciones debieron de multiplicarse como resultado de éste nuevo escenario.

**En este contexto fue posible detectar la interacción y existencia de la *policy network* 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***"<sup>5</sup>. 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), **es una realidad constatable.**

## **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 y de su permeabilidad a la participación de nuevos actores en la interacción; y de los resultados de políticas que producen<sup>6</sup> (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 "***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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup>Carpeta 188342. E.2567. 01/06/00, "Programa de abatimiento del gasto de inversión para el suministro de soluciones habitacionales en el presente ejercicio".

<sup>6</sup> 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.

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 estabilidad conseguida, y del copamiento que las diversas organizaciones han efectuado sobre las políticas de vivienda, es que **el 55, 6% del presupuesto<sup>7</sup>** 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.

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 entrevistas realizadas 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 usada<sup>8</sup>. 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 1) 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.

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 puede deberse 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

---

<sup>7</sup> U\$S 283.516.316 del un total de U\$S 509.834.498.

<sup>8</sup> 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.

ha corregido, y que reviste importancia tomando en cuenta que Montevideo es una de las zonas de crecimiento más explosivo de los asentamientos irregulares.<sup>9</sup>

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 quizás ha sido más sencillo ubicar las viviendas fuera de Montevideo).

## **EL ROL DEL ESTADO EN LA GESTIÓN DE LAS POLICY NETWORKS. ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL MVOTMA PARA LA CONDUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA**

Ya se ha visto como las reformas de segunda generación promueven un Estado más abierto, que se concentra en actividades estratégicas de planificación de las políticas públicas y control de los agentes externos que intervienen en su ejecución. En Uruguay a partir de 1995 el proceso de Reforma Administrativa del Estado recomendó a las reparticiones públicas tercerizar el mayor número posible de tareas, para concentrarse en actividades de formulación de políticas, regulación y contralor, que pasaron a llamarse cometidos sustantivos (Decreto N° 186/996 del Poder Ejecutivo). El MVOTMA decidió desde entonces concentrarse en la realización de 2 cometidos sustantivos en materia de vivienda:

- Formular los Planes de Vivienda y controlar el cumplimiento de los mismos.
- Realizar la supervisión y seguimiento de las obras ejecutadas por terceros [CEPRE 1998:865]

La construcción de viviendas, como ya se ha dicho, es realizada íntegramente por terceros; por lo que estas 2 tareas seleccionadas son de importancia crítica, ya que del éxito en su realización depende el control y capacidad de conducción que tiene el Ministerio sobre sus políticas de vivienda. Los próximos dos apartados de este artículo analizan el modo en que el MVOTMA desarrolla estos cometidos sustantivos, en los que se han registrado algunas irregularidades que comprometen la mejor gestión de las políticas de vivienda.

### **LA FORMULACIÓN DEL PLAN QUINQUENAL Y CONTRALOR DE SU CUMPLIMIENTO.**

El Plan Quinquenal de Vivienda es la instancia fundamental en la formulación de las políticas del MVOTMA, primer cometido sustantivo del Ministerio en materia de vivienda. En el último Plan Quinquenal presentado al Parlamento junto con la Ley de Presupuesto Nacional (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, con algunas proyecciones para la situación habitacional del país al final del quinquenio.

Según el Plan Quinquenal (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*". A pesar de que el prefacio del Plan Quinquenal habla de claridad en el diagnóstico acerca del problema habitacional en Uruguay, el desarrollo de este diagnóstico en las páginas subsiguientes del documento deja algunas dudas. Las dudas acerca del diagnóstico surgen a partir del modo de aproximación al problema de la vivienda, basadas en los

---

<sup>9</sup> Es justo señalar que para atacar el problema de los asentamientos irregulares el gobierno ha firmado un convenio específico con el BID. Sin embargo el monto del convenio es muy pequeño en relación al magnitud del problema (sólo se aspira a disminuir en algo su enorme tasa de crecimiento), y además su ejecución viene siendo muy demorada.



conceptos de déficit cualitativo y déficit cuantitativo, una metodología propuesta en su momento por la CIDE. El déficit cuantitativo estudia la relación entre el número total de hogares existentes y el stock de viviendas, mientras que el déficit cualitativo analiza el número de viviendas con carencias crónicas que las hacen inadmisibles para cumplir su función.

El MVOTMA estima que déficit cuantitativo actual en vivienda (año 2000) rondaría a las 62.868 unidades y anuncia que al final del período de gobierno disminuiría para situarse en unas 39.681<sup>10</sup>. Para ésta 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 éstos fenómenos tan contradictorios con su proyección optimista del déficit cuantitativo, quedando por el camino la posibilidad de hallar una evaluación comprensiva del problema vivienda<sup>11</sup>. Como diagnóstico y base para un plan de acción, quizás no sea suficiente decir solamente que el número de viviendas viene aumentando con las décadas y que el problema aún no está del todo resuelto<sup>12</sup>.

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*

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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 recursos, objeto de la acción del MVOTMA). La DINAVI manifiesta que es muy difícil cuantificar el volumen de ésta 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 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.

<sup>12</sup> 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 muy importante, aunque son poquíssimos 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 tiene el poder para dirigir las políticas- esten muy interesadas en invertir más recursos humanos y económicos en actividades de planificación. Su interés principal quizás sea construir el mayor número de viviendas posibles, sin ocuparse demasiado de su calidad constructiva ni su impacto sobre el problema global de la vivienda. No es de extrañar entonces que las metas se resuman entonces en indicadores puramente cuantitativos.

stock) y otros productos, que por medio de la aplicación de los Fondos se obtendrían como resultado del presente Plan Quinquenal." **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.

Recientemente la Sociedad de Arquitectos del Uruguay manifestó sus reparos respecto de los lineamientos estratégicos y planificación de las políticas de vivienda: *"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 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"*.

### **Supervisión Y Seguimiento De Las Obras Ejecutadas Por Terceros**

El segundo cometido sustantivo del MVOTMA es el control de la actividad de todos aquellos agentes externos que intervienen de la red de políticas de vivienda, construyendo con recursos provenientes del F.N.V. El control de aquellos agentes que construyen con fondos públicos es una instancia fundamental para asegurar la eficacia de las políticas de vivienda y un destino transparente para los fondos públicos. Sin embargo el MVOTMA 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 han existido controles.

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 Mevir** (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 asignación 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). En lo que respecta a la construcción de **viviendas para pasivos**, el control y seguimiento de obras **también está tercerizado**; en éste caso con una **empresa privada**. Aquí la tercerización no sólo alcanza al seguimiento de obras, sino que la citada empresa se encarga también de evaluar los proyectos que presentan las empresas constructoras; en definitiva la consultora determina la viabilidad de los proyectos privados que se construyen con fondos públicos; su papel es cardinal en los procesos licitatorios y efectúa además el seguimiento de las obras. La adjudicación de éstos cometidos a esta empresa se hizo luego de una licitación pública en la que participaron dos consultoras. El proceso generó disconformidad en algunos funcionarios públicos del MVOTMA que iniciaron un recurso para la anulación de la concesión frente al T.C.A.

Para los planes de subsidio a **cooperativas** el **seguimiento de obras también se encuentra tercerizado**, en éste caso **con el Banco Hipotecario del Uruguay**. Esta tercerización ha sido cuestionada y discutida públicamente a partir que una de las empresas privadas que se encarga de la construcción de viviendas cooperativas subsidiadas por el MVOTMA, fue acusada de un importante 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 realizaba sus tareas de control y seguimiento de obras en forma directa, sino que los contrata al Banco Hipotecario. Investigaciones posteriores del propio

Ministerio<sup>13</sup>, dejaron en claro que existieron importantes irregularidades, y 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 con el BHU produjo 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 por la empresa privada.

Por último, en lo que respecta a los convenios firmados con los gobiernos municipales para la construcción de viviendas, se produjeron también importantes irregularidades que constan en documentos oficiales del Tribunal de Cuentas. Este organismo realizó una observación de gastos al MVOTMA, por el convenio firmado 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 de Cuentas solicitó los antecedentes del convenio anterior, de donde: ***"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"***.

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

## **CONCLUSIONES GENERALES**

El análisis de los cometidos sustantivos que realiza el MVOTMA denota deficiencias importantes. Ha recibido críticas en lo relativo a la concepción y planificación de las políticas, y sobre todo se registran irregularidades en el contralor de los agentes externos que toman parte en la instrumentación de las mismas. En este último punto, es clara la inexistencia de un criterio común en el contralor de la construcción y calidad de las viviendas; todas las líneas de acción se rigen por criterios diferentes. En el caso de las viviendas para pasivos encontramos una tercerización total del control con una empresa privada, que incluso interviene en los procesos licitatorios. Contralor directo por parte del Ministerio, en el caso de los Núcleos Básicos Evolutivos. Una tercerización con una entidad pública (Banco Hipotecario) en el caso de las cooperativas, que resultó problemática por la falta de controles ante los fraudes de empresas privadas y la difuminación de responsabilidades entre el MVOTMA y el BHU (el Parlamento tomo conocimiento en esa oportunidad, que dadas las carencias de personal, el MVOTMA no podía realizar los controles y los tercerizó con el BHU). Finalmente en el caso de las Intendencias Municipales hay

---

<sup>13</sup> 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 que reciban subsidios del Ministerio) 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"*.

indicios de que en la firma de convenios (caso I.M.C.L), ni siquiera se instrumentaron los controles mínimos que asegurasen la construcción de las viviendas con los fondos asignados.

## **LA EXPERIENCIA DEL MVOTMA COMO EJEMPLO PARA LA DISCUSIÓN RESPECTO A LOS NUEVOS MODOS DE GESTIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO**

Se ha visto como 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 con el correr del tiempo (el **55,6%** del presupuesto de vivienda para éste período de gobierno ya estaba **comprometido** al iniciarse el mismo). Esta nueva modalidad de gestión tiene algunas virtudes destacables, pues genera la participación activa de algunos sectores de la sociedad civil, a la vez que le permite al Estado alivianar las estructuras necesarias para la implementación de las políticas (*rowing*).

Pero también están implícitos importantes desafíos, ya que muchas decisiones públicas dependen ahora de actores ajenos a la estructura del Estado, es necesario negociar con ellos para la planificación de las políticas, y controlar su accionar en la ejecución de las mismas. El éxito de estas nuevas formas de gestión parece depender, entonces, de 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. En el caso concreto del MVTOMA, estas funciones no parecen desarrollarse con la solvencia necesaria; se han planteado críticas respecto al modo en que se planifican y conciben las políticas, y se detectaron irregularidades importantes en las actividades de contralor a las organizaciones externas intervinientes en la ejecución de las políticas.

En los últimos años, diversos organismos y publicaciones académicas se han replanteado la necesidad de reforzar y mejorar el desempeño del Estado en estas funciones de planificación y contralor. Sin embargo, a nivel teórico algunas posturas relativizan la importancia de estas funciones estatales, sobre todo en lo que hace a la planificación de las políticas. Existen al menos dos argumentos que se esgrimen al respecto. En primer lugar algunos autores 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**. 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 ellas<sup>14</sup>, sus resultados no serían entonces discutibles.

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"*.

---

<sup>14</sup> Pero, ¿quienes 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 demostró 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, 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.

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 interactuantes 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 se manifiesta poco dinámica (los actores y las políticas han permanecido básicamente incambiados, se trata de una *policy community*). **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 obtenidos**<sup>15</sup>.

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. (el Fondo Nacional de Vivienda se financia fundamentalmente a través del el Impuesto a las Retribuciones Personales, un impuesto directo que grava a los trabajadores asalariados), cuyo interés es una asignación racional de los fondos para la efectiva 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?

Es posible que las decisiones tomadas en el seno de una red de políticas representen los intereses de las organizaciones intervinientes, pero que sus resultados no sean los que la mayoría de los ciudadanos desean. Muchas decisiones que afectan a las políticas públicas de vivienda son negociadas con organizaciones externas y se produce una atomización del poder 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, etcétera. ¿Existen 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 responde y asume la responsabilidad por sus acciones?. En el caso de las políticas de vivienda se ha producido una dilución de las responsabilidades, que en algunos casos resultó muy problemática (como el control con el JUL.), 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.

## **Técnica Y Política En Las Policy Networks**

Existe también un segundo argumento teórico que relativiza el papel del Estado en la planificación de las políticas públicas. En opinión de algunos, **aceptar la implementación del modelo de redes, implica relegar en gran medida el papel que corresponde a las**

---

<sup>15</sup> 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"

**consideraciones técnicas en materia de políticas públicas.** Hughes explica como 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 este nuevo modos de gestionar los asuntos públicos (nuevas formas de governance), lo que verdaderamente importa es el juego político que se despliega entre las organizaciones que toman parte de la política pública. Un desempeño eficaz del gobierno para una eficaz governance, se alcanza si los actores participantes satisfacen sus objetivos. 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"*. Entonces en las redes de política se alcanzaría un resultado deseable en la medida que los actores participantes logran satisfacer sus objetivos.

Queda claro entonces, que más que materializarse en un resultado o meta concreta en materia de política pública, 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). Entonces 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 intervinientes.

En el caso del MVTOMA, el reparto estable del F.N.V. 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. Creo que tomar la maximización de los intereses de los participantes de la red como señal de una eficaz *governance* es una simplificación, que se parece mucho a aquella postura que considera a la construcción de un determinado número de viviendas como el objetivo global de la política habitacional -enfoque cuantitativo priorizado en las metas del Plan Quinquenal, que quizás interprete muy bien el objetivo de los jefes políticos a cargo del Ministerio-

A pesar que se afirme que *"there is no single best answer, only an answer survives the political process"*, parece erróneo pensar que las políticas públicas no son discutibles en un **sentido técnico**. En primer lugar, porque como se afirmaba más arriba, aunque las redes de política parecen a veces dar un halo de legitimidad especial a sus decisiones, sin embargo no existe una red lo suficientemente amplia y consensuada que pueda asegurar la absoluta representación de los intereses de los ciudadanos. Y en segundo lugar, porque 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) es la lucha por cambiar el resultado de los procesos políticos (a veces con el apoyo de argumentos técnicos).

En el caso del MVOTMA es muy probable que pueda producirse algún consenso entre los actores interactuantes en la red, donde cada cuál satisfaga sus intereses. Esto se debe a que el MVOTMA tiene la potestad para la administración de subsidios financiados a través del F.N.V., lo que facilita que se genere a su alrededor una red con congruencia de intereses entre los actores participantes. Pero el consenso que se pueda producir ¿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<sup>16</sup>. 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.**

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? 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 y discutir cada una por su parte con el MVOTMA. En esta negociación, cada organización solamente se ocupa de las condiciones particulares de los programas en que toma parte, como resultado las diversas líneas Ministerio resultan compartimentos bastante estancos<sup>17</sup>. **Dadas estas características de los procesos de negociación y decisión, la lógica global de la política de vivienda sólo podría estar dada por la capacidad técnica de análisis del Ministerio y su voluntad política de imprimir a las políticas el rumbo estratégico que considere más adecuado.** Sin embargo, se han visto ejemplos de 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 controles mínimos para la eficacia de los programas.

### **El Servicio Público Como Garantía De Neutralidad Política Y Competencia Técnica En La Gestión De Las Policy Networks**

*"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.**

La experiencia del MVOTMA en materia de políticas de vivienda reafirma que para optimizar los beneficios que pueden brindar las nuevas modalidades de gestión el sector público, se requiere la participación activa y eficiente del aparato estatal. Esta participación supone un Estado con alto nivel de capacidad técnica para planificar las políticas públicas y sus efectos, negociar con las organizaciones externas en función de objetivos, y luego controlar eficientemente su accionar. Sin embargo existen propuestas muy diversas para mejorar el desempeño del Estado en estas funciones estratégicas.

---

<sup>16</sup> Recientemente los integrantes de una cooperativa de vivienda subsidiada por el MVOTMA han presentado sus quejas a la Comisión de Vivienda de la Cámara de Representantes, por la baja calidad constructiva de las viviendas (que por ejemplo carecen de cimientos) y el alto costo que deben pagar para reintegrar el valor catastral de unas viviendas que según cálculos no superaría los 5

<sup>17</sup> A modo de ejemplo puede servir el caso de FUCVAM (principal cooperativa de vivienda por ayuda mutua uruguaya, con una labor reconocida internacionalmente). 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 que construye el Ministerio 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 con el MVOTMA ha venido consiguiendo un lugar propio (un ejemplo 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 entonces el juego de la negociación, y eventualmente "patean el tablero" sólo como factor de presión. Este fue el caso de la ocupación del Ministerio por las cooperativas en año 2000 ante el anuncio de los recortes en la inversión por el Poder Ejecutivo, cuando ocuparon el Ministerio. Luego, en una negociación posterior las cooperativas consiguieron un trato algo preferencial en el recorte.

Este tema es central en los debates académicos actuales. Algunos autores como Prats y Catalá han señalado que una buena solución implicaría revalorizar el papel del funcionario público: *"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"* (steering functions). *"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].

Prats y Catalá confía en un cuerpo de funcionarios públicos organizados y promovidos en función de sus méritos -con independencia de las jerarquías políticas que ocupan puestos de gobierno- y ocupados en las actividades estratégicas de planificación y control de las políticas públicas. Los funcionarios públicos, en caso de ser seleccionados y promovidos en función de sus capacidades y méritos para la función, 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. Además podrían brindar información a organismos de control independientes del Poder Ejecutivo, como el Parlamento.

Esta respuesta ante la necesidad de fortalecer el papel del Estado en las redes de políticas, quizás sea particularmente necesaria en el caso uruguayo, ya que, curiosamente, la Administración Central uruguaya ha carecido en líneas generales de un cuerpo de funcionarios de este tipo. Como han destacado 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 de nuestro Estado<sup>18</sup> (Oszlak 1972). La carrera administrativa no sólo se ve menoscabada por la influencia de factores políticos que poco tienen que ver con los méritos del funcionarios; además los cargos de mayor responsabilidad en la Administración Central no se cubren con funcionarios públicos, y son designados directamente por las jerarquías políticas (por ejemplo los llamados cargos de particular confianza). 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, confirma los estudios que especialistas como Oszlak realizaron sobre la administración pública uruguaya. En este Ministerio, las políticas de ingreso y ascenso de funcionarios no están concebidas para la promoción de los funcionarios más capaces (Traversa 2002). 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 un pequeñísimo número de técnicos. **Por su idoneidad, ubicación estratégica y conocimiento acumulado**, algunos de éstos técnicos **son factor clave en la elaboración e implementación de las políticas**, pero estos técnicos -además de ser muy pocos- no pueden desempeñar su función con total independencia de las jerarquías políticas, ya que no son

---

<sup>18</sup> 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."



funcionarios públicos y su estabilidad en la función está sujeta a la renovación periódica de sus contratos por parte de los políticos.

Entonces el MVOTMA no se encuentra en condiciones de responder a los desafíos en materia de planificación y control de las políticas públicas, con la solución que plantea Prats y Catalá. Para ello sería necesario la aplicación de un sistema de promoción y reclutamiento de los funcionarios públicos en función del mérito, y su integración a las áreas estratégicas de concepción y control de las políticas públicas. Ninguna de estas dos características han estado presentes en la Administración Central uruguaya, y en los últimos tiempos políticas seguidas en la administración pública en materia de recursos humanos han apuntado en una dirección muy distinta. 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 llamados "Contratos de Obra y Servicio").

Estas contrataciones confirman e ilustran varios puntos que hemos venido discutiendo. En primer lugar los nuevos contratos 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 técnica<sup>19</sup> - lo que sería una debilidad institucional muy importante en nuestra Administración Pública- un problema que no parece posible remediar mediante contratos temporales. Esta solución, que supone la integración de técnicos ajenos al servicio público, aunque tiene sus ventajas, presenta al menos dos importantes debilidades.

En primer lugar, si bien es una vía rápida para permitir al Estado cuente 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 información, calificación y memoria institucional que estos técnicos adquieren en el desarrollo de su función, y que la administración pública no puede recuperar. En segundo lugar, al designarse estos contratos de obra directamente por el gobierno de turno existe un mayor compromiso en su función con el rumbo que las jerarquías políticas quieren asignar al accionar del Estado. En buena medida esto no deja de ser positivo, pues con mayor probabilidad el rumbo de las políticas se ajustará más rápidamente a los lineamientos deseados por las jerarquías políticas legítimamente electas. Pero por otra parte, se pierden garantías de imparcialidad y neutralidad en el funcionamiento del Estado.

Discutir este segundo punto es crucial para definir que rumbo debe tomar la reforma de la Administración Central en Uruguay. En líneas generales los procesos de reforma de la década de los noventa han removido muchas rigideces y garantías a la carrera administrativa de los funcionarios públicos. Pero estas medidas fueron pensadas para estructuras burocráticas mucho más estables e independientes de las jerarquías políticas que la nuestra. Los países que iniciaron estos procesos de reforma han contado con un cuerpo burocrático verdaderamente inserto en niveles de decisión, y mucho más autónomo que el nuestro frente a los políticos. La situación de partida en estos países es casi diametralmente opuesta a la uruguaya, con una Administración Central muy politizada y una carrera administrativa devaluada.

---

<sup>19</sup> En julio de 2000 se conoció la existencia de 1.664 contratos de obra y servicio con un costo estimado de U\$S 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.

## **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).
- Calame, Pierre y André Talmant: "Con el Estado en el Corazón". Trilce (2001).
- 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: Inciso14-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" Valencia: 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).
- Midaglia, Carmen: "Los dilemas de la colaboración Público-Privada en la provisión de servicios sociales", en "Con el Estado en el Corazón, el andamiaje de la gobernancia. Trilce (2001).
- MVOTMA: "Plan Quinquenal de Vivienda 1990-1995". Montevideo (1990).
- MVOTMA: "Plan Quinquenal de Vivienda 2000-2005". Montevideo (2000).

- Narbond, 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 Nº160 (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).
- Rotondo Tornaría, Felipe: *"Manual de Derecho Administrativo"*. Editorial Universidad, Montevideo (1985)
- Terradas, Liliana: *"Reformulación organizativa en el MGAP. El caso del Plan Agropecuario"*. Monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política, F.C.S., Universidad de la República (2000).
- Traversa, Federico: *"La Segunda Generación de Reformas del Estado y sus desafíos para la Administración Pública"*. Monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política, F.C.S., Universidad de la República (2002).
- Weber, Max: *"Escritos Políticos"*. Editorial Alianza. Madrid (1991).
- Wright, Vincent: *"Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública"*. GAPP. Nº7-8 (1996). 27-43.