

LA REFORMA GERENCIAL EN EL ÁREA DE LA VIVIENDA EN URUGUAY

Public Management Reform in Housing Area in Uruguay

Altair Magri*

Resumen: Uruguay conoció, desde los noventa hasta ahora, dos impulsos fuertes de reforma del área pública de la vivienda de impronta gerencialista. El primero, frustrado, se registró en 1991, y formó parte de una corriente de reforma estatal de tendencia liberal. El segundo, exitoso, ocurrió en 2008 en el marco de un gobierno de izquierda. El artículo analiza ambas reestructuras institucionales, sus procesos de implementación, los actores más importantes y los resultados alcanzados.

Palabras clave: Vivienda, Gerencialismo, Procesos, Izquierda.

Abstract: This paper discusses the reform of public housing area in Uruguay under the imprint of managerialism. There are two impulses for change. One in 1991, embedded in a current state of liberal reform, where we analyze its orientation, structure and causes that led to his failure as a model. In contrast, a second pulse of managerialist cut in 2008, successful in the context of a leftist government agency creates a figure for routing policies and policy strategies. The analysis looks at institutional restructuring, their implementations, actors and model results.

Keywords: Housing, Managerialism, Processes, Left.

Introducción

Al igual que otros países en América Latina, durante las dos últimas décadas del siglo XX, Uruguay procesó una reforma del rol funcional del Estado y de su relacionamiento con la sociedad. El área de la vivienda no fue ajena a estos cambios. Las recomendaciones de los organismos internacionales apuntaban, en los ochenta, a reducir el dinámico papel estatal en la provisión de vivienda con carácter universal desarrollada desde 1921,¹ dando importancia al mercado en las transacciones de vivienda para grupos medios y altos y reduciendo la intervención pública a los grupos más vulnerables. Las recetas en América Latina se aplicaron respondiendo a las características nacionales y a las circunstancias políticas domésticas. Si bien la reforma del área comenzó a formalizarse en Uruguay en 1991 con la creación del ministerio de vivienda, la transformación se completó recién durante el primer gobierno de izquierda, entre 2005 y 2010². Es en este momento cuando se ponen en marcha los mecanismos de una reforma de tipo gerencial que cambia la estructura y el rol sectorial, y reduce el espacio de la intervención del Estado a la distribución de políticas focalizadas y a la facilitación del relacionamiento entre grupos con capacidad de acceso y el mercado.

Es importante analizar cómo los gobiernos progresistas lograron efectivizar con éxito una transformación que los gobiernos anteriores de centro derecha y derecha no habían podido concretar por la presión política que la vivienda produce desde una sociedad que la demanda. Para comenzar a explicar el cambio, partimos de la premisa de que el nuevo gerencialismo público (en adelante NGP) es un modelo que se aplica con pretensión de neutralidad política e ideológica bajo el rótulo de nuevas técnicas de

¹ Ese año se aprobó la ley n° 7395 de derecho a la vivienda, promovida por el ingeniero José Serrato presidente del Banco Hipotecario del Uruguay.

²*Doctora en Ciencia Política. Docente e Investigadora del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. E-mail: altair.magri@cienciassociales.edu.uy
Gobierno del Dr. Tabaré Vázquez.

gestión y administración, que logran con mayor eficiencia, eficacia y efectividad lo que el viejo Estado burocrático no pudo llevar a cabo en décadas de aplicación (Macedo 2001; Ramos 2004). En este artículo, como primer avance de una investigación en curso, analizamos en el caso uruguayo la orientación institucional y la organización del cambio que supuso el pasaje del área de la vivienda de un modelo burocrático al gerencial.

1. La panacea del gerencialismo

El NGP como modelo de gestión estatal se ha presentado como alternativa de orientación de ideas y prácticas de la gestión pública penetrando indistintamente en gobiernos con diferente orientación programática. En algunas áreas públicas se ha convertido en una orientación potente que modifica los estándares clásicos que dan marco a la producción de las políticas. En otras, convive con éxito con el modelo burocrático tradicional del Estado introduciéndose en líneas programáticas, en especial en servicios que tienen destinatarios directos en el plano social.

En el Uruguay, el impulso tiene su origen en los principios de los noventa aunque puede considerarse un proceso lento de avances, inercias y retrocesos con distintos resultados en los campos de la actividad pública donde fue aplicado. En el área sectorial de la vivienda la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) marca un inicio en esta tendencia, aunque la puesta en práctica de un modelo gerencial cabal data de 2007, fecha de aprobación de la ley n° 18.125 que regula la actividad del BHU, crea la Agencia Nacional de Vivienda y determina mecanismos para la ejecución simplificada de créditos hipotecarios deudores. Este nuevo marco se consolida poco después con la ley n° 18.795 de Promoción a la Inversión Privada para Vivienda de Interés Social, integrando al mercado como actor relevante a la arena financiera y comercial y redireccionando al Estado al papel de facilitador en el relacionamiento entre actores.

1.1. Características del NGP

Defino al NGP como modelo de cambio en el rol del Estado en su interna y en relación con la sociedad. En el primer caso, el Estado se recompone a sí mismo institucional y organizativamente en la forma de orientar y gestionar sus funciones en especial en el campo de los servicios públicos. El cambio institucional supone pasar de una administración orientada en normas y procedimientos universales hacia una cultura de gestión empresarial basada en el reconocimiento de la autoreferenciación, definida como misión y visión de las metas, los cometidos y objetivos institucionales, para lo cual se plantea como necesaria la recomposición orientativa, funcional y organizativa del aparato estatal y del rol de los recursos humanos que lo sostienen (Rockman 2003; Peters 2003).

En el segundo caso, en la relación Estado-sociedad, el gerencialismo dispone nuevas pautas que tratan de eliminar el relacionamiento jerárquico, vertical y cuasi monopólico del Estado, avizorando el rol del mercado y la sociedad civil como potenciales proveedores de bienes sociales, aspectos que con el paso del tiempo se han ido relativizando y modificando de acuerdo a las características de cada país, aunque sus ideas esenciales y tipologías se mantienen³. En un primer impulso (Aguilar 2006), se

³ En general se está de acuerdo en tres formas principales de relacionamiento entre Estado y sociedad: gobernanza jerárquica, de mercado y de redes. Aguilar (2006:114) encuentra seis significaciones del

propuso sustituir la gobernanza jerárquica y vertical del Estado por un relacionamiento que involucrara activamente al mercado, para lo cual se ajustaron reglas y procedimientos. Esta modificación en el estilo de gobernanza supone que el Estado no es el único actor con capacidad de ordenar, implementar y satisfacer con eficiencia y eficacia las necesidades de la población. Para ello se estructura en un organigrama gerencial con autonomía decisional y operativa (Ramos 2004, Narbondo 2003, Peters 2003).

Estos dos campos, aunque autónomos en materia de análisis politológico, tienen puntos en común y se retroalimentan mutuamente porque la recomposición institucional tiene como uno de sus objetivos la introducción de nuevas formas de relacionamiento con el entorno social, a la vez que la reformulación de nuevas formas de gobernanza se expresa en como el Estado se formule sus cometidos y funciones. Reformular la interna estatal requería de experticia para interpretar un cambio eficaz en materia de rediseño de nuevas estructuras de funcionamiento y gestión, que diera otras formas de relacionamiento con el colectivo, y este rol estuvo a cargo de organismos internacionales y técnicos especializados en el nuevo modelo, capaces de traducir eficientemente la orientación políticas del gobierno, sus sectores y sus políticas.

1.2. Re-estructuras institucionales

Luego del impulso liberal de los ochenta, la idea de implementación de un Estado mínimo pareció atemperarse, primero, en los países europeos y, posteriormente, en las experiencias latinoamericanas (Ramos 2004, Garretón 2012). Los bajos rendimientos de un Estado asimilado al mercado y las luces y sombras que aportó, hizo que se comenzara a aceptar nuevamente la importancia pública de algunas funciones que necesitan de normas para proveer nuevamente algunos grados de imparcialidad y universalidad (Wright 1996) en la prestación de servicios, con instituciones y aparatos burocráticos adaptados para representar no sólo sectores sin capacidad propia de reproducción social, sino a la ciudadanía como conjunto de intereses, necesidades y capacidad de demanda y solvencia para asumir los costos de la reforma. Es en esta nueva etapa que se combinan las ideas del gerencialismo público y los formatos de “buena gobernanza” (BM 2000, BID 2001), redefiniendo por un lado, un aparato público más potente en su capacidad de operar consigo mismo, y por otro, readecuando la conceptualización de cliente provista por el intento liberal anterior sustituyéndola por usuario de bienes públicos (Narbondo 2003 y 2012, Ramos 2004)⁴.

A mediados de los noventa, en la segunda etapa del cambio, la potenciación del aparato público de tipo gerencial reacomodó los conceptos de centralización, coordinación y control político que prevalecieron en la gestión del llamado Estado mínimo –primera etapa–, basados en el enfoque de la elección racional, organizándose alrededor de tres nuevos principios (Aucoin 1990): (i) la descentralización de competencias y funciones mediante la privatización o la transferencia entre niveles estatales que otorga autonomía en la dirección, cuantía y utilización del gasto; (ii) la delegación de funciones a agentes privados y públicos, estos últimos recreados con nuevos formatos legales y (iii) como marco general para estos dos primeros principios,

concepto: “gobernanza es equiparada a Estado mínimo, gobernanza corporativa, nueva gestión pública, buena gobernanza, sistema de gobernanza socio-cibernético, redes autoorganizadas”.

⁴ La conceptualización de usuario como atemperante entre el antiguo concepto de ciudadano de derecho y cliente en el liberalismo no tiene demasiada claridad. Usuario al igual que cliente también indica capacidad para el uso de algo que se puede distinguir a través de la capacidad de pago. No se acerca al concepto del derecho, pero, es una discusión pendiente del cual no podemos dar cuenta en este artículo.

la desregulación atinente a procedimientos y procesos con vistas a volver eficiente y eficaz al aparato público. En estas tres claves el Estado se convierte en garante, regulador y facilitador de la función de provisión de bienes y servicios. Procesar un cambio de gestión que elimine las rémoras de la administración burocrático-corporativa, politizada, formadora de clientelas, impuso también una gestión interna donde predominase una visión técnica. Hood (1991) coincidiendo con Aucoin (1990), plantea que la reestructura institucional con el desprendimiento de funciones básicas en la prestación de bienes y servicios produce la descentralización del aparato burocrático –centralizado– en agencias con autonomía operativa. Esta transformación institucional supuso avanzar en el mayor control del aparato funcional, con capacidad de restricción del gasto, domesticación de la corporativización y mayores estándares de rendimiento laboral sujeto a la relación trabajo-remuneración. La recomposición interna en la organización institucional promueve la formación de una dirección gerencial con flexibilidad y autonomía para operar y mayores estándares de responsabilización de las acciones emprendidas, donde la re-asignación de los recursos estará mediada por los resultados obtenidos. Esto permite la evaluación del rendimiento de la política (efectividad e impacto), de su eficacia (cumplimiento de las metas) y eficiencia (relación-objetivo gasto). Además, la reestructura en la organización y asignación del gasto genera cambios tanto en el comportamiento institucional como en los actores que compiten entre unidades internas del sistema, basados en la oferta de eficiencia de gasto y de mejores productos.

El diseño de la planificación y la evaluación estarán nutridos por estándares de rendimiento en fines y metas, a los cuales se llega con objetivos, indicadores de eficiencia y efectividad medibles cuantitativamente, que permiten evaluar los rendimientos institucionales y de los funcionarios. Pollit (1995) por ejemplo, señala que algunos de los cambios son la descentralización presupuestal, los indicadores de rendimiento de gestión por objetivos, recursos humanos con remuneraciones dependientes del rendimiento, pautas estandarizadas de calidad en la prestación de servicios y de sistemas de evaluación y creación de agencias autónomas del aparato central con manejo propio del gasto.

Innovación, eficiencia, calidad y productividad son los incentivos de motivación operativa para los agentes del nuevo gerencialismo público que se verán reflejados en la evaluación por resultados. El aparato público debe adecuarse a generar las reglas de juego que motiven el cambio de gestión: *“La autoridad central debe establecer las reglas de juego que contribuyan a alterar favorablemente el comportamiento de los actores del sistema público y fomenten el desarrollo de la competencia al interior de éste”* (Franco 1999:89).⁵ La clave era como desprenderse o por lo menos distinguirse del antiguo formato burocrático que pervivía más allá de los pujos transformadores. A este efecto, el enfoque del gerencialismo se apoyó en actores que con relativa autonomía institucional tienden sus propios nexos operativos.

1.3. Los actores del cambio

En América Latina, los sectores estatales carecían de cuerpos técnicos solventes para manejar el proceso. La intervención de los organismos internacionales incluía dentro de sus programas la provisión de técnicos formados en su cerno. Como dijera Silva, en

⁵ Como acertadamente analiza Isuani (1991), el Estado del Bienestar y su aparato no dependieron de los vaivenes del capitalismo para sobrevivir porque antecedieron y acompañaron a varias etapas del modelo de acumulación, generando una infraestructura legitimada que como también observan otros autores no fue posible desmontar aún en las embestidas neoliberales de fines de siglo XX.

estos procesos de reforma los intelectuales y técnicos “[...] llegaron a convertirse en la contraparte nacional de los expertos financieros extranjeros que evalúan el desempeño de las economías latinoamericanas. (Estos) [...] han adquirido en muchos países una presencia pública, y un grado de aceptación y de legitimidad entre la clase política y la opinión pública en general, mucho mayores que los que tenían en el pasado reciente” (1994:4). Según Garcé y De Armas, los técnicos actuaron con fuerte apoyo político: “[...] el ascenso de los expertos y sus saberes ha permanecido bajo el contralor de los políticos profesionales, firmemente subordinado a las tradiciones ideológicas y las estrategias de supervivencia política de los partidos” (2004: 78).

Aun cuando el papel de los cuerpos especializados es reconocido en el análisis de las instituciones y en su relación dependiente de los políticos en la burocracia tradicional (Merton 1949), la diferencia en esta fase de reforma es el escaso o nulo relacionamiento con los cuerpos burocráticos y aún con los técnicos insertos en ellos, predominando la presencia de economistas en áreas sociales, con el objetivo, otra vez, en términos de Silva de “[...] enviar señales adecuadas al mundo de los negocios y de las finanzas, tanto nacional como internacional, para así convencerlos de que el manejo económico está en manos competentes” (1997:4)

1.4. Relación público-privado

El procedimiento entre sector público y no público cambia. Se selecciona a quién, cuánto y de qué forma serán provistos los bienes, segmentando la estructura institucional y el abanico de proveedores que serán referentes para públicos seleccionados por indicadores de ingresos. La estructura de normas y prácticas públicas cambia normativa y fácticamente. El gerencialismo se encastra en múltiples dimensiones de actividad del sector público: la reestructura normativa, la relación entre recursos humanos de cada institución, la modificación de estándares en la producción de política pública, la inclusión de agentes tecnocráticos externos, la relación con la sociedad civil, la ciudadanía y el mercado. Esto, a su vez, trae consigo la creación de nuevas institucionalidades de carácter no burocrático que comienzan a andar bajo el control político del ejecutivo fungiendo como entes descentralizados. La agencia es uno de los modelos implantados en este proceso.

1.5. El instrumento de agencia

Un dilema importante a los efectos del cambio es de qué forma organizar una institucionalidad que logre eficiencia y eficacia pública en la provisión del servicio a un público diferenciado. Una de las dimensiones organizativas que se adopta en este enfoque se basa en la teoría de la agencia (Erazo 2011) que dispone un relacionamiento particular al interior del Estado y de éste con la ciudadanía y el mercado. Sintéticamente, este enfoque plantea un relacionamiento donde política y burocracia tienen claras distinciones de función, reforzando el concepto gerencialista. Las principales características que definen este enfoque son:

- a. Se distingue entre política estratégica y funciones de los organismos sectoriales.
- b. Se descentralizan las funciones decisionales del organismo rector, otorgando autonomía de gestión a la agencia.
- c. Las agencias trabajan sobre objetivos de desempeño que son aprobados por la dirección política.
- d. Las agencias disponen de control financiero y presupuestario por su estatus descentralizado.

- e. La labor está centrada en los resultados, evaluados con indicadores de performance, de eficacia y eficiencia.
- f. Se separan las fuentes de financiamiento del organismo rector.
- g. La agencia define con autonomía la relación con el consumidor, cliente o usuario y las formas de provisión.

Niskanen (1971) argumenta que la figura de agencia supone mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo de servicios públicos, reducción de gastos de funcionamiento por concentración de recursos, generación concentrada de la información para viabilizar las alternativas de ejecución de acciones públicas, control de la burocracia del sector, mejores posibilidades de competir. Esto redundaría en transparencia y racionalización de la gestión y mejor cultura organizativa.

Observaremos la implementación de una matriz gerencialista y la introducción de un instrumento de agencia en el área de la vivienda en Uruguay en 1991 y 2008. El análisis se estructura en las siguientes tres fases: (i) reestructura normativa institucional analizada en dos etapas claramente diferenciadas en su implementación y resultados (1991 y 2005); ii) definición de la agencia como solución institucional; iii) implementación del cambio (y ecos).

2. La reforma gerencial en el área de la vivienda en Uruguay

El proceso de reforma que se comenzó a aplicar en 1991 en el área de la vivienda en Uruguay puede considerarse maduro durante el segundo intento de cambio en 2008. Podemos identificar dos etapas claramente diferenciadas. La primera que comienza en 1991 procesó un cambio profundo en materia institucional quedando estancada en los años subsiguientes. La segunda, iniciada en 2008 bajo un gobierno de izquierda⁶, donde, sobre la base anterior, se procesan cambios de orientación política en la institucionalidad, en la organización y en el relacionamiento con la sociedad.

2.1. “Malos antecedentes” de una institucionalidad burocrática

El Estado asumió la cuestión social de la vivienda en el año 1912. Entre 1921 y 1960 la operativa institucional creció sustantivamente a través de leyes⁷ que crearon políticas de carácter universal para grupos de funcionarios públicos, empleados privados y ahorristas en general y en menor medida con destino a vivienda económica, como el Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE, 1937) y el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR, 1967). La institución BHU dominó durante décadas la atención social, expandiéndose a todo el país y haciendo frente a una demanda social heterogénea con planes adecuados a las circunstancias⁸. La normativa legal apoyó el crecimiento institucional y organizacional del BHU, donde el banco contó con una nómina cercana a 1.500 funcionarios⁹. En el transcurso de casi cinco décadas, esta área se integró al empuje del universalismo proclamado, donde se

⁶ Tabaré Vázquez 2005-2010 y José Mujica 2010-2015.

⁷ Se contabilizan dieciséis leyes con destino al acceso universal y focalizado provisto por el Estado.

⁸ En la década de los veinte y treinta se apoyó el fomento rural productivo que dio origen a las cooperativas agrarias, en especial en el litoral uruguayo.

⁹ El porcentaje de funcionarios sobre el total de población era de un funcionario cada 2000 habitantes o cada 500 familias si se toma el número de familia tipo, lo que da una idea de la densidad burocrática del BHU.

verificó una profusión muy detallada de leyes que incluían múltiples grupos a los beneficios. El indicador de medida fue el gasto social sin fundamentar a quiénes, cuánto y con qué calidad se otorgaba el acceso. El corte de beneficiarios se registraba por ubicación corporativa, públicos y privados, activos y pasivos y por género. En esta época se impusieron las grandes definiciones de la naturaleza social de la vivienda en las reformas constitucionales¹⁰ y en las normas del BHU donde el universalismo es la guía de acción y pensamiento. Sin planificación, el Estado apuntó a la constitución de una sociedad próspera y políticamente participativa. Sin revisar costos a futuro, estas políticas estaban en línea con otros sucesos políticos y sociales (auge exportador y consolidación de las clases medias) y las líneas de acceso a la vivienda favorecieron a una clase media propietaria que alcanzaba en 1985 al 66% de las familias (Memorias del BHU 1985). La vivienda compuso el imaginario social del acceso a la casita propia y el imaginario político de que el Estado otorga y no quita, tornando ciudadanos de derecho en clientelas de partido deudoras del banco.

Hacia fines de los sesenta la relación activo-pasivo del BHU se hizo insostenible. La inflación monetaria separó a los compradores de los ahorristas, que se desalentaban al ver disminuir sus depósitos por efectos inflacionarios y precios crecientes de la vivienda¹¹ (Terra 1966). Los resultados muestran el progresivo deterioro institucional, monopólico en provisión habitacional. Las principales causas de este proceso coinciden con las analizadas en otros ámbitos institucionales: déficit de gobernabilidad por la captura política de las instituciones que formaron verdaderas clientelas (Lanzaro 2000); consolidación del poder burocrático que delineó el cauce y los tiempos de los planes y una sociedad acostumbrada a transitar por los canales instalados en las instituciones, respondiendo mal a su responsabilidad de deudor hipotecario. El ámbito parlamentario apuró el tratamiento de la cuestión de la vivienda, respondiendo a los costos políticos que auguraban los ya manifiestos signos de demanda social, herederos de una suerte de décadas de políticas sin planificación y alto costo en el gasto público. Los debates políticos reconocían la debilidad institucionalidad ante una demanda creciente en materia de provisión, proponiendo la generación de mecanismos e instrumentos operativos, donde se formalizaran las asociaciones público-privadas para la provisión de viviendas (ya promovidas en la reforma constitucional de 1934 y sin aplicación). Se regulaba la participación del mercado y se otorgaba un espacio legal a los emprendimientos sociales convocados por el cooperativismo. El marco legal aprobado (ley n° 13.728/1968) plasma definitivamente una orientación del bienestar en el área de la vivienda aportando un sustrato racional basado en la planificación, la categorización de las unidades, las condiciones de acceso al crédito medida por el ingreso y las necesidades de la composición familiar.¹² La ley pierde vigencia rápidamente con el quiebre democrático de 1973, pero deja consolidados a grupos organizados en la Federación Uruguaya de Cooperativas de Ayuda Mutua, que es heredera del cooperativismo consolidado en las décadas anteriores en el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU).

2.2. *La reestructura NPM en los noventa*

¹⁰ La reforma constitucional de 1934 integra el derecho a la vivienda

¹¹ El BHU cierra los créditos en Unidades Reajustables (UR) en 1989, quedando abiertas solamente carteras de compra en dólares, de carácter securitizado y ajustables mensualmente a la tasa Libor.

¹² En el trámite parlamentario de esta norma tuvo un papel muy especial el arquitecto Juan Pablo Terra del Partido Demócrata Cristiano.

Con la entrada al gobierno del partido Nacional, presidencia del Dr. Luis Alberto Lacalle (1990-1995), se intentaron cambios sustanciales en el rol público, apelando al criterio liberal de la responsabilidad en funciones distributivas de naturaleza focalizada. Este período alentó una impronta en materia de modernización estatal. Se reformaron áreas de función social y amplia historia de autonomía política –con el objetivo de lograr mayor control político, como la salud, la seguridad social y la vivienda. Esta última, tuvo una reforma que se destacó por la celeridad y opacidad informativa que rodeó al cambio, pero como veremos no fue exitosa en cuanto a sus resultados de imposición de eficiencia económica y de una eficiente y eficaz reducción burocrática.

El BID y el Banco Mundial recomendaban en 1989 el cierre del BHU trasladando al mercado a los grupos solventes. Pero la trama de equilibrios políticos que buscaba la consolidación democrática luego de catorce años de dictadura, sintetizó la situación, recreando en 1991 instituciones que no competían entre sí al absorber públicos distintos.

La presión internacional para el cambio siguió incidiendo sobre la doméstica. La clase política se encontraba en un dilema al reconocer por un lado la necesidad de efectuar cambios en un sistema de vivienda paralizado, desfinanciado y corrupto, a la vez que reconocía que una reforma profunda podía afectar los lazos creados entre partidos y sociedad durante décadas. Finalmente, sin afectar al BHU, se trató de reducir sus márgenes de acción mediante la creación de un ministerio. Si la idea fue en un principio centralizar la decisión política para ejercer un mayor control, los resultados fueron inversos generándose dos organismos paralelos. Los cambios más importantes fueron: primero, la creación en 1991 del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) como organismo rector sometido al control político; segundo, el mantenimiento del BHU, con cambios como la quita de la demanda no solvente, la competencia con el mercado financiero y los convenios con la industria privada para la construcción de vivienda. A partir de estos cambios, el BHU eliminó su operativa directa con las familias por más de una década.

Durante los noventa se mantuvo intacto el poder de las dos instituciones para operar con planes de provisión de vivienda, utilizados políticamente en cada campaña electoral¹³. Al principio fue posible observar como el ministerio pretendía lograr dominio político sobre un modelo burocrático bancario que se había vuelto abusivamente autónomo y poderoso, desviando los fines sociales con prácticas donde la función de utilidad corporativa primaba sobre el criterio de utilidad social (Niskanen 1971). Desde el Banco Mundial se opinaba que *“En Uruguay, el mercado hipotecario de la vivienda ha sido dominado durante largo tiempo por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), propiedad del estado, el cual hasta hace poco proporcionaba el 80 por ciento de todos los créditos hipotecarios para vivienda.”* (Jha 2007: 2), y las recomendaciones indicaban una propensión a la eliminación argumentando que: *“[...] muy pocos sectores importantes de la economía han estado tan plagados de torpezas injustificadas en cuanto a política pública como el sector vivienda de los países en vías de desarrollo.”* (Bertrand Renaud, citado por Jha 2007). Renaud, asesor del BM, argumentaba que la política autoreferida de los organismos burocráticos condujo a: tasas de interés negativas para los ahorristas del sistema formal; aumento de precios de suelos y viviendas por no tener registradas las viviendas informales; reducción de la oferta de capital urbano al mismo tiempo que aumentaba la demanda por el bien (Renaud 1989: 74). Desde Uruguay, se recomendaba: *“[...] reconvertir la capacidad de*

¹³ Avisos en los medios de entrega de vivienda “llave en mano” como propaganda subliminar de las campañas de los partidos de gobierno. El entonces presidente Sanguinetti aparecía entregando unidades a los beneficiados por sorteo o licitación.

las unidades ejecutoras, las que fueron diseñadas para operar con otros criterios correspondientes a situaciones pasadas. Deberán abordarse transformaciones que generen estructuras ejecutivas capaces de gestionar los intereses colectivos de forma eficiente, rompiendo con una tradición centralista y centralizante”. (Cravino y Fortuna 1992: 21).

Pero con el paso de los años, varios factores frenaron la emergencia de la reforma porque tuvieron el peso suficiente como para llamar la atención a la clase política sobre los riesgos que alimentaba eliminar estructuras utilizadas históricamente por los partidos para la distribución de bienes. La “tenacidad institucional” apoyada en “procesos de dependencia del rumbo” de larga tiempo blindaron al sistema tradicional de los efectos de la reforma (Pierson 2006), manteniéndose intacto en el BHU y conformando una nueva estructura clientelar y burocrática en el ministerio. Los dos gobiernos sucesivos entre 1995 y 2005 continuaron asociados al mercado actuando como promotores entre sociedad y mercado sobre estructuras políticas y burocráticas, sin avanzar en una reestructura interna. Traversa (2004) expone que en esa época se profundizó la acción de redes políticas integradas por actores civiles y de mercado y otros actores estatales como Intendencias y Entes y Empresas del Estado.

Como resultados de la etapa el BHU comenzó a operar como financista de emprendimientos privados a través de la línea de Plan Proyecto Terreno (PPT), considerado “obra pública” porque el banco compraba el terreno, financiaba la construcción de viviendas y administraba el cobro a deudores. El mercado en este esquema asociado no corría riesgos como nos relató en entrevista en la época un funcionario técnico: “[...] el riesgo para ellos no existe porque hablamos de obra pública orientada por formas jurídicas, con los PPT donde por banco o por mercado hay una decisión política que cumplimos. La normativa del texto ordenado¹⁴, es la única limitación.” (Entrevista realizada en 2000 a gerente técnico del BHU¹⁵). La “reforma” en el BHU modificó la función redireccionando al mercado. La institución reacomodó sus funciones sin modificar el organigrama de sus recursos humanos y readecuó su actividad y recursos hacia el mercado de la construcción que creció a sus expensas y con escaso control.

El MVOTMA también se asoció con el mercado. El Plan Quinquenal de 1990 daba una pauta muy clara de la orientación que llevaría adelante: “*Las políticas de vivienda deben partir de una toma de conciencia de que los recursos serán siempre limitados.*” (PQ-MVOTMA 1990: 1-2), abriendo el campo a la intervención de otros actores para la provisión: “*Ahora se busca evitar el tema de la responsabilidad del Estado en la construcción directa.*” (Entrevista realizada en 2000 a técnico ministerial). La reestructura institucional con vistas a generar un modelo controlado de gestión se fue diluyendo. El gobierno central finalmente centró su interés en el ministerio. Si trató de que el recorte presupuestal y funcional finalmente asfixiara al BHU no lo consiguió ya que en el balance de 1995 el PQ muestra que se cumplió en un 122% de las metas previstas, en contraste con el MVOTMA que concretó un poco más del 50% de lo previsto.

2.3. La estructura de agencia como solución (2008)

En el año 2005 el partido Frente Amplio se coloca por primera vez al frente del gobierno nacional. Para el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez la provisión de vivienda no

¹⁴ Se refiere al Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF)

¹⁵ Las entrevistas fueron realizadas con motivo de la tesis de maestría de la autora entre 1999 y 2001 y las partes que se transcriben no fueron utilizadas en el trabajo referido.

fue un objetivo principal en su agenda política, aunque su gestión dada la crisis del sector asumió el saneamiento institucional del BHU y la reforma del área en general. La historia programática del partido Frente Amplio recopila una preocupación por la vivienda con carácter social y universal. En 1990 cuando por primera vez asume Vázquez la Intendencia de Montevideo, se elabora un documento (Documento n°6) que expone las carencias en materia de política pública de vivienda comprometiéndose a la distribución de tierras, la implementación de políticas de vivienda y hábitat. En 2005, el gobierno de izquierda en su propuesta Uruguay Social, rechaza el enfoque economicista que se le ha dado al tema vivienda y proclama la independencia de todas las políticas sociales de la macroeconomía: “*Se emplearán diferentes formas de gestión y tenencia, crédito y subsidio, para atacar los distintos problemas: acceso, permanencia, producción, tierra, mejoramiento y mantenimiento, aprovechando las infraestructuras existentes y potenciando a la construcción para generar empleo. Se promoverán asimismo los consensos necesarios para constituir una política de Estado en la materia.*” (Uruguay Social, FA, 2005). Este discurso hacía suponer que el Frente Amplio propondría una vuelta a las bases de la antigua matriz de distribución universal y asumiría un papel activo en la materia, restaurando los vacíos que formaron las políticas de tres gobiernos de centro-derecha desde 1990.

Las estrategias seguidas contemplaron entre 2005 y 2006 la transformación de los comportamientos institucionales donde se intentó el saneamiento de los pasivos del BHU y su integración al sistema financiero nacional¹⁶, el redimensionamiento de la relación institucional con los usuarios y proveedores del sector –ahorristas, deudores y empresarios. En el año 2007, grupos corporativos parlamentarios –oposición y el propio partido de gobierno– reclamaban por la producción del área y el ambiente de relacionamiento entre gobierno y la sociedad organizada mostraba notorios diferendos (Magri: 2008 y 2010).

Dilemas políticos y soluciones de gestión entre 2005 y 2007

Para acometer el cambio se necesitaban herramientas potentes que a la vez, no generaran problemas de alcance político mayor en una fuerza política sin antecedentes gubernativos de nivel nacional. Un primer dilema era cómo quitar poder al banco y a la vez empoderar a al ministerio. Eliminarlas significaba un costo político demasiado grande y había que pensar en un sustituto con la fuerza política suficiente para desmontar el andamiaje histórico sin dismantelar los apoyos sociales y corporativos. Otro dilema era qué hacer con los deudores hipotecarios, donde las cooperativas de ayuda mutua eran las principales implicadas. Las mismas tienen capacidad de organización y presión y son aliadas de la izquierda por lo cual enfrentarlas constituía un problema político entre el gobierno y el partido.¹⁷ Ni el ministerio ni el banco tenían la fuerza suficiente para forzar a los deudores, por lo que poco podían hacer para sanear sus pasivos por deudas sociales¹⁸. La reforma necesitaba de una nueva orientación que no encontrara obstáculos de actores corporativos con capacidad de presionar e inmovilizar a la clase política.

¹⁶ Hasta 2007 el BHU como ente autónomo no integraba el sistema financiero controlado por el Banco Central del Uruguay.

¹⁷ Para un análisis ver Magri, A: Políticas de Vivienda págs. 209-214. Informe de Coyuntura n° 7 (2006-2007)

¹⁸ FUCVAM, adeudaba US\$ 7.240.000 de cuotas vencidas y saldo a amortizar de US\$ 30.600.00, correspondiendo a esta corporación el 98% de la deuda en esta modalidad (Magri 2006-2007).

Instrumentos legales y recursos técnicos para crear agencia

El Frente Amplio se nutrió de técnicos altamente calificados y alineados a las nuevas corrientes sobre el rol del Estado. Los actores de la reforma en el área fueron técnicos –economistas, arquitectos– contratados por organismos internacionales como el BID y el PNUD y manejaron la impronta de una reforma gerencial. En la época se realizaron varios convenios entre el MVOTMA y los organismos internacionales¹⁹. Las agencias florecieron en varios campos de la actividad pública y también en el sector vivienda, visualizándose como frente factible con apoyo político suficiente, solvencia técnica y experticia en este tipo de reformas para enfrentar el modelo burocrático. A fines de 2007 comienzan los cambios. Se presenta la renuncia del ministro Arana, sustituido por un técnico con experiencia en gestión gerencial –Ing. Carlos Colacce²⁰. Se reorganiza el Sistema Nacional de la Vivienda²¹, recreando nuevos lazos entre el sistema público y privado. Se segmenta y especializa personal en el manejo de competencias, integrando un componente de planificación que se torna especialmente importante porque desde la ley Nacional de Vivienda de 1968 (nº 13.72), las políticas no tuvieron una visión ordenada de distribución y regulación tanto del parque habitacional como su ubicación en el territorio.

Se promulgó la ley nº 18.125 que modifica tres campos sensibles: reestructuración de funciones del BHU asegurando su función financiera, se creó la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) como ente descentralizado del Estado y se elaboró un sistema de ejecución simplificada del crédito hipotecario para la vivienda, donde se obvió el sistema de intervención judicial existente hasta la fecha²². En este paquete de medidas, se ubicaron definitivamente los roles y las funciones estatales y el nuevo tipo de relacionamiento del área estatal con la ciudadanía.

La reforma distinguió tres grandes actores: el BHU financiero, el MVOTMA dedicado a programas focalizados y la ANV que concentra la decisión y gestión operativa de los recursos institucionales y la gestión de deudores asumiendo un rol principal en materia de planificación y ejecución de planes de acceso a la vivienda que son implementados en su seno o en las otras dos instituciones de acuerdo a cada modalidad asignada.

La ANV fue diseñada por un programa financiado por el PNUD²³ y fue propuesta como proyecto de ley desde el ejecutivo nacional. En el Capítulo nº 2, Artículo 9º, se determina su creación: “*Créase la Agencia Nacional de Vivienda como servicio descentralizado, con los fines, cometidos y atribuciones que especifica esta ley*” (Ley nº 18.125). En su actuación podrá identificarse también con la sigla "ANV"; en la presente ley se la menciona como "la Agencia".

La creación del nuevo organismo fue argumentada como un sistema que “[...] *tiene como finalidad promover y facilitar el acceso a la vivienda de conformidad al art. 45 de la Constitución de la República, así como contribuir a la elaboración e implementación de las políticas públicas en materia de hábitat urbano.*” (Sesión Ordinaria CC.RR, 18/7/2007, pág. 44).

¹⁹ Información de convenios en: www.undp.org.uy/showprogram/

²⁰ Este jerarca participó de la reforma en la Intendencia de Montevideo y fue presidente de OSE (Obras Sanitarias del Estado) que procesó una reforma de tipo gerencial.

²¹ Subdividido a su vez en sistema público y sistema privado.

²² Un juicio ejecutivo de vivienda podía llevar más de una década.

²³ Programa “Fortalecimiento institucional del MVOTMA y apoyo al diseño e implementación de la política habitacional”. URU/05/005. Cofinanciación de U\$S 21.600 sobre total de U\$S 1.915.338. En: <http://www.undp.org.uy/showProgram.asp?tfProgram=163>

Sus funciones son: i) Ejecutar programas de vivienda y desarrollo urbano en acuerdo con entidades públicas y privadas; ii) Desarrollar y gestionar instrumentos financieros que faciliten el acceso al financiamiento de la vivienda; iii) Actuar en el mercado inmobiliario como inversionista y gestor de emprendimientos en áreas urbanas; iv) administrar activos de cartera de créditos para la vivienda.

En cinco años de existencia su labor es prolífica y consistente, asumió un rol directriz en el área y sobre los otros organismos. Empezó la elaboración estratégica, ejecutó programas de vivienda con actores públicos y privados, se convirtió en el brazo ejecutor de la mayor parte de programas a cargo del MVOTMA destinados a cooperativas y grupos de ingresos bajos y medio-bajos, generó fideicomisos en acuerdo con el ministerio de economía y finanzas (MEF), Intendencias y otros organismos, desarrolló otros instrumentos financieros de financiamiento a la vivienda y prestó servicios técnicos y de ventanilla al BHU, gestionó la cartera de deudores del BHU ejecutando miles de viviendas impagas cuyos fondos fueron volcados a los planes de la ANV y generó nuevos decretos para el ejecutivo y proyectos de ley sancionados posteriormente en el parlamento²⁴. La ANV se convirtió en el centro ejecutivo del área, teniendo directa información y control sobre las actividades del ministerio y del BHU por ser el organismo creador de las líneas de políticas ejecutadas por estos. En los debates parlamentarios de discusión de la ley que le dio origen, la oposición política objetaba en contra de la creación de una agencia. Se argumentaba que: a) una Agencia con funciones y capacidades amplias terminaría por dejar sin objeto a los dos organismos históricos del área recreando una “muerte anunciada del BHU” (Diputado Trobo, partido Nacional); b) si se había realizado un saneamiento y racionalización de funciones no había razón para generar nuevas instituciones con propuestas de organismos internacionales inadecuadas al organigrama institucional del país (diputados Posada, Nuevo Espacio y Mañana, partido Colorado); c) recortar funciones del BHU y crear una agencia generarían solapamientos con el Banco de la República (BROU) que ejecuta semejantes funciones de crédito (diputado Mañana, partido Colorado).

Se argumentaba que se otorgaba gran poder a un ente descentralizado al tener competencias de agente de retención de sueldos y pasividades, al aislar la ejecución del ámbito judicial y conceder capacidad de ejecución directa a los bancos privados (diputado Oribe, partido Nacional). De los tres temas que trataba la ley n° 18.125, el capítulo agencia encontró las mayores resistencias, pero el partido de gobierno contaba con mayorías especiales para su aprobación por lo cual no precisó negociar el texto legal.

2.4. La orientación política que dio espacio a la ANV

La fundamentación para el cambio institucional, se apoyó en las metas y objetivos del programa del Frente Amplio sobre mayor acceso democrático, sustentado en la integración y cohesión social. Sin embargo es importante hacer notar que en estas líneas programáticas se avizoraba un cambio con contenidos nuevos de gestión: *“El Uruguay Social requiere un estado menos pesado y burocrático, más moderno, sensible, eficiente y transparente. [...] queremos subrayar que todas las políticas sociales serán pensadas y ejecutadas para que sus beneficios lleguen abajo, a la gente y no queden en una parte importante atrapadas en la burocracia, en una telaraña de intermediación.”* (El Uruguay social, FA 2004:24 y 25). Estos argumentos se registran en la defensa de la creación de la ANV por parlamentarios oficialistas. El diputado Bernini (partido FA-Socialista) rebatía a la oposición argumentando que el nuevo diseño era una garantía de

²⁴ Memorias parlamentarias: 2009, 2010, 2011 y 2012. En www.anv.gub.uy.

protección a tendencias neoliberales de los organismos internacionales que querían privatizar los mecanismos sociales, apoyando la argumentación del diputado Patrone (FA-Asamblea Uruguay) que explicaba a la Cámara que “[...] hay que ser más radical. Tenemos que distinguir el concepto de entidad bancaria (BHU) del concepto social (ministerio y ANV)” (CC.DD, Sesión Ordinaria n°13/2007:89), haciéndose partícipe de un modelo segmentado y focalizado, impuesto por gobiernos anteriores de centro derecha y olvidando por completo la función social del BHU defendida históricamente por la izquierda. Estos argumentos concitaban la sorpresa de la oposición que argumentaba que si este cambio hubiese sido planteado por los partidos tradicionales, el FA acometería con una oposición acérrima a la propuesta. Es posible observar en los debates parlamentarios una postura crecientemente radical contra los mecanismos de gestión burocrática y la noción del fracaso de las instituciones sectoriales.

La orientación a la eficiencia-eficacia en pos de mayor equidad, cohesión e integración social también permea el discurso gerencialista y ha sido una guía para las izquierdas latinoamericanas. El CLAD en 1999 recomendaba que *“El cambio del papel del Estado en los sectores económicos y sociales es otra tendencia estructural. La actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país”* (CLAD 1999:6).

Respecto a rol gerencial del Estado: *“La especificidad de la organización gubernamental se deriva, en primer término, de la motivación que la guía: los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público.”* (CLAD 1999:15 y 16). Estas ideas son tomadas por los partidos de izquierda porque ofrecen soluciones aparentemente sencillas de “modernización de gestión” en un ámbito complejo que tiene incidencia en la competitividad sistémica nacional, por lo que, no puede ocupar espacios autónomos en el gasto y la orientación de la distribución del gasto central. Por otro lado, si la eficiencia y la eficacia no fue un objetivo claro para el modelo burocrático es necesario pensar en redireccionar la gestión para cumplir los fines políticos que fungen en la orientación del bienestar. La izquierda quiere generar flexibilización organizacional, para hacer más ágil al gobierno. Considera un instrumento adecuado al pensamiento de izquierda, crear instrumentos relacionales más democráticos entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores donde además el mercado tenga cabida. Por último, la política pública que conlleva componentes económicos adicionados al factor social, deben generar modelos contractuales competitivos a efectos de generar eficiencia y efectividad de las políticas específicas y globales del Estado.

2.5. Las acciones institucionales de la ANV

La labor de la ANV está centrada en resultados, evaluados con sistemas de indicadores de performance de eficacia y eficiencia. Destaca el rol principal que cumple en materia de decisión e implementación de políticas que atañen tanto al ministerio como al banco, ejecutando por cuenta propia planes y programas que antes se desarrollaban en estos. Se programaron instrumentos para crear y gestionar sistemas de seguros de créditos hipotecarios, fondos de garantía, desarrollo de instrumentos de reducción de costos de fondeo de la actividad hipotecaria a determinados sectores de la población y capacidad de actuar en el mercado inmobiliario como inversionista en calidad de único propietario o en asociación con privados.

Los recursos de la ANV

Se dotó a la ANV de capacidad para realizar negocios con inmuebles, constituir o adquirir sociedades comerciales, participar en emprendimientos y asociaciones con entidades públicas y privadas constituyendo consorcios, fideicomisos y fondos de inversión, así como constituirse en ejecutor de la cartera deudora del BHU²⁵, para lo cual se transfirieron a la Agencia las carteras del banco constituyéndose esta en entidad fiduciaria. El poder ejecutor de la ANV se manifestó en su capacidad de ser “[...] agente de retención de sueldos y prestaciones de la seguridad social, de venta privada de bienes hipotecados, rescisión privada de promesas de compraventa de inmuebles y otros que pudieran corresponder legalmente”. (CC.RR. 2007:45).

El sistema de ejecución simplificada del crédito hipotecario para la vivienda es administrado por la ANV, sobre el cual tiene amplias potestades y puede activar desde su ámbito mecanismos de simplificación de trámites ejecutorios²⁶.

Los fondos que nutren a la ANV se constituyeron con “[...] activos de la nueva capitalización del BHU en 2008 y aportes del poder ejecutivo (la ley no específica), las rentas producidas por sus activos, los beneficios resultantes del cumplimiento de servicios que preste, las transferencias que disponga el presupuesto nacional, etcétera” (CC.RR. 2007:45).

Los recursos humanos fueron provistos por funcionarios excedentarios de la reestructura del BHU²⁷. Tiene un Directorio de tres miembros (presidente, vicepresidente y director) de nominación política. La estructura se divide en gerencia, divisiones de control financiero, un departamento de planificación y otro de control de resultados. En línea se distribuyen áreas y divisiones específicas a cada función contando en total con 566 funcionarios. En comparación, el BHU cuenta con un poco más de 350 funcionarios y el ministerio de vivienda registra 100 funcionarios presupuestados en la Dirección Nacional de Vivienda. A cinco años de su creación, la ANV se fortaleció como centro decisional y operativo del área.

2.6. Efectividad gerencial en ambos períodos

Entre 1991 y 1995, se trató de recrear un modelo a “la demanda”, ineficaz para grupos vulnerables y medios. La demanda se sostuvo en sus porcentajes iniciales²⁸. Los grupos medios excedían sus ingresos para beneficiarse del ministerio y pero carecían de ingresos para actuar en el mercado. Los grupos más pobres no tuvieron oportunidad de informarse acerca del sistema de auto-registro de demanda. Pierson (1993) reconoce la manipulación de la información como una estrategia de amortiguación de los efectos de una reforma basada en la retracción del Estado. Parte de la base que algunos actores sociales no tienen acceso a la información, y no pueden participar en un modelo diseñado en la demanda. El ministerio fijó una línea política clara respecto al relacionamiento externo. El mandato político fortaleció relaciones con las empresas y

²⁵ A la fecha de elaboración de la ley existían 80.000 cuentas deudoras en el BHU declaradas “incobrables” por el banco.

²⁶ A los efectos ver los mecanismos y resultados en cinco años de actividad de recupero de activos en www.anv.gub.uy

²⁷ Esta es un muestra de las chicanas domésticas que tuvo que asumir el formato gerencial. Los funcionarios después de largas y difíciles gestiones para definir su estatus funcional no perdieron sus derechos y siguieron integrados al sistema bancario y su sindicato (AEBU).

²⁸ Según el primer PQ el déficit de vivienda se situaba en 68.200 unidades, otras fuentes revelaban una cifra muy superior.

grupos civiles como las cooperativas de ahorro previo de ayuda mutua, dejando librados a los particulares a sus recursos de información. Entre 1993 y 1995 se otorgaron 9.888 subsidios directos y certificados y préstamos a cooperativas de ahorro y de ayuda mutua²⁹, cubriendo casi el 19% de la demanda instalada. En esta etapa predominó el enfoque de la vivienda como factor productivo, el destino social fue residual y estuvo asociado al mercado que participó activamente en la construcción de núcleos básicos evolutivos (NBE) y viviendas de nivel 1, 2 y 3. El interés de las Cámaras de la Construcción se manifestó, siendo una de las causas que llevó al fracaso de planes de subsidios/préstamos a compra de vivienda usada. La presión privada por intervenir en obra pública fortaleció líneas de vivienda nueva con destino social a través de los planes de NBE³⁰. Paralelamente y en sintonía, el BHU financiando los planes PPT fortaleció a las Cámaras y al mercado inmobiliario. El modelo gerencial tuvo escaso espacio para reproducirse y consolidarse, compitiendo con malas praxis institucionales.

Entre 2008 y 2012, el enfoque gerencialista suma a la eficiencia y flexibilización organizacional el componente de la democratización del servicio público (CLAD 1999). En la segunda reforma organizada desde la izquierda, las expectativas fueron superlativas respecto al lugar de privilegio que ocuparían las cooperativas, socios históricos la izquierda mientras los agentes de mercado se mostraban más cautos. La creación de la ANV recompuso las vías de relacionamiento amparada también por la ley de Promoción a la Inversión Privada para Vivienda de Interés Social (n° 18.795/2011). En este sentido, la agencia replanteó el concepto de vivienda social, introduciendo otra caracterización: la vivienda de interés social, una categoría intermedia que genera un sistema de proveedores, usuarios/clientes controlada por la normativa estatal pero con autonomía de transacciones y financiamiento. La introducción del concepto responde a la demanda de los grupos intermedios con capacidad de pago y sin capacidad de ahorro previo, a los cuales el Estado no considera pasibles de políticas focalizadas. Se recrea una relación en la cual los actores privados generan un campo de oferta- demanda, el Estado juega un papel de facilitador del acceso a las familias y el mercado es beneficiado con renuncias fiscales importantes. La vivienda de interés social se transforma en un factor que incide en las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país porque moviliza la inversión, la cadena productiva industrial y el empleo.

3. Conclusiones

La reforma de 1991 pretendió introducir nuevas reglas de juego para transformar el rol y los cometidos públicos en vivienda. El proceso muestra un modelo híbrido por la incapacidad de las élites políticas de producir el cambio, por dieciséis años convivieron dos instituciones con metas y funciones diferenciadas a la vez que escasamente estaban conectadas entre sí. Poco quedó de los cometidos y metas que se otorgaron al ministerio, diluidos en un organismo de escasa performance, tendencia que no ha

²⁹ Un entrevistado de la DINAVI expresaba en la época que: *“Al movimiento cooperativo se le asigno mucho con el ministro Chiruchi, justamente creo que fue un recurso de garantizar la sobrevivencia del ministerio y se aseguró cuestionamientos de la oposición. Muy distinto que el BHU, que construye y después pregunta a quien se los vende.”* (Entrevista realizada en 2001).

³⁰ Un empresario directivo de la Cámara de la Construcción, dio una visión respecto a la influencia de presiones privadas en el manejo de las políticas de vivienda declaraba en entrevista que: *“Si te dicen en el ministerio que nosotros presionamos es verdad porque más allá del negocio, hay una realidad social acuciante y hay ciento treinta empresas que trabajan con obra pública y de ellas dependen varios miles de familias”* (Entrevista realizada en 2001).

logrado superar hasta la fecha actual al depender de la producción de ANV para implementar líneas de política pública.

Los gobiernos progresistas en América Latina volvieron a replantear el rol del Estado en el gasto social no sólo con el objeto de destinar recursos hacia los grupos más vulnerables sino también hacia otros sectores que aún dentro del sistema tienen carencias insolubles en el bienestar. Se asume que el Estado juega un rol en el desarrollo social, porque éste está asociado al crecimiento y desarrollo económico pero encuentra dilemas que atañen a que “[...] *la construcción de un sistema de derechos sociales está condicionada a la eficiencia sistémica nacional del Estado.*” (Narbono, 2012: 5) inserto en la competencia global.

El Estado proveedor de bienestar, generó la disyuntiva de adecuar funciones y organizaciones ancladas sobre burocracias corporativizadas y desgastadas, sobrevivientes de la reestructura neoliberal de los noventa. Para esto, la izquierda recurrió a la cooperación internacional para proveerse de técnicos y saberes adecuados para procesar el cambio. Lo hizo sobre un modelo que con bemoles, es en naturaleza la misma receta de dos décadas atrás: la instauración del NPM y el modelo de Agencia en el área. El planteo de racionalizar, controlar y reorganizar el gasto con fines de universalizar el bienestar supuso operar con las instituciones y con la sociedad. Esta cuestión parece haber sido resuelta con más eficacia por los gobiernos progresistas que por gobiernos de derecha. Como analiza Narbono, esto problema radica en que tiene que “[...] *producir y reproducir un orden institucional y adecuado con ganancias de capital privado atractivas en situaciones de competencia*” (Narbono 2012:6). Una de las formas adoptadas fue transformarse en facilitadores, recrear nueva institucionalidad para nuevas formas de gobernanza. “*La cuestión es que la derecha y la izquierda casi se volvieron indistinguibles en muchos casos en términos de gerenciamiento*” (Peters 2003:32)

Estos procesos de transformación del sector vivienda han dejado claro los condicionamientos que supone la implementación de un nuevo modelo de gestión y las resistencias que desarrollan los anteriores formatos. El porqué no pudieron otros gobiernos de distinta orientación ideológica formalizar con éxito este tipo de nueva gestión alineada a su ideología, puede tener que ver con el estadio histórico en el que gestionaron cuando la irrupción de la remercantilización del bienestar se impuso como salida a la crisis de gobernabilidad, y a su vez, la entrada a los beneficios del sistema global que significó caminar hacia la construcción de cuasi mercados de vivienda. Esta hipótesis puede tener una explicación en que en el ámbito doméstico no contaba con mayorías en el sistema representativo, cuestión que sucedió a la inversa a partir de 2005. Por otro lado, el modelo en su primera fase siguió alineado a las tradiciones institucionales que fomentaban la discrecionalidad y el clientelismo, degradando sus postulados y haciendo imposible su imposición.

Quedan varias preguntas pendientes. Una plantea la legitimidad que adquirirá finalmente el gerencialismo frente a sociedad y mercado. Por ahora el gerencialismo y sus expresiones como las agencias, son parte de una operativa estatal de baja visibilidad y comprensión en tanto diferencias y/o semejanzas con el modelo burocrático con el que también convive. La legitimación social es otorgada a la eficacia del gobierno y sus representantes, no a la eficiencia y eficacia de instrumentos de gestión. La ANV tiene baja visibilidad y comprensión por los grupos sociales que continúan viendo al Estado como estructura de amparo y provisión, cuestión que dificulta evaluar cuanta legitimidad tiene el modelo, porque no refleja su verdadera dimensión de inserción y aceptación y la satisfacción de la demanda.

Los grupos organizados pueden visualizar mejor factores de eficacia y eficiencia porque tienen experiencia en el trato con el Estado. El mercado se inserta asumiendo que existen en esta segunda fase, objetivos sociales, control y transparencia que vigilan empresarios acostumbrados a operar en redes clientelares.

Una segunda interrogante surge acerca de la posibilidad de conflicto en la coexistencia de distintas instituciones en políticas sociales con vocación sistémica como es el caso de la vivienda. En un andar exitoso la gestión gerencial parece imponerse sobre las antiguas estructuras que correrían el riesgo de desaparecer por gestión de “la Agencia”. También, la ANV, queda sujeta a la voluntad política como ha pasado con otros ejemplos de acuerdo a la relación de fuerzas en la historia sectorial.

Una última interrogante, es si el gerencialismo tiene por sí mismo la capacidad de recrear con éxito un nuevo tipo de gestión pública con cometidos sociales. En el caso de la ANV, en cinco años se ha nutrido de un paquete de normas legales que viabilizan un relacionamiento racional sin afectaciones por parte de la dinámica política al contrario de sus antecesores institucionales. Esto puede constituirse en una fortaleza o en una debilidad según la fuerza e intereses de los convidados por este organismo, sujeto a tejer equilibrios entre el factor social y el económico.

Bibliografía

- Abhas, Jha (2007). “La Vivienda Popular en América Latina y el Caribe”, *en breve*, Banco Mundial, N° 101.
- Aucoin, Peter (1990). “Administrative Reforme in Public Management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums”. *Governance* 3(2): 115–137.
- BM. www.undp.org.uy/showprogram/ y <http://www.undp.org.uy/showProgram.asp?tfProgram=163> (accesos 18/11/2007)
- CLAD (1999). “Una nueva gestión pública para América Latina”, *Economía y Sociedad* N°9. www.clad.org.ve (acceso 22/09/2010).
- Erazo, Alvaro (2011). “La Gestión Pública y la Reforma del Estado: La Concreción de los Derechos Sociales”. *Revista Políticas Públicas* 10(3):91-102.
- Franco, Rolando (1999) “Políticas Sociales: reorganización y coordinación”. *Estudios Sociales* 102:83-91.
- Garcé, Adolfo y Gustavo De Armas (2004). “Política y conocimiento especializado: La reforma educativa en Uruguay (1995-1999)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 14: 67-83.
- Garretón, Manuel Antonio (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado*. Arcis-CLACSO: Santiago de Chile.
- Hood, Christopher (1991). “A public management for all seasons?”. *Public Administration* 60(1): 3-19.
- Isuani, Ernesto y Emilio Tenti (1989). *Estado democrático y política social*. EUDEBA: Buenos Aires.
- Lanzaro, Jorge (2000). “*El presidencialismo pluralista en la segunda transición*”. En Jorge Lanzaro (coordinador) *La segunda transición en Uruguay*. FCU: Montevideo.
- Macedo, Laura (2001). “La cultura organizativa y la ética pública”. En Olías de Lima (comp.) *La nueva gestión pública*. Prentice Hall: Madrid.
- Magri, Altaïr (2013). “El rol de las políticas de vivienda en la eficiencia sistémica de los países en desarrollo: análisis aplicado a la experiencia uruguaya”. *Revista INVI* 79(28): 17-59.
- Magri, Altaïr (2010). “El proceso de reconstrucción del área pública de la vivienda entre 2005 y 2009: instituciones, políticas y actores”. En Pedro Narbondo y Ester Mancebo (eds.) *Reforma del Estado y políticas públicas en la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. CLACSO-FS-ICP-FCS: Montevideo.
- Magri, Altaïr (2003 a 2009). Serie “*Informes de Coyuntura*” del ICP-FCS-UdelaR: Montevideo.

- Merton, Robert (1949-1987). *Teoría y estructura sociales* FCE: México.
- Narbondo, Pedro (2012). “¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay”. En Mabel Thwaites Rey (ed) *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. CLACSO-Arcis: Santiago de Chile.
- Narbondo, Pedro y Conrado Ramos (2003). *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la “Nueva Gestión Pública”*. EBO-ICP-FCS: Montevideo.
- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Peters, Guy (2003). *Modelos de reforma del Estado y el Estado después de las reformas*. En Conrado Ramos (coordinador) *La reconstrucción gerencial del Estado*, EBO-ICP-FCS: Montevideo.
- Pierson, Paul (1993). “When effect becomes cause. Policy feedback and political change”. *World Politics* 45(4): 595-628.
- Pierson, Paul (2006). “Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas”. *Zona Abierta* 114/115:43-119.
- Pollit, Cris (1995). “Management techniques for the public sector:pulpit and practice”. En Guy Peters y Donal J. Savoie (eds) *Governance in a changing environment*. Queen’s UP: Montreal.
- Ramos, Conrado (2004). *Radiografía del cambio de paradigma en la Administración Pública*. ICP: Montevideo.
- Renaud, Bertrand y Robert Buckley (1989). “Finanzas urbanas en América Latina después de la depresión: la solvencia de los deudores urbanos”, *Revista EURE* XV (45): 65-87.
- Rockman, Bert (2003). “Diálogos con Bert Rockman”. En Conrado Ramos (coordinador) *La reconstrucción gerencial del Estado*. EBO-ICP-FCS: Montevideo.
- Silva, Patricio (1997). “Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina”. En revista *Nueva Sociedad* 152: 68-77. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2640_1.pdf (Acceso internet: 29/12/2012)
- Traversa, Federico (2004). “El papel del Estado en los Policy Networks: la gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990-2000)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 14: 43-65.
- Terra, Juan Pablo (1966). “La vivienda”. *Nuestra Tierra*, N° 38. Montevideo.
- Wright, Vincent (1996). “Redefiniendo al Estado: las implicaciones para la Administración Pública”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 7-8: 27-44.

Documentos

PNUD Proyecto N° 00040370 URU/05/005 Fortalecimiento Institucional del MVOTMA.

Leyes

- N° 18.125 Modificación a la Carta Orgánica del BHU (acceso 30/11/2012).
- N° 18.795 Incentivos a la Inversión Privada para Vivienda de Interés Social (acceso 31/1/2012).
- Memorias de la ANV 2009, 2010,2011 y 2012 www.anv.gub.uy (acceso entre noviembre y diciembre de 2012).
- Memorias del MVOTMA 2007, 2008,2009, 2010 y 2011 www.mvotma.gub.uy (acceso 31/1/2012).
- Memorias del BHU 1985 www.bhu.com.uy (acceso 25/10/2008).

Sesiones Parlamentarias

- N° 13 CC.DD 2007.
- N° 17 CC.SS 2011.
- N° 63 CC.SS. 2007.