

# Una reforma ‘exitosa’: la política de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000<sup>1</sup>

ALTAÏR JESICA MAGRI DÍAZ  
Montevideo (Uruguay), enero de 2002.

<b>La Reforma del Estado</b>	<b>219</b>
<b>Política de vivienda: la transformación de los roles y los universos de acción</b>	<b>220</b>
<b>El impacto de la reforma desde la capacidad institucional para modelar la arena de la vivienda</b>	<b>222</b>
Capacidad de modificar el comportamiento social . . . . .	223
Capacidad de cambiar el comportamiento de las élites . . . . .	225
<b>La percepción del cambio desde los actores</b>	<b>228</b>
La influencia de los organismos internacionales y su inserción ideológica y logística . . . . .	228
La opinión de la clase política a principios de los 90: el rol de las ideas en la reivindicación de la mesocracia uruguaya . . . . .	229
<b>Conclusiones: el éxito del proceso de reforma después de 15 años de gestión</b>	<b>232</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>234</b>

## Resumen

La reforma de la política de vivienda en el Uruguay comienza en el segundo período de la restauración democrática, durante el gobierno del partido Nacional liderado por el Dr. Lacalle. Este artículo analiza el proceso y los resultados de la reforma en los dos períodos de gobierno entre los años 1990 y 2000. La iniciativa modificó sustancialmente el diseño institucional y la orientación de las políticas. Las instituciones comenzaron a asignar recursos de acuerdo a una visión estratificada de la sociedad, medida por la capacidad de ingreso familiar. Esta orientación modificó tanto la demanda como la oferta de vivienda, configurando nuevos grupos de presión y debilitando otros. Sin embargo, a pesar de la fuerte impronta tecnocrática que desarrolló en un principio, el proceso no pudo escapar a la influencia de la política en el diseño de las estrategias, amortiguando la inspiración que en un principio intentó modelar la planificación. Las estrategias reformistas fueron adecuadas a la visión que los empresarios políticos al frente de las instituciones consideraron en cada período, configurando nuevos grupos de incidencia en la arena decisional. El estudio se apoya en el enfoque neoinstitucionalista de los procesos de reforma analizados por PIERSON, SCOKPOL, HECLO, GEDDES y ANDERSEN entre otros y muestra la adecuación de un marco ortodoxo de reforma a la heterodoxia de los actores políticos con capacidad de decisión, proceso que modifica expectativas y resultados.

## La Reforma del Estado

Las políticas públicas sociales en el Uruguay comenzaron su proceso de reforma a mediados de los 80 y es durante la década de los 90 donde el péndulo político reformista cobra su mayor impulso. Algunas reformas en áreas como la seguridad social y la enseñanza tuvieron una visibilidad pública importante observadas desde la tensión que se desarrolló entre la aceptación y el conflicto de los actores involucrados. La transformación en el diseño institucional y en la orientación conceptual alteró por ende el cauce de implementación de estas políticas afectando intereses corporativos con capacidad de presión en las instituciones<sup>2</sup>, generando un intenso debate social y político. La sociedad se polarizó entre una evaluación positiva y una evaluación negativa de los respectivos procesos de reforma, polémica aún hoy sujeta a vaivenes de oportunidad política y corporativa.

En sentido opuesto, una de las áreas de política más reformada en tanto diseño institucional y orientación fue la política de vivienda, que no tuvo el privilegio de incorporarse más que timidamente y en

---

<sup>1</sup>Proyecto CSIC  
Departamento de Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Sociales  
DT N° 30-enero de 2002

<sup>2</sup>El caso de la enseñanza y la seguridad social afectó la tradición de participación de grupos corporativos —gremiales y sociales— en el itinerario de implementación de las políticas.

sus primeras etapas a la arena de debate y negociación pública. La política de vivienda en el Uruguay se transformó radicalmente a partir de 1991 con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Esta transformación fue profunda en términos de orientación de los resultados propuestos y supuso un diseño institucional acorde con la nueva visión que el Estado tenía de la sociedad. La implementación de las políticas de vivienda modificó tanto la misión social de las organizaciones públicas productoras de vivienda, como la visión funcional de las mismas.

## Política de vivienda: la transformación de los roles y los universos de acción

La política de vivienda ha mostrado históricamente en nuestro país un marcado acento *keynesiano*. Ligada desde sus principios a los objetivos de la economía nacional como factor de producción, de empleo en forma directa y multiplicador indirecto de actividades conexas, fue articulada desde el Estado batllista como antelación de demanda y producción autónoma del Estado. Los principales constructores de esta orientación fueron los partidos políticos tradicionales que: «actuaron como partidos keynesianos» promoviendo un Estado «que cumplía una función activa en el desarrollo de la economía y en la organización de la solidaridad. Para esto ensanchó sus participaciones en la producción directa y multiplicó el intervencionismo a través del control del comercio exterior y del acondicionamiento del mercado interno» (LANZARO, 1994a, 1994b). La política de vivienda fue orientada en dos dimensiones: de resultado y de impacto. Como resultado, para contribuir al desarrollo de la economía nacional a través de su participación en el PBI, inserta como política del Estado benefactor en el marco productivo nacional. Como impacto, esta dirección estatal buscó ampliar la solidaridad inclusiva —propia del Estado de bienestar— *desmercantilizando* el acceso a la vivienda, activando una demanda de carácter universal, reafirmando y consolidando el status de ciudadanía. También, dentro de la dimensión de impacto la política buscaba resolver temas encastrados en la esfera privada —mercado— hasta ese momento, fomentar la participación del capital privado y garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo. Esta doble orientación —de política social inserta en parámetros macroeconómicos— la transformó en una arena de controversias políticas en cuanto a su instrumentación como política social dentro de ese marco económico *keynesiano*, y por ende, objeto de estrategias de rendimiento electoral. El tema de la vivienda asumió con la entrada en crisis del Estado de bienestar una *performance* relativamente conflictiva desde la percepción de la sociedad y desde la oposición política a los gobiernos de turno.

La vivienda como tema de agenda política se redefine y reformula, acompañando las transformaciones del Estado en la década de los noventa, aunque sin perder ese marco esencial intervencionista que la caracterizó desde el principio dentro de la política económica estatal. Con controversias acerca del rol del Estado —monopolio de la oferta—, del criterio distributivo —acceso universal o focalizado—, el diseño institucional en el área viene sufriendo cambios —cualitativos y cuantitativos— a partir del retorno democrático, en donde las estructuras y el tipo de gestión estuvieron sujetos a transformaciones profundas.

Sostenemos que la política de vivienda, a lo largo del siglo XX, arrastró históricamente un bagaje *keynesiano* que marcó su trayectoria dentro del Estado y de la sociedad y que aun dentro de un proceso de reforma del Estado mantiene esas características. Si los vientos de reforma pudieron marcar diferencias profundas con el modelo anterior, esta orientación *keynesiana* se mantuvo como acompañante de camino, actuando como un factor de freno en este proceso de desregulación de la intervención estatal. Este componente manifiesta su importancia cuando se observa al tema vivienda como política de rédito electoral, desdibujando una formulación como política de Estado, quedando en parte sujeta a las propuestas electorales, a la sucesión gubernamental y a los arreglos partidarios en el Parlamento.

Desde una perspectiva histórica, la vivienda en el Uruguay ha formado parte del imaginario colectivo como una forma de ciudadanía en términos de integración a una cultura nacional. Desde una perspectiva política, el Estado impulsó la oferta de vivienda como parte de una orientación definida en términos de bienestar social, las políticas de vivienda con criterio social fueron fundamentos del Estado de bienestar<sup>3</sup>. Siguiendo el concepto de desmercantilización de GOSTA E. ANDERSEN<sup>4</sup>, la orientación redistributiva de las políticas de vivienda apuntó a una brecha cada vez más amplia entre el nivel de vida y las fuerzas del mercado. El Estado configuró en la sociedad nacional una percepción de status de ciudadanía propietaria con acceso universal, creando una dinámica de correspondencia entre la demanda social y la acción estatal que extendió el área de derechos sociales con un carácter relativamente inclusivo. También fueron y son

<sup>3</sup>Como dato de esta afirmación: la creación del *Banco Hipotecario de Uruguay* data de 1892 con criterio de banco de fomento social a la vivienda, su estatización se produce en 1926 donde se incorporan programas sociales para grupos de diferente inserción social.

<sup>4</sup>Desmercantilización significa la no dependencia del ciudadano respecto del mercado para acceder a los bienes sociales como salud, vivienda, educación y empleo (ANDERSEN, 1993).

políticas sensibles, tanto desde la decisión en el ámbito político, como desde la sociedad que ya las integró como una demanda esencial.

En el período 1990–1995, se registran grandes cambios en la orientación de las políticas de vivienda, reconfigurándose el diseño de producción e implementación en una línea acorde con el marco teórico y operativo de la reforma estatal en curso. El cambio se registra durante el período de gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990–1995), orientado a desmonopolizar al Estado en múltiples dimensiones de intervención. En cuanto a la distribución de políticas de vivienda, fue creando por un lado, un Ministerio con criterios de asistencialismo y por otro rediseñando el mercado de vivienda para franjas de demanda solvente, incorporando al mercado privado a la arena de competencia e introduciendo en ésta al Banco Hipotecario de Uruguay (BHU) con competencias de banco financiero.

La fundamentación reformista argumentó que las instituciones estatales fueron ineficientes para solventar la demanda insatisfecha y para producir resultados positivos en el déficit de vivienda social para franjas carenciadas. «Se gastó mucho y se beneficiaron franjas sociales con capacidad de acceso autónoma»<sup>5</sup>. La demanda en el diseño anterior se medía por una aproximación objetiva al déficit basada en fuentes censales. Esto, para los críticos del modelo, no tomaba en cuenta el comportamiento y la percepción de la demanda, produciendo conclusiones contradictorias entre franjas con y sin acceso propio y respecto a la diferencia entre *stock* real y número de hogares.

La reforma propone un rediseño institucional donde se delimitan las competencias y se reasignan los roles. A la vez, se redimensiona la visión de la asignación pública con nuevos criterios sobre la composición de la demanda, estratificándola en dos grandes bloques, la demanda solvente (con ingresos mensuales de más de 60 UR) y la demanda no solvente (con ingresos menores a 60 UR). El BHU pasó de ser banco con destino social a banco con destino financiero, volcado a atender la demanda de franjas de la población solvente y promotor de la intervención privada ofreciendo además líneas de créditos a las empresas para invertir en viviendas de categorías II, III y IV. Para este segmento, el BHU actúa simultáneamente como operador financiero, programador, ejecutor y asignador de recursos con fondos propios.

La franja estatal volcada a la demanda no solvente está cubierta por el MVOTMA, creado en 1991 por la *Ley n° 16.112*. Estos cambios suponen la intención de imprimir una lógica diferente y de efectos muy fuertes a la política de vivienda en el Uruguay. Por un lado, una lógica de control político de las políticas directamente a cargo del ejecutivo nacional e indirectamente por el Parlamento nacional. Si antes el BHU dependía del control del MEF y de la OPP, ahora pasa a responder directamente de un Ministerio de Vivienda, lo que supone que el tema de las políticas no se reduce al control del gasto e inversión sino que se amplía a la decisión sobre cómo, en quiénes y de qué forma actuará el Estado. La política de vivienda implica ahora la reconceptualización del rol regulador y productor del Estado frente a una política social, del rol de los privados en la sociedad y del tema de la ciudadanía como fuente de derechos a la prestación de bienes públicos, se tiende a remercantilizar el tema<sup>6</sup>. Ligado a lo anterior, el Estado re-enfoca el criterio de subsidios de vivienda, el subsidio directo queda en manos del MVOTMA y se destina para la población con ingresos de 0 a 30 UR. El subsidio parcial se otorga para ingresos de 30 a 60 UR complementado con el crédito y el ahorro previo. El BHU operará en adelante con el sistema de crédito con o sin ahorro previo. El cuadro 1 muestra en la desagregación por franja de ingresos los tipos de oferta en los dos sistemas:

CUADRO 1: Condiciones de acceso por sistemas de acuerdo a los tramos de ingreso

Sistema público	Subsidio/tasa	Préstamo	Ahorro previo	población
0–30 UR	50–85 %	Sí	No	27 %
30–45 UR	30 %	Sí	15 %	40 %
45–60 UR	No	Sí	35 %	s/d
Sistema mixto:				
>60 UR	No	Sí	Sí	s/d

Fuente: MVOTMA, *Plan Quinquenal 1991*.

La política de vivienda se desdobra en:

- Políticas distributivas: financiación y préstamos a las empresas para la construcción de viviendas de inversión rentable y créditos directos a familias con más de 60 UR de ingreso a cargo del BHU.

<sup>5</sup> *Plan de Vivienda 1995–2000*.

<sup>6</sup> Según enfoque analítico de Gosta E. ANDERSEN (1993).

La financiación se realiza con los fondos propios del BHU y del Fondo Nacional de Vivienda del Uruguay (FONAVIU) del cual el banco es el principal administrador.

- Políticas redistributivas, subsidiadas total o parcialmente a través de planes de SIAV, NBE y del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), a cargo del MVOTMA. Éstas serán financiadas por FONAVIU —fondo del 1 % retribuciones personales de activos y pasivos—, rentas generales y préstamos internacionales.

El *Plan de Vivienda* del Ministerio (1991–1995) trazó como principales objetivos de su gestión los siguientes puntos:

- La acción del MVOTMA tiene como objetivo fundamental regular, coordinar e incentivar la gestión del sector público y privado, así como establecer las grandes directrices que aseguren la vinculación entre los planes de vivienda y el ordenamiento territorial y medio ambiente.
- La coordinación interinstitucional con municipios y otras agencias estatales se hará en el marco de un proceso sostenido de descentralización de competencias, con el fin de involucrar a actores que promueven y demandan acciones en la materia.
- Reestructurar el sistema público para hacerlo eficiente en la atención de sectores carenciados y reestructurar al mismo tiempo el sistema financiero de vivienda, para dinamizar el mercado de la demanda solvente. Asignar al BHU sólo la realización de operaciones rentables que respetan la concordancia entre condiciones de captación y acreditación<sup>7</sup>.
- La función del BHU fijó que : «la determinación del Banco Central y del Gobierno central era la de construir un Banco fuerte en la plaza que pudiera competir con sus similares por lo que todo aquello relacionado con la finalidad social tendería a ubicarse dentro de los esquemas de mantenimiento de su situación financiera y económica sólida y estable. Era por ello que iba a dejar de lado los subsidios de viviendas e iba a promover la compra o construcción de las mismas para familias con capacidad de ingresos suficientes como para hacer los aportes necesarios al Banco de tal forma que éste se mantuviera financiado» (PIOTTI, 1994).

## El impacto de la reforma desde la capacidad institucional para modelar la arena de la vivienda

Las políticas públicas sociales adquieren un marco específico de análisis dentro del marco crítico al Estado de bienestar y la apertura a vientos de reformas. Observadas desde el impacto, generan las reglas de juego más importantes porque logran influenciar en la asignación de los recursos modificando las estrategias asociadas a los actores colectivos. Para la corriente neoinstitucionalista, las políticas públicas producen un conjunto de incentivos y recursos que permiten medir la capacidad pública estatal referida al contacto con los actores de presión colectivos (SCOKPOL, 1989; HECLLO, 1992; HALL, 1993; PIERSON, 1994) y el grado de estratificación de la sociedad durante el proceso (ANDERSEN, 1993). Es decir, quién corre con los riesgos, costos y ganancias de la reforma en curso y cómo influye el modelo en la estructura social. En el contexto de reforma estatal, se recomponen las relaciones de poder con una tendencia a la reducción del rol del ciudadano en la decisión de las políticas de servicios públicos. La apelación reformista al *ciudadano cliente* da cuenta de la individualización del acceso a los bienes a costa de la legitimidad política de las políticas, se debilitan los marcos de influencia de la ciudadanía en los niveles de la decisión macro-política, limitándolos a actores individuales con capacidad de decisión en su ámbito particular —esfera privada—, deslegitimando su capacidad de influencia pública.

Por otro lado, la capacidad pública estatal puede medirse en «la capacidad decisoria de las élites en cuestiones públicas y en la capacidad de aprendizaje de las burocracias» (HECLLO, 1992). Estos *aprendizajes* han llevado a recrear modelos de políticas que apuntaron lentamente hacia la reforma del Estado<sup>8</sup>. Hacia los actores de presión colectivos de tipo corporativo, la capacidad estatal de promover políticas

<sup>7</sup> *Plan de vivienda 1990–1995*.

<sup>8</sup> Para HECLLO (1992), los instrumentos de orientación en la planificación de políticas en el paso del Estado burocrático al Estado reformado fueron:

- incrementalismo —uso de los mismos instrumentos ajustándolos— que juega en la misma lógica administrativa y burocrática.
- analogías —se mantienen los objetivos y se cambia el instrumento— donde prima la lógica técnica ante el procedimiento y comienzan los procesos de descentralización de servicios estatales.
- reforma estructural funcional de la reforma —cambia el objetivo y cambia el instrumento— primando la lógica política y la racionalidad técnica.

sin presión de la demanda puede transformarlos, reforzarlos, destruirlos o crear nuevos grupos de presión e influencia (SCOKPOL, 1990). Las políticas de vivienda en la reforma del Estado uruguayo en 1991 promovieron la entrada de la rama de la construcción privada que en períodos anteriores no demostraban interés suficiente para participar en los planes de vivienda impulsados desde el marco normativo de la *Ley de Vivienda* de 1968.

PIERSON (1993) distingue dos dimensiones de incidencia de las políticas públicas en el marco de reforma del Estado que se expondrán en los siguientes apartados.

## Capacidad de modificar el comportamiento social

La capacidad de alterar los intereses de los grupos de la sociedad como efecto directo de las políticas se produce cuando al activarse estrategias de reforma se distribuyen incentivos y recursos que frecuentemente modifican el ámbito operativo de los actores civiles que como respuesta, cambian su comportamiento asumiendo pautas de:

- aceptación o rechazo (aumento o distensión de la demanda);
- articulación o desarticulación de sus formas organizativas;
- potenciación de grupos, generación de nuevos y/o desaparición de otros (de acuerdo a las expectativas).

Las instituciones estatales desarrollan a través de las políticas, acciones que modifican las expectativas y la participación de los grupos de interés. Pero a su vez, los grupos de presión tienen la capacidad de conformar o transformar esas políticas. Los incentivos —selectivos— distribuidos a través de las políticas, promueven instancias de cambio en la estructura orgánica y en las metas de los grupos privados. Estas nuevas metas pueden volverse acordes a los objetivos expuestos en los programas de política pública, en los que estos son incentivados para participar. Para PIERSON (1993), las políticas públicas «crean nichos para empresarios políticos que pueden tomar ventaja de estos incentivos para ayudar a grupos latentes de interés».

No sólo las políticas públicas crean incentivos para las actividades de estos grupos, sino que también las organizaciones pueden usar sus recursos (competencias) de modo que faciliten aún más las actividades de los grupos. El intercambio entre incentivos estatales y respuestas adaptativas del ámbito privado, produce un proceso de ida y vuelta —*feedback*— en donde por un lado se modifica la estructura de presión de demanda sobre el Estado —aumento o distensión, rearticulación o transformación de grupos— y por otro las organizaciones estatales pueden continuar readaptando las políticas originales de acuerdo a las expectativas privadas, donde el manejo de las situaciones puede estar a cargo de los operadores políticos o de los cuerpos burocráticos que actúan en interés de una organización. «Los grupos son influenciados profundamente por estructuras encargadas de políticas públicas. Estas estructuras pueden dar una razón a las organizaciones para existir, facilitar los esfuerzos para superar problemas y proporcionar el acceso a recursos políticos considerables. La política encuentra en estas estructuras su fuente de poder, encontrando los cursos de acción factibles y más, localizando de qué manera las líneas de presión están empujando» (PIERSON, 1994).

El mecanismo de *feedback* resulta entonces en aprendizajes mutuos en los que las políticas pueden tener efectos en los recursos propios de los grupos motivándolos a actuar. Así mismo, los grupos tienen la habilidad de usar esos recursos para influenciar en los decisores públicos. Este proceso de ida y vuelta fortalece la entrada a grupos de poder en el ámbito estatal, creando alianzas con élites estatales que dirigen la regulación y la distribución de recursos públicos. Estas élites son denominadas por GEDDES (1998) como *empresarios políticos* que utilizan las competencias y los recursos institucionales en función de maximizar sus intereses<sup>9</sup>.

La deconstrucción del modelo de un Estado productor principal de viviendas dio paso al modelo de Estado promotor del sector privado, aunque sin abandonar su rol de asignador directo de los bienes. En las dos formas de acceso —mercado o Estado— la esfera pública siguió asumiendo el rol de asignador de fondos y de bienes físicos; en forma directa para las franjas sin acceso y en asociación con el sector privado como garante operativo para las franjas con capacidad de acceso.

Este cambio fue acompañado por la decisión inicial de operar sobre la demanda, al contrario que el modelo anterior que gestionaba un marco de oferta de vivienda. Se instituyeron mecanismos de medición de la demanda insatisfecha, desagregándola por franjas de ingreso. En un modelo similar al chileno (tarjeta el Comité de Asistencia Social) en el caso de la demanda carenciada y de las preferencias para la demanda solvente, para determinar cómo, cuánto y dónde construir. Adoptando la licitación como mecanismo, se

<sup>9</sup>Bárbara GEDDES (1998) expresa que para analizar esta faceta de intercambio público-privada de la producción política se debe tomar en cuenta el momento particular del ciclo político y la ubicación de los actores tanto políticos como burócratas.

abrió paso a la participación de los constructores privados que habían experimentado una retracción ostensible desde la década de los setenta. Con este mecanismo se distribuyeron incentivos y recursos que modificaron sustancialmente la estructura de la política de vivienda.

Durante los años 1993 y 1994, desde el MVOTMA, la propuesta se cumplió con el Programa Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV) a través del subsidio directo para franjas entre 30 a 60 UR de ingreso mensual. Con el tiempo se modificó la política por su evidente contradicción con la formulación tradicional de política productora de renta pública. Para el Estado la transacción basada en la compra de vivienda usada no aportaba como factor de producción y empleo como sí lo hace la vivienda nueva. Este factor fomentó que en la tercera administración de gobierno del Dr. Sanguinetti, el nuevo Ministro de Vivienda Juan Chiruchi revirtiera el concepto de *operar a la demanda* por el ya comprobado de *operar a la oferta* en el caso de viviendas para franjas de ingresos entre 0 a 60 UR. Se eliminó el subsidio para compra de vivienda usada del Plan SIAV en el Ministerio y en el BHU, iniciándose agresivas políticas de *llave en mano* de construcciones nuevas. Es evidente que la visibilidad de estas políticas fue mayor que las anteriores para los *empresarios políticos* de las instituciones respectivas. Durante todo el período la política de vivienda se volcó a la construcción de vivienda nueva, continuando su camino dual de política social y económica, como factor dinámico del PIB y generador de empleo. La propuesta inicial del *Plan Quinquenal de 1991*, cedió cuando el Ministerio revirtió los mecanismos y aliado con el sector privado fijó las condiciones de construcción, el dónde, el cómo y el precio de las unidades de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE). Este modelo, implementado bajo la forma de licitación pública a las empresas, activó el mercado de la construcción e influyó definitivamente en el abandono del mecanismo de la asignación directa del subsidio en Unidades Reajustables (UR) al postulante. El Ministerio con los NBE de 0 a 30 UR y las viviendas de categorías I, II y III; y el BHU con los programas PPT y de convenios con consorcios de promotores privados de categorías II y III para franjas de ingresos de más de 60 UR recrearon mecanismos ya probados en un nuevo marco regulatorio.

En el plano del impacto de la política, el modelo de producción de viviendas —tanto en el primer período de la restauración democrática, como en los posteriores donde se aplicó un formato de reforma en el diseño institucional adecuado a la nueva visión de una demanda estratificada por el ingreso—, tuvo la capacidad de discriminar destinatarios de los programas y los gastos, produciendo efectos directos sobre los grupos sociales. En el plano de atención a la demanda, la implementación estatal desarrolló estrategias diferentes a través de los planes y programas. Por un lado generó y fomentó una demanda de clase media alta y alta con disposición de recursos en el acceso a bienes que se ubicó en la franja costera de Montevideo y Canelones, y por otro recortó y desestimuló una demanda preexistente de clase media y media baja que no estaba nucleada en forma organizada, que de acuerdo a la diferencia entre volumen de demanda y volumen de producción fue escasamente contemplada. Durante la jefatura del Ministro Chiruchi se asignaron recursos a la clase media organizada en *Cooperativas de Ayuda Mutua* y se focalizó en políticas de asistencia mínima a los grupos más pobres de la sociedad (Núcleos Básicos Evolutivos).

El sistema de distribución de incentivos en el caso de la construcción privada, articuló y potenció los intereses de los productores del mercado, que incidieron en el auge inmobiliario de la zona costera a través de una oferta variada y de calidad en zonas de preferencia residencial<sup>10</sup>.

Se registraron desincentivos al restringir los préstamos directos (UR) para la demanda con ingresos correspondientes de 30 a 60 UR, que aspiraban a soluciones por el SIAV, dados los altos precios de compra y alquiler en la capital. Estos grupos son en alguna medida los pobladores de los llamados *Asentamientos irregulares* del Área Metropolitana de Montevideo<sup>11</sup>. Con las *Cooperativas de Ayuda Mutua*, que atienden demanda auto-generada y se encuentran nucleadas en la Federación Uruguaya de Cooperativas Vecinales de Ayuda Mutua (FUCVAM), se mantuvo, con altos y bajos, una política de asignación regular a la demanda. A esto se le suma la baja capacidad en velocidad de respuesta por parte del MVOTMA, en la construcción de viviendas para población carenciada —de 0 a 30 UR— que puebla los llamados *cantegriles*<sup>12</sup> montevideanos y los asentamientos irregulares de las capitales departamentales.

El Programa SIAV, tuvo en sus comienzos una aceptación exitosa en términos de inscripción de posibles usuarios del programa. Esto implicó el aumento de fondos de ahorro —manejados por el BHU—, sin embargo, esta aceptación fue disminuyendo progresivamente para bajar a niveles mínimos la inscripción en el transcurso de la segunda mitad de los años 90. En una evaluación institucional de finales del período de gobierno 1995–2000, se constató el retiro de gran parte del ahorro depositado por los postulantes en el

<sup>10</sup>La oferta localizada entre Boulevard Artigas-Puente Carrasco en Montevideo y Avda. Giannatassio-Interbalnearia y Rambla en Ciudad de la Costa.

<sup>11</sup>La composición social de la mayoría de los asentamientos merece un estudio a fondo, dado que es población de clase media que prioriza factores como la educación de los hijos, la salud u otros derechos antes que el pago de un alquiler. Se radican en terrenos fiscales y o privados, organizándose en Comisiones barriales para la atención comunitaria de los vecinos.

<sup>12</sup>Son formaciones equivalentes a las *Villas Miseria* en Argentina o *Favelas* en Brasil, el nombre *Cantegril* se puso como antinomia del exclusivo *Cantegril Country Club* de Punta del Este.

primer tramo del programa. Esta elección de los ahorristas refleja el deterioro de la confianza pública en la institución ministerial por el no cumplimiento de las políticas previstas. No está mostrando un aumento o distensión de la demanda real, sino la búsqueda de otros caminos, como la autoconstrucción informal. Para dirigentes de FUCVAM y jefes del propio Ministerio, la demanda real de vivienda asumiría a finales del segundo período de gobierno de Sanguinetti un incremento del 40 %<sup>13</sup>.

## Capacidad de cambiar el comportamiento de las élites

La segunda dimensión del impacto reformista implica cambios de actitud y comportamiento de las élites del Estado; las políticas públicas producto de un marco de reforma pueden afectar la visión y la misión de algunas burocracias a partir de la inclusión o exclusión de los cuerpos burocráticos relacionados con cada campo de la política. En el marco de la actual reforma estatal, el cambio de orientación en las políticas supone un cambio radical en universos de impacto, mecanismos de implementación y evaluación, e incluso del carácter de los cuerpos estatales que las sustentan; se pueden esperar procesos de conflicto entre burocracias tradicionales y cuerpos técnicos ante la incorporación de programas de políticas con nuevos parámetros de acción.

Se argumenta que la incorporación de nuevos actores de tipo técnico-político a la arena de construcción de políticas supone asimetrías en el acceso a la información, creando espacios de manipulación estratégica de los recursos. El conocimiento es poder, «y de hecho las estructuras pueden influenciar en la hechura de la información, lo cual se refleja en el desarrollo de la política» (PIERSON, 1994).

HECLO argumenta que este poder puede ser utilizado para facilitar o impedir a los actores el acceso a los recursos, tal como el entramado organizacional (*puzzling*) tiene la capacidad de confundir los procesos y objetivos buscados.

La estructura estatal previa a la reforma del Estado afianzó el perfil sectorial de las organizaciones, formando burocracias con relativa capacidad de autonomía respecto del Estado. Sin estar circunscritas a un modelo *weberiano* de cuerpos independientes y apolíticos, no estuvieron inhibidas de apuntalarse internamente en una combinación de fortalezas de poder partidario y mecanismos de profesionalización de sus equipos funcionales (LANZARO, 1994a; MIDAGLIA, 1998). El cuestionamiento de los reformadores a la funcionalidad del Estado de bienestar social contemplaba la eficiencia de las organizaciones burocráticas como canales de provisión, «exige convertir la capacidad de las unidades ejecutoras, las que fueron diseñadas para operar con otros criterios correspondientes a situaciones pasadas. Será necesario asumir que junto al diseño de programas sociales, puedan incluirse programas de reestructura técnico-funcional de las unidades responsables de su ejecución, así como programas de reciclaje de los funcionarios, que en sus distintas responsabilidades tengan a cargo la gestión del mismo» (CRAVINO-FORTUNA, 1992). Como otra forma de maximizar la eficacia organizativa, la descentralización de las funciones se propuso sobre la base de «generar estructuras ejecutivas capaces de gestionar los intereses colectivos de forma eficiente, rompiendo con una muy larga tradición centralista y centralizante». Desde este punto de vista, la tendencia descentralizadora dentro del Estado, encontró su contracara centralista en la formación de los Programas de Investigación Social (PRIS) (1990–1995) y los Programas de Fortalecimiento del Área Social (FAS) (1995–2000), dependientes de la Organización de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP), como expresión pura de la nueva tendencia de manejo tecnocrático y gerencialista del Estado en la provisión de bienes sociales, aunque, las organizaciones burocráticas también estuvieron permeadas de estas modalidades de incorporación. En éstas, la tensión entre los cuerpos burocrático-técnicos y técnico-políticos, cambió el funcionamiento tradicional, conformando cuerpos de élite en la decisión e implementación de políticas. Dentro del Ministerio de Vivienda, esta tendencia se manifestó incorporando mecanismos de consultorías externas —Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— y la contratación en convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de técnicos a cargo de la planificación, implementación y evaluación de los Programas de vivienda —Plan SIAV, Credimat y NBE—, en forma paralela a los cuerpos profesionales estables. Esto se planteó en concordancia con la propuesta de «incluir programas de reestructura técnico-funcional, así como programas de reciclaje de los funcionarios, que en sus distintas responsabilidades tengan a cargo la gestión del mismo» (FORTUNA Y CRAVINO, 1992). El caso del MVOTMA, muestra en la emergencia de una nueva organización la convergencia de dos modelos, el tecnocrático y el burocrático, confrontando dos modelos de gestión y de manejo de la autonomía de recursos dentro de la órbita del gobierno central.

Con el surgimiento —a partir de 1991—, de los programas sociales dirigidos desde la OPP que incluyó cuerpos técnicos no burocráticos dependientes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en los Programas PRIS y FAS de los gobiernos de Lacalle (1990–1995) y Sanguinetti (1995–2000) respectivamente, se trató la incorporación de la vivienda como parte del paquete de políticas focalizadas hacia

<sup>13</sup>A principios de los 90 se estimaba en 100.000, a finales de década se estaría situando en 140.000.

grupos en condiciones de extrema pobreza establecidos en los cinturones periféricos del Área Metropolitana de Montevideo. En estos programas «la inclusión de la vivienda en este paquete, resulta también de su consideración como una necesidad que de ser cubierta, permite a la familia articular otras estrategias de sobrevivencia. Su carencia es el desencadenante de una situación que por ello la familia pasa a no poder instrumentar ninguna medida por sí» (CRAVINO Y FORTUNA, 1992). Las unidades ejecutoras dependientes de la OPP, aunque finalmente no concretaron la construcción anunciada<sup>14</sup>, contaron con autonomía plena respecto de las demás instituciones para operar dentro de los programas previstos. Se concibió a estas estructuras paralelas «diseñadas para operar con otros criterios a los correspondientes a situaciones pasadas. Deberán abordarse transformaciones que generen estructuras ejecutivas capaces de gestionar los intereses colectivos de forma eficiente, rompiendo con una muy larga tradición centralista y centralizante.» (CRAVINO Y FORTUNA, 1992). Se manejaron con recursos provenientes de organismos internacionales (BID y otros) para la ejecución de un *Plan de Infraestructura* que en un primer momento previó la construcción de viviendas del tipo Núcleos Básicos Evolutivos (NBE)<sup>15</sup>. La ejecución de los programas fue «responsabilidad de la unidad ejecutora creada con tal fin» (CRAVINO Y FORTUNA, 1992), aunque se preveían relacionamientos estrechos con las demás instituciones involucradas en la construcción de viviendas y de ONG's. En términos de PIERSON, supuso un cambio radical en los universos de impacto al focalizar los recursos de los programas en áreas periféricas de asentamientos irregulares, con un criterio de asistencia integral (comprendía salud, educación y vivienda) en condiciones de emergencia social. La operatividad de recursos y gestión de las unidades ejecutoras contó con el apoyo directo del Gobierno central, que avaló la implementación y la disposición discrecional de partidas obtenidas de préstamos internacionales. El carácter de los cuerpos técnicos gozó de «un estatuto jurídico especial, de mayor autonomía de funcionamiento» (MIDAGLIA, 1998), en contraposición con las instituciones tradicionales (MVOTMA y BHU), sujetas a controles políticos parlamentarios<sup>16</sup>. «Los promotores del PRIS explotaron al máximo las ventajas ofrecidas por una estructura política centralizada pero que a la vez admitía autonomías para algunos de los organismos vinculados al poder central» (MIDAGLIA, 1998)<sup>17</sup>. Por parte del MVOTMA, la resistencia a la ingerencia en el tema vivienda por parte de la OPP, condujo a conflictos por las condiciones y el manejo de los préstamos internacionales<sup>18</sup> así como por las competencias institucionales. El cambio de Ministros en la primera etapa del Ministerio —Lago (Lista 15 PC), Mieres Muró (H-PN) y Romay (H-PN)— refleja en parte los disensos gubernamentales ante el proceso de reforma estatal, del cual la vivienda no estuvo ajena<sup>19</sup>. La creación de caminos diferenciados para políticas gemelas modelaron de hecho el primer período de transición del Estado, el carácter de los cuerpos (burocráticos frente a tecnocráticos), el origen y uso de los recursos (nacionales frente a internacionales), el grado de autonomía y controles políticos; develándose la tensión entre viejas y nuevas estructuras y orientaciones. El camino de las unidades ejecutoras internas y externas al Ministerio de Vivienda fueron la respuesta de una nueva visión del Estado y las políticas que actuaron invocando:

- Una deslegitimación arraigada de las instituciones tradicionales estatales para el procesamiento de las políticas.
- Procesos de negociación arduos y lentos para la obtención de los recursos, que en el caso del Ministerio están comprendidos dentro del presupuesto nacional y sujetos a aprobaciones legislativas<sup>20</sup>.

Proponiendo como solución:

- La creación de vías de escape al proceso institucional clásico para la implementación de las políticas.
- El aislamiento de la *política* en la elaboración de las políticas sociales (MIDAGLIA, 1998:92).

<sup>14</sup>Ver pie de página número 25 el anuncio de la Sra. Inés Lacalle sobre viviendas de NBE.

<sup>15</sup>Ma. Inés Lacalle: «he querido dejar para el final lo que un alto funcionario del BID definió como “el primer aporte simbólico” al Fondo (de Inversión Social), que fue una cooperación de 800.000 dólares del Fondo Fiduciario del Progreso Social del BID, para la construcción de núcleos básicos de vivienda.» Discurso inaugural del Seminario sobre Estrategias y Políticas Sociales en República Dominicana, 1992 (CRAVINO Y FORTUNA, 1992).

<sup>16</sup>El BHU hasta 1990, dependía del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a partir de 1990 pasó a depender del MVOTMA.

<sup>17</sup>El gobierno central tiene la capacidad de hacer convenios con organismos internacionales con alto grado de autonomía, esto implica que si bien el Poder Legislativo debe ser informado, no tiene posibilidad de vetarlo una vez que este convenio fue suscrito entre las partes. Esto implica una dinámica de control de la información entre poderes y la deslegitimación de los mecanismos de *accountability* dentro del Estado.

<sup>18</sup>La discusión sobre la propuesta del BID de construir NBE, provocó rechazos y discusiones políticas donde se cuestionaban temas que iban desde la concepción estigmatizadora de esta política de asistencia a la calidad edilicia de los mismos. Ver en pág. 68: La opinión de la clase política.

<sup>19</sup>Lago renuncia por el retiro de su sector político —Lista 15— de la coalición de gobierno. Mieres Muró, herrero, sostuvo discrepancias en la orientación de la política de vivienda.

<sup>20</sup>Aunque el MVOTMA opera también con préstamos internacionales, la aprobación de estos está sujeta a procesos de arreglos políticos con la coalición de gobierno y a los controles de la oposición.

En cuanto a la segmentación institucional entre las instituciones *tradicionales*, también se refuerzan espacios reales de autonomía de gestión, financiera y de recursos. Los nuevos cometidos del BHU (a partir de la *Ley n° 16.237*, artículos 82, 95 y 96 de 1992) refuerzan el comportamiento autónomo de las élites político-burocráticas del Banco, hecho que se refleja en la orientación en la producción de viviendas y en la misión de competir en el mercado interno como operador financiero. Tanto en la generación de universos de impacto, como en los mecanismos de implementación de la oferta, se observa una eficiencia productiva creciente que refuerza la autonomía histórica de la institución.

El Ministerio de Vivienda, al contrario, encontró una tensión en comparación a la autonomía de recursos y de gestión del BHU y de las unidades dependientes de la OPP. Manifestó desde su creación y durante los tres períodos de gobierno (1985–2000), cambios en la orientación inicial reflejada en una producción desacompañada al tipo de demanda, al volumen y la urgencia. La orientación y capacidad de los cuerpos respectivos en el manejo de los recursos, marca diferencias en la producción y en el impacto de las políticas, desdibujando de algún modo la fundamentación de la *tecnocracia necesaria* contra la *burocracia de carrera*<sup>21</sup>. El problema de eficiencia estaría radicado en la capacidad de influencia de las élites de gestión frente al carácter político de las decisiones que maneja cada institución y al rango de incentivos que cada organización dispone dentro de la estructura estatal (el BHU refleja una creciente capacidad productiva resultado de su reorganización como entidad financiera mientras que dentro del Ministerio dependía del presupuesto nacional aprobado por el Parlamento y el Ejecutivo nacional). Los incentivos que manejan ambas instituciones reflejan tendencias divergentes que afectan —entre otros factores— el equilibrio en la equidad social del acceso a la vivienda. En la lógica interna de la organización ministerial, la predominancia de la *política* sobre la construcción de *las políticas*, disminuye la capacidad de las burocracias ministeriales para entrar en el cambio del modelo hacia una gestión moderna de tipo gerencial, propiciando puntos de entrada para enclaves de clientelismo y parentelas<sup>22</sup> que a la larga debilitan la institucionalidad democrática en la dimensión estatal —capacidades del Estado— y social —desestructuración y estratificación social—.

El concepto de HALL de «marcos de políticas» (*policy paradigms*), cumple el rol de informar a los decisores (*policy-makers*) y a la sociedad, produciendo un campo de interacción entre ideas, políticas y demandas, configurando un campo propicio para que los actores públicos «condicionen sus preferencias de manera diferente a como lo haría la influencia directa o el lobbying»<sup>23</sup>. En este marco de reforma estatal, que recompone instituciones<sup>24</sup> del Estado de bienestar precedente, el papel de los actores públicos adquiere una proyección relevante sobre el entorno de producción. Están en condiciones de afectar intereses de variado tipo —sociales y privados—, esto hace que: «*Governments can act to prevent groups from suffering losses, and the public knows this*» (PIERSON, 1994). Este conocimiento le permite al gobierno desarrollar estrategias para minimizar los costos políticos de la reforma en cada campo de políticas.

En una de ellas, el gobierno trata de manipular la información acerca de los alcances negativos en el público —impactos— de la reforma política. Parte de la base de que los actores sociales poseen una información fragmentada e imperfecta acerca de lo que es relevante para sus intereses. En este contexto, la distribución de información es altamente inequitativa, haciendo posible que los *policy-makers* bajen los costos del reajuste por la dificultad de sus posibles oponentes para acceder a la información de cómo, en qué, cuánto y a quiénes afecta la reforma. La estrategia de interferir en la comunicación pública de los ajustes hace que la oposición —político partidaria y corporativa y social— se movilice tarde, cuando los *perdedores* —afectados— ya no pueden eliminar las consecuencias de la política. De esta manera, los efectos de reforma en políticas de vivienda recaen en los futuros potenciales compradores, restando fuerzas a la oposición para articular acciones neutralizantes (PIERSON, 1994).

Un efecto de desinformación se produce cuando la política, al orientarse por la demanda, actúa sobre capas sociales sin recursos de acceso a esa información —grupos sociales marginados—. El Estado no oferta vivienda social como en el modelo anterior —no sale a ofrecer—, sino que construye de acuerdo a datos estadísticos que le proporcionan los registros autoconformados<sup>25</sup>. Es el caso de las unidades ejecutoras de la OPP y del MVOTMA, se aplicaron políticas de acuerdo a diagnósticos internos de las organizaciones, actuando sobre grupos elegidos de antemano para los programas, acordes a lo que ellos consideraron riesgo social. En el caso de las *Cooperativas de Ayuda Mutua* —actores sociales corporativizados— el efecto de la desinformación se anula y la negociación por cuotas asignativas para construcción de viviendas colectivas

<sup>21</sup>Los técnicos contratados en convenio con el BID se incorporaron al MVOTMA, el BHU continuó operando con sus técnicos de carrera.

<sup>22</sup>En el sentido de LA PALOMBARA, *parentelas* significan círculos afines a la institución fuertes y estructurados, a diferencia de las *clientelas* que son dispersas y con intereses variados (LANZARO, 1994).

<sup>23</sup>Un análisis sobre la interacción público-privada en el marco de reforma se encuentra en VIGUERA (1998).

<sup>24</sup>Instituciones en el sentido que da Douglas NORTH (1990): «Las instituciones son conjuntos de normas y valores que facilitan la confianza entre actores».

<sup>25</sup>Según *Plan Quinquenal de Vivienda de 1995*.

es una pauta que se problematiza con el paso de los años<sup>26</sup>, la estrategia se enfoca en este caso a debilitar su capacidad de incidir en las políticas.

Una segunda estrategia para minimizar los costos se efectiviza cuando la reforma apunta a dividir la potencial demanda. Por un lado, PIERSON destaca la división entre consumidores de servicios y productores de servicios a través de incentivos positivos y/o negativos que afecten a alguno o ambos componentes de la demanda hacia el Estado. Se puede agregar, a partir de la reforma uruguaya en el campo de la vivienda la desagregación de la demanda de consumidores en: potenciales compradores con acceso y sin acceso por vía mercado y/o Estado o mercado con financiación del Estado.

Los resultados comparativos entre sistemas de asignación muestran que se operó con diferentes niveles de eficacia según las instituciones. El MVOTMA llegó a cubrir el 31 % de la demanda de población con ingresos entre 0 a 30 UR y el 20 % de la demanda de 30 a 60 UR. En sentido contrario, el BHU elevó su propuesta con un rendimiento del 122 %.

CUADRO 2: Resultados de producción de las instituciones públicas y privadas entre 1991–1995

	Plan previsto		Plan ejecutado			Diferencia
	Demanda reg.	Certif. subsidios	Subs. directos	Total	Cobertura	
MVOTMA						
NBE (0–30UR)	21.880	5.644	1.137	6.781	31 %	
Niv. I,II,III (30–60UR)	31.182	3.107	3.029	6.136	20 %	
BHU						
Vda. Nueva (PPT y Coop)	23.500			25.938		
Créditos compra y construcción	8.800			13.557		
Total				39.495	122 %	
Privados						
Viv. construida	16.000			11.200	70 %	

La estrategia de desagregación de la demanda (PIERSON, 1994), produjo que a través de su autonomía operativa y financiera la institución bancaria —BHU— aumentara significativamente su capacidad de impacto social en las capas de ingresos de más de 60 UR. Puede interpretarse como una política de *sinceramiento* del BHU, definitivamente enfocado hacia un objetivo solvente. La estrategia de expansión de los beneficios privados (PIERSON, 1994) abrió la participación a las empresas a través del sistema de licitación por PPT y de préstamos a los Promotores privados, incrementó su capacidad de acción, creando oferta y abriendo canales para la creación de demanda, ésta última, estimulada por propuestas de consumo —publicidad, estilos de vida, inversión rentable—.

La tercera estrategia desarrolla incentivos que «expanden los beneficios privados», al rediseñar funciones estatales, en algunos casos como transferencias al mercado —privatizaciones, desregulaciones, descentralización— o de descolocarse del centro de la producción al eliminar la producción monopólica y dar cabida al mercado.

El rediseño del formato institucional, en Ministerio de Vivienda con funciones paliativas de tipo asistencial y en el BHU como banco financiero en condiciones de competencia de mercado, incrementó el interés privado por participar junto —y al amparo— del Estado, viabilizando así objetivos fundamentales previstos en la *Ley de Vivienda* de 1968, referidos al rol del sector privado y a la construcción como indicador sensible en la economía nacional, en este caso sin la intervención monopólica del Estado.

## La percepción del cambio desde los actores

### La influencia de los organismos internacionales y su inserción ideológica y logística

Las propuestas internacionales surgidas del análisis sobre *la década perdida* (1980), avanzaron en el terreno de consolidar un marco de prestaciones sociales que revirtiera la progresiva desigualdad en la distribución del ingreso en los estados nacionales de América Latina. El *Banco Mundial*, el Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), el BID y PNUD, proponen en común una reforma social que revierta el patrón regresivo de distribución (PNUD, 1990; BANCO MUNDIAL, 1990; CEPAL, 1992; BID-PNUD, 1993). El *alivio a la pobreza*, se enmarca en la necesidad de reducir al mínimo

<sup>26</sup>Ver capítulo 3 datos sobre fondos asignados en UR y cantidad de viviendas en el Área Metropolitana de Montevideo.

la deuda social contraída con los sectores sociales más pobres sin detener el proceso de ajuste estructural del Estado.

Los organismos internacionales tuvieron un rol activo en el rediseño institucional y de las políticas. En 1992, el préstamo firmado con el BID, implica no sólo el financiamiento del Plan SIAV, sino que también incorporó un grupo técnico de asesoramiento para el nuevo diseño de políticas. Por su parte, el PNUD, tuvo a su cargo la evaluación de las nuevas políticas, con la inserción de consultores dentro del Ministerio. «La Dirección Nacional de la Vivienda (DINAVI) usa indicadores de gestión, elaborados por los consultores del PNUD, de los cuales se da poca o ninguna información al cuerpo técnico del Ministerio» (entrevista a jerarca del Ministerio), revelando la tensión entre los cuerpos estables y las unidades no burocráticas. La asimetría en los campos de acción y mecanismos de decisión, implementación y evaluación de las políticas (PIERSON, 1994), entre los cuerpos de carrera y los asesores contratados muestran la fuerza con que los organismos internacionales asumieron la reforma estatal en sus diversas dimensiones y el grado de decisión que tuvieron al interior de las instituciones.

### La opinión de la clase política a principios de los 90: el rol de las ideas en la reivindicación de la mesocracia uruguaya

Desde el ángulo del control político, el tema de la vivienda tiene un interlocutor directo de rango ministerial con lo cual legitima mecanismos de control por órganos con componentes de oposición política como el Parlamento.

El disenso acerca de la reforma en la política de vivienda no se dirimió a nivel político durante el gobierno del Dr. Lacalle. En el Parlamento, el enfoque del rol estatal y de las instituciones está dividido entre el retorno a las políticas de vivienda de tipo Estado de bienestar y el rol del BHU como banco de fomento social propulsado desde la oposición de izquierda (*Frente Amplio*). La continuidad de las políticas en curso, se apoyaron en la coalición de gobierno (gobierno de coincidencia blanco-colorada). El ciclo de la campaña electoral de 1994 reavivó las discusiones acerca de los rendimientos institucionales. Se cuestionó que la política de carteras del BHU —a partir del atraso cambiario—, incidía negativamente en los deudores de clase media y baja —que habían accedido a préstamos con anterioridad al cambio de diseño institucional— hipotecados en unidades reajustables. En cuanto al MVOTMA, se criticó el modelo de Núcleos Básicos Evolutivos (comenzados con financiación del BID) en términos de calidad y de ghetización de la población. Desde los editoriales del diario *El Día*, se cuestionaba la segregación social que implicaba la construcción de estos núcleos, argumentando que la vastedad de población que implicaba la clasificación por ingresos aumentaba la incidencia de ésta política en la tugurización de la clase media uruguaya. «La clase media es la clase que más hay que cuidar de la sociedad, desde luego que la misión del Estado es amparar a los desamparados, pero hay que cuidar que este número crezca a costa de las clases que están apenas por encima de ellos. Esta idea alocada de construir por miles estos llamados núcleos básicos evolutivos compuestos apenas de un esbozo de casa con solamente treinta metros cuadrados, a instalarse en lugares distantes y carentes de los servicios más elementales parecería dirigida no a integrar nuevamente la ciudad sino a dividirla, a separarla, a crear uno o muchos arrabales más para que en ellos se asiente el poverrío. Responde, nos parece, a una visión caritativa y no a un enfoque solidario de la cuestión de vivienda»<sup>27</sup>.

Desde el gobierno se afirmaba la necesidad de, por un lado estabilizar el tema vivienda dentro del marco de *política de Estado*, el *Plan de Vivienda* lo resumía en lo siguiente: «Las políticas de vivienda deben partir de una toma de conciencia de que los recursos siempre serán limitados, por la amplitud de las necesidades propias y de las otras áreas de la economía que también requieren la asistencia del Estado. Para ello, se requieren políticas de Estado estables, con amplios consensos en políticas sociales, sustentadas en recursos genuinos, o sea, en verdaderas políticas nacionales.»

Este argumento también iba dirigido a tratar de debilitar de hecho, la autonomía del BHU para establecer las líneas y los alcances de las políticas. El Ministerio constató que en el *Plan 1985-1990*: «el 27% de la población total del país no puede acceder a una vivienda categoría 1, el 40% no puede acceder a una categoría II en cualquiera de los sistemas y el 72% no accede a una vivienda categoría II por el sistema Precio, Proyecto, Terreno (PPT). O sea que, 2/3 de la población no tuvo vías de acceso regulares al mercado de vivienda en el período 1975-1990». Ante este desfasaje, se recalca la prioridad de establecer diagnósticos claros en cuanto al déficit de vivienda y a la población afectada, para esto el cambio de rumbo debería sostenerse en atender con un enfoque de demanda y no de oferta. El argumento fue la inadecuación de líneas del Banco hacia la demanda carenciada, enfocada principalmente a franjas de estratos medios y medio-altos.

<sup>27</sup> Editoriales del Diario *El Día* de los días 3 y 7 de enero de 1993.

La ruptura de la coalición blanco-colorada, implicó el retiro del Ministro Lago (Lista 15), siendo sustituido por el herrerista Arq. Mieres Muró. Sin embargo, la coincidencia partidario-sectorial, no atenuó el conflicto, M. Muró renuncia dejando a Manuel Romay, también del herrerismo.

Las causas del clima de conflicto en torno a la nueva institución rectora de la vivienda se sitúan en:

- La sostenibilidad financiera de la propuesta SIAV de asignación directa del crédito al adjudicatario.
- La presión de los organismos internacionales para ejecutar un modelo diferente de asignación en base a construcción de NBE.
- La presión de las Cámaras empresariales del Uruguay, por el cambio en la implementación de la política de vivienda (enfocada a la demanda) para sectores de 0 a 30 UR específicamente.

Un consultor del BID en el MVOTMA, opinó que «la propuesta de retirar al Estado de los contratos directos y de la construcción no fue así, porque influyó el peso de la Cámara de la Construcción, esto es un gran negocio para ellos, la ventaja de negociar directamente con el Estado y tener contratos establecidos, contra operar teniendo como factor principal el riesgo de mercado. Si bien implementamos un sistema de identificación similar a la tarjeta CAS de Chile, con consultores chilenos, ese trabajo se desvirtuó en la etapa de elección del mecanismo de asignación directa del subsidio. En una primera etapa se instrumentó en sentido puro, luego, se abandonó la concesión de subsidios nacionales, se empezó con postulaciones en determinada localidad, sobre viviendas ya construidas, licitadas por el Ministerio, lo que implicaba un cambio en la política, quién decide dónde se construye y con qué características.» (Entrevista a profundidad a consultor del BID en MVOTMA).

Ya no es la aplicación del modelo liberal puro de asignación a la demanda y la libre elección del adjudicatario, sino que se utilizan criterios que pueden fundarse en presiones corporativas y elecciones políticas. «En Montevideo, no se construyó nada de acuerdo a la demanda que hay, en otros departamentos se llegó a satisfacer y superar la demanda estimada.» (entrevista a a profundidad a jerarca del MVOTMA).

Los recursos del SIAV comenzaron a dirigirse —ya a finales del período— a NBE y Cooperativas. «Fue un recurso del nuevo Ministro Chiruchi (1995–2000) para garantizar la sobrevivencia política del Ministerio y su gestión, se aseguraba neutralizar los cuestionamientos de la oposición que a esa altura ya eran muy fuertes» (entrevista a jerarca del MVOTMA).

Por otra parte, un empresario de la Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), opinó que: «Sin duda, la presión existió y existe, porque, si las viviendas económicas son rentables en todo el mundo, ¿por qué no aquí? El sector privado abarca todo, en la medida que el marco sea adecuado y confiable, nosotros y el sector financiero vamos a entrar. Nosotros somos muy de presionar pero por razones valederas, para defendernos de la tendencia del gobierno que prefiere muchas veces contratar a empresas extranjeras más baratas que siempre se van dejando las cosas por la mitad, porque nos acusan de ser caros. A la larga los empresarios uruguayos terminamos lo que los extranjeros dejan por la mitad y el Estado en ese juego va a pérdida» (Entrevista a profundidad a dirigente de la CCU).

Con el ocaso del modelo SIAV comienza la reversión del modelo *vaucher* a favor de la variante *licitación de oferta de vivienda*. Las diferencias netas entre modelos aplicados para la asignación de vivienda fueron:

CUADRO 3: Diferencias entre los modelos de asignación de vivienda en el MVOTMA

	Modelo <i>vaucher</i> (1990–1995)	Modelo oferta (1995–1999)
Inscripción	registro demanda MV	registro demanda MV
Postulación	requisitos por ingreso	requisitos por ingreso
Adjudicación	puntaje de ponderación	puntaje de ponderación
Elección del Adjud.	vivienda nueva o usada	vivienda nueva licitada por el MVOTMA
Asignación	certificado valor en dólares	asignación de una vivienda nueva
Relación del beneficiario con el MVOTMA:		
luego del subsidio total	ninguna	Seguimiento post-obra
luego del préstamo	administración deuda	Administración deuda y pos-obra

Fuentes: MVOTMA, Planes Quinquenales.

El nuevo Gobierno nacional en poder del partido Colorado colocó al frente del Ministerio de Vivienda a Juan Chiruchi del herrerismo, partido Nacional. La orientación de la nueva administración retomó el tema vivienda dentro de los parámetros históricos de la política económica nacional. Las argumentaciones para retomar la senda de la construcción en vivienda nueva fueron:

- El escaso retorno de la inversión estatal en subsidios a rentas generales.
- La subida indiscriminada de los precios de la vivienda usada en el mercado.
- La baja de participación del componente construcción en el PBI, en el empleo y como generador de industrias conexas.
- La creciente presión de las Cámaras corporativas para participar.
- La baja *visibilidad política de las políticas de vivienda*.

Los nuevos lineamientos proponían:

- Continuar la atención a las franjas de menores ingresos, aumentando el número de stock y tipo de soluciones, mediante la habilitación de nuevas formas de financiamiento.
- Fomentar la participación del sector privado en la provisión de soluciones habitacionales.
- Las soluciones habitacionales se constituirían a través de viviendas nuevas.

Las líneas de acción se estructuraron en torno a:

- Construcción de viviendas evolutivas NBE y NBEM (núcleo básico evolutivo mejorado).
- Mantener el registro de demanda individual.
- Potenciar al MEVIR.
- Regularización de asentamientos irregulares.
- Reciclaje de zonas urbanas con servicios.

El financiamiento de los programas se haría procurando la más amplia participación del sector privado a través del sistema financiero y el mercado de capitales en el financiamiento requerido, tanto para las empresas constructoras como para los adquirentes. El rol del Estado, «como constructor y financiador de la oferta sólo en forma subsidiaria, por licitación o prefinanciamiento del subsidio, que serán utilizadas en localidades pequeñas por la falta de iniciativa privada... En ese contexto serán las empresas las que deberán presentar los proyectos, los cuales serán aprobados por el Ministerio, así como financiada su construcción por la empresa.» (*Plan Vivienda 1995-2000*)

El origen de los fondos se haría por intermedio de la FONAVIU que captaría recursos habilitados por la *Ley 13.728* y su modificación en la *Ley 16.327*, recaudados de rentas generales y del 1% de impuesto a los sueldos y patrones. A su vez, se recurriría a los fondos del BID aprobados en el año 1992 de 48 millones de dólares.

El destino de los Fondos se haría a la construcción de:

- Programa Llave en mano
- Viviendas para pasivos
- Subsidios de 0 a 30 UR de ingreso familiar.
- Fondo de descuento del BHU
- MEVIR.
- PPT.
- Cooperativas
- Programas de emergencia y convenios con Intendencias.
- Erradicación de Asentamientos precarios.
- Reciclaje por CREDIMAT.

El BHU seguiría impulsando las líneas fijadas en la reforma a la política, siendo sus objetivos generales:

- Lograr la ocupación plena de la rama de la construcción.
- Promover el 100% de la capacidad de la industria.

Objetivos específicos fueron:

- Acción Directa con Venta anticipada (PPT).
- Vivienda nueva a ahorristas individuales o por promoción privada (Promotores).
- Reciclaje vivienda usada.

La visión desde los niveles de decisión intermedia del Ministerio refleja críticas hacia los procesos de adecuación de las políticas originalmente volcadas a la demanda. La implementación de la reforma fue desviada hacia fines de intereses políticos de los elencos de decisión y de agentes privados y muestra la brecha que se produjo dentro una institución donde se incorporaron cuerpos no burocráticos con criterios

de eficiencia técnica y el proceso paulatino de maximización de réditos políticos cuando a su frente se colocaron empresarios políticos.

«El tema de los NBE como solución estandar es buscado como solución en cantidad y no se pensó cómo hacerlo con calidad, el tema de *llave en mano* es darle al mercado una participación más allá de la demanda real, se le dice: pongan los terrenos y las construcciones donde sea y como sea. Pese a que el Estado propone otra cosa y hay relevamientos de tierras con servicios hechos por la Dirección Nacional de Ordenación Territorial (DINOT) que nunca se usaron» (entrevista a profundidad a jerarca del MVOTMA).

«La facilidad de los NBE —que no son ni básicos ni evolutivos— es que son estructuras de bloques y chapas o prefabricado de fibrocemento que parten de la base de simplificarle la vida a la empresa y al MVOTMA, donde este último sigue un mismo camino burocrático, si hacés siempre lo mismo, sin creatividad ni estética ni inventiva, bajás costos, le sacás rentabilidad hasta lo último y reducís la preocupación institucional» (entrevista a profundidad a jerarca del MVOTMA).

Los resultados del período:

De acuerdo al informe de evaluación analizada en el *Plan Quinquenal 2000–2004* del MVOTMA, sobre el plan previsto y la oferta ejecutada se concretaron:

CUADRO 4: Ejecución del *Plan Quinquenal 2000–2004*

	Plan previsto	Ejecutado	Cobertura
<b>MVOTMA</b>			
Sol. para Activos NBE-SIAV-AS.IRRE.	17.393	15.842	91 %
Sol. Pasivos	11.480	1.573	14 %
<b>BHU</b>			
Promoción Pública / Prom. Privada		20.030	
<b>Privados</b>			
Inv. Banca Privada en Vda. Nueva		1.860	
Promoc. Privada sin BHU		3.600	

Según el MVOTMA, en el período se cumplió el 91 % de lo previsto para grupos de activos, quedando muy lejos la cobertura de pasivos, un 14 %. Sin embargo, la distancia entre la demanda real y la producción prevista por el Ministerio es muy grande, lo cual, si bien los números demuestran que se está rindiendo en términos de eficiencia en el organismo ministerial, deja dudas sobre la eficacia que demuestra en su misión, la cobertura de vivienda a los grupos sin acceso propio. La demanda real se estima según datos aportados por funcionarios y por dirigentes de FUCVAM en 140.000 soluciones hacia fines del período 1995–2000.

El cuadro 5 muestra las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en vivienda y hacinamiento por departamentos, de acuerdo a datos del último censo.

Si se define una situación de hacinamiento como: «Es carente toda persona integrante de un hogar particular en el cual hay más de tres personas por habitaciones para dormir», y a la NBI en vivienda como: «Es carente toda persona integrante de un hogar particular que se encuentra en una vivienda en la cual el material predominante de las paredes exteriores o techos es lata o material de desecho, o el material predominante de los pisos es tierra o cascote suelto o hay cinco o más hogares en la vivienda y el uso de los servicios higiénicos es compartido»<sup>28</sup>, resalta el problema de las familias o personas que optan por vivir compartiendo una vivienda, ante la imposibilidad de acceso a la vivienda propia, eliminando otras disyuntivas como vivir en asentamientos irregulares y/o *cantegriles*. Se está amortiguando con criterios estadísticos un problema de apreciables dimensiones y desagregando un concepto de derecho social en el acceso a la vivienda y a la calidad de vida.

## Conclusiones: el éxito del proceso de reforma después de 15 años de gestión

En el transcurso del período 1990–2000, la reforma en la política de vivienda logró consolidarse tras los sucesivos ajustes realizados durante los dos períodos de gobierno. Los objetivos de desmantelamiento del Estado constructor y su inserción en el mercado, desmonopolizando la oferta se lograron en base a:

<sup>28</sup>Definiciones del Instituto Nacional de Estadística (INE)

CUADRO 5:

Departamentos	Vivienda en malas condiciones	Hacinamiento	Total
Artigas	4 %	18 %	22 %
Canelones	2 %	13 %	15 %
Cerro Largo	6 %	14 %	20 %
Colonia	1 %	10 %	11 %
Durazno	3 %	15 %	18 %
Flores	1 %	10 %	11 %
Florida	2 %	12 %	14 %
Lavalleja	3 %	10 %	13 %
Maldonado	4 %	12 %	16 %
Montevideo	2 %	10 %	12 %
Paysandú	4 %	15 %	19 %
Río Negro	2 %	14 %	16 %
Rivera	9 %	15 %	24 %
Rocha	3 %	12 %	15 %
Salto	4 %	18 %	22 %
San José	3 %	12 %	15 %
Soriano	4 %	13 %	17 %
Tacuarembó	6 %	14 %	20 %
Treinta y Tres	4 %	13 %	17 %

Fuente: «Las Necesidades Básicas Insatisfechas por localidades» J.J.Calvo FCS/UDELAR, 2001.

- Alterar definitivamente la arena de construcción de la política, al incorporar al sector privado —construcción y financiero— en la implementación de la vivienda para sectores solventes y carenciados.
- Modificar los intereses de la sociedad, alterando la estructura de oportunidades, con incentivos que distribuyeron recursos a diferentes grupos —de interés productivo corporativo y de demanda—.
- Rediseñar la estructura organizativa, redefiniendo los roles de acuerdo a una visión estratificada de la sociedad, que implicó una línea de mercado y una línea de política asistencialista.

Se consolidó en base a esta diferenciación la autonomía de las organizaciones, especialmente la del BHU.

Conformó una matriz de demanda corporativa integrada a través de políticas distributivas y redistributivas. El grado de decisión de adónde, cómo y a quiénes en materia de vivienda asistencial, implicó la participación activa de los grupos empresariales especialmente a partir del segundo gobierno colorado (1995–2000).

Escasos resultados de oposición política. A partir de satisfacer a los grupos organizados (FUCVAM), logró menguar la presión de éstos sobre los partidos de la oposición (Frente Amplio). Los grupos más vulnerables en sentido de exclusión no lograron conformar un frente organizado con capacidad de presión para influir en la política.

Como parte de las estrategias de minimización de los costos de la reforma (PIERSON), dividió a la potencial demanda con atención en cantidad y calidad de acuerdo a los ingresos, polarizando a su vez esta demanda en grupos con capacidad de presión y grupos no organizados —FUCVAM y registro individual—, a los cuales atendió con diferentes líneas e intensidad de respuestas. La atención a las capas sin acceso no registró porcentajes apreciables de acuerdo a la demanda registrada, estos resultados se pueden leer como resultado de la asignación en Gasto Público Social que provino del Gobierno nacional. Joan NELSON (1992) plantea que esta tendencia fragmentada tiende a disminuir la asignación en políticas sociales y modifica el indicador de necesidades básicas, ya que se vuelve discutible qué tipo de cobertura se presta por parte del Estado —en calidad y cantidad—. En el caso de los NBE resulta cuestionable cómo impactan estos parámetros en familias numerosas hacinadas en 32 metros cuadrados en tierras sin servicios esenciales. Según Nelson, estas políticas se pueden llevar a cabo porque se producen sobre grupos con baja capacidad de organización, situaciones de informalidad que los colocan en el borde del sistema de acceso al sistema público y no generan estado de opinión pública (NELSON, 1992). Esta desinversión que hace el Estado sobre la sociedad carente resulta en fragmentación y exclusión de grupos sociales que antes estaban nivelados e integrados por la matriz de bienestar. La reforma de la política social produce la

remercantilización en tanto disminuye el rol de los derechos sociales adquiridos en el Estado de Bienestar como garantía de su nivel de vida independiente de las fuerzas del mercado.

Con buenos resultados para los reformadores, la política de vivienda logró la mayor parte de sus objetivos a través de una triple mediación. Por un lado, compatibilizar los intereses corporativos privados dentro del Estado, por otro recomponer la política de vivienda como potenciador de la economía nacional, amortiguando conflictos en el área del empleo y la producción y por otro, dar visibilidad y rendimiento político al tema de la vivienda. Aún queda por el camino la satisfacción a la demanda de los grupos carenciados que siguen engrosando los cinturones periféricos de las ciudades.

## Bibliografía

ANDERSEN, GOSTA ESPIN

1993 *Los tres mundos del Estado de bienestar*  
Edt. Alfons El Magnanim, Generalitat Valenciana

BANCO MUNDIAL

1992 *Governance and Development*  
Doc. trabajo World Bank 4/1992

BARREIRO CASTEVANY

? «Los nuevos vecinos, metropolización, exclusión social y segregación urbana en las metrópolis contemporáneas»  
*IIG Biblioteca de Ideas*, doc. N° 101, <http://www.iigov.org>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

1993 *Reforma Social y Pobreza*

BANCO HIPOTECARIO DE URUGUAY (BHU)

1986 *Construcción de viviendas y reactivación*  
Tomo II, Edición BHU, Montevideo

BORJA, JORDI Y MANUEL CASTELLS

1997 «La ciudad multicultural»  
*La Factoría*, no. 2, 2/1997. <http://www.lafactoria.com>

BORJA, JORDI

2000 «Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía»  
*La Factoría*, no. 10, Octubre 1999/Enero 2000, <http://www.cebem.bo>

CALVO, JUAN JOSÉ

2000 *Las Necesidades Básicas Insatisfechas en el Uruguay*  
FCS, Montevideo

CALVO, JUAN JOSÉ

2001 *Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Montevideo*  
FCS, Montevideo

CAMPERO, GUILLERMO

1992 «Empresarios, entre la modernidad y la legitimidad»  
en *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, ICP-CIESU-FESUR. Montevideo

CEPAL

1998 *Notas sobre la economía y el desarrollo*  
No. 612. febrero 1998

CEPAL

1992 *Equidad y Transformación Productiva: un enfoque Integrado*

COHEN Y FRANCO

1988 *Evaluación de Proyectos Sociales*  
Grupo Editor Latinoamericano, Colección: Estudios Políticos y Sociales, ILPES/ONU, CIDES/OEA, Argentina

CUNILL GRAU, NURIA

1997 "¿Mercantilismo y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? Retos de las Reformas de segunda generación"

en *Repensando lo público*, CLAD, Venezuela

DIARIO EL DÍA

1993 *Editoriales de los días 3 y 7 de enero de 1993*

Montevideo

DE CASTRO, M.H

1997 «Governabilidade, Governança e Democracia»

DADOS, vol.40, IUPERJ, Brasil, pp: 335-376

DENIZ, ELI

? *Governabilidade e Cidadania*

IUPERJ, Fotocopias sin ref. editoriales.

DINIZ, ELI

1995 «Governabilidade, Democracia e Reforma del Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90»

DADOS, vol.37, no. 2, Brasil

DYE, THOMAS

1971 "A model for the analysis of Policy Outcomes"

en *Policy Analysis in Political Science*, edit. por Ira Shakansky, Markam Publishing Company, Chicago, University of Wisconsin

FILGUEIRA, CARLOS Y LOMBARDI, MARIO

1995 "Propuestas para una agenda de discusión de las políticas públicas"

en *Políticas Sociales: ideas y propuestas para orientar un debate incipiente*, CIESU-ICP-CLAEH. Montevideo, p 137

GEISSE, G

1987 *Alternativas urbanas para enfrentar la crisis*

s/ref. bbg.

HECLO, HUGHES

1992 *Modern Social Policies*

HOODS, CRISTOPHER

1999 "Public Administration: Lost and Empire. Not yet found a role"

en Adrian Leftwic (comp.) *New Development in Political Science*, Edt. Gower Publishing, U.K

HUNTINGTON, SAMUEL

1965 «Political Development and Political Decay»

*World Politics*, vol. XVII

HUNTINGTON, SAMUEL

1968! *El orden político de las sociedades en cambio*

Ed. Paidós, Argentina 1968

GARRETÓN, ANTONIO

1999 "Situación actual y nuevas cuestiones de la democratización política en América Latina"

en *Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Ed. NUEVA SOCIEDAD/FESUR, Venezuela

GOODIN, ROBERT

1997 "The Institutions and its Desings"

en Goodin et al. *The theory of Institutions Desing*, Cambridge University Press, UK

GRINDLE MARY Y J. THOMAS

1991 *Public Choice and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*

IUPERJ

GONZALEZ CRAVINO Y JUAN CARLOS FORTUNA

1992 «Los procesos de reestructuración económica y las políticas Sociales»

*Claves*, no. 12, año III, Montevideo

KAZTMAN RUBEN

2000 *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social en las Encuestas de hogares*  
Borrador de Discusión UCUDAL, Montevideo

KAZTMAN RUBEN

2000 *El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias*  
paper UCUDAL 10/2000, Montevideo

LANZARO, JORGE

1994 “Gobiernos Municipales y Gestión Pública en el ámbito municipal”  
en *Descentralización y Participación Ciudadana* Edt. Trilce, IMM, CAM, AECI, Montevideo, 1994

LANZARO, JORGE

1992 *Las Cámaras Empresariales en el Sistema Político Uruguayo: acciones informales e inscripciones corporativas*  
Colección Logos, CIESU-FESUR-ICP, Montevideo 1992

LANZARO, JORGE

1994a “Los partidos uruguayos: del keynesianismo criollo a un nuevo gobierno político”  
en *El fin de siglo y los Partidos Políticos en América Latina*, Dutrenit y Valdéz compiladores,  
1994, Uruguay

LANZARO, JORGE

1994b *Transition in Transition: Parties, State and Politics in Uruguay 1985–1993*  
Institut de Ciencies Politiques y Sociaies. WP, Barcelona 1994

LOMBARDI, MARIO

1992 *Los problemas sociales críticos en el Área Metropolitana de Montevideo*  
CIESU-PEITHO, Uruguay

LOMBARDI, MARIO

1996 *Expectativas de realojamiento de hogares residentes en Asentamientos Irregulares de Montevideo*  
INFITEC doc 4/3/96. Montevideo 1996

LOMBARDI, MARIO

1984 *La política de Vivienda en el Uruguay*  
CIESU/DT Montevideo

LOMBARDI MARIO

1989 *El Municipio en la encrucijada de la Reforma del Estado*  
Ciesu

LOMBARDI MARIO

1989 *La investigación urbana en el Cono Sur, algunas reflexiones sobre el estado del arte*

LOMBARDI MARIO Y DANILO VEIGA

1989 *Las Ciudades en conflicto*  
Ciesu

LIGRONE, PABLO

1996 *Informe de Consultoría al Plan de Ordenamiento Urbano de Montevideo*

MAGRI, ALTAIR

1997 *La Emergencia de nuevos actores político-institucionales: el caso del Plenario Interjuntas del Area Metropolitana de Montevideo*  
Tesis de Licenciatura, ICP

MAGRI, ALTAIR

2002 *La influencia de las políticas de vivienda y ordenamiento territorial en la segmentación social y territorial del Área Metropolitana*  
Tesis de Maestría 4/2002 ICP/FCS

MAGRI, ALTAIR

*La influencia de las políticas de vivienda e infraestructura de servicios en la segmentación social y territorial del Area Metropolitana de Montevideo*  
Proyecto CSIC FCS

- MARTINS, DANIEL HUGO  
1978 *El Municipio contemporáneo*  
F.C.S.- U.R. Uruguay
- MIDAGLIA CARMEN  
1998 «El rendimiento de los *By Pass* como instrumento de reforma social»  
*Revista de Ciencia Política*, no. 10, FCS-ICP, Montevideo
- MELGAR ALICIA  
1992 *Gasto Público Social*  
UNICEF-INN, Montevideo
- MULLER  
1996 *A gestao territorializada de governos municipais: o macro-eixo San Paulo-Buenos Aires*  
CLAD, Venezuela, 1996
- NARBONDO PEDRO Y CARLOS MOREIRA  
1998 *La Reforma de las Empresas Públicas (1992-1994) Actores, Diagnósticos y Objetivos*  
(consideraciones basadas en el estudio de seis casos)  
Doc. trabajo n° 11. ICP, Montevideo 1998
- NELSON, JOAN  
1992 *Powerty, Equity and Politics of Adjustment, International Constraints, Distributive Conflicts and the State*  
Princeton University Press, New Jersey
- NORTH, DOUGLAS  
1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*  
Cambridge University Press, USA
- OFFE, CLAUDIUS  
1984 *Problemas estruturais do Estado capitalista*  
Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro
- PANEBIANCO ANGELO  
1982 *Modelos de Partidos*  
Alianza Universidad, España
- PIERRE JON  
2000 *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*  
Edited by Jon Pierre, Oxford University Press, New York
- PIERSON PAUL  
1994 *Dismantling the Welfare State?*  
Cambridge University Press
- PIERSON, PAUL  
1993 «When effect becomes cause. Policy Feedback and Political Change»  
*World Politics*, vol.45, no. 46. John Hopkins University Press
- PIOTTI DIOSMA  
1994 *100 Años de historia del BHU*  
Montevideo, 1994. BHU, 1995
- RODRÍGUEZ JORGE  
1999 «Segregación socio-económica ¿que es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?»  
*Notas de Población*, no.16 CELADE Chile
- SCKOPOL THEDA  
1990 «El estado regresa al primer plano: estrategias de la investigación actual»  
*El cielo por asalto*, Verano 1990/91 Argentina
- TILLY CHARLES  
1994 *Estado, coersión y capital*  
Alianza Editorial, Madrid
- TILLY CHARLES  
1997 «La globalización amenaza los derechos laborales»  
*Apuntes de Investigación*, CECYP, Fundación del Sur, año I, no.I, Buenos Aires, Argentina

VIGUERA ANIBAL

1998 «Estado, Empresarios y Reformas Económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora»  
*Perfiles Latinoamericanos*, Junio 1998

ZICCARDI, ALICIA

1999 «Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo»  
*URB-AL*, Unión Europea, abril 1999