

POTENCIALIDADES Y DIFICULTADES DE LA GOBERNANZA LOCAL LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES

**Jorge Di Paula,
María del Huerto Delgado y
María Noel López***

** En el año 2004 la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Udelar, convocó a la presentación de propuestas de Proyectos de Investigación I+D.*

El proyecto de investigación que se resume en este artículo fue presentado por los Investigadores de la Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura, Arqs. Jorge Di Paula (Responsable Académico) y María del Huerto Delgado.

El proyecto fue aprobado académicamente y para su financiamiento por la CSIC y comenzó a ejecutarse en marzo de 2005, con la incorporación al equipo investigador de la Arq. María Noel López.

Desde las últimas décadas del siglo XX, la sociedad contemporánea ha vivido un acelerado proceso de cambio, marcado por la globalización de las sociedades y las economías, el que en Latinoamérica fue acompañado por la atenuación de la intervención del Estado en la regulación, redistribución y coordinación de las políticas de bienestar y su preocupación por mantener los equilibrios macroestructurales y la inserción internacional.

Paralelamente se habla de gobernanza en referencia a la forma de gobernar ¹, lo que implica el surgimiento de una nueva relación gobierno-sociedad civil y de una nueva ciudadanía, donde se da un fuerte involucramiento de la sociedad civil, junto al Estado y al sector privado, en la planificación del desarrollo, la gestión, en la toma de decisiones y en el control social.

Trasladando estos conceptos al gobierno del territorio, se observa que *"las nuevas relaciones entre lo local y lo global, y entre sociedad, economía y estado, tienen como consecuencia un aumento de la complejidad y la incertidumbre en los procesos de gobierno territorial. El concepto de gobernanza alude al conjunto complejo de procesos reales por los cuales se toman decisiones que afectan el desarrollo urbano o territorial. En estos procesos intervienen tanto los actores*

locales como los actores nacionales y globales presentes en el territorio. Se trata de actores públicos, empresariales y sociales. Por otra parte, las relaciones entre los actores incluyen tanto las relaciones de tipo formal y oficial, como las relaciones informales reguladas por la cultura política local". (Bervejillo, 1997) ².

Frente a los nuevos desafíos socio-espaciales y buscando asumir nuevos roles en el marco de un proceso de descentralización del Estado, los Municipios deberán trascender sus límites tradicionales como proveedores de bienes y servicios, y sus límites asistencialistas, procurando revertir el proceso de exclusión generado por la macroeconomía y orientando su acción al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a través de tres instrumentos que no son novedosos, pero que pocas veces han sido adecuadamente aplicados: la participación social, la planificación estratégica y la acción local.

En este marco es que la investigación que aquí se resume, buscó generar un conocimiento actualizado de la relación, en Uruguay, entre Gobierno Central, Gobierno Local y demandas locales, asociado a los *procesos habitacionales y su gestión*. Se partió de la constatación que en Uruguay, el problema de la Vivienda es fundamentalmente urbano, originado principalmente

¹ La Real Academia Española define la gobernanza como: "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".

² Bervejillo, F. (1997): La reinención del territorio. Un desafío para ciudadanos y planificadores. Ponencia presentada al Seminario: Repensando y redefiniendo la planificación del Desarrollo Regional para el Siglo XXI. Bogotá, Colombia.

³ Cabe aclarar que el Uruguay actualmente cuenta con sólo dos niveles de gobierno, el nacional y el departamental, también llamado municipal. En la presente investigación al hacerse referencia al "Municipio" o a lo "municipal", se está hablando del segundo nivel de gobierno, el que en otros países equivale a las Provincias o Regiones.

por la movilidad intra-urbana, más que por el crecimiento de la población o la migración rural. A pesar de la estrecha relación entre Política Habitacional y Política Urbana, existe descoordinación entre Instituciones de nivel central y local, e inexistencia de Planes de desarrollo habitacional integral, consensuado con la población en el seno de los Municipios. ³

El papel de los Municipios para atender las demandas de su población, requiere un conocimiento y una elaboración conjunta de los satisfactores habitacionales, que no pasa sólo por construir viviendas. Los Gobiernos Locales tienen un potencial de atención integral a la temática urbano-habitacional, debido a la posibilidad de integración del territorio, la escala de proximidad a los diversos actores locales y las posibilidades de concertación entre el Estado y la población. En tal sentido, están llamados a ser el punto de encuentro entre la descentralización del Estado y la participación organizada de los vecinos, para el desarrollo de la buena gobernanza local.

La investigación realizada buscó generar conocimiento actualizado de la relación entre Gobierno Local y Sociedad Civil en la temática, de manera de:

- contribuir a la eficacia y eficiencia de la articulación de los Gobiernos Departamentales y la Sociedad Civil, fortaleciendo de este modo la gobernanza local, en el tratamiento de la problemática urbano-habitacional;

- contribuir al conocimiento de las potencialidades y dificultades de los Gobiernos Departamentales para articularse con el Gobierno Central en el campo de la vivienda.

La gobernanza, como el campo de aproximación operativa entre el Gobierno Local (Intendencia), que descentraliza competencias, y la población que participa en la cosa pública, implica el considerar a la Sociedad Civil en su conjunto. La investigación se centró por ello en el estudio de la relación entre Intendencia y población directamente involucrada en los procesos habitacionales y en las potencialidades y debilidades de esta relación.

Para ello se definió un *Marco Teórico Conceptual*, que permitió explicitar el alcance de una serie de categorías de análisis y conceptos empleados a lo largo de la investigación (v. figura 1): desarrollo del hábitat residencial; escala local; descentralización, y gobernanza.

La investigación se basó en el estudio de caso de *cuatro departamentos del Uruguay*: Cerro Largo, Durazno, Maldonado y Salto, que se consideraron representativos de una tipología local que se definió teniendo en cuenta los aspectos que se describen en la figura 2: déficit cuantitativo de vivienda; porcentaje de población en asentamientos irregulares; desarrollo técnico-administrativo del aparato burocrático del Gobierno Local; importancia de normas de urbanismo y vivienda existentes; voluntad política y disposición del Municipio para asumir acciones pro-activas; cantidad de viviendas construidas en los últimos planes quinquenales; presencia de organizaciones sociales fuertes, de base territorial.



Para elegir estos municipios como representativos se analizaron, a partir de fuentes secundarias y se ponderaron los indicadores anteriormente nombrados, para los diecinueve municipios. Este análisis generó un orden, desde los menos potencialmente favorables a una relación sinérgica entre Municipio y Población, a los que potencialmente tienen mejores condiciones para realizarla. Los cuatro municipios elegidos corresponden a las tres categorías que se determinaron: los que están en la media (Durazno), los que están por debajo (Maldonado y Cerro Largo) y los que están por encima (Salto).

Se analizaron las potencialidades y dificultades de la gobernanza local en la gestión habitacional de los cuatro departamentos, las que se sistematizaron en los cuadros FODA (fortalezas y debilidades internas; oportunidades y amenazas externas) que se adjuntan. En base a los análisis realizados y a las dos instancias de debate que se efectuaron con actores públicos y sociales de los distintos Departamentos, se procedió a la elaboración de conclusiones en relación a cuatro categorías, las que se sintetizan a continuación.

DEFINICIÓN DE LA TIPOLOGÍA MUNICIPAL

1 - Deficit de vivienda % relacion de población	ALTO superior a la media	BAJO
2 - Asentamientos irregulares % de viviendas en asentamientos	ALTO	BAJO
3 - Demanda subjetiva Registro en el SIAV	ALTA	BAJA
4 - Cantidad de viviendas construidas en los ultimos planes % en relación al deficit	ALTA	BAJA
5 - Voluntad politica Municipal *de asumir proyecto y consumo de viviendas *de asumir politicas privadas	FUERTE	DEBIL
6 - Presencia de oficinas tecnicas adecuadas *de asumir proyecto y consumo de viviendas *de asumir politicas privadas	FUERTE	DEBIL
7 - Plan Director y Normativas actualizadas	EXISTE	NO EXISTE
8 - Organizaciones sociales actuales fuertes *Sociedad civil	VARIADA ACTIVA	POBRE PASIVA

POTENCIALIDADES DEBILIDADES

POTENCIALIDADES
DEBILIDADES

GOBERNANZA
POTENCIAL

I. En la relación del Municipio con otros Organismos del Estado:

_Falta de ámbitos de coordinación interinstitucional permanente.

_Falta de un Plan de Desarrollo Urbano actualizado, que dificulta la obtención de apoyo del Gobierno Central.

_Escasa presentación de proyectos a los fondos concursables de desarrollo, en la temática del hábitat.

II. En relación a la estructura interna de la Intendencia:

_Planificar es fundamental e incluso hay que planificar la atención a la emergencia.

_La coordinación sólo por proyectos no permite la acumulación de experiencia institucional.

_Las demandas de la población llegan sectorialmente a oficinas, técnicos o funcionarios de confianza, dificultando una priorización y coordinación operativa.

_Las organizaciones vecinales y de vivienda tienen una débil capacidad de hacer propuestas viables, que respondan a sus diagnósticos participativos.

_La Asistencia Técnica local a las organizaciones sociales es inexistente, débil, voluntaria, fragmentaria o esporádica.

_La capacidad tecnológica y de innovación de las empresas locales se encuentran en desventaja frente a las empresas de Montevideo.

III. Sobre la estructura de la Sociedad Civil:

_La organización social vecinal prioriza el hábitat antes que la vivienda.

_La organización social vecinal de los que no tienen tenencia segura, demanda la misma.

_A medida que crece la cobertura territorial de las organizaciones, las demandas amplían sus contenidos (desde la construcción del cordón cuneta o la iluminación, hasta complejos deportivos o proyectos productivos).

_Dificultad de institucionalizar las diferentes escalas territoriales de participación social.

_La organización social ligada a un territorio concreto tiene pocas oportunidades de aprovechar las experiencias de otros departamentos del país.

IV. Sobre los ámbitos de relación entre Gobierno Local y Organizaciones Sociales. Instrumentos que fortalezcan la gobernanza

_Ninguno de los Departamentos analizados, a la fecha del estudio, ha generado Agencias de Desarrollo, ni aplicado la Agenda 21 Local.

_Las carteras de tierras y fincas disponibles constituyen un potente instrumento de relacionamiento con la Sociedad Civil, en la medida en que la asignación no sea arbitraria y discrecional.

_La Planificación urbana estratégica con fuerte impronta participativa, se constituye en un instrumento de control de las demandas parciales de organizaciones sociales o empresariales con necesidades, derechos e intereses contrapuestos.

Ya en el plano más general de la *Política Habitacional como Política Pública*, se confirma en los niveles locales, la complejidad de la misma al incidir en distintas áreas de la sociedad y en el territorio que ocupa.

La Política Habitacional es parte de una Política Urbana por su relación con la expansión y segregación residencial, la revitalización de las áreas centrales con pérdida de población y vacíos urbanos, los servicios públicos demandados, precio de la tierra, accesibilidad, etc. También es parte de una Política Social por su relación con la pobreza y la exclusión, ya que la asequebili-

dad a una vivienda decorosa, como lo expresa la Constitución, no se da en el mercado libre.

Dicha política no es ajena al fortalecimiento de la democracia, al promover la participación en las decisiones, fortaleciendo la ciudadanía y el control del poder delegado en los representantes.

El reconocimiento de las diferencias etáreas, de género, del ciclo vital, de las estrategias de sobrevivencia, superadora de la mera diferenciación por nivel de ingreso, así como el reconocimiento de las identidades, apropiaciones, valores y significados de los espacios asignados,

superando la mera diferencia cuantitativa de los mismos, la constituye en una Política Cultural. Y por supuesto, y no menos importante, la valorización de los recursos humanos, materiales y técnicos locales; de las empresas constructoras y proveedoras de servicios locales, así como de las tecnologías adecuadas y sustentables, configura parte de una Política Económica.

Por tanto, la Gestión Local participativa del Hábitat se distancia profundamente de la Política Habitacional como Política de Construcción de Viviendas, debiéndose ver como parte de una Política de carácter integral.

INTENDENCIAS	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> _ "Voluntad política" de los Gobiernos Locales en relación a la participación ciudadana. _ Existen ámbitos municipales encargados de atender la temática habitacional (en general vinculados a los Departamentos de Obras y/o Promoción Social). _ En algunas Intendencias se está trabajando para conformar ámbitos intersectoriales y horizontales que atiendan la temática habitacional. _ Existencia de equipos técnicos interdisciplinarios a la interna de los distintos ámbitos municipales, para atender la temática habitacional. _ Algunas Intendencias se encuentran en fase de implementación de Sistemas de Información Geográfica (SIG), con el apoyo del Plan de Desarrollo Municipal IV (OPP). _ Recepción y atención de la demanda habitacional a través de dos modalidades: individual (a familias y/o individuos), y a la población organizada (organizaciones sociales). _ Hay Intendencias que cuentan con Normativas y Planes de Ordenamiento Departamental y/o de las principales ciudades. _ En general las Intendencias se relacionan con organizaciones sociales vinculadas a la temática con diferentes niveles de "formalidad" (posean o no personería jurídica) y suelen brindarles algún tipo de apoyo técnico, jurídico y/o social. _ Instancias de elaboración de Presupuestos Participativos Locales (con diferentes modalidades de participación según cada Gobierno Departamental). _ Existencia de programas relacionados con la temática habitacional, ejecutados con recursos municipales propios (canasta de materiales, mejoramiento de viviendas, cartera de tierras, vivienda transitoria). 	<ul style="list-style-type: none"> _ Algunas Intendencias no poseen un ámbito específico encargado de atender la temática habitacional. _ Muchas Intendencias restringen la atención de esa temática al Departamento de Obras (Plano Económico; canastas de materiales), minimizando o ignorando otros aspectos como los sociales y territoriales. _ Dificultades de coordinación intersectorial y horizontal para atender la temática habitacional, entre los distintos departamentos o ámbitos municipales con ingerencia en la misma (las decisiones suelen tomarse por el personal jerárquico). _ Falta de recursos humanos y técnicos capacitados, asignados a atender exclusiva o principalmente la temática habitacional. _ Dificultades institucionales (falta de ámbitos específicos y recursos humanos calificados), para poder formular y ejecutar Planes de Vivienda locales, con los Fondos nacionales. _ Muchas Intendencias no utilizan la herramienta de los Sistemas de Información Geográfica, para el manejo de la información habitacional. _ Escasa asignación de recursos económicos y financieros municipales para atender la problemática habitacional. _ Escasa o nula utilización de los Fondos concursables nacionales (Fondo de Desarrollo del Interior, FDI) para atender la problemática habitacional. _ Escasas o nulas instancias de capacitación ciudadana en temas de participación. _ Escasa o nula participación ciudadana en la elaboración de Planes locales de Desarrollo Habitacional, ni cogestión público-privada de acciones relacionadas a la problemática habitacional. _ En las Intendencias que se han generado instancias de elaboración de Presupuestos Participativos Locales, los mismos no suelen ser vinculantes. _ Inexistencia de Agendas 21 locales, y de Comités Locales que trabajen la temática.

ORGANIZACIONES SOCIALES	
Fortalezas	Debilidades
<p>_ Las organizaciones sociales (OOSS) legitiman, frente a los Gobiernos Locales y otros Organismos Públicos, las demandas habitacionales de los individuos o familias de un área territorial.</p> <p>_ Las OOSS suelen ser las que toman la iniciativa del relacionamiento con los Gobiernos Locales, para abordar las distintas problemáticas habitacionales.</p> <p>_ Existencia, en algunas ciudades, de organizaciones "interbarriales" que articulan distintas organizaciones vecinales.</p> <p>_ Existencia de OOSS con coberturas temáticas que abarcan el hábitat en su acepción más amplia (vivienda, infraestructura, salud, educación, empleo, etc.) e incluso poseen proyectos de desarrollo integral.</p> <p>_ El voluntariado existente en las OOSS, que facilita una gestión flexible, dirigida a múltiples objetivos y concertando con diversos actores.</p>	<p>_ Ciudades que no cuentan con organizaciones sociales que trabajen sobre la problemática habitacional.</p> <p>_ Escasa representatividad y legitimidad de algunas de las OOSS que se ocupan de la temática habitacional, lo que las hace cuestionables tanto desde la población, como desde los Gobiernos Locales.</p> <p>_ Las organizaciones vecinales o barriales suelen tener escasa cobertura a nivel nacional, departamental e incluso urbano, lo que focaliza su accionar en problemáticas muy puntuales.</p> <p>_ Escasa articulación entre las distintas OOSS de una misma ciudad.</p> <p>_ Falta de legitimidad de algunas "redes" de OOSS.</p> <p>_ La informalidad en la estructura y funcionamiento y el trabajo voluntario de las OOSS, puede dificultar la sustentabilidad en el tiempo de las mismas.</p> <p>_ Falta de capacitación técnica para formular propuestas y proyectos a presentar ante Organismos nacionales y/ o de cooperación.</p>

INTENDENCIAS Y ORGANIZACIONES SOCIALES	
Oportunidades	Amenazas
<p>_ El actual marco político nacional, proclive a fortalecer procesos de mayor protagonismo de los Gobiernos Departamentales y a ampliar los ámbitos de deliberación y gobierno popular.</p> <p>_ Existencia de Fondos Nacionales concursables (como el FDI), a los que las Intendencias pueden presentar propuestas relacionadas con la temática habitacional.</p> <p>_ El Plan de Desarrollo Municipal IV, que apoya a las Intendencias en la implementación de SIGs.</p> <p>_ Programas del MVOTMA que apoyan el mejoramiento habitacional (como canasta de materiales).</p> <p>_ Existencia de "hermanamientos" entre ciudades y otro tipo de programas de apoyo internacional, para abordar la problemática habitacional.</p> <p>_ La puesta en marcha de Presupuestos Participativos locales, que permite articular las demandas de las diferentes organizaciones sociales de una misma localidad.</p> <p>_ Existencia de convenios y acciones de apoyo y colaboración de distintas Facultades de la Universidad de la República, con distintas organizaciones sociales y/o Gobiernos Locales.</p> <p>_ Existencia de apoyos técnicos a las OOSS vinculadas al hábitat, tanto desde Organizaciones sociales nacionales (como el SUNCA y FUCVAM), como de Organismos Públicos nacionales.</p> <p>_ La existencia de Juntas Locales en las localidades del interior de los distintos Departamentos, lo que facilita el acercamiento de los Gobiernos Locales a las problemáticas y la participación ciudadana.</p>	<p>_ Resistencia al cambio y a la participación ciudadana por parte de funcionarios públicos y algunos políticos.</p> <p>_ Falta de coordinación entre los distintos Programas y Organismos de carácter nacional (entre sí y con los Gobiernos Locales), orientados a la problemática habitacional.</p> <p>_ Falta de integralidad en las Políticas Sociales nacionales.</p> <p>_ Inercias institucionales (en la Administración Pública), que dificultan o impiden el desarrollo de iniciativas surgidas desde la población organizada.</p> <p>_ En general las modalidades de participación de la ciudadanía, propiciadas desde la Administración Pública (nacional y local), quedan en los niveles más débiles, como el de la consulta.</p> <p>_ Modificación del art. 121 de la Ley de Vivienda que constituyó una pérdida de la oportunidad que tenían los Gobiernos Departamentales de acceder al 50% del financiamiento nacional para sus Proyectos de Vivienda Social.</p> <p>_ Falta de reglamentación de los preceptos constitucionales sobre la descentralización</p> <p>_ Falta de aprobación, hasta comienzos de 2008, de un proyecto de Ley Ordenación Territorial.</p>