

Gobernanza local en la política socio-habitacional

Jorge Di Paula

Abril 2006

Este artículo pretende reflexionar sobre las potencialidades y debilidades del encuentro sinérgico entre la descentralización del Estado y la participación de la Sociedad Civil, en la temática de la Política socio-habitacional.

Se discute sobre diferentes definiciones de los conceptos manejados, sus interrelaciones y su operacionalización, a través de indicadores que den cuenta de las condicionantes municipales, de la sociedad civil y de su relación para mejorar los procesos de producción de hábitat en el ámbito local.

El modelo teórico seleccionado sirve de base para un estudio empírico en 4 capitales departamentales, dos de las cuales tienen gobiernos progresistas con voluntad política de fortalecer la descentralización y la participación ciudadana.

La investigación, que deberá concluir en el correr del presente año, se desarrolla en el ámbito de la Unidad de Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República de Uruguay.

Palabras claves: Gobernanza, Política socio-habitacional, Desarrollo local, Municipio.

This article aims to reflect about the potentialities and weaknesses of synergic meeting between the decentralization of the State and the participation of Civil Society, in the Social-housing Policy issue. It discusses about the different definitions of concept considered, their relationship and their operationalization, through indicators that show the municipalities conditions, those of the civil society and their relationship to improve the production processes of habitat in the local area.

The selected theoretical model is the background to an empirical study in 4 departmental capital cities, two of them have left wing governments with political will of strengthening the decentralization and citizen participation.

The research, which must be finished this year, is being carried out in the Housing Unit of the Faculty of Architecture in the University of Republic of Uruguay.

Keywords: Governance, Social-Housing Politics, Local development, County.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo constituye el marco conceptual que orienta el desarrollo de la investigación que estamos desarrollando conjuntamente con las Arq. María del Huerto Delgado y María Noel López en la Unidad de Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.

El análisis de la relación entre las Políticas Públicas y el Desarrollo, permitirá ir definiendo los componentes de un Modelo Teórico que oriente las posibilidades de articular: la Política Habitacional, el Gobierno Municipal y la Sociedad Civil, en una escala espacial todavía poco desarrollada y estudiada en nuestro país, para el Desarrollo Habitacional.

La ley de vivienda N° 13728, de diciembre de 1968, creó una estructura institucional para atender una profunda crisis de la vivienda y una gran inquietud social en torno a su insatisfacción.

A pesar de la fuerte impronta centralista de esta ley, se preveían mecanismos, tanto de participación municipal como de la sociedad civil organizada, para la elaboración e implementación de Políticas Habitacionales.

En efecto, el art. 121 de dicha Ley establecía la participación del Fondo Nacional de Vivienda hasta en un 50% de la inversión dispuesta por las Intendencias, y se creaba la figura de las Cooperativas de Vivienda y los Institutos de Asistencia Técnica para organizar la demanda.

Las modificaciones introducidas en la Ley en los años 90, cuando se crea el actual Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, elimina el art. 121 y continúa con una política restrictiva en relación al cooperativismo.

El Gobierno actual ha manifestado interés en promover la descentralización en todos los niveles del Estado, continuando una política aplicada en Montevideo en los 15 años de Gobierno local del mismo partido que actualmente está en el Gobierno Nacional.

El presente estudio, localizado solo en algunos Departamentos del interior del País, pretende profundizar en el conocimiento de las posibilidades de los gobiernos locales y la sociedad civil, para avanzar en este proceso de descentralización del Estado, y de participación de la Sociedad Civil, definiendo categorías de análisis e indicadores de fortalezas y debilidades de los mismos para este proceso, en particular en relación al hábitat residencial.

Partimos de una concepción del Hábitat Residencial que supera la mera concepción de vivienda como objeto material y familiar, enfatizando los procesos de gestión participativa, concertada, evolutiva e interdisciplinaria, para satisfacer las necesidades de la vida cotidiana, atributos todos ellos de lo que se define como Producción Social de Vivienda.

Continuamos con una visión sobre la Escala Local y la Gestión habitacional, como parte de un

proceso incipiente de descentralización, entendiendo que el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Municipales o de las organizaciones sociales locales, por sí solas, son condiciones necesarias pero no suficientes, si no establecen relaciones sinérgicas entre ellas.

De aquí que se desarrolle el concepto de Gobernanza, que busca denominar este tipo de concertación público-privado y que permite en definitiva llegar a definir el Modelo Teórico que buscamos.

Por último desarrollamos algunas ideas sobre la Gestión Local y su sustentabilidad, más allá de los avatares político-electoral, concluyendo en la formulación de algunas preguntas y respuestas provisionales.

1.- EL DESARROLLO DEL HÁBITAT RESIDENCIAL

1.1.- Concepto de Desarrollo

El Desarrollo se expresa en la apropiación social del medio ambiente e implica la expansión de las capacidades de la gente para valorar, elegir y construir el entorno de su vida. En particular su vida cotidiana.

La expansión de las capacidades de la gente es el concepto de desarrollo definido por Amartya Sen y que adoptamos en este trabajo.

La calidad de vida y la vida cotidiana de las familias han cobrado importancia en la lucha contra

la pobreza y la exclusión, en la medida de los fracasos de la "teoría del derrame" tanto de la concentración del poder en el Estado como de la concentración del capital en las Empresas.

Cuestionando al concepto de sociedad como suma de individuos, fácilmente deslizados hacia el individualismo y egoísmo, es necesario considerar el grupo básico de reproducción de la población, que siguen siendo los "arreglos domésticos", que involucran a distintos individuos, que desarrollan diversas actividades para proveerse de bienes, servicios, ingresos, significados y relaciones sociales y que son parcialmente considerados en las políticas habitacionales donde estos núcleos primarios residen.

La consideración parcial de las necesidades habitacionales, es en parte consecuencia de un reduccionismo conceptual del "habitar". En efecto, el economicismo, racionalismo de los medios, estructura institucional, etc., llevó a reducir la solución habitacional a la construcción de viviendas en el marco de un Ministerio de Vivienda, con una Ley, un Fondo y un Plan de Viviendas.

Superar esta visión y pensar en términos de Hábitat, requiere cambios en la conceptualización, en la institucionalización y fundamentalmente en la toma de decisiones.

Obviamente no son procesos sucesivos (comprender, organizar, decidir, actuar), sino que es necesario ir evaluando diferentes articulaciones de recursos, que no es más que avanzar en los procesos de Gestión.

El Hábitat de la vida cotidiana, tiene en lo local como locus y el Municipio, como Gobierno o parte de él, un ámbito privilegiado por la proximidad y las relaciones interpersonales de los ciudadanos, por lo que la Gestión del Hábitat (socio-habitacional) a nivel del espacio de la vida cotidiana (local) responde a esta nueva perspectiva de análisis y propuestas, de la Política Habitacional como Política Social y Política Urbano-territorial a la vez.

El protagonismo del Municipio en la Política habitacional se pone en evidencia por la incidencia de la tierra urbana en los procesos habitacionales, principal responsables del crecimiento urbano y de la segregación residencial.

Frente a los nuevos desafíos socio-espaciales, el nuevo Municipio deberá trascender sus límites tradicionales como proveedora de bienes y servicios, y sus límites asistencialistas, reparadora del proceso de exclusión generado por la macroeconomía, orientando su acción al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes a través de 3 instrumentos que no son novedosos, pero pocas veces adecuadamente aplicados. Se trata: de la participación social, de la planificación estratégica y de la acción local. Estos instrumentos, superan la idea de Gestión como mero proceso de gestionar o gerenciar procesos, para constituirse en gestadores de los mismos.

1.2.- La gestión como recurso

La Política, la Técnica y la Sociedad son reconocidos como componentes básicos de la Planificación Habitacional. Tradicionalmente los

políticos elaboran las Políticas, es decir los fines; los técnicos elaboran las Técnicas, es decir los medios más eficientes y racionales para la ejecución de los fines, y la Sociedad, en sus diferentes necesidades insatisfechas recibe pasivamente los resultados del proceso.

En el campo habitacional, y en el marco del Estado de Bienestar, la Técnica aplicada a la vivienda se reducía al manejo de los recursos espaciales a través del Diseño y el manejo de los recursos materiales a través de la Ciencia de las Construcciones.

La Política estaba fuera de la operatoria técnica y los grupos objetivos de la Política Habitacional -un sector de la sociedad- eran conocidos indirectamente a través de Censos y Encuestas nacionales. La masividad de la producción de "viviendas de interés social", no debía generar un producto individualizado por las ventajas de la economía de escala, en la gestión, proyectación, ejecución y asignación de las viviendas "llave en mano".

Actualmente, esa disociación entre el campo político, técnico y social está cambiando.

La "vivienda de interés social o el "interés social de vivienda" dio paso al concepto de "producción social de vivienda" ▶ 1.

La población ha entrado en el proceso de apropiación del hábitat, no solo como destinatario final de los productos generados por las decisiones políticas (interés nacional) y técnicas (interés

1 ◀ La "vivienda de interés social", término acuñado en el CIES en 1954, era producida por el Estado o el Mercado. El Hábitat Popular es producido por la población espontáneamente u organizada.

empresarial y profesional), sino como protagonista, cada vez más en los primeros eslabones del proceso de toma de decisiones, tanto en las Políticas, como en Planes, Programas y en los Proyectos de Vivienda ▶ 2.

Son bastante conocidos los Procesos de Participación del Usuario en las cooperativas de vivienda, donde debidamente asesorados por los técnicos, toman decisiones en un proceso autogestionado. Estos procesos que forman parte de lo que se ha conceptualizado como Producción Social de la Vivienda, pusieron de manifiesto que además de los recursos formales y materiales, los resultados a obtener en los procesos de intervención en la vivienda, dependen del manejo de los recursos sociales.

Los recursos sociales son tanto "organización de la información", como "toma de decisión colectiva" y "evaluación participativa", y requieren el uso de procedimientos y conocimientos derivados de las ciencias sociales, así como "construir un muro de ladrillos", requiere el uso de procedimientos y conocimientos derivados de las ciencias físicas.

En ambos casos podemos entonces hablar de tecnología; en el manejo de la materia y energía, de tecnología física (dura), y en el manejo de la información, comunicación, en lo social, de tecnología social (blanda).

Menos desarrollados son los procesos en que la sociedad civil participa en la toma de decisiones en las Políticas de Vivienda, es decir, en la Gestión de las mismas.

Si bien la relación entre la Sociedad Civil y el Estado debería hacerse en todos los niveles de la toma de decisiones, las relaciones de proximidad que se dan a nivel local, permiten una relación más fluida y más adaptada a las necesidades y posibilidades concretas de la sociedad local.

2.- LA ESCALA LOCAL

Cada escala espacial tiene necesidades, recursos y capacidades específicos, que hay que conocer y transformar; fortalezas y debilidades que hay que potenciar o superar; y sistema de valores y creencias que hay que considerar, si pretendemos involucrar a la población en el desarrollo.

Pero el desarrollo no implica autosustentabilidad, en la medida que la escala local se enmarca en un sistema regional, nacional e internacional que genera amenazas externas pero también oportunidades.

La expansión de las capacidades de la gente no puede estar limitada por la comarca donde reside.

Sin embargo, es posible identificar recursos endógenos de carácter espacial, material, humano, social, cultural, económico y político que deberán o no, articularse con los recursos exógenos.

Entre los recursos endógenos a priorizar se encuentran a) la "identidad local"(qué somos y qué queremos ser), como sistema de normas y valores de la gente, b) el medio ambiente, como espacio

2 ◀ El reciente Plan Quinquenal de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, contó con una Comisión Asesora integrada por las principales organizaciones empresariales, sindicales y académicas con representación nacional. Lamentablemente no contó con representantes de los Municipios. Las organizaciones sociales de carácter nacional fueron protagonistas en la elaboración de una Propuesta de Plan de Viviendas, con el apoyo técnico de la Universidad de la República y que sirvió de base para la discusión del Plan Quinquenal.

natural y construido preexistente, c) la técnica, como base de conocimientos, experiencias, impactos y organización, para la transformación y d) la organización institucional para manejar y redistribuir los recursos.

En nuestro estudio, lo local alude al territorio de encuentro entre las competencias y potestades gubernamentales de autoridades de definición territorial. Un departamento articula la autoridad departamental (Municipio y Junta Departamental) y la autoridad nacional. Una ciudad dentro del Departamento, si tiene Junta Local (electa o no), articula la autoridad local con la Departamental.

Sin embargo el interés se centra en la relación entre Gobiernos (que ejerce autoridad en función de las normas de la democracia representativa) y la Sociedad Civil (que tiene autoridad emergente de la práctica de la democracia participativa).

En general la legitimación de la autoridad representativa proviene de la intermediación de los partidos políticos, mientras que la autoridad participativa proviene de la adecuada gestión de las organizaciones de la sociedad civil.

El Hábitat Residencial es un ámbito privilegiado para el encuentro de ambas autoridades, ya que la vida cotidiana, es vivida y sufrida por la población y donde el Gobierno Municipal tiene competencia, potestades y recursos para responder.

La proximidad entre el habitante, el gobierno y el territorio que producen y donde se asientan,

generan una trilogía legitimadora de la escala local como un objeto de análisis privilegiado para el desarrollo integral.

La potencialidad de la escala local en las nuevas políticas sociales y en particular la política habitacional, se base en la posibilidad de articular la complejidad en los **niveles** macro y micro espacial, articular la heterogeneidad de los **sectores** que integran la calidad de vida cotidiana y la diversidad de **actores** que están involucrados en la problemática habitacional.

Se busca superar las dificultades emergentes de decisiones del Gobierno Central sobre el territorio nacional con participación reducida de empresas y organizaciones constructoras locales.

Sin embargo, lo local no es un dato, no es un objeto pasivo que solo es motivo de identificación, división, agrupación, zonificación, sino que es el resultado de una construcción social que define un ámbito de decisiones y acciones sobre un territorio determinado.

Es un punto de partida, que va ajustando sus objetivos, sus actores y su territorio en la medida que se evalúan los resultados e impactos de la implementación de los proyectos.

Es también una variable interviniente, muchas veces determinante de algunas dimensiones sociales (segregación, gentrificación), económicas (producción, distribución y consumo) o políticas (participación, autonomía).

Soporte, consecuencia y causa de las actividades humanas, muestran la riqueza del Hábitat Residencial y sus diversas perspectivas de análisis.

En este estudio nos limitamos al ámbito departamental y en particular a su ciudad capital, dada las limitaciones presupuestales del mismo.

3.- LA DESCENTRALIZACIÓN

3.1.- Hacia una definición

La descentralización se puede interpretar como un cambio en las relaciones entre Gobiernos de un Estado (central, regional, departamental, local", o entre el Estado y la Sociedad Civil).

Como lo plantea el Arq. Fernando Carrión (Carrión 2005): "*La descentralización es un proceso complejo tendiente a la distribución de la centralidad (el poder), en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático de los poderes existente al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población*".

El Estado se organiza a través de los Partidos Políticos y la Administración y la Sociedad Civil a través de las organizaciones sociales.

A su vez las organizaciones sociales se organizan por demandas particulares que

involucran a personas con determinados derechos, necesidades o intereses y con menor frecuencia se organizan por demandas generales.

Cuando esas necesidades, derechos o intereses están vinculados a la vida cotidiana y a un territorio determinado, entonces estamos definiendo a las organizaciones vinculadas al Hábitat.

3.2.- Algunas tendencias descentralizadoras

Las tendencias descentralizadoras del Estado en las últimas décadas tuvieron diversas respuestas de acuerdo al tipo de organización territorial del Gobierno y en función de la predominancia de una de las 2 corrientes contrapuestas que identifica Coraggio: las que ha denominado neoliberal y democratizante (Coraggio,2000).

Para el análisis de esas corrientes, Coraggio plantea 3 ejes fundamentales: el administrativo, el económico y el político.

En la primera corriente se enfatizan los ejes administrativo y económico para disminuir el poder del Gobierno Central en la vigencia de las normas reguladoras y la participación del capital privado en las actividades publicas rentables que se privatizan.

En la segunda corriente se busca darle mayor poder a la Población en la Participación tanto en la Gestión de los recursos, como en su producción, distribución y consumo. En el eje político se enfatiza el fortalecimiento de la democracia participativa, directa, estructurada y vinculante.

La descentralización es un proceso de transferencia de poder desde determinados ámbitos que lo concentran a otros que tienen diferentes grados de debilidad o privación. Puede haber en consecuencia diversos grados de ejercicio de las competencias, autonomías y funciones más o menos concentradas en diferentes ámbitos del Gobierno o en diferentes escalas territoriales.

La descentralización a la que nos referiremos tiene base en la población, residente en los Departamentos y regida por los Municipios ▶ 3.

Tanto el origen histórico como las definiciones terminológicas concuerdan en la existencia de tres componentes de lo local: la población, el territorio y el Gobierno.

Estos componentes generales tienen distintos referentes concretos en los diferentes países.

En efecto, en América Latina coexisten Gobiernos Nacionales, Provinciales, Estaduales, Prefecturas, Municipios, Distritos, Juntas Locales, Centros Comunes, que tienen diversas estructuras de representación gubernamental, por lo que los procesos de descentralización pueden darse en cualquiera de estos niveles del Estado hacia un nivel inferior.

3.3.- Algunos criterios a seguir en un proceso de descentralización

Siguiendo a Carrión (Carrión, 1998) se pueden definir 4 criterios: *subsidiariedad, concurrencia, solidaridad y flexibilidad.*

Subsidiariedad significa que el nivel inferior tenga preeminencia sobre el superior por la cercanía con los problemas de la gente. Lo general se deduce de lo particular.

Solidaridad, donde el nivel superior se oriente a equilibrar las asimetrías de la subsidiariedad, buscando redistribuir la riqueza generada en el nivel inferior.

Concurrencia que permita articular políticas sectoriales y territoriales.

Flexibilidad que facilite la adecuación a las potencialidades y debilidades de los diferentes niveles inferiores.

Pero todo aumento de competencias implica que haya un cierto nivel de capacitación institucional y una disposición económica adecuada.

3.4.- La descentralización sectorial

Los procesos descentralizadores pueden adoptar diferentes sectores de las competencias estatales y no necesariamente son similares en todos ellos.

El Gobierno Chileno descentralizó el sistema de las escuelas públicas y en menor medida el sector de la vivienda.

En la Argentina, hubo en la década de los 90 un proceso de descentralización de las competencias desde el Instituto Nacional de Vivienda hacia los Institutos Provinciales, mientras que en Brasil lo hubo

³ La Real Academia Española distingue: A) municipalidad (alcalde, concejales y edificio donde se reúnen). En nuestro país, Intendente y Divisiones Técnico-administrativas en el Palacio Municipal y Ediles en el edificio de la Junta Departamental). B) municipio, con varias acepciones: a) entre los romanos, ciudad libre gobernada por sus propias leyes y con los derechos de los romanos; b) conjunto de habitantes de un mismo territorio sometidos a la autoridad de la municipalidad; c) el territorio sometido a la autoridad de la municipalidad.

del Ministerio hacia las Prefecturas. Los procesos descentralizadores en el Uruguay, no se dieron desde el nivel nacional hacia los municipios, pero hubo intentos como el protagonizado por la Intendencia Municipal de Montevideo que inició un proceso de descentralización generando los Centros Comunales Zonales. Sin embargo las decisiones en materia de Política Habitacional siguieron estando en el nivel Central, sin que tampoco los Centros Comunales reivindicaran un mayor protagonismo en esta área.

La descentralización es una condición necesaria pero no suficiente para que haya una mayor democratización de las decisiones a nivel local. En Argentina, los procedimientos y métodos empleados por la generalidad de los Gobiernos Locales sigue siendo burocrática y clientelista (CEVE, 2004).

Las excepciones son pocas y un proceso interesante se dio en la Provincia de Mendoza donde se dictó el Decreto Nº 3462/92 (Lentini, 1999), donde se fijaron los principales lineamientos de una Política descentralizadora.

4.- EL MUNICIPIO

Nuestro país está dividido en 19 Departamentos, que definen una porción del territorio nacional que involucra a varias ciudades y el ámbito rural donde están inmersas. A su vez, estos Departamentos podrán definir ámbitos territoriales más restringidos o municipios definidos por tener una población de 10.000 o más habitantes, que son

considerados en la nueva Constitución reformada en 1996, como la autoridad local ▶ 4.

Desde muy temprano, la población de Uruguay fue mayoritariamente urbana y actualmente alcanza cifras superiores al 90% del total de población nacional.

El aumento de la pobreza y la especulación de la tierra, han llevado a una expansión segregativa de los centros urbanos, de las que no han estado ajenas las Políticas Habitacionales.

Las competencias atribuidas a los Municipios en la regulación de la tierra y en particular de las ciudades los han llevado a tener un importante rol en la implementación de las Políticas Habitacionales.

Siendo el Sistema Habitacional uno de los mayores consumidores de tierra, el papel del Municipio se hace central a la hora de encarar una Política de Vivienda.

Por otra parte, los Municipios están superando su tradicional papel de administrador de algunos servicios urbanos, para incursionar en Políticas sociales y económicas que contribuyan a mejorar la vida cotidiana de sus habitantes.

Es en este sentido, que la Política Municipal amplía sus cometidos de incidir en la Política de Ordenación y Acondicionamiento del Territorio, para desarrollar Políticas que atiendan otras necesidades básicas como la educación, la salud y la vivienda.

4 ◀ El art. 262 de la Constitución de la República establece: "La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, ..."

Dejando de lado la visión del Municipio como receptor de competencias centrales con el objetivo de disminuir la presencia del Estado Central ▶ 5, es posible, como lo demuestran otros modelos de descentralización, transferir competencias, pero también recursos, capacidades y poder de decisión.

4.1.- Indicadores de fortaleza de la municipalidad

Resumimos a continuación una compilación de condiciones necesarias pero no suficientes para que el Municipio tenga una acción eficiente en el desempeño de sus competencias en materia habitacional y sin agotarlas ni priorizarlas.

- 1.- Propuesta electoral del Intendente proclive a la participación.
- 2.- Voluntad política de llevar adelante el programa y fuerte liderazgo del Intendente.
- 3.- Ley Orgánica particular.
- 4.- Tratamiento del Hábitat en el Organigrama de la Municipalidad. La carencia de organigrama atenta contra la continuidad y coordinación de las acciones.
- 5.- Funcionarios dispuestos a relacionarse con la Sociedad Civil.
- 6.- Interdisciplina en los cuadros técnicos.
- 7.- Capacidad de los cuadros técnicos.

- 8.- Marco programático participativo adecuadamente difundido.
- 9.- Sistema de Información Geográfico.
- 10.- Áreas caracterizadas del territorio.
- 11.- Presupuesto propio y externo.
- 12.- Presupuesto para la microplanificación.
- 13.- Organización e institucionalización de la participación. Existencia de canales adecuados.
- 14.- Plan estratégico de desarrollo departamental.
- 15.- Economía departamental diversificada y expansiva.
- 16.- Tamaño adecuado del departamento y de la municipalidad.
- 17.- Relaciones con otros Municipios y Departamentos.
- 18.- Integralidad en la satisfacción de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

5.- LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Los organismos internacionales como el Banco Mundial, el PNUD y la CEPAL, están avanzando en una nueva conceptualización de la pobreza,

superando su medición en base a indicadores cuantitativos de carencias en niveles de ingresos y consumos, añadiendo otros vinculados con la vulnerabilidad, **la falta de participación en las decisiones que afectan sus vidas**, su "falta de voz" y su "falta de poder" ▶ 6.

El proceso de aproximación entre gobernantes y gobernados implica un desarrollo de la consideración de las necesidades y potencialidades de estos últimos, de modo de aumentar su incidencia en el mejoramiento de su calidad de vida.

No existe un patrón universal indicador de la calidad de vida definido por los técnicos, sino que es necesario conocer tanto el satisfactor correspondiente a cada experiencia de vida o ciclo vital de la familia y el propio criterio personal sobre lo que es bueno o malo para él en cada momento y lugar.

Esto implica un desarrollo de la visibilidad, información de las decisiones centrales, posibilidades de incidencia en la decisión, emisión de las necesidades, propuestas de soluciones, el control, la decisión, ejecución, disponibilidad de recursos financieros, etc.

De aquí que deban establecerse categorías de análisis de la participación que permitan conocer el nivel de desarrollo de la misma.

Con respecto al alcance, la participación puede ser:

- a) consultora o asesora sin relación vinculante
- b) resolutive y fiscalizadora
- c) ejecutora
- d) evaluadora de los resultados.

Con respecto al nivel de involucramiento:

- a) información
- b) consulta
- c) poder compartido
- d) poder delegado
- e) control ciudadano.

Con respecto a la modalidad:

- a) directa, individual
- b) con intermediarios, delegados.

Con respecto a la iniciativa:

- a) desde el Municipio
- b) desde el poblador.

Con respecto al objeto:

- a) participación en la decisión
- b) participación en la distribución.

5.1.- Indicadores de fortaleza de la sociedad civil

De forma similar a lo que planteamos en relación al municipio, compilamos algunas dimensiones de análisis que contribuyan a definir fortalezas de la participación:

- 1.- Cantidad de organizaciones en torno al hábitat residencial.
- 2.- Experiencias asociativas exitosas.
- 3.- Antigüedad de las asociaciones y crecimiento.
- 4.- Grado de legitimidad, representatividad y funcionamiento de las mismas.
- 5.- Articulación de demandas.
- 6.- Superación de las reivindicaciones localistas.
- 7.- Elaboración de propuestas.
- 8.- Apoyo de organizaciones nacionales, regionales o internacionales.
- 9.- Obtención de apoyo municipal.
- 10.- Obtención de donaciones.
- 11.- Ejecución de las propuestas.
- 12.- Apoyo técnico. ONG
- 13.- Evaluación de las ejecuciones.

6.- APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE GOBERNANZA

Definidos sucintamente el Municipio y la

descentralización así como la Sociedad Civil y su participación, es necesario ingresar a la definición de su relación.

Una primera aproximación proviene de la Real Academia Española, donde define "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.

Más allá de la confusión conceptual entre Mercado, Economía y Empresa privada, así como la consideración restrictiva de la Sociedad Civil, ya no como la contracara de la Sociedad Política sino como formada por las organizaciones sociales, y por otra parte no distinguir entre asignación por el Estado, por el Mercado o por la autogestión social para la promoción del sano equilibrio, es importante destacar que la distinción entre "manera de gobernar", definición de Gobernanza y la "cualidad de gobernable", definición de la Gobernabilidad, pone de manifiesto el tema central, que es la incorporación de los gobernados a las decisiones conjuntas con los gobernantes.

El Banco Mundial introdujo la noción de Buena Gobernanza ▶ 7 a fines de la década de los 80 con la misión de lograr un crecimiento liderado por el mercado a través de la definición de reglas claras y transparentes.

Desde mediados de los 90 el PNUD adopta un enfoque diferente de la gobernanza que hace hincapié

en la importancia de la participación política de las OO.SS. de la sociedad civil y un Estado que favorezca el desarrollo humano y no solo el económico.

El PNUD ha identificado 4 dimensiones de la Gobernanza:

Gobernanza económica: orden del mercado competitivo que favorece el desarrollo económico.

Gobernanza política: Instituciones políticas participativas, democráticas, legítimas, pluralistas y accesibles.

Gobernanza administrativa: Administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable.

Gobernanza sistémica: instituciones sociales que protegen los valores sociales y religiosos, contribuyen a garantizar la libertad y la seguridad y promueven la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las capacidades personales.

Las dificultades de la puesta en práctica de las dimensiones cuestionan la viabilidad del propio concepto.

Las principales críticas a la concepción del Banco Mundial son:

1.- prioriza la reducción del Estado y austeridad fiscal y deja de lado las debilidades del mismo y la desregulación.

2.- se ocupa de las fallas y no de la misión real de la institución.

3.- se concentra en el financiamiento interno de algunas instituciones.

4.- no explicita claramente el papel de los diferentes agentes.

5.- crea expectativas exageradas.

La Gobernanza no implica fortalecer al Estado, al Mercado o a las Organizaciones Sociales, sino establecer una estructura de interacciones que permita combinar sus fortalezas y superar las debilidades de cada uno por separado.

Esa interacción podrá darse en 4 niveles:

Meta: valores orientados al desarrollo, consenso social acerca de la necesidad y las condiciones de desarrollo orientadas al mercado, y la capacidad del sistema político para elaborar concepciones y directrices en materia de desarrollo. En este nivel se define el Plan Estratégico, la importancia de los recursos naturales o del conocimiento, dirigido por el Estado o el Mercado, definición y fortalecimiento de las identidades locales, definición de proyectos defensivos y ofensivos.

Macro: se refiere al marco macroeconómico y macropolítico posible. En este nivel se definen el contexto general de la producción de bienes y servicios públicos, normas básicas para el funcionamiento de los mercados y la adopción de decisiones políticas.

Meso: abarca instituciones sectoriales. En este nivel se definen las estructuras descentralizadoras y la articulación de las relaciones horizontales entre diferentes sectores.

Micro: se concentra en la gestión empresarial buscando eficiencia e innovación. En este nivel se definen la estructura institucional y la gestión pública.

Haldenwang también expresa las condiciones de éxito de la gobernanza:

- 1.- Ofrecer una posibilidad de beneficio político a quienes la dirigen.
- 2.- Permitir innovaciones desde abajo junto a liderazgo político desde arriba.
- 3.- Incluir adecuada gestión del personal.
- 4.- Tener algún éxito a corto plazo.

En síntesis: la Gobernanza es el campo de aproximación operativa entre el Municipio que descentraliza competencias y la población que participa en la cosa pública.

De aquí que la definición de Gobernanza amplía el concepto de Gobierno, al pretender encarar "el modo general en que se gobierna la gente" y puede aplicarse tanto a la administración gubernamental como a las instituciones en el seno de la Sociedad Civil (Mc Carney, 1998).

Las definiciones tradicionales de Gobierno sitúan la autoridad política en las instituciones formales del Estado. Sin embargo para algunos autores, el efectivo poder de control no reside exclusivamente en el Gobierno, sino que hace referencia a grupos e individuos de la sociedad civil que se organizan y pugnan en los procesos de toma de decisiones.

Es usual la reducción del concepto de Gobernanza al de buen Gobierno, por lo que sigue considerando a este como el sustantivo y su calidad como adjetivo.

El Banco Mundial sigue esta visión reduccionista ya que algún funcionario define la Gobernanza como "el ejercicio del poder político para gestionar los asuntos nacionales" (op. cit., pág. 120).

En nuestra investigación nos interesa la relación entre la Sociedad Civil y el Estado, "entre los mandatarios y los mandados, el gobierno y los gobernados" (op. cit., pág.121).

Para ello es necesario considerar que el Gobierno debe tener lo que se ha llamado responsabilidad burocrática, que no es más que una efectiva transparencia, pero por otro lado, una capacitación de la gente para poder acceder, interpretar, evaluar la información emanada del Gobierno y tener ámbitos institucionalizados de diálogo para debatir y eventualmente decidir y ejecutar.

Fortalecer la Gobernanza no es solo fortalecer al Gobierno y a la Sociedad Civil (empowerment) sino fortalecer la relación entre ellos.

Esta relación se presenta como una cooperación conflictiva de actores, que genera resultados, pero que también contribuye a definir a los propios actores.

Profundizando en las relaciones entre Gobierno y Sociedad Civil, estas pueden ser de cooperación o de no cooperación y ambas pueden ser conflictivas o sumisas.

De aquí se definen 4 categorías de relaciones:

- 1.- Cooperación conflictiva. Gobernanza activa, propuestas negociadas, crítica constructiva.
- 2.- Cooperación sumisa. Se siguen las directivas centrales sin propuestas y sin crítica.
- 3.- No cooperación conflictiva. Rechazo, combate, lucha, crítica destructiva.
- 4.- No cooperación sumisa. Indiferencia, admisión sin crítica, sin propuesta, sin rechazo.

El fortalecimiento de la relación implica un fortalecimiento de la comunicación entendida como la existencia de emisores, canales adecuados y codificación compartida.

Deberán fortalecerse los mecanismos de transferencia y cooperación en los más variados temas que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población.

La demora en el reconocimiento de la importancia de la relación Gobierno - Sociedad Civil,

es explicada por algunos autores por la excesiva importancia asignada al Estado como generador de las Políticas Públicas y en particular las Políticas Urbanas y Habitacionales. Pero también por las dificultades de conciliar las innumerables peticiones y grupos de intereses contrapuestos derivados de una amplia participación social.

La Sociedad Civil, organizada en Cámaras empresariales, asociaciones comunitarias, sindicatos de trabajadores, movimientos sociales, eran considerados interlocutores válidos, en la medida que pudieran ejercer presión a través de reivindicaciones o lobbies cupulares.

Pero la investigación urbana ha confirmado que estas organizaciones o incluso sin organización explícita, han jugado un papel fundamental en la conformación urbana y dentro de ella, de las áreas residenciales.

En los últimos años, las Políticas habitacionales han generado un aumento de la expansión de la ciudad, a pesar del bajo, nulo o negativo crecimiento demográfico ▶ 8, sin inmigración campo ciudad y con emigración internacional.

La decisión del Estado, ya sea por convicción ideológica partidaria de la corriente democratizadora mencionada por Coraggio, o por debilidad económica de retirarse a sus funciones primigenias de Juez y Gendarme presente en la corriente neoliberal, debe apelar a la sociedad civil para encarar un mejoramiento de las condiciones de hábitat urbano.

84 En el censo parcial realizado en el 2004, Montevideo, por primera vez en su historia disminuyó su población.

6.1.- La gobernanza en los programas de asistencia internacional

Es importante para la comprensión del concepto de gobernanza, los resultados en la aplicación práctica en programas que se han desarrollado con esta visión.

En general, la asistencia a los Gobiernos Locales se ha dado en un marco de descentralización y de relacionamiento entre Gobierno Central y Gobierno Local.

En particular, dentro del Gobierno Local, se han enfatizado los aspectos técnicos y burocráticos de la Gestión Urbana como un fortalecimiento de la organización interna de los municipios, de la eficiencia en la provisión de los servicios y en la Gestión del desarrollo de la infraestructura urbana. Como expresa Mc Carney (Mc Carney 1989), "la Gestión urbana ha estado orientada a tareas, en contraposición a la Gobernanza que es más sistémica" (pag. 129).

6.2.- Indicadores de gobernanza

Igualmente a lo que se indicó en relación al Municipio y a la Sociedad Civil, por separado, se han identificado algunas variables que inciden en la gobernanza.

1. Espacios de negociación.
2. Reconocimiento de las organizaciones. Apoyo a las organizaciones.
3. Movilización de las organizaciones.

4. Capacitación de la población para la participación.
5. Logro de compromisos concretos.
6. Grado de autonomía de gestión de espacios y actividades.
7. Influencia en la política social.
8. Influencia en el orden normativo.
9. Ejecución de las obras concertadas.
10. Cogestión de Proyectos.
11. Convocatoria a procedimientos de consulta.
12. Locales zonales, barriales, de relación con los vecinos.
13. Elaboración participativa de PEDH, planes estratégicos de desarrollo habitacional.
14. Presupuesto participativo.
15. Agenda 21.
16. Finalidades convergentes.
17. Constitución de un Comité Local de Desarrollo o Comité de Desarrollo local.

6.3.- Herramientas de la gobernanza

Es importante no quedarse en las definiciones

conceptuales de la Gobernanza sino ir avanzando en los instrumentos que permiten su concreción.

En este sentido una buena sistematización de los instrumentos experimentados por las Naciones Unidas en el marco de la Gestión Urbana Participativa, es el Manual de Herramientas (UN.Habitat 2002) que define un espacio tipológico por Fase del ciclo de toma de decisiones urbanas y por Categorías de opciones.

En relación a las Fases se establecen 4 etapas: 1.- Preparativos y movilización de actores urbanos, 2.- Priorización de temas y problemas. Compromisos de los actores, 3.- Formulación y aplicación de estrategias, y 4.- Seguimiento y consolidación.

En relación a las categorías del instrumento se establecen: 1.- Principios normativos de gobernabilidad urbana (compromiso cívico, equidad, transparencia, seguridad, subsidiaridad, eficiencia, sustentabilidad); 2.- Sector de actividad o área temática (gestión administrativa, pobreza, seguridad, reducción de la vulnerabilidad, economía, medio ambiente); 3.- Grupo meta (autoridades locales, sector privado, organizaciones cívicas y comunitarias, instituciones del sector público nacional); 4.- Uso primario (capacitación, aplicación directa, control, monitoreo y evaluación) 5.- Origen geográfico, y 6.- Idioma.

7.- MODELOS DE GESTIÓN

Se había indicado que la descentralización no

era suficiente para fortalecer la participación democrática de la sociedad civil.

Se hace necesario identificar los ámbitos de decisión así como la intervención de los actores principales en cada uno de ellos. Por ejemplo: un análisis cuidadoso del proceso, dado en la Provincia de Mendoza, cruzando los actores participantes con los ámbitos de decisión, permitió llegar a la conclusión, que la Sociedad Civil concentra sus posibilidades de decisión solo a nivel de los Proyectos Habitacionales, no teniendo ninguna injerencia en las Políticas y los Programas (Lentini, 1999).

Por otra parte, la manera de gobernar o Gobernanza, puede adquirir varios Modelos de Gestión que facilitan o no la mayor o menor participación de la población en las decisiones que importan.

El Modelo de Gestión puede definirse considerando las dimensiones político-organizativas; económicas y de política social (Lentini, op. cit.), a la que agregaríamos la territorial como dimensión especialmente relevante al momento de localizar las acciones e inversiones.

Es así que en la dimensión político-organizativa podemos distinguir un modelo administrativo-burocrático con predominancia de normas y procedimientos rígidos, centralizado, jerárquico y vertical, con fuerte presencia del partido de gobierno, con fuerte clientelismo y sin control ni evaluación externa, y un modelo gubernativo-gerencial con predominancia de la eficacia, descentralizado al interior de la institución, organizado en función de

equipos, con dinámica horizontal y flexible y una lógica política de transparencia.

En la dimensión económica el modelo puede adoptar un rol pasivo y subsidiario, orientado a los servicios tradicionales de vialidad, alumbrado e higiene, sin afrontar desafíos de bienestar social ni mucho menos de estímulos a la producción y al empleo.

En la dimensión social, el modelo puede adoptar pasivamente las ofertas del Poder Central, y con un fuerte carácter asistencial y de emergencia, o un modelo gerencial, con una Política Social Integral, articulado sectorialmente y con fuerte participación de la población.

En la dimensión territorial, el modelo puede adoptar un alto grado de autonomía y eventualmente contradicción entre la Política Habitacional y la Política Urbana, y una complementación positiva entre sus instrumentos que evite la expansión innecesaria de la mancha urbana, empeorada por una segregación excluyente y eventualmente exclusiva.

En resumen, pasar de un Municipio administrador local a un Municipio como gobierno local.

Pero esta transformación al interior del Municipio no alcanza para avanzar en su articulación con la población residente.

7.1.- Modos de gestión

Si recordamos lo expresado anteriormente de la necesaria articulación de lo político, lo técnico y

lo social como base de un desarrollo adecuado, es necesario precisar un poco más los contenidos y modos de gestión particular de cada uno de estos tres componentes.

La articulación de los diferentes modos de Gestión de cada actor, definen diferentes Modelos de Gestión de la Gobernanza.

La Gestión política puede expresarse de tres formas diferentes: centralizada, descentralizada o asociada. Expresada en la existencia de un Plan de Gobierno.

La Gestión técnica se expresa o se mide a través del nivel de profesionalismo, especialización e interdisciplina, expresada en la existencia de equipos ejecutivos por zonas territoriales.

La Gestión social se expresa en las diferentes formas de participación: cooperación conflictiva; cooperación sumisa; no cooperación pasiva; no cooperación conflictiva. Expresada en la existencia de un ámbito permanente de seguimiento y negociación.

A modo de ejemplo, un Modelo de Gestión Tradicional articula los modos de gestión indicados a continuación:

Modo de Gestión Municipal:
Centralizada.

Modo de Gestión Técnica:
Generalista, disciplinaria, circunstancial.

Modo de Gestión Social:
Cooperación sumisa.

Un Modelo alternativo emerge de la articulación siguiente:

Modo de Gestión Municipal:
Descentralizada

Modo de Gestión Técnica:
Especializada, interdisciplinaria, permanente.

Modo de Gestión Social:
Cooperación conflictiva.

Obviamente que estos Modelos de Gestión teóricos no se dan en la práctica en todas las relaciones entre el Gobierno Municipal y la Sociedad Civil. En general en algún tema la gestión municipal será centralizada y en otro descentralizada. Lo mismo se puede encontrar en el Modo de Gestión Técnica, en la medida que en la provisión de infraestructura sea muy profesionalizada pero que en la producción habitacional sea voluntarista y por prueba y error.

Es posible que si reducimos las relaciones Gobierno - Sociedad Civil al Hábitat residencial o a un determinado tipo de programa de vivienda, se pueda definir más claramente un solo tipo de Modelo de Gestión. Por ejemplo en los Programas cooperativos de vivienda, se puede encontrar una gestión municipal descentralizada, una gestión técnica profesionalizada, interdisciplinaria y permanente y una gestión social cooperante activa de la cooperativa, mientras que en los Programas

de atención a los inundados, o a la vivienda transitoria, la Gestión puede llegar a ser preponderantemente autoritaria, disciplinaria y sumisa.

8.- GOBERNANZA Y GESTIÓN MUNICIPAL

Si pretendemos fortalecer la visión de la Gobernanza por sobre la de Gestión Municipal, entonces deberemos enfatizar, siguiendo a McCarney (op. cit.) 3 facetas o categorías:

1.- Modo en que el Municipio crea las condiciones y el espacio para el crecimiento de la Sociedad Civil. (Formalización de instrumentos de consulta, división territorial con delegados, llamados a concurso de propuestas de mejoramiento, etc.)

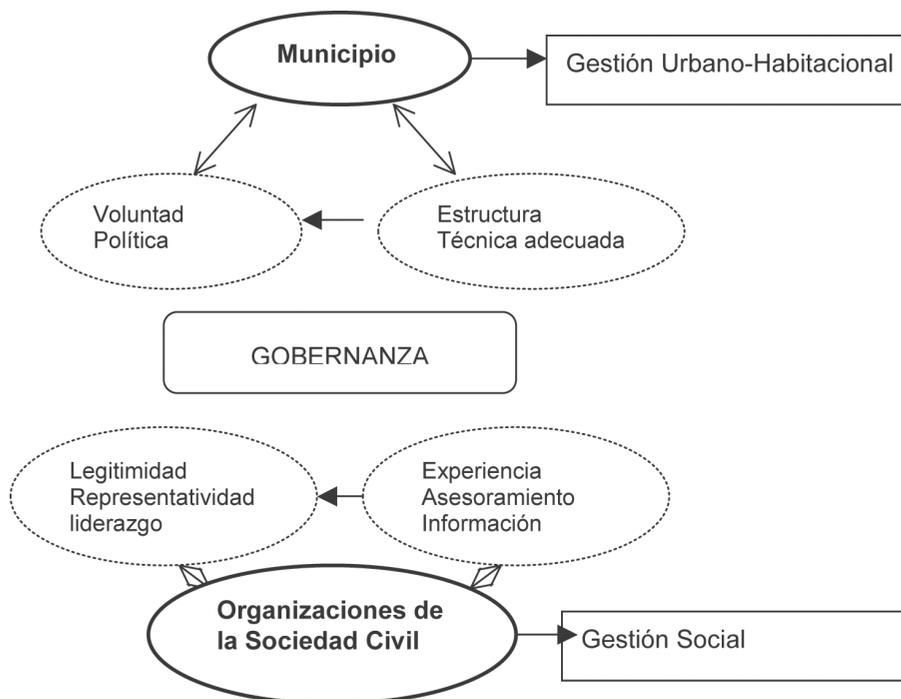
2.- Crecimiento de la sociedad civil y su capacidad para hacer demandas al Estado.

Organización social, legitimidad y representatividad de los liderazgos, asesoramientos técnicos institucionalizados. Capacidad de lograr asistencia financiera.

3.- Los mecanismos de interfaz. Método y mecanismo para vincular las instituciones de la Sociedad Civil y el Estado, en el proceso de toma de decisiones. Plenarios, Grupos asesores, seminarios.

Las relaciones entre estas tres facetas definen el Modelo de Gobernanza que adoptamos.

ESQUEMA DEL MODELO



9.- SUSTENTABILIDAD DEL MODELO

No alcanza con que el Modelo sea gubernativo, promotor, integral y complementario territorialmente, sino que es necesario generar los instrumentos para su mantenimiento en el tiempo. Entre los factores que se han encontrado como favorables a la sostenibilidad del Modelo se han mencionado:

- 1.- Voluntad política y liderazgo promotor de buenas ideas de Gestión Pública.
- 2.- Fortalecimiento del componente técnico del Municipio y de las Organizaciones Sociales.
- 3.- Articulación de las áreas internas del municipio en una Política de Hábitat Social.

4.- Articulación de la Organización social y redes interinstitucionales.

10.- LA GESTIÓN LOCAL DEL HÁBITAT

Si definimos al Hábitat como el proceso de apropiación social del medio ambiente ▶ 9, estamos poniendo de manifiesto la acción organizada de los habitantes de un territorio determinado, con el objetivo de desarrollar su vida cotidiana.

La organización social implica en consecuencia: un territorio, una cultura, una forma de proveerse bienes y servicios y una estructura de toma de decisiones.

La cultura se conceptualiza en términos de sentido, de identidad y de apropiación; la provisión de bienes y servicios alude a la obtención de recursos, su transformación y formas de consumo, mientras que la toma de decisiones es el componente político del Hábitat.

El territorio, como dimensión fundamental del Hábitat, está definido en consecuencia a partir de un sistema de actores que interactúan para producirlo y hacer uso del mismo.

El sistema de actores, desarrolla un Sistema de Gestión, en su triple significado de Gestión, Gerenciamiento y Gestoría de los procesos.

Gestión de las iniciativas, dirección de la implementación y gestoría o administración del proceso.

A los efectos de llevar adelante el proceso, el sistema de actores deberá generar una estructura específica que institucionalice este ámbito específico de la acción ▶ 10.

Es importante destacar que la Gestión Habitacional en su fase de Gestación, genera un punto de partida y un camino para navegar, pero no queda totalmente fuera del proceso ya que debe tener la flexibilidad necesaria para incorporar las reacciones, impactos y nuevas demandas derivadas de las propias acciones iniciales implementadas. La Gestión Habitacional está a medio camino entre la Planificación Estratégica de la ciudad y la proyectación edilicia de la vivienda, como objeto de construcción material.

Este conflicto entre la necesaria flexibilidad y adecuación a cambios y demandas, con multiplicidad de actores, inherentes a la Planificación Estratégica y la definición de un producto predefinido y presupuestado antes de su implementación, inherente a la producción edilicia, genera los mayores desafíos a la Gestión Habitacional Participativa, Concertada y Evolutiva.

11.- LA GESTIÓN LOCAL DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

La tradicional elaboración de la Política Habitacional por organismos centrales del Poder Ejecutivo, sin hacer uso de los mecanismos previstos por la Ley Nacional de Vivienda de 1968 que

94 CHÁVEZ, Fdo. Asociación Latinoamericana para el Hábitat, el Urbanismo y la Arquitectura. Quito.

104 Este órgano de Gestión toma varias formas según el objetivo y el liderazgo del Plan. El libro de Galicchio, op.cit., informa de una variedad de Comités de Desarrollo Local en diversas experiencias latinoamericanas.

permitían convocar a una Comisión Asesora constituida, entre otros organismos públicos, por las Intendencias Municipales, privó a los Planes Quinquenales de Vivienda de la participación de los órganos de Gobierno Local.

La Sociedad Civil estaba representada en esa Comisión Asesora ▶ 11 por las Cámaras empresariales y la Central de Trabajadores, todas ellas organizaciones de carácter nacional.

Por otra parte la separación de las elecciones nacionales de las departamentales, hace que las autoridades nacionales asuman en marzo y las autoridades municipales lo hagan en julio. El Plan Quinquenal debe estar elaborado y presentado en el Parlamento antes de unos pocos meses después de la efectiva toma de posesión del Gobierno Municipal, por lo que se dificulta la participación de una propuesta, discutida en cada departamento, de las necesidades habitacionales.

La pérdida de protagonismo municipal se acrecentó con las reformas del 90, cuando se eliminó el art. 121 en que el Fondo de Vivienda debía aportar el 50% de las inversiones definidas por los municipios.

12.- ALGUNAS PREGUNTAS FINALES

¿Qué debe lograr la gestión local de la política habitacional?

1.- Mejorar los niveles existentes. Mejorar los

indicadores de habitabilidad aunque no se llegue a satisfacer las necesidades básicas.

- 2.- Superar los niveles básicos. Superar el nivel de las Necesidades Básicas Insatisfechas.
- 3.- Superar los niveles promedio del país sin generar excedentes transferibles.
- 4.- Cooperar en elevar la eficiencia del sistema nacional. Transferir excedentes, capacidades y recursos a otras localidades del país, contribuyendo de este modo a la elevación de los índices de habitabilidad del país.

El cumplimiento de los tres primeros objetivos favorecen el desarrollo endógeno. No dejan de ser acciones de sobrevivencia grupal), mientras que el 4, es una contribución de lo local al desarrollo nacional.

Por ejemplo, la explotación de la madera para generar paneles prefabricados satisface las necesidades habitacionales locales en los tres primeros casos, pero si no se implementa algún mecanismo de exportación a otras localidades no habrá acumulación local ni redistribución nacional.

Igualmente en el caso de la Asistencia Técnica, esta podrá ser importada desde la capital, contribuyendo a fortalecer las capacidades centrales, o será un recurso generado en la localidad, con posibilidades de actuar en otras localidades como recurso exógeno.

114 El artículo 69 de la Ley 13728 indica los integrantes de la Comisión Asesora, aún no reglamentada. Posteriormente la modificación de la Ley en el año 1991, excluyó a la Universidad entre los integrantes y siguen sin integrarse representantes de organizaciones específicamente de vivienda como las cooperativas. Recién en el 2005, por un Decreto del Ejecutivo, se convocó a un Grupo Asesor con representación de la Universidad y los cooperativistas para elaborar el Plan Quinquenal 2005-2009.

En consecuencia, para que la Política Habitacional se inscriba en un proceso de Desarrollo Local sustentable, se hace necesario un punto de partida integral de carácter socio-cultural, económico, territorial y político para llegar a articularse con políticas específicas de otros sectores de las Políticas Públicas.

Para ello la Gestión de la Política Habitacional tendrá en la Gobernanza local un instrumento ineludible que permitirá a través de una redistribución del poder, fortalecer un proceso de inclusión social, generación de empleo, trabajo e ingresos y un acondicionamiento y accesibilidad del territorio que facilite y promueva el desarrollo local.

¿Cómo debe lograrse la Gobernanza?

A través de diversos instrumentos que estimulen, faciliten, implementen recursos financieros, administrativos, organizativos, simbólicos, participativos, etc., que acerquen a los actores involucrados para generar sinergias propositivas, ejecutivas y evaluativas.

Dado que no hay recetas por las múltiples variables intervinientes en la definición del Sistema de Gobernanza, es necesario definir una organización de la relación Gobierno - Sociedad Civil, lo suficientemente cerrada para conocer y respetar las reglas del juego interno y lo suficientemente abierta a la información generada en la práctica concreta.

En términos generales, de acuerdo a los primeros avances de nuestra investigación, no alcanza con la voluntad política del Intendente y mucho menos con un discurso participativo, que no esté reflejado en el presupuesto para implementarlo, ni tampoco con una estructura institucional del municipio inadecuada para vincularse cotidianamente y sin clientelismo con la sociedad civil. Pero mucho más preocupante es la carencia de una cultura democrática participativa, que estimule al vecino a interesarse por la cosa pública y no solamente por la cosa de beneficio directo e inmediato.

La cultura democrática representativa se basa en el sistema de partidos políticos y el voto obligatorio, mientras que la democracia participativa se asienta tanto en el voluntarismo de las organizaciones como del voto.

Esto abre todo un campo de reflexión sobre las formas de fortalecer la participación, la intermediación de las organizaciones sociales y el conflicto de competencias y potestades entre los organismos representativos y los organismos participativos.

Pero no es sino en la práctica de involucramiento de la población en la producción, distribución y consumo del hábitat residencial, que tendrá una escuela de cultura democrática sin adjetivos.

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial. www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/ch1.pdf#ch2

BLANCO, I. y GOMÁ, R. 2002. Coord. Gobiernos Locales y Redes Participativas. Editorial Ariel. Barcelona.

BURIN, D. y HERAS, A. I. 2001. Comp. Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Ediciones CICCUS. Ediciones La Cruja. B. Aires.

CARRIÓN, F. 2005. Interrogatorio a la descentralización latinoamericana.: 25 años después. Ponencia en Bogotá, Colombia.

CARRIÓN, F. 1998. Criterios para la descentralización. Documento. Quito, Ecuador.

CARRIZO L. edit. 2006. Desarrollo local y Gobernanza. Enfoques Transdisciplinarios. Investigación y Políticas para el Desarrollo de América Latina. UNESCO. CLAEH.

CORAGGIO, J.L. s/f.. Las dos corrientes de la descentralización en América Latina. Fotocopia. Ediciones CIUDAD. Quito, Ecuador.

CEVE. 2004. La acción municipal en vivienda. Edic. Ceve. Córdoba, Argentina.

CÁTEDRA UNESCO-ITESO. 2002. Gestión del Hábitat y Desarrollo socialmente sustentable. Memorias del Primer Seminario Internacional.

CEPAL. JORDAN, R. SISMONDI, D. 2003. Guía de Gestión Urbana. Serie Manuales N° 27. Stgo, Chile.

FERRERO, A. y GARGANTINI, D. 2004. El espacio local: entre lineamientos políticos y concreciones. Pág. 86-103. Revista del INVI. N° 50, Universidad de Chile.

GALICCHIO, E y CAMEJO, A. 2005. Desarrollo Local y Descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de Desarrollo. ClaeH. Montevideo.

HALDERWANG, Christian von. 2005. Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. Pgs. 35-52. Cuadernos de la CEPAL N° 85. Abril. Stgo. Chile.

LAURNAGA, E. 1998. La Geografía de un Cambio. Política, Gobierno y Gestión Municipal en el Uruguay. Ediciones Banda Oriental. Uruguay.

LENTINI, M. y PALERO, D. 1999. Alcances de la descentralización y la participación en las Políticas Habitacionales, pag. 13-26. En Descentralización y Participación. Serie Cátedras. Fac. de Ciencias Políticas y Sociales de la Univ. Cuyo, Argentina.

MAZA, Gonzalo de la. 2003. Innovaciones ciudadanas y Políticas Públicas locales en Chile. Revista del CLAD, Reforma y Democracia. N° 26. Caracas.

Mc CARNEY, P., HALFANI, M., RODRÍGUEZ, A., (1989). Hacia una definición de Gobernanza. pg. 118-155 en Revista Proposiciones N° 28. Ediciones Sur. Stgo, Chile.

MAC DONALD. 2003. Pobreza y Ciudad en América Latina y el Caribe. En Gestión Urbana y Desarrollo sostenible. CEPAL.

PANAIA, M. 2000. Formas convencionales de Gestión Habitacional. Gestión de la Vivienda 1. Universidad Nacional de Mar del Plata y Rosario. Volumen 15 de la Maestría de Hábitat y Vivienda 2000-2001.

PELLI, V.S. 2000. Formas participativas de la Gestión Habitacional. Universidad Nacional de Mar del Plata y Rosario. Volumen 15 de la Maestría de Hábitat y Vivienda 2000-2001.

PROPOSICIONES N° 31. 2000. Municipio 2000: un nuevo trato. Revista del Centro de Estudios Sociales y Educación, SUR. Stgo. de Chile.

PNUD. www.undp.org/hdr2000/spanish/book/chpt5.pdf

RAPOSO, A. 1994. Gestión de la Vivienda Social a Nivel Local. Centro de Estudios de la Vivienda. Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Universidad Central de Chile.

RODRÍGUEZ, A. 1991. Municipio y Democracia. Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias en América Latina. Ediciones Sur.

UN-HÁBITAT. 2002. Herramientas para una Gestión Urbana Participativa. Colección de manuales. Edición Sur. Stgo. Chile.

ZICARDI, A. 1991. Coord. Ciudades y Gobiernos Locales en la América Latina de los 90. FLACSO, México.

www.unhabitat.org/campaigns/governance/. Campaña para una mejor Gobernabilidad urbana.