

La gestión local participativa y su integración con las políticas de vivienda

Mar del plata, Argentina

Lic. Ariana Bazán

arianabazan@gmail.com

Lic. María Teresa López

mtlopez@mdp.edu.ar

Centro de Seguimiento y Monitoreo
del Desarrollo de la Facultad
de Cs. Económicas y Sociales, UNMDP

Introducción

La gestión ambiental local requiere acciones de transformación institucional tendientes a incrementar la participación ciudadana. Estos cambios son necesarios porque la práctica tradicional de las políticas públicas urbanas ha sido la centralización en el diseño y la implementación, pero en la actualidad se reconoce que *la representatividad, la inclusión social, el respaldo económico y la capacidad técnica, el reconocimiento de las particularidades locales y las posibilidades de concertación de los participantes son condiciones para el éxito de las políticas*, todo lo cual lleva a aumentar los canales y modalidades de participación de los actores locales.

En este trabajo se examina el caso de una política pública urbana en particular, originada en el Partido de General Pueyrredon, Argentina, destinada a atender el déficit cualitativo de vivienda. **El objetivo del mismo es reconocer si existen potencialidades en esta iniciativa para integrar una gestión ambiental local exitosa, centrada en el aumento de la participación ciudadana.**

Para ello, a partir de un enfoque cualitativo, se analizan: a) las condiciones materiales e institucionales que dan origen a la política cualitativa de vivienda en General Pueyrredon; b) la posibilidad de articulación con otros planes y programas; y c) la vinculación de los programas con los actores sociales locales.

LAS NUEVAS POLÍTICAS URBANAS LOCALES

Actualmente se reconoce que los gobiernos locales están mejor preparados que los gobiernos provinciales o nacionales para enfrentar los problemas urbanos (Borja, 2009). Sin embargo el abordaje local de estos problemas no es suficiente para garantizar el éxito de las políticas implementadas, sino que se requieren acciones adicionales para establecer cambios institucionales que aseguren la gobernabilidad de los cambios introducidos.

Un enfoque más integral de los problemas urbanos requiere contemplar *El Derecho a la Ciudad*, entendido como un conjunto de derechos *inherentes a las personas de condiciones dignas, del ejercicio pleno de la ciudadanía y los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales), la participación en la gestión de la ciudad y vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y sustentable* (Saule, 2008).

En este contexto, una de las claves del éxito de una política urbana radica en la participación de los actores locales. Por ejemplo, posibilita la construcción de marcos de diagnóstico en los que se determinan intersubjetivamente qué situaciones representan un problema para la comunidad. De igual forma, los marcos de participación se convierten en vehículos eficaces para la gestión (Fernández, 2000:263-266).

En tal sentido, el primer gran tema que se incorpora a las políticas urbanas locales es el de cómo aumentar los canales de participación de los actores locales. **El otro gran tema lo constituye la incorporación de la dimensión ambiental a las soluciones de política**, ya que el crecimiento de las ciudades se ha dado, por lo menos en América Latina, de la mano de ocupaciones de tierras y desarrollos informales del suelo urbano. Este tipo de urbanización tiene importantes efectos negativos sobre el ambiente en general y sobre la sustentabilidad de las ciudades en particular (Acioly, 2001).

En el caso específico de los problemas habitacionales, algunas experiencias exitosas en Brasil y Colombia verifican la importancia de incorporar estas dos dimensiones, *la participación y lo ambiental* en la planificación e implementación de las políticas de vivienda (Payne *et al*, 2001; Acioly, 2001; Maldonado Copello *et al*, 2003; Alfonsín 2006). Además estas dimensiones se refuerzan mutuamente, ya que en estos mismos casos las alianzas público-privadas y la participación de las organizaciones de la sociedad civil han servido para minimizar los conflictos inherentes a la gestión ambiental urbana.

Por el contrario, en general las políticas de vivienda implementadas en la región se han caracterizado por ser sectoriales y aisladas, sin vinculación con las políticas ambientales, de transporte, de infraestructura, etc. La superación de este aislamiento de las políticas de vivienda debe ser alentada en todos los niveles, pero especialmente en el nivel local ya que son los gobiernos municipales los que tienen mayores probabilidades de *establecer una regulación urbanística y ambiental adecuada, así como diferentes alianzas con el sector comunitario y el privado* (Fernandes, 2008)

EL PROGRAMA SECO Y SEGURO

El programa surgió en el año 1998 como respuesta a una emergencia. En junio de ese año una fuerte tormenta azotó la ciudad de Mar del Plata y alrededores causando destrozos en toda la zona, entre los que se contaron numerosos daños a viviendas precarias. Como respuesta a esta contingencia, el municipio local implementó un programa de emergencia destinado a la reparación de las viviendas de la población de bajos recursos, que se haya visto afectada.

La operatoria permitió entregar materiales y capacitación a las familias afectadas, para que realizaran tareas de techado y aislamiento hidrófugo en sus viviendas. Los materiales no podían ser utilizados para otros destinos ni para solucionar otros problemas habitacionales (por ejemplo ampliar la vivienda para reducir el hacinamiento). El único requisito para acceder al beneficio fue que las familias beneficiadas con el programa demostraran una residencia estable en el sitio, sin que necesariamente fueran propietarios u ocupantes de pleno derecho; es decir, se admitieron situaciones en las que las familias habían ocupado irregularmente el terreno en el que se asentaba la vivienda. De esta forma se constituyó en un programa de autoconstrucción destinado a solucionar el déficit cualitativo¹ de vivienda.

¹ El déficit de vivienda puede ser de tipo cualitativo, en la medida en que se requieran viviendas nuevas, o cuantitativa. Este último es el caso de las viviendas que no cumplen con las condiciones sanitarias o de habitabilidad mínimas que aseguren una calidad de vida adecuada a las familias. Comúnmente se acepta que existen características técnicas básicas que deben cumplir las viviendas para que no exista déficit cualitativo, principalmente la calidad y estado de conservación de las paredes, del techo y de los pisos, y la provisión de servicios básicos (*Diagnóstico de la Situación Ambiental Urbana Argentina*, 2004).

Posteriormente a la atención de esta contingencia, el programa fue mantenido, asumiendo la responsabilidad de su implementación la Secretaría de Desarrollo Social local. **Se argumentó que la demanda de soluciones habitacionales era el segundo problema más importante que se atendía desde esa Secretaría, siendo superado únicamente, en cantidad y gravedad de reclamos, por la demanda de alimentos.**

Una vez formalizado, el programa se destinó a la recuperación, reparación y ampliación de viviendas de los sectores más pobres de la población. Posteriormente se agregaron dos subprogramas sociales con algún tipo de intervención sobre la cuestión habitacional, y la operatoria original se transformó en el subprograma “Seco y Seguro”. Las tres operatorias se conocen como Programa Hábitat, el cual quedó conformado de la siguiente forma:

- **Subprograma Seco y Seguro** destinado al completamiento de viviendas con calidad insuficiente en los materiales.
- **Vivienda Saludable** para la reparación o ampliación de pequeñas viviendas de familias que tienen a su cargo un menor con problemas crónicos de salud o discapacidades serias.
- **El Fondo Barrial Solidario de Vivienda** similar al “Seco y Seguro”, pero en lugar de materiales, otorga microcréditos de hasta \$600 a personas que no posean otras fuentes de crédito para la compra de los elementos de construcción.

Sin embargo el subprograma “Seco y Seguro” no es reconocido como un componente de la política de vivienda municipal, la cual es llevada a cabo por otra Secretaría dentro de la estructura municipal. De esta forma, la política de vivienda local “oficial” queda conformada exclusivamente por programas originados en las jurisdicciones nacional y provincial, destinados a la construcción de viviendas sociales, y que por lo tanto sólo se concentran sobre el déficit cuantitativo de vivienda.

En concordancia con esta situación, el financiamiento del subprograma no se da desde los fondos asignados para la política de vivienda del municipio sino que se utilizan fondos de la partida “asistencia a indigentes” que administra la Secretaría de Desarrollo Social. Como resultado, el programa no cuenta con fondos propios, sino que debe competir con otros programas asistenciales implementados desde la Secretaría, tales como la entrega de bolsas de comida.

La falta de fondos propios repercute en la incidencia del subprograma, el cual presenta cifras muy variables desde su implementación. Desde su implementación se han realizado 3.456 completamientos, aunque la mitad fue efectuada en 1998 con motivo de la emergencia que dio origen al programa (ver Ilustración 1).

A pesar de que para el año 2009 se prevé que se sume al financiamiento municipal fondos provinciales, estos tampoco tienen su origen en partidas destinadas a la política de vivienda, sino que serán instrumentados con un porcentaje del Fondo de Fortalecimiento Provincial para Programas Sociales.

El subprograma tampoco posee vinculación con la política ambiental local; al ser interrogados sobre si se incorporaba lo ambiental como variable en el programa, los funcionarios respondieron que sólo se atendían cuestiones referidas a higiene y seguridad en las obras. Hasta el año 2001 el subprograma mantenía un convenio con la empresa municipal que provee el agua para la instalación de conexiones seguras, pero cuando finalizó el plazo original la empresa no quiso renovarlo. De esta forma, las familias que se atienden desde el programa no poseen conexiones a la red de agua local; y dado que no cuentan con recursos para realizar perforaciones de calidad, sólo tienen acceso al agua de la primera napa que puede estar contaminada por desagües cloacales, exponiéndose a patologías hídricas; o se los “obliga a ser solidarios” y compartir una bomba comunitaria.

Por otro lado, el subprograma Seco y Seguro posee una fuerte articulación con la política social local, ya que el ingreso al programa sólo es posible si la familia atendida fue previamente derivada de otro servicio social, sin importar la jurisdicción de origen. Así, la responsabilidad de la evaluación para acceder al programa no recae en el personal de la Secretaría, sino en el servicio que recomienda a la familia.

Un objetivo que se ha mantenido a lo largo de las gestiones políticas es que el subprograma sea lo más transparente y equitativo posible en la asignación de fondos entre los posibles beneficiarios, por lo que era necesario un control estricto sobre el monto a financiar y el destino de los materiales. Para ello se establecieron tres instancias de control:

- Se financia una cantidad máxima de materiales preestablecida por familia.
- Se admite un solo destino para los materiales, el aislamiento hídrico de la vivienda.
- Una vez recibido el material, se establecen plazos máximos para comenzar y finalizar las obras.

Sin embargo las acciones de monitoreo terminan aquí: **el contacto con las familias alcanzadas por el subprograma se reduce a tres cuestiones puntuales y acotadas en el tiempo, la capacitación técnica, la entrega de los materiales y la verificación del destino de los mismos.** Tampoco se cuenta con herramientas para avanzar en la resolución de otros problemas cualitativos en la vivienda que pudieran sufrir las familias en cuestión, tales como la falta de acceso a agua segura, o la inundabilidad de los terrenos en los que se asientan las viviendas.

De igual forma, se desconoce si las acciones realizadas permiten mejorar significativamente la calidad de vida de los beneficiados. No existe una evaluación institucional respecto de la efectividad general del subprograma y su impacto en la reducción del déficit cualitativo de vivienda.

Tampoco existe una evaluación del impacto territorial ya las demandas se atienden de acuerdo a los casos que se derivan de los servicios sociales, sin considerar la distribución de los mismos dentro del municipio. Consecuentemente, el subprograma se lleva a cabo sin tener en cuenta la incidencia de otras variables espaciales, tales como la provisión de servicios de infraestructura, servicios sociales, etc.

Finalmente, debe señalarse que el subprograma no trabaja con ninguna organización social.

CONCLUSIONES

Los resultados indican que: a) los programas que integran la política de vivienda cualitativa surgieron a partir de la atención de un problema puntual, y no ha sido discutida institucionalmente la continuidad de los mismos; b) los programas analizados no se integraron al resto de la política de vivienda local, tanto desde lo institucional como desde lo presupuestario, ni a otras áreas vinculadas a la gestión urbano-ambiental; c) el contacto de los funcionarios con los actores sociales locales en relación a estos programas es esporádico, puntual e informal.

De esta forma se desaprovecha el contacto con los vecinos afectados, que podría dar pie a la resolución de problemas habitacionales en forma integral; en su lugar, la política del municipio consiste en la atención de un problema puntual, centrado en el *artefacto vivienda*, desconociendo su vinculación con el conjunto de condiciones que hacen al *Derecho a la Ciudad*.

A pesar de que se trata de una iniciativa local, se excluyen un aspecto que podrían ser abordado exitosamente por un gobierno local, como es la vinculación de los problemas de vivienda con cuestiones ambientales. Asimismo se excluye la posibilidad de participación de las organizaciones sociales u otro tipo de alianza público-privada: estas ausencias configuran una modalidad de gestión tecnocrática, más esperable en una política centralizada que en una originada localmente.

Se concluye que a pesar de tratarse de una política de origen local, el diseño y la implementación siguen siendo de carácter centralizado, fragmentado y discontinuo; y que no se vislumbra la posibilidad de que la política analizada se integre a una gestión ambiental local participativa.

Bibliografía

- Acioly, C. (2001) "Razón de los proyectos de regularización de los asentamientos informales: desde el mejoramiento de los asentamientos hasta la integración" In: Lincoln Institute of Land Policy, *Curso Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano*, oct. [mimeo]
- Alfonsín, B. de Moraes (2006) "Legalidad e ilegalidad en la producción del espacio urbano: Nuevas sendas para superar viejos caminos. Porto Alegre y el Urbanizador Social" In: Lincoln Institute of Land Policy *Curso Acceso al suelo para/por los pobres y su gestión en América Latina* [mimeo]
- Bazán, A (2009) "Efectos de la descentralización en la política de vivienda del partido de General Pueyrredon" In: *Congreso Argentino de Administración Pública*, V, 27-29 may, San Juan, Argentina.
- Borja, J. [2009] "El Gobierno del territorio y la urbanización" In: Urbared, *Debates*, 3 [en línea] http://urbared sociales.unam.mx/debates_presentacion.php?explD=26
- *Diagnostico de la situación habitacional urbana Argentina*. (2004) Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda In: Argentina. Consejo Nacional de la Vivienda *Revista del Consejo Nacional de la vivienda* (12) Abr. [en línea] http://www.cnvivienda.org.ar/nuevo/notas/subsecretaria_12.pdf
- Fernandes, E. (2008) "Derecho a la vivienda y Planeamiento Urbano. Sobre la importancia del Planeamiento Urbano en la defensa de ese derecho" In: COHRE Centro por el Derecho a la vivienda y los desalojos *Boletín Derecho a la Vivienda y a la Ciudad en América Latina* 1(4): 3-4, Oct-Nov
- Fernández, R. (2000) "Marco participativo para el diagnóstico" In: Fernández, R. *La ciudad verde. Teoría de la Gestión Ambiental Urbana*, Cap. 14. Buenos Aires: Espacio
- Maldonado Copello, M. M.; Smolka, M. (2003) "Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Colombia" In: *Land Lines* 15(3), jul. [en línea] <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=943>
- Payne, G.; Fernades, E. (2001) "Legality and Legitimacy in Urban Tenure Issues" In: Lincoln Institute of Land Policy, *Working Paper*, WP01GP1 [en línea] http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/105_PAYNEWEB.pdf
- Saule, N. (2008) "Constitución Brasileira. El Derecho a la Ciudad a veinte años de su promulgación" In: COHRE Centro por el Derecho a la vivienda y los desalojos *Boletín Derecho a la Vivienda y a la Ciudad en América Latina* 1(4): 5-7, Oct -Nov