



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES

El valor del Encuentro

ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN SOCIO HABITACIONAL "PLAN JUNTOS".

POR

YAMHIDLLA BICA DESTÉFFANIS

TESIS PRESENTADA AL INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS
DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE
MAGÍSTER EN DESARROLLO URBANO

PROFESOR GUÍA: ARTURO ORELLANA OSSANDON

JUNIO, 2012

SANTIAGO, CHILE

Agradecimientos

La realización de esta tesis contó con el apoyo de muchas personas en diversos roles y en diferentes etapas. En primer lugar, quisiera agradecerle a mi profesor guía Arturo Orellana. Su invaluable apoyo en todas las etapas de la tesis hizo posible la concreción de este estudio. En especial, quisiera agradecerle por su apertura a mi forma de abordar el objeto de estudio a partir de la construcción de un puente entre la Ciencia Política (mi formación original) y la Planificación Urbana. En este sentido, quisiera agradecer a los profesores del MDU, a Roberto Moris por sus comentarios como segundo lector, y especialmente a Rodrigo Salcedo y Francisco Sabatini, por adentrarme en una disciplina de un modo más familiar. Además, quisiera agradecer a mis compañeros del Magíster por todos y cada uno de los momentos compartidos. Muy especialmente quisiera agradecer a mis amigas y compañeras Karen y Carmen por su cariño constante para que este estudio llegara a su fin. Asimismo quiero agradecer a todas las personas entrevistadas, por hacer un lugar en su apretada agenda y dedicarme todo el tiempo necesario. Sin ellos, esta investigación jamás podría haber existido. Además, quiero agradecer a mis amigos Felipe Monestier, Cecilia Rossel, Marcelo Castillo, Daniel Chasquetti, Gabriela Pacci, Ana Zeballos, Edmundo Canalda por ayudarme a construir el mapa de actores a entrevistar.

Muy especialmente quiero agradecer a Ruben Kaztman por sus invaluable orientaciones y consejos para encaminar la investigación. En el plano institucional, quiero reconocer el invaluable apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile. La posibilidad de contar con una beca de estudio hizo realidad las intenciones de cursar el Magíster. En este sentido, quisiera también agradecer al Programa de Apoyo a la Cohesión Social y Territorial Uruguay Integra de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay, a sus coordinadores María Elena Lournaga y Alberto Rosselli y a todos mis compañeros/as por impulsarme a emprender este camino.

En especial quiero agradecer a mis padres y a mi hermano por todo el afecto y apoyo desde el inicio, durante todos los cursos y en cada momento de esta investigación.

Finalmente, quiero expresar un profundo agradecimiento a Fernando, mi incondicional compañero en el plano emocional e intelectual. Su cariño, aliento y dedicación constante hicieron posible que este proceso de crecimiento fuera disfrutable.

Resumen

Esta tesis estudia los componentes teóricamente relevantes que se desprenden del análisis del diseño de la política pública “Plan Juntos” (Uruguay). El objetivo central de esta política es atender la emergencia socio-habitacional de los sectores más pobres con un enfoque integral. El Plan posee un diseño descentralizado y participativo pero que se aplica desde un Estado históricamente centralizado. El objetivo general de este estudio es observar si los rasgos centrales del diseño del Plan Juntos son adecuados para enfrentar el problema de la precariedad socio habitacional, tomando en cuenta el contexto institucional del Estado uruguayo. La hipótesis que guía el estudio es la siguiente: Es el rasgo centralista del Estado uruguayo manifestado en la escasa o nula descentralización y estímulo de la participación en la toma de decisiones; en la elaboración de políticas públicas territorializadas; así como la inexperiencia en el relacionamiento inter-institucional, lo que dificulta la implementación de una política integral de carácter participativa que apunta a la descentralización de la toma de decisiones en su ejecución. Para la investigación se procedió a la revisión de numerosos estudios vinculados a la pobreza, las políticas de vivienda y el funcionamiento del Estado. Además, se realizaron entrevistas en profundidad a técnicos y políticos relacionados con políticas habitacionales y al equipo del Plan Juntos.

Glosario de siglas

ANV Agencia Nacional de Vivienda

BHU Banco Hipotecario del Uruguay

BID Banco Interamericano de Desarrollo

CIDE Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico

DINAVI Dirección Nacional de Vivienda

DINOT Dirección Nacional Ordenamiento Territorial

FA Frente Amplio

FONAP Fondo Nacional del Plan

IECON Instituto de Economía

INE Instituto Nacional de Estadística

INVE Instituto Nacional de Viviendas Económicas

LOT y DS Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

MIDES Ministerio de Desarrollo Social

MPP Movimiento de Participación Popular

MVOTMA Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

OPP Oficina Planeamiento y Presupuesto

PIAI Programa de Integración de Asentamientos Irregulares

RUPP Registro Único de Participantes del Plan Juntos

UTPMP Un Techo Para Mí País

ÍNDICE

Introducción	7
Capítulo I.	
Marco teórico. Planificación Urbana, Descentralización y Participación	14
I.1. La Planificación Urbana: La defensa Normativa por la Participación y la Descentralización	15
I.2. De lo normativo a lo empírico: condiciones para una planificación participativa y descentralizada exitosa	19
I.3. La Descentralización y la Participación en la Ciencia Política	22
I.4. Planificación, Descentralización y Participación en Contextos de Pobreza	26
Capítulo II.	
Pobreza, Políticas Habitacionales y fragmentación social y territorial	29
II.1. Pobreza en el Uruguay	29
II.2. Políticas Habitacionales en Uruguay	32
II.3. Fragmentación Social y Territorial	40
Capítulo III.	
El largo tránsito del centralismo y el impulso descentralizador en el Estado uruguayo	46
III.1. Avances y Retrocesos Institucionales de la Descentralización	47
III.2. El funcionamiento de la institucionalidad departamental y la (pobre) institucionalidad de lo local	49
III.3. Reforma Constitucional de 1996	51
III.4. La ¿Democratización? del Estado.	
La Ley sobre Descentralización y Participación Ciudadana	53
III.4.1. La Ley y la realidad	55
III.5. La Nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	57
III.5.1 La Ley y la realidad	60
Capítulo IV.	
Descripción del Caso de estudio.	62
IV.1. Los primeros pasos del Plan: el por qué y la motivación política	63
IV.2. Descripción general del diseño del Plan Juntos	66
IV.2.1 Concepción General del Plan Juntos	67
IV.2.2 Definición de objetivos	69
IV.2.3 Financiamiento	69
IV.3. Diseño institucional: hacia una coordinación interinstitucional	71

IV.3.1 Institucionalidades	71
IV.4. Participación de la “población participante”	74
IV.5. Materialización de la Política: Etapas y modalidades de Implementación	75
IV.5.1 Metodología de Trabajo: hacia una inclusión socio habitacional	76
IV.5.2 Tipología de las viviendas	78
IV.5.3 Adjudicación de las viviendas	78
IV.5.4 Cartera de inmuebles	79
 Capítulo V.	
Análisis del Estudio de Caso: El Plan Juntos	80
V.1. Diagnóstico de la situación general de pobreza urbana en Uruguay	82
V.1.1 Exclusión socio espacial en Uruguay	82
V.1.2. ¿Existen posibilidades de revertir este fenómeno?	84
V.2. Generalidades del Plan Juntos	88
V.2.1 Acerca de la planificación del Plan Juntos	90
V.2.2 Institucionalidad	90
V.2.3 Los mecanismos de financiamiento del Plan Juntos	94
V.3. Relacionamiento interinstitucional a nivel central y a nivel territorial	97
V.4.Descentralización y participación en política pública	102
V.5. Población objetivo como población participante	106
V.6. Primeros pasos de implementación y proyección del impacto del Plan	110
 Capítulo VI.	
Conclusiones	120
 Bibliografía	131
 Anexos	142

Vengo del basurero que este sistema dejó al costado.
Las leyes del mercado me convirtieron en funcional...
Soy parte de un negocio que nadie puso y que todos usan.
Cargo con un linaje acumulativo de mishiadura.
un alma que supura veneno de otra generación.
Yo no sé quién soy, yo no sé quién sos.
El tren en el rebaño, se descarriló.
(Murga Agarrate Catalina, 2011)

Introducción

En esta investigación se estudian los componentes teóricamente relevantes que se desprenden del diseño de la política pública “Plan Juntos” (Uruguay). El objetivo central de esta política es atender la situación de emergencia socio-habitacional de los sectores más pobres. En este sentido, se analizará la conjugación de los rasgos teóricamente más salientes (y novedosos) de esta política y el contexto institucional en el que esta se inserta. Específicamente, esta política que procura abordar la problemática de la emergencia socio habitacional propone un diseño descentralizado y participativo, siendo estos los componentes centrales desde el punto de vista teórico. Este diseño de política se propone en el marco de un Estado históricamente centralizado y con una fuerte descoordinación entre sus instituciones.¹

El fenómeno de la exclusión socio territorial constituye un problema endémico en la región y Uruguay no escapa a esta realidad. Por décadas, el país tuvo períodos de crecimiento seguidos de profundas crisis que dejaron como promedio un saldo de crecimiento poco dinámico. Asimismo, desde la década del sesenta el país inicia un proceso de consolidación de un patrón de crecimiento económico que progresivamente dejó de lado la protección social de amplios sectores de la sociedad. Una evidencia de ello lo constituye la desinversión (o inversión mal dirigida) en materia de vivienda. El resultado de estas décadas es el de un país que creció poco y que aumentó progresivamente la segmentación socio territorial. Como corolario de este proceso, en el período 1999-2003 Uruguay vivió la peor crisis económica de su historia. Ello generó un incremento significativo de la pobreza y la indigencia y terminó de configurar el quiebre de la sociedad.

¹ Por lo tanto, el objeto de estudio de la tesis no es la segregación socio espacial o la desigualdad y la pobreza. Es decir, esta tesis no abordará teóricamente a la segregación territorial ni tampoco las discusiones teóricas sobre la desigualdad o la pobreza. Para esta tesis, esos aspectos son "datos", constataciones. Para fundamentarlo, obviamente, oportunamente se revisarán los trabajos realizados sobre estos temas en Uruguay. Ello, para justificar la existencia de tales fenómenos en el país y que operan como telón de fondo (y estímulo) para quienes pensaron el Plan Juntos.

En el año 2004 el Frente Amplio, partido político de centro-izquierda, gana las elecciones y, por primera vez, los partidos tradicionales (Colorado y Nacional) se convierten en oposición. Tabaré Vázquez asumió la presidencia el 1 de Marzo de 2005. Allí, se da inicio a un proceso de cambio en el patrón de crecimiento económico. Uruguay recupera el dinamismo de su economía (ayudado por la coyuntura internacional, específicamente por el precio de las materias primas) e inicia la transformación de las políticas sociales; el ejemplo más claro de ello es la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la reinstalación de la negociación colectiva a través de los Consejos de Salarios. Asimismo, comienza un proceso de transformación institucional. Entre ellas, cabe destacar la que apunta a la descentralización y la participación ciudadana a nivel local y la modificación de la normativa relacionada al ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible.²

En el año 2009 el Frente Amplio vuelve a ganar las elecciones. En esta ocasión José Mujica se convierte en el Presidente de la República. Mujica es el principal referente del Movimiento de Participación Popular, fracción mayoritaria dentro del Frente Amplio. En su gobierno se procura profundizar la orientación de las políticas del gobierno de Vázquez. En ese contexto Mujica plantea la situación de precariedad socio habitacional de los sectores más pobres como la prioridad más importante. Así surge la idea del Plan Juntos.

El Plan Juntos se comenzó a desarrollar desde el primer año del gobierno del presidente José Mujica (2010). Para el presidente, el Plan es una prioridad y por ello, se encuentra situado en Presidencia de la República. El “Plan Juntos” busca atacar la emergencia socio-habitacional de los sectores más pobres, excluidos de programas habitacionales del Estado, mediante acciones orientadas a mejorar la calidad de vida, promover la integración socio espacial y fortalecer la participación (Ley N° 18.829, Art. 2). El diseño del Plan Juntos contempla la realización de una intervención multi-dimensional en el territorio, abordando distintas problemáticas de las zonas intervenidas.

Uno de los rasgos más interesantes del Plan radica en el énfasis en la participación de la población objetivo, de las autoridades de diversos niveles de gobierno, del sector privado y de las organizaciones sociales locales. La inclusión de la perspectiva de los

² Desde 1990, cuando el Frente Amplio obtiene la Intendencia de Montevideo, inicia un proceso de descentralización a nivel departamental. Esta experiencia es la que luego, ya desde el gobierno nacional, procura extender a todo el país a través de la aprobación de leyes.

beneficiarios a partir del estímulo de la participación ciudadana; la especificidad del abordaje en función de los rasgos de cada caso; el carácter integral de la orientación de la política pública implementada; la coordinación entre diferentes actores estatales y ciudadanos; y, el diseño concebido hacia la implementación descentralizada, todos ellos son rasgos novedosos del Plan Juntos.

La relevancia teórica del estudio del Plan Juntos está dada por la confluencia de tres características. Primero, porque es una política de integración socio habitacional orientada a los sectores más pobres. Esto cobra relevancia, además, porque el fenómeno de la pobreza y exclusión socio territorial está presente en la región. Segundo, porque introduce un diseño novedoso que va en línea con las recomendaciones teóricas que emergen desde ciertas escuelas en la academia y con algunas experiencias similares en la región. Más específicamente, porque su diseño propone una implementación descentralizada de carácter participativa al tiempo que procura coordinar esfuerzos con múltiples instituciones del Estado. Tercero, por la conjugación de la segunda característica y la fuerte tradición centralista y la escasa coordinación entre las instituciones estatales en el Uruguay.

Por lo tanto, “el valor del encuentro” se evidencia en una pretensión de transformar la forma de abordar el problema de la precariedad socio habitacional. En principio, el Plan Juntos propone un encuentro entre el Estado y los sectores excluidos, en un intento por incorporarlos a la ciudad formal. Más aun, propone un encuentro entre diversos actores (públicos y privados) para atacar juntos el problema de la carencia habitacional de aquellos sectores. Lo novedoso para el Uruguay, y más importante aún, lo teóricamente relevante, es que se plantea un diseño descentralizado y participativo para abordar la precariedad socio habitacional en el contexto de un Estado altamente centralizado y carente de experiencia en la coordinación inter-institucional.

Diseño de Investigación

Tomando en cuenta la tradición centralista del Uruguay; las escasas experiencias de coordinación inter-institucional; el contexto de pobreza y exclusión socio-territorial que el Plan Juntos busca atacar en tanto política socio-habitacional; y, observando el diseño de la política, la **pregunta de investigación** que guía esta tesis es: ¿Cómo inciden las características de la estructura estatal centralizada sobre el diseño e implementación de

un plan que apunta a una máxima descentralización y participación ciudadana que, además, tiene como finalidad abordar la problemática de la precariedad socio habitacional? En este sentido, **el objetivo general** de esta tesis es observar si los rasgos centrales del diseño del Plan Juntos son adecuados para enfrentar el problema de la precariedad socio habitacional, tomando en cuenta el contexto institucional del Estado uruguayo.

Los **objetivos específicos** son: 1) Describir los rasgos y la evolución de la pobreza en el país y las características del Estado uruguayo. 2) Observar la incidencia de estos elementos de contexto sobre el Plan y cómo son asumidos en su diseño. 3) Dar cuenta de las motivaciones políticas para implementar la política con los rasgos que ella asume. 4) Evaluar el diseño descentralizado y los mecanismos de participación previstos en el Plan Juntos. Todo ello, para observar la potencialidad del plan (con los avances de los primeros pasos) y a la vez, para poder arrojar luz sobre las teorías de la planificación urbana que abogan por una planificación urbana participativa y descentralizada. 5) Adicionalmente, generar algunas recomendaciones específicas que emergen del análisis.

La **hipótesis** que guía la presente investigación es:

Es el rasgo centralista del Estado uruguayo manifestado en la escasa o nula descentralización y estímulo de la participación en la toma de decisiones; en la elaboración de políticas públicas territorializadas; así como la inexperiencia en el relacionamiento inter-institucional, lo que dificulta la implementación de una política integral de carácter participativa que apunta a la descentralización de la toma de decisiones en su ejecución.

Por tratarse del estudio en profundidad de un caso, resulta importante destacar el carácter preliminar de la hipótesis. Es decir, ella orientó el trabajo de campo y el abordaje del caso. Pero, tal como se plantea en teorías de la metodología, en este tipo de estudio se espera que el investigador habilite el diálogo entre teoría y caso (Gerring, 2007).

Esta tesis pretende ser un puente entre la Ciencia Política y la Planificación Urbana. El propósito de la tesis es analizar los componentes teóricamente relevantes que se desprenden del análisis del diseño de la política Plan Juntos (y sus primeros pasos) y el

contexto institucional donde este se inserta (y su evolución). También se pone atención, en un plano descriptivo, a la motivación política del Plan y el contexto socioeconómico donde se implementa. En este sentido, cabe subrayar que la tesis no evalúa impacto, resultados de la política pública.³

En lo que refiere al abordaje empírico, por tratarse de un estudio de caso en profundidad, la investigación consistió en la utilización de diversas herramientas para la recolección de datos. En primer término, se efectuó una profunda revisión de fuentes secundarias sobre pobreza y desarrollo económico en Uruguay. Además, se sistematizó la información y los estudios sobre la evolución de la política habitacional en el país. Tercero, se realizó un balance de las investigaciones sobre la organización y funcionamiento del Estado uruguayo principalmente en lo que refiere a la descentralización y a la implementación de políticas públicas (con énfasis en las de vivienda y desarrollo urbano).

En segundo lugar, se realizaron 23 entrevistas en profundidad semi estructuradas a: 1) expertos en planificación urbana, especialmente en segregación socio espacial; 2) tomadores de decisión en políticas habitacionales; 3) Expertos en políticas públicas de exclusión social y territorial presentes en terreno donde se aplica el Plan Juntos; 4) equipo político y técnico del Plan Juntos. La experiencia y conocimiento de estos diversos grupos de entrevistados permitió obtener una mirada amplia para cubrir los objetivos específicos de esta tesis.

Organización de la Tesis

En el **Capítulo I** se presenta el marco teórico de la tesis. En dicho capítulo se presenta una sistematización y análisis de los principales textos de la Planificación Urbana asociados al tema de esta investigación. Más específicamente, la discusión teórica se centra en las reflexiones de la Planificación Urbana sobre el valor de la descentralización

³ Excede al objeto de esta tesis y la *expertise* de esta investigadora, y por ello no serán analizadas en profundidad, las características de la población del Plan Juntos (en función de lo señalado más arriba, sí interesa constatar que se trata de una población en condiciones de pobreza extrema e indigencia). En el mismo sentido, no me detendré en una descripción y análisis de la tipología de soluciones habitacionales que el Plan propone. A su vez, la tesis no incorpora una mirada desde la economía urbana en tanto no se presta atención a la propiedad del suelo donde interviene el Plan Juntos. Todas estas dimensiones son por cierto relevantes e interesantes. Se requieren otros estudios, con otras miradas, que permitan profundizar en ellos.

y la participación ciudadana así como sobre la forma de intervención en contextos de exclusión socio espacial. Diversas escuelas de Planificación Urbana han defendido normativamente este enfoque y otras la han sustentado a partir del análisis de casos exitosos. Todo ello será motivo de reflexión. Asimismo, la discusión teórica se centrará en los planteos de la Ciencia Política sobre la implementación de políticas públicas de manera descentralizada y/o participativa. El propósito de este capítulo, más allá de la sistematización y análisis, es el de elaborar una síntesis que oficia como la teoría (hipótesis) que acompañó la investigación empírica.

En el **Capítulo II** se presenta la evolución y situación actual de la pobreza en Uruguay. Dado que el Plan Juntos tiene como población participante a los sectores más pobres, resulta imprescindible presentar una síntesis de la evolución y situación de la pobreza en el Uruguay. Además, como el Plan Juntos ataca la emergencia socio-habitacional, también se describe la evolución de las políticas habitacionales en dicho país. La mirada sobre el contexto institucional en el que se inserta el Plan Juntos se completa en el **Capítulo III**. Allí, se hace una revisión de la larga trayectoria centralista del Estado uruguayo. Asimismo, se describe el giro hacia la construcción de instituciones que apuntan a la descentralización y a la participación ciudadana. También, y debido al énfasis del Plan Juntos en el plano socio habitacional, se analiza la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Se incluye la revisión de esta normativa en este capítulo puesto que se relaciona directamente con los avances en materia de descentralización y participación ciudadana.

En el **capítulo IV** se realiza una descripción detallada del Plan Juntos. Para ello, se utiliza la Ley que creó el Plan Juntos y otros documentos oficiales, notas de prensa y la información recabada en las entrevistas en profundidad. Más específicamente, se describe la motivación política y el surgimiento del Plan. Además, se describe su diseño con una especial atención sobre sus rasgos más novedosos, es decir, aquellos que tienen relación con los mecanismos de operación de la política (coordinación inter-institucional, descentralización y participación).

El **Capítulo V** está destinado al análisis del diseño del Plan Juntos y a una mirada sobre sus primeros pasos. De esta forma, el capítulo representa un diálogo explícito entre teoría y caso. Para ello, se procede a sistematizar los hallazgos del trabajo de campo. Allí se

observa que, tal como se plantea en la hipótesis, la tradición centralista del Estado uruguayo y la escasa experiencia en la coordinación entre organismos, dificulta la implementación del Plan Juntos, con los rasgos que este asume. Asimismo, se analiza la dificultad que supone combinar las características de su diseño con la población con la que se trabaja. A su vez, se subrayan ciertos elementos del diseño del Plan que, sumados a lo antedicho, dificultarían el logro de las metas. Sin embargo, también se subrayan los elementos novedosos y positivos de una política que apunta a acercar a sectores excluidos de la sociedad formal y a las políticas del Estado uruguayo.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la tesis. Allí, se sintetizan los hallazgos de la investigación en función de los objetivos específicos planteados. Asimismo, se propone un diálogo con la teoría. Finalmente, se realizan una serie de recomendaciones para el Plan Juntos y políticas similares.

Capítulo I

Marco teórico. Planificación Urbana, Descentralización y Participación

El objetivo central del “Plan Juntos” consiste en atender la situación de emergencia socio-habitacional de los sectores más pobres, excluidos de programas habitacionales del Estado, mediante acciones orientadas a mejorar la calidad de vida y promover la integración socio espacial. El Plan Juntos procura abordar integralmente problemáticas tales de vivienda, salud y provisión de servicios públicos, a partir de un diseño descentralizado y estimulando la participación de los beneficiarios así como diversos actores públicos y privados en todas las etapas de implementación del Plan. Desde un punto de vista teórico, interesa especialmente el diseño descentralizado y participativo de esta política; orientada a sectores pobres en situación de precariedad socio habitacional; y que, además, se aplica desde un Estado tradicionalmente centralista y con escasa experiencia en la coordinación inter-institucional.

Por lo tanto, la discusión teórica se enfocará en las reflexiones de la Planificación Urbana sobre el valor de la descentralización, la participación ciudadana y sobre la forma de intervención en contextos de exclusión socio espacial. Asimismo, la discusión teórica se centrará en los planteos de la Ciencia Política sobre la implementación de políticas públicas de manera descentralizada y/o participativa.

La Planificación Urbana ha constatado que la descentralización y la participación ciudadana se han transformado en mecanismos privilegiados a la hora de pensar las políticas públicas de desarrollo urbano. Más allá de esta constatación sobre la preferencia de los tomadores de decisión, la literatura se ha expresado normativamente sobre estas opciones. Entonces, en primer lugar se revisan los argumentos normativos de los teóricos de la planificación, quienes en las últimas décadas han abogado por una planificación urbana más participativa, más atenta a lo local, en definitiva, más política. Esto, vale decir, más allá del contexto donde se desarrolle la planificación urbana y territorial. Luego, se revisa brevemente los estudios empíricos sobre experiencias de planificación urbana y territorial que privilegiaron mecanismos participativos y que diseñaron e implementaron las políticas de manera descentralizada. Se presta especial atención a los estudios que analizan estas prácticas en contextos de pobreza.

Tomando en cuenta la cantidad de experiencias donde los tomadores de decisión optaron por estrategias que apuntaron hacia la descentralización y la participación de la ciudadanía en el ámbito local; tomando en consideración las discusiones de carácter teórico que han emergido en la Planificación Urbana sobre estas opciones, también se presentan los aportes recientes de la Ciencia Política sobre la descentralización y la participación ciudadana a nivel local para la implementación de políticas públicas. Ciertamente, la descentralización y la participación ciudadana a nivel local han sido temas privilegiados en la literatura de la Política Comparada en las últimas décadas. Entonces, una sección de esta revisión teórica está centrada en los hallazgos específicos de la Ciencia Política sobre la descentralización y la participación a nivel local que complementan los postulados de la Planificación Urbana. En la última sección de este capítulo se presenta una síntesis de lo expuesto lo cual opera como teoría, como marco analítico, para abordar el análisis del diseño de la política Plan Juntos.

I. 1. La Planificación Urbana: La defensa Normativa por la Participación y la Descentralización

Observando de modo general la evolución de la literatura sobre planificación se observa una primera época donde el planificador era sinónimo de científico quien, racionalmente, aplicaba medidas y diseñaba el desarrollo de la ciudad. Como reacción a esa visión tradicional en las últimas décadas surgen planteos que abogan por una planificación urbana atenta a lo local y a las condiciones concretas, descentralizada y participativa.

Por otra parte, se puede establecer que hay una coincidencia temporal entre la crisis de la democracia representativa y la crisis económica de los años setenta. Esta coyuntura estimuló la reflexión sobre las formas de implementación de políticas públicas. Estas tendencias, presentadas de forma esquemática, explican la reacción frente a la concepción tradicional de la planificación.

Friedmann (1993) presenta un conjunto de planteos de carácter normativo sobre la orientación que debiese tener esta nueva forma de asumir la planificación urbana en general. El texto de Friedmann plantea que la planificación debe ser hecha “en tiempo real” acorde a los eventos que suceden y, por tanto, no puede estar alejada de las acciones que se prevén. Así, la planificación debe dejar de ser la elaboración de

documentos (análisis, planes) y debe acercar el conocimiento de la planificación a la práctica. En cuanto al “espacio de la planificación” se debe privilegiar lo regional y local por sobre lo nacional y transnacional. Esto lleva a una visión descentralizada de la planificación. No supone que lo anterior queda obsoleto, sino que el plano local debe ser incorporado y el énfasis debe estar allí. Plantea razones para ello: 1. Se debe estar más atento a las variedades y diferencias que se expresan a nivel local. Los problemas y las condiciones no son iguales en todas partes, dice. 2. La mayor presencia de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones públicas. 3. Las regiones y las localidades son los espacios de la vida diaria de las personas. El espacio nacional y transnacional corresponde a las corporaciones y las burocracias. Friedmann denomina a esta nueva forma de comprender la planificación como “modelo no-Euclidiano”. Algunos principios que rigen el modelo son: 1. Normativo, a diferencia de la concepción anterior que procuraba ser “neutral” (científico). 2. Político, en tanto los planificadores deben preocuparse por implementar estrategias y tácticas mientras que en el modelo anterior el planificador seguía las reglas del servicio civil. 3. Transaccional, en tanto defiende el intercambio cara a cara entre los planificadores y la población afectada como forma de construir el conocimiento necesario. La planificación transaccional es específica a la situación, lo que demanda una planificación descentralizada. La planificación transaccional busca traer a la población afectada al proceso de planificación desde el propio comienzo, cuando los problemas aún se están definiendo. De todo esto se deriva que el nuevo modelo de planificación demanda la participación efectiva de los destinatarios de la intervención.

Otros autores han apoyado la noción de la necesaria transformación de la Planificación Urbana desde una disciplina aséptica, provista de técnicos con rigor científico—como cualidad casi exclusiva—a la visión de una disciplina de técnicos que deben asumir que las decisiones son inevitablemente políticas y no responden a criterios objetivos (Sabatini y Soler, 1995). Para algunos, incluso, las prácticas anteriores no eran funcionales al desarrollo de una actitud democrática e incluso no consiguieron cumplir los objetivos propuestos (Healey, 1996). Fainstein y Fainstein señalan: “The democratic planner must contend with the problem of conflicting interests...” (1996: 269).

Se han propuesto múltiples adjetivos y han surgido diversas “escuelas” que devienen de esta nueva noción de la planificación. Healey (1996), por ejemplo, alude a la necesidad de

desarrollar una “planificación comunicativa”. En este sentido plantea: “We cannot, therefore, predefine a set of tasks that planning must address, since these must be specifically discovered, lean about, and understood through intercommunicative processes.” (1996:246). Sintetizando los argumentos de los teóricos de la planificación comunicativa, Ataöv señala:

“Communicative planning theorists link to the deliberative and direct participation democracy. They value the use of deliberative reasoning in collective decision making...They acknowledge full participation of citizens and their representatives as individuals in setting policy...It suggests a deliberative process, which aims to change systems of meaning.” (2007: 334).

Los defensores de la planificación de defensa (*advocacy planning*), entre quienes se encuentra a Davidoff (1973), entienden que una única unidad planificadora no puede representar los intereses de toda una sociedad. La sociedad es divergente, es pluralista, sus intereses están en constante conflicto. Por tal motivo, la planificación debe proponer un “pluralismo equitativo”. El planificador debe abogar por los intereses de las personas menos favorecidas. Para la planificación de defensa, la planificación racional se limita a planificar físicamente las ciudades, descuidando y dejando de lado los conflictos que puede generar esa intervención. Las sociedades son desiguales, por lo tanto, el planificador debe representar los intereses de los habitantes más desventajados, debe procurar que éstos sean tomados en cuenta a la hora de decidir y aplicar políticas de planificación urbana.

Vale decir que si bien a la disciplina Planificación se le han adscrito múltiples adjetivos, considero que los elementos centrales de la nueva concepción están sintetizados en el “manifiesto” teórico de Friedmann antes reseñado, por ello es que luego sólo se presentan algunos textos ejemplares que ilustran esta transformación en la disciplina. Es indudable que la nueva forma de entender a la planificación contrasta con la noción racionalista de la disciplina. Con matices⁴ y énfasis diferentes, los diversos autores han presentado ideas

⁴ Es indudable que aquí se han presentado algunos de los referentes más importantes de esta planificación urbana que se contrapuso a la visión racionalista y cientificista. Otros autores y otras corrientes podrían ser incluidos. Entre los enfoque que se relacionan con los conceptos reseñados podemos encontrar a quienes defienden una planificación participativa orientada en los principios del socialismo (Devine, 2002)

que se asemejan y que procuran, en definitiva, una Planificación Urbana más política y más atenta a las complejidades locales y de la sociedad en su conjunto.

Hasta ahora, utilizando como base el texto de Friedmann, se ha revisado el giro normativo que a nivel general ha tenido la planificación urbana. La literatura que analiza los contextos de pobreza y exclusión también aboga normativamente por una planificación participativa y descentralizada como forma de mejorar el resultado y de promover la inclusión social y la gobernanza democrática. Uno de los primeros trabajos que ponen especial atención sobre este aspecto es el ya clásico trabajo de Arnstein (1967).

Arnstein (1967) propone una tipología de participación ciudadana, la cual presenta como una escalera donde cada peldaño de la misma corresponde a un grado de poder que tienen los ciudadanos a la hora de determinar el plan o programa. Señala que la participación de los gobernados en el gobierno es un pilar de la democracia. Sin embargo, dice que eso queda en la teoría cuando se habla de brindar la posibilidad a los “que no tienen” (desposeídos). Por ello, se propone indagar sobre distintas formas de participación que existen en la realidad.

Para comenzar, define a la participación ciudadana como un “término categórico”: “Es la redistribución de poder que permite a los ciudadanos desposeídos, actualmente excluidos de los procesos económicos y políticos, ser deliberadamente incluidos en el futuro.” (216, traducción libre). En este sentido, plantea que hay una gran diferencia entre atravesar el “vacío ritual” de la participación y tener un poder real para incidir sobre el resultado del proceso (216).

Luego, se sumerge en la presentación de su tipología. En ella, introduce ocho tipos de participación, ordenados en función del poder de los ciudadanos de incidir en el proceso. Vale aclarar que en los primeros dos escalones de su escalera se da lo que ella considera como “no participación”. Es decir, mecanismos que un gobierno podría considerar como participativos pero que en su criterio no lo son porque los ciudadanos no tienen poder para incidir en la decisión. El primer escalón lo llama “manipulación” y el segundo “terapia”. Sus objetivos no son la participación sino que el gobierno se propone “educar” (en el caso de la manipulación) o “curar” (en el caso de la terapia) a los ciudadanos. El segundo nivel, escalones tres (“informar”), cuatro (“consulta”), es denominado “*tokenism*”

y suponen mecanismos donde los ciudadanos (nuevamente su foco está en los desposeídos) pueden escuchar y tener voz. Pero, ello no implica que lo que ellos digan “será considerado por los poderosos”. En el escalón cinco, que también pertenece al nivel de “*tokenism*” y que le llama “apacamiento”, se le permite a los desposeídos aconsejar pero le reserva a los poderosos la decisión. En un tercer nivel, que denomina como “grados de poder ciudadano”, los desposeídos tienen incrementalmente más poder (a medida que se asciende en la escalera de mecanismos) para incidir en las decisiones. En primer lugar, en el escalón seis que denomina como “sociedad” (como asociación), se permite a los desposeídos entrar en una negociación con los detentadores tradicionales del poder. En el escalón siete, denominado “poder delegado” y en el ocho, “control ciudadano”, los desposeídos obtienen la mayoría de los lugares asignados para tomadores de decisión o incluso tienen el completo poder gerencial (administrativo).

Más allá de lo normativo, existe una abundante literatura con recomendaciones de métodos concretos, prácticas de participación. Baker, Coaffee y Sherriff (2007) citan a Barnes (1999) e Involve (2005), quienes plantean una serie de preguntas que el planificador debe hacerse a la hora de diseñar un proceso participativo. Esas preguntas, ofician de guía y, dicen, pueden mejorar la elección del método participativo.

I. 2. De lo normativo a lo empírico: condiciones para una planificación urbana participativa y descentralizada exitosa.

En un plano más empírico, diversas investigaciones han evaluado la aplicación de estrategias participativas y de la implementación de políticas de desarrollo urbano apoyadas en un diseño descentralizado. Estos estudios tienden a señalar las falencias de la Planificación Urbana científicista y, al mismo tiempo, de la democracia estrictamente representativa. Así, ilustrando con casos exitosos, plantean las potencialidades de un modelo participativo. Además, indican las condiciones necesarias para su éxito. Si bien interesan los estudios sobre este tipo de diseños en contextos de pobreza y desigualdad, cabe señalar que las primeras experiencias prácticas se dieron en países desarrollados. Uno de los casos más emblemáticos es el de Gran Bretaña en los años sesenta y setenta, época en la que de manera errática y no exenta de problemas, comienzan a habilitarse mecanismos participativos en la planificación de *housing* (Shapely, 2011).

Sanoff (2005) refuerza la idea de la participación de la comunidad en los proyectos de Planificación Urbana. El autor denomina a este enfoque como “community-building”. Al igual que en el caso anterior, el autor utiliza el análisis de un caso para ejemplificar los principios y requisitos para habilitar y asegurar el éxito de la participación ciudadana en la planificación urbana. En línea con los autores reseñados anteriormente, que ofrecían visiones normativas sobre la importancia de la participación, el autor señala:

“Community participation is an attitude about a force for change in the creation and management of environments for people...The activity of community participation is based on the principle that the environment Works better if citizens are active and involved in its creation and management instead of being treated as passive consumers.” (2005: 62).

Más allá de la defensa normativa por la participación, un aspecto interesante de este trabajo radica en la formulación de los elementos que deben tomarse en consideración para que la participación sea virtuosa. En línea con el planteo de Friedmann, señala que la participación ciudadana se combina con las prácticas “top-down”; es decir, la asistencia de técnicos no colide con la participación sino que asegura que la comunidad pueda cumplir los objetivos. El trabajo de Geurtz y Van de Wijdeven (2010) destaca que la participación directa y la democracia representativa pueden ser balanceadas con la ayuda de lo que denomina como “profesional connectors”.

Ataöv (2007) presenta el caso de Kocaeli en Turquía. El propósito es el de identificar las condiciones que hacen posible “relacionar a la democracia con la práctica” (traducción libre, 334). El involucramiento de los ciudadanos a partir de la participación activa; una planificación entendida como proceso, es decir, donde las herramientas, los procedimientos, y el conocimiento se construye; y, finalmente, una planificación orientada a la acción de los miembros de la comunidad; todos estos elementos se conjugaron en la experiencia que describe e hicieron posible la realización en la práctica de una planificación democrática exitosa. Otro elemento interesante de este trabajo es que para Ataöv la participación no anula el rol de las autoridades locales sino que estimula el diálogo entre comunidad y tomadores de decisión. Además, indica que los métodos de participación deben estar en concordancia con los objetivos y que, por tanto, debe elegirse el método adecuado (Ataöv, 2007: 63). Si bien en este trabajo hay una evidente preferencia normativa, se describe un caso “exitoso” de implementación de los principios teóricos reseñados en la sección anterior.

En un trabajo donde se analiza la planificación participativa en Indonesia, Widianingsih y Morrell (2007) plantean las virtudes de la planificación participativa. Para ello, contrastan la planificación bajo el régimen autoritario de Suharto, que esencialmente seguía los lineamientos de la planificación centralizada y tecnocrática (e indudablemente autoritaria) con una planificación de carácter democrática, participativa, descentralizada y, por tanto, más flexible y atenta a las necesidades locales. Con este trabajo se ilustra uno de los acuerdos más transversales en la literatura que se ha venido desarrollando: en los países en desarrollo, con ciudades donde la desigualdad es un rasgo distintivo y con heterogeneidades exacerbadas, la planificación debe orientarse hacia diseños participativos y descentralizados. Más específicamente, la estrategia participativa y descentralizada supone: transferencia de toma de decisiones al nivel local; construir mecanismos de comunicación más cercanos entre la sociedad y el Estado; y, finalmente, aumentar el *input* del nivel local en los planes (Widianingsih y Morrell, 2007).

Otro aporte sustantivo del trabajo radica en la presentación de otras condiciones que explican el éxito de la planificación urbana de carácter participativa y descentralizada. Por un lado, resulta imprescindible la existencia de un marco legal consistente y claro que permita que los actores involucrados comprendan el proceso sin ambigüedades. Esto se debe, claro está, a que la descentralización y la participación conllevan naturalmente la multiplicación de los agentes involucrados en la política pública quienes, a su vez, pertenecen a distintos niveles de gobierno. Widianingsih y Morrell (2007) insisten en la necesidad de contar con fuertes estructuras de apoyo, es decir, un diseño institucional consolidado y reconocido. Finalmente, agregan la importancia del involucramiento de las ONG.⁵ Relacionado con la importancia del establecimiento de reglas claras para la participación en la planificación, McAlister (2010), al analizar la incorporación de la comunidad en la planificación en Irlanda del Norte, señala que uno de los hallazgos de su

⁵ En este sentido, Dekker et al. (2010), analizan los determinantes de la participación de organizaciones civiles en proyectos barriales en dos ciudades en Holanda. Señalan que si muchos miembros de la organización residen en la localidad, si hay muchos profesionales en la organización, si el barrio (o localidad) presenta muchas problemáticas y si la organización es grande y densa en la red que posee, entonces la participación de las organizaciones será mayor. Este trabajo resulta interesante porque permite observar los determinantes de la participación de los actores colectivos constituidos en una localidad. Martínez (2011) también analiza el rol de actores colectivos, movimientos urbanos, en la planificación “espacial” a partir del estudio de los casos de Vigo y Porto.

investigación es que los individuos consideraban que existía mucha ambigüedad respecto a la posibilidad que tenían de incidir en la toma de decisiones.

Ahora bien, el trabajo de Widianingsih y Morrell (2007) también presenta los problemas con los que se encuentra una política de planificación diseñada e implementada con los rasgos antedichos y sobre los que continuamente se volverá para analizar las potencialidades y dificultades del Plan Juntos.⁶

En primer término, destacan que la desigualdad, la pobreza, la estructura jerárquica de la sociedad y la tradición centralista son rasgos estructurales que dificultan la puesta en práctica de una planificación descentralizada y participativa. Las normas culturales, las actitudes de la sociedad y la forma de desenvolvimiento de la burocracia son también factores que obstaculizan la planificación participativa. Finalmente, la lentitud ineludible que supone este tipo de diseños conspira, parecen indicar los autores, con las urgencias de los destinatarios de la política. Precisamente, la tensión entre eficiencia y legitimidad es uno de los elementos que la Ciencia Política ha destacado al revisar las experiencias de descentralización y participación a nivel local. Ward, Wilson y Spink (2010) al analizar los efectos de la descentralización, plantean que: "...things may get worse before they get better and given that even the latter is not an assured outcome in the short term, the critics of decentralization are often reinforced in their opposition." (2010:60). La literatura sobre planificación también ha revisado esta tensión (Dollery, 2010; Baker, Coaffee y Sherriff, 2007). No obstante, cabe recordar que el modelo participativo emerge bajo la pretensión de complementar la visión centrada en la eficiencia (Baker, Coaffee y Sherriff, 2007).

I. 3. La Descentralización y la Participación en la Ciencia Política

La literatura en Ciencia Política también ha constatado la proliferación de reformas que han apuntado hacia la descentralización así como aquellas que han estimulado la participación a nivel local. La diferencia con la Planificación Urbana reviste en que la Ciencia Política ha prestado atención a los mecanismos en sí, más que al tipo de políticas para los que se diseñan e implementan. En este sentido, y motivada por la proliferación

⁶ Otros autores también revisan estos elementos. Sin embargo, entiendo que los autores, al analizar un contexto de desigualdad y pobreza, hacen planteos más cercanos al caso que se estudia en esta investigación.

de experiencias, la disciplina ha venido discutiendo las condiciones que explican el éxito de la descentralización y de la participación a nivel local.

La evaluación sobre el impacto de la descentralización en la literatura ha variado en el tiempo. Primero se la consideraba como una forma de avanzar hacia la consolidación de la democracia (Fox, 1994 y en parte Campbell, 2003). Luego, se comprendió que el fenómeno de la descentralización presenta significativas variaciones tanto en su diseño como en el contexto en el que se aplica, generando impactos disímiles (Bardhan y Mookherjee, 2006). Finalmente, y vinculado con la anterior forma de mirar el problema, Rodden (2004) presenta diversos desafíos para un mejor acercamiento a la descentralización y su impacto. Pero, en especial, en su revisión se vislumbra cierto pesimismo sobre la posibilidad de establecer generalizaciones y una comparación entre muchos casos.⁷

Fox (1994) señala que la descentralización con una democratización local permite romper enclaves autoritarios. Entonces, la democracia local tendería a mejorar la perspectiva de la democracia a nivel nacional. En especial, reparte el poder entre diversos actores; genera aprendizajes de partidos políticos que son fuertes a nivel local para su proyección nacional y; permite focalizar mejor las políticas sociales, entre otros beneficios. Todas estas supuestas ventajas, sin embargo, son meramente potenciales y dependen de otros factores. Por ejemplo, una mejor focalización de las políticas puede depender de la calidad del funcionariado público y para ello quizás no sea necesaria la descentralización. Precisamente, esta mirada a los determinantes del éxito del mecanismo de descentralización y participación a nivel local cobró mayor fuerza en la literatura a medida que las reformas se iban consolidando. En este sentido, Bardhan y Mookherjee (2006) insisten en que el impacto de la descentralización depende (entre otros aspectos) de las condiciones locales –que podríamos resumir como nivel de modernización-. Existen países con descentralización y democracia local con resultados muy disímiles entre regiones en cuanto a la calidad de su democracia.

⁷ Otros trabajos han procurado responder cuándo, cómo y por qué se decide llevar adelante una política de descentralización. Ver, por ejemplo, Ward et al. (2010), O'Neill (2003), Willis et.al. (1999) y Falletti (2005). Además, estos tres trabajos comparten el hecho de observar a la descentralización como un juego de poder entre las autoridades (políticos) nacionales y sub-nacionales que, además, poseen intereses contrapuestos.

Empoderar a la ciudadanía no supone únicamente otorgarle el derecho a votar a nivel local. En este sentido, las garantías necesarias a nivel local son las mismas que a nivel nacional. Una región muy desigual, al igual que un país muy desigual, tendrá serios problemas para mejorar la calidad de la democracia. Por lo tanto, el reparto del poder entre diversas fuerzas es tan sólo una potencialidad. El resultado de habilitar elecciones locales a partir de una descentralización política puede reforzar los mecanismos perversos de dominio de un sector sobre la mayoría.

Por tanto, son muy valiosos los aportes de Bardhan y Mookherjee (2006) así como las advertencias de Rodden (2004). En primer lugar, de ellos se deriva la necesidad de desprenderse de valoraciones normativas. Si el investigador parte de la premisa “la democracia local es siempre buena cosa”, nuestras preguntas y trabajos empíricos quedarán nublados por dicho axioma. Se puede llegar a perder de vista la diversidad de aplicaciones. Además, se puede obviar el impacto que tiene el desarrollo institucional anterior y el nivel de desarrollo económico en la consecución de los supuestos beneficios de la descentralización. Tal como señalan los autores, esto opera como advertencia sobre la posibilidad de establecer generalizaciones sobre la descentralización.

Específicamente en relación a la participación a nivel local, la creciente inclusión de mecanismos que pretenden estimular la participación y la deliberación a nivel local en sociedades desiguales como las de América Latina ha motivado sendas reflexiones sobre sus resultados.⁸

Algunos trabajos han intentado explicar el por qué y cuándo del surgimiento de esta tendencia hacia la participación ciudadana. Para algunos, se relaciona con las demandas de una ciudadanía desafectada con el funcionamiento de la democracia representativa, ya que la inclusión de mecanismos de democracia deliberativa permite mejorar esta situación (Flinders y Curry 2008). Indudablemente, esta defensa de la democracia deliberativa y de la participación local de la ciudadanía se relaciona con lo comentado más arriba respecto de la literatura de la Planificación Urbana. Para otros, el surgimiento y expansión de estos mecanismos tiene que ver con la aparición de líderes locales y autoridades que están

⁸ Existen, indudablemente, estudios sobre la creciente influencia de la participación local y la descentralización en los países desarrollados (Bherer 2010; Flinders y Curry 2008). Sin embargo, las diferencias en las condiciones estructurales hacen que resulte inadecuado incorporar estas reflexiones a la revisión de las experiencias en América Latina o en sociedades en desarrollo.

convencidos filosóficamente respecto de la necesidad de generar espacios participativos (Goldfrank 2002; Avritzer 2007).

El común denominador en los textos más recientes de la Ciencia Política es el predominio de la visión escéptica. De todas formas, resulta interesante detenerse en los condicionantes para el éxito de la apertura de espacios de participación y deliberación en ámbitos locales.

Uno de los textos recientes más optimistas es el de Goldfrank (2006). El autor señala que los procesos de presupuesto participativo (PP) estimulan la participación ciudadana cuando coinciden dos condiciones: grado de descentralización y la institucionalización de los partidos de oposición. Si existe una descentralización avanzada (política y fiscal) y si los partidos de la oposición a nivel local están altamente institucionalizados, es más probable que la experiencia de presupuesto participativo tenga éxito. Llega a esta conclusión a partir del análisis de tres experiencias: Porto Alegre (exitosa), Montevideo (menos exitosa que la anterior) y Caracas (fracaso). Luego, extiende el argumento a otros casos (donde la participación se estimula desde el nivel nacional). Para esos casos, señala que otras variables son importantes para marcar el éxito de los procesos de PP: la existencia de voluntad política a favor de dichos mecanismos, la existencia de recursos, y que los procesos sean informales y deliberativos, entre otros rasgos que destaca.

Schönleitner (2006) apunta que, para ser exitosos en la profundización de la democracia, los mecanismos de deliberación deben estar insertos en sistemas políticos donde las instituciones de la democracia representativa funcionen de manera adecuada.

Por último, y a modo de advertencia, Greaves (2004) señala que los mecanismos participativos pueden operar para reproducir el “control social” sobre la ciudadanía, generando una “gobernanza participativa hegemónica”. A partir del estudio de la participación de la ciudadanía en la municipalidad de Huechuraba señala que los gobernantes municipales pudieron moldear el proceso participativo y evitar un incremento de las demandas. En definitiva, en línea con Arnstein (1967), Greaves plantea que los mecanismos participativos no aseguran una profundización de la democracia ni una transformación de las relaciones entre Estado y sociedad.

Como cierre de esta sección, Fung y Wright (2001) presentan un modelo de participación que denominan “Democracia Deliberativa Empoderada”. Señalan que hay tres principios que rigen las experiencias de democracia deliberativa que revisan: “1. Se focalizan en problemas concretos; 2. Hay un involucramiento de las autoridades y las personas afectadas por dichos problemas; 3. Se desarrollan soluciones a partir de la deliberación.”⁹ (2001: 17). En este sentido, y lo que resulta de gran interés para la presente investigación, los autores plantean que hay tres rasgos del diseño institucional que tienden a mejorar y sostener estas prácticas: “...(1) the devolution of public decision authority to empowered local units; (2) the creation of formal linkages of responsibility, resource distribution, and communication that connect these units to each other and to superordinate, more centralized authorities; and (3) the use and generation of new state institutions to support and guide these decentered problem solving efforts rather than leaving them as informal or voluntary affairs.” (2001:17).

I. 4. Planificación, Descentralización y Participación en Contextos de Pobreza

A lo largo del capítulo se han sintetizado las transformaciones normativas en la Planificación Urbana. Asimismo, se han revisado los postulados de esta disciplina en torno a una planificación descentralizada y participativa. Luego, se repasaron algunos textos que, a partir del estudio de casos, daban cuenta de las condiciones que explican el éxito en la aplicación de una planificación urbana descentralizada y participativa. Más adelante, se incorporaron, de modo esquemático, los principales hallazgos de la Ciencia Política en relación a las experiencias de descentralización y participación a nivel local. Finalmente, se presentaron brevemente el desarrollo de políticas de planificación urbana aplicadas en contextos de pobreza que utilizaron mecanismos descentralizados y participativos. En las líneas que siguen se presenta una síntesis analítica de esta revisión que oficiará como teoría para abordar el análisis del Plan Juntos.

Previo a presentar la teoría, conviene subrayar que el Plan Juntos constituye un ejemplo de política pública. Theodoulou (1995) señala que todos los que analizan políticas públicas están de acuerdo en un punto: la política pública afecta la vida cotidiana de cada individuo en una sociedad. La política pública es lo que los gobiernos hacen; involucra todos los niveles de gobierno y actores formales e informales; no sólo abarca el proceso

⁹ Traducción libre

legislativo, sino también regulaciones; es un curso de acción intencional; es un proceso continuo. Sabatier (1999) pone énfasis en que las políticas públicas atraviesan un proceso. Sabatier define el proceso de hechura de las políticas como: “The process of public policymaking includes the manner in which problems get conceptualized and brought to government for solution; governmental institutions formulate alternatives and select policy solutions; and those solutions get implemented, evaluated, and revised.” (1999: 3).

Entonces, al analizar el diseño del Plan Juntos se hace referencia a un ejemplo de política pública. Por tanto, resulta fundamental analizar la forma en que toma la decisión (la intención y la forma), cómo se diseña la política, cómo se implementa y qué evaluaciones se hacen sobre la misma. Además, resulta fundamental observar los actores involucrados. En esta tesis, el énfasis está puesto en el diseño de la política.

Lo que resulta más interesante para la presente investigación es que existen estudios (tanto desde la Planificación Urbana como desde la Ciencia Política) que plantean cuáles son las condiciones para que esa planificación descentralizada y participativa sea exitosa. A partir de lo expuesto a lo largo del capítulo se podría concluir: son muchas y complejas las condiciones necesarias que interactúan para asegurar, a priori, el éxito de una política pública descentralizada y participativa. De hecho, se ha visto como ciertos autores plantean la imposibilidad de generalizar a partir de las experiencias existentes de descentralización y participación. De todas formas, en las líneas que siguen se extraen aquellas que se consideran más relevantes para el caso de estudio.

Como premisa general, se insiste en la importancia de que la democracia representativa funcione de manera adecuada. Antes de abrir espacios para la deliberación, debe estar asegurado el mecanismo más básico de la democracia: la competencia igualitaria de ideas e intereses contrapuestos.

En el plano estructural, bajos niveles de desarrollo económico, alta desigualdad, alta pobreza, bajos niveles de asociatividad previa, todos ellos parecen conspirar contra la participación efectiva a nivel local. Sin embargo, se aboga por ella normativamente. Por tanto, si bien parece ser una condición relevante no excluye la posibilidad de éxito en la implementación de una política de planificación urbana descentralizada y participativa.

En un plano más concreto, existe acuerdo sobre la necesidad de que deben estar claramente establecidas las reglas de juego de la descentralización y la participación. En la literatura se insiste sobre la importancia que cobra la “gimnasia”, el ejercicio de la participación. No obstante ello, previamente deben estar delimitados claramente los alcances de la participación y las responsabilidades de los actores estatales de cada nivel. Sin embargo, la trayectoria institucional de un Estado y el peso identitario y efectivo de “lo local” inciden en los primeros pasos.

Por otro lado, desde el plano normativo y corroborado empíricamente, resulta imprescindible la coordinación entre técnicos, políticos, y ciudadanía. Tal como plantean diversos autores reseñados anteriormente, el modelo participativo no reniega del rol de los técnicos. Los hallazgos de la Ciencia Política también destacan la necesidad de la coordinación entre los niveles políticos del Estado.

En este sentido, la importancia de la coordinación también se extiende a las estructuras del Estado. Resulta importante que un Estado tenga una buena “gimnasia” en la relación entre sus estructuras para asegurar la correcta implementación de una política pública.

En función de lo expuesto a lo largo de este capítulo, la **hipótesis** que guía la presente investigación es:

Es el rasgo centralista del Estado uruguayo manifestado en la escasa o nula descentralización y estímulo de la participación en la toma de decisiones; en la elaboración de políticas públicas territorializadas; así como la inexperiencia en el relacionamiento inter-institucional, lo que dificulta la implementación de una política integral de carácter participativa que apunta a la descentralización de la toma de decisiones en su ejecución.

Capítulo II.

Pobreza, Políticas habitacionales, y fragmentación social y territorial en el Uruguay

En el presente capítulo se describe brevemente la evolución y situación actual de la pobreza en Uruguay. Tomando en consideración que el Plan Juntos tiene como “población participante” a los sectores más pobres, resulta imprescindible presentar una descripción de la evolución y situación de la pobreza en el Uruguay. Además, tomando en consideración que el objetivo del Plan Juntos es atacar la emergencia socio-habitacional, también parece oportuno describir la evolución de las políticas habitacionales en Uruguay.

Múltiples estudios, desde diversas disciplinas, han analizado el fenómeno de la pobreza en Uruguay. Por lo tanto, a partir de estos estudios se intenta sintetizar la evolución y situación de la pobreza. A su vez, se analiza la evolución de la relación entre el Estado y los sectores más pobres de la sociedad. Más específicamente, se revisa las políticas públicas de vivienda haciendo énfasis en aquellas orientadas a los sectores más pobres. Finalmente, se describe la situación de fragmentación social y territorial en el Uruguay. Para ello, también se revisan estudios que han analizado el proceso de quiebre en la sociedad uruguaya.

II. 1. Pobreza en el Uruguay

Al igual que muchos países latinoamericanos, en los años setenta Uruguay inicia un proceso que implicó la implementación de políticas orientadas hacia la apertura comercial y el impulso de reformas estructurales de corte liberal de manera más decidida (Notaro, 2001; Antía, 2001). A modo de ilustración, el Estado limitó su rol regulador en las relaciones entre capital y trabajo. En ese sentido, es relevante destacar que a partir de 1992 la convocatoria a Consejos de Salarios fue suspendida. De esta manera, se eliminaron los espacios o mecanismos institucionales para las negociaciones sobre la fijación de salarios y otras condiciones laborales. Como resultado, las condiciones de empleo resultaron exclusivamente de la negociación entre los trabajadores de forma individual con sus respectivas empresas.

En relación a esas reformas, Uruguay reproduce el mismo patrón de otros países de la región; el desarrollo de un patrón de crecimiento económico desligado del aumento del

empleo (Sassen, 1998). De hecho, durante las épocas de mayor crecimiento sostenido, múltiples estudios evidencian que persisten altas tasas de desempleo y el sector informal mantiene una alta participación en la economía (Amarante y Arim, 2004; Marinakis, Reinecke y Velasco, 2005; entre otros).

Tales autores coinciden que por décadas la economía creció a tasas muy bajas, con ciclos de aumentos y contracciones muy pronunciadas (Amarante y Arim, 2004; Marinakis, Reinecke y Velasco, 2005). El corolario de la implementación de este modelo de crecimiento económico fue la crisis más severa que el país haya experimentado (IECON, 2003). Frente a dicha crisis, se plantea que el país había perdido gran parte de su red de protección social construida en los años del modelo ISI, redundando en un incremento significativo de la pobreza y la indigencia. Uruguay experimenta un proceso recesivo que afecta gravemente a su economía desde finales de la década de los noventa hasta el año 2003. Durante esa fase recesiva el país padeció elevadas tasas de desempleo, un incremento significativo de la informalidad y una relevante disminución del salario real. Durante los años 1998 y 2002 el PIB del país se contrae 17.7% provocando una baja de los niveles de la oferta y demanda de trabajo. Asimismo, entre los años 1999 y 2004, el país experimenta una caída en el ingreso per cápita promedio de los hogares que empeora los problemas vinculados al empleo y a los ingresos de los hogares (PNUD, 2005). Es así que la tasa de desempleo urbana que en 1991 era de un 8.9% alcanza un 17% entre los años más difíciles de la crisis (2002-2003) descendiendo a un 13.7% hacia finales de la recesión en 2004.

Cabe resaltar que los sectores que mayoritariamente padecieron los problemas del desempleo y la informalidad fueron los jóvenes y las mujeres. Por ejemplo, la tasa de desempleo por sexo del 2005 evidenciaba que el 9,5% de los varones estaba desempleado frente a un 15,3% de las mujeres (Encuesta de Hogares, 2005).¹⁰ Principalmente, el desempleo afectó a los sectores más vulnerables, quienes registraban en 2003 una tasa de desempleo del 27% (Marinakis, Reinecke y Velasco, 2005).

Paralelamente, el sistema institucional cumplió ineficazmente su papel de contención de los efectos de la crisis entre los sectores más vulnerables. Esta situación derivó en un incremento importante de los niveles de pobreza y desigualdad, aún durante el período

¹⁰ <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech20052008.asp>

de recuperación económica del 2003. Es así que, a inicios de la recesión un 15.3% de la población urbana era pobre incrementándose ésta a un 30.9% en 2003 (Marinakís, Reinecke y Velasco, 2005).

Si bien a partir del 2004 el país experimenta una recuperación económica y se percibe un crecimiento del ingreso de los hogares, más del 30% de los uruguayos tenían ingresos inferiores al valor de la línea de pobreza. A su vez, los niveles de la indigencia que durante la década del noventa se mantuvieron alrededor del 2%, con la crisis llegan al 4%.

Tras la media década perdida (1999-2003) los países de la región parecen haber modificado la política económica que reinó durante treinta años y se ha reducido la pobreza. Sin embargo, América Latina continua siendo la región que peor distribuye el ingreso en el mundo. Los efectos de ello han sido motivo de numerosos análisis y propuestas (Lodoño y Székel 1998; UN-HABITAT, 2003; Banco Mundial, 2003; PNUD, 2010). Es decir, si bien los países han experimentado un crecimiento significativo en los últimos diez años, no se ha podido revertir la tendencia regresiva en la distribución del ingreso.

En ese contexto socio económico, la administración Vázquez (2005-2010) inicia un proceso de reformas sociales y económicas orientadas a desarrollar un crecimiento económico con equidad social. En ese sentido, en 2005 crea el Ministerio de Desarrollo Social (Mides)¹¹, responsable del diseño e implementación de las políticas sociales. Entre las medidas sociales del período se encuentran el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES)¹² implementado entre los años 2005-2007. Luego se ejecuta la Red de Asistencia e Integración Social, que ampara especialmente a los sectores sociales que presentan problemas para insertarse en el mercado formal de empleo. Esta Red incluye políticas tales como el Plan de Equidad, la restructuración del régimen de asignaciones familiares, la reforma tributaria, la reforma del sistema nacional integrado de

¹¹ En adelante Mides.

¹² La población beneficiaria del PANES en su mayoría era joven, los menores de 18 años representaban el 56,8% del total. Los mayores de 14 años tan sólo presentan estudios de nivel primario y el 25% del total lo tiene incompleto. Además, un 90% registra una inserción en el mercado de empleo prácticamente informal. Las tasas de desempleo llegan al 25% (Plan de Equidad, 2010).

salud, la reforma del sistema de protección social y la reforma educativa (Reporte Social, 2009).

Paralelamente, se introducen relevantes cambios en materia de regulaciones laborales. Durante la administración Vázquez se aprobaron aproximadamente 40 leyes laborales. A su vez, se produce la reinstalación de la negociación salarial mediante la convocatoria de los consejos salariales suspendidos desde 1992. Estas modificaciones contribuyeron a una mejora salarial (Senatore y Méndez, 2010).

Asimismo, durante este período la tasa de desempleo disminuye constantemente pasando de 16.9% en 2003 a 6,2% en agosto de 2010 para la totalidad del país (INE, 2010). De tal modo, en el marco del desarrollo de una fuerte asistencia a las políticas sociales acompañada de una fase de crecimiento económico constante, el país inicia una fase de recuperación en los indicadores de pobreza y desigualdad (la pobreza cae un 11.6% y la indigencia un 2.4%).

Sin embargo, los problemas habitacionales de un sector importante de la población urbana persisten. Según datos de un Techo para mi país, a inicios de la segunda presidencia del Frente Amplio (José Mujica) en 2010, existen 562 asentamientos irregulares donde reside el 12% de la población.¹³

II. 2. Políticas Habitacionales en Uruguay

Ahora bien, ¿cuál ha sido la relación del Estado con los sectores pobres en lo que refiere a la vivienda? Es decir, ¿cómo han evolucionado las políticas habitacionales en el Uruguay y, especialmente, cómo han evolucionado la inclusión de los sectores más desfavorecidos en el diseño e implementación de estas políticas? Como resulta evidente, existe un correlato entre lo descrito anteriormente y las políticas de vivienda.

Precisamente, la evolución de la relación entre el Estado y la sociedad en el Uruguay siguió—especialmente con los sectores más desfavorecidos—un patrón similar a lo sucedido en otros países de la región, aunque con ciertas especificidades.

¹³ Precisamente, en la última sección de este capítulo se describe el proceso de fragmentación territorial que vivió el país.

Filgueira (2005) describe tres grupos de países con diferentes tipos de sistemas de políticas sociales durante la primera mitad del siglo XX. Lo que distingue a cada grupo son las reglas formales así como la calidad y el nivel de incorporación. Uno de esos grupos, el de mayor incorporación, lo denomina como “universalismo estratificado”. Dicho grupo está integrado por Uruguay, Argentina y Chile. Estos países desarrollaron un sistema de inclusión pero que dejó fuera amplios sectores de la sociedad, que se movían en la economía informal. La política habitacional uruguaya no estuvo ajena a este proceso. El Estado se hizo cargo de ofrecer soluciones a ciertos sectores de trabajadores formales. Además, al igual que la mayoría de los casos latinoamericanos, el sector público no privilegió la política habitacional en igual medida que lo hizo con las demás políticas sociales (Kaztman, Beccaria, Filgueira, Golbert y Kessler, 1999).

Luego, tras el quiebre democrático se observa un giro en la política social. Nuevamente, la política de vivienda no estuvo ajena. Dicho giro se profundizó en los años noventa, descuidándose la protección de los sectores más desfavorecidos. El corolario es la actual fragmentación social y territorial. Entonces, la política de acceso a la vivienda en Uruguay se ha caracterizado por ser, valga la paradoja, progresivamente regresiva.

Si bien el Estado uruguayo ha implementado políticas habitacionales activas, esta intervención pública no ha logrado conformar un sistema que revierta las tendencias a estratificación en el acceso a la vivienda configuradas por el mercado (Carballal, 1998, Kaztman et al. 1999). En consecuencia, los programas habitacionales de las últimas décadas no han logrado satisfacer las demandas y las expectativas de la mayoría de la población urbana, desatendiendo los compromisos asumidos por el Estado en la Ley Nacional de Vivienda de 1968 (Carballal, 1998).¹⁴

Desde sus orígenes el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)¹⁵ cumplió un rol relevante en la política nacional de vivienda, concibiéndola como un bien al que se accede por derecho (Magri, 2010). El BHU -fundado en 1892- asumió un carácter financiero, económico y social. Más tarde, en 1912—presidencia de José Batlle y Ordoñez—el BHU fue estatizado. Durante décadas el accionar del BHU priorizó la intervención del sector

¹⁴ Más allá de esta versión esquemática y estilizada, en las próximas páginas analizaré la trayectoria institucional de las políticas de vivienda junto con sus resultados y pondré especial atención a las políticas destinadas a los sectores más pobres.

¹⁵ En adelante BHU.

público sobre el mercado inmobiliario y de la construcción privada. Bajo esa lógica, desempeñó un rol relevante en la construcción de viviendas, transformándose en promotor de producción y generador de empleo (Magri, 2010). En 1919, el BHU comenzó a otorgar préstamos hipotecarios para la construcción de viviendas destinadas a la población obrera en terrenos urbanizados próximos a las industrias (Ley 7007). En 1921 se promulgó la Ley de Derecho a la Vivienda y unos años más tarde se reconoció legalmente el derecho a la vivienda mediante la promulgación de la Constitución de 1934 (Barenboim y Cárdenas, 2010). A partir del año 1936, el BHU comenzó a otorgar préstamos a empresas constructoras para edificar núcleos de viviendas destinadas a ser vendidas a personas que reunieran las condiciones comprendidas en la Ley Serrato (7395). Dicha Ley inauguró un proceso de intervención institucional con destino social (Magri, 2010, Barenboim y Cárdenas, 2010).

Un año más tarde, con la Ley 13.387 se creó el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas. Mediante esta institucionalidad se procuró atender la solución habitacional de una manera amplia, generalizada y equitativa, incluyendo a todos los trabajadores. Entre sus principales objetivos se encontraban la construcción de viviendas económicas para arriendo o venta y la instalación de infraestructura de los servicios urbanos necesarios en cada barrio. Sin embargo, la cobertura del INVE, en sus cinco años de vida, no llegó a los sectores con menos oportunidades y las inversiones fueron mayores a los resultados obtenidos (Barenboim y Cárdenas, 2010).

En diciembre de 1968 se sancionó la Ley Nacional de Vivienda (Ley 13728) que reformuló la organización institucional al crear organismos de planificación. La Ley Nacional de Vivienda reconoció el derecho constitucional de todo ciudadano a acceder a la vivienda sin importar su condición económica, evitando crear categorías y áreas geográficas privilegiadas (Carballal, 1998). Además, el nuevo marco legal estableció la necesidad de tener una planificación nacional para cada período de gobierno nacional. En ese sentido, se instituyó un Plan Quinquenal de Vivienda vinculado a los planes de desarrollo socioeconómicos del país. Para ese fin se creó la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), responsable de formalizar los planes de desarrollo habitacional. El BHU pasó a cumplir un rol financiero al formalizar el financiamiento y el INVE desempeñó la función de la producción de viviendas (Barenboim y Cárdenas, 2010).

Además, la Ley Nacional de Vivienda definió los mecanismos de producción de vivienda para cada una de las modalidades de gestión según sean las posibilidades económicas de la población (obra pública, promotor privado o cooperativismo de ahorro préstamo de ayuda mutua). También la ley fijó los tipos de mecanismos de préstamos y subsidios (Delgado, 2004).

Asimismo, la Ley abrió la posibilidad de desarrollo del Cooperativismo de Vivienda de Ayuda Mutua y del sistema de autoconstrucción. De tal modo, se institucionalizó el sistema cooperativo a través de dos modalidades de gestión (ayuda mutua y ahorro previo) y dos formas de tenencia (las cooperativas de usuarios y las de propietarios). En ese contexto, se fundó la Federación Unificadora de Cooperativistas de Vivienda por Ayuda Mutua (Carballal, 1998; Berenboim y Cárdenas, 2010).

Hacia fines de la década del sesenta, un informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) evidenció que el 60% de las familias montevideanas era propietaria, sin embargo los beneficiarios de la política de vivienda no habían sido los más necesitados (Magri, 2010). Asimismo, la mayoría de las iniciativas estatales destinadas a préstamos para viviendas no alcanzaron sus objetivos esperados ni recuperaron las inversiones debido a que gran parte de la población beneficiaria no canceló los créditos, haciendo insostenible el desarrollo de los programas (Berenboim y Cárdenas, 2010).

Durante la dictadura (1973-1985) se dio un proceso de desmantelamiento del sistema social de vivienda y una concentración de la institucionalidad en el BHU. En este sentido, se produjo una disminución de la participación del Estado en la construcción y el financiamiento de viviendas y se promocionó la participación del sector privado en la construcción de vivienda (Magri, 2010; Kaztman et al. 1999).

Durante este período se observa un ciclo expansivo de acceso a la vivienda para los sectores privilegiados. El BHU fijó criterios de acceso a préstamos que, de hecho, redujeron los recursos para las familias de bajos ingresos (Kaztman et al. 1999). En contraposición, la construcción de vivienda dirigida a sectores más desfavorecidos disminuyó considerablemente, y se paralizaron los préstamos para el cooperativismo (Nahoum, 2011, Delgado, 2006).

Además, durante el régimen militar se inició la desregulación del mercado de alquileres mediante el Decreto Ley de Alquileres de 1974. Esta liberalización provocó un aumento de los precios de los alquileres. Los habitantes de los barrios más tradicionales de la capital migraron hacia áreas periféricas y costeras en diversas modalidades de ocupación del suelo (Nahoum, 2011).

Paralelamente se paralizó la larga tradición en materia de crédito para cooperativas y proyectos de ayuda mutua organizados por la sociedad civil (Carballal, 1998, Kaztman et al. 1999). Esta medida agravó el posible acceso a la vivienda de un sector importante de la población trabajadora.¹⁶

Como consecuencia, se multiplicaron las ocupaciones ilegales de viviendas en la ciudad formal incrementándose la tugurización, y al mismo tiempo, se expandió la ciudad informal hacia las periferias urbanas mediante la aparición de asentamientos irregulares (Carballal, 1998).

Para muchos investigadores, este fue el peor período que vivió Uruguay en términos de política de viviendas, caracterizado por un abandono de los propósitos sociales pregonados en la Ley Nacional de Viviendas y sustituidos por criterios de rentabilidad financiera (Carballal, 1998, Kaztman et al. 1999, Magri, 2010, Nahoum, 2011).

Con la restauración democrática se inicia un proceso de grandes cambios en la política habitacional nacional. El primer gobierno democrático –Julio María Sanguinetti (1985-1990)- intentó desarrollar algunas líneas de financiamiento para las clases medio-bajas. Sin embargo, estas iniciativas se llevaron a cabo en un contexto donde el BHU padecía una grave crisis derivada de los numerosos e ineficientes préstamos otorgados en el pasado. Como consecuencia, los préstamos hipotecarios se hicieron más selectivos, los pagos más estrictos y hubo una disminución en el subsidio a los intereses (Kaztman et al. 1999).

¹⁶ En 1975 uno de cada dos préstamos solicitados al BHU para la construcción de viviendas, provenía desde el sistema cooperativo, vinculado principalmente a los sindicatos de trabajadores (Delgado, 2006).

Durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) se impulsaron una serie de transformaciones significativas en materia de vivienda. En este período el sector público abandona casi completamente su rol de proveedor y administrador de la política de vivienda como bien de carácter universal. La orientación social del Estado en materia de vivienda es puesta en tela de juicio por haber engendrado instituciones públicas y subsidios ineficientes (Magri, 2010). Evidentemente, esto se relaciona con las transformaciones macroeconómicas que este gobierno (y los anteriores) impulsaron.

En 1990, se creó el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).¹⁷ Así, los lineamientos generales de la política de vivienda pasan a ser competencia exclusiva del MVOTMA. Este nuevo ministerio modificó la misión social y funcional de las organizaciones públicas productoras de vivienda. De este modo el BHU abandonó sus fines sociales (Carballal, 1998).

En 1991, se introdujeron modificaciones a la Ley Nacional de Viviendas de 1968 mediante la aprobación de la Ley 16.237. Con la nueva normativa, cada administración nacional aprobaría un Plan Quinquenal donde se definirían los programas y beneficiarios de las políticas habitacionales, clasificados según niveles de ingreso, a partir de los cuales se determinarían los subsidios, créditos y categorías de vivienda para cada franja económica (Carballal, 1998). Observamos entonces que se asignaron los recursos públicos bajo una lógica estratificada de la población, medida de acuerdo al ingreso familiar. La solución habitacional para los sectores de “demanda no solvente” pasó a ser responsabilidad del MVOTMA. En ese sentido, el Plan Quinquenal 1991-1995 ofreció como solución habitacional de los sectores más vulnerables los Núcleos Básicos Evolutivos. Estas viviendas eran de 30 mts² y en su mayoría estaban localizadas en suelos de bajo costo en la periferia urbana; carentes de servicios básicos; con baja accesibilidad y alejados de los sub centros económicos, sociales y culturales de la ciudad (Carballal, 1998).¹⁸ En definitiva, esta política no mejoró la calidad de vida de los beneficiarios.

¹⁷ El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en adelante MVOTMA, fue creado en el año 1990 por la Ley Nº 16.112 y las modificaciones a la Ley Nº13.728.

¹⁸ Entre 1995 y 2000, del total de NBE construidos en Montevideo, el 16 % fueron ubicados en áreas intermedias, el 47 % en áreas periféricas y el 37 % en el área metropolitana (Di Paula, 2001).

La reforma habitacional del noventa orientó los instrumentos de acceso a la vivienda bajo una lógica de mercado y de focalización de la población por proyecto. Esta alteración en la política de vivienda y las transformaciones económicas antes revisadas provocaron una expansión en la demanda de vivienda en los grupos de ingresos medios y bajos, elevando el número de familias sin solución habitacional. Los sectores de la población de bajos ingresos se vieron imposibilitados de acceder a garantías para préstamos o alquileres, abandonaron la ciudad formal y migraron hacia las periferias urbanas u ocuparon ilegalmente viviendas precarias en zonas centrales de la ciudad (Magri, 2010, Nahoum, 2011).

Si bien a partir de la restauración de la democracia disminuyó la pobreza y se registraron tasas de crecimiento demográfico extremadamente bajas, en el período 1986-1996 en Montevideo la tasa de crecimiento anual de Asentamientos Irregulares fue de un 10% (Nahoum, 2011). En ese contexto, en 1999 surgió el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.¹⁹ El PIAI surgió de un convenio entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Estado, y quedó bajo la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en Presidencia.²⁰ Específicamente, el programa ejecuta obras de infraestructura tales como saneamiento, pavimentación, agua potable, drenajes pluviales, realojos y equipamiento urbano.

Durante los gobiernos de Sanguinetti 1995-2000 y Jorge Batlle 2000-2005 la política habitacional que priorizó la focalización por sobre la universalización en el acceso a la vivienda se mantuvo constante.

En suma, Uruguay replicó la tendencia en las políticas de vivienda social de la región, no revirtiendo e incluso consolidando la segregación residencial de los grupos más pobres en el espacio (Ducci, 1998, Sabatini y Brain, 2008, Kaztman, 2001 entre otros).

En la administración Vázquez (2005-2009) la política nacional de vivienda se caracterizó por emprender un plan de recuperación institucional inspirado en el principio tradicional de acceso a la vivienda, es decir, concebida como un derecho. En ese sentido, se emprendió una reorganización institucional con el objetivo de posicionar al sector público en el

¹⁹ Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, en adelante PIAI.

²⁰ Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en adelante OPP.

mercado inmobiliario. Así, se inició la transformación del BHU, orientada especialmente a recuperar la actividad bancaria hipotecaria paralizada entre los años 1993 y 2008 (Magri, 2010).

En esa dirección, mediante la Ley 18.125 de abril de 2007, se emprendió una fuerte reestructura de las instituciones vinculadas a las políticas de vivienda y las funciones pertinentes a cada una. Esta Ley modificó la Carta Orgánica del BHU, otorgándole una función financiera, con potestades para otorgar créditos hipotecarios y para captar depósitos de ahorro previo.²¹ De tal modo, el BHU se apartó del diseño de las políticas habitacionales y de la construcción y venta de viviendas. El MVOTMA, a través de la DINAVI, se transformó en la institución responsable del diseño, coordinación e implementación de los programas habitacionales dirigidos a todo el espectro de la demanda (Magri, 2010).

En este período de gobierno se creó la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), ejecutora de los planes de vivienda definidos por el MVOTMA. Además, cumple la función de administrar los activos que se deriven de los créditos otorgados para vivienda por el MVOTMA.²²

Otro cambio en el diseño institucional fue el pasaje del PIAI y el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (organismo encargado de otorgar subsidios habitacionales a los sectores más pobres) a la órbita del MVOTMA. El proceso de reestructuración institucional también significó el retorno del dialogo con las Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua siendo el MVOTMA el responsable de la coordinación. Entre los años 2008-2009 se reestructuró la deuda y el sistema de cuotas (Nahoum, 2011, Magri, 2010).

En materia de políticas habitacionales orientadas a los sectores más pobres, se decidió suspender la política de los Núcleos Básicos Evolutivos. Esta solución habitacional fue duramente cuestionada debido al reducido espacio de sus unidades y la muy baja calidad de la construcción. Al mismo tiempo, fue altamente criticada porque se la consideraba responsable de contribuir a la segregación residencial al focalizar espacialmente a la población pobre en zonas periféricas carentes de servicios públicos.

²¹ www.bhu.gub.uy

²² Agencia Nacional de Vivienda, en adelante ANV

En el mismo sentido, se habilitaron líneas de garantías de alquiler a través del Fondo de garantía de alquileres. Mediante esta medida se buscó que las personas pudieran acceder a alquilar una vivienda, aún cuando no contaran con una garantía (dinero para el depósito de garantía). También, se creó el Programa de subsidio a la cuota y al capital, con el que se pretende facilitar el acceso a un préstamo permitiendo a las familias el pago de una cuota sustentable. Por su parte, el subsidio al capital procura complementar el ahorro previo de los beneficiarios para que éstos puedan acceder a un préstamo hipotecario.

A partir del año 2010, el gobierno de José Mujica, avanza en la redacción de la Ley de promoción de la inversión privada de vivienda de interés social. Mediante dicha Ley se pretende motivar al gran inversor que construye vivienda nueva, así como al pequeño y mediano inversor que pueda refaccionar, ampliar o reciclar viviendas. De tal modo, se busca, particularmente en Montevideo, mejorar el stock habitacional en zonas intermedias en la ciudad, no solo con beneficios tributarios sino también creando un fondo de garantías de desarrollos inmobiliarios que permita al pequeño y mediano inversor tener acceso al financiamiento bancario para el desarrollo de este tipo de emprendimientos. De modo tal que haya inversión privada que tome determinados riesgos con ayuda del Estado en sectores de la población y de la ciudad que interesa desarrollar. Específicamente, interesa promover emprendimientos inmobiliarios en zonas intermedias de Montevideo que en la actualidad no se está desarrollando.

Es así que, a partir del año 2004, se observa un proceso de transformación institucional. Por un lado, se recupera el rol del Estado en la planificación de políticas de vivienda y se recupera el rol social de estas políticas. En cuanto a su impacto, no existen aun estudios que los cuantifiquen.

II. 3. Fragmentación Social y Territorial

La ciudad es una expresión física del desarrollo de la sociedad. ¿Qué transformaciones han sucedido en la sociedad de lo que se pueda encontrar expresiones "físicas"? Una de ellas, quizás la más importante porque condiciona nuestro sustento, es la transformación en el mercado laboral. Como se ha planteado más arriba, en el mercado laboral (principalmente en la década del noventa) se gestó un nuevo proceso de crecimiento sin

generación de empleo de calidad para toda la población económicamente activa—en instancias de evolución favorable de la economía. Este nuevo modelo de desarrollo conllevó a la segmentación del mercado laboral, y en consecuencia, a una creciente desigualdad de oportunidades, precariedad laboral, informalidad, subempleo y un creciente desempleo estructural (Olesker, 2001).

El estudio realizado por el economista Rodrigo Arim (2008) constata los impactos espaciales de la pobreza urbana en Montevideo, asociados al desempeño en el mercado de trabajo. Los resultados evidencian que los residentes de zonas excluidas son los que presentan las mayores imposibilidades a la hora de obtener un empleo de calidad y estable. En consecuencia, el lugar de residencia conlleva a que trabajadores con características similares reciben remuneraciones diferentes. En otras palabras, una persona de una zona pobre—con las mismas capacidades que un residente de zona media—en caso de acceder a un puesto de trabajo, por el sólo hecho de pertenecer a una zona socialmente estigmatizada, muy probablemente percibirá una remuneración menor. Entonces, en la medida en que la zona de residencia se transforma en un estigma para acceder a empleos de calidad, es posible afirmar que existe una política de discriminación, en función del territorio, por parte del mercado laboral. Se configuró entonces, además del panorama antes descrito, un nuevo mapa urbano donde la exclusión social también significa la imposibilidad de tener un puesto de trabajo y en caso de acceder a uno, condiciones de flexibilidad e inestabilidad son la regla (Ziccardi, 2008).

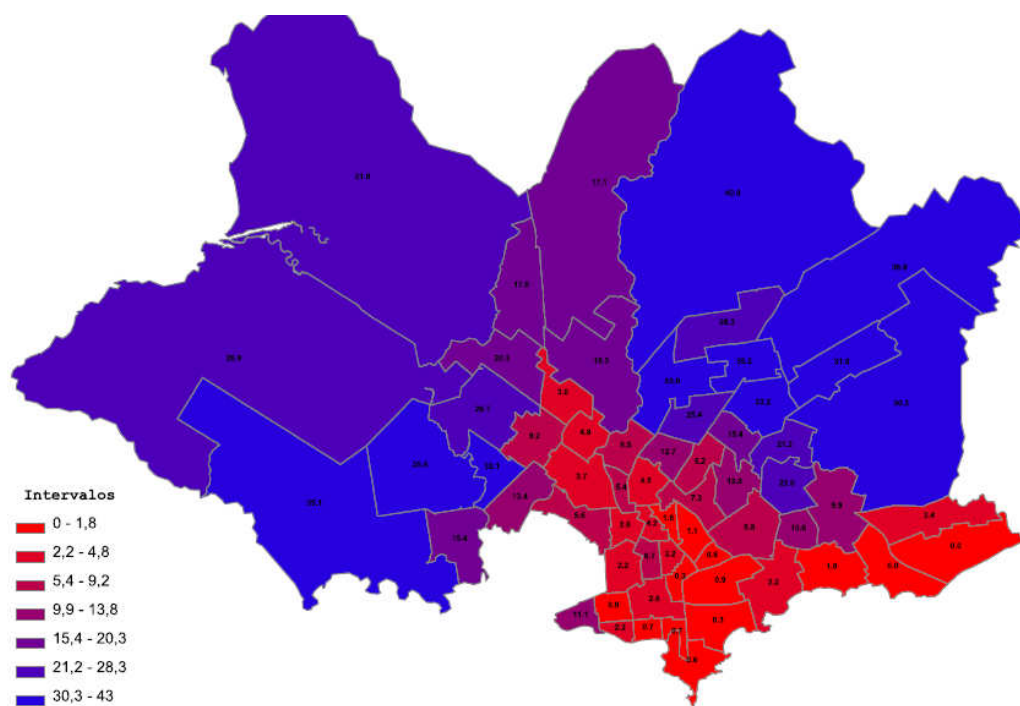
Los trabajadores mejor calificados que acceden a puestos de trabajo de mejor calidad y adecuada remuneración, se alejan de las zonas “rojas”, acrecentando la distancia entre clases y contribuyendo a la polarización espacial de las clases en la ciudad. Tal como sucede en las grandes ciudades latinoamericanas, las áreas ocupadas por las clases de mejores ingresos cuentan con todos los servicios públicos formales, buena conectividad, acceso a buenos sistemas de transportes, espacios verdes, alumbrado público en perfectas condiciones, entre otras condiciones urbanas favorables.

Katzman y Retamoso (2005) argumentan que los procesos de crecimiento sin generación de empleo de calidad y en la cantidad necesaria contribuyeron, junto a la desinversión pública (que repasé en la primera parte de la sección anterior), a una creciente polarización en la distribución espacial entre las distintas clases sociales. Las

desigualdades en el acceso y en las oportunidades que brinda el mercado de trabajo han fragmentado de manera casi irreconciliable a la sociedad (junto con otros procesos) y por ende, a la ciudad. Todo lo cual, indudablemente, se vio exacerbado con el impacto de la crisis económica de 1999-2003.

La identidad morfológica de los barrios ha sido alterada por un proceso de segregación residencial entre las zonas que componen la ciudad. El impacto urbano de esta evolución se manifiesta en: una homogeneidad social de las zonas residenciales que aglomeran a los sectores de mayores ingresos; una retirada hacia las áreas periféricas de la clase media; finalmente, el desplazamiento de los excluidos hacia zonas desabastecidas de infraestructuras urbanas y carentes de servicios básicos tales como luz, saneamiento y agua potable (ver mapa 1). Además, las políticas de vivienda social implementadas a principios de los años noventa reforzaron esta tendencia. Más aun, debilitaron el bajo capital social de los beneficiarios de los NBE en tanto se cortaron las redes construidas entre los antiguos vecinos que componían los asentamientos irregulares.

Mapa 1. % de Hogares Pobres por Barrio de Montevideo



Fuente: Unidad de Estadística de la Intendencia Municipal de Montevideo

En suma, los cambios económicos y de políticas públicas analizados en las secciones anteriores encuentran su correlato en una concentración de los sectores más vulnerables en zonas de alta densidad de pobreza. Estos sectores de la sociedad fueron ubicándose de manera creciente sobre la periferia, en forma de asentamientos irregulares con carencias significativas en infraestructura urbana y servicios públicos (Kaztman et al, 2004). Si bien se ha asistido a un cambio en la política económica en general y en la política de vivienda en particular, el fenómeno de la exclusión socio habitacional ya era un problema estructural y aún no ha logrado ser revertido.

Los asentamientos irregulares representan la expresión territorial de la exclusión social. En Uruguay, Un Techo Para Mí País (UTPMP) los define como: "...una agrupación de seis o más viviendas en las que habitan ocho o más núcleos familiares, instalados en terrenos de terceros, con o sin autorización, y sin título de dominio, que presentan además carencia de alguno o todos los servicios básicos regularizados." (UTPMP,

2010).²³ La población de los asentamientos es mayoritariamente de origen urbano, expulsados de la ciudad formal. En 1984 la mayoría de los que residían en los asentamientos provenían de áreas urbanas (93,5%). La evolución de los asentamientos precarios en Montevideo se triplicó en 10 años. Además, creció aceleradamente a partir de 1990.

Para el año 2008, aproximadamente 240.000 ciudadanos presentaban precariedad habitacional, 62.000 habitaban en asentamientos irregulares en suelos regularizables y 161.000 en asentamientos no regularizables. A su vez, cerca de 15.000 habitantes residían en situaciones precarias en soluciones habitacionales no tipificables como asentamiento irregular (MVOTMA-PIAI 2008).

En el año 2010 se identificaron 562 asentamientos irregulares en todo el país. En ellos, vivían 256.958 personas (aproximadamente 12% de la población del país) y existían 61.500 viviendas de las cuales 12.000 son precarias (UTPMP, 2010).²⁴ En cuanto a la disponibilidad de servicios básicos en los asentamientos irregulares, el relevamiento de UTPMP constató que el 69.8% cuenta con agua potable, el 67.1% con electricidad y el 11.5% con saneamiento. En el 76.8% de los asentamientos predominan las viviendas construidas con materiales durables, mientras que en el 19.4% restante predominan materiales de desecho (madera y chapas).

En cuanto a la composición de los hogares en asentamientos irregulares (INE, 2006), se observa que en ellos reside una mayor cantidad de personas jóvenes y una mayor proporción de niños, en comparación con los hogares no ubicados en asentamientos. Asimismo, como resulta evidente, existe una mayor incidencia de desempleo de los jefes de hogar en los hogares en asentamientos irregulares y éstos son más jóvenes que en los hogares que no se ubican en asentamientos irregulares. Finalmente, más del 60% de los habitantes de asentamientos irregulares se encuentran en hogares bajo la línea de pobreza (INE, 2006).

La precarización del mercado de trabajo, la infantilización de la pobreza, las mujeres jefas de hogar, el embarazo adolescente, los jóvenes que no estudian ni trabajan, las

²³ El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI programa perteneciente al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) los define en términos similares.

²⁴ La mayoría se concentra en la capital, Montevideo (59,6%).

dificultades del sistema educativo para cumplir su función integradora y la inseguridad ciudadana, son los rasgos “identitarios” que definen estas zonas (Álvarez, 2000; Amarante y Caffera, 2004; Kaztman y Retamoso, 2005).

Sin embargo, más allá de la situación de los asentamientos irregulares, la pobreza extrema y la indigencia se encuentra difusa en la ciudad. De acuerdo a Menéndez (2009), en el tejido formal se dan situaciones tan graves como en los asentamientos. La diferencia radica en que los asentamientos están fuera del tejido formal y presentan mayores carencias en el acceso a servicios. Precisamente, el Plan Juntos procura apuntar a los sectores excluidos de la sociedad, tanto aquellos que viven en asentamientos irregulares como en el tejido formal urbano.

Capítulo III.

El largo tránsito del centralismo y el impulso descentralizador en el Estado uruguayo

América Latina se ha caracterizado por engendrar Estados altamente centralizados con ciudades capitales como verdaderas sedes de poder. La tendencia a la centralización instauró un modelo de organización del territorio que inhibió toda iniciativa de autonomía local (Arocena, 2008; Borja 2003).

La tendencia centralista también ha sido una constante en las instituciones uruguayas. Al igual que muchos países latinoamericanos, Uruguay presenta una organización estatal fuertemente centralizada con gobiernos locales débiles, con escaso control sobre el desarrollo urbano y fuertemente dependientes del Estado central (Arocena, 2008). En ese sentido, la capital del país—Montevideo—ha sido históricamente el centro político, administrativo, cultural y económico. Esta ciudad concentra los tres poderes del Estado, es la sede de los organismos de contralor y reúne a todos los entes autónomos y servicios descentralizados (Glejberman, 2005).²⁵

Más allá de este rasgo estructural, en los últimos años y a instancia del gobierno del Frente Amplio, se inició un lento pero decidido tránsito hacia una mayor descentralización política. Los primeros pasos fueron dados por el Frente Amplio desde el gobierno de la Intendencia Municipal de Montevideo (a partir de 1990). Una vez que accedió al gobierno nacional (2005), el Frente Amplio ha impulsado la aprobación de leyes que se orientan hacia una mayor descentralización. Sin embargo, como resulta evidente, el escaso trayecto recorrido a partir de la aprobación de estas leyes no ha permitido incorporar la “gimnasia” asociada a una transformación institucional de este porte.

A lo largo de este capítulo se describe la trayectoria institucional del centralismo en el Estado uruguayo. Luego, se analiza la estructura institucional de los gobiernos departamentales, principal unidad de gobierno sub-nacional así como la (pobre) estructura institucional del tercer nivel de gobierno. En tercer lugar, se describe brevemente la

²⁵ Si bien es el departamento más pequeño en extensión territorial (529 Km²) y en promedio los restantes departamentos son 20 veces más extensos, concentra el 42.5% de la población nacional y el 48% de la población urbana (INE, 2010).

reforma constitucional de 1996, la que opera como antecedente inmediato de las transformaciones propuestas por el Frente Amplio. Finalmente, se describe la reciente Ley de Descentralización y Participación Ciudadana así como la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

III. 1. Avances y Retrocesos Institucionales de la Descentralización

El fuerte centralismo que caracterizó al Estado uruguayo se puede apreciar desde la primera Constitución de 1830, la cual fundó un Estado unitario y centralizador, dejando de lado toda autonomía municipal. Recién a fines del siglo XIX se comienza a formar un movimiento tendiente a descentralizar algunos servicios. Por Ley, en 1908 se crearon las Intendencias Municipales cuyas autoridades eran designadas por el Poder Ejecutivo. En 1918, con la reforma de la Constitución se creó el gobierno local, donde la intención era establecer una mayor autonomía departamental, desapareciendo la figura de la Intendencia Municipal. La descentralización territorial buscaba sustraer competencias y poderes del gobierno central (Cassinelli, 1977).

Con la aprobación de la Constitución de 1934, la estructura municipal vuelve a una concepción centralista con respecto a la organización político-administrativa del territorio. Así, se constituyó el Poder Ejecutivo a cargo de un Intendente y la Junta Departamental, encargada de los cometidos legislativos (Cassinelli, 1977).

En 1952, se efectuaron reformas referentes al gobierno y administración de los Departamentos, el régimen vigente desde 1934 estructurado sobre la base de un Intendente y la Junta Departamental es sustituido por el Concejo y Juntas Departamentales. El ejecutivo departamental pasó a ser pluripersonal, al igual que el Poder Ejecutivo Central. Con la modificación del sistema de autoridades también se ampliaron las facultades de los Gobiernos Departamentales, designándoles competencia para establecer por sí determinados impuestos. Este impulso descentralizador se volvió a restringir en la Reforma Constitucional de 1967 (Cassinelli, 1977). En relación a esta evolución constitucional, Arocena (1992) y Pérez Piera (1990) opinan que la estructura institucional uruguaya transitó una tímida descentralización que no alcanzó para modificar el carácter centralista del sistema institucional uruguayo.

La reforma constitucional de 1996 reinstaló el tema, incorporando a la descentralización como política de Estado. Trece años más tarde la descentralización político-territorial vuelve a ponerse en discusión en la reforma del 2009.²⁶

Tal como plantean Lombardi y Papadópulos (1988), más allá de los tibios intentos por descentralizar, el Estado uruguayo posee un rasgo centralista estructural, donde una o pocas instancias del aparato estatal tienen la facultad de decidir acerca de la modalidad de ejecución de las múltiples actividades que este debe realizar. Al mismo tiempo, el modelo centralizado fortaleció la idea que la integridad del territorio únicamente puede ser concebida si existe un fuerte poder político-administrativo geográficamente concentrado. El poder, se creía, debe estar concentrado en la capital a partir de la cual se gobierna y administra todo el territorio. En este sentido, la centralización del Estado uruguayo ha estado asociada a una modalidad de Estado y de gobierno.

De tal modo, bajo esa modalidad organizacional, las decisiones políticas históricamente han asumido una lógica vertical-territorial, diseñándose a nivel central e implementándose directamente en el territorio sin contemplar las especificidades locales. Así, la Administración Central implementa una acción uniforme en todo el territorio nacional, ejerciendo un dominio absoluto de un único modo de gestionar las decisiones públicas (Arocena, 2008).

Más allá de la relación del Estado con el territorio, cabe consignar que la centralización también tuvo un efecto en el plano funcional. Cada Ministerio funciona según una racionalidad específica dentro del ámbito centralizado de decisión. Cada sector desarrolla un monopolio en el área de su competencia, dejando poco espacio para la cooperación entre las distintas instituciones estatales. En consecuencia, la sectorialización ha gestado escenarios de conflictos de intereses entre los distintos actores y, a su vez, ha fomentado la superposición de competencias, generando un constante malgasto de recursos públicos (Cardarello et al., 2010; Narbondo, 2010).

²⁶ Sobre el final del capítulo se analizara este nuevo impulso.

III. 2. El funcionamiento de la institucionalidad departamental y la (pobre) institucionalidad de lo local

La organización política y administrativa del Estado uruguayo, fuertemente centralizada, marcó el perfil de las instituciones locales desde sus orígenes. La división regional del país respondió a intereses electorales de los partidos políticos. Es decir, la unidad territorial departamental se constituyó de acuerdo al área de dominio de los partidos políticos (Moreira y Veneziano, 1991). De esta manera, lo local no necesariamente se asoció a un espacio homogéneo con características propias.

En lo que respecta a la organización política-territorial, Uruguay es un Estado unitario dividido en 19 departamentos. El modelo de organización política vigente a nivel departamental estipula la separación de poderes ejecutivo y legislativo, ambos electivos en forma directa y simultánea en todo el país. El órgano ejecutivo de carácter uninominal está a cargo de un Intendente electo por el sistema de mayoría simple. El legislativo, la Junta Departamental, es de carácter colegiado y está integrada por 31 ediles.

La relación ejecutivo-legislativo adopta rasgos de un sistema presidencialista. El Intendente, en calidad de Jefe de gobierno es una figura fuerte y la preeminencia del Intendente sobre el órgano legislativo es importante. La Constitución le otorga competencias específicas como ser la promulgación y publicación de los decretos sancionados por la Junta departamental; la capacidad de preparar el presupuesto departamental; proponer impuestos, tasas y contribuciones; así como fijar los precios de los bienes y servicios departamentales; finalmente, también le compete nombrar los empleados de su dependencia y suspenderlos (Cassinelli, 1977). La poca capacidad de iniciativa y de injerencia de la Junta Departamental sumado a la debilidad de los ediles para cambiar la orientación de la gestión pública son rasgos que, por un lado, fortalecen la figura del Intendente y, por el otro, debilita el debate político a nivel departamental.

El potente centralismo del Estado nacional también impacta negativamente en materia presupuestal, limitando el margen de acción de los gobiernos sub-nacionales. Como fuera mencionado líneas arriba, a nivel de la administración central se diseñan y ejecutan decisiones de alcance nacional. Como consecuencia de ello, en un mismo departamento se brindan funciones que emanan directamente desde el gobierno nacional (provisión de

luz, agua, comunicaciones, salud, vivienda, entre otros). . Como resultado de la situación de dependencia, los gobiernos departamentales son condicionados como agentes generadores de decisiones políticas. Pero también se prestan tareas de exclusiva competencia departamental como por ejemplo: la limpieza y alumbrado público, la conservación de calles (Lauraga, 1999). Además, y progresivamente, existe una yuxtaposición de responsabilidades gubernamentales de orden nacional con competencias departamentales.

En las últimas décadas, el rol tradicional de los municipios que incluía los servicios clásicos, sufre una considerable modificación. Las consecuencias de la crisis del Estado benefactor generaron fuertes impactos a nivel nacional y departamental. La administración central no pudo seguir cumpliendo integralmente sus cometidos en terrenos tan importantes como el de las políticas sociales y desarrollo económico. Tal situación obligó a los gobiernos departamentales a ocupar un lugar que hasta ese momento estaba reservada al Estado a nivel central. Dentro de esta situación los gobiernos departamentales ampliaron sus áreas de gestión, intentando de esa forma dar respuesta a las múltiples demandas de la sociedad en materia educativa, de salud, vivienda alimentación, etc.

Sin embargo, estas nuevas funciones asumidas por los municipios no fueron acompañadas de las transferencias financieras correspondientes. En consecuencia, las instituciones departamentales intentaron responder a las nuevas necesidades sin contar con los recursos materiales suficientes ni poseer recursos humanos calificados. El cambio de roles de los gobiernos locales, en estas condiciones, ha impactado negativamente en el funcionamiento departamental (Arocena, 2008).

Hasta el momento se ha revisado el diseño institucional y la organización del segundo nivel de gobierno, el departamental. En lo que hace al tercer nivel, el local, hasta el año 2010 Uruguay ha tenido un pobre diseño institucional. Hasta ese año sólo existían, en todo el territorio, dos niveles de gobierno, el nacional y el departamental. Los departamentos, como unidades jurídico-administrativas, no experimentaban la relación biunívoca: una localidad, un municipio (Berverejillo, 1990). En contraste con esta realidad nacional, en los países de la región coexiste un gobierno nacional, un gobierno subnacional de nivel intermedio que, a su vez, se divide en municipios. En Uruguay, el

tipo de gobierno local hacia donde se desconcentraban responsabilidades políticas departamentales—antes del 2010—eran las Juntas Locales.²⁷ Éstas tenían una jurisdicción sobre un territorio definido, aunque no podían formarse en zonas urbanas y sus competencias eran muy acotadas (especialmente en recursos) restándoles poder de iniciativa. Con la excepción de la Junta Local creada por Ley, sus miembros eran designados por el Intendente. Esta situación de subordinación política no permitió a la Junta Local asumir un rol local autónomo y convertirse en un referente territorial de la comunidad. Esta particularidad de la administración territorial uruguaya que de los tres niveles posibles—regional, provincial y municipal—sólo verificaba un híbrido de los dos últimos, provocó que los gobiernos departamentales absorbieran funciones y responsabilidades inherentes a órganos de gobierno de nivel intermedio sumadas a tareas de competencia municipal.

III. 3. Reforma Constitucional de 1996

A partir de la reforma constitucional de 1996 la organización político-territorial del Estado es nuevamente puesto a consideración. Hasta la reforma de 1996 las características de la administración departamental se basaban en la Ley Orgánica de Gobiernos Departamentales de 1936. El nuevo diseño institucional aportó elementos relevantes en materia de descentralización. El gobierno departamental adquirió la calidad de gobierno regional al separarse la materia departamental de la materia municipal (Lauraga, 1999). Asimismo, la reforma dispuso la posibilidad de que los Intendentes departamentales, según su voluntad, desconcentren sus responsabilidades administrativas a órganos locales.²⁸ Con la reforma, Juntas locales pueden estar en zonas urbanas y asumen la forma institucional de municipios, tal como son concebidos en el resto de la región. De esta manera, las intendencias municipales conforman gobiernos subnacionales de nivel intermedio y, además, pueden desconcentrar su poder político hacia niveles de gobierno inferior (municipios).

²⁷ Juntas Locales comunes, las de gestión ampliada, las autónomas, las electivas y las no electivas.

²⁸ Si bien la Constitución le da la potestad al Intendente, la reforma no lo obliga a operar dentro de esa lógica de organización política descentralizada. Al no estar obligado por la ley, el jefe político departamental puede seguir administrando el departamento como si no existiera la reforma.

Otro elemento innovador en materia de descentralización a nivel local es la institucionalización del Congreso de Intendentes. Si bien este órgano ya existía antes de la reforma, a partir de 1996 es reconocido constitucionalmente. A través de este órgano los Intendentes pueden diseñar políticas departamentales en forma coordinada. A la vez, se fortalece el poder político departamental al crearse la Comisión Sectorial—dependiente de la OPP—integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes. A través de esta comisión los gobiernos departamentales acceden a recursos nacionales que les permite proponer políticas de desarrollo departamental (Lanzaro, 1998).

El desarrollo de las políticas departamentales también se ve reforzado en la medida que la Constitución prevé la posibilidad de que los departamentos puedan realizar acuerdos entre sí, con el Poder ejecutivo y los Servicios Descentralizados. Este tipo de cambios novedosos permite dibujar un nuevo mapa regional. Los acuerdos inter-departamentales posibilitan la unión de gobiernos departamentales con necesidades en común. La unión de los departamentos con problemáticas comunes plantea la posibilidad de tener más peso político para presionar, a través del Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial, para lograr reivindicaciones de corte más local.

Cabe destacar el hecho de que esta innovación en la organización político-territorial propuesta en la reforma constitucional de 1996 no conformó totalmente. Para algunos investigadores, los gobiernos departamentales refuerzan su poder político al aumentar sus potestades en materia presupuestal y al poder emprender proyectos a nivel regional con el apoyo de otros gobiernos departamentales. Sin embargo, el desarrollo de los gobiernos departamentales sigue estando atado a las decisiones del gobierno nacional.

El sentido político de la descentralización propuesta en la reforma constitucional de 1996, fortaleció entonces los gobiernos de nivel intermedio. No obstante, el poder económico de los departamentos y su poder en la elaboración de políticas públicas no varió sustantivamente, más allá de las transformaciones institucionales en este sentido planteadas líneas arriba. La reforma constitucional establece que los gobiernos departamentales pueden implementar políticas de descentralización e impulsar políticas de desarrollo. Sin embargo, el organismo encargado del diseño y planificación de tales emprendimientos debe ser la OPP (de rango ministerial). Asimismo, este organismo es

también responsable, junto con el Poder Ejecutivo, de diseñar la Ley de Presupuesto y de decidir el porcentaje que les corresponde a los gobiernos departamentales. En tal sentido, se constata que los gobiernos departamentales actúan sobre lo ya decidido a nivel de la Administración Central. A pesar de que la reforma prevé la creación de una Comisión Sectorial integrada por representantes del congreso de Intendentes, ésta asume un rol consultivo. Por ello, la reforma del 1996 abre un proceso de descentralización territorial que sigue siendo en cierto sentido centralizado (Veneziano, 2000). Además, si bien se amplía la posibilidad de crear gobiernos locales, esto quedó como potestad de los intendentes.

En suma, los hechos han confirmado que la consolidación de los procesos de descentralización y reforma a nivel local está más vinculada a los impactos de la reforma política que a la reforma administrativa o fiscal. El sentido de la descentralización adoptó un discurso legitimador de la reforma más por sus aspectos electorales que por los contenidos mismos de la descentralización (Laurnaga, 1999).

III. 4. La ¿Democratización? del Estado. La Ley sobre Descentralización y Participación Ciudadana

En el año 2005, el Frente Amplio (Vázquez) asume por primera vez el gobierno nacional. Una de las principales líneas estratégicas del gobierno del Frente Amplio (FA) constituyó la transformación democrática del Estado. Esta reforma estatal—también conocida como “la madre de todas las reformas”—pretendía instaurar un Estado más democrático, eficiente y al servicio de la ciudadanía. Históricamente esta idea ha estado presente en los programas de gobierno del FA “un Estado palanca del desarrollo productivo y escudo de los débiles” (Programa del FA 2005-2010, 2010-2015).²⁹

Este proceso transformador de la estructura estatal asume dos grandes dimensiones. Por un lado, busca la modernización de la gestión pública (acercamiento del Estado al ciudadano) mediante la incorporación de TICs. La segunda dimensión procura una democratización y redistribución del poder a partir del desarrollo de una estrategia descentralizadora de carácter participativo.

²⁹ <http://www.frenteamplio.org.uy/node/559>

Con dicho objetivo, desde la primera gestión de gobierno del FA (2005-2010) se inicia un proceso de transformación de la estructura cuyo primer escalón es la instauración de una matriz institucional para impulsar un proceso de descentralización política.³⁰ En esa dirección, se diseñó un marco legal que ordenara la realidad institucional donde convivían diferentes tipos de Juntas locales cuya integración estaba sujeta, como fuera señalado, a la voluntad del Intendente de turno.

Además, si bien la reforma constitucional de 1996 estableció que el Estado impulsaría políticas de descentralización con el propósito de promover el desarrollo regional y el bienestar general (Art. 50), no se concretó ningún avance en materia de reglamentación legal al respecto. Por lo tanto, la organización y gestión del territorio a nivel local se había llevado a cabo según la vigencia de la Ley nº 9.515 del año 1935 (Carámbula, 2008).

En ese marco, la Administración Vázquez presentó en junio de 2007 el proyecto de Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (nº 18567) cumpliendo así con un compromiso emblemático del FA: profundizar la democracia. Según sus redactores, el proyecto de Ley pretendía subsanar la carencia que significaba no contar con mecanismos formales de participación política en todos los niveles. En ese sentido, consideraban que Uruguay había tenido un deber en relación a la participación ciudadana en los asuntos locales y que estos fueran gestionados por gobiernos más cercanos a la comunidad. Para los defensores del proyecto de Ley, la relevancia del tercer nivel reside en que: "...este es el nivel en el que se expresa el ciudadano en su quehacer cotidiano, se trata del primer nivel de organización de la polis, el de los vecinos, de los que comparten un determinado territorio" (Rubio, 2008).

Luego de varias modificaciones, el Proyecto de Ley sobre Descentralización y Participación Ciudadana es aprobado en el Parlamento en el año 2010. Entre sus principales cambios se encuentra la creación de los municipios o gobiernos locales con autoridades electas por voto de la ciudadanía en localidades con una población mayor a

³⁰ Cabe consignar que el Frente Amplio diseñó e implementó políticas de participación ciudadana desde 1990, fecha en la que accede al gobierno departamental de Montevideo. En Montevideo, el FA impulsó un modelo de descentralización y de presupuesto participativo que sigue vigente hasta hoy. Más adelante, tras las elecciones departamentales de 2005, el Frente Amplio extiende el modelo implementado en Montevideo a otras intendencias del país a las que accede por primera vez. Para análisis sobre esta experiencia ver: Goldfrank (2006)

2000.³¹ Cada municipio será entonces integrado por cinco concejales distribuidos por representación proporcional integral (Art. 9). Según el Art 11, el concejal más votado será denominado como Alcalde y presidirá el municipio. Cabe resaltar el hecho de que el Alcalde será el único concejal remunerado.

En suma, a partir de la institucionalización del tercer nivel de gobierno se autoriza la creación de autoridades locales para cada municipio. Además, se distingue la materia municipal de la materia departamental, delimitando los cometidos de las autoridades así como los poderes jurídicos de sus órganos (Rubio, 2008).

Cabe resaltar que la Ley refleja uno de los pilares históricos de la izquierda uruguaya: la participación ciudadana. Para ello, en cada una de las localidades se formalizan mecanismos de participación tales como rendición de cuentas, audiencias públicas e iniciativa popular. Por un lado, la Ley establece que los municipios deberán rendir cuentas anualmente ante la Junta Departamental (Art. 13). Además se fijan Audiencias públicas según las cuales los municipios estarán sujetos a presentar un informe anual de su gestión (Art. 13). A su vez, se establece el mecanismo de iniciativa popular, reuniendo el 15% de los inscriptos en cada localidad, se abre la posibilidad de presentar iniciativas (Art. 16).

III. 4. 1. La ley y la realidad

Más allá de lo meramente formal, si bien la redacción de la Ley consideró la complejidad que implica instaura un proceso descentralizador y priorizó el carácter gradual del mismo, es imposible ignorar las diversas restricciones que impone el modo organizacional del Estado centralizado. En ese sentido, el principal desafío de la nueva institucionalidad será funcionar en una estructura altamente centralizada que teniendo -desde 1996- la posibilidad de revertir esa situación continuó concentrando el poder estatal a nivel central. Tal como se ha revisado en el primer capítulo, la interacción de la descentralización y participación a nivel local con la estructura estatal general determina, en parte, los resultados de los mecanismos participativos y de descentralización.

³¹ A los efectos de lograr una implementación gradual, en la primera etapa –mayo 2010- se consideran localidades con una población mayor a 5000 habitantes.

En segundo lugar, relacionado a la relación de esta Ley con la dimensión política, esta Ley representa un avance hacia la dispersión de cuotas de poder político en el ámbito territorial. Ello se genera al habilitar la cohabitación político-partidaria en los distintos niveles de gobierno. Tal como sugiere Garcé (2010) este cambio contribuye a la conformación de sistemas de partidos departamentales más pluralistas y competitivos. Asimismo, las alcaldías pueden ser un trampolín electoral, según la cual nuevos actores políticos puedan competir a la figura central del intendente departamental (Garce, 2010).

En lo relativo al diseño e implementación de políticas públicas, la organización descentralizada del territorio produce transformaciones que representan un desafío para los nuevos gobiernos locales. El principal desafío reside en desarrollar una efectiva transferencia de responsabilidades, competencias y recursos desde los niveles centrales a los sub-nacionales. Sobre este punto, la Ley no profundiza acerca del tipo y cantidad de recursos serán asignados al nuevo nivel de gobierno. Sin embargo, prevé una marcada dependencia de éste para con el nivel departamental y el nacional (Cardarello et al. 2010). Tal como fuera revisado en el primer capítulo, la claridad en las reglas de juego con las que operarán los actores locales incide sobre los resultados de la participación local.

En el mismo sentido, es muy importante hacer énfasis en el nivel de capacitación de las nuevas autoridades locales, quienes tendrán un rol clave en la elaboración y seguimiento de los planes locales, instrumentos de planificación y gestión territorial, recientemente incorporados con la Nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Además, un proceso descentralizador de tales características requiere un alto grado de coordinación entre los diferentes niveles de poder territoriales. El proceso de transición requiere que los distintos niveles de gobierno adopten una capacidad negociadora que permita generar consensos que garanticen la gobernabilidad del territorio. Una débil coordinación reproduciría el centralismo del gobierno nacional en los gobiernos sub-nacionales (Arocena, 2008). Nuevamente, tal como destaca la literatura revisada en el Capítulo I, los impulsos descentralizadores y de participación local no deben ignorar en absoluto el rol de los técnicos y la coordinación con autoridades del nivel central.

En lo que respecta a la participación de la ciudadanía, los gobiernos locales deberán desarrollar la capacidad de canalizar y atender las demandas ciudadanas. Para ello, no alcanza con formalizar espacios de participación, sino que es necesario priorizar las

especificidades de cada territorio a partir de las demandas y expectativas de sus habitantes.

III. 5. La Nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Además de las reformas tendientes a modificar el centralismo mediante las experiencias descentralizadoras de algunos gobiernos departamentales y la reciente aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, en junio de 2008 se aprobó una ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (OT y DS N° 18308) que incorpora mecanismos participativos específicamente en la planificación territorial.³²

La sanción de la Ley institucionaliza los instrumentos para la gestión y planificación del territorio. Ello, mediante el desarrollo de estrategias y planes territoriales en todas sus escalas orientados a la descentralización y participación de las comunidades locales. En ese sentido, la nueva Ley de OT y DS procura subsanar el deber del Estado uruguayo acerca de la planificación y gestión de planes nacionales y sub nacionales de desarrollo territorial.

El concepto ordenamiento territorial recién se institucionaliza en 1990 con la creación del MVOTMA.³³ Sin embargo, desde su fundación, el MVOTMA se ha caracterizado por tener una débil plataforma de recursos humanos capacitados en relación a la planificación y gestión del desarrollo del territorio (BID, 2009; Villamarzo, 2010). Tan sólo los gobiernos departamentales de Montevideo y Colonia innovaron, desde 1998, en la implementación de técnicas de ordenamiento territorial.

En ese contexto, la aprobación de la Ley representa un punto de inflexión al establecer un marco institucional y jurídico sobre el cual se podrán diseñar e implementar políticas territoriales que orientarán las transformaciones del territorio siguiendo una estrategia de desarrollo nacional. Además, asume una gran relevancia al especificar al ordenamiento territorial y desarrollo sostenible como asunto de interés general y cometido esencial del

³² Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en adelante OT y DS.

³³ Hasta ese momento el concepto aparecía en alguna legislación departamental mediante la terminología planeamiento y planificación territorial, sin contemplar que el ordenamiento territorial no sólo alude a la planificación sino también a su gestión.

Estado. El tema pasó a conformar una nueva área de política pública de alcance y naturaleza general según la cual se organiza los posibles usos del territorio (Art. 2 y 3). La Ley define los instrumentos y las competencias para la planificación y la participación. A su vez, diseña los instrumentos necesarios para impulsar la implementación de los planes territoriales.

En lo que respecta al ámbito nacional, la Ley atribuye al gobierno nacional competencia en la elaboración (Poder Ejecutivo) y en la aprobación (Poder Legislativo) de las directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible con la participación de los Gobiernos Departamentales (Art. 10), siendo competencia del MVOTMA, a través de la Dirección Nacional Ordenamiento Territorial (DINOT), los programas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

En el mismo nivel de decisión nacional se crea el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial. El objetivo de la nueva institucionalidad refiere a la coordinación de las estrategias nacionales territoriales. Su dirección está a cargo del MVOTMA y está integrado por otros ministerios (Art. 75). Además, mediante el Artículo 73, se crea la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial con el propósito de dotar a las políticas territoriales de una multiplicidad de miradas. Su dirección es competencia del Director Nacional de Ordenamiento Territorial y, a su vez, estará integrada por delegados de instituciones públicas y privadas así como de representantes de la sociedad civil.

En el ámbito regional, la Ley prevé estrategias regionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible cuya elaboración y aprobación son competencia de manera concertada entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales comprendidos (Art. 13).

A nivel departamental, la planificación y gestión territorial en la jurisdicción departamental se lleva a cabo mediante la aplicación de las Ordenanzas Departamentales. El diseño y aprobación de tales instrumentos son de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales (Art. 15). En lo que respecta al ordenamiento estructural del territorio departamental, la Ley contempla la ejecución de Directrices Departamentales, competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales. Este instrumento permite adoptar decisiones vinculadas a los procesos de ocupación, desarrollo y uso del suelo. De

tal modo, la preocupación principal refiere a implementar una planificación del territorio que conjugue el ordenamiento y la previsión de los ciclos de transformación del suelo (Art. 16).

Además de brindar una serie de herramientas jurídicas que habilitan la gestión planificada del territorio, la Ley otorga nuevos instrumentos jurídicos a los Gobiernos Departamentales para gestionar sus territorios. De esta forma, es una Ley que asume un sentido descentralizador al dotar de nuevas competencias, responsabilidades y recursos a los gobiernos departamentales para así poder gestionar eficazmente sus territorios (Arts. 15 y 16).

Acerca de los ámbitos geográficos de nivel local, el Artículo 17 establece los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Su elaboración y aprobación es competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales, con la participación de las autoridades locales.

En ese sentido, la Ley también contempla instancias de participación social en todas las instancias de ordenamiento territorial a través de manifiestos y audiencias públicas. Según el artículo 72, “Toda persona interesada podrá realizar propuestas, con la debida fundamentación, a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes en los instrumentos de ordenamiento territorial”. Es importante resaltar que la audiencia pública es de carácter obligatorio para los Planes Locales y para todos los Instrumentos Especiales (Art. 25).³⁴

En suma, mediante la elaboración de los instrumentos enumerados y sus respectivas competencias se procura sentar las bases estratégicas que permitan la conformación de escenarios de coordinación y cooperación entre las instituciones públicas relacionadas a asuntos territoriales (Arts. 11, 73 y 75). En ese mismo sentido, la Ley busca sentar las bases que habiliten el desarrollo de una planificación y gestión territorial desde una visión global e integral a nivel regional sobre la base de acuerdos y acciones interdepartamentales (Planes Interdepartamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Art 18).

³⁴ Los Instrumentos Especiales, son los Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada, Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de bienes y espacios (Art. 19).

En la misma dirección, el sistema integrado de las Directrices Nacionales, establecidas por la Ley, habilita uno de los principales desafíos del ordenamiento territorial: gestionar el territorio a partir de planes y programas. El nuevo marco regulatorio, otorga a los diversos actores reglas claras en función de las cuales puedan orientar sus acciones. Así como también contribuye a disminuir los márgenes de arbitrariedad de las autoridades gubernamentales. Los mismos deberán orientar sus gestiones sobre la base de lo estipulado en los planes y programas territoriales.

Esto constituye un cambio significativo dado que la gestión de los asuntos públicos generalmente se ha llevado a cabo en función de la demanda y no en función de planes y programas comprendidos en las políticas públicas. Esto imposibilitaba el desarrollo de sistemas de diagnósticos de la realidad que permitieran realizar una planificación y gestión del territorio a partir de políticas públicas territoriales. El gran aporte de la LOT y DS es contar con una herramienta legal que permita instaurar un Estado con capacidad de diagnosticar las realidades y de planificar el territorio. La definición de instrumentos de planificación y gestión permiten leer el territorio a partir de las especificidades del mismo. Asimismo, la incorporación de instancias de participación social permiten incorporar en los políticas territoriales las preocupaciones de quienes lo habitan el territorio.

Cabe resaltar un dato relevante a los efectos de la presente investigación, el hecho de que la ley otorga al Estado de nuevas posibilidades para realizar expropiaciones y las posibilidades de apropiación que tienen los ocupantes de predios abandonados. Por un lado, los gobiernos tienen la posibilidad de expropiar suelos, siempre y cuando tengan los recursos para ello—porque hay que pagar las expropiaciones—y así volver a poner en el mercado lo que hasta el momento había estado fuera del mismo. Por otro lado, la Ley brinda algunos instrumentos para luchar contra una forma de especulación del suelo: el asentamiento irregular. Este instrumento busca que el propietario del suelo, al correr el riesgo de perder el suelo, lo cuide. Se transforma en un mecanismo, que en caso de que el propietario no evite la ocupación, termine perdiendo el suelo (Art. 70).

III. 5.1 La Ley y la realidad

Uno de los elementos más interesantes que sintetiza esta ley es la incorporación de instrumentos de gobernanza territorial. Todos ellos permiten, a priori, dar una mirada

global y pública a la gestión del territorio. Más importante aún, por el diseño institucional, esa mirada global se obtendría a partir de la mirada local, específica que permitiría incorporar la complejidad del territorio en la mirada global de la gestión y planificación urbana y territorial. Todo esto permitiría, nuevamente a priori, diseñar e implementar políticas con sentido público (Orellana, 2009).

En los dos últimos gobiernos nacionales el ordenamiento territorial ha ocupado un lugar relevante en la agenda de las políticas públicas. Se han dado pasos claros en materia legislativa y las reglas aún se están conformando. Sin embargo, la reestructura institucional en un Estado con una memoria institucional fuertemente centralizada, burocrática y anquilosada sobre cómo se debe gestionar la cosa pública, representa un obstáculo en el nuevo ciclo de desarrollo territorial y proceso de descentralización.

En ese sentido, cabe resaltar el cambio de enfoque de la DINOT en las últimas administraciones. Este organismo ha implementado un proceso de gestión estratégica del territorio a partir de un enfoque estratégico y global del territorio. Sin embargo, su mayor esfuerzo ha sido apoyar a los gobiernos departamentales y al Congreso de Intendentes respecto de cómo la planificación local puede incorporar la dimensión territorial. Además, persisten problemas de coordinación de la DINOT con los demás organismos nacionales o departamentales (BID, 2009).

En esa misma dirección, todavía existen varios organismos e instituciones vinculadas al desarrollo territorial con importantes problemas de coordinación. Si bien política y legalmente se ha avanzado significativamente en planificar y gestionar el territorio mediante políticas sectoriales orientadas hacia el proceso de descentralización que contribuyan al desarrollo territorial departamental y local, nuevamente, representa un desafío superar la estructura burocrática, anquilosada y altamente centralizada del Estado uruguayo.

Finalmente, cabe resaltar que la generación de instrumentos es importante. No obstante, tan importante como el diseño institucional son los actores que harán uso de los mismos. Este elemento es una interrogante en tanto no se observa un aprovechamiento de los mecanismos. Cabe consignar, sin embargo, que la Ley está dando sus primeros pasos de vida.

Capítulo IV.

Descripción del Caso de estudio.

El Plan Nacional de Integración Socio-habitacional "Juntos", también conocido como Plan Juntos, se comenzó a desarrollar desde el inicio del gobierno del Presidente José Mujica en el año 2010. Para el presidente, el Plan constituye una prioridad y, como tal, se encuentra situado bajo la órbita de la Presidencia de la República. El objetivo central del "Plan Juntos" consiste en atender la situación de emergencia socio-habitacional de los sectores más pobres, excluidos de programas habitacionales del Estado, mediante acciones orientadas a mejorar la calidad de vida, promover la integración socio espacial y fortalecer la participación (Ley N° 18.829, Art. 2). El diseño del Plan Juntos contempla la realización de una intervención multi-dimensional en el territorio, abordando problemáticas tales como vivienda, salud, desempleo y provisión de servicios públicos.

Uno de los rasgos más interesantes del Plan radica en el énfasis en la participación de la población objetivo, de las autoridades departamentales, de las municipales y otros agentes estatales, del sector privado y de las organizaciones sociales locales en las diversas etapas del Plan. Además, la especificidad del abordaje en función de los rasgos de cada caso, el carácter multi-dimensional de la orientación de la política acompañada de la coordinación entre diferentes actores estatales y ciudadanos; y, el diseño concebido hacia la implementación descentralizada en la toma de decisiones, son también rasgos novedosos del Plan.

En las líneas que siguen se describe detalladamente el diseño del Plan Juntos. Para ello, se utiliza como insumo la Ley que creó el Plan Juntos. Además, se presentan las observaciones de los entrevistados del equipo técnico y político así como material de prensa relacionado al Plan Juntos.

En primer lugar, se describen brevemente los primeros pasos del Plan y la motivación política; es decir, por qué surge esta política. Luego, se realiza una descripción general del diseño de la política pública, sus objetivos y financiamiento. Más adelante, se describe hacia quien está dirigida la política. Finalmente, se hace énfasis en el cómo, lo que incluye el diseño institucional previsto y la materialización de la política; es decir, el aterrizaje en terreno y las modalidades de implementación.

IV. 1. Los primeros pasos del Plan: el por qué y la motivación política.

La pobreza y la exclusión social constituyen un fenómeno complejo y no resuelto en los países de la región. Tal como se ha detallado en el Capítulo II Uruguay no escapa a dicha realidad. Los asentamientos irregulares y los tugurios se han constituido en una realidad consolidada y, a pesar del fuerte y dinámico crecimiento económico de la última década, el país no logró frenar y mucho menos revertir la tendencia. Para el año 2010, el 1.1% de la población y el 0.6% de los hogares presentaban condiciones de extrema pobreza. El 18.6% de la población total y el 12.6% de los hogares eran pobres (INE, 2010).

En ese marco, el gobierno de José Mujica (2010-2015) priorizó en su agenda de gobierno el profundizar las políticas sociales implementadas por el gobierno antecesor (Vázquez) en lo que respecta a la eliminación de la indigencia y disminución de la pobreza. De acuerdo a los entrevistados para esta investigación, el primer gobierno del Frente Amplio asumió en una situación de emergencia socio-económica tras la peor crisis económica vivida por el país (1999-2003). En este sentido, se reconocen ciertos avances.

“Si bien Uruguay es el país de Latinoamérica según un estudio de CEPAL que tiene más gasto social en porcentaje de PIB, eso se produjo gracias al gobierno pasado. El gasto social tiene algunos componentes como la disminución de la tasa de desempleo que es crucial, en el anterior gobierno partimos de un 14% y ahora estamos en un 6%, es decir ha habido una sustancial baja y así en sus otros componentes” (Entrevista Equipo Plan Juntos).³⁵

No obstante ello, el hecho de haber sido el primer gobierno de izquierda en la historia del Uruguay (lo que supone un lento aprendizaje del funcionamiento de las instituciones estatales) así como el haber recibido como herencia una situación tan crítica, conspiró contra las posibilidades de erradicar un problema que ya era estructural (simplemente exacerbado por la crisis económica).

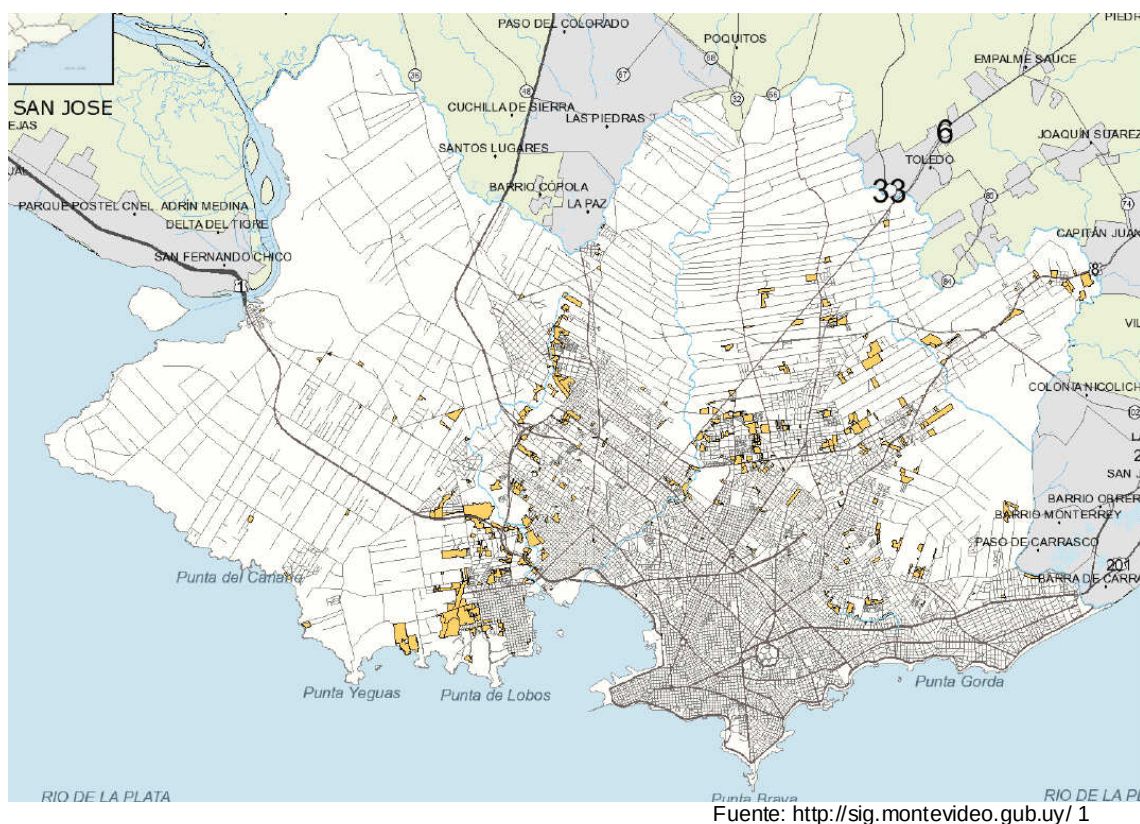
“Nosotros vimos al finalizar el gobierno de Vázquez que lo que nos iba quedando de pobreza y de indigencia era el núcleo más difícil.” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

³⁵ Entrevistas en profundidad semi-estructuradas realizadas a integrantes del equipo del Plan Juntos. Esto incluye a: autoridades políticas de gobierno, directores del Plan y técnicos en terreno.

Entonces, el segundo gobierno del Frente Amplio procura profundizar los importantes avances en materia social y económica alcanzados durante la administración Vázquez (2005-2010). Con el propósito de avanzar en la “inclusión social”, se llevó a cabo un diagnóstico que permitió territorializar a los sectores pobres en situación de precariedad habitacional. Y, además, identificar las principales causas del problema: el deterioro socioeconómico y la falta de oportunidades de acceso a la vivienda de los sectores más pobres de la población urbana (ver mapa 2).

“Usamos toda la información que existe partiendo de la información INE, más la información que tiene el MIDES, más la información que tiene el MVOTMA, más la información que tiene el PIAI y el Banco de Previsión Social, toda esa información la utilizamos para definir los lugares de intervención, donde se encuentra la población participante del Plan, en extrema pobreza o vulnerable” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

Mapa 2. Asentamientos Irregulares en el Departamento de Montevideo



Fuente: <http://sig.montevideo.gub.uy/> 1

En consecuencia, en mayo de 2010 el Gobierno decreta la emergencia socio-habitacional de la población en situación de pobreza extrema y la problemática se posicionó como prioridad de política pública del segundo gobierno del Frente Amplio.

“Tenemos un déficit habitacional en determinadas capas de la población que intentamos atacarlo por diversos caminos pero tenemos un compromiso de tratar de eliminar la indigencia en este período y mucha de esta población está en la indigencia o entre la indigencia y la pobreza. Entonces cuando ponemos un foco fuerte en esa población es porque queremos aprovechar estos cinco años de gobierno para subir el escalón que al próximo gobierno lo que le quede sea consolidar la situación pero dejársela construida” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

De esta forma, se llegó a la conclusión que existía un núcleo duro de hogares en extrema pobreza que se encontraban excluidos de las políticas habitacionales que implementaba el MVOTMA porque no contaban con la capacidad de pago. Además, su situación no estaba contemplada por el PIAI porque el programa no atiende el problema habitacional

sino que procura acercar servicios. El Plan Juntos estima (de acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística) que tiene una población potencial de hogares participantes de 15686, lo que representa el 1,5% de los hogares del país (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Hogares Potencialmente Participantes del Plan Juntos

	Hogares Potencialmente Participantes	% sobre el total de hogares potencialmente participantes en el país	Total de Hogares
Montevideo	6733	42.9	456521
Resto del País	8953	57.1	605038

Fuente: http://juntos.gub.uy/juntos/atencion_plan.html

En ese contexto, en el segundo gobierno del Frente Amplio, se presentó el proyecto de Ley para la implementación del Plan Nacional de Integración Socio-habitacional "Juntos" (Ley Nº 18.829) al parlamento en diciembre de 2010. El marco legal, tras algunas observaciones y modificaciones por los parlamentarios de la oposición, fue aprobado por el parlamento en octubre de 2011 y posteriormente reglamentado por el Poder Ejecutivo. Paralelamente, el Plan fue difundido desde la vocería de Presidencia a la población. La difusión hizo especial énfasis en un llamado a la participación de la sociedad civil, el sector privado y los agentes estatales a cooperar con el Plan a partir de trabajo voluntario o mediante donaciones.³⁶

IV. 2. Descripción general del Diseño del Plan Juntos

A continuación, detallaré los elementos centrales y generales del diseño del Plan Juntos. Ello, lo haré a partir del análisis de la Ley 18.829 que crea el Plan Nacional de Integración Socio-habitacional "Juntos". Además, incorporaré las apreciaciones que emergieron durante las entrevistas y material de prensa. De este modo, y como forma de darle un marco a la Ley, se podrá obtener una mirada más acabada del diseño del Plan Juntos y las razones detrás de dicho diseño.

³⁶ http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=212985&sts=1

IV. 2.1. Concepción General del Plan Juntos

Según sus diseñadores, el “Plan Juntos” responde a la necesidad de atender una demanda social y habitacional de los sectores más pobres que han padecido el deterioro socioeconómico y la falta de oportunidades de acceso a la vivienda. Uno de los diagnósticos más repetidos discursivamente durante las entrevistas es que el problema estructural debía ser abordado de una manera diferente. Es decir, si bien ya existían estructuras estatales destinadas a atender esta realidad (por ejemplo, PIAI), se entiende que resultan insuficientes para abordar a los sectores más pobres. No obstante, se incorpora la acumulación y las capacidades de este tipo de estructuras (por ejemplo, existen técnicos del PIAI trabajando en el Plan Juntos).

“...teníamos que hacer un Plan que atacara a las familias más pobres y vimos que tenía que ser un Plan personalizado con características especiales para esa población” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

“Para quienes estamos trabajando en esta demanda acuciante, te das cuenta que lejos están esa cantidad de prestaciones, conocimientos, servicios y recursos, que lejos están de una realidad caótica, entreverada y acuciante en que vive esa gente.” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

De esta forma, y reconociendo las debilidades de la estructura estatal, los diseñadores del Plan Juntos pensaron un modelo que permitiera al mismo tiempo abordar la multidimensionalidad del fenómeno y también las deficiencias de un Estado que funcionó tradicionalmente con compartimentos estancos (ver capítulo III).

“Nosotros teniendo en cuenta toda la estructura del Estado, dijimos para tener la celeridad necesaria tenemos que no entrar a correr por los mismos carriles que corren toda la estructura y la burocracia del Estado porque nos entrapamos” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

“Cuando hablamos de cambio del Estado yo creo que el cambio debería de estar ahí, en el cómo vincularte con la realidad cotidiana y de cómo hacer una planificación que tenga en cuenta esta realidad.” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

Al mismo tiempo, según sus diseñadores, la filosofía del Plan Juntos pretende modificar la relación entre el Estado y los sectores excluidos. Es decir, procura no reproducir el escenario donde los beneficiarios asumen un rol pasivo.

“La filosofía del Plan es eliminar la ecuación te doy-recibís, e ir por: te invito a participar y porque participas sos parte de este camino para salir de tu situación y sos una parte activa no pasiva” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

“Lo que queremos es darle una certeza al final del proceso, que al final de la cuenta diga yo soy un individuo que en este mundo tengo un pedacito para vivir tranquilo”. (Entrevista Equipo Plan Juntos).

Resulta importante aludir al tipo de organización política así como las ideas que imperan en el sector al que pertenece el presidente José Mujica. El FA está compuesto (como todos los partidos en Uruguay) por múltiples fracciones institucionalizadas. El Movimiento de Participación Popular (MPP), sector liderado por Mujica, se ha transformado en el más importante dentro del Frente Amplio.³⁷

De acuerdo a diversos estudios (Garcé, 2011; Luna, *en prensa*), el éxito del MPP (y que en parte explica el crecimiento del FA) está dado por su estructura organizativa flexible. Es decir, el MPP generó una estructura organizativa que le permitió adaptarse a las transformaciones de la sociedad y, al mismo tiempo, crecer organizativa y electoralmente. De hecho, la progresiva penetración del FA en los sectores más pobres (y periféricos) de Montevideo se explica por la penetración territorial del MPP a partir de esta forma de organización de esta fracción (Luna, *en prensa*). Indudablemente, la forma de organizar su sector incidió el proceso de decisión sobre la forma de concebir al Plan Juntos. No sólo porque fue exitosa sino porque es la forma conocida de implantarse en el territorio. Obviamente, esto coincide además con una preocupación por llegar a los sectores excluidos y por generar redistribución del ingreso; es decir, coincide con una preocupación programática del MPP y del FA en general.

³⁷ El MPP es una organización compuesta por ex dirigentes tupamaros y otros aliados. Si bien en los últimos veinte años el grupo se ha ampliando, incorporando actores que no pertenecieron originalmente al Movimiento de Liberación Nacional- Tupamaros, el MPP es igualmente un sector de izquierda. En este sentido, se enfrenta a los sectores más moderados de centro-izquierda del FA.

IV. 2.2. Definición de objetivos

El equipo político del gobierno diseñó un plan integral mediante intervenciones cuyo propósito es el mejoramiento de la vivienda en el tejido formal, la relocalización y la mejora de asentamientos o áreas precarizadas no regularizables. El Plan busca garantizar la vivienda y la provisión de todos los servicios públicos mediante la implementación de un modelo de gestión integral participativo tanto de la población objetivo como de la sociedad civil.

“Le tenemos que buscar una estrategia de incorporación a la trama social si es que queremos hacer una sociedad integrada esa es la filosofía.” (Entrevista Equipo Plan Juntos)

Además, se busca coordinar y articular acciones con actores públicos (Ministerios, los Gobiernos Departamentales y otros organismos) que diseñan e implementan políticas sociales. En consecuencia, la propuesta diseñada procura contribuir al desarrollo de un proceso de integración social de los sectores excluidos y un reencuentro de éstos con el Estado.

IV. 2.3. Financiamiento

El Plan Juntos tiene la particularidad de ser una política que comienza a implementarse sin marco legal durante el primer año de gobierno. Por tal motivo, para sus primeros pasos contaban tan sólo con el presupuesto de la legislatura anterior. En función de ello, sus diseñadores pensaron alternativas para financiar las primeras etapas respaldadas en un decreto presidencial. A su vez, la creación de la Fundación Juntos permitiría incorporar voluntariado y recibir donaciones materiales o monetarias como complemento presupuestal que, al mismo tiempo, involucraría a la sociedad y que estaría en la órbita del derecho privado. En ese sentido, se abrió una cuenta bancaria para recibir las donaciones monetarias. Paralelamente, todos los meses el Plan contó desde el inicio con el 70% del salario del Presidente (ver cuadro 2).

Más adelante, esta política pública asume por Ley el carácter de interés general independiente del Plan Quinquenal de Vivienda ejecutado por el MVOTMA. En función

de ello, la Ley crea el Fondo Nacional del Plan (FONAP) bajo la órbita de la Unidad Operativa Central del Plan Juntos. Dicha Unidad tiene la titularidad y disponibilidad de la totalidad del FONAP (Art. 17). Según el artículo 18, el FONAP se conforma a partir de diferentes tipos de recursos, tales como donaciones y legados, transferencias desde organismos públicos, fondos derivados de convenios de personas públicas o privadas, asociaciones civiles y fundaciones (nacionales o extranjeras), partidas que asignen las leyes presupuestales y otros recursos que se le asignen al Plan Juntos por vía legal o reglamentaria. Ya ha habido múltiples donaciones tanto en efectivo como en especies y servicios (ver cuadro 2).

Además, en el Artículo 21 de la Ley, se exoneran de tributos nacionales a ciertas acciones del Plan Juntos: por ejemplo, las donaciones y legados cuyo destinatario sea la Unidad Operativa Central; son también exoneradas las adjudicaciones de viviendas en comodato o propiedad que realice el Plan; y, a su vez, el registro, la ejecución y regularización de todos los actos y contratos de las obras de refacción, reciclaje y construcción de bienes inmuebles realizados mediante el Plan Juntos.

Tras la tramitación de la Ley de Presupuesto Quinquenal (Ley 18.719 aprobado en diciembre de 2010), el Plan Juntos recibió una partida anual de U\$S 5.250.000 (Art. 761).³⁸ Indudablemente, este monto (en comparación con lo recaudado hasta ese momento) representa una inyección considerable de recursos para el Plan.

Cuadro 2. Resumen del Financiamiento del Plan Juntos

	Tipo de Financiación	Origen (Público, Privado)	Monto (U\$S)¹
Presidente de la República	Donación	Público	125816 ²
Personas Físicas y Jurídicas ³	Donación	Privado	651845
Presupuesto Quinquenal Nacional	Ley	Público	5.250.000
Entes y Empresas Públicas ³	Convenios	Público	180.352

Fuente: Elaboración Propia en base a Datos de Presidencia de la República

¹ Originalmente, alguno de los montos están en pesos uruguayos y fueron convertidos a dólares para esta investigación. A Diciembre de 2011: 1 U\$S = \$ 20 uruguayos.

² De Marzo a Setiembre de 2011.

³ Cabe consignar que se han recibido múltiples donaciones en especies y servicios por parte de empresas públicas y privadas. No obstante, por no contar con montos específicos asociados a esta modalidad de donación, no es posible incluirlos en este cuadro.

³⁸ El monto en la Ley está en \$ uruguayos, y es de \$105.000.000.

IV. 3. Diseño institucional: hacia una coordinación interinstitucional.

A continuación, se describe la estructura organizacional definida por la Ley que creó el Plan Juntos. De todas formas, y a los efectos del análisis que se presentará en el próximo capítulo, se presta especial atención a la mirada multi-sectorial, a la estructura participativa de la política y al diseño descentralizado para su implementación.

IV. 3.1. Institucionalidades.

Unidad Operativa Central. La competencia de ejecutar el Plan recae sobre la Unidad Operativa Central del Plan Juntos. Esta institucionalidad creada por la Ley es una unidad descentralizada de Presidencia de la República pensada para coordinar apoyos y acciones del Plan con los diferentes ministerios.

“...se genera como una unidad descentralizada que coordine apoyos con [diferentes ministerios]...los precisamos a todos sino el Plan no anda” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

La dirección de la Unidad Operativa Central es asumida por una Comisión Directiva que trabaja en coordinación con un equipo interdisciplinario y una unidad de auditoría interna creadas por la Ley (Art. 4). Según el Artículo 4 la Unidad Operativa Central es el órgano encargado de la comunicación entre el Plan Juntos, los Gobiernos Departamentales y los demás organismos públicos. Tal comunicación es clave ya que la mayor parte de las atribuciones de la Unidad Operativa Central deberán realizarse en coordinación con los Gobiernos Departamentales y los organismos públicos.

En esa dirección, la Ley establece que la Unidad Operativa Central tiene como atribución la elaboración anual de un programa que reúna las intervenciones e inversiones del Plan Juntos. La creación y desarrollo del programa será resultado de un ejercicio compartido entre la población objetivo y los Gobiernos Departamentales. La aprobación del mismo será competencia del Poder Ejecutivo.

En el mismo sentido, la Unidad Operativa Central debe coordinar y suscribir convenios con los Gobiernos Departamentales y otros organismos públicos para diseñar y ejecutar

acciones del Plan Juntos. Estos convenios también pueden suscribirse con el sector privado y la sociedad civil organizada (Art. 5). Asimismo, la Unidad Operativa Central tiene la atribución de la ejecución y el monitoreo tanto de las políticas desarrolladas por el Plan Juntos como las coordinadas con los Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos.

El monitoreo y la evaluación de los objetivos e impactos obtenidos por la intervención del Plan Juntos también son competencia de esta Unidad, así como también lo son el organizar, guiar y gestionar el Registro Único de Participantes del Plan Juntos (RUPP). En el mismo orden, debe encargarse de gestionar el egreso de los participantes del Plan Juntos (Art. 5). Esta institucionalidad, además, tiene como atribución incentivar y promover la participación de la sociedad civil bajo diversas modalidades solidarias. Finalmente, la administración de los gastos y los pagos de los recursos del Fondo en un rol secundario también es otra de las atribuciones de la Unidad Central Operativa.

Comisión Directiva. Según el Artículo 5, este órgano debe ser integrado por tres miembros. La dirección de la misma es responsabilidad del miembro designado por la Presidencia de la República. El otro integrante debe ser designado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el tercero por el Ministerio de Desarrollo Social. El Poder Ejecutivo tiene la potestad de cesar en sus cargos a los miembros de la Comisión Directiva, así como también de reglamentar su funcionamiento (funciones, responsabilidades, régimen de convocatoria, adopción de resoluciones).

Equipo interdisciplinario. De acuerdo al Artículo 7, el equipo interdisciplinario asume un carácter técnico y está integrado por profesionales especializados en la problemática abordada por el Plan. Los integrantes del Equipo interdisciplinario son designados por la Comisión Directiva.

Entre sus principales competencias se encuentran: asesorar y diseñar propuestas de trabajo a la Comisión Directiva. Tales propuestas deberán contemplar temas tales como la planificación, implementación y seguimiento de las acciones sociales, habitacionales y notariales desarrolladas por el Plan Juntos. En el mismo sentido, deben ejecutar las acciones que designe la Comisión Directiva para la implementación del Plan Juntos.

Auditoría Interna. El Artículo 8 crea la Unidad de Auditoría Interna, dependiente jerárquicamente de la Comisión Directiva y, que además, es sometida a la superintendencia técnica de la Auditoría Interna de la Nación.

Las atribuciones de la Unidad de Auditoría Interna son evaluar la gestión y el cumplimiento de los cometidos del Plan Juntos. En forma cuatrimestral, dicha Unidad debe presentar informes remitidos a la Presidencia de la República, al Poder Legislativo y a la Auditoría Interna de la Nación.

Paralelamente, funciona la “Fundación Juntos” de carácter privado creada al inicio de la ejecución del Plan. El objetivo de crear este espacio privado fue habilitar la incorporación de voluntariado y, a su vez, poder recibir donaciones materiales o monetarias como complemento presupuestal, integrando de tal modo a la sociedad a involucrarse con el Plan.

Organigrama Plan Juntos



Fuente: <http://juntos.gub.uy/juntos/orga1>

IV. 4. Participación de la “población participante”.

Según los diseñadores del Plan Juntos, los beneficiarios del Plan denominados “población participante”, son los sectores pobres con precariedad socio-habitacional. La participación de los beneficiarios del Plan está contemplada para todas las etapas del proceso: diagnóstico de su situación, identificación de sus prioridades, diseño de proyectos, implementación y evaluación de obras.

“De nada me sirve darle la mejor casa si yo no lo acompaño en la peripecia de aprender a vivir en ella, no lo va entender no lo va a poder asumir” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

El Artículo 9 establece que los requisitos para poder ser beneficiarios del Plan Juntos son: formar parte de núcleos familiares ubicados en las áreas de intervención seleccionadas por el Plan Juntos al momento del relevamiento, estar inscriptos en el Registro Único de Participantes del Plan Juntos (RUPP) y no haber egresado del Plan Juntos.

Por núcleos familiares la Ley del Plan Juntos define aquellos “grupos de personas vinculados o no por lazos de parentesco, que convivan en forma estable bajo un mismo techo, cualquiera sea su vínculo jurídico con el inmueble donde habitan” (Art. 10). Los derechos que la Ley les confiere al núcleo familiar se extienden a todos sus integrantes. Cada núcleo familiar que desee participar del Plan Juntos y reúna los requisitos deberán inscribirse en RUPP.

Cada núcleo familiar decide de manera voluntaria si desea participar del Plan Juntos. En caso de aceptar, debe cumplir con los deberes dispuestos por la Ley. Una de las principales obligaciones refiere a realizar trabajos de autoconstrucción de sus viviendas y la de sus vecinos junto con el equipo técnico y de construcción del Plan. La falta de colaboración es causal de egreso del Plan (Art. 12).³⁹ El egreso del Plan del núcleo familiar o de alguno de sus miembros significará la baja del RUPP y, por lo tanto, la

³⁹ Otras causales de egreso del Plan Juntos son: la mejora de la situación económica del beneficiario, la renuncia expresa ante la Unidad Operativa Central, abandonar la vivienda (tres meses seguidos) dada en comodato por el Plan Juntos, darle a la vivienda un destino diferente al habitacional, ser adjudicatario de una vivienda en otro programa habitacional (Art. 12).

rescisión del contrato de comodato, sin derecho a indemnización o reembolso por la mano de obra aportada en el marco del Plan Juntos.

IV. 5. Materialización de la Política: Etapas y modalidades de Implementación.

El diseño del Plan Juntos contempla una fase de implementación por etapas. En primer lugar se decidió empezar la ejecución en algunas áreas de Montevideo ya que es la ciudad donde la problemática socio habitacional es más preocupante. La segunda etapa, contempla la intervención de sectores de la población en precariedad socio habitacional en otras ciudades del país (Ver cuadro 3).

Cuadro 3. Áreas de Intervención y Población Participante

Áreas de intervención	Población Potencial	Núcleos Familiares Participantes
Área Metropolitana		
Cerro Norte	43	43
Primero de Mayo	190	110
22 de Mayo	40	
Cabañitas	105	75
Verdisol	115	50
Covisocial	36	36
Nuevo París	60	17
L.B.Berres	450	34
Saint Bois	180	70
Casavalle	28	28
Barros Blancos	200	80
Villa Ilusión	140	37
Piedras Blancas	80	
Ciudad del Plata	300	5
Toledo		4
Melgarejo	7	7
Intervenciones Dispersas		43
Litoral Norte y Centro Norte		
Artigas	40	40
Tacuarembó		35
Salto	130	7
TOTAL	2144	721

Fuente: http://juntos.gub.uy/juntos/atencion_plan.html

En relación a las modalidades de intervención, tal como señalan sus diseñadores Juntos “es un Plan que tiene la peculiaridad de ser casi personalizado.” (Entrevista Equipo Plan Juntos). En ese sentido, el Plan interviene creando nueva oferta, mejorando las viviendas

ya existentes y relocalizando asentamientos no regularizables. De tal modo, el Plan realiza intervenciones en los barrios residenciales formales priorizando las reformas más acuciantes como por ejemplo el baño, la cocina o cañerías internas. Por su parte, en los asentamientos irregulares el Plan busca transformar el lugar en un barrio formal con todos los servicios públicos que permitan ir borrando gráficamente y físicamente la separación entre el asentamiento irregular y los barrios que lo rodean. Estas intervenciones comprenden construcción de vivienda nueva y mejora de viviendas. Ejemplo: Barrio “Verdisol”.

Por otra parte, cuando las familias están afincadas en suelos que no pueden ser regularizados se prevé la modalidad de realojos. En ese caso, el Plan Juntos debe acordar con la Intendencia las posibles opciones para realizar el realojo de las familias que acepten ser realojadas. Ejemplos de ello son las intervenciones en: “Las Cabañitas” que es un asentamiento ubicado sobre el área de servidumbre del colector y “Torre 8” que son familias asentadas debajo de una torre de alta tensión.

Otra modalidad de intervención es obra nueva. Un ejemplo de esta intervención es en la zona de Luis Batlle Berres y Ruta5, un predio propiedad del Estado donde se alojaba basura y era un problema para el entorno. El predio está ubicado en una zona que tiene todos los servicios (saneamiento, agua, luz, educativos, sanidad, comercios, iluminación pública, transporte colectivo).

“Ahí no van a haber solamente vivienda de Juntos para no estigmatizar, van a haber viviendas de cooperativas, viviendas para policías, para soldados y viviendas de Juntos que son 200 es decir la mitad van a ser viviendas de Juntos y la otra mitad viviendas de integración social” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

IV. 5.1. Metodología de Trabajo: hacia una inclusión socio habitacional

Una vez seleccionadas las zonas de intervención, el equipo técnico del Plan Juntos convoca a una asamblea informativa a todos los vecinos de la zona a intervenir, tanto a aquellas personas en situación de precariedad habitacional como a los vecinos de las áreas circundantes. El motivo de la asamblea es informar los objetivos y las modalidades de trabajo del Plan Juntos. Después de ello, se invita a participar a los núcleos familiares

que así lo deseen del Plan mediante la autoconstrucción de sus viviendas y de áreas comunitarias. En el mismo sentido, se realizan asambleas con las empresas presentes en la zona de intervención y se les trasmite la idea participar a través de donaciones materiales como monetarias.

Las modalidades de implementación del Plan Juntos hacen fuerte énfasis, como fuera visto en el apartado anterior, en la participación de la sociedad civil, el sector público (en todos sus niveles) y el sector privado. En ese sentido, y relacionado con la mejora de la vivienda el Plan contempla el desarrollo de la autoconstrucción y la mano de obra benévola (Art. 14). En consecuencia, el Plan pretende que los beneficiarios directos colaboren con su trabajo voluntario para la construcción de viviendas y áreas comunitarias con el objetivo de que sea protagonista del proceso y en consecuencia fortalezca su sentido de pertenencia al lugar que habita.

“Yo quiero que la población de Juntos sienta que ahora existe y eso es tan importante como que tenga las cuatro paredes”. (Entrevista Equipo Plan Juntos).

“...se entiende que si el ciudadano excluido comprende y ahí estaría el cambio cultural, que su participación activa lo va a ayudar salir de la situación, si comprende eso y pone entusiasmo y esfuerzo, esa unión al redil grande de la sociedad no va a ser transitorio va a ser mucho más permanente, porque va a haber una comprensión y un esfuerzo personal, eso va a generar una profunda situación de dignidad en la persona...” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

Además, el Plan promueve el compromiso de la sociedad civil y el sector privado durante la ejecución de obras de construcción. En esa dirección, además del trabajo de los participantes del Plan, el Artículo 14 establece distintas modalidades de prestación de trabajo, entre las cuales se encuentran: el trabajo voluntario, el trabajo aportado por personas públicas y privadas (previa suscripción de contratos o convenios), las personas inscritas en la Bolsa Laboral de Patronato de Encarcelados y Liberados, así como también aquellas personas procesadas y condenadas en régimen de redención de la pena.

IV. 5.2. Tipología de las viviendas.

La tipología de las viviendas de Juntos varía de acuerdo a las especificidades de cada caso. Cuando se construyen viviendas nuevas las características de construcción son de estructura de hormigón, paredes de bloques y losa de hormigón. Por razones de costos presentan límites en las terminaciones de los baños y cocina.

“...el baño terminarlo con azulejos del piso hacia arriba levantaba los costos de una manera importante. Entonces tiene los aparatos todo completo pero se termina la pared con un estucado. Finalmente si la familia lo va haciendo suyo y lo puede pintar de color o ponerle azulejos.” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

Los techos son de material, hechos en el obraje por la población participante y los voluntarios al igual que los bloques. Cada vivienda tiene previsto una chimenea central que caliente todos los ambientes. También se están construyendo casas en doble altura por un tema de falta de espacio.

“No consideramos que haya un diseño único porque no estamos de acuerdo en que las casas de los pobres sean como “raviolitos” porque eso también estigmatiza. Entonces tenemos pensado hacer intervenciones individuales y también colectivas. Por ejemplo en la pintura, cada vecino elige los colores que quiera son detalles que uno le da la relación afectiva, uno ahí le da el sentido de pertenencia.” (Equipo Plan Juntos).

IV. 5.3. Adjudicación de viviendas.

El Artículo 23 designa a la Unidad Operativa Central como la responsable de adjudicar a los núcleos familiares participantes “la propiedad de las viviendas construidas, reparadas o recicladas en inmuebles del Estado, en las condiciones que establezca la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo” (Art. 23).

En caso que el núcleo familiar se disuelva la Ley establece que la preferencia del uso de la vivienda la conserve la persona titular de la tenencia de menores. En caso de inexistencia de menores o que la tenencia fuera compartida la Unidad Operativa Central tiene la facultad de decidir quien continuará con el uso de la vivienda (Art. 25).

Cabe resaltar que aquellos inmuebles contemplados en la intervención del Plan Juntos no pueden ser –por el plazo de 10 años- embargados, cedidos, arrendados ni hipotecados (Art. 26).

IV. 5.4. Cartera de inmuebles.

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 32, el Plan Juntos podrá hacerse de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado o a privados, siempre que cumplan con alguna de las siguientes condiciones: que se encuentren ubicados los asentamientos irregulares en que intervenga el Plan Juntos; que resulten necesarios para el realojo de dichos asentamientos; que hayan permanecido como terrenos baldíos en los últimos diez años (previos a la promulgación de la ley).

Si se cumpliera con alguna de estas condiciones, los inmuebles pasan a integrar la “Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social”, creada por el artículo 367 de la Ley N° 18.362. El artículo también señala que: “Igual destino se dará a los bienes inmuebles que se donen o leguen al Plan Juntos, los que se adquieran con recursos del Fondo Nacional del Plan o se expropien para la ejecución del Plan Juntos. Dichos bienes inmuebles se destinarán exclusivamente a la ejecución del Plan Juntos.”

Capítulo V.

Análisis del Estudio de Caso: El Plan Juntos

Este capítulo representa el aporte más sustantivo de la tesis. En el Capítulo I se introdujo el marco teórico y el argumento teórico de la tesis. Luego, se analizaron los rasgos de la pobreza, la exclusión socio espacial y la evolución de las políticas habitacionales en el Uruguay. Más adelante, se presentaron extensamente los rasgos esenciales del Plan Juntos. De este modo, en este capítulo se articularán todos estos elementos. Así, se procura analizar la relación entre: teoría, contexto socio-económico-habitacional, el marco institucional y la política pública, Plan Juntos, que procura incidir sobre ese contexto. Tal como se evidenciará al final del capítulo, el análisis viene a respaldar preliminarmente la hipótesis planteada por esta tesis.

El análisis surge a partir de la sistematización de 23 entrevistas en profundidad semi-estructuradas.⁴⁰ Cabe recordar que se logró asegurar una muestra teórica que cubrió las dimensiones analíticas presentadas en el marco teórico. Por un lado, este muestreo (indudablemente teórico) permitió observar la evaluación de la situación general de la exclusión socio espacial y la incidencia de las políticas habitacionales desde múltiples aristas. Segundo, facilitó la evaluación respecto de la interacción entre las instituciones estatales y, en particular, entre el Plan Juntos y otras instituciones estatales vinculadas a las políticas habitacionales. Tercero, pudo asegurar una mirada amplia sobre la descentralización y la participación en este tipo de políticas. Debido a lo sensible del tema y por tratarse una política pública emblemática que recién comienza a implementarse (cabe recordar que me interesa el análisis de los elementos teóricamente relevantes de su diseño), todos los entrevistados reclamaron confidencialidad. Como forma de asegurarla, y tomando en cuenta los rasgos de los entrevistados, se optó por dividir las citas que se introducen en el análisis en dos grandes grupos: A: expertos en planificación urbana, especialmente en segregación socio espacial, tomadores de decisión en políticas habitacionales, expertos en políticas públicas de exclusión social y territorial presentes en terreno donde se aplica el Plan Juntos. Además, se incluyó en este grupo a personas con cargos en el gobierno en instituciones asociadas a las políticas habitacionales y que, en

⁴⁰ En el Anexo I se presenta la lista de entrevistados, cargos respectivos y fecha de realización de la entrevista. En el Anexo II se reproduce la pauta de entrevista.

algunos casos, se relacionan con el Plan Juntos; B: equipo del Plan Juntos, conformado por autoridades políticas, directores del Plan y técnicos en terreno.

Como forma de facilitar la articulación entre los elementos desarrollados a lo largo de la tesis y establecer la relación entre teoría y evidencia empírica, el capítulo se organiza de la siguiente forma: en primer lugar se presenta una sistematización de la evaluación de los diferentes actores en relación a la situación de la pobreza y precariedad socio habitacional. Esta sección oficia como introducción de la forma en que los actores evalúan esta problemática, cómo la relacionan con las políticas habitacionales y, especialmente, con el tipo de solución que el Plan Juntos propone en tanto política pública. Segundo, se presenta un análisis de la forma en que los actores evalúan el diseño y las generalidades del Plan Juntos. Tercero, tomando en cuenta que el Plan pone especial énfasis en la relación inter-institucional, se presenta cómo los entrevistados observan este rasgo en el Estado uruguayo y, al mismo tiempo, cómo piensan que el Plan Juntos podrá insertarse en ese Estado en función de su diseño. Cuarto, tal como fue descrito en el Capítulo IV, el Plan Juntos se diseñó para implementarse de forma descentralizada. Precisamente, este elemento fue profundamente abordado en las entrevistas y se destina un apartado al análisis de este componente. Quinto, se analizan las opiniones de los entrevistados respecto de un rasgo central del Plan Juntos: la participación de la población objetivo y el involucramiento de la ciudadanía. Finalmente, y de modo preliminar, se presentan las observaciones de los entrevistados respecto de los primeros pasos del plan y sus posibles impactos. Si bien este no es un objetivo de la tesis, se considera importante mostrar cómo la evaluación del diseño de la política (en interacción con el contexto de aplicación y con el set de instituciones disponibles) resulta fundamental para comprender su desarrollo y, en cierto sentido, permite también *predecir* sus resultados.

A lo largo de todo el análisis, como fuera mencionado líneas arriba, no sólo se presenta una sistematización de las entrevistas sino que el contenido se relaciona directamente con el marco teórico, los capítulos descriptivos, y la hipótesis planteada.

V. 1. Diagnóstico de la situación general de pobreza urbana en Uruguay

V. 1.1. Exclusión socio espacial en Uruguay

El análisis de las entrevistas evidencia un gran consenso en concebir a la pobreza urbana en Uruguay como un fenómeno complejo que debe ser abordado mediante el diseño e implementación de una multiplicidad de políticas públicas. Asimismo, se constata que reducir el tema de la pobreza urbana a los asentamientos irregulares es un error. Por el contrario, se señala la necesidad de utilizar el concepto de la pobreza urbana difusa en el tejido formal y concentrada en los asentamientos. Una frase contundente que sintetiza este consenso fue brindada por un entrevistado del GA: *“La pobreza anda por todos lados”*.

Con respecto a la existencia de una división social expresada en el territorio, todos los entrevistados perciben que en Uruguay existe, al igual que en otros países latinoamericanos, una profunda fragmentación social y espacial. Para muchos entrevistados, el proceso se fue gestando (especialmente en la ciudad de Montevideo) a partir la década del sesenta. Con este proceso empeoró la distribución del ingreso y de activos. En concordancia con lo expuesto en el Capítulo II, lo describen como un proceso de largo plazo, en una economía que creció a tasas muy bajas, con ciclos de aumentos y bajas muy pronunciadas. Esa volatilidad afectó a los sectores de menores ingresos y de menor capital humano. Tal situación se profundizó con las políticas macroeconómicas de los años 90, que tendieron a liberalizar rápidamente el comercio desprotegiendo algunas industrias que gozaban de protección arancelaria. Como resultado, el país ingresó en un proceso muy rápido de desindustrialización, provocando que ciertos sectores de la población se quedaran sin alternativas formales de acceso al mercado de trabajo. Esa situación socioeconómica se fue plasmando en la distribución espacial en la ciudad, con pocas posibilidades de acceso al mercado de la vivienda de ciertos sectores de la población.

Los entrevistados opinan que ese proceso configuró una ubicación espacial en el territorio de la pobreza y un crecimiento de la periferia que creció fundamentalmente con población de bajos ingresos. Si bien las periferias urbanas pobres siempre han existido, muchos entrevistados subrayan que los procesos migratorios presentan una diferencia sustantiva.

Mientras la migración hacia Montevideo a mediados del Siglo XX se debía a la búsqueda de empleo y de servicios, el proceso migratorio desde mediados de la década del 80 lo protagonizan personas expulsadas del casco urbano hacia la periferia en la búsqueda del afincamiento en vivienda.

“...el tipo que no pudo pagar más el alquiler se va para la periferia, el tipo que cayó del trabajo formal se va para el asentamiento, el problema que tiene ese tipo no es que gane menos sino que no lo gana todos los meses, ese tipo no puede vivir en el sector formal y es expulsado del centro de la ciudad hacia la periferia.” (Entrevista GA).⁴¹

Además, en opinión de algunos y en acuerdo con lo planteado en el Capítulo II, la división social también encuentra explicación en la búsqueda de los iguales; los sectores medios quieren vivir con los sectores medios y los sectores más desposeídos no tienen alternativa y se ubican donde pueden.

“...la gente se va de las zonas con servicios hacia las tierras baratas o las tierras que no se defienden. El pobre, el acceso al suelo lo tiene en ese borde y la gente con recursos tiene acceso donde quiere y lo que quiere son lugares seguros.” (Entrevista GA).

Sin embargo, muchos entrevistados subrayan que las políticas del Estado han sido funcionales a la consolidación de esa situación. Esto también fue destacado en la descripción del Capítulo II.

“...se implementaron programas públicos que pese a su discurso generaron acciones que favorecen ese escenario de fragmentación social y espacial.” (Entrevista GA).

“...por ejemplo, en Casavalle que es un museo vivo de los disparates que fue haciendo el Estado década tras década, es el barrio donde hay más inversión pública y es el barrio más pobre de todo Montevideo. ¡Fijate qué paradoja! Y eso es así porque la desigualdad se reproduce en un contexto crítico.” (Entrevista GA).

⁴¹ Entrevistas en profundidad semi-estructuradas realizadas a expertos en planificación urbana, especialmente en segregación socio espacial; tomadores de decisión en políticas habitacionales; expertos en políticas públicas de exclusión social y territorial presentes en terreno donde se aplica el Plan Juntos

“Cada vez que el Estado ha brindado una solución habitacional sin contemplar el componente territorial ha comprometido la calidad de vida de ese núcleo familiar que no podrá aplicar a otro subsidio.” (Entrevista GA).

Por lo tanto, hay un acuerdo respecto de que la morfología social de la ciudad de Montevideo se ha transformado en las últimas décadas. Todos los entrevistados afirman que la ciudad padece desde hace décadas de un proceso permanente de segregación residencial de los sectores más pobres en las periferias críticas. Como consecuencia de ello, la homogeneidad social de sus barrios ha aumentado, verificándose una mayor concentración de trabajadores con empleos precarios o desempleados en barrios pobres.

En ese sentido, hay una amplia coincidencia en observar que este proceso ha ido generando impactos a nivel urbano y a nivel social. Como en el resto de la región, alguno de los impactos urbanos ha sido la escasa o nula accesibilidad a servicios públicos e infraestructura urbana de calidad en la periferia crítica de la ciudad. A nivel social, por ejemplo, las múltiples problemáticas padecidas por la desintegración social de los grupos sociales residentes en las zonas críticas periféricas (Sabatini y Brain 2008).

Asimismo, existe un gran consenso al destacar que las políticas habitacionales orientadas a los sectores de más bajos ingresos desarrollaron productos baratos que generaron problemas de focalización extrema de la pobreza en territorios desprovistos de servicios públicos.

Tal como plantean Kaztman y Retamoso (2006) estas mutaciones representan nuevos desafíos a la gobernabilidad urbana. Por lo tanto exigen un tratamiento urgente (y distinto) de la política pública. En suma, existe un acuerdo entre los entrevistados, directamente vinculados con el trabajo en terreno, y lo que se ha revisado en el Capítulo II respecto de la evolución de la pobreza y las políticas de vivienda para los sectores más pobres.

V. 1.2. ¿Existen posibilidades de revertir este fenómeno?

La evaluación negativa de políticas habitacionales de las últimas décadas que los entrevistados subrayan es acompañada por la consideración respecto de la necesidad de

cambiar el concepto, tradicionalmente arraigado, que el fenómeno de la pobreza se soluciona exclusivamente con la vivienda.

“Se deben diseñar las políticas sacándose de la cabeza que la vivienda es un factor milagroso y mágico, [es decir] que la pobreza se supera con una vivienda. Acá hubo políticas llevadas a partir de los años 90, que planteaban que era importante darle a cada uno vivienda, aunque fuera algo para solucionarle el problema, cuando en realidad lo que hizo fue agravarlo. Porque las políticas del núcleo básico, en el cual se reproduce el hacinamiento, la promiscuidad, etc., llevan a esa afirmación del colega latinoamericano que decía: antes teníamos que hablar de los problemas de los sin techo, ahora tenemos que hablar de los problemas de los con techo.” (Entrevista GA).

Asimismo, existe un gran acuerdo en que el crecimiento económico y la reducción de la pobreza contribuye a que algunos sectores mejoren su situación socio económica, sin embargo los núcleos más duros no mejoran únicamente con esto. En esa dirección, la mayoría de los informantes calificados consideran relevante implementar políticas sociales que pongan énfasis en que las generaciones siguientes mejoren su situación; generando opciones de trabajo formal y de educación que les permita tener capacidades para acceder a otras oportunidades.

“Quiero creer que se puede revertir, hay que plantearse dos momentos, como cuando se rompe un caño, primero evitar que se siga derramando agua y luego proceder a la reparación, hay que desarrollar programas de largo aliento es difícil medir día a día como va progresando esto pero es posible.” (Entrevista GA).

“Uno puede otorgarle una vivienda, pero es un desbalance que se le está dando porque una vivienda es un capital y si el hogar no tiene los medios necesarios para vivir dignamente, ese capital se va a transformar en ingresos de alguna forma”. (Entrevista GA).

Específicamente en lo que refiere a los problemas socio habitacionales, existe una amplia coincidencia acerca de que estos no se resuelven con la mera construcción de viviendas (tal como se hizo con los Núcleos Básicos Evolutivos), sino diseñando políticas habitacionales enfocadas en cómo adecuar el stock en función de las necesidades de la

población. Si bien existe la necesidad de construir vivienda nueva, la clave está en construir donde se requiere, a los costos adecuados, dirigido a quien lo requiere y prestando respuesta efectiva a las necesidades de la familia.

Asimismo, los entrevistados opinan que la política habitacional debe cumplir la función de mitigación. La posición mayoritaria de los entrevistados es no seguir brindando soluciones habitacionales en zonas desprovistas de servicios, ya que empíricamente está demostrado que han generado un déficit habitacional de tipo cualitativo y un uso ineficiente de los recursos públicos, al desaprovechar aquellas zonas intermedias de la ciudad muy bien equipadas. En ese marco, hay un gran acuerdo en que el Estado debe ofrecer posibilidades de acceder a planes de vivienda de interés social adecuados a las necesidades y que contemplen la ubicación y el impacto.

“El derecho a ser ciudadano de esa persona que el Estado ubica donde tiene todos los servicios donde el niño tiene escuela a tres cuadras o a diez, donde tiene vereda, donde tiene agua, yo no acepto ningún argumento para que una política pública ubique un conjunto de viviendas donde no hay agua o donde la llevó para hacer esas viviendas, que se ubique ahí el que quiera ir, el que pueda pagar y hacerlo él pero como política pública, incentivar y hacer algo ahí no me parece razonable.” (Entrevista GA).

En lo que respecta al problema de los asentamientos irregulares, afirman que es prioritario reconocer que el problema no es el asentamiento sino el entorno. A partir de ello, algunos coinciden en proponer el desarrollo de intervenciones mitigadoras mediante la densificación de las periferias críticas, no a partir de la mera construcción de viviendas sino con programas sociales, que procuren la integración social y espacial de los habitantes de esas zonas y el resto de la ciudad.

“Hay que invertir con edificios como hacen en Medellín, Colombia con bibliotecas y edificios de primer mundo, eso sí es mitigar porque las poblaciones, si tienen una intervención de ese tipo, tienen efectos deseados directos e indirectos.” (Entrevista GA)

Además, desde un enfoque urbano habitacional, muchos entrevistados valoran la nueva orientación de los programas habitacionales implementados por los gobiernos nacionales y departamentales del Frente Amplio, orientados a re densificar la ciudad consolidada. Un

ejemplo de ello, y tal como se revisó en el Capítulo II, es el subsidio a la cuota implementado a partir del gobierno de Tabaré Vázquez. En ese sentido, se considera como muy positivo la actitud proactiva del Estado al promover emprendimientos que buscan recuperar barrios que se fueron vaciando y que cuentan con todos los servicios (públicos y privados).

“...la plaza Líber Seregni es un ejemplo paradigmático; donde había unos galpones que no servían los tiraron abajo e hicieron una plaza, eso es un triunfo. ¡Qué distinta es la actitud de invertir en un parque que invertir haciendo viviendas en la periferia!” (Entrevista GA).

Asociado a lo planteado anteriormente, se afirma la necesidad del diseño de políticas sociales que sustenten la vía hacia la formalidad de los sectores más vulnerables.

“...aún cuando vos generaras todas soluciones habitacionales hoy hay un sector de la población que es con el nosotros trabajamos que es el beneficiario de los realojos o de las regularizaciones del PIAI que por sus propias condiciones no podría sostener la vía de la formalidad porque sus ingresos siguen siendo muy bajos, porque no tiene una cultura de pago, porque no ha ejercido el acordar con otros el pago de gastos comunes, porque está colgado a los servicios.” (Entrevista GA).

Por último, el análisis de las entrevistas revela que estas medidas mitigadoras deben ser implementadas desde las instituciones de segundo y tercer nivel de gobierno que son las responsables del territorio. En ese sentido, muchos entrevistados perciben la necesidad de que las Intendencias y las Alcaldías planifiquen el territorio desde una visión prospectiva. De tal modo, disminuyen las posibilidades que la voluntad política de turno realice pequeñas intervenciones aisladas (por asentamiento), que no contemplan la sostenibilidad en el mediano y largo plazo de ese territorio. Para poder desarrollar este modelo de planificación, muchos opinan que es necesario entender que el problema es urbano habitacional y, por lo tanto, requiere desarrollar un trabajo estrecho junto a las Intendencias y las Alcaldías que hasta el momento no tienen las capacidades institucionales y funcionan con miradas de corto plazo.

“Si no hay una interrelación de los recursos del Estado central y las potencialidades de las intendencias, lo urbano habitacional no camina. Los guetos más grandes los ha formado el Estado. Casavalle es el lugar donde el estado intervino más, acumulás siempre población pobre donde el terreno era más barato y ahí hago más viviendas.” (Entrevista GA).

Del análisis de esta primera sección se pueden extraer diversas conclusiones. Por un lado, y referido al diagnóstico de la situación de la pobreza y la exclusión socio espacial, existe un acuerdo generalizado que se condice con lo presentado en el Capítulo II de esta tesis. En segundo lugar, y más importante aún, los distintos entrevistados parecen realizar un diagnóstico que va en línea con lo que recomienda la academia. Al igual que en el Capítulo I, los entrevistados concuerdan en que la pobreza y la exclusión son fenómenos complejos que requieren políticas multidimensionales. Este elemento, señalan los entrevistados al igual que la academia, supone la necesidad de una profunda coordinación entre diversas instituciones. Asimismo, se señala que las políticas públicas de desarrollo urbano deben tener la mirada puesta en lo local y deben ajustarse a las necesidades específicas de la población objetivo. Este elemento, junto con el carácter multidimensional que deben asumir las políticas, deriva en la necesidad de la implementación de políticas de forma descentralizada. En suma, existe entre los entrevistados un consenso respecto al diagnóstico y sobre las formas de mitigar y revertir el proceso de exclusión. A su vez, los planteamientos de los entrevistados coinciden con los postulados normativos y las conclusiones empíricas de la academia de Planificación Urbana y de Ciencia Política preocupada por el fenómeno de la exclusión socio espacial.

V. 2. Generalidades del Plan Juntos

En lo que respecta al diseño del Plan Juntos, los entrevistados demostraron conocer sus líneas programáticas. En ese sentido, la mayoría de los entrevistados perciben como objetivo del Plan Juntos: abordar la emergencia socio habitacional de los grupos sociales que quedan excluidos de las políticas públicas (tanto del MVOTMA como del PIAI); ello, a partir de una coordinación con distintas instituciones, organismos públicos y otros actores sociales que se dedican a la producción de hábitat y de vivienda. De tal modo, perciben que Juntos busca desarrollar un trabajo en red y aprovechar las sinergias que hay en los territorios a la hora de atender esa emergencia socio habitacional.

En cuanto a los elementos distintivos del diseño, existe acuerdo en que Juntos nace de una intencionalidad política, es un Plan que pretende posicionar en la opinión pública el tema de la emergencia socio habitacional de algunos sectores sociales. A su vez, la perciben como una política pública que invita a la participación de toda la sociedad mediante donaciones (materiales y trabajo voluntario) y que presenta una metodología de intervención y mecanismos de financiamiento inédito en el país.

Por otra parte, muchos entrevistados perciben que el Plan Juntos nace y da sus primeros pasos con recursos (humanos y materiales) limitados. A su vez, se implementa en un contexto institucional que a priori estaría conspirando contra su eficiencia y eficacia. Si bien eso se tomó en cuenta, se argumenta que el Plan parece carecer de una orientación general y de una reflexión acabada sobre la planificación (en el sentido más tradicional). Además, el contexto socio espacial y cultural donde se implementa presenta, como fuera mencionado, múltiples dificultades.

Por lo tanto, y como se desarrollará más adelante, si bien el Plan Juntos parece seguir los lineamientos que se derivan de las recomendaciones normativas y de las conclusiones empíricas que emergen desde la academia que reclama hace décadas un cambio en la planificación urbana, existen diversos elementos del diseño y del contexto institucional que conspiran contra la posibilidad de obtener los resultados positivos que la academia esperaría para una política con estas características.

“Es un desafío conjugar todos estos elementos y que todos estos elementos sean condición necesaria para que el Plan haga algo.” (Entrevista GA).

“...el Plan Juntos es valorable, el asunto es la distancia entre las intenciones, los recursos que ponemos en esas intenciones y el resultado que tenemos de esas intenciones originales, no creo que haya enormes diferencias después en lo que logramos concretar lamentablemente.” (Entrevista GA).

V. 2.1. Acerca de la planificación del Plan Juntos

Los diseñadores del Plan Juntos definen a la planificación del Plan como dinámica y ajustada a la especificidad de cada caso. Si bien señalan que existen objetivos claros, el trabajo se ajusta a las particularidades de la zona.

“Cuando llegás al territorio hacés un análisis de la situación, hay algo visible que es el hábitat, ahí está el temperamento del barrio, cada barrio tiene su carácter y su particularidad y las carencias que hay desde el punto de vista por la propia exclusión de la población o por razones de exclusión física.” (Entrevista GB).⁴²

No obstante, también se subraya que ese aparente dinamismo y agilidad estuvo desprovisto de una orientación general.

“...eso se explica en esas frases que dice Mujica que los zapallos se van acomodando en el carro, pero en ese acomodar de zapallos en un plan de emergencia habitacional nacional que pretende atender la emergencia social y habitacional como que puede arrastrar cosas positivas y otras no tanto.” (Entrevista GA)

Se arguye que este tipo de planificación reduce la optimización eficiente de los recursos disponibles; operar sin planificación y sin tener mayor organización desde el inicio es una lógica de intervención nueva en Uruguay que le otorga un carácter muy experimental.

V. 2.2. Institucionalidad

La ubicación del Plan Juntos en la órbita de Presidencia se vincula, según sus diseñadores, a los problemas que pretende abordar el Plan. Por ello, si bien se encuentra institucionalmente en Presidencia, diseñaron una unidad descentralizada cuya función es coordinar apoyos con el MVOTMA, el MIDES, el Ministerio de Salud Pública y con el Ministerio de Educación y Cultura porque en su opinión los precisan a todos, de lo

⁴² Entrevistas en profundidad semi-estructuradas realizadas a integrantes del equipo del Plan Juntos. Esto incluye a: autoridades políticas de gobierno, directores del Plan y técnicos en terreno.

contrario el Plan no funciona. De hecho, la dirección del Plan Juntos, está constituida por delegados de esos ministerios.

“Juntos no está en el Ministerio de Vivienda porque el Plan es mucho más que una vivienda y si estuviera ahí talaría la mayor virtud que tiene el Plan que es la integración. Tampoco solo en el Mides porque este ministerio trabaja temáticas que están en esta población pero no trabaja las temáticas habitacionales.” (Entrevista GB)

Asimismo, señalan el hecho que sea una unidad descentralizada, en el marco de la estructura burocrática del Estado uruguayo, facilita la operatividad. Al no estar en ningún ministerio, señalan algunos entrevistados, no depende de los tiempos del Estado, lo que a priori le aportaría libertad para tomar decisiones y, a su vez, celeridad al momento de realizar las intervenciones.

“...a veces lo institucional demora, el que tengas un terreno, un proyecto arquitectónico, una obra, eso lleva mucho, entonces intentan dar una solución por otro lado porque los ministerios, las intendencias tienen un presupuesto, tienen que hacer licitaciones, tienen unos caminos largos, intenta dar ese empujón, que desde el Estado es muy difícil.” (Entrevista GA).

En el mismo sentido, la creación de la Fundación Juntos se debe a la necesidad de contar con una institución que funcione en la órbita del derecho privado, concediendo facilidad al Plan para realizar compras ajustadas a los tiempos de la emergencia social que no son los tiempos de las licitaciones públicas.

“Si nosotros hacemos una compra grande y directa nos sale mucho más barato ir y comprar directamente en una barraca y si hago una licitación se presenta una empresa que no puede incorporar voluntariado los costos se van para arriba. De hecho estamos construyendo viviendas en el entorno de los 10-12 mil dólares y son superficies bastantes grandes.” (Entrevista GB).

Retomando su ubicación en Presidencia, se indica que esto facilita el seguimiento de un Plan al que Mujica marcó como uno de los más importantes. Tal como señaló un

entrevistado del equipo del Plan Juntos: *“El presidente quiere un monitoreo directo del Plan.”* (Entrevista GB).

El ser un órgano desconcentrado de presidencia le da mayor potencia a este tipo de programas debido a que podría darle acceso a mayores instrumentos políticos para desarrollar su acción.

“Las ventajas que puede tener es en relación a recursos, de tener la viabilidad de tener el “teléfono rojo”, el teléfono de presidencia, y decir «llamo desde acá».” (Entrevista GB).

Sin embargo, para otros entrevistados, si bien estar ubicado en Presidencia encuentra fundamentación en la jerarquización de la política, entienden que esa metodología, con ese público objetivo, debería estar dentro de la estructura pública del MVOTMA. En ese sentido, la razón de buscar un brazo ejecutor diferente estaría dando la señal de que la estructura estatal no sería capaz de abordar el problema. Y por otra parte, generar mecanismos paralelos podría debilitar en el mediano plazo a la política de vivienda.

“...no lo concibo por separado a no ser que fundes una ONG, yo no entiendo bien por qué, parecería más de «córranse los burócratas» así esto se hace más rápido y el ministerio de vivienda no es tan grande ni es tan lleno de burócratas.” (Entrevista GA).

“Si el Ministerio de vivienda tiene problemas, lo que hay que hacer es ver como fortalecer al Ministerio de Vivienda porque esa es la institucionalidad que existe, tiene una trayectoria y experiencia en el tema.” (Entrevista GA).

“Quizás lo esperable es que estuviera en el Ministerio de vivienda, lo que se me ocurre es que se gestó en presidencia para poder hacer más ágiles algunas cuestiones que tienen que ver con destrancar cuestiones burocráticas que pudieran enlentecer los procesos.” (Entrevista GA).

En este sentido, la ubicación en Presidencia genera dudas acerca de cuáles son las responsabilidades y la coordinación con el MIDES y con el MVOTMA.

“...el tema central es la fractura social que es multidimensional que no se puede atender desde un ministerio, que en eso está bien el Plan Juntos, pero no sé qué tan efectivo es porque no sé qué norte tiene, no están claros los nortes.” (Entrevista GA).

En opinión de otros informantes calificados, ubicarse dentro de Presidencia no representa un problema, siempre y cuando se coordine con los ministerios de Desarrollo Social y con el de Vivienda. En ese sentido, destacan que lo relevante es no desconocer que el MVOTMA es el responsable de pensar las líneas estratégicas habitacionales públicas, los reglamentos y los productos relacionados a vivienda son competencia de ese ministerio.

En suma, si bien la ubicación por fuera de la órbita ministerial de vivienda y desarrollo social tiene su racionalidad en la medida que se identifica una urgencia y se identifica una necesidad de una acción inmediata, el riesgo de estas iniciativas es que se vayan dando ciertas dinámicas que puedan perpetuarlo. Para ello, algunos entrevistados subrayan la relevancia de tener claro los objetivos inmediatos (asistir frente una situación de emergencia) y que esta dinámica institucional no se perpetué como una institucionalidad que a futuro siga funcionando fuera de lo que son las órbitas de los ministerios encargados de las políticas sociales y habitacionales.

Asimismo, muchos consideran que el Plan Juntos en ningún momento del proceso debe perder de vista sus limitaciones. Para la mayoría de los entrevistados, toda intervención territorial debe contemplar que son las Intendencias las responsables de decidir los lugares de intervención.

“Las intendencias son las que tienen la llave, ellas deciden si se interviene acá o allá, son las que hacen las licitaciones, los llamados para los profesionales, por más que sea propiedad del Ministerio, es muy complejo, porque son terrenos de las Intendencias, y son ellas las que ordenan el territorio, las que ordenan el fraccionamiento.” (Entrevista GA).

Retomando el marco teórico y la hipótesis planteada, el Plan Juntos se diseña a partir de una institucionalidad novedosa y supuestamente capaz de responder con agilidad ante una situación de emergencia. No obstante, dicha agilidad parece no necesariamente relacionarse con la capacidad de articular múltiples instituciones que ya cuentan con vasta experiencia en el diseño e implementación de políticas territoriales. Resulta por demás

ilustrativo que frente a este punto exista una división marcada entre los entrevistados del GA y del GB. Mientras que los integrantes del equipo del Plan Juntos destacan la necesidad de un diseño institucional novedoso y flexible, el otro grupo de entrevistados alerta sobre los riesgos de descoordinación con las instituciones del área social y habitacional y con las instituciones políticas de nivel local. Si bien los expertos y técnicos reconocen las razones del diseño institucional, plantean que no se puede desconocer el trabajo acumulado en materia de políticas sociales y habitacionales.

V. 2.3. Los mecanismos de financiamiento del Plan Juntos

Considero oportuno prestarle atención al financiamiento del Plan Juntos, no sólo por su particularidad sino porque ilustra parte de la problemática del diseño de la institucionalidad del Plan Juntos, lo que tiene clara relación con la hipótesis planteada. Las siguientes citas ilustran a la perfección las dificultades de una institucionalidad que privilegió la urgencia pero que al mismo tiempo sufre por su debilidad lo que, en definitiva, repercute sobre la capacidad de poner en práctica una política tan compleja:

“Empezamos comprando una motito con un carrito, porque además en esto el Presidente ha sido que cuidemos mucho los recursos porque lógicamente el presupuesto que nosotros pedíamos nos dieron la octava parte.” (Entrevista GB).

“Hubo algunos meses que hubo que hacer más gastos y lo que salvó fue el ingreso del Presidente. Pero eso alentó a que algunas empresas quisieran participar con donaciones monetarias y en materiales como varillas de construcción.” (Entrevista GB).

De todas formas, vale decir que los entrevistados coinciden acerca de su carácter novedoso y reconocen no conocer otra experiencia con un tipo de financiamiento similar. Especialmente, resaltan como muy positivo que el presidente done el 70% de su sueldo todos los meses para el funcionamiento del Plan. A su vez, la explicitación pública de la donación, para algunos entrevistados, evidencia la preocupación del presidente de hacer de Juntos una política pública de fuerte compromiso social.

En este sentido, se valora muy positivamente el hecho de que el Plan apueste al financiamiento voluntario de la sociedad y el Estado, materialmente y mediante el trabajo

voluntario como forma de integración social. El hecho de convocar al trabajo voluntario y plasmarlo en soluciones habitacionales asume un rasgo altamente positivo y novedoso para todos los entrevistados.

“...el involucramiento de toda la sociedad en la mejora de situaciones críticas es un elemento indispensable, de un compromiso social con la situación, se ha intentado que el Plan Juntos sea el vehículo para canalizar ese compromiso social”. (Entrevista GA).

Sin embargo, algunos entrevistados del GA, alertan que esa modalidad de financiamiento que coloca tanto énfasis en las donaciones y el trabajo voluntario en las primeras fases de implementación podría conspirar contra la eficiencia de la política. En este sentido, se afirma que los primeros pasos de ejecución de cualquier política pública requieren de una organización mínima e implican requerimientos de logística que permitan a futuro dar oportunidad a nuevos aportes financieros o al trabajo voluntario en la medida que se empiecen a desarrollar acciones concretas. Es decir, el financiamiento en base a donaciones y el trabajo voluntario son herramientas eficientes una vez que las primeras intervenciones empiezan a ser visualizadas como exitosas. La materialización de las acciones fortalecería la confianza de la sociedad hacia el Plan, y por lo tanto, el compromiso social y empresarial se vería incrementado.

“...las etapas en el inicio requieren organización y gente preparada para que cuando se empiecen a dar resultados de las intervenciones las respuestas sean más fáciles canalizarse desde la sociedad.” (Entrevista GA).

Además, algunos entrevistados plantean que las políticas públicas deben implementarse con fondos públicos. En esa línea, se considera que las donaciones y el trabajo voluntario no son el mecanismo más idóneo a la hora de ejecutar medidas públicas.

“...cuando el Pepe (José Mujica) hablaba que en los primeros 15 días iba a trabajar en los asentamientos con el ejército y con los voluntarios, bueno eso era una señal de estamos acá y vamos a poner todo lo que tenemos, pero las políticas públicas se hacen con recursos públicos, eso es lo que falta, recursos públicos.” (Entrevista GA).

“¿Qué sentido tiene si hay un Fondo Nacional de Vivienda que tiene 900 millones de dólares que vos hagas vivienda con un programita que no tiene plata?” (Entrevista GA).

“En materia de donaciones hay menos gente haciendo cola para donar y más gente que el presidente va a buscar para que donen plata. Me parece que la mayor debilidad está ahí, no se hace políticas sociales sin recursos.” (Entrevista GA).

Asimismo, se considera que concretar materialmente en la mejora de la vivienda o en la nueva vivienda implica temas de eficiencia administrativa y en el uso de los recursos. En ese sentido, opinan que conjugar ese tema de eficiencia no es tarea fácil cuando a su vez se suman voluntarios.

“Uno puede perder eficiencia cuando se incorpora trabajo voluntario que no es especializado y que puede tener sus vaivenes a lo largo de un proceso constructivo.” (Entrevista GA).

Por otra parte, para muchos entrevistados el énfasis en la modalidad del trabajo y financiamiento voluntario como piezas claves en la ejecución de la política podría limitar el logro de los objetivos planteados. Si bien reconocen que hay una ganancia social de involucramiento de la sociedad que trasciende el propósito de mejora de la situación socio habitacional de los sectores marginados, subrayan que el trabajo voluntario no garantiza que la participación siempre sea del volumen que se requiere para concretar las acciones planteadas. Por lo tanto, el trabajo voluntario podría generar un correlato de pérdida de eficiencia y, por lo tanto, de menos cantidad de soluciones a las que se quiere llegar.

“...a la gente hacele una vivienda que tenga durabilidad, yo preciso meter un edificio de 40 viviendas y mientras el Plan hace 3.”(Entrevista GA).

Además, el énfasis en el trabajo voluntario devela preocupación en relación a la sostenibilidad de la política a lo largo del tiempo. Para algunos, ahí es donde el Plan debería tener la contingencia de poder recurrir a otro tipo de intervención, no solamente de trabajo voluntario sino también de empresas que se dedican a eso. Sin embargo en el diseño del Plan esa posibilidad no está contemplada.

“El Estado licita y construye la vivienda, lo que no puede hacer como política pública es un plan de voluntariado para ese sector, para mí es como delirante, el Estado no lo puede hacer ni fomentar que se haga sino que el Estado debe hacer buenas viviendas para todos los ciudadanos.” (Entrevista GA).

Luego de observar con detenimiento las generalidades del Plan Juntos y detenerse específicamente en la institucionalidad y su financiamiento (como forma de ilustrar la institucionalidad prevista en el diseño), parece claro que el Plan Juntos sigue los lineamientos de la academia, al menos parcialmente. Las recomendaciones que emergen de la academia se desprenden de la evidencia que surge de casos exitosos. De ellos, se destaca la necesaria solidez institucional, la cual, aún en un contexto de reclamo por mayor flexibilidad, no deja de ser un prerrequisito. Se insiste permanentemente sobre la importancia de tener reglas claras, aun para una estrategia participativa y/o descentralizada. Tal como fuera visto en el marco teórico, el propio Friedmann (1993) señalaba que los aspectos formales no pierden importancia. El Plan Juntos optó por eludir las trabas burocráticas y procuró un diseño novedoso (lo que se ilustra en su tipo de financiamiento); allí radica la búsqueda de la flexibilidad para abordar un problema complejo y multidimensional. No obstante, el precio que parece estar pagando es el de atacar un problema complejo y estructural con pocas herramientas y con escasa solidez institucional que, según los entrevistados, pone en riesgo la eficiencia en la consecución de las metas y en el sostenimiento del Plan. En este sentido, para algunos entrevistados, a pesar de la flexibilidad y el dinamismo que podría ganar con su diseño, el Plan Juntos no estaría aprovechando la acumulación y la memoria institucional de otros organismos.

Esta mirada general permite indicar que uno de los problemas del Plan Juntos está relacionado con el diseño institucional previsto para la política pública. No obstante, conviene también adelantar aquí que, tal como se verá más adelante, los problemas de relacionamiento inter-institucional y de diseño también se asocian con el tipo de Estado en el que se inserta esta política.

V. 3. Relacionamiento interinstitucional a nivel central y a nivel territorial

En las tres secciones que siguen se presta especial atención al discurso de los entrevistados en relación a los elementos más directamente vinculados con la hipótesis.

En esta sección se aborda el relacionamiento interinstitucional a nivel central y a nivel territorial.

Todos los entrevistados consideran que la articulación en el territorio de los actores públicos y privados es un factor clave para resolver los problemas en conjunto. En relación a este aspecto, la mayoría percibe un cambio en el dialogo interinstitucional a partir del primer gobierno del Frente Amplio en 2005. Un ejemplo muy destacado fue la creación de espacios interinstitucionales a nivel territorial. Estos espacios, según la mayoría de los entrevistados, han contribuido a neutralizar la superposición de recursos a nivel territorial y, al mismo tiempo, ha ayudado a adquirir una visión más global de la zona. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de dialogo interinstitucional orientados a pensar más estratégicamente el territorio, muchos entrevistados consideran que aún persisten descoordinaciones entre los diversos agentes territoriales.

“...el espacio institucional está bueno pero no creo que este logrando desarrollar todo el potencial que tiene.” (Entrevista GA).

“Se siente la estructura compartimentada del Estado cuando nosotros no podemos llegar en tiempo y forma...con determinado servicio...pero el organismo que lo brinda no tiene esa planificación para dar esa respuesta rápida que nosotros necesitamos.” (Entrevista GB).

Para algunos, esto se debe a que si bien existe la coordinación, el problema es que aún no se ha logrado una gimnasia que permita avanzar en respuestas concretas para abordar satisfactoriamente determinados problemas.

“...a veces hay puntos sobre los que no sabemos qué hacer. ¿Qué hacemos hoy con los clasificadores? No sabemos qué hacer.” (Entrevista GA).

En ese marco, un rasgo destacado en todas las entrevistas refirió a la complejidad que representa implementar una política pública de las características del Plan Juntos, que depende de múltiples coordinaciones en el territorio: entre distintos organismos públicos, entre actores políticos de todos los niveles de gobierno y, además, entre diversos actores

sociales. Todo esto en el contexto de un Estado con los rasgos descritos extensamente en el Capítulo III.

En relación a ello, la mayoría de los entrevistados percibe que a pesar de que el Plan Juntos priorice la coordinación entre los distintos programas que confluyen en el territorio, la articulación y el dialogo interinstitucional será de difícil concreción, tal como sucede con otras experiencias en el Estado y tal como lo sufren las ONG asociadas al Estado.

“... puede ser que al estar en presidencia están en un lugar más fácil que te puede allanar determinados caminos pero pienso que armar acuerdos con otros actores eso lleva igual los mismos tiempos, hay tiempos que no se pueden minimizar tanto.” (Entrevista GA).

“...aunque el Plan Juntos tenga técnicos con experiencia de mucho trabajo en territorio y tenga un respaldo político importante, la articulación les va a costar como nos cuesta a todos”. (Entrevista GA).

“Yo creo que el Plan tiene una muy buena intención pero lo que no tiene son recursos. Cuando va a intervenir en territorio depende muchísimo de todos los demás.” (Entrevista GA).

Para muchos entrevistados, el relacionamiento interinstitucional es muy complejo debido al bajo nivel de descentralización de los ministerios involucrados en el proceso y el reducido número de recursos humanos capacitados en los gobiernos departamentales.

“...el MIDES tiene una descentralización muy baja y tienen 3 funcionarios por departamento, no tienen autos, entonces hay un enorme camino por recorrer”. (Entrevistado GA).

“...hay un proyecto de calle que pasa un colector de saneamiento al lado y ellos no han logrado que Viabilidad haga un trazado nuevo de esa calle, por más que se reúnen con la Intendencia no lo han logrado hacer.” (Entrevistado GA)

Por lo tanto, se observa que el Plan Juntos, como política que se pensó con un carácter multi-dimensional y que procura la coordinación con múltiples instituciones, se encuentra con un obstáculo que parece insalvable: se inserta en el contexto de un Estado que funciona con compartimentos estancos, sin una suficiente experiencia de coordinación entre las instituciones de políticas sectoriales (al menos aquellas vinculadas con las políticas sociales y más específicamente de vivienda) y en la relación vertical entre el nivel central y local. No obstante, y tal como se analizara en la sección anterior (generalidades del Plan Juntos), el Plan Juntos (ante el temor a la ineficiencia de la burocracia estatal) se insularizó desde el inicio, reforzando la no coordinación para la que, además, no se previó una institucionalidad claramente delimitada. En el mismo sentido, otros agregan que el modo de intervención del Plan Juntos caso a caso, complejiza aún más las coordinaciones. A su vez, el trabajar de acuerdo a la especificidad del caso dificulta la acumulación de experiencias similares sobre cómo abordar los problemas. Esto se refleja claramente en la siguiente cita:

“...cada experiencia de Juntos es en sí misma una experiencia que no se puede replicar, creo que el alcance que pueden tener es el mejoramiento de la vivienda y alguna cosita más, porque por ahora no han podido movilizar otro tipo de recursos, no han podido obligar que la Intendencia resuelva cuestiones de calles”. (Entrevista GA).

Para otros entrevistados, el principal problema de las descoordinaciones entre instituciones públicas es que a los beneficiarios de las políticas se les transmitan criterios diferentes. Esto sucede frecuentemente porque una misma problemática es abordada desde puntos diferentes. Ello deriva en una superposición de acciones en un mismo lugar y termina re victimizando a los beneficiarios. En relación a ello, algunos entrevistados subrayan como un desafío para políticas como el Plan Juntos el no dar distintos mensajes, lo cual genera mucha inseguridad también a situaciones que ya son inseguras de por sí.

“... son situaciones donde el destinatario queda preso de esa descoordinación, de psicosis institucional”. (Entrevista GA).

“...si desde un programa doy seguridades pero desde otro organismo las saco esas seguridades, a la persona la ponés en un lugar que refuerza la inseguridad que está viviendo.” (Entrevista GA).

Cabe consignar que, si bien los rasgos del funcionamiento del Estado uruguayo y el diseño de la institucionalidad del Plan Juntos dificultan el relacionamiento efectivo entre instituciones, también cabe preguntarse sobre la factibilidad de tan complejo relacionamiento. Si bien la academia reclama por este tipo de coordinaciones, lo cierto es que resulta sumamente complejo llevar a la práctica este tipo de postulados. Además, se plantea aquí la dificultad de poner en práctica una política de carácter multi-dimensional, en un contexto de extrema pobreza y exclusión territorial a partir de la coordinación de múltiples instituciones.

Tal como se desprende de esta sección (y como quedará corroborado a partir de la siguiente), se puede afirmar que la hipótesis con la que se inició el estudio del diseño del Plan Juntos tiene soporte empírico que la respalda. En el capítulo teórico se concluyó con esta hipótesis: *Es el rasgo centralista del Estado uruguayo manifestado en la escasa o nula descentralización y estímulo de la participación en la toma de decisiones; en la elaboración de políticas públicas territorializadas; así como la inexperiencia en el relacionamiento inter-institucional, lo que dificulta la implementación de una política integral de carácter participativa que apunta a la descentralización de la toma de decisiones en su ejecución.*

A partir del análisis presentado en esta sección (complementado con la anterior respecto a las generalidades de la política) se concluye que el Plan Juntos se enfrenta con un Estado que obstaculiza la implementación de una política de carácter multi-dimensional y que pone énfasis en el relacionamiento inter-institucional (el elemento participativo y la descentralización será foco de análisis en la siguiente sección).

El Plan Juntos se pensó y se puso en práctica procurando evitar la extrema burocracia del Estado uruguayo. Además, el Plan Juntos sigue la lógica de avanzar en la coordinación inter institucional. No obstante, se inserta en un Estado que tiene poca gimnasia en este sentido, lo que se agrava por el contexto en al que apunta el Plan.

Finalmente, y procurando el diálogo entre el estudio de caso y la teoría (es decir, cambiando la direccionalidad de la relación), la academia debe asumir la complejidad que supone la interacción entre múltiples instituciones (más allá de las capacidades estatales específicas) y la implementación de una política de desarrollo urbano de carácter multidimensional (más allá del contexto específico). Relacionado a este punto, a partir del análisis de las entrevistas, parece también claro que (al menos en los textos revisados) la disciplina de planificación urbana, en sus recomendaciones, no presta la debida atención al rol que cumple el funcionamiento real del Estado. Como se observa, esta dimensión resulta fundamental a los efectos de diseñar e implementar políticas públicas que sigan los lineamientos normativos que promueven las escuelas de la academia que fueron revisadas. Esto refuerza, creo, la necesidad de un mayor diálogo entre la ciencia política y la planificación urbana.

V. 4. Descentralización y participación en política pública

Otro de los elementos que se destaca del diseño del Plan Juntos refiere a la implementación descentralizada de la política pública. Sin embargo, y tal como se describió en el capítulo III, un rasgo tradicional del Estado uruguayo es su carácter centralista. Todos los entrevistados perciben que esa afirmación es válida. Por ello, previo al análisis de la intención del equipo del Plan Juntos de implementar la política de manera descentralizada, se considera relevante detenerse en la evaluación de los entrevistados respecto a la relación entre centralización y descentralización en el Estado uruguayo. Ello permite comprender mejor la percepción sobre el diseño del Plan Juntos en relación a este punto.

En opinión de muchos, las políticas hay que fijarlas centralmente y ejecutarlas descentralizadamente. Esta afirmación se fundamenta en que los organismos centralizados son ineficientes ejecutando y a la ciudadanía le es muy difícil acceder a ellos. A su vez, los organismos descentralizados en materia de fijación de políticas pueden ser demasiados permeables a la demanda específica.

“La gran política hay que mirarla desde arriba con todas las piezas en el tablero y la ejecución hay que hacerla desde la cercanía desde la proximidad.” (Entrevista GA).

Con respecto a este punto, se evidencia un gran acuerdo de que, a pesar de los intentos descentralizadores de los últimos años y de contar con experiencias de descentralización en la capital del país desde 1990, en la actualidad, la descentralización está más presente en el discurso que en la acción.

“Seguimos creando organismos descentralizados pero seguimos no dándoles capacidad de ejecución.” (Entrevista GB).

Con respecto a la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, los entrevistados perciben un cambio muy positivo porque a través de los municipios los ministerios pueden tener un contacto directo con los territorios, que son un interlocutor más a partir del cual es posible acceder al resto de la población. Además, destacan que el municipio, si bien es un actor nuevo que complejiza las coordinaciones, expresa las necesidades de la localidad y ayuda a los organismos centrales para que el diseño de las políticas estén más cerca de las necesidades locales.⁴³

Existe un consenso en que hay que descentralizar, que es muy positivo tener un tercer nivel de gobierno, pero insisten en que se deben buscar las formas de garantizar los recursos y el apoyo logístico porque, de lo contrario, la descentralización no tiene sentido.

“Los problemas generales tenemos que darle soluciones locales. Lo que está en juego es el poder, tenemos un presidente que dialoga con la gente, que genera polémica, eso es lo que intentamos hacer, discutir hacia dónde vamos, ensanchar la base de participación social, porque las transformaciones requieren consensos sociales, la comunidad organizada discutiendo con los técnicos. Con la plata sobre la mesa, «estamos invirtiendo tanto en tal solución», y que la gente lo sepa, que participe del diagnóstico, pero también de la solución.” (Entrevista GA).

⁴³ En opinión de los entrevistados que trabajan a nivel local, el nuevo marco legal facilita la coordinación interna. Destacan que el plan de desarrollo municipal (como nueva herramienta), generado por cada municipio durante el 2010, se ha convertido en el plan rector del trabajo del municipio. La elaboración del mismo es el resultado de un trabajo entre el municipio, el servicio social y el consejo vecinal. La implementación del plan consta de 4 líneas estratégicas: desarrollo económico productivo, medio ambiente, integración social, infraestructura y urbana. Actualmente, existe una reunión mensual de planificación donde asisten representantes del servicio social, el gobierno municipal y el consejo vecinal donde se discute el avance del plan. De tal modo, cada municipio ha logrado instaurar un seguimiento del avance del plan de desarrollo municipal.

Si bien el nuevo marco legal pretende que los municipios y las intendencias coordinen las acciones del Estado en el territorio y si bien ello ha fortalecido el trabajo local entre los técnicos, políticos y ciudadanos, se subraya que es un proceso en construcción y que encuentra muchos obstáculos administrativos y políticos. Ello se debe, evidentemente, al fuerte centralismo.

“Somos muy centralistas, cuando los ministerios salen al país...no es tan fácil construir este vínculo porque a veces es difícil aterrizar en esos lugares con esa idea de la descentralización. El Frente Amplio, desde que gana el gobierno, está tratando de que cada vez sea más que las zonas sean las que decidan sus propias cosas. Se está trabajando desde todos los ministerios para que la política se lleve así; creo igual que es algo que resulta difícil. Tenemos una estructura pesada que lleva muchos pasos para que se resuelvan las cosas.” (Entrevista GA).

“Todo ese proceso ha generado un cambio importante, dar a conocer cuál es el tercer nivel de gobierno, cuál es el rol del alcalde, la gente no tiene idea cuál es el rol del alcalde y menos que tenemos un plan de desarrollo municipal que es una herramienta nueva y que nosotros logramos que sea un ordenador de la tarea. No ha sido un proceso fácil y ha tenido resistencias pero te sirve para ordenarte y decidir intervenciones en barrios, a qué punto del plan alude esa intervención, conectás programas distintos, te permite trabajar cosas que ya tenías desde otro lugar.” (Entrevista GA).

Acerca de la Nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, existe un gran acuerdo respecto a lo positivo que la nueva Ley habilite la elaboración de propuestas acordes a los territorios. De esta forma, se entiende que cada territorio tendrá la posibilidad de plantear sus directrices y lo estarán decidiendo en su propio ámbito. Para muchos, de alguna forma el territorio empezará a presionar para que las políticas se ejecuten de una forma más compartida entre los ministerios, las intendencias y los municipios con una mirada a mediano y largo plazo.

“Se trata que las definiciones se tomen más a conciencia y de una forma más compartida, que no tomen en una cúpula de un presidente y tantos ministros, que de alguna forma nos atañe a todos, hay cosas que van mucho más allá de un período gobierno, son decisiones

que los territorios van ir viendo son responsabilidad y dependen de ellos". (Entrevista GA).

Para algunos entrevistados con experiencia a nivel local la nueva ley, por el momento, no ha tenido mayores impactos.

"Hasta ahora no ha tenido ningún impacto no sé si ya se está usando, acá las veces que se ha querido trabajar desde el rol de policía territorial ha costado muchísimo, la última vez que el alcalde quiso denunciar una ocupación estuvo 5 horas en la comisaria porque nadie le creía que lo podía hacer entonces tenés un abismo a lo que dice la Ley." (Entrevista GA).

Por tanto, y asociado a lo mencionado en la sección anterior respecto a la escasa gimnasia en el relacionamiento inter-institucional en el Estado uruguayo, lo mismo se puede afirmar en lo que refiere al avance de la descentralización y la participación en el Uruguay. Por tanto, el Plan Juntos se diseña y se implementa en un momento en que, quizás, aún no existan las capacidades institucionales para desarrollar una política con los rasgos que se propone el Plan Juntos. Las herramientas están pero pocos saben cómo usarlas.

En lo que respecta a la lógica de intervención descentralizada del Plan Juntos, se percibe que el Plan procura evitar la duplicación de los recursos. Con este motivo, el Plan apunta a intervenir en aquellos lugares donde el Estado no estaba actuando. En el mismo sentido, destacan el esfuerzo por parte del Plan Juntos por identificar y contactarse con las instituciones que estaban en terreno para no superponerse.

"Creo que es un desafío para el Plan Juntos eso de que no termine siendo una superposición de recursos que ya otros programas hacen por eso es tan necesaria la articulación." (Entrevista GA).

Asimismo, se señala que se prioriza la visita al territorio, luego el seleccionar los posibles lugares de intervención, para finalmente hablar con las Intendencias y comunicar los lugares elegidos. Ciertamente, se trata de una metodología que parte desde la base, desde lo local. Un entrevistado del GA señala que esto ha sido así en los primeros pasos:

“...fue un trabajo de abajo hacia arriba, primero los vecinos, luego el centro comunal, después al director de vialidad, no fueron directamente primero a hablar con el Intendente sino que empezaron desde abajo.” (Entrevista GA)

“hacemos acuerdos con las Intendencias y las alcaldías, fundamentalmente en la planificación porque las Intendencias y las alcaldías son los que están en constante contacto con la población y con la demanda. “ (Entrevista GB).

Por tanto, si bien el Plan Juntos se inserta en el contexto de un Estado que procura avanzar hacia la descentralización, se encuentra con los problemas propios de una escasa gimnasia en este sentido. No obstante, quizás el Plan Juntos sea un importante estímulo al desarrollo y profundización de la implementación de políticas descentralizadas y estimule, en definitiva, la gimnasia en este sentido y en lo que refiere a la coordinación inter-institucional. Por lo tanto, a pesar de las dificultades propias de la estructura estatal del Uruguay, existe una clara voluntad política por implementar políticas utilizando las herramientas a disposición (impulsadas por el Frente Amplio) que estimulan la descentralización y la participación en las políticas públicas.

V. 5. Población objetivo como población participante

Otro de los componentes que se destacan en el Plan Juntos refiere a la participación del público objetivo. El diseño de la política contempla una metodología participativa donde sus beneficiarios son denominados “población participante”. La metodología establece que dicha población es la responsable de decidir su participación en el Plan, bajo la modalidad de la autoconstrucción de sus viviendas y los espacios comunitarios desarrollados por el Plan. Una vez que los núcleos familiares deciden formar parte del Plan, formalizan su participación mediante un contrato.

“Ni bien se llega a terreno empezamos a conversar con los vecinos, empezamos a explicar primero que es Juntos y en base a eso se empieza a trabajar el eje de la vivienda, de la salud, de la alimentación. “ (Entrevista GB).

Este tipo de metodología asume distintas interpretaciones por parte de los entrevistados. Para algunos, el objetivo del Plan de trabajar con las familias en la gestión de las

viviendas contribuye a que los habitantes se sientan integrados al hábitat que construyen y beneficia a esa población con el aprendizaje de un nuevo oficio. En el mismo sentido, el involucramiento de esa población es clave porque refuerza un sentido de pertenencia al territorio y, a su vez, desarrolla una acumulación de prácticas de colaboración en una comunidad que social y espacialmente ha estado excluida.

Sin embargo, algunos entrevistados entienden que se debe tener mucho recaudo sobre qué participación se promueve, acerca de los objetivos de la misma (para qué), el cómo (procedimiento) y cuándo se pretende involucrar a la población en el proceso decisorio y, por último, tener en cuenta cuál es el ámbito de decisión. Precisamente, tal como advierte la academia (a partir del estudio de casos, algunos revisados en el marco teórico) la participación debe contar con reglas precisas respecto de los mecanismos de participación así como en lo que refiere a sus alcances.

“Hay que tener mucho cuidado cuando decís que los vecinos pueden decidir. Con PIAI nos pasaba que si íbamos con el discurso de «ustedes van a decidir lo que se hace», no es tan así porque hay decisiones que tienen que ver, por ejemplo, con condiciones del terreno que saben los ingenieros.” (Entrevista GA).

Asimismo, se insistió en que la estrategia participativa no puede significar una pérdida del sentido de la globalidad y de pertenencia a un entorno. Los técnicos siempre pretenden que quienes participen puedan ver esa globalidad, pero la experiencia indica que resulta muy complejo.

“...creo que hay parte de la decisión de la política donde la gente puede participar y otras cosas que no, no hay políticas públicas a la carta donde la gente opina, cada uno podrá opinar pero después la política implica cierto nivel de generalidad. Uno no puede hacer una casa a la imagen y semejanza de la necesidad de cada uno, eso no es posible. Entonces ahí hago ciertos procesos de generalización donde contemplo, ojalá lo mejor posible, a todos pero no [contemplo] completamente sus aspiraciones.” (Entrevista GA).

En ese sentido, muchos opinan que involucrar a la población requiere implementar previamente políticas de capacitación cívica que permita desarrollar una participación responsable.

“Creo que para que la gente pueda participar realmente y no hacer lo que queremos que haga hay que darle las herramientas, los recursos, la información necesaria para que sea una real participación”. (Entrevista GA).

Un elemento interesante que se desprende de la cita antecedente es la noción de la importancia de diseñar un esquema participativo que no suponga la “manipulación” a la que Arnstein (1967) aludía. La autora habla de “manipulación” al referirse a mecanismos perversos de participación que, al fin de cuentas, no suponen el empoderamiento de la ciudadanía sino que simplemente procuran legitimar las decisiones del gobierno.

En relación al tipo de participación que promueve la metodología de Juntos, algunos entrevistados del GA consideran que, si bien es muy loable que una política socio habitacional contemple la participación de los beneficiarios en el proceso, resulta cuestionable que la no participación signifique para la familia que su vivienda no podrá ser mejorada o que no tendrá acceso a una nueva. En ese sentido, algunos entrevistados consideran que hay decisiones que no necesitan la opinión de los beneficiarios sino que son un derecho.

“...la participación no puede ser una imposición, sino que tiene que ser un derecho, nosotros tenemos que darle las posibilidades para que lo hagan pero no podemos imponerlo.” (Entrevista GA).

“...no quiero discutir si quieren tener una vivienda o no, tenemos que tener en cuenta que cosas que son un derecho son responsabilidad del Estado.” (Entrevista GA).

En ese marco, los organismos públicos no pueden preguntar a la población si quieren tener vivienda, saneamiento, agua potable, tendido de luz, vialidad porque esos servicios públicos son un derecho de todos los ciudadanos. En todo caso, según algunos entrevistados, los gobiernos pueden formalizar espacios e implementar metodologías para discutir sobre cómo se implementan.

En lo que refiere a las características del público objetivo del Plan Juntos, la mayoría de los entrevistados demostró preocupación por la participación de esa población tan

vulnerable en la autoconstrucción de su vivienda o de espacios colectivos, y al mismo tiempo, la participación en cursos de capacitación.

“...el estado en que viene la gente a trabajar no le permite desarrollar actividad física porque no le dan las fuerzas.” (Entrevista GA).

“...cuando es con población tan compleja y deprimida es bastante delicado, para mí los experimentos deberían de ser en otros ámbitos y no experimentar con la población más deprimida.” (Entrevista GA).

Con estas citas se ilustra un problema que no es suficientemente abordado por la literatura. Si bien se sugiere la implementación de mecanismos participativos no se toma en cuenta la fragilidad en la que se encuentra este tipo de población. Los entrevistados precisamente apuntan a este elemento y ponen en cuestión la factibilidad e incluso la conveniencia de aplicar políticas participativas en estos contextos.

En relación a cómo se implementa la política, se evidencia entre los entrevistados del GA un gran desacuerdo en planificar una política dirigida a atender una situación de emergencia socio habitacional mediante la autoconstrucción que, en sí misma, encierra problemas de escala en la producción o refacción de vivienda. Las citas que siguen ilustran ambos puntos:

“No soy muy pro de asociar que la gente meta horas y horas de trabajo levantando paredes. Creo que la gente ya tiene una vida lo suficientemente complicada y adversa como para además tener que construir su propia casa, su propia calle, su propia plaza.” (Entrevista GA).

“La autoconstrucción es altamente compleja, hacerle el seguimiento, hay gente que puede autoconstruir su casa y hay gente que no.” (Entrevista GA).

“Vos necesitás en las políticas públicas un tema de producción continua y de escala, esa experiencia [la de la autoconstrucción] no puede ser el centro de una política vivienda.” (Entrevista GA).

“...me parece que hay un tema de participación a toda costa, de autoconstrucción a toda costa y eso es una tendencia a hacer fracasar al Plan en escala. No podés plantear resolver la vivienda en pobreza con un Plan que le va a hacer muy difícil entrar en escala.” (Entrevista GA).

“... me parece muy bien el que hace sus bloques y construye su casa está bien, pero eso no tiene escala porque para eso hay una industria que hace miles de bloques diarios, le haces un pedido y le comprás los bloques, es presupuestar, licitar y comprar.” (Entrevista GA).

“...la autoconstrucción no es la solución al tema de la vivienda porque, por lo pronto, si se define que es una urgencia, está asociado a un ritmo, ayuda darle sentido de urgencia a que las cosas pasen pero si después la modalidad operativa es generar todo un movimiento integrador de ciudadanos, de solidaridad, en esos contextos es muy difícil.” (Entrevista GA).

“Todo programa necesita de un cronograma, de una división, de una estipulación de qué es lo que debe hacer en cada momento. Y en los programas como Juntos es muy difícil de poder tornar eso, uno por la población que está involucrada, los hábitos son otros, la disciplina que puede tener o no tener, la propia dificultad que tiene trabajar con población más tirada a la pobreza que otra.” (Entrevista GA).

La última cita de esta sección sintetiza la complejidad de la interrelación entre los rasgos del Plan y las características de la población objetivo. Como se observa, queda en evidencia las dificultades de coordinar el trabajo con una población en situación de extrema pobreza.

V. 6. Primeros pasos de implementación y proyección del impacto del Plan

Si bien el objetivo central de la tesis es analizar los componentes teóricamente relevantes que se desprenden del análisis del diseño de la política pública, asumiendo el contexto institucional y socioeconómico en el que se inserta, resulta interesante conocer la evaluación de los entrevistados respecto a los primeros pasos de la implementación, las tareas pendientes, así como ciertas predicciones respecto al impacto de la misma.

Además, una evaluación de los primeros pasos del Plan resulta interesante en tanto permite extender las apreciaciones contenidas en la hipótesis de la presente investigación. A su vez, potencialmente justifica la importancia de analizar el diseño de una política pública. Entonces, esta sección oficia como una nueva prueba de los argumentos esgrimidos en el Capítulo I y como una justificación de la mirada propuesta en esta tesis. No obstante, se toma la precaución debida en tanto una política pública no está sobre determinada por su diseño. Este es el sentido de la presente sección.

Entre los aspectos positivos se destaca el haber posicionado en la agenda pública la precariedad socio habitacional de un sector de la población uruguaya y haber traducido ese discurso en acciones concretas.

“La ventaja que le veo es poner en el debate y en la acción la mirada de un sector que aunque todos sabíamos que estaban ahí, de alguna manera las respuestas vienen de aquello que se construye como problema, entonces ahí poner en debate que hay una emergencia habitacional, que hay una situación de mucha precariedad para sectores importantes en eso hay un aporte que el Plan Juntos hace.” (Entrevista GA).

“...creo que el Plan nos sacude, tiene que sacudir a la opinión pública, eso es un valor que tiene el Plan.” (Entrevista GA).

Al mismo tiempo, se subraya como muy positivo el haber abierto desde el Estado la posibilidad de conjugar el dialogo con la sociedad civil en sus distintas formas, con los empresarios, con los voluntarios, que en opinión de algunos entrevistados, hace a las fuerzas de gestionarlo con otros “músculos”.

Finalmente, si bien no fue señalado por los entrevistados, considero como elemento positivo la no desintegración de las redes previamente construidas, dado que el Plan Juntos no dispersa a los habitantes de los asentamientos intervenidos sino que hace especial énfasis en mantenerlos unidos (incluso la modalidad de realojo cuida que exista espacio para todos los núcleos familiares). Eso es un elemento muy positivo porque estos grupos sociales no ven disminuido su capital social como sucedió con la experiencia de los Núcleos Básicos Evolutivos. En consecuencia, las redes de solidaridad basadas en vínculos sociales entre los antiguos vecinos se veían debilitadas o rotas, aumentando de

tal modo el aislamiento de estos sectores empobrecidos social y económicamente (Ducci, 1998, Sabatini y Brain 2008).

Algunos de los rasgos negativos más destacados están relacionados a algunas acciones que el Plan Juntos empezó a ejecutar en las primeras intervenciones. Sobre este aspecto, muchos entrevistados, mostraron preocupación acerca de que el Plan Juntos esté convalidando que las familias habiten territorios en zonas que no cumplen las condiciones para ser regularizables. En ese sentido, algunos entrevistados se cuestionan: ¿por qué una política aplicada desde Presidencia consolida asentamientos no regularizables? De tal modo, a juicio de muchos, Juntos estaría ejecutando acciones de mitigación en algunos lugares donde las Intendencias ya han definido que no puede intervenir. Si bien destacan como positivo la intención de mejorar las condiciones habitacionales de esa población, señalan que no se está ofreciendo una solución más estructural de largo plazo.

“...cuál es la razón de hacer un baño si a los dos o tres años el mismo Estado debe demoler todo porque se debe realojar a esa familia.” (Entrevista GA).

La mayoría de los entrevistados señalaron que si bien el diseño del Plan contempla el desarrollo de la dimensión territorial, las primeras intervenciones de Juntos evidencian que dicho componente no estaría siendo abordado satisfactoriamente.

“El territorio, el lugar, es una dinámica de la pobreza, es uno de los factores, un parámetro de la pobreza y eso no se ve.” (Entrevista GA).

En ese sentido, algunos expertos opinan que es muy complejo decidir sobre el cómo y dónde se hacen las mejoras habitacionales. Es por ello que es necesario contemplar una cantidad de factores que deben ser cruzados a la hora de emprender una intervención, y que ello es posible a partir del desarrollo de una visión global del territorio.

Por otra parte, si se pretende romper la lógica de la segregación social y habitacional, la mayoría de los entrevistados opinan que deben tomarse medidas radicales. Coinciden en que los temas de pobreza son temas macro que no se solucionan con hacer un baño o construir una vivienda en una zona desprovista de servicios en la periferia de la ciudad.

Es decir, el Plan debería asumir su pretensión multi-dimensional. Ahora, para ello, se han revisado todos los desafíos que tendría por delante.

Si bien, los beneficiarios del Plan Juntos acceden a una nueva vivienda, su localización es deficiente. La mayoría de las viviendas autoconstruidas por el Plan Juntos están ubicadas en zonas periféricas con servicios básicos insuficientes, una pobre infraestructura urbana y se encuentran alejadas de los sub centros. Por lo tanto, el acceso a vivienda digna no repercute positivamente en la estructura de oportunidades del beneficiario. La localización continúa siendo un factor inhibidor de integración social del espacio. Arim (2008) evidenciaba que el lugar de residencia de las personas tiene una incidencia en el acceso al empleo de calidad. Por lo tanto, la segregación residencial de las personas más pobres no se ve alterada. La localización de estas familias vulnerables en un barrio estigmatizado condiciona su inserción laboral e inhibe la posibilidad de interactuar con personas de mejor posicionamiento social que les permita aumentar su stock de capital social limitando de tal manera sus oportunidades de movilidad social. En definitiva la política socio habitacional no soluciona la problemática de la segregación residencial de los grupos sociales más pobres (Ducci, 1998, Kaztman, 2001, Arim, 2008, Sabatini y Brain 2008).

“En este momento en el terreno que está en Aparicio Saravia y Camino de las tropas es un terreno urbano enorme están haciendo viviendas nuevas para población del Plan Juntos y para cooperativas en un concepto totalmente equivocado de integración social. Porque eso está en contexto de periferia crítica, integración social es si hago eso frente a la plaza Líber Seregni pero no en Casavalle.” (Entrevista GA).

En esa dirección, resaltan que si el objetivo del Plan Juntos es integrar desde el punto de vista social como desde el punto de vista físico, no es recomendable trabajar por asentamiento sino hay que trabajar por área precaria considerando la realidad del territorio, y por el momento, tan solo se constatan intervenciones en asentamientos.

“Yo quisiera que no se hablara de asentamientos porque es una falacia, lo dominante son los problemas habitacionales no en los asentamientos, lo más pesado, lo que no tiene políticas esta en el tejido formal ¿qué hará Juntos? No sé, todo el tiempo los oigo hablar de asentamientos.” (Entrevista GA).

“El Plan estaría reproduciendo una mirada que recorta el territorio de acuerdo al nombre asentamiento.” (Entrevista GA).

“...se empieza con la cabeza de voy a actuar donde la situación es peor ¿qué es lo peor? el tema del impacto no está presente y creo que es muy importante porque todos estos programas son de largo plazo.” (Entrevista GA).

“...me da la impresión con un desconocimiento del tema enorme y volviendo a encararlo con la misma cabeza que no tuvo resultados, hay un preconceito de qué es la pobreza y donde está.” (Entrevista GA).

La coordinación y la acumulación de experiencia en el territorio representan un elemento que sin dudas debe mejorarse. Nuevamente, y relacionado con el argumento teórico de la tesis, esto debió incluirse en el diseño de tal modo de establecer una interacción entre los saberes acumulados.

En lo que respecta a los aspectos más distintivos del Plan Juntos, la mayoría de los entrevistados argumentan que la planificación dinámica ajustada a la especificidad del caso estaría causando descoordinaciones internas en las primeras etapas de implementación.

“De lo que observo del Plan en su corta vida se observa que se necesita de una mínima organización para operar en territorio. Observo que no han crecido en organización, que era lo que se pretendía cuando empezaran a operar mezclando practica con reflexión, y que se pudiera ir generando un tipo de organización de acuerdo a lo que pretendían abordar y eso no ha pasado, siguen operando como el primer día. Y en equipos que se ven desbordados.” (Entrevista GA).

En la misma dirección, muchos entrevistados coincidieron en que la insuficiente planificación estaría generando serios problemas de comunicación. Para muchos, la implementación del Plan Juntos es un “enigma” quizás porque empezaron a trabajar sin la aprobación de la Ley y eso los ha obligado a tomar recaudos sobre el tipo de información que se difunde. Todo esto confirma lo relevante de un diseño que contemple etapas y un claro diseño institucional y las dificultades que pueden conllevar no cumplir con esto.

Acerca de los mecanismos de financiamiento de la política, se destaca que las donaciones de materiales de construcción estarían restringiendo la calidad de las primeras soluciones habitacionales.

“...la donación de materiales como el portland los obliga a que las viviendas tengan un tipo de construcción básica de estructura de hormigón, paredes de bloques y losa de hormigón.” (Entrevista GA).

En el mismo sentido, los insuficientes recursos materiales han generado dificultades de operatividad en las primeras intervenciones del Plan en terreno.

“...terminan teniendo un sólo camión para todas las obras que tienen, entonces tenés parada la obra acá porque el camión está en otro barrio.” (Entrevista GA).

Cabe consignar que para otros entrevistados el hecho de contar con pocos recursos antes de la aprobación de la Ley le permitió a Juntos recaudar diversas donaciones importantes de empresas. Esos respaldos económicos, sumado a la materialización de la colaboración en soluciones habitacionales actuarán como garantía para futuras colaboraciones.

“Lograron con pocos recursos trabajar y tener casas construidas y habitadas antes de que se aprobaran los recursos entonces eso se transformó en una fortaleza.” (Entrevista GA).

En relación a la metodología participativa, específicamente a la participación de los beneficiarios del Plan Juntos, la opinión mayoritaria es que los primeros esfuerzos por trabajar con este tipo de población han demostrado lo complejo que es implementar cualquier política en estos contextos socio económico tan deprimidos. Las características de la población objetivo del Plan Juntos, según la mayoría de los entrevistados, no se encuentra en condiciones de participar en todos los momentos del proceso, y menos aún en las etapas de autoconstrucción. Por tal motivo, entienden que el Plan debería modificar la modalidad de participación de obligación a derecho. Un entrevistado del GA se preguntó: *“¿Por qué tenés que obligar a la gente pobre a que participe?”*.

Con respecto al rol del voluntariado en terreno, algunos entrevistados reconocieron que se han dado situaciones complicadas entre el voluntariado y los beneficiarios del Plan,

debido a la falta de conocimiento sobre cómo se debe actuar en estos escenarios tan críticos.

“Pero se generó todo un choque con el voluntariado, de no entender la situación en la que vivían las personas que debían ayudar. Fue complicado hacerles entender que ellos viven en situaciones precarias y no llegan a la obra sucios porque quieren sino porque en esas condiciones viven.” (Entrevista GA).

Sobre ese aspecto, se insiste acerca de la necesidad de contar con más recursos humanos capacitados con experiencia en metodologías participativas en poblaciones de esas características que acompañen la labor de los voluntarios. Y, su vez, que el voluntariado ocupe un rol complementario en la implementación de la política. De esta forma, se evidencia la importancia de contar con un diseño que asigne un rol específico a los técnicos. Esto, creo, se vuelve aún más imperativo tomando en cuenta el carácter multi-dimensional de la política y la complejidad del territorio donde se interviene.

Otro aspecto que motivó un gran debate a nivel de los entrevistados fue la modalidad de realojos impulsado por Juntos. Al conceder Juntos a las familias la posibilidad de ser realojados o no, estaría limitando la integración física y espacial de las zonas intervenidas, ya que la intervención beneficia a quienes acepten ser realojados pero perjudica al colectivo al no recuperar ese espacio para toda la ciudad.

“...ellos miran el realojo muy en la lógica de estrictamente de necesidad de la persona, lo cual desde el punto de vista de la persona es loable pero no desde el punto de vista del conjunto de la ciudad.”(Entrevistado GA).

“Tanto por las condiciones en sí mismas de la gente como porque ese espacio debe ser recuperado ahí no se queda nadie, el realojo no es una decisión.” (Entrevistado GA).

“Plan Juntos no considera el terreno que dejan vacío, nosotros no podemos como Intendencia hacer un control y hacernos cargo de los vacíos que quedan en los asentamientos eso es imposible.” (Entrevistado GA).

Las refacciones en ciertas viviendas o la construcción de vivienda nueva en zonas desprovistas de servicios y la modalidad de realojos motivó el cuestionamiento por parte de los entrevistados acerca de por qué Juntos no implementa una propuesta más urbana como lo hace el PIAI, es decir, por qué no prioriza el hecho de traer más servicios, mejorar las calles, el tendido eléctrico; de esa manera se estaría ayudando al asentamiento pero también a los vecinos, o sea, se estaría contemplando la dimensión territorial.

En relación a los **desafíos**, a las tareas pendientes del Plan Juntos, muchos entrevistados coincidieron en que por el momento se ha priorizado únicamente el aspecto de la vivienda. En ese sentido, señalan que si bien el diseño de Juntos contempla que se debe desarrollar un proceso de integración social entre los beneficiarios del Plan y con la comunidad, aún no se observan avances en este aspecto.

“...con el resto del barrio no han tenido mucho vínculo y cuando se empezaron a construir viviendas en Cabañitas algunos vecinos de ahí no estaban contentos de que vinieran a vivir esas personas pobres. Al no trabajar entre vecinos, el Plan provoca esos desajustes.” (Entrevista GA).

“...nosotros dejamos eso sentado en un acta de que el Plan Juntos tenía que empezar por programas culturales, educativos, por la salud y termina en un producto de vivienda.” (Entrevista GA).

En ese marco, muchos consideraron que el gran desafío del Plan Juntos será desarrollar procesos de fortalecimiento de vínculos con los demás habitantes del barrio de las zonas no intervenidas. De tal modo, el Plan Juntos aprovecharía su potencial en el territorio e impediría que la zona intervenida se transforme en una zona a la cual le llegan todos los programas, todos los recursos y termina excluyendo de esos beneficios a los vecinos más próximos.

“Fantástico con la intervención en la zona pero ¿qué pasa con el de al lado? Está bueno fortalecer el barrio pero vamos a fortalecer los vínculos con los de afuera porque si no van a pasar a ser la elite de la zona.” (Entrevistado GA).

“...hay que ver la manera del Plan Juntos se vuelva un potencial y no al revés. Creo está en la intención de todos y de afuera se ve que no se logra, no porque el Plan Juntos no lo quiera sino porque empezás a reforzar todas estas otras lógicas”. (Entrevistado GA).

Para fortalecer los vínculos de organización del barrio, el Plan Juntos deberá apoyarse en los espacios de articulación territoriales de otras instituciones que estén en el entorno. Y, sobre este punto, muchos consideran que si bien existen espacios de coordinación a nivel territorial y el Plan Juntos ha formado parte de los mismos, las primeras etapas de implementación estarían demostrando que a Juntos, al igual que todos los programas y políticas de escala de impacto territorial, le cuesta enormemente la articulación. Nuevamente, se refuerza el punto señalado anteriormente: las dificultades de coordinación inter-institucional y entre niveles de gestión y gobierno no son de exclusiva responsabilidad del Plan Juntos sino que ello responde a los rasgos del Estado uruguayo.

“Hay coordinaciones con la Intendencia que no han podido tener eso les está provocando varias dificultades en el proceso. A nivel formal no están desarrollando esa coordinación, hay problemas de comunicación a pesar de que la dirección del Plan está conformada por un representante de cada ministerio.” (Entrevistado GA).

Si bien el diseño del Plan Juntos procura desarrollar espacios comunitarios, muchos entrevistados se mostraron preocupados porque las primeras intervenciones no evidenciarían esto.

“Si bien están proyectando salones comunitarios en más de un sitio en las oficinas con los técnicos pero fundamentalmente se opera desde la vivienda y desde el trabajo familiar no desde el trabajo colectivo. “ (Entrevista GA).

Asimismo, algunos se mostraron sorprendidos de que el Plan Juntos adopta una metodología de intervención contraria a experiencias de recuperación de barrios, donde se pretende construir desde el espacio colectivo.

“El Plan Juntos es como al revés, se observó que la emergencia eran las casas y se priorizó empezar por las casas. En muchos de los casos el espacio público está quedando para después como en Cabañitas ahora se empezó a considerar el tema de tener un

salón comunal a raíz de demandas de los vecinos en tener un lugar propio para el barrio. En general está quedando el espacio público relegado si bien en lo conceptual lo tienen presente en la práctica no aparece.” (Entrevistado GA).

“Todo gira en torno a la vivienda no hay espacios en común donde se trabajen otras cosas, no tienen el concepto de lo colectivo, eso también se ve en la ocupación del espacio, hay un lugar que quedó libre donde nadie hizo nada ni se pensó hacer una plaza.” (Entrevistado GA).

Programas de las dimensiones del Plan Juntos deben contemplar en su diseño una metodología de implementación orientada a integrar a la comunidad, contemplando la especificidad y las características de cada población intervenida. El Plan Juntos parece haber asumido la importancia del caso a caso pero no parece estar provisto de una mirada global. Es decir, si la política apunta a la integración socio-habitacional y se piensa como una de carácter multi-dimensional, ello debe estar previsto en un plan. Nuevamente, la flexibilidad de la política, la descentralización y la participación no suponen la negación de la planificación. Tal como se señala desde las investigaciones presentadas en el Capítulo I, lo novedoso es que se asume una planificación atenta a lo local, participativa y de interacción entre técnicos y población objetivo. No obstante, la rigurosidad de la planificación no puede ser dejada de lado.

Asimismo, en función de lo analizado hasta el momento (tanto en este capítulo como en los precedentes) parte de la explicación de la imposibilidad del Plan Juntos, en sus primeros pasos, para trascender la mera construcción de viviendas, proviene de los rasgos del Estado en los que se inserta el Plan, lo que conspira contra las posibilidades de implementar una política de rasgos multi-dimensionales. En ese marco, gran parte de los entrevistados perciben que las primeras etapas de implementación del Plan Juntos, estarían demostrando que el dialogo interinstitucional es un proceso en construcción, que tiene cierto grado de desarrollo pero que le resta mucho por hacer.

Por otro lado, las primeras etapas de ejecución del Plan Juntos estarían evidenciando que el abordaje multi causal del problema habitacional de Juntos requiere de un ejercicio de articulación entre el Plan y los demás agentes territoriales para así poder avanzar en el proceso de intervención.

VI. Conclusiones

A lo largo de la tesis se ha analizado los componentes teóricamente relevantes del diseño del Plan Juntos, una política pública que apunta a atacar la emergencia socio habitacional de los sectores más pobres del Uruguay. El Plan Juntos constituye el buque insignia del gobierno del Presidente José Mujica y representa una profundización de la política social del primer gobierno del Frente Amplio (Vázquez) orientada a reducir la pobreza y mejorar la integración social de los sectores excluidos. La pregunta de investigación que orientó la tesis fue: ¿Cómo inciden las características de la estructura estatal centralizada sobre el diseño e implementación de un plan que apunta a una máxima descentralización y participación ciudadana que, además, tiene como finalidad abordar la problemática de la precariedad socio habitacional?

La relevancia teórica del estudio del Plan Juntos está dada por la confluencia de tres elementos. Primero, porque es una política de integración socio habitacional orientada a los sectores más pobres en el contexto de un país que sufrió hace ya casi una década la peor crisis económica de su historia. Esto cobra relevancia, además, porque el fenómeno de la pobreza y exclusión socio territorial es endémico en la región. Segundo, porque introduce un diseño novedoso que va en línea con las recomendaciones teóricas que emergen desde ciertas escuelas en la academia y con algunas experiencias similares en la región. Más específicamente, porque su diseño propone una implementación descentralizada de carácter participativa al tiempo que procura coordinar esfuerzos con múltiples instituciones del Estado. Tercero, por la conjugación de esta última característica y la fuerte tradición centralista y de escasa coordinación entre las instituciones estatales en el Uruguay.

Tal como se señaló en la introducción, el objetivo general de esta tesis fue observar si los rasgos centrales (teóricamente relevantes) del diseño del Plan Juntos son adecuados para enfrentar el problema de la precariedad socio habitacional, tomando en cuenta el contexto institucional del Estado uruguayo.

Más específicamente, se propuso describir los rasgos y la evolución de la pobreza en el país y las características del Estado uruguayo. Además, se planteó observar la incidencia de estos elementos de contexto sobre el Plan y cómo son asumidos en su diseño

Respecto a estos dos objetivos específicos, se procuró observar la incidencia de estos elementos de contexto sobre el Plan y cómo son asumidos en su diseño. Además, otro objetivo consistió en dar cuenta de las motivaciones políticas para llevarlo adelante porque, junto al contexto institucional y socioeconómico, constituye otro factor fundamental para comprender la razón de ser de la política y su diseño.

Es decir, la institucionalidad estatal disponible junto a los rasgos de la población objetivo, constituyen elementos que constriñen a la política pública. Por tanto, se prestó especial atención en la constatación de la forma en que el diseño de la política (especialmente sus rasgos distintivos), con una motivación determinada, puede hacer frente a los constreñimientos. En este sentido, también interesó la forma en que explícitamente la política se hace cargo de dichos obstáculos.

Entonces, relacionado con el diseño del Plan la tesis se enfocó en los rasgos distintivos. En este sentido, fue un objetivo específico el evaluar el diseño descentralizado y los mecanismos de participación previstos en el Plan Juntos. Todo ello, para observar la potencialidad del plan (con los avances de los primeros pasos) y a la vez, para poder arrojar luz sobre las teorías de la planificación urbana que abogan por una planificación participativa y descentralizada.

Finalmente, y como objetivo adicional, se procuró la generación de algunas recomendaciones específicas que emergen del análisis. El Plan Juntos fue pensado para solucionar la emergencia socio habitacional. Entonces, las recomendaciones servirán para las políticas posteriores que oficien como complementos tras la posible superación de la emergencia. Asimismo, se considera que son recomendaciones que pueden resultar relevantes para políticas a aplicar en contextos similares los que, lamentablemente, aun configuran una imagen predominante en la región.

Por lo tanto, este capítulo de conclusiones se organiza de la siguiente forma: en primer término se sintetiza los hallazgos principales en cada uno de mis objetivos específicos con el propósito de construir un diálogo con el marco teórico propuesto. Luego, se plantea las recomendaciones que entiendo pertinentes tanto para el Plan Juntos como para políticas similares.

VI. 1. El Caso y La Teoría

VI. 1. 1. *Acerca de cómo asume el Plan Juntos el contexto de exclusión social y territorial.*

Como fuera señalado desde un comienzo, uno de los rasgos distintivos del Plan Juntos es que apunta a atender la emergencia socio habitacional de los sectores más pobres. En el Capítulo II se describió la evolución de la pobreza y la segmentación socio territorial en el Uruguay. Tal como fuera dicho allí, y confirmado por los expertos entrevistados, este es un problema de corte estructural y multi dimensional.

La literatura sobre Planificación Urbana ha generado teorías y propuestas para la planificación en estos sectores de la sociedad. Los entrevistados pusieron mucho énfasis en la complejidad y el desafío que encierra el trabajo con los sectores excluidos, en tanto están por fuera de la sociedad formal. Relacionado a este punto, la academia ha planteado la necesidad de formular políticas orientadas a lo local, descentralizadas y con coordinación entre los agentes del Estado que pueden ser funcionales a la integración física y social de estos sectores. Ciertamente esta es una recomendación que desde múltiples experiencias se ha mostrado fundamental para el éxito en la implementación de políticas. El Plan Juntos la pone en práctica y de una manera novedosa. No obstante, y tal como se desprende esta tesis, la desconexión de estos sectores de la población respecto de la sociedad formal obliga a una mayor atención a las etapas previas a la llegada al terreno y al trabajo desde lo local.

VI. 1. 2. *La Motivación Política*

En base a mi formación en Ciencia Política asumo como fundamental el papel de las ideas en la elaboración de políticas públicas. La motivación política como insumo de una política pública no es tomada en cuenta por los diversos estudios de desarrollo urbano que he revisado.⁴⁴ Si bien este factor no fue desarrollado en el marco teórico—por una opción de delimitación del tema y del problema de investigación—se describió el tipo de impulso que el Frente Amplio dio en el sentido de transformar el Estado uruguayo. El análisis de esta dimensión permite brindar una imagen más acabada para comprender por

⁴⁴ Cabe consignar, sin embargo, que la indiferencia parece ser recíproca. La Ciencia Política tampoco presta suficiente atención a las dimensiones analíticas clásicas de la Planificación Urbana.

qué en el Estado uruguayo se comienza a diseñar instituciones que apuntan a la descentralización y participación a nivel local, revertiendo una larga tradición centralista.

Más aun, el problema endémico de la pobreza y el marco institucional disponible, por sí solos, no permiten comprender el por qué de los rasgos de una política pública. Por ello, se consideró que el análisis de los componentes teóricamente relevantes del diseño de una política como el Plan Juntos demandaba al menos una mirada sobre la motivación que existe para enfrentar el problema con ciertas herramientas; sobre todo porque apunta hacia el uso de mecanismos nuevos (o de reciente incorporación) y que modifican una tradición de la forma en que el Estado toma decisiones. Ello sólo se podía aprehender incorporando la dimensión de las ideas, al menos en la descripción. Esa descripción se vuelve necesaria, nuevamente, porque la descentralización y el énfasis en la participación son rasgos distintivos del diseño del Plan Juntos y que, nuevamente, atacan una tradición en sentido contrario.

Así, en el Capítulo III se mencionó que a instancia del gobierno del Frente Amplio se promovió un proceso de cambio hacia una mayor descentralización política.⁴⁵ Cuando el Frente Amplio accedió al gobierno nacional puso en marcha una reforma estatal conocida como “la madre de todas las reformas”, orientada a instaurar un Estado más democrático, eficiente y al servicio de la ciudadanía. Históricamente esta idea ha estado presente en los programas de gobierno del FA: “un Estado palanca del desarrollo productivo y escudo de los débiles” (Programa del FA 2005-2010, 2010-2015).

Este proceso transformador de la estructura estatal asume dos grandes dimensiones. Por un lado, busca el acercamiento del Estado al ciudadano. La segunda dimensión procura una democratización y redistribución del poder a partir del desarrollo de una estrategia descentralizadora de carácter participativo. Es importante subrayar que el Plan Juntos se circunscribe en este proceso. Finalmente, las características de la fracción mayoritaria del FA (MPP), de la cual Mujica es el principal líder, así como los rasgos de su liderazgo, son otros componentes necesarios para tener una imagen nítida de la motivación política detrás del Plan Juntos.

⁴⁵ Cabe señalar que este tema fue abordado en las entrevistas realizadas. Sin embargo, como no formó parte de mis hipótesis decidí dejar este punto fuera del capítulo V.

VI. 1. 3. *Los rasgos del Estado uruguayo que inciden sobre el diseño del Plan*

Una política pública con las características que reclama la teoría (y que tiene el Plan Juntos) se inserta en un contexto institucional. Las políticas se diseñan y se implementan en un marco institucional que posee memoria y que opera con cierta inercia. En este sentido, de la descripción presentada en el Capítulo III y del análisis del Capítulo V, se desprende que el Plan Juntos se estaría insertando en el contexto de un Estado con una tradición de fuerte centralización y cuyas organizaciones funcionan como compartimentos estancos. Si bien se ha descrito la evolución institucional hacia una mayor descentralización en el Estado uruguayo, los entrevistados destacan la escasa gimnasia en tal sentido.

Tomando en cuenta la complejidad multi dimensional de la pobreza y la fuerte centralización del Estado uruguayo, la recomendación de la teoría revisada (normativamente y en función de experiencias exitosas) de: coordinar acciones entre instituciones tanto a nivel horizontal (entre organismos encargados de distintas políticas) como a nivel vertical (entre los diferentes niveles de gobierno), se vuelve extremadamente difícil. Precisamente, los entrevistados destacaron este punto como un elemento que conspira contra la posibilidad de éxito del Plan Juntos. Esto, considero, refuerza la necesidad de prestar mayor atención al rol del funcionamiento real del Estado (por ejemplo, burocracia y experiencia en la relación entre organismos) en la posibilidad de diseñar la planificación con los rasgos que se promueven desde la literatura revisada.

Un Estado fuertemente centralizado y que opera en compartimentos estancos funciona como traba para la implementación de una política que en su diseño apuesta a la coordinación y a la descentralización en la toma de decisiones. Para poder llevar adelante esta coordinación, imprescindible para asumir la complejidad del territorio donde se pretende intervenir, se requiere la presencia de una estas dos condiciones: una vasta experiencia en este sentido o bien un diseño que establezca claramente el rol de cada organismo participante tomando en cuenta los límites de acción de cada uno. Como ya fuera visto a lo largo de esta tesis, parecería que estas dos condiciones están en un proceso de germinación.

VI. 1. 4. *Evaluación del diseño en lo referente a la descentralización y a la participación en función de la teoría*

Indudablemente, los rasgos del Estado dificultan la puesta en práctica de una política que apunta a la descentralización y al trabajo caso a caso. Por lo tanto, tal como señalan Widianingsih y Morrell (2007) para el caso de Indonesia, el éxito de una política que pone tanto énfasis en un diseño descentralizado y participativo se ve fuertemente condicionado por la existencia de instituciones afines a tal diseño. Precisamente, el Plan Juntos se encuentra con este obstáculo institucional esencialmente por la “escasa gimnasia” de este nuevo marco institucional.

Descentralización con atención a lo local y coordinación inter-institucional son factores que deben combinarse, de acuerdo a la literatura, con una real participación de la población objetivo. En relación a este punto el Plan Juntos parece enfrentar diversos problemas. Uno de ellos refiere a la población con la que se trabaja. Una población excluida socioeconómica y territorialmente, que se encuentra alejada de las estructuras del Estado. Parece difícil que esta población pueda rápidamente construir las confianzas necesarias para participar plenamente de un mecanismo participativo. Por tanto, hay allí al menos un desafío de carácter estructural. Los tiempos de las políticas no necesariamente coinciden con los tiempos de maduración de la confianza entre los técnicos y la población participante.

Por otra parte, y tal como se plantea en la literatura, los mecanismos de participación que se prevén en una política deben establecer claramente las reglas del juego: para qué y cómo. Este punto parece estar claramente establecido en el Plan Juntos. Sin embargo, la simultaneidad de la participación desde la auto-construcción y la capacitación de los participantes, es decir, el contenido y la forma de la participación, parecen no ser los más adecuados para una población con tantas vulnerabilidades. En este sentido, los entrevistados del GA subrayan una inconsistencia: el Plan se presenta como una forma de abordar la emergencia socio habitacional. No obstante, el mecanismo participativo de la auto-construcción no se ajusta a las necesidades de esas personas. El ritmo que parece estar teniendo el Plan dificulta la atención de la emergencia. Además, esa libertad aparente por participar deviene en obligación en tanto, de no participar, no se accede a la vivienda. Por lo tanto, la vivienda y la participación dejan de ser un derecho.

La literatura aboga por escuchar a la comunidad y de esa forma elaborar soluciones. Sin embargo, el Plan Juntos parece ir más allá en tanto no deja espacio al planificador, perdiéndose la posibilidad de desarrollar una visión más global del territorio. El Plan Juntos privilegia el caso a caso por sobre el conjunto. Otras experiencias parecen equilibrar más estos dos componentes (ejemplo: Favela Barrio). Por ejemplo, ¿seguirá el Uruguay construyendo en las zonas periféricas, desabastecidas de servicios y desaprovechando los cascos consolidados de la ciudad? La respuesta a esta pregunta requiere de una mirada global del territorio. Kaztman (2001) cita ejemplos exitosos de mezcla social en edificios integrados. Tal como fuera señalado en el Capítulo II, Uruguay está intentando transitar en este camino a partir de la generación de incentivos al sector privado para la construcción de viviendas de interés social en la ciudad consolidada y políticas que promuevan la mixtura social dentro de los complejos habitacionales. Esto está en línea con las sugerencias del estudio de Sabatin et.al. (2010) sobre la dispersión de la vivienda social en barrios consolidados.

VI. 1. 5. Arrojando Luz a la Teoría

Más allá del diseño del Plan Juntos, la combinación de: descentralización, participación y coordinación, tan defendida por múltiples escuelas de Planificación Urbana, se encuentra con las dificultades de la realidad. Esa realidad está dada por los obstáculos institucionales y los desafíos del contexto donde se pretende intervenir. La conclusión a la que se arriba, en función de la síntesis de los hallazgos recién presentados es: la combinación exitosa de esos tres elementos parece sumamente difícil de conseguir.

Uruguay tiene un Estado históricamente centralizado y sus organismos han funcionado como compartimentos estancos. No obstante, desde hace ya algunos años se ha procurado revertir ambas realidades. Además, el Estado uruguayo cuenta con buenas capacidades institucionales que le permiten llegar a todo el territorio. Por tanto, si bien el marco institucional “ideal” no tiene la gimnasia suficiente y el contexto es desafiante, el Estado uruguayo podría superar esas dificultades. En este sentido, cabe preguntarse cómo podría implementarse una política que combine la tan deseada trilogía en Estados con situaciones de pobreza tanto o más complejas que las de Uruguay y con instituciones más débiles (es decir, Estados con menores capacidades de llegar a todo el territorio).

Ahora bien, más allá de esa pregunta pendiente para la literatura, es necesario subrayar que esa combinación sí encuentra experiencias exitosas. Entonces, una de las claves para superar el desafío planteado en la interrogante del párrafo anterior puede radicar en la importancia del diseño de la política. Tal como planteaba Friedmann, la atención a lo local y la importancia del diálogo entre técnicos y la comunidad, entre otros factores, no deja de lado la relevancia de pensar en el diseño y en tener un horizonte de mediano plazo a la hora de plantear la política. Es decir, el marco institucional (y su memoria) y los rasgos estructurales del contexto donde se inserta no sobre-determinan el éxito de la política (de lo contrario, esta tesis carecería de sentido). El diseño de la política puede superar estos desafíos (cuando la situación institucional es razonablemente sólida). El diseño, en todas sus dimensiones, sigue siendo central.

VI. 2. Posibles Lecciones y Recomendaciones

El propósito de esta sección consiste en transformar los hallazgos de esta tesis para ***efectuar posibles recomendaciones para futuras etapas Plan Juntos u otras políticas similares***. Luego, se subrayan los elementos positivos del Plan en un plano general que pueden servir de faro para futuras políticas.

En primer término, la experiencia del Plan Juntos refuerza la importancia del diseño. Como ha planteado North (1991) y otros estudios institucionalistas en la Ciencia Política, una vez que se toma una decisión de política y se inicia un camino de acción, cada vez resulta más difícil revertirlo. Por ello, previo a la implementación de una política se debe asumir este factor y aquí radica la imperiosa necesidad de pensar antes de hacer. El énfasis en una planificación dinámica debe partir de una base sólida.

Segundo, y ciertamente relacionado con la importancia del diseño, la mirada desde lo local, el trabajo caso a caso, la descentralización en la toma de decisiones y la atención de una emergencia no le restan importancia a la necesidad de pensar en un diseño con una mirada en el mediano y en el largo plazo. Asimismo, no se puede perder de vista la globalidad. Tal como enseña la literatura de Planificación Urbana, la mirada integral del territorio resulta fundamental por la inter-dependencia de los componentes territoriales. En este sentido, la centralización genera obstáculos pero al mismo tiempo brinda esa mirada general. He allí la necesidad de complementar ambas perspectivas; la local y la central.

Tercero, previo a la puesta en práctica de una política que apunta a un sector tan complejo, resulta fundamental tender muchos vínculos con las experiencias nacionales relacionadas con la política que se quiere implementar (como el PIAI o MEVIR) y que cuentan con acumulación y aprendizaje.

Cuarto, pensar el diseño en función del marco institucional disponible resulta fundamental. Si bien la acumulación institucional o el estadio de desarrollo de algún tipo de mecanismo no sobre-determina al diseño de política que se desee implementar, sí hay que tomarlo en cuenta para conocer los obstáculos y desafíos con los que se encontrará la política.

Quinto, y asociado a la participación de la población participante, si bien las experiencias de la auto-construcción y la capacitación resultan novedosas, la combinación resulta sumamente compleja. Asimismo, la auto-construcción debería ser de los espacios comunes y no de las viviendas. De esa forma, la emergencia sería abordada con eficiencia técnica y la construcción de los espacios comunitarios se podría construir en colectivo. También, entiendo que debería aplicarse una experiencia piloto a micro escala para extraer aprendizajes y reducir el riesgo de cometer errores con una población tan vulnerable; dicha experiencia debería estar bajo la órbita de una institución ya consolidada para asegurar la acumulación y la continuidad en el tiempo de la política.

Sexto, si la política se propone un enfoque multi dimensional, ello debe estar presente desde el inicio. Al tiempo que se construye la vivienda se debe trabajar en los espacios colectivos y en la construcción de capital social, tanto dentro del barrio como con el resto de la ciudad. El Plan se presenta como una política de integración socio-habitacional. No obstante, en sus primeros pasos, se ha puesto el énfasis en brindar una solución habitacional y no se ha podido profundizar la integración inter e intra barrial.

Finalmente, y relacionado con el punto anterior, una forma de revertir la segregación residencial y de recuperar el *encuentro* en la sociedad radica en la construcción de espacios públicos que lo estimulen. Kaztman (2001) pone especial atención a la necesidad de crear espacios públicos que habiliten la integración entre desiguales. Uruguay tiene ejemplos recientes que apuntan a esto. Uno de ellos está dado por la construcción de la Facultad de Ciencias (UdelaR) en una zona deprimida de Montevideo, rodeada de asentamientos irregulares y de complejos habitacionales orientados a los estratos de

menores ingresos (Euskal Erría). En este sentido, ha habido una especial preocupación de la Universidad de la República, a partir de la Facultad de Arquitectura, por generar un vínculo entre esta nueva Facultad de Ciencias y su entorno a partir de diversos proyectos socioeducativos. Otra experiencia ha sido la recuperación de un terreno baldío devenido en una plaza (Líber Seregni) en un barrio tradicional casi olvidado, que alberga distintos usos y actividades durante todo el año, que transversaliza a todas las edades. Estas experiencias generan incentivos para el encuentro de los sectores medios y los sectores pobres. De este modo, estos actores dejan de ser extraños que habitan en realidades radicalmente diferentes y comienzan a compartir, al menos por un tiempo, un espacio común.

A nivel general, el Plan Juntos brinda dos lecciones que deben servir de guía a otras políticas. Si bien no necesariamente son propiedad exclusiva del Plan Juntos, son cuestiones a destacar.

En primer lugar, el Plan Juntos representa el reencuentro del Estado con sectores excluidos de la sociedad. De alguna forma, supone la consolidación de la capacidad estatal y la recuperación de los vínculos entre aquel y sectores antes invisibilizados en las políticas del Estado. Segundo, a partir de su diseño, el Plan Juntos brinda la posibilidad de reconstruir la identidad de esos sectores de la sociedad; genera la oportunidad de construir comunidad y que los individuos adquieran capacidades en múltiples sentidos (oficio y aprendizaje de trabajo en conjunto). En este sentido, debe agregarse la potencialidad del Plan para involucrar a la sociedad en su conjunto a partir de los diversos canales habilitados para la participación (trabajo voluntario y donaciones).

En la novedad para atacar el problema a partir de una estrategia de involucramiento de la sociedad y de los participantes; en la utilización de un mecanismo descentralizado para la toma de decisiones; en la flexibilidad para adaptar la estrategia en función de casos que presentan múltiples complejidades, allí radican las principales fortalezas del Plan Juntos. Los desafíos están dados por la propia complejidad de la población participante. Además, por las estructuras estatales del Uruguay. En este sentido, hay una tradición fuertemente centralista y de descoordinación institucional. El Plan Juntos aterriza en el marco de un proceso de cambio donde se incluye un marco legal; pero llega cuando eso no está aún maduro. No obstante, ese nuevo marco legal puede facilitar la implementación de Juntos

(por ejemplo: la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible) porque son herramientas para pensar el territorio desde lo local y desde lo central. Finalmente, otro desafío pasa por la necesidad de sintonizar el diseño a estas condicionantes y a la no maduración del nuevo herramental legal, sin que ello signifique abandonar una forma de abordar el problema.

Bibliografía

Álvarez, M. (2000). Asentamientos irregulares montevideanos: la desafiliación resistida. *Colección Monitor Social del Uruguay*, (4), Serie Documentos de Trabajo del IPES.

Amarante, V. & Arim, R. (2004). El mercado laboral: Cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002, En: *Uruguay. Empleo y Protección Social. De la crisis al crecimiento*. Santiago, Chile: Editorial OIT.

Amarante, V. y Cafferla, M (2003). Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares. Un análisis económico. *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*: Ediciones de la Universidad de Montevideo.

Antía, F. (2001). *La economía uruguaya desde el restablecimiento de la Democracia, 1985-2000 en El Uruguay del siglo XX*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Economía-FCCEA-UdelaR.

Arim, R. (2008). Crisis Económica, segregación residencial y exclusión social. El caso de Montevideo. En, Ziccardi, A. (Compiladora) *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Colombia, Bogotá: Editorial Siglo del Hombre Editores.

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *American Institute of Planners Journal*, 35, 216-224.

Arocena, J. (2008). Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay. En, *Cuadernos para el Desarrollo Local, Diálogos por la descentralización*. Montevideo, Uruguay: Programa de Desarrollo Local Art Uruguay.

Arocena, J. (1992). Las municipalidades uruguayas frente a los desafíos del desarrollo. *Cuadernos del CLAEH* (62).

Ataöv, A. (2007). Democracy to become reality: Participatory planning through action research. *Habitat International*, 31 (3-4), 333-344. doi: 10.1016/j.habitatint.2007.04.002

Avritzer, L. (2006). New public spheres in Brazil: Local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (3), 623–637. doi:10.1111/j.1468-2427.2006.00692.x

Baker, M. Coaffee, J. & Sherriff, G. (2007) Achieving successful participation in the new UK spatial planning system. *Planning Practice and Research*, 22 (1), 79-93. doi.org/10.1080/02697450601173371

Bardhan, P. & Mookherjee, D. (2006). The rise of local governments: An overview". En Bardhan, P. & Mookherjee, D. (eds.). *Decentralization and Local Governance in Developing Countries. A Comparative Perspective*. (1-52) Cambridge, MA: The MIT Press.

Barenboim, C. & Cárdenas, M. (2010). Evolución de las políticas habitacionales en Uruguay (1870-2000). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 3 (6), 168-181.

Bervejillo, F. (1991). Gobierno local en América Latina. En, Dieter Nohlen (editor), *Descentralización, política y consolidación democrática*, Síntesis Editorial Nueva Sociedad.

Bherer, L. (2010). Successful and unsuccessful Participatory arrangements: why is There a participatory movement at the Local level?..*Journal of Urban Affairs*, 32 (3), 287–303. doi: 10.1111/j.1467-9906.2010.00505.x

Borja, J. (2005). Un futuro urbano con un corazón antiguo. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 10 (584).

Campbell, T. (2003). The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities. *Journal of the American Planning Association*, 71 (4).

Carámbula, M. (2008). Ante el desafío de generar nuevos diseños institucionales. En, *Cuadernos para el Desarrollo Local, Diálogos por la descentralización*. Montevideo, Uruguay: Programa de Desarrollo Local Art Uruguay.

Carballal, S. (1998). Política Habitacional en Uruguay. En, Errasti, E y Villavivencio, J (eds) *La política habitacional en México y América Latina: balance y perspectivas de las transformaciones*, (181-194).Azcapotzalco: Universidad Autónoma Metropolitana.

Cardarello. A; Abrahan. M; Freigedo. M; Vairo. D. (2010). Mucho ruido y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010). En, Narbondo, P y Mancebo M. (Eds) *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, (54-73). Montevideo, Uruguay: Editorial Fin de Siglo y CLACSO Coediciones.

Cassinelli, H. (1977). Derecho Público. Fundación de Cultura Universitaria.

Davidoff, P. (1973). Advocacy and Pluralism in Planning. In Faludi, A (ed). *Reader in Planning Theory*, (pp. 277-96). Oxford, UK.: Pergamon Press

Dekker, K., Beate vo", I., Lelieveldt, H. & Torenvlied, R. (2010). Civic engagement in urban Neighborhoods: does the network Of civic organizations influence Participation in neighborhood projects?. *Journal of urban affairs*, 32, (5), 609–632. doi: 10.1111/j.1467-9906.2010.00524.x

Delgado, M. (2004). Las áreas centrales de Montevideo: en procura de una revitalización integral. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 19, (051), 51-74.

Devine, P. (2002). Participatory Planning Through Negotiated Coordination. *Science & Society*, 66 (1), 72–85.

Di Paula, J. (2001). Los impactos de las políticas habitacionales de la última década en la forma urbana metropolitana de Montevideo. *Revista Vivienda Popular* (8).

Dollery, B. (2010). Are there Tensions between Democracy and Efficiency in Local Government? A Conceptual Note on the Structural Reform Debate. *Urban Policy and Research*, 28 (1), 117-123. doi.org/10.1080/08111140903552704

Ducci, M.E. Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. En, Errasti, E y Villavivencio, J (eds) *La política habitacional en México y América Latina: balance y perspectivas de las transformaciones*, (155-179). Azcapotzalco: Universidad Autónoma Metropolitana.

Falleti, T. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99 (3), 327-346.

Fainstein, S. y Fainstein, N. (1996). City Planning and Political Values: An Updated View. En, Campbell. S y Fainstein. S. (Eds) *Readings in planning theory*, (265- 283). Malden, Mass. Blackwell Publishers.

Filgueira, F. (2005). Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States. Geneva, Switzerland.

Fox, J. (1994). Latin America's emerging local politics. *Journal of Democracy*, 5 (2), 105-116.

Flinders, M. & Curry, D. (2008). Deliberative democracy, elite politics and electoral reform. *Policy Studies*, 29 (4), 371-392 .doi.org/10.1080/01442870802482075

Friedmann, J. (1993). Toward a Non-Euclidian Mode of Planning, in a *Journal of The American Planning Association*, 59 (4), 482-485.

Fung, A. & Wright, E. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29 (5) doi: 10.1177/0032329201029001002

Garcé, A. (2010). Uruguay 2009: De Tabaré Vázquez a José Mujica. *Revista de Ciencia Política*. 30 (2) 499 – 535.

Garcé, A. (2011). Ideologías políticas y adaptación partidaria: El caso del MLN-Tupamaros (1985-2009). *Revista de Ciencia Política*, 31 (1), 117-137.

Gerring, J. (2007). The case study: what it is and what it does. En Boix, C. y Stokes, S. (eds). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, (90-121). New York, United States: Oxford University Press.

Geurtz, C. & Van de Wijdeven, T. (2010). Making Citizen Participation Work: The Challenging Search for New Forms of Local Democracy in The Netherlands. *Local Government Studies*, 36 (4), 531-549. doi doi.org/10.1080/03003930.2010.494110.

Glejberman, D. (2005). El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay. En, *SERIE Medio ambiente y desarrollo N° 121*, (1-84). Santiago, Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Goldfrank, B. (2006) Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista Chilena de Ciencia Política*, 26 (2), 03-28.

Greaves, E. (2004). Municipality and community in Chile: Building imagined civic communities and its impact on the political. *Politics & Society*, 32, (2), 203-230.

Healey, P. (1996). The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation. In Fainstein. S. & Campbell, S. (eds). *Readings in Planning Theory*, (pp.237-258). UK.:Blackwell Publishing.

Kaztman, R., Beccaria, L., Filgueira, F., Golbert. L. & Kessler, G. (1999). Breve historia de las políticas sociales en Uruguay. En *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*, (27-56). Santiago, Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, *Revista CEPAL*, (75), 171-187.

Kaztman, R. y Retamoso, A. (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo, *Revista CEPAL*, (85), 131-148.

Laurnaga, M. (1999). Descentralización sin municipalización: reforma del estado y gobiernos subnacionales en Uruguay. Montevideo, Uruguay: Instituto de Ciencia Política.

Lodoño, J. & Székely, M. (1998). Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa, *Revista de Economía Política*. Volumen extraordinario.

Lombardi, M. & Papadópulos, J. (1989). Los sentidos de la descentralización. En, *Ensayos sobre el Uruguay de los 80*, Montevideo, Uruguay: CIESU/EBO.

Luna, J. (En Prensa). The Weakest Link: Political Representation in Latin America. Oxford, UK: Oxford University Press.

Magri, A. (2010). El proceso de reconstrucción del área pública de la vivienda entre 2005 y 2009: instituciones, políticas y actores, En Narbondo. P y Mancebo. M. (Eds) *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, (282-305). Montevideo, Uruguay: Editorial Fin de Siglo y CLACSO Coediciones.

Marinakís, A., Reinecke, G. & Velasco, J. (2005). Desafíos para las instituciones y políticas en un mercado laboral cambiante, En *Uruguay Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*, (13-37). Santiago, Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

Martínez, M. (2011). The Citizen Participation of Urban Movements in Spatial Planning: A Comparison between Vigo and Porto. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35 (1), 147–71. doi:10.1111/j.1468-2427.2010.00956.x

Menéndez, F. (2009). Condiciones de vida en Montevideo 2do semestre 2008. Análisis comparativo entre las condiciones de los asentamientos irregulares y el tejido residencial formal, a la luz de la Encuesta Continua de Hogares. En, *Serie de Documentos temáticos* (1). Instituto Nacional de Estadística.

McAlister, R. (2010). Putting the 'Community' into Community Planning: Assessing Community Inclusion in Northern Ireland. *International Journal of Urban and Regional Research* 34 (3), 533–47. doi:10.1111/j.1468-2427.2010.00967.x

Moreira, C. y Veneziano, A. (1991). Cohabitación y conflicto: relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Fundación de Cultura Universitaria, Instituto de Ciencia Política.

Nahoum, B. (2011). Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar, En, González, G, & Nahoum, B. (eds) *Escritos sobre los Sin Tierra urbanos causas, propuestas y luchas populares*, (11-23), Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Narbondo, P. y Fuentes G. (2010). La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueos, En Narbondo. P y Mancebo. M. (Eds) *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, (27-53). Montevideo, Uruguay: Editorial Fin de Siglo y CLACSO Coediciones.

North, D. (1990). Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge, United States: Cambridge University Press.

Notaro, J. (2001). La batalla que ganó la economía.1972-1984. En, *El Uruguay del siglo XX: La Economía*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Economía-FCCEA-UdelaR.

Olesker, D. (2001). Crecimiento y Exclusión. Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

O'Neill, K. (2003). Decentralization as an electoral strategy. *Comparative Political Studies*, 36 (9), 1068-1091.

Orellana, A. (2009). La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios, *Revista Eure*, 35 (104), 101-120.

Pérez, A. (1990). La reforma municipal en busca de rumbos. *Cuadernos del CLAEH* (55).

Rubio, E. (2008) La descentralización como parte de la transformación democrática del Estado. En, *Cuadernos para el Desarrollo Local, Diálogos por la descentralización*. Montevideo, Uruguay: Programa de Desarrollo Local Art Uruguay.

Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization. On meaning and measurement. *Comparative Politics* 36 (4), 481-500.

Sabatini, F. & Soler, F. (1995). Paradoja de la planificación urbana en Chile, *Eure*, XXI (62), 61-73.

Sabatini, F. & Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves, *Eure*, XXXIV (103), 5-26.

Sabatini, F., Edwards, G., Cubillos, G., Brain, I., Mora, P., Rasse, A. (2010). Dispersión especial de vivienda económica como vía de integración social urbana. En Irrarrázaval, I., Puga, E (eds.). *Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile*, (247-273), Pontificia Universidad Católica, Chile.

Sabatier, P. (1999). The need for better theories. En Sabatier, P. (ed) *Theories of the Policy Process. Theoretical Lenses on Public Policy*. (3-17), Boulder, CO: Westview Press.

Sanoff, H. (2005). Community participation in riverfront development. *CoDesign*, 1, (1), 61 – 78. doi: 10.1080/15710880512331326022

Sassen, S. (1998). Los regímenes de empleo de servicio y la nueva desigualdad y La economía informal: entre nuevos desarrollos y viejas regulaciones, En Sassen. S. *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2003.

Senatore, L. & Méndez, G. (2010). *Las relaciones laborales en el Uruguay: entre el neocorporativismo y la concertación salarial*. Recuperado el 7 de febrero de 2012, del sitio web de Montevideo Friedrich-Ebert-Stiftung, de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/08044.pdf>

Shapely, P. (2011). Planning, housing and participation in Britain, 1968–1976. *Planning Perspectives*, 26 (1), 75-90. doi.org/10.1080/02665433.2011.527550

Schönleitner, G. (2006). Between liberal and participatory democracy: Tensions and dilemmas of leftist politics in Brazil. *Journal of Latin American Studies* 38, 35-63.

Theodoulou, S. (1995). The contemporary language of public policy: A starting point. En Theodoulou, S. y Matthew, C. (eds) *Public Policy: The Essential Readings*. 1-9- Upper Sadler River, NJ: Prentice Hall.

Veneziano, A. (2000). La reforma constitucional y su impacto sobre la descentralización municipal y local en Uruguay. *Revista Prisma* (3).

Villamarzo, R. (2010). Reflexiones sobre el papel del ordenamiento territorial en el desarrollo sostenible del espacio costero. *Revista de Ciencias Sociales*, 23 (26), 67-72.

Ward, P., Wilson, R & Spink, P. (2010). Decentralization, democracy and sub-national governance: comparative reflections for policy-making in Brazil, Mexico and the US. *Regional Science Policy & Practice*, 2, (1). doi:10.1111/j.1757-7802.2010.01018.x

Widianingsih, I. & Morrell. E. (2007). Participatory planning in Indonesia. *Policy Studies*, 28, (1), 1-15. doi: org/10.1080/01442870601121320

Willis,. E.(1999). The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, 32, (1), 7-56.

Ziccardi, A. (2008). Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI, En Ziccardi. A. (compiladora). *Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI. Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. Colombia, Bogotá: Editorial Siglo del Hombre Editores.

Informes

Banco Mundial. (2003) *Inequality in Latin America and the Caribbean*, Nueva York.

BID (2009). *Desarrollo urbano en Uruguay: Aportes para el diálogo sectorial*. Banco Interamericano de Desarrollo Sector de Capacidad Institucional y Finanzas División de Gestión Fiscal y Municipal.

Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus Entornos, MVOTMA-PIAI (2008). Investigadores Responsables Arq. Marta Cecilio y Arq. Jack Couriel.

Instituto de Economía (2003). Uruguay 2002-2003: Informe de Coyuntura. Instituto de Economía. Montevideo, Uruguay: FCCEEA-UdelaR,.

Plan de Equidad. (2010). De la emergencia a la equidad social: Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005- 2009). Informe del Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la República Oriental del Uruguay.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el Futuro: Romper la Transmisión Intergeneracional de la Desigualdad.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento.

Reporte Social (2009). Principales características del Uruguay Social. Recuperado el 7 de febrero de 2012, del sitio Web *Mides.gub.uy*, de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/4571/1/reporte_social_2009.pdf

UN-HABITAT (2003). The Challenge of slums. Report on Human Settlements. Londres: United Nations Human Settlements Programme.

Páginas web consultadas

<http://www.frenteamplio.org.uy>

<http://www.ine.gub.uy/>

<http://juntos.gub.uy/juntos/>

<http://www.mides.gub.uy/>

<http://sig.montevideo.gub.uy/>

<http://www.untechoparamipais.org.uy/home/>

Anexo I

Entrevistas semi-estructuradas realizadas.

- Arq. Carlos Acuña, Presidente de la Comisión Directiva del Plan Juntos, 13/7/2011.
- Arq. Verónica Helbling, Ex Coordinadora del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, para el Departamento de Montevideo (2005-2010), 13/7/2011.
- Arq. Isabel Viana, Experta en Investigación en Gestión y Planificación Territorial y Urbana, 14/07/2011.
- Mag. Ximena Baraibar, División Tierras y Habitación de la Intendencia Municipal de Montevideo, Docente e Investigadora del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. 14/07/2011.
- Arq. Gonzalo Altamirano, Director de la Dirección Nacional de Vivienda (2005-2010). 14/07/2011.
- A.S. Cristina Oholeguy, Coordinadora Equipo Interdisciplinario del Plan Juntos, 15/07/2011.
- Ec. Jorge Polgar, Presidente del Banco Hipotecario del Uruguay (2008-2011), 15/07/2011.
- A.S. Beatriz Rocco, Integrante del Equipo Técnico del Proyecto de mejora del hábitat en el Barrio “Las Cabañitas” y Técnica Equipo Social del Municipio A, zonas de intervención del Plan Juntos. 15/07/2011.
- Cynthia Pérez, Directora Social de Un Techo Para Mi País Uruguay, 19/07/2011.

- Arq. Jack Couriel, Subsecretario del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2008-2010), 19/07/2011.
- Arq. Marta Cecilio, Investigadora responsable del Proyecto “Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y su entorno”. Proyecto PNUD, realizado para el PIAI y MVOTMA en 2008. 19/07/2011.
- Ec. Carlos Mendive, Presidente en ejercicio de la Agencia Nacional de Vivienda, 20/07/2011.
- Arq. Ricardo Muttoni, Miembro de la Comisión Directiva del Plan Juntos en representación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 20/07/2011.
- Mag. Delia Soria, Miembro de la Comisión Directiva del Plan Juntos en representación del Ministerio de Desarrollo Social, 20/07/2011.
- Arq. Myrna Campoleoni, Gerente Técnico Del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, 21/07/2011.
- Senadora Lucía Topolansky, Presidenta de la Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, legisladora responsable de la redacción de la Ley N° 18.829 Plan Nacional de Integración Socio-habitacional "Juntos", 21/07/2011.
- Arq. Francisco Beltrame, Presidente de la Comisión Honoraria de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR). 21/07/2011.
- A.S. Lucía Etcheverry, Directora en ejercicio de la Dirección Nacional de Vivienda, 22/07/2011.
- Arq. Valeria Estevez, Equipo Técnico Integrante del Equipo Técnico del Proyecto de mejora del hábitat en el Barrio “Las Cabañitas” zona de intervención del Plan Juntos. 22/07/2011.

- A.S. Cecile Regent. Equipo Social del Municipio A, zona de intervención del Plan Juntos. 23/07/2011.
- Ing. Civil. Benjamín Nahoum, Secretario Técnico del Departamento de Apoyo Técnico de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). 25/07/2011.
- Ec. Verónica Amarante, Directora del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Udelar. 25/07/2011.
- A.S. Ana Bajac. Equipo Social del Municipio F, zona de intervención del Plan Juntos. 25/07/2011.

Anexo II

Pauta de Entrevista Julio 2011

- = Preguntas sólo para integrantes del Equipo Plan Juntos

Bloque 1: Preguntas Generales sobre el Entrevistado/a

Para comenzar, me gustaría hacer un repaso de su trayectoria profesional. ¿Cómo se fue vinculando con las políticas públicas sociales y de vivienda? ¿Cómo llegó a su CARGO actual? ¿Qué lo motivó a insertarse en el diseño e implementación de políticas públicas actuales?

¿Podría describirme las funciones de su INSTITUCIÓN? ¿Cuáles son las principales atribuciones? ¿De qué manera se inserta INSTITUCIÓN en la estructura del Estado?

Bloque 2: Situación General sobre la pobreza y la vivienda en Uruguay

Primero, me gustaría hacer un diagnóstico general sobre la evolución y situación de la pobreza en Uruguay. ¿Cómo podríamos resumir, en algunas palabras, este fenómeno? Según su criterio ¿cuáles son las principales consecuencias de esta situación?

Algunos autores han hablado sobre el fenómeno de la exclusión social y territorial en el Uruguay. Es decir, además de existir un problema evidente en relación a la pobreza, se señala la existencia de una división social expresada en el territorio. ¿Está de acuerdo con este análisis? Según su criterio, ¿cómo se explica esta situación? ¿Existen posibilidades de revertir este fenómeno? ¿Cuáles?

Más concretamente, uno de los problemas de la pobreza en el Uruguay está asociado al déficit de vivienda. Al mismo tiempo, el país crece pero no se resuelven los problemas habitacionales. ¿Cómo describiría Ud. la situación actual de la vivienda en los sectores más pobres? ¿Existe efectivamente un déficit de vivienda? **(en caso afirmativo)**. Según su opinión, ¿cuáles son los rasgos de ese déficit (cantidad, calidad, distribución, servicios,

infraestructura urbana)? ¿Cuáles son las causas? ¿Cómo puede resolverse en el mediano plazo?

En el año 2005 asumió el gobierno, por primera vez en la historia del Uruguay, un partido de centro-izquierda. ¿Considera que existe alguna diferencia en el abordaje de la pobreza y de las políticas de vivienda desde el primer gobierno del Frente Amplio? Al mismo tiempo, ¿existen diferencias entre el segundo gobierno (José Mujica) y el primero (Tabaré Vázquez)?

Hemos conversado, de manera general y esquemática, sobre los problemas de la pobreza y la vivienda en Uruguay. ¿Cómo diría Ud. que su INSTITUCIÓN aborda esta problemática? ¿Cuáles han sido los aportes de la institución en este sentido? ¿Cuáles han sido las principales debilidades?

Bloque 3: Generalidades del Plan Juntos

Como Ud. sabe, el Presidente Mujica planteó como una de sus prioridades la política de vivienda para los sectores más pobres. En este sentido, decidió poner en marcha el Plan Juntos. ¿Conoce Ud. el Plan? ¿Qué fortalezas y debilidades le asigna a la propuesta? ¿Conoce otras experiencias similares (no sólo en Uruguay)?

Si menciona que aún no se conoce mucho del Plan, pedirle que se centre en el “diseño”. Específicamente, ¿cuál es su evaluación sobre la forma que el Presidente ha decidido darle al Plan?

Adentrándonos en el diseño del plan, ¿qué opinión le merece el hecho que se haya decidido colocarlo bajo la órbita de la Presidencia de la República?

¿Cómo evalúa Ud. los mecanismos de financiamiento del Plan Juntos? ¿Qué conoce respecto a este punto?

¿Cómo podría evaluar las atribuciones y metas del Plan Juntos?

Mucho se habla sobre la relación entre los técnicos, voluntarios y los funcionarios públicos pertenecientes a organismos estatales encargados de políticas de vivienda o de políticas de lucha contra la pobreza, ¿Cuál es su opinión respecto a este punto en especial?

Al inicio de la entrevista conversábamos sobre INSTITUCIÓN. El Plan Juntos viene a cumplir funciones que tradicionalmente estaban asociadas a INSTITUCIÓN. ¿Existe un conflicto? ¿Es un ejemplo de superposición de tareas o duplicación de recursos o existe complementariedad? ¿Cómo dialogan desde el Plan Juntos con INSTITUCIÓN? ¿Se comparte la experiencia de trabajo de INSTITUCIÓN?

- En cuanto a los cometidos del Plan Juntos, y en un plano general, ¿considera que se justifica su puesta en marcha, tomando en cuenta la institucionalidad vigente, o no?

Bloque 4: Relacionamiento Inter Institucional

Uno de los rasgos que siempre se ha destacado sobre el Estado uruguayo refiere a la existencia de múltiples instituciones que trabajan sobre un mismo tema y al escaso diálogo inter-institucional. ¿Está de acuerdo con esta afirmación? (en caso afirmativo) En su experiencia, ¿cuáles son los problemas más frecuentes? Estos inconvenientes, ¿inciden en la implementación de las políticas públicas?

¿Cómo aborda este problema su INSTITUCIÓN con los otros organismos del Estado? Y ¿tienen relación con organismos no estatales presentes en el territorio? (en caso afirmativo) ¿Cómo es esta relación?

Uno de los componentes que se destaca del diseño del Plan Juntos refiere a una novedosa relación entre las instituciones estatales. Me gustaría detenerme en este punto. En el discurso de los actores políticos se destaca este aspecto. Por lo que Ud. conoce, ¿efectivamente se ha contemplado este fenómeno? ¿Cómo el Plan Juntos enfrenta (o cree que va a enfrentar) este fenómeno?

- ¿Cuáles son los lineamientos o cuáles han sido las medidas para avanzar sobre esto?

- ¿Podrá el Plan Juntos superar este rasgo? ¿Qué medidas se están llevando a cabo para superar esta dificultad?
- Más allá del relacionamiento entre las distintas instituciones estatales, el Plan Juntos prevé el trabajo con organizaciones sociales presentes en el territorio a intervenir. ¿Cómo tienen previsto este trabajo? Más específicamente, ¿cómo se integrarán al proceso de toma de decisiones?

Bloque 5: Descentralización y Participación en política pública

Otro de los elementos que se destaca del diseño del Plan Juntos refiere a la implementación descentralizada de la política pública. Sin embargo, un rasgo tradicional del Estado uruguayo, destacado por la literatura, es el carácter centralista del mismo.

¿Está de acuerdo o en desacuerdo con esta afirmación sobre el Estado uruguayo?
¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la centralización en la implementación de políticas públicas?

¿Cómo incide específicamente este rasgo en la implementación de las políticas que su INSTITUCIÓN lleva adelante?

- ¿Cómo podemos describir los rasgos específicos que apuntan a la descentralización en el caso del Plan Juntos? Es decir, ¿hacia dónde apunta el Plan Juntos en lo que refiere a la descentralización? (Toma de decisiones, administración de recursos, etc.)

¿Cómo evalúa Ud. la nueva institucionalidad (en particular la nueva ley) sobre descentralización? ¿Cuál es su opinión sobre la nueva ley de ordenamiento territorial?

Específicamente, ¿Considera que la nueva institucionalidad ayuda o no a las funciones de su institución? ¿De qué manera inciden cada una de estas dos nuevas normativas (descentralización y ordenamiento territorial) en los cometidos de su INSTITUCIÓN?

Algunos señalan que la inexperiencia del Uruguay en materia de descentralización puede ser un factor que inhiba la implementación del Plan Juntos en tanto tiene un diseño que

apunta a la descentralización. Otros plantean que la inexperiencia puede facilitar este elemento del Plan Juntos. ¿Qué opinión tiene Ud.?

Quisiera ahora detenerme, finalmente en otro de los componentes que se destacan en el Plan Juntos. Específicamente, se destaca la participación ciudadana, es decir, la participación de los destinatarios del Plan Juntos como uno de los componentes propuestos por el Plan.

En Uruguay, ¿existen mecanismos de participación formales? ¿Conoce Ud. otras experiencias que hayan sido “exitosas”? ¿Cuáles y por qué las considera “exitosas”?

¿Qué opinión tiene sobre el componente participativo de la política Plan Juntos? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de incorporar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones en este tipo de políticas públicas?

¿Cuáles son los mecanismos que Ud. conoce en el Plan Juntos de participación de la ciudadanía? En su opinión ¿pueden considerarse adecuados o no?

Bloque 6: Primeros pasos de implementación y proyección del impacto del Plan

Hasta el momento hemos conversado sobre el diseño del Plan Juntos. Como Ud. sabe, el Plan Juntos está dando sus primeros pasos, por lo que Ud. conoce ¿Cómo evalúa Ud. las primeras etapas de implementación del Plan Juntos? ¿Qué aspectos se puede subrayar? ¿Fortalezas? ¿Debilidades?

Finalmente, pensando en un escenario de mediano plazo, ¿cuáles son los efectos que cree tendrá el Plan Juntos? (en lo habitacional, en la integración socio-espacial, etc.).

¡Muchas Gracias!