

PLANIFICACION LOCAL, GESTION MUNICIPAL Y SU DIMENSION EN EL URUGUAY

Autora: Ana María González Dea.
Uruguay

1.- INTRODUCCION

El objetivo de este ensayo es aclarar conceptos y profundizar en el cometido de la Planificación Local, su relación con la gestión municipal y como con ella se manifiesta en el Uruguay.

Debido a los grandes problemas y por tanto necesidades que afectan a vastos grupos sociales en el mundo y en particular el América Latina, la temática de la Planificación Local ha cobrado auge en la presenta década, quizá como una respuesta también a la tan montada crisis de la planificación. Si esto es así, es porque se ha visto a la Planificación Local como un camino de revalorar los elementos del medio de una Planificación democrática, donde la concertación va a ser la base entre las decisiones entre todos los actores sociales involucrados (ya sean de las áreas gubernamentales como no gubernamentales): tal concertación se podrá desarrollar más fluidamente, con la descentralización, desconcentración y con la participación social.

2.- EL HOMBRE Y EL ESPACIO

Como lo expresa Boisier (1988) en la década de los 80, se considera que la planificación se encuentra en un estado de crisis. Las causas pueden ser varias, como por ejemplo la falta de consideración del hombre como organizador del espacio, o como dice Helsing y Uribe-Echeverria (1981) a la falta de alcanzar los objetivos propuestos, que por ser tan generales no alcanzan a llegar a beneficiar al ciudadano o este no lo percibe como tal. En base a esta reflexión podemos estudiar parámetros que nos van a conducir a la búsqueda de una contestación y orientarnos con mecanismos que la sociedad ha buscado para la solución de los problemas que la atañen.

2.1 El hombre como organizador del espacio

El hombre vive en determinados espacios territoriales, localizados y organizados. El espacio no solo es la connotación física, sino un espacio vivido por el hombre, percibido por la sociedad que lo habita y que el él plasma su modo de vida. La imagen que percibe la sociedad de ese espacio, va a guiar a esta en las decisiones del uso que de él va a hacer en el futuro.

La organización de este espacio, la realiza la sociedad mediante una acción mediata, concertada, permanente y planificada, para llegar a mejorar sus calidad de vida. El hombre mediante la planificación, trata de alcanzar el desarrollo de su espacio geográfico; que es su propio desarrollo (no del territorio), el es su mayor beneficiario, pues de esta manera podrá satisfacer sus necesidades y elevar su calidad de vida, por lo que el hombre es el sujeto del desarrollo.

La actividad humana tiene dos parámetros: El espacio y el tiempo. Espacio en el que vive, goza y muere tiempo en el que realiza esas etapas de su vida y produce la transformación de su entorno. Esos espacios son dinámicos, cambiantes con el tiempo, más aún hoy, con el ritmo vertiginoso de la ciencia y la tecnología.

2.2.- Los diversos espacios

El entorno en que vive el hombre tiene dos dimensiones (Boisier, 1988) ⁽¹⁾: uno es social y el otro es territorial, pero en realidad es uno solo pues es la sociedad se organiza en un territorio al que le imprime características espaciales. En ese entorno puede ser considerado a varias escalas, según la percepción del hombre y su posibilidad de accionar, por lo que encontramos el espacio global, espacio nacional, espacio regional y espacio local.

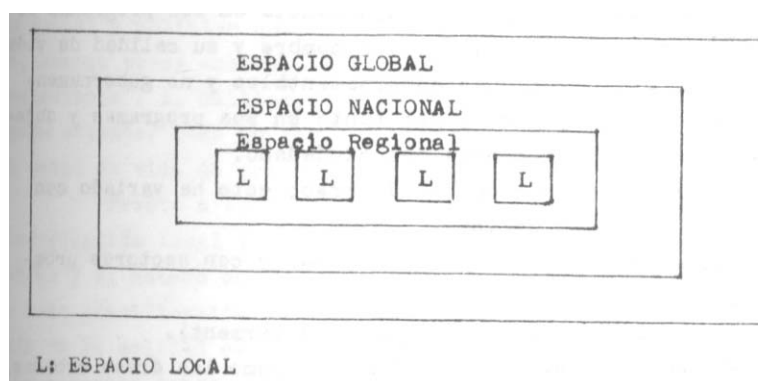
Espacio Global: En este, el hombre tiene restringidas posibilidades y solo o manifiesta por medio de la votación, dando o no la aprobación a un plan político.

Espacio Regional: dimensión intermedia donde el hombre puede accionar o alcanzar objetivos.

Espacio Local: dimensión donde el hombre puede tener una gran influencia, donde con su acción organizada puede alcanzar y percibir sus objetivos.

3.- EL ESPACIO LOCAL Y SU PLANIFICACION

Apreciando los espacios anteriormente expuestos, el espacio local, es la contraposición del espacio global, pues todo lo local pertenece a una dimensión mayor; en tocando esta temática en la Teoría de Sistemas, el espacio global es el que se considera el universo, el cual está formado por diversos subsistemas. El ámbito local es uno de ellos y es el de escala menor.



L: ESPACIO LOCAL

El nivel local dice Boisier (1988) “ es el escenario óptimo para la participación individual, pero de tamaño insuficiente para resolver las cuestiones

¹ Boisier. S. (1987) Las regiones como espacios socialmente contruidos. ILPES-Chile.

relativamente egresadas o de amplitud colectiva.⁽²⁾ La escala local, en la cual el hombre vive cotidianamente, es la factible para revalorar los elementos de de su medio y de ella los grupos podrán ver sus problemas comunitarios resueltos o en vías de resolución a corto plazo, por lo que con un número pequeño de habitantes y de una determinada extensión territorial un accionar a una escala humana (Coraggio-Max Neef) ⁽³⁾.

El hombre posee un efecto especial por el territorio donde vive, circula y trabaja, por lo que se identifica con su medio, como consecuencia de su permanencia en ese espacio y ello se lleva a realizar acciones para mejorar su ámbito. Al desarrollar acciones locales, los actores sociales involucrados van a tener una participación real para alcanzar sus objetivos y meta, las cuales se reflejarán en forma favorable en su medio.

3.1.- Concepto de lo local

El nivel local, está siendo reivindicado en la década y ha cobrado auge por diversos motivos.

- a) una recuperación de lo cotidiano
- b) relaciones con el ecodesarrollo
- c) una toma de conciencia de la necesidad de participación en las estrategias de desarrollo de su espacio.

Por lo anteriormente expuesto, ha varios intentos de que la dimensión local tome un lugar de importancia de los programas de los gobiernos; la toma de conciencia del hombre y su calidad de vida ha influido en las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, partidos políticos, etc. Y por lo tanto en sus programas y objetivos están presentes las demandas del ciudadano.

El concepto de lo local es diverso; este ha variado con el tiempo y según quien o defina.

- a) Naciones Unidas: lo relaciona con lo rural y con sectores urbanos pobres.
- b) En Inglaterra: es el área urbana (local Gobernante)
- c) Hacia los 70-80: lo local era considerado como las áreas urbanas, villas y accesorios.
- d) Galilea (1988): lo considera el nivel sub. regional y áreas rurales.

Se aprecia la consideración de lo local a: áreas rurales y a áreas urbanas, las zonas marginales, los tugurios, la pobreza, el acceso a los servicios básicos. En las áreas rurales, sus asentamientos, el acceso a los servicios, la distancia y la tecnología.

² Boisier. S. (1987) Las regiones como espacios socialmente contruidos. ILPES-Chile.

³ Coraggio. J. Poder local, Poder Popular. Cua. CLAEH N°45-46.

Definiendo lo local, Micheli (1988) nos dice que “el ámbito local es el espacio y el resultado de la interacción, la concertación y/o el enfrentamiento de actores sociales” (4).

Chopplet dice que se puede considerar lo local “como un conjunto de signos poseídos en común por cierto número de personas que se ligan a un espacio dado, o más exactamente que delimitan un área común a los individuos.” (5).

Estas dos últimas definiciones, nos hace reflexionar y reafirmar la noción del espacio y percepción que tiene el hombre del entorno en que vive, donde el tendrá que participar en su diario accionar para que la calidad de vida sea decorosa y tenga y utilice los mecanismos de participación en los programas locales de desarrollo.

4.- PLANIFICACION Y DESARROLLO LOCAL

La planificación, según Micheli (1988) “no se reduce a un herramienta metodológica, sino que debe ser atendida como un proceso social y político que enfrenta a sectores con racionalidad distinta, muchas veces contrapuesta y don de lo normativo es un deseo, un ingrediente” (6) Galilea, (1988) asevera:”a la planificación se la puede entender como un esfuerzo social y gubernamental para elevar su nivel de vida de grandes sectores sociales” (7).

Frente a estas definiciones, podemos considerar que en la planificación local intervienen varios actores: _ el hombre como actor social y el Estado como actor gubernamental. El objetivo fundamental de toda planificación es alcanzar el desarrollo y con este la elevación de la calidad de vida de la población y el proceso que se sigue para alcanzar estos objetivos es de constante evolución y con ella una redefinición de los objetivos y metas.

El desarrollo local aspira a una transformación de su espacio, creando bienes sociales originando una realidad en el nivel espacio-temporal, donde los actores sociales y políticos concerten sus aspiraciones. El proceso e planificación que se pone en practica en esta instancia de lo local es de “abajo hacia arriba”, donde la participación y la democracia son fundamentales y donde la importancia de lo social cobra realismo a la actuación de los diversos actores en ella es fundamental para alcanzar metas propuestas. Esta planificación es denominada participativa por Haddad y democrática por Ahumada (1988), quien afirma “la planificación está referida al funcionamiento de la sociedad, a la participación política y social de la comunidad en los temas de desarrollo y a las formas de asignar y distribuir los recursos en el contexto de una sociedad democrática.” (8).

⁴ Micheli, B. (1988) Planificación local y Actores Sociales, Municipio y ONG. Rev. Desarrollo Local-Chile.

⁵ Chopplet, M: en Fajardo, J (1988) La cuestión del Desarrollo Local: notas provisionarias. Rev. De Desarrollo Local –Chile.

⁶ Micheli, B. (1988) Planificación local y Actores Sociales, Municipio y ONG.

⁷ Galilea, S. (1987) La Planificación del desarrollo local: notas provisionarias. Rev. EURE N° 41-Chile.

⁸ Ahumada. J. (1988) Democracia, Planificación y Municipio: propuesta de un marco para políticas futuras.

5.- RELACION DEL AMBITO LOCAL CON EL MUNICIPIO Y EL GOBIERNO NACIONAL

La planificación es un proceso llevado a cabo por los actores sociales y gubernamentales y el municipio es donde ellos pueden concertar sus acciones.

Al intervenir en el proceso de planificación de diversos actores, ella se transforma en una planificación participativa-democrática.

Cualquier estrategia de desarrollo tiene que ver en una instancia de concertación entre la sociedad política y civil. Nos dice Jiménez (1988), basándose en Arocena, que la concentración “supone una negociación permanente entre actores con racionalidad diferente, en el terreno político ideológico, social, técnico y socio profesional”⁽⁹⁾.

Es en el municipio donde el ciudadano establece una relación con el Estado, y su participación es clave en el proceso democrático. Ahumada (1988) afirma: “El Municipio es el escenario natural para articular la demanda de la población”⁽¹⁰⁾. Estas demandas de la sociedad son producidas por intereses y necesidades, que se van a modificar con el tiempo y van a ser proporcionales al nivel de desarrollo alcanzado por la comunidad.

Las principales necesidades son: equipamiento, urbano, servicios públicos, mejora de la calidad de vida, medio ambiente propicio, transporte y un desarrollo económico político-social. Los problemas se incrementarán en áreas de rápido crecimiento donde los servicios instalados son suficientes en un corto lapso de tiempo y las demandas continuaran, lo que va a atraer un desequilibrio en los proyectos a mediano y largo plazo que hayan construido.

5.1 Relación Municipio Gobierno Nacional

El municipio es el nexo entre el ciudadano y el Estado, y es la parte integrante de un Sistema Nacional. En muchos casos Cumple un rol controlador y decidor en vez de un rol concertador entre el nivel superior y los organismos sociales.

Los municipios al ser parte integrante del aparato estatal, siguen un programa de gobierno comunal formulado por el partido político, por el cual accedió al poder en las Elecciones Nacionales.

La planificación que se realiza este enmarcado en una doctrina política, a la cual apoyaron los electores, pero más allá de esta actitud de ciudadano pasivo, es importante que los ciudadanos se transformen en partícipes e intervengan en la elaboración y puesta en práctica de planes y programas.

En América Latina, en general, el esquema centralizador desarrollado por los diversos Estados ha disminuido el rol del Municipio y sus funciones han sido recortadas y sus posibilidades en el desarrollo han sido pocas.

⁹ Jiménez, M. (1988) Desarrollo Local y Municipio: algunas reflexiones. ILPES-CHILE.

¹⁰ Ahumada, J. (1988) El efecto gobierno local en el proceso de planificación nacional. ILPES-CHILE.

5.2 Descentralización, desconcentración y Participación social

Las propuestas de descentralización, desconcentración y de participación social, llevarían a superar los conflictos y la falta de concentración entre los diversos actores sociales y posibilitarían una real participación de la sociedad.

Boisier (1983) define la descentralización como “el reconocimiento de competencias propias a organismos que no están jerárquicamente subordinados al Estado” (¹¹). La descentralización es un proceso que llevaría a la democratización de la acción del Estado, donde haría un traspaso de poder y de recursos a la Sociedad.

La desconcentración dice Ahumada (1988) “es un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde el nivel más bajo dentro de la misma organización” (¹²), en este caso el Estado traspasa competencias a los agentes locales. En general se afirma que es la desconcentración, la que los gobiernos aspiran a realizar pues no hay traspaso de poder sino de competencias.

La participación social es fundamental en la realización de los cambios propuestos, el ciudadano como agente social al participar se compromete en su accionar. Las juntas de vecinos, las juntas locales, los organismos no gubernamentales necesitan de la acción del hombre en la búsqueda de una mejor calidad de vida.

De esta manera el Municipio se podrá convertir en un agente de desarrollo local, donde tomen importancia las dimensiones espaciales-territoriales, económicas, socio-cultural e institucionales.

6.- LA CONSIDERACION DE LO LOCAL EN EL URUGUAY

Es posible hablar de lo local y de la planificación local en el Uruguay.

Esta pregunta-reflexión se basa en el análisis de la estructura del país, en el cual el centro ha sido siempre Montevideo, ciudad macro cefálica y poli funcional, que ha ejercido y ejerce total influencia hacia todo el país, determinando la dictonomía capital-interior; ciudad que desde sus inicios ha sido cabeza del sistema de ciudades y donde converge el sistema de comunicaciones determinado por el modelo exportador imperante desde la Colonia.

Afirma (1987) que la dimensión local en nuestro país no tiene una expresión adecuada, (¹³), Pérez Piera asevera: “el régimen local Uruguayo presenta insuficiencias en la determinación de roles y funciones que obstan al desarrollo de políticas locales en sus diversos niveles, capaces de efectivizar dinámicas

¹¹ Boisier, S. (1983) Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en una planificación regional. ILPES-Chile.

¹² Ahumada, J. (1988) Democracia, Planificación y Municipio: propuesta de un marco para políticas futuras. ILPES-Chile.

¹³ Arocena, J. (1987) Discutiendo la dimensión local. Cua. CLAEH N° 45-46

autónomas de desarrollo y reforzar los canales de participación democrática”⁽¹⁴⁾.

Esta afirmación está determinada en que las tendencias centralizadoras han sido una de las características de desarrollo uruguayo, es en Montevideo en donde se concentran todos, los centros de poder y ejecución del Estado lo que determinó una dependencia del interior con respecto a la capital; tal centralización ha disminuido y desvalorizado lo local en el país.

Ya se ha afirmado que la Institución Municipal es el ámbito de concertación de las diferentes fuerzas sociales con el Estado y ella debe convertirse en eje de toda reforma que pretenda dar a la dimensión local el lugar que le corresponde en el conjunto institucional y donde los sectores sociales participen activamente.

Para producirse lo anteriormente expuesto tiene que pensarse y reformularse toda la gestión del Estado para crear instancias de participación fluidas en la toma de decisiones.

6.1 Los gobiernos departamentales y sus funciones

Uruguay, está dividido en 19 departamentos y tiene 19 gobiernos departamentales, lo que se definen como persona jurídica-pública, con competencia dentro de los límites departamentales, y los órganos del gobierno departamental son la Intendencia Municipal y la Junta Departamental esta formada por Ediles; los miembros órganos son electos en las Elecciones Nacionales y tienen un período de cinco años

Las intendencias Municipales tienen a su cargo diversas funciones que fueron establecidas que fueron primero establecidas primero en la ley Orgánica Municipal y luego consolidadas en la Constitución de 1967, ellas son: recolección de residuos, ornato público, alumbrado, materia de higiene, control de transporte. Con el tiempo han visto disminuidas sus atribuciones y también tienen grandes problemas, como la crisis económica grave, el cual es debido a la incapacidad de generar recurso propios y establecer criterios de autofinanciamiento, que como consecuencia crea dificultades en la implementación de proyectos formulados, entre los cuales hay que repartir los escasos fondos del presupuesto municipal.

Otro de los problemas que las Intendencias enfrentan, es la poca autonomía que tiene, y ello se evidencia en la casi ausencia de participación de formulación e implementación de planes y programas de desarrollo.

6.2.- Descentralización

Al reflexionar en una reformulación del Estado, para producir una planificación participativa y democrática, que propicie la concertación entre los diversos actores sociales, agentes del desarrollo y políticos, el tema de la

¹⁴ Pérez Piera, A. (1987) Hacia la transformación del régimen local uruguayo. Cuadernos del CLAEH N° 45-46.

descentralización esta presente. Con ella todos los actores podrán convertir en la planificación de su espacio y la elevación de su calidad de vida.

Relacionando la descentralización con la gestión municipal, para que se produzca esta instancia, según Moreira (1987) se tiene que producir reformas en el marco legal vigente: en la Constitución y la Ley Orgánica Municipal.⁽¹⁵⁾

Para que se produzca una buena descentralización municipal y que el Municipio asuma los roles del actor oscila y su gestión tomen importancia las dimensiones espaciales, sociales e institucionales, se tendrá que establecer, según Moreira (15)

- una descentralización fiscal, que permita que el ingreso por IVA imesi, patrimonio agropecuario quede en las Intendencias donde se originan.
- Una descentralización político-administrativa, creando unidades descentralizadas que participan activamente del desarrollo local, con la participación de sectores privados y usuarios de los servicios.
- Creación de espacios de participación, como Comisión de Vecinos, organizaciones locales y otras formas que pueda originarse en el futuro, que tengan una relación fluida con el municipio para presentar sus demandas y también participen en las soluciones.
- Darle al municipio la posibilidad de intervenir en las instancias de desarrollo local.

7.- CONCLUSIONES

A.- El hombre como organizador del espacio, trata de alcanzar su desarrollo mediante una planificación concertada y meditada.

B.- El espacio local es en el cual, los hombre encuentran sus vivencias pasadas, sus costumbres y esto lo revaloriza para desear su preservación y desarrollo.

C.- La planificación local es un proceso social y político a ser desarrollado por los diferentes actores de una comunidad.

D.- La descentralización, desconcentración y participación social son instancia a desarrollar para enriquecer los procesos democráticos, posibilitar la participación de la sociedad.

E.- En el Uruguay, lo local tiene una real significación y este nivel estaría representado por los barrios y los caseríos, los primeros en áreas urbanas y los segundos en áreas rurales.

¹⁵ Moreira, A (1987) "Hacia un nuevo papel de los municipios" Cuadernos del CLAEH N° 45-46
Montevideo

F.- El municipio es el ámbito natural de concertación de la comunidad con el Estado, y el gobierno municipal debe fortalecerse y participar en los planes de desarrollo.