

ESTUDIO

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL Una Propuesta

Pablo Jordán F.**

A partir de un análisis del problema habitacional en los sectores de pobreza, el trabajo examina la definición de políticas habitacionales en un enfoque que privilegia la dimensión del entorno o habitat en lugar de orientaciones centradas solamente en la producción de viviendas.

Se postula el fortalecimiento de los gobiernos locales o municipales, presentándose los potenciales de éstos para desempeñar un rol de importancia en el proceso de generación, ocupación y equipamiento del entorno habitacional, impulsando una mayor participación de los beneficios en su definición, construcción y mantenimiento. Asimismo, se consideran los principales desafíos y problemas que es necesario abordar para reforzar el proceso de descentralización en el sector vivienda y desarrollo urbano.

En torno a cuatro áreas de política habitacional se analizan las orientaciones de gestión que cabrían en la escala local, y, en su parte final, se proponen líneas de acción para la materialización de las ideas propuestas.

*Trabajo realizado con el apoyo de la Fundación Hanns-Seidel.

**Arquitecto, Universidad Católica de Chile. Master en Desarrollo Urbano y Vivienda, Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.). Profesor, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

Introducción

Las reflexiones que aquí se exponen se refieren, en última instancia, al conjunto de problemas, procesos y situaciones que determinan la calidad de vida en las llamadas "poblaciones". Específicamente, el objetivo que se pretende alcanzar es ahondar en el tema de la vivienda social en cuanto a políticas, procesos y productos, con especial referencia a los esfuerzos necesarios para contribuir a la satisfacción de las necesidades habitacionales de los grupos de mayor pobreza.

Se sostiene aquí que el nivel de calidad de vida en los asentamientos periféricos, sean formales o informales, está íntimamente asociado a la calidad del asentamiento (habitat), y, por lo mismo, tanto a sus características específicas de formación, desarrollo y consolidación como a aquellas que se vinculan con la provisión de infraestructura y servicios, que son las más frecuentemente asociadas a la calidad de vida de la población de menores ingresos.

Esto no aparece explícitamente considerado en las propuestas programáticas más recientes de política habitacional, las que han tendido a concentrarse en los aspectos relacionados con la unidad habitacional en sí misma, apartándose por tanto de conceptos vinculados con el urbanismo, la ciudad o el habitat. En el trasfondo de esta situación se encuentran, entre otros elementos, la tradición nacional referida a la provisión de vivienda social y, consecuentemente, las diversas tipologías habitacionales utilizadas más comúnmente en el país, que olvidan en mayor o menor grado el contexto urbano en que se inserta la vivienda.

La preocupación central del estudio que se presenta a continuación es el rol que les cabe a los gobiernos locales o municipales en la provisión de vivienda para los más pobres. Ello en la perspectiva de una visión integral del habitat y en el marco de una política habitacional que potencie la acción del municipio en un proceso de descentralización de la administración del Estado y del sistema productivo nacional.

En términos más amplios, se analiza el rol potencial que la gestión local del desarrollo, a través de los gobiernos municipales, puede tener en el mejoramiento de las condiciones de vida y de habitat de la población de menores recursos. Esto en la perspectiva de un desarrollo social que incorpore efectivamente la instancia local a la resolución de problemas o situaciones de crisis urbanas, frecuentemente asociados con altas tasas de urbanización, marginalidad y pobreza.

I Antecedentes Generales

Los problemas que enfrentan las grandes ciudades requieren de un enfoque de planificación y de estrategias de acción y diseño que reconozca que las características así llamadas "críticas" del proceso de urbanización constituyen variables de tipo estructural, cuyo cambio —de ser posible— no ocurrirá antes de dos o tres décadas. Esto significa que las limitaciones de recursos, la necesidad de integración económica de la población, la capacidad de dotación de servicios, las tasas de crecimiento demográfico y otros elementos similares de orden estructural deben ser incorporados en la formulación de modelos de desarrollo urbano y de planes de vivienda.

Sin embargo, al mismo tiempo que parece imprescindible tomar clara conciencia de limitaciones como las recién señaladas u otras, es necesario tener presente que ello no significa abandonar los esfuerzos que se realizan actualmente en mejoramiento del habitat, sino más bien buscar mejores formas de orientar los recursos, incluyendo un perfeccionamiento de los procesos de diseño y planificación, procediendo a la reconceptualización de los productos que se desea obtener.

En este sentido es preciso señalar que si bien todas y cada una de las distintas formas de solución exploradas han tenido éxitos puntuales, en el largo plazo el proceso de urbanización no sólo ha aumentado su velocidad, sino además en las últimas décadas se ha visto acompañado del surgimiento, en escala masiva, de la marginalidad socioeconómica y de la pobreza urbana.

Enfrentados a esta realidad, tanto en la teoría como en la práctica de la planificación y gestión del desarrollo urbano se ha ido reconociendo que a los clásicos actores en este campo, así como a los recursos de que se ha dispuesto, deben incorporarse otros que no han sido considerados a la fecha y que hoy cobran extraordinaria vigencia. Uno de estos actores es el sector municipal que, definido como un nivel de gestión del desarrollo, es preciso vincular más activamente a la definición del modelo urbano y a su implementación y operación.

Cabe tener presente en este sentido que las teorías de gobierno local, de participación social, de desarrollo comunitario concertado y de autoayuda, de desarrollo autosustentado, de tecnologías apropiadas, de crecimiento incremental y otras, tienen como constante la búsqueda de adecuación del modelo de desarrollo a la realidad local y de recursos ajustando los procedimientos de trabajo, de diseño y los productos. Con ello se busca incorporar, efectivamente, al usuario o beneficiario al proceso de solución. Así, se tendería a una escala menor de trabajo, a flexibilizar administrativamente los proyectos y programas, a proponer mecanismos de replicabilidad y, de

manera no menos importante, a una conceptualización integral del proceso de dotación de viviendas rompiendo las tradicionales divisiones en sectores de la acción pública.

Así, por ejemplo, los proyectos de vivienda para sectores de menores ingresos financiados por instituciones de crédito internacional empiezan a tener, en forma cada vez más frecuente, componentes que contribuyen a la creación de fuentes de empleo, a la capacitación de los usuarios, al fortalecimiento de la comunidad organizada, a la distribución de responsabilidades, a la identificación y uso de formas alternativas de financiamiento, a la tenencia compartida de la tierra y otros.

Contribuye a la consolidación de este enfoque la paulatina aceptación por parte de los profesionales y técnicos de que se hace necesario, para abrir espacios nuevos al desarrollo y la gestión urbanos y al ataque a la pobreza, modificar la actitud que se adopta al enfrentar el problema. Esto, basado en la aceptación y toma de conciencia de la relativa incapacidad para responder a las demandas en materia de diseño y ejecución de obras, ya sea por la insuficiente disponibilidad de recursos, por la dimensión de las carencias o por la inadaptabilidad de los modelos tradicionales en uso. Este reconocimiento lleva a postular proyectos de vivienda o de mejoramiento del hábitat que proponen una activa participación comunitaria en el diagnóstico, en el diseño y ejecución de los proyectos y programas, o la presencia de promotores del desarrollo comunitario en la fase de programación.

De lo que se trata, en realidad, es que al ejercicio profesional en las disciplinas "clásicas" en materia de vivienda, conviene agregarle perspectivas y campos de acción que permitan pasar de un rol de "proveedor" a uno de "facilitador" de procesos de toma de decisiones y cambio. Por cierto, una aproximación de este tipo no implica abandonar el paradigma profesional más tradicional ni olvidar el conocimiento acumulado, pero sí creer en la incorporación de variables nuevas y, consecuentemente, en metodologías y tipologías diferentes para impulsar los procesos y materializar los productos.

Tal vez lo central de esta actitud sea utilizar el gran peso que los cuerpos profesionales y técnicos tienen en la generación y difusión de ideas para perfeccionar la percepción social del fenómeno, contribuyendo a la sensibilización de todos los actores sociales en cuanto a la función e importancia que tienen éstos en la creación, modificación y mantención del hábitat.

Como lógica consecuencia de abrir más espacios e incorporar nuevos actores en roles diferentes, surge la necesidad de delegar una cierta cuota de responsabilidad en la gestión y control del hábitat a sus usua-

rios/beneficiarios, pudiendo así lograrse sustanciales reducciones en el gasto público de operación e inversión.

No puede entonces minimizarse la importancia que tiene la capacitación de los agentes del proceso habitacional en todos los niveles (familia, comunidad, municipio, gobierno central, sector privado, etc.), así como la exploración de metodologías de programación y ejecución de trabajos que incorporen los conceptos elaborados más recientemente en este campo.

Por otra parte, ante la falta de ingresos suficientes de la población, que hace forzoso diseñar programas habitacionales subsidiados con recursos públicos o provenientes del crédito internacional, y al sostenerse la necesidad de adecuar las respuestas a cada situación particular, adquieren especial importancia cuestiones tales como los niveles mínimos u óptimos de los servicios, los estándares de provisión, las soluciones integrales o parciales, los enfoques sectorial o multisectorial, la coordinación, la administración, la recuperación de carteras hipotecarias y otros, haciéndose imprescindible la dimensión local en el diseño de cada programa habitacional.

En este escenario de creciente participación de nuevos actores en el proceso de generación y consolidación del habitat urbano —los asentamientos y sus diferentes partes— se dan hoy tendencias de gestión y organización que buscan incorporar los distintos enfoques teóricos así como las experiencias acumuladas.

La insuficiencia de los esfuerzos habitacionales de las últimas décadas, así como la burocratización sectorial alcanzada, aunadas a condiciones de inestabilidad política, han abierto la puerta a nuevas formas de pensar el fenómeno de crecimiento urbano, a diferentes conceptualizaciones de las responsabilidades que a cada actor le caben y a redimensionar las maneras tradicionales de provisión de vivienda. Esto se refleja en tendencias particulares que se dan hoy en el desarrollo y crecimiento urbanos, en especial en los sectores de mayor pobreza.

Una de estas tendencias es "saltarse" el sistema administrativo —a través de una política de hechos consumados— en lo que a gestión se refiere, dando como resultado asentamientos informales marcados por la ilegalidad. Otra es hacia la creación de instituciones u organismos que, dotados de facultades de emergencia o reconstrucción y de instrumentos legales específicos para expropiar, programar y realizar inversiones, permiten acelerar la puesta en práctica de diferentes opciones para satisfacer las necesidades habitacionales entendidas en su más amplia acepción. Es claro que esta tendencia es más bien una respuesta de corto plazo para situaciones

de emergencia, pero que en ocasiones y frente a la falta de mejores opciones administrativas se convierte en el camino de acción más efectivo.

Paralelamente se detecta otra corriente fuerte en materia de gestión urbana, que propone trasladar las distintas responsabilidades sectoriales al ámbito de la gestión municipal. Esto es, descentralizar a objeto de lograr la necesaria coordinación en la escala local y no, como se planteaba tradicionalmente, en los niveles superiores del aparato público. El refuerzo institucional que el municipio está teniendo en el presente es reflejo de este cambio de perspectiva de la gestión del desarrollo urbano, proceso que presenta importantes potenciales pero que, al mismo tiempo, demanda modificaciones en las estructuras más arraigadas de la administración del Estado.

Otra forma de gestión del habitat y la vivienda, que surge con fuerza, es aquella relacionada con las organizaciones no gubernamentales (ONG). Originadas inicialmente como grupos de estudio o de apoyo al desarrollo comunitario, algunas ONG presentan hoy alternativas eficaces para el mejoramiento del habitat y la provisión de vivienda. Con metodologías participativas, proyectos en pequeña escala y sin las trabas del aparato estatal, han dado origen a tipologías nuevas de relación proceso—producto, a valiosos ejemplos en materia de autogestión y, en el plano de la investigación, han contribuido eficazmente al diagnóstico de las características del medio ambiente urbano de pobreza, así como a la proposición de enfoques integrales de soluciones al déficit habitacional. Resta todavía, sin embargo, sistematizar su experiencia y explorar modalidades para expandir los procesos diseñados por ellas hacia un universo más amplio. Por su parte, potenciar los vínculos entre las ONG y el aparato estatal y con los actores responsables en cada nivel de acción o planificación puede dar origen a cuerpos de gestión de gran capacidad de acción.

La puesta en práctica de programas de desalojos y traslados masivos de población, ya sea por la ocupación ilegal del terreno que habitan, por destinarse el suelo a otro uso en la planificación o por haberse invertido cuantiosas sumas en la construcción de soluciones en otro lugar, está hoy en retirada.

Esta estrategia, de por sí la más gravosa de las opciones, ha acarreado, las más de las veces, costos aun mayores en inestabilidad e imagen de los gobiernos, efervescencia social y desde el punto de vista del beneficiario, altos costos de adecuación a entornos casi siempre desprovistos de fuentes de empleo, servicios comunitarios, alejados del centro urbano, etc. La tendencia actual en este sentido es estudiar mecanismos de mejoramiento en radicaciones y, por supuesto, de una más adecuada ocupa-

ción del suelo urbano. Estos esfuerzos capitalizan las relaciones socioeconómicas ya establecidas en la comunidad así como su organización natural y, normalmente, cuando se llevan a efecto "negociando" con los usuarios sus resultados son para los equipos de diseño y programación altamente satisfactorios y no faltos de sorpresas muy positivas.

En América Latina tenemos hoy numerosos ejemplos de distinta envergadura que dan cuenta, por una parte, de la resistencia que la población opone al traslado y, por otra, de los beneficios que representa el mejoramiento vía la radicación. Si a esto se agrega que dada la frecuente ocupación por parte de los asentamientos populares informales de terrenos de difícil topografía o condición de suelo, los esfuerzos en rehabilitación y en mejoramiento, aunque costosos desde una perspectiva global del desarrollo urbano, incorporan al *stock* nacional suelos ocupados con vivienda que de otro modo permanecerían desocupados al no tener otro uso productivo posible. La necesidad de perfeccionar metodologías que reconozcan las potencialidades de los sistemas autónomos de provisión de vivienda —incluidas la autogestión, la autoconstrucción, la organización solidaria, la organización para el crédito y otras— ha sido planteada desde hace ya algunas décadas, en especial a partir de los trabajos de John Turner y otros.

En este sentido cabe destacar como una actitud muy positiva que cada vez más frecuentemente autoridades y agentes políticos en general manifiesten explícitamente su voluntad de incorporar en la articulación del proceso de provisión de vivienda las dimensiones social y ambiental.

Asimismo, la tendencia observada en los últimos años hacia el diseño con énfasis en visiones integradas de la realidad y en soluciones de corto plazo, ofrece la posibilidad, entre otras ventajas, de operar nuevos mecanismos de evaluación y corrección dentro de los límites de tiempo de acción de la misma administración autora de las medidas y políticas que se están llevando a la práctica. Ello permite, a su vez, a partir de una perspectiva espacial local —el barrio por ejemplo— definir paquetes de proyectos de mejoramiento en distintos sectores que, integrados regional o nacionalmente, justifiquen programas de acción con financiamiento del gobierno central o internacional.

Se trata, en síntesis, de que al enfrentar acciones relativas a la dotación de viviendas o a la puesta en práctica de soluciones habitacionales más globales, es conveniente hacerlo con un enfoque amplio e integral que coloque al habitat —con todos sus diversos elementos constitutivos— en el centro del proceso de toma de decisiones y, consecuentemente, a la población con sus características peculiares locales, como sujeto y objeto de

políticas, programas y proyectos, teniendo presente el objetivo más específico de buscar prioritariamente el mejoramiento gradual y sostenido de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la sociedad.

Cabe destacar que la traducción de estos postulados en medidas concretas, eficaces y eficientes requiere de esfuerzos especiales en desarrollo y capacitación de las instituciones y organismos vinculados al desarrollo local, los que, por su particular inserción en la estructura de la administración del Estado y cercanía a la fuente de los problemas y situaciones que se pretende corregir, pueden armonizar más efectivamente las acciones a emprender con las características naturales, sociales y económicas de la comunidad en cuestión. Igualmente, exige el diseño y puesta en práctica de instrumentos, metodologías y tipologías de proyectos que respondan a estos conceptos, tarea que está muy lejos de haberse agotado.

Por otra parte, de la indiscutida interacción entre el estilo de desarrollo socioeconómico adoptado por una sociedad y el tipo de asentamiento de su población, se desprende que, junto al esfuerzo recién mencionado en cuanto a capacitación, es necesario revisar el modelo general de desarrollo urbano vigente, toda vez que la forma actual de nuestras ciudades exhibe importantes inadecuaciones en cuanto a la distribución de los beneficios del progreso. En este sentido, la pauperización de las periferias y de los viejos centros urbanos sea, tal vez, reflejo de que las acciones acometidas en el pasado en relación al mejoramiento de la calidad de vida de la población de menores ingresos han sido fundamentalmente de tipo paliativo, sin propuestas de cambio de tipo estructural, referidas a las variables determinantes del problema que se busca solucionar. Aun más, las tipologías y en general las características de los proyectos, incluidos estándares, tipos de materiales, distribución espacial de las "soluciones", las zonificaciones propuestas y otras, responden a pautas de orden general que no consideran las peculiaridades de la población destinataria, del lugar y del clima, ni la existencia de determinados recursos y no de otros, por mencionar algunas.

Es, pues, necesario enfatizar que el habitat, en toda su dimensión, tiene extraordinaria relevancia como marco definitorio del modelo de desarrollo urbano que se desea poner en vigencia, aspecto éste especialmente crítico en lo que se refiere a las acciones destinadas a combatir la pobreza. En esta perspectiva, la política habitacional debe ser entendida como un conjunto de proposiciones que ponen en movimiento un proceso de consolidación del asentamiento de la población en un determinado lugar. En este contexto, el mejoramiento de la calidad de vida se mide por el nivel de

provisión de satisfactores diversos, incluidos la vivienda, los servicios, la accesibilidad al empleo, las opciones de desarrollo personal y familiar, las perspectivas de valorización del barrio, etc., apartándose así de formas de medición que se basan en visiones sectoriales y estáticas en que el número de unidades habitacionales construidas dan la pauta del mejoramiento alcanzado.

En esta perspectiva, a las instituciones preocupadas de la vivienda les corresponde expandir sus ámbitos de desempeño más allá de la mera provisión de unidades de vivienda de cualquier tipo, incorporando estrategias abiertas que se modifiquen en función de las demandas y características locales. En este sentido debe señalarse, sin embargo, que aun cuando hay indicaciones claras de que la población conoce sus necesidades y prioridades, los sistemas de canalización de inquietudes o ideas desde los usuarios finales hacia la autoridad o los centros de toma de decisiones son, en general, precarios. De esta forma, el tema de los canales y de la educación para la participación constituye uno de los más centrales de la planificación y gestión del desarrollo en el ámbito local.

Con el trasfondo de las ideas y conceptos expresados anteriormente y como una forma alternativa de encarar los problemas más críticos de la actual problemática del desarrollo urbano y social, ha surgido con fuerza creciente el postulado de que es en el ámbito del gobierno y de la gestión local donde radica una de las mejores oportunidades para dar vigencia real a un desarrollo sostenido, social y territorialmente equitativo.

La magnitud de las tareas a enfrentar ha forzado en el pasado a la generalización en el diseño de soluciones y en la toma de decisiones, lo que ha significado, como contrapartida, la subutilización e incluso la no utilización de importantes recursos —incluidos los no financieros y no convencionales— que pueden adquirir especial relevancia cuando se busca implementar proyectos específicos enmarcados en formas locales de desarrollo y crecimiento. En otras palabras, la homogenización resultante del centralismo en lo que a tipos, modelos de solución y proyectos se refiere, puede ser enriquecida en gran medida por la participación de administraciones locales fortificadas, dotadas de suficientes recursos, atribuciones y personal calificado, que puedan acoger y articular iniciativas emanadas de la base social, planteando modelos de gestión de menor verticalidad y buscando la apertura del proceso de toma de decisiones a través de una mayor participación.

II Municipio y Gestión Local

Como célula básica de la administración del aparato estatal, el municipio constituye naturalmente el instrumento y principal actor en las políticas de descentralización y desconcentración administrativas.

En efecto, a los clásicos roles del municipio relativos a la policía, el ornato y el aseo, así como al ordenamiento del desarrollo urbano, la recaudación de tributos, el catastro y la inspección de obras, se han ido agregando tareas relacionadas con el desarrollo de la comunidad, con la asistencia social, la promoción del crecimiento económico, la administración de servicios como la salud y la educación, la organización de la participación y aun la gestión local de ciertas actividades vinculadas al desarrollo nacional.

De esta manera el municipio contemporáneo se transforma paulatinamente en un agente activo de desarrollo en el ámbito local, superando la concepción que lo limita a ser un organismo administrador de algunos servicios y de control del cumplimiento de normas y reglamentos.

Su efectiva materialización como impulsor del desarrollo local obliga, sin embargo, a su robustecimiento y a importantes transformaciones, especialmente en cuanto a una mayor disponibilidad de recursos de operación e inversión, a la ampliación y profesionalización de las plantas municipales, a la definición específica de sus funciones, al traspaso de mayores cuotas de poder desde el nivel central al local, a reformas administrativas y legales y a nuevos instrumentos y métodos de planificación y operación.

Al mismo tiempo, se hace necesario establecer formas de colaboración con toda una gama de organizaciones territoriales y funcionales que, en forma natural o impulsadas por estímulos externos, surgen en la comunidad en referencia a muy diversas funciones y actividades, a grupos etéreos, a individuos de diferente condición social, laboral y económica, etc. Son ejemplos de éstas los centros de madres, las agrupaciones laborales, los clubes deportivos, los esfuerzos comunitarios para tener una vivienda, para el cuidado y nutrición de los niños, para la vigilancia, para la producción de ciertos bienes y servicios, etcétera.

Quienes propugnan esta concepción del gobierno local plantean que la proximidad a la base social y la presencia inmediata en el territorio local, representan dos grandes potenciales de los municipios para constituirse en agentes del desarrollo.

Estar próximo de la base social permite una mayor agilidad en la identificación de problemas y de posibles soluciones, una mejor relación

entre autoridad y beneficiario —la relación cara a cara—, una más eficiente asignación del gasto y de la inversión, una distribución más equitativa de los beneficios, el ajuste de los programas a los requerimientos y características de la comunidad, la priorización concertada de los proyectos y el contribuir a la formulación de planes y políticas de desarrollo con base local. Al mismo tiempo, porque juega el papel de mediador entre los objetivos de planificación y desarrollo regionales y aquellos definidos por las comunidades territoriales, el municipio sirve como canalizador de iniciativas emanadas de requerimientos específicos locales que pueden articularse en programas o proyectos de cobertura regional y aun nacional.

La descentralización es, en este sentido, de doble orientación, ya que a la vez que facilita la distribución de bienes, servicios y recursos provenientes del gobierno central, posibilita la articulación de modelos de desarrollo social que con base en lo local adquieran características nacionales.

Al mismo tiempo que se destacan potencialidades del municipio en relación a materias tales como su vigencia cultural—histórica, su rol como agente descentralizador y de activación democrática posibilitado por su cercanía a la base, su capacidad de actuar como fuente de formulación de programas y modelos, cabe tomar nota de los principales desafíos que su modernización presenta.

Elevar la autonomía de los gobiernos locales es sin duda un desafío de gran envergadura. La excesiva dependencia que experimenta del sector municipal, reforzada por la falta de recursos financieros propios, ha contribuido al estancamiento de su desarrollo, expresado, en la mayoría de los casos (con excepción tal vez de los municipios de las áreas urbanas capitales), en una crítica falta de autonomía en la preparación de proyectos, en la administración financiera, en la formulación de diagnósticos, en la administración de obras y en un ámbito más amplio, en los procesos de toma de decisiones respecto de asuntos propios del espacio y comunidad locales.

Al reconocimiento de esta situación sigue la necesidad de transferir cuotas crecientes de autonomía a los municipios, proceso que requiere de gran cautela y exige complejas modificaciones legales junto a esfuerzos incrementales de asistencia técnica para la preparación y administración de proyectos, para la capacitación de personal y para dar respuestas específicas y eficientes al problema de la insuficiencia de los recursos y a la desigual capacidad financiera de los distintos municipios.

Esta insuficiencia y desigual capacidad financiera son especialmente críticas en comunidades pobres donde las necesidades personales y familiares

de atención social son mayores, haciéndose fundamental el rol municipal en la provisión de servicios de atención y desarrollo de la comunidad. En este sentido es ineludible la creación y mejoramiento de mecanismos redistributivos presupuestarios que privilegien la asignación de recursos a los sectores más necesitados, si se pretenden crear las condiciones para un desarrollo local equitativo, tarea que demanda, a la vez, reformas administrativas y legales.

La redefinición de las conductas de los distintos actores en el espacio local es también necesaria. La incorporación de nuevos agentes a la gestión local exige la revisión y proposición de nuevos roles para los distintos actores potenciales, en especial a los cuerpos municipales existentes, desincentivando prácticas administrativas de corte "clientelista", procedimientos engorrosos, la asignación de recursos sin una adecuada fundamentación técnica que son, entre otras, conductas disfuncionales en relación con los conceptos modernos sobre el gobierno municipal.

El mejoramiento paulatino de las condiciones de vida y del habitat de los sectores pobres requiere de autoridades municipales y locales sólidas, con autonomía para resolver con presteza los requerimientos urgentes de los más necesitados, con buenos cuerpos técnicos, con voluntad y espacio políticos, con recursos propios, con estructuras abiertas y flexibles para incorporar a las distintas organizaciones de la comunidad y, en los aspectos de atención social, con instrumentos y recursos efectivos. El desarrollo de "lo local" significa, en consecuencia, además del crecimiento y fortalecimiento del municipio, la densificación de las organizaciones de la comunidad, potenciando su participación en la promoción de su propio desarrollo, lo que implica la inserción de los cuerpos y organizaciones intermedias y de base en las estructuras político-administrativas del espacio local. El beneficio esperado con esta vinculación trasciende los objetivos meramente desarrollistas, incorporando otros relacionados con una democratización efectiva y eficiente del progreso urbano.

La apertura de la gestión urbana local a la comunidad debiera conducir a una gradual toma de conciencia colectiva de las potencialidades y restricciones que el desarrollo urbano presenta, de los derechos y responsabilidades que a cada ciudadano le caben en la preservación, uso y mejoramiento del habitat, de la oportunidad que existe de ser un agente activo de crecimiento del propio habitat y, finalmente, de los beneficios que puede acarrear, en la escala local, el trabajo conjunto entre la comunidad y la autoridad.

Todo lo anterior significa, en última instancia, que debe reconocerse la pertinencia de la acción municipal en cualquier actividad dentro de su

territorio, entendiendo que la gestión local apunta más allá del ordenamiento espacial y el control de la edificación, orientándose más bien hacia el mejoramiento general de las condiciones de vida y de la calidad del habitat de la población de la comuna.

Esto, como se enunció, exige resolver el problema de la distribución de responsabilidades entre el gobierno central y el comunal, incluyendo consideraciones respecto de la representatividad de la autoridad municipal y de la forma de estimular la participación comunitaria así como la categorización de escala de los proyectos, reconociendo la necesidad de coordinación en aquellos de alcance intercomunal o regional.

Adicionalmente a este tipo de consideraciones hay que recordar que el espacio local permite, por su propia dimensión, la proposición de mecanismos que potencien la gestión mixta privada-pública, a través de organizaciones no gubernamentales, de agencias de ayuda y beneficencia así como de grupos cooperativos, de agrupaciones de vecinos, de Iglesias u otras. La oportunidad que ofrece esta condición en lo referido a vitalizar las acciones de desarrollo en el espacio que enmarca las actividades cotidianas de la población, contribuyendo a mejorar su calidad de habitat y de vida, por la vía de acciones específicas, resta aún por materializarse en forma generalizada. Sin embargo, experiencias recientes, como las desarrolladas por organizaciones no gubernamentales en diversas comunas de Santiago en trabajos de apoyo al mejoramiento vecinal, demuestran la efectividad de la gestión en el nivel local, aun cuando subsisten importantes cuestionamientos, en especial en lo relativo a la dependencia que se establece entre la comunidad y el profesional. A pesar de ello y de ciertas dudas en cuanto a su replicabilidad, estas experiencias sugieren horizontes de gran optimismo en referencia a la puesta en práctica de propuestas mixtas locales en el campo del desarrollo social, específicamente en relación al tema de la calidad de vida y del habitat.

En efecto, la proximidad de la instancia local a lo cotidiano y al espacio personal, junto a la posibilidad de percibir el impacto específico de esfuerzos concretos vinculados al mejoramiento de las condiciones de vida en ese nivel, apoyado por la proximidad y presencia de la autoridad, potencia la factibilidad de generar propuestas de acción cuyo centro o eje rector sea justamente el lugar de vida de la comunidad y el tema central el habitat y sus múltiples dimensiones.

La condición privilegiada del municipio moderno al centro de la problemática local, como receptor tanto de demandas o iniciativas de la comunidad y como instancia ejecutora de programas centrales, permite la

integración en una misma propuesta, de los objetivos, planes, diagnósticos y proyectos formulados en forma sectorial, ya sea local o centralmente.

Por otra parte, respecto de tradiciones, características especiales y formas culturales locales, el gobierno municipal puede construir sus propios instrumentos de planificación, programación y priorización del gasto. Entre éstos, probadas formas de microplanificación (definición participativa de proyectos de mejoramiento vecinal) han dado respuesta metodológica al problema de cómo incorporar al usuario en las decisiones relativas al cambio de su entorno inmediato, contribuyendo a la capacitación de monitores y al compromiso de la acción colectiva en la ejecución de los trabajos.

Asociar a la modernización administrativa municipal determinadas tareas globales que sirvan para enmarcar las acciones específicas, abriendo la administración local hacia una gestión que incorpore actores no funcionarios, requiere, además de un esfuerzo organizativo, de la identificación de temas y proyectos concretos de desarrollo que promuevan la movilización de la comunidad organizada. En este sentido es claro que uno de éstos es el tema de la vivienda, en especial respecto de sectores poblacionales de pobreza concentrada. Así, la vivienda, entendida más allá del mero habitáculo físico que sirve de abrigo, es decir, como el proceso de ocupación y modificación gradual por el hombre del espacio, sirve de base para innumerables proyectos de gestión compartida entre el gobierno y la comunidad, con diversas perspectivas de plazo y diferentes requisitos de recursos, en que se asocian a los proyectos de vivienda propiamente tal iniciativas relativas a los servicios, la infraestructura y el equipamiento comunitario.

Finalmente, parece necesario formular algunas apreciaciones sobre la gestión pública y la participación de la comunidad en la construcción, conservación y reposición del habitat.

En primer lugar hay que destacar que los procesos de diseño de asentamientos pueden y deben mejorarse. La repetición sistemática de soluciones concebidas solamente en su dimensión cuantitativa y meramente con criterios de eficiencia económica o fines comerciales, con claros fracasos en cuanto a la generación de ambientes cualitativamente adecuados, sigue siendo la tónica en el presente. A pesar de la abundante crítica académica y de la palpable evidencia empírica se repiten errores en el dimensionamiento, la disposición, los programas, la densidad, el diseño, etc., de la gran mayoría de los asentamientos propuestos por el sector público.

La provisión de soluciones "desde arriba", fundamentadas en válidas razones de economías de escala y aglomeración, o sencillamente en la disponibilidad de cuadros profesionales en los niveles centrales de la administración, no puede, por su propia concepción, incorporar a los proyectos las correcciones que durante su ejecución se demuestren necesarias.

Por lo mismo, en general no se aprecia un esfuerzo por ajustar los programas y los tipos de diseño arquitectónico y espacial a las características locales, incluidos los aspectos climáticos, culturales, de disponibilidad de materiales de construcción, etc.

La urgencia por ejecutar los proyectos, la inexistencia de instancias de incorporación del usuario/beneficiario, los términos del financiamiento, la escala de acción/intervención, entre otros asuntos, contribuyen a la implementación de proyectos "clásicos" en vivienda social, que presentan una gran homogeneidad y demandan importantes inversiones por parte del usuario y de los municipios para adecuarlos a los requerimientos específicos que surgen de las condiciones y peculiaridades locales.

Si a esto se agrega la falta de recursos para mantención y reposición, los desajustes entre población objetivo y demanda efectiva, la baja capacidad de control de calidad y de inspección de obras de los organismos correspondientes, la falta de coordinación entre instituciones públicas para la provisión del equipamiento y otros problemas similares, se configura un escenario que ha estado dando como resultado un crecimiento de las ciudades a base de proyectos que contribuyen a aumentar el *stock* nacional de vivienda, pero que comprometen grandes inversiones, tanto privadas como públicas, en su mantención y su adecuación a las características locales.

La falta de disponibilidad de mayores recursos económicos para dar soluciones por parte del Estado, el creciente volumen de la demanda y los avances teóricos en el campo, han ido orientando la tipología de soluciones hacia programas de vivienda progresiva, de lotes con servicios, de mejoramiento de barrios, de unidades sanitarias y de vivienda básica, de forma que las soluciones "completas" que incluyen, además de la urbanización, la vivienda unifamiliar y las conexiones domiciliarias, aparecen como un modelo inviable, no sólo por la crisis permanente de recursos, sino también como consecuencia de la evidencia empírica que muestra las costosas transformaciones que los usuarios, en la medida de su capacidad, se ven obligados a introducir.

Por otra parte, la constatación de la capacidad que los sectores más pobres tienen para autoconstruir o autogestionar la construcción de su vivienda hace ver como inefectivos programas de construcción de casas en gran escala, en los que no se articule productivamente esa capacidad.

Dicho de otro modo, la búsqueda de balancear las capacidades y ventajas de ejecución y producción en cada actor debiera ser la orientación central del proceso, combinando así los productos de gran escala (redes de infraestructura, por ejemplo) con los de escala intermedia (equipamiento vecinal) y los de pequeña escala (esfuerzos individuales o familiares en construcción de vivienda).

Así entonces, como respuesta a los problemas mencionados, empieza a configurarse un proceso que explícitamente incorpora al usuario a la construcción de su vivienda, quedando el sector público principalmente como responsable de la dotación de servicios y de tierra urbanizada y, cuando el asentamiento es informal, de su rehabilitación vía la regularización de títulos de propiedad, la introducción de redes de agua potable y alcantarillado, la letrinización y otras acciones parecidas.

En este escenario, de activa participación, surgen como elementos de la gestión habitacional un conjunto de organizaciones semipúblicas y privadas que contribuyen tanto a organizar la demanda como al financiamiento de proyectos de mejoramiento, a la capacitación técnica, al apoyo legal y a un sinnúmero de acciones de promoción comunitaria a través del proceso de construcción de la vivienda. En este sentido, el rol de la autoridad local, enmarcado en las acciones referidas a los sectores de mayor pobreza, deberá orientarse a crear las condiciones para que las actividades llevadas a cabo por dichas organizaciones se realicen fluidamente. Entre sus tareas específicas están la programación y supervisión de la urbanización de tierras, la coordinación para la oportuna disponibilidad de servicios y recursos para el equipamiento, la apertura de espacios para la colaboración autoridad—comunidad, la representación de los intereses de la comunidad, la generación de proyectos locales de mejoramiento y crecimiento urbano, la concurrencia a la definición de estándares, normas e incentivos de inversión, y el fomento de la participación de la comunidad en las responsabilidades de control y mantención de la calidad del habitat.

En relación a este último aspecto, la tradicional división del espacio urbano entre privado y público no incorpora la riqueza que representa el proceso dinámico de "construcción de la ciudad", que en la práctica expresa tipologías más variadas de espacio. Así, por ejemplo, adoptar la noción de espacio semipúblico y semiprivado permite no sólo diversificar el tejido urbano, sino también comprometer más activamente al ciudadano en las labores de mantención, cuidado y reposición. Ello posibilita, por ejemplo, alejarse del tradicional diseño a base de "áreas libres" o "áreas verdes" cuyo tamaño y ubicación no son funcionales a la unidad de la comunidad como tampoco al cuidado y mantención del habitat por parte de los beneficiarios,

lo que redundará en una sobrecarga de la administración municipal que en general no dispone de los recursos para ese propósito, resultando un paisaje de abandono o depósitos de basura, con las obvias consecuencias negativas en cuanto a calidad de hábitat y de condiciones de vida de la población.

La revisión crítica con base en la evaluación del "comportamiento" de los proyectos ejecutados en el pasado —que debe necesariamente efectuarse en la localidad— permitirá corregir las propuestas futuras de diseño, especialmente en los aspectos relativos al uso del espacio público, al dimensionamiento de los lotes, a la disposición de basuras, a los tipos de vivienda, a la organización de la circulación, etc. En los aspectos no físicos, la comprensión del mercado informal de la vivienda, el de los sistemas de crédito comunitario, los tratos laborales, la provisión de servicios tales como el cuidado de niños, la capacitación y la vigilancia, son algunas de las áreas en que, con base a proyectos de activa vinculación municipio—comunidad, se puede contribuir decisivamente a mejorar tanto el proceso como los productos relacionados con la construcción del hábitat popular.

La gran diversidad de microproyectos de acción concertada entre el municipio y la comunidad en este campo incluye, entre otros, la arborización, la construcción de juegos infantiles, los bancos de materiales y de herramientas, el mejoramiento de las vías peatonales y del escurrimiento superficial de aguas lluvias, los drenajes, el saneamiento de canales, la reparación de techumbres, la autoconstrucción de equipamiento básico (sedes comunitarias, guarderías, espacios deportivos, etc), la limpieza de basurales, las plantas de tecnología básica para el tratamiento de aguas servidas y la priorización de proyectos de mejoramiento local. Así se contribuye a la estructuración de un espacio de vinculación activa entre el gobierno local y la comunidad, dando cabida a numerosas acciones acordadas y participativas entre el ciudadano, el sector privado y la autoridad pública. Estas acciones no sólo cubren el ámbito de la construcción sino también el de la organización de la comunidad, la capacitación laboral, la participación eficiente y el financiamiento conjunto de obras.

Desde el punto de vista del hábitat, la gradual mejoría del entorno estructura procesos formales e informales de selección y priorización de proyectos, en que se utiliza —a lo menos informalmente— la experiencia acumulada por retroalimentación. Se enriquece de este modo el entorno, mediante una multiplicidad de soluciones que representan la búsqueda permanente, consciente o inconsciente de improntas individuales. En igual sentido, en lo que al trazado urbano se refiere, es factible rescatar en los proyectos, para beneficio de los usuarios, las distintas opciones de diseño de un loteo. El sitio esquina, los ubicados frente a la vía principal, la parada de

buses, el pilón de agua, la proximidad a cauces naturales y otros son elementos que inciden positiva o negativamente en el desarrollo de los ocupantes de un lugar y que deben, por lo tanto, ser considerados.

Igualmente, el reconocimiento del valor del espacio semipúblico o semiprivado, en cuanto a la oportunidad de reducir costos de mantención, puede orientar al diseñador en sus propuestas.

En este último sentido cabe recordar que el estudio crítico de asentamientos informales revela importantes diferencias entre los patrones de asentamiento y uso del espacio definidos espontáneamente por los usuarios y aquellos concebidos por los profesionales. El uso de la vivienda como lugar de trabajo, la densidad habitacional, el dimensionamiento del espacio interior, la importancia otorgada a la individualización y expresión formal de la vivienda como indicación de condición económica, las preferencias en terminaciones, los hábitos y la práctica en cuestión de construcción y mantención son algunas de las materias en que se manifiestan dichas diferencias.

Del mismo modo, minimizar las redes de circulación peatonal y vehicular en los proyectos debe constituirse en un objetivo central, no sólo para reforzar funcionalmente las vías sino, lo que es mucho más importante, para reducir los costos de tendidos y redes que usualmente acompañan la red vial.

Para llevar a la práctica medidas como las sugeridas anteriormente es fundamental incorporar activamente al gobierno local al proceso de provisión de vivienda, no sólo en el control y certificación de obras, sino también en el diseño y ejecución de los proyectos de desarrollo urbano dentro de su territorio.

Esto exige, como se dijo, modificaciones tanto en el rol que tradicionalmente desempeñan los cuerpos profesionales como en el sentido y alcance de la gestión, propendiendo hacia el rol "facilitador" y a la planificación indicativa como instrumento orientador de la acción comunitaria. Buscar la incorporación de actores nuevos, delegar responsabilidades, capacitar, crear los antecedentes y las instancias para la participación, y generar recursos innovativos son componentes vitales de este esfuerzo. Aprender de la experiencia, buscar la tecnología y los procesos más adecuados, abrir los proyectos a la comunidad, delegar control y capacitar a los actores, son prácticas que es prudente incorporar en el diseño, construcción y reposición formales del habitat.

La construcción paulatina del entorno, es decir, la progresiva consolidación e incremental dotación de todo tipo de funciones y servicios en respuesta a los cambios y dinámica propios de un sistema en operación,

demanda reorientar en parte los recursos existentes hacia la configuración de procesos que cumplan el doble propósito de incorporar recursos actualmente pasivos o marginalmente empleados y reducir, también en parte, los costos en que incurre el sector público para dotar y mantener los sistemas de infraestructura y servicios urbanos.

La crisis económica tradicional del sector municipal puede así aliviarse. Más aún, y esto es importante, esta noción permitiría justificar mayores aportes al desarrollo local vía redistribución de fondos desde el nivel central.

A la vez, la búsqueda de nuevos métodos de gestión y de instrumentos de gobierno, incluido un esfuerzo especial para diseñar una planificación local participativa y centrada en el ámbito vecinal en donde cobran vigencia cotidiana las carencias de la población, es una tarea impostergable. Este nuevo escalón de la planificación puede contribuir a la generación de asentamientos más balanceados permitiendo, además, integrar los distintos niveles de administración en la ciudad, reducir la escala de intervención, posibilitar el respeto por lo tradicional, mejorar las opciones en cuanto a la búsqueda de la variedad y ampliar la cobertura de los programas habitacionales, aunque implique, ocasionalmente, mayores costos en lo referente a supervisión y administración.

La adopción de formas locales de gestión habitacional requiere diseñar mecanismos de coordinación mejorados que, sin limitar las capacidades locales, orienten la acción en ese nivel hacia los fines específicos que, definidos centralmente, se refieren al desarrollo general del país.

La concreción de lo expuesto como horizonte de acción local descentralizada, dados los requerimientos del desarrollo local y urbano, y la ineludible obligación de reducir drásticamente los grados de pobreza que caracterizan a vastos sectores de la población exige, sin duda, de cuotas importantes de voluntad política, de riesgo y de experimentación.

La investigación académica, los proyectos modelo o piloto, la experimentación de formas creativas de gestión y administración son pasos que habrá que dar si el objetivo es lograr un mejor equilibrio entre sociedad y habitat; entre recursos naturales y modelo de desarrollo; entre espacio artificial y desarrollo social.

Plantear la vivienda o el habitat como vector central en el cumplimiento de este propósito no implica excluir otras acciones, en especial las referidas al desarrollo comunitario y a la asistencia social. La experiencia parece demostrar, sin embargo, que a partir de acciones de mejoramiento y habilitación espacial, los vínculos sociales y sociogubernamentales que se establecen facilitan el desarrollo de experiencias y programas de corte neta-

mente social. La vivienda y su prolongación, el habitat, se constituye así en soporte del crecimiento comunitario.

III Posibles Áreas de Centralización de las Políticas Habitacionales

Inicialmente parece conveniente destacar, en el área de política habitacional, temas y conceptos que se perfilan a partir de cambios en la percepción del problema habitacional por parte de los distintos actores involucrados, en especial el gobierno central.

Así, por ejemplo, es claro el cambio que se ha producido últimamente en cuanto a un traslado del enfoque desde una visión de un déficit hacia una de un activo, desde una de gasto público a una de inversión social.

Como corolario, desde el punto de vista de la evaluación económica, mejora la vivienda su posición como sector productivo al considerar efectos asociados y asegurar un valor al esfuerzo de gestión no gubernamental, a la creación de microempresas y al desarrollo de organizaciones comunitarias; en síntesis, al trascender la noción de vivienda como una simple unidad habitacional, alcanzando la connotación de instrumento del progreso comunitario.

Otro cambio reciente en política habitacional es la revisión de los estándares asociados a la producción de casas y asentamientos, los que paulatina y progresivamente rebajados, llevan a visualizar toda estructura habitacional como un elemento dinámico en proceso de consolidación y, por lo mismo, al diseño de políticas como una actividad orientada a dar apoyo a las distintas instancias de ese proceso más que a la provisión de un producto o bien específico.

Esto se refleja, por lo menos en lo que se refiere a la acción vinculada a los sectores de extrema pobreza y a situaciones de reducido presupuesto, en el privilegio de soluciones de mejoramiento, saneamiento o reposición, por sobre las de construcción o expansión del parque habitacional que, por sus propias características, no utilizan o reciclan el capital aportado y el esfuerzo desarrollado por la familia, por pequeños que éstos sean. En todo caso, desde esta perspectiva, un asentamiento precario no lo es tanto porque se aparte de un modelo de asentamiento ideal, como porque dista de mínimos niveles de provisión de infraestructura y servicios, y de propiedad de las viviendas o los lotes.

Esta visión renovada ha tenido como consecuencia inmediata la exploración del tema de las políticas de subsidio, que se orientan a la promo-

ción del proceso de construcción de viviendas en el ámbito local —incluidos el mejoramiento y la creación de empleo— como alternativa a subsidiar la adquisición de un bien terminado de uso habitacional. Sin descartar la entrega de subsidios para satisfacer la demanda por bienes terminados con esta modalidad surgen, paralelamente, líneas posibles de financiar como son, por ejemplo, la asistencia técnica para el mejoramiento de barrios, la ampliación y reparación de la casa, los bancos de materiales.

Finalmente, existe acuerdo en cuanto a la importancia y potencial que en esta materia específica tiene el gobierno local y su expresión más frecuente, el municipio, en especial en lo que pueda ser su contribución a la eficiencia y eficacia administrativa del proceso de provisión de un habitat de buena calidad, restándole centralismo y consecuentemente abriendo cauces para la participación y la búsqueda de caminos que promuevan la variedad y diferenciación formal de los asentamientos.

Al mismo tiempo que se aboga por un cierto grado de descentralización del sector de la vivienda, se debe ser claro en cuanto a las dificultades que dicha descentralización conlleva.

Se trata de un sector de fuerte significación política, a lo que se agregan fuertes rigideces en los procedimientos y los métodos de planificación y administración, en gran medida originadas por las urgencias que se deben enfrentar, por las condiciones del financiamiento local o internacional y por la necesidad de evaluar permanentemente, desde un punto de vista económico, social y político, la eficacia y la eficiencia de las acciones llevadas a cabo.

La apertura de la gestión habitacional a los niveles inferiores de la administración requerirá por tanto de mayor flexibilidad en la categorización de las soluciones, en la proposición tipológica e, incluso, en la conceptualización del tema, teniendo presente que al acercar la operación al nivel local se aumentan las interrelaciones sectoriales, y avanzándose así hacia la proposición de paquetes de proyectos de mayor integralidad. Como resultado es dable suponer nuevas complejidades administrativas y plazos más largos para lograr productos finales; sin embargo, como contrapartida se lograrán, sin duda, conformaciones mejor balanceadas del habitat.

Por su parte, al incorporarse más activamente el nivel local se deberá buscar precisar su integración con el nivel regional o el central—sectorial, según corresponda. La identificación acabada de los roles o actividades que correspondan a cada nivel de administración resta por hacerse, pero es claro que al nivel local deberá corresponder la "atención primaria" en vivienda, es decir, las tareas relacionadas con el trabajo cara a cara en la propia comunidad, con la ejecución y supervisión de obras, con la planificación

espacial y económica local, con los servicios, con las postulaciones a los subsidios, con la selección y priorización de proyectos y otros. A su vez, al nivel central corresponderán tareas relativas a la definición de políticas de cobertura nacional; de programas globales de financiamiento, subsidio y crédito y de estudios de demanda y oferta nacional; de estímulo a la inversión privada empresarial en gran escala; de legislación, de estadística y de integración y coordinación regionales; de orientación de proyectos y recopilación y transferencia de experiencias; de apoyo al desarrollo local y de aprobación de normativas y programas locales, etc.

Con esta categorización en mente, es dable suponer un proceso administrativo de descentralización en donde primero se da la desconcentración administrativa de programas, seguida por la delegación de aspectos específicos de la gestión, como son, entre otros, la promoción y control del desarrollo urbano, la legislación local relativa a las construcciones, la creación de instrumentos locales de gestión privada o pública, la administración de servicios públicos, la recolección de dividendos y el control de carteras hipotecarias.

Esta división de responsabilidades potenciaría la formación de entornos variados y variables de desarrollo incremental, que serían el reflejo de la participación de los diferentes actores en los distintos niveles de intervención y en los que se facilitarían los procesos de retroalimentación, evaluación y control de los diversos programas a implementar. En definitiva, no se trata de trasladar todas las acciones desde el nivel central al local, sino de buscar una complementariedad entre ambos niveles con una caracterización de las diferentes competencias y escalas de intervención, de modo de reforzar cada una de las instancias de toma de decisiones en relación con su espacio de influencia. Con este propósito es posible caracterizar áreas de política en las cuales cabe incorporar grados variables de medidas de descentralización.

1. Políticas de Asentamiento

En relación al proceso de asentamiento humano, es decir, la ocupación y adecuación paulatina del espacio con fines habitacionales y productivos, y al producto "asentamiento", es decir, la entidad socioespacial resultado de ese proceso, es necesario definir una política global que explicita los objetivos y modelos que la informan, entregando lineamientos generales para cada nivel y actor involucrados.

En la práctica, los aspectos sustantivos de dicha política pueden no diferir demasiado de "lo que se hace de todos modos", pero aun así, sin duda, contribuirán a la delimitación de las atribuciones y responsabilidades de cada uno en torno a la conformación del proceso de asentamiento y de los asentamientos resultantes y, en especial, del espacio urbano, reconociendo el rol que les caben al Estado y al Municipio en la orientación global de ese proceso y en la administración y operación de los asentamientos propiamente tales.

El objetivo social de una política como la señalada debe ser el de igualar las oportunidades en la dimensión espacial, lo que tiene consecuencias en la priorización de los proyectos, la localización y expansión de los asentamientos, la provisión de servicios e infraestructura y, del mismo modo, en la "cobertura" homogénea del territorio por el aparato administrativo y de operación.

Así, la política debiera contener indicaciones para que la operación del asentamiento, tarea preferente del sector público, propenda a igualar los "grados de atención" básica prestada a los diferentes estamentos de la comunidad, asignando proporcionalmente mayores recursos a sectores más postergados desde el punto de vista social, económico o de calidad del habitat. Otra materia que una política nacional de asentamiento tendría que abordar es la relativa a la necesaria cautela con que se deben diseñar y ejecutar acciones estatales sobre el espacio, el mercado y, en no menor medida, sobre recursos de administración, provisión y dotación futuros.

Igualmente, las medidas de política deberán referirse a la oportunidad y forma de revisar los efectos inmediatos, de mediano y de largo plazo, que las estrategias adoptadas pueden tener sobre el habitat, así como los costos futuros que implican para el usuario y el gobierno, sea éste central o local.

Es también conveniente destacar que los objetivos de la política de asentamientos deben conjugarse con los de la política ambiental, de administración urbana y de desarrollo urbano. En este sentido la búsqueda concertada de soluciones referidas, por ejemplo, a la mejor utilización del casco urbano existente, a reducir la congestión, a mejorar la accesibilidad a los servicios, al empleo y a las oportunidades de crecimiento individual, contribuirán a mejorar el proceso de asentamiento en el país.

En relación con el contenido de las políticas de asentamiento es necesario enfatizar que si bien tienen un sentido de indicaciones y lineamientos de nivel general y alcance nacional, es conveniente que en ellas se reconozca la importancia de la escala local como ámbito de propuestas específicas de planificación, gestión y desarrollo de los asentamientos, así como de generación de instrumentos y proyectos que, en conjunto, den

cuenta de los potenciales locales y se orienten a la solución de problemas locales particulares. Es también el ámbito de preparación de normas, ordenanzas y reglamentos que conjuguen el crecimiento urbano con el desarrollo integral local, buscando compatibilizar el ritmo del crecimiento del *stock* habitacional con el mejoramiento general del *habitat* y el crecimiento comunitario.

2. Políticas de Construcción del Habitat

La evidencia de que los muchos esfuerzos realizados han sido insuficientes para responder a la demanda habitacional de los sectores más pobres, a través del "Estado proveedor de casas nuevas", ha ido perfilando opciones de programas habitacionales que con mayor o menor énfasis proponen el desarrollo paulatino o incremental entendido como la gradual provisión de los distintos componentes de la vivienda y el asentamiento en función de las prioridades y capacidades presupuestarias. La autoconstrucción es otro instrumento operacional que permite la utilización de recursos no convencionales. La renovación y redensificación urbanas como estrategia tendiente al más eficiente uso del "capital instalado" en las ciudades es otra respuesta. Se configura así un escenario en donde, por la vía de la aceptación de las limitaciones estructurales —insuficientes recursos económicos, escasa velocidad de producción, falta de capacidad empresarial, inorganización de la demanda y otros—, se produce un nuevo tipo de proyectos, todos en una u otra forma "incompletos" y en los cuales el límite de "lo provisto" por el Estado es definido por consideraciones de tipo económico, institucional e incluso moral.

Sin ahondar en el debate ya clásico de vivienda básica versus tierra urbanizada, lo oportuno es destacar que existe un amplio espectro de soluciones y opciones tipológicas, con mayor o menor nivel de subsidio (que por supuesto depende de la capacidad financiera del Estado), que como denominador común tienen el rol proveedor del gobierno, la participación de la empresa de gran escala en la ejecución de los trabajos y el esfuerzo familiar en el pago de los dividendos y la terminación o construcción de la casa

Así entendido, al Estado le corresponde además de la programación del presupuesto sectorial, preparar el proceso de ocupación del territorio con anticipación, teniendo como objetivos la minimización de los costos de construcción y administración del tejido urbano, así como la utilización

más eficiente posible de los recursos económicos, naturales, humanos y de todo tipo disponibles.

Para ello es necesario reconocer y recoger la energía y los recursos que la misma población invierte en la generación del entorno, diseñando con ese propósito procesos participativos de negociación y de gestión mixta que los orienten y en los que al municipio le corresponde un papel importante, articulando las organizaciones y agrupaciones de escala de barrio, vecinal y comunal en que se expresan las aspiraciones de la comunidad.

La coordinación, promoción y orientación de la participación que se lleva a cabo vía estas organizaciones es una tarea ineludible del gobierno local.

Asimismo, si se entiende al sector vivienda como una actividad productiva, la puesta en marcha de mecanismos de promoción local de producción de viviendas puede ser relevante.

En igual sentido, en cuanto a la participación del sector privado, el municipio, en conocimiento del nivel socioeconómico de la población, así como de las actividades que ésta puede realizar en construcción, financiamiento y organización, debe contribuir a la identificación de proyectos y programas específicos referidos a los sectores más pobres, tradicionalmente atendidos por el sector público, para que sean atendidos por el sector privado.

La evidencia tiende más bien a demostrar la traslación de modelos concebidos en otras latitudes con diferentes características, estándares y niveles de provisión de servicios. Los conflictos de todo tipo que esto genera en los asentamientos están a la vista: áreas verdes sin equipar, lotes baldíos, espacio urbano sin caracterizar, difícil orientación al interior de las poblaciones, etc.

3. Políticas de Tierra y Propiedad

Un componente crítico del proceso habitacional es la propiedad y disponibilidad de suelo urbanizado o urbanizable. Su ausencia ha dado origen en el pasado a formas irregulares e ilegales de adquisición de tierras, mercados informales, a procesos especulativos, etc.

En lo que se refiere al tema de la vivienda y sus vinculaciones con la pobreza, es claro que la propiedad del suelo es fundamental para la detonación de cualquier proceso de consolidación e inversión. En este sentido los esfuerzos de regularización de la propiedad son importantes no sólo por sus efectos sobre el sistema impositivo, sino también por su

fuerte efecto de elevar la rentabilidad privada de invertir en mejorar el habitat y por su incidencia en la incorporación de la población a procesos formales, incluidos el mercado inmobiliario y el mercado financiero.

Se consigue así, por la vía de regularizar la propiedad, maximizar los beneficios sociales de todo tipo que cualquier programa de vivienda social tiene entre sus objetivos.

En cuanto al rol local en esta área, son decisivas las responsabilidades en la regulación y uso del suelo, el diseño y aplicación de ordenanzas locales, el oportuno diagnóstico y supervisión del desarrollo urbano y, en igual medida, la promoción de instrumentos de regularización de la propiedad.

4. Políticas de Financiamiento

Al igual que en otros componentes del proceso, en el tema de los recursos financieros hay, aunque menos estructurada, evidencia de mecanismos locales e informales de acceso a crédito, ahorro y otros. Así, el prestamista local, el ahorro en materiales, la solidaridad, ciertos fondos comunitarios o de diferentes organizaciones, los préstamos familiares, etc., son ejemplos que sugieren cierta capacidad autónoma de movilización de recursos financieros dentro de los sectores pobres.

Los asuntos vinculados al financiamiento constituyen, tal vez, una de las áreas más críticas en la proposición de políticas. El bajo monto del crédito, las garantías inejecutables, los plazos variables, los altos costos de administración y otros aspectos relacionados sugieren, sin embargo, que en el gobierno local, debido a su escala de operación y organización, existe un espacio en el que se pueden proponer ciertas innovaciones interesantes. La implementación de sistemas de deuda compartida, el ahorro atraído por el municipio como contraparte a microproyectos de mejoramiento, la administración de créditos rotatorios, son algunos instrumentos ya probados en este sentido.

En el tema del financiamiento, las mejorías de los instrumentos de financiamiento locales van necesariamente asociadas a sanos perfiles macroeconómicos que garanticen estabilidad y permitan diseñar instrumentos financieros de mediano plazo, con bajo riesgo, que puedan traducirse en tasas aceptables de interés.

En el plano de la canalización de recursos de asistencia social en vivienda, más allá del subsidio o gasto público directo, es posible estudiar ajustes en la redistribución de los ingresos sectoriales municipales, mayores

aportes directos del Estado vía municipalidades, exenciones tributarias a la inversión en vivienda social, garantías estatales al crédito, etc.

5. Políticas de Construcción y Materiales

En esta materia, estrechamente atada a las prácticas tradicionales de tipo institucional y normativo, las orientaciones de política pueden, al igual que en la tipología formal de soluciones, aceptar estándares de nivel inferior, reforzando al mismo tiempo los esfuerzos propios de los sectores de bajos ingresos y los procesos de autoconstrucción y de construcción gestionada localmente.

La visión que cualquier conjunto de vivienda entregado por el Estado presenta, tan sólo días después de su ocupación por los vecinos, es la de una enorme faena de construcción: se levantan paredes, se construyen cierros, defensas de ventanas y ampliaciones; se demuelen muros y tabiques; se edifican sedes provisionales de equipamiento social; se habilitan antejardines, se pintan paredes; se abren fachadas a la calle para servir de locales comerciales, etc. Esta impresionante actividad no está, por lo común, sujeta a normas y su calidad material es variable siendo, en general, de mejoramiento gradual.

Lo importante de rescatar aquí es la capacidad de organización, la disponibilidad de recursos convencionales y no convencionales, la capacidad técnica y, en no menor medida, el esfuerzo de adecuación y personalización asociado a las obras que se realizan, así como la red de servicios de construcción que se establece espontáneamente con especialistas en todas las ramas pertinentes: albañilería, gasfitería, carpintería, etc.

¿Será posible mediante un esfuerzo de programación incorporar estas actividades al proceso formal de la edificación reduciéndole así los costos al Estado? De ser factible, ésta constituiría también un área para la acción del gobierno local en una gestión descentralizada de la provisión de la vivienda social.

Las características asociadas a la microempresa de la construcción, como son los menores gastos fijos, la flexibilidad para el cambio, incluidas la entrada y salida del mercado, la capacitación laboral en obra, el trabajo con materiales de distinta calidad y la mayor intensidad de uso de mano de obra, son algunos de los elementos que debieran ser considerados para incorporarlos más activamente a la conformación del medio urbano periférico. Para ello se requiere, sin embargo, revisar, a nivel local, los estándares de diseño, de materialidad y de zonificación y estimular el uso de

materiales locales disponiendo, simultáneamente, de los recursos necesarios para asistencia técnica, capacitación, crédito y asistencia legal y, en alguna medida, de terrenos cercanos al asentamiento para la instalación, por ejemplo, de talleres de producción local de componentes y de materiales de construcción.

Asimismo, y como un área más de la acción local, pueden identificarse proyectos de pequeña escala que puedan contratarse por el sector municipal a estas empresas locales de construcción, permitiendo el uso de técnicas constructivas y materiales de fácil disponibilidad y asimilación.

IV Algunas Sugerencias para la Acción

El actual nivel de consolidación administrativa del municipio en Chile, que muestra ricas experiencias de gestión local, permite sugerir iniciativas que, recogiendo las actuales formas de operar en el sector de la vivienda, contribuyan por una parte a la descentralización progresiva de las decisiones y de la ejecución de proyectos relacionados con la vivienda y el urbanismo, y por otra, a reforzar el municipio en su función de liderar el desarrollo local.

Esto no sólo es consecuente con los lineamientos de política implementados en el último período, sino también con las proposiciones más recientes en el campo teórico. El municipio chileno se ha transformado en un activo agente en los esfuerzos realizados para erradicar la pobreza, modernizándose y evolucionando desde un ente solamente proveedor de algunos servicios, a un promotor y ejecutor de políticas y programas de desarrollo comunitario y de asistencia social.

El perfeccionamiento gradual de la acción municipal en el campo habitacional, en acuerdo con este rol moderno que trasciende lo meramente administrativo, requiere una mayor presencia de un gobierno local con más atribuciones y exige importantes cambios legales y de normativas, así como gran creatividad y espíritu de servicio público de parte de los funcionarios municipales.

Las iniciativas que aquí se sugieren se enmarcan en las áreas de política definidas anteriormente y tienen como propósito contribuir a la consolidación, en Chile, de un municipio moderno, participativo y eficiente en las tareas relacionadas con la estructuración del habitat, en especial en las áreas de mayor pobreza.

1. Concreción del Instrumental de Administración Territorial Comunal

La eficiente orientación del proceso de desarrollo urbano local requiere de instrumentos de normativa ágiles y de renovación permanente. Ello obliga, a lo menos, a que cada comuna cuente con un Plano Regulador Comunal de vigencia reciente, que indique usos preferentes del suelo urbano y contenga mecanismos de control de la expansión del territorio urbanizado de la comuna. En la situación presente, caracterizada por la ausencia, lenta tramitación ministerial u obsolescencia de este instrumento, dicho plano regulador se refiere sólo a aquellos suelos ya declarados urbanos, situación claramente contradictoria con una dinámica del crecimiento basada fundamentalmente en la expansión territorial —en virtud del bajo valor de la tierra— a los predios rurales aledaños y principalmente orientada a dar solución a los problemas habitacionales de los sectores de menores recursos.

La consecuencia inmediata de este fenómeno es la ausencia, en el nivel municipal, del instrumental requerido para el control y orientación del crecimiento urbano. La situación se complica además porque la aplicación del D.S. 420, que indica o sugiere los usos permitidos del suelo y las características de desarrollo en las áreas de expansión urbana, se hace en el hecho inoperante por la aplicación del DFL 2 de vivienda básica por parte del Ministerio, que por su propia definición como instrumento con fuerza de ley pasa por encima de las disposiciones del D.S. 420, permitiendo la ocupación del suelo para proveer soluciones de vivienda básica, asignar lotes con servicios o proceder a la erradicación de campamentos construyendo conjuntos habitacionales con altas densidades de ocupación, todo ello, la gran mayoría de las veces, en terrenos y contextos rurales o semirurales, con claras limitaciones de accesibilidad, servicios y equipamiento comunitario. Para actuar en este proceso, el municipio no cuenta con las atribuciones del caso.

Es necesario entonces promover la generación y aprobación de los planos reguladores, instrumento básico para el ordenamiento del proceso de asentamiento, asociándole un rol de orientación y de plataforma de negociación frente a las demandas de suelo para distintos usos por parte de los sectores público y privado.

En igual sentido, la promulgación de ordenanzas locales de construcción y urbanismo permite el ajuste de los instrumentos de normativa nacional a la realidad socioeconómica, espacial y funcional de cada comuna. Así, por ejemplo, estas ordenanzas reflejarán las diferencias que en estándares sobre materiales, en el dimensionamiento, en las disposiciones sobre

densidad y en otras materias puedan existir entre sectores tan disímiles como son el centro y las periferias de la ciudad, ello sin olvidar las diferencias territoriales y demográficas a lo largo del país.

Los instrumentos normativos indicados se acompañan con el estudio y proposición de seccionales o planes específicos de mejoramiento y desarrollo urbanos, referidos a áreas particulares de la ciudad o comuna (sectores históricos, de renovación, de servicios, de reserva, etc.).

El conjunto de instrumentos señalados, definidos en la ley vigente, dada la carga centralista de la acción del Estado —en particular en comunas en expansión— no tiene la relevancia que debería. Es pertinente pues destinar los recursos necesarios del presupuesto municipal con el propósito de elaborarlos y aplicarlos eficientemente.

2. Modificaciones al Subsidio Habitacional

La política de subsidio habitacional, que en el presente administra el MINVU vía los SERVIU regionales, está organizada en torno a la implementación de distintos programas definidos según el rango del aporte fiscal directo y el porcentaje del subsidio, asociados a diversos tipos formales de productos habitacionales y condición socioeconómica de los beneficiarios.

Así, el primer rango ha sido destinado a atender la marginalidad habitacional, y comprende soluciones del tipo lotes con servicios, casetas sanitarias y operaciones de mejoramiento de campamentos o de antiguas operaciones sitio. Sus beneficiarios son grupos de pobreza extrema y su administración y ejecución llevadas a cabo por el SERVIU correspondiente.

Un segundo tramo está definido por la vivienda básica, consistente en casas compradas "llave en mano" por el sector público al sector privado vía licitaciones y cuya asignación es hecha por el Ministerio de acuerdo a postulaciones. Se requiere que el postulante esté inscrito en el Ministerio, que tenga ahorro previo y sea objeto de un informe de estratificación social, elementos que debidamente ponderados configuran el puntaje de prelación en la lista de espera. Con hasta tres opciones de selección de localización, el beneficiario contrae una deuda hipotecaria sobre el 25% del valor total de su vivienda, que no debe sobrepasar las 250 Unidades de Fomento. El Estado subsidia el 75% restante. En estos programas se construyen casas ampliables de entre 18 y 36 m² de superficie edificada, con una media de 32 m², en terrenos de a lo menos 60 m².

En un tercer tramo se ubican los postulantes al subsidio unificado que reúne el de vivienda económica con el de ahorro y financiamiento, programas orientados a sectores de más altos ingresos. Este programa subsidia no más de 150 UF destinadas a la compra de viviendas de entre 400 y 2.000 UF. Con mecanismos de postulación similar al tramo anterior, el énfasis de la puntuación está en el ahorro comprometido y realizado. La diferencia de esta modalidad en relación con las otras dos mencionadas consiste en que es el beneficiario quien elige su vivienda de entre la oferta existente en el mercado constituyéndose este programa, de esta manera, en un estímulo a la competencia empresarial que lleva usualmente a la inclusión de ofertas de formas de financiamiento para el saldo del valor no cubierto por el subsidio más el ahorro previo, incluso si la vivienda se sale de los límites de precio fijados por el reglamento del subsidio.

Teniendo en mente la propuesta central de este documento, en términos de propender a descentralizar la gestión en el campo de la vivienda, se propone aquí la desconcentración de la administración del subsidio manejado por el sector público, en especial en sus dos primeros tramos, orientados a los grupos afectados por situaciones de pobreza, trasladando a los municipios no sólo las tareas de difusión y coordinación de las postulaciones sino, lo que es más importante, las de clasificación de la demanda, presentación de los proyectos y postulación municipal al subsidio. Se posibilitaría así a las autoridades locales para que concursaran por fondos para la satisfacción de la demanda local, lo que, junto con aliviar los problemas sociales, contribuiría al fortalecimiento de los vínculos sociogubernamentales.

El objetivo es balancear la oferta y la demanda local por vivienda, por la vía de la asignación de cuotas de edificación por comuna, que serían administradas por el municipio.

La desconcentración administrativa de los fondos para subsidios puede conllevar un proceso más expedito de entrega de títulos de dominio, de administración de las carteras hipotecarias y, potencialmente, de estudio de mecanismos de reinversión de los fondos recaudados en los mismos sectores poblacionales de las comunas respectivas.

En este sentido, es posible pensar en la apertura de los programas de subsidio para financiar el mejoramiento y rehabilitación de viviendas así como su reposición o ampliación, reconociendo que el proceso de consolidación de una casa puede tomar hasta dos décadas o más, y contribuyendo a paliar parte del déficit por la vía del mejoramiento del *stock* existente y cambios en la densidad de ocupación, lo que puede ser especialmente significativo en sectores antiguos de la ciudad.

Operativamente podría autorizarse, después de un cierto tiempo de otorgado el subsidio original y de un determinado nivel de amortización, la postulación a nuevos subsidios a personas o grupos de personas con el fin de que procedan al mejoramiento de la vivienda o de los vecindarios.

Existen en la periferia de nuestras ciudades abundantes casos de pago completo del crédito original, en los cuales se aprecian obras de construcción incremental que requieren de un nuevo estímulo para concluir las o transformarlas a fin de, por ejemplo, albergar a una familia que ha crecido con el tiempo.

3. Fondo de Mejoramiento Urbano Local

En el entendido de que el proceso de mejoramiento del entorno debe ser permanente, se sugiere la creación en cada municipio de un fondo, con financiamiento central (similar al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR), orientado a proyectos de concepción municipal que tiendan a mejorar integralmente las condiciones locales específicas de un asentamiento. Asignable mediante concurso, su orientación conceptual sería hacia el financiamiento de proyectos integrales que pongan énfasis en la participación de la comunidad y que promuevan el trabajo coordinado de diversos actores.

Así, por ejemplo, serían postulables proyectos de mejoramiento ambiental y de vivienda preparados por la comunidad con la asistencia de la municipalidad o de alguna organización de apoyo local que promuevan, además de la obra física, la capacitación, la incorporación de la juventud o algún otro propósito de crecimiento social.

Las experiencias desplegadas a través de los fondos de desarrollo vecinal, de los proyectos "mano a mano" y otras, señalan a esta opción programática como una forma muy eficaz de encarar la solución de problemas de calidad del habitat. Estos recursos se sumarían a los de inversión municipal, a los de aporte directo de la comunidad, a las donaciones, a las trasferencias, etc., posibilitando asimismo ajustar los proyectos a los requerimientos específicos de la comunidad local, constituyéndose de esta manera en alternativa a la asignación central de cuotas o a la participación en macroprogramas de mejoramiento que por su concepción y manejo centralizado tienden a la uniformidad.

4. Políticas de Densificación y Renovación Urbanas

Visto que la densidad habitacional en Santiago es una de las más bajas entre las ciudades capitales de Latinoamérica, se debería considerar la redensificación de su casco urbano. El "relleno" del tejido ya construido presenta ventajas en cuanto a la utilización de recursos de infraestructura y de equipamiento existentes, y representa importantes economías resultantes, entre otras, de la descongestión y de la descontaminación ambiental.

Sobre la base de proyectos municipales de renovación se podrían crear, a nivel regional, líneas de subsidio para apoyar la ejecución de obras que permitieran, además, postular a créditos internacionales, activar el mercado inmobiliario formal, etc. Para ello es necesario, sin embargo, además de la existencia de una política y recursos, mejorar la evaluación de los proyectos, incorporando elementos de valorización de la mayor eficacia y eficiencia que trae la operación del equipamiento existente o su reposición por sobre la construcción de nuevas infraestructuras en la periferia. También se requiere diseñar instrumentos legales que faciliten las tareas de obtención y acondicionamiento del suelo.

Esto no se contradice con los objetivos de la atención focalizada de la demanda y el otorgamiento de subsidios, toda vez que al analizar las preferencias de localización de los postulantes se comprueba que éstas tienden a favorecer sectores urbanos ya consolidados que ofrecen grandes ventajas de accesibilidad y de dotación de servicios y equipamiento.

Una consecuencia de estas iniciativas sería la posibilidad de regular la expansión urbana al ponderarse mejor los proyectos de "relleno" y redensificación. La accesibilidad, el menor tiempo de viajes, la disminución de la congestión, los costos futuros de equipamiento son variables de evaluación que contribuyen a este fin.

Los esfuerzos de coordinación y participación vinculados a la puesta en práctica de estrategias de desarrollo local pueden beneficiarse de manera importante por la implementación de "empresas conjuntas" del sector municipal y el sector privado, referidas, por ejemplo, a la compra, venta y aportes de terrenos, a las expropiaciones, a la administración de bienes raíces, a la operación y administración del equipamiento de asistencia y desarrollo.

5. Perfeccionamiento de la Base Presupuestaria Municipal

Una mejorada condición presupuestaria de los municipios, en especial de aquellos de comunas con mayores concentraciones de pobreza, tiene obvias consecuencias en la capacidad local de generar e implementar proyectos.

En el presente los gobiernos locales disponen, para conformar sus presupuestos, de mayores posibilidades para la obtención de recursos, especialmente por la creación de un mecanismo de redistribución conocido como el Fondo Común Municipal. A este fondo convergen porcentajes predeterminados de los ingresos recaudados por las municipalidades vía impuesto territorial, permisos, patentes y otros, que son luego distribuidos entre casi la totalidad de las municipalidades del país, con excepción de las más ricas, en acuerdo a un coeficiente de asignación que refleja la cantidad de familias en estado de pobreza, los ingresos municipales y la proporción de bienes raíces exentos de pago de contribuciones en cada comuna.

A esta provisión deben agregarse los fondos propios que no van al FCM, y todos los recursos de transferencia directa del Estado por concepto de subvenciones, programas de asistencia social, donaciones, etc.

El problema se origina en la velocidad de readecuación del coeficiente de asignación del FCM, el que se actualiza sólo cada tres años a base de estadísticas de crecimiento poblacional total preparadas por el INE, índice que muestra una tasa de cambio muy inferior a la que presenta el crecimiento de la población urbana, en especial en la periferia.

Esto impacta negativamente la capacidad municipal para diseñar proyectos de mejoramiento y provisión de equipamiento local, en especial si se considera la importancia que el FCM tiene como fuente de financiamiento para los municipios caracterizados como "comunas dormitorio", es decir, con baja actividad económica y por ende con bajos niveles de ingresos propios.

La mantención de estadísticas poblacionales urbanas año a año, el manejo de datos en el nivel comunal por parte del INE y la revisión anual del coeficiente de asignación del FCM, son medidas que es necesario implementar.

Los mayores recursos para las comunas pobres provenientes de la aplicación de estas medidas permitirían programar inversiones en el mediano plazo, reduciendo así la necesidad de postular a fuentes centrales de recursos para la provisión de casi todas las obras de adelanto urbano, lo que ha contribuido al centralismo administrativo.

6. Acceso al Crédito para la Pequeña Empresa Constructora

La creación de fondos administrados localmente para el financiamiento de créditos de capital, capacitación y asesoría legal para pequeñas constructoras o productoras de materiales y componentes de construcción, podría contribuir a la activación del proceso habitacional local.

La experiencia muestra el gran potencial que tienen estas pequeñas empresas para organizarse y proveer muchos de los servicios requeridos por los procesos incrementales de construcción, especialmente para puesta en marcha de programas específicos de mejoramiento como son el adosamiento a casetas sanitarias, la ejecución de ampliaciones, el saneamiento básico, los pavimentos de veredas y pasajes, la construcción de sedes de equipamiento comunitario, etc.

Con créditos de reducido monto se mejoraría la capacidad de estas empresas para el manejo de *stocks* y la reposición de materiales y herramientas, para la habilitación de talleres de prefabricado local y otros. El manejo local de estos créditos permitiría constituir como garantías los bienes adquiridos con ellos, la hipoteca o prenda del bien raíz asociado a la empresa, lo que a su vez permitiría cobrar tasas de interés no subsidiadas.

7. Adecuación de Estándares y Normas

Asociado a lo anterior, pero no estrictamente relacionado con la provisión de recursos para el desarrollo y mejoramiento vecinal o de viviendas, se encuentra el tema de los estándares y controles de edificación. En este sentido es conveniente revisar las actuales normativas y ordenanzas locales de construcción cuando existan, o crearlas cuando no, a objeto de normalizar gran parte de las estructuras edificadas por los vecinos que no cumplen con los reglamentos pertinentes.

No debe confundirse esta medida con una liberalización de los conceptos relacionados con la seguridad, las condiciones de exposición solar, la ventilación y otros de interés social, sino con la revisión de aquellas disposiciones relacionadas con las autorizaciones vinculadas al proceso gradual de consolidación de la casa, como son su emplazamiento definitivo en el terreno, los adosamientos, los antejardines, los estacionamientos, los cierros, etc. Es decir, se trata de elementos que afectan la conformación del espacio urbano, que permiten o restringen el potencial de la casa para albergar funciones distintas de las estrictamente habitacionales y que, cuando no se consideran en las normas o estándares de edificación, obligan a

la ilegalidad de la informalidad y, por parte de la administración local, a recurrir a engorrosos procedimientos de aprobación de permisos provisorios, a falsas regularizaciones, a inspecciones mal ejecutadas, entre otros.

Si se opta por estructurar caminos de mayor flexibilidad, se abren espacios para la asistencia técnica y programación de obras que puedan ser consecuentes con los niveles de ingreso y los flujos de recursos de la comunidad, a diferencia de los requerimientos de las normas actuales que son caros y difíciles de implementar.

8. Microplanificación como Metodología

La metodología de la microplanificación reconoce a la escala vecinal como la más apropiada y postula como objetivo el trabajo participativo en la identificación de los problemas, en la selección de opciones de solución y en la priorización de las mismas, generando un compromiso entre el municipio y la comunidad para la ejecución.

Su implementación, en forma de talleres con la participación de la comunidad, requiere de muy poca infraestructura y, como beneficios marginales, posibilita la capacitación de la comunidad en procesos participativos y de manejo del entorno, robustece las organizaciones de base, mejora los vínculos entre autoridad y comunidad, etcétera.

En la microplanificación se trabaja con unidades territoriales definidas como son el barrio, la población, el sector, buscando generar un programa integral de mejoramiento con la incorporación de recursos diversos y de distintos actores. Se involucra así al trabajo de la comunidad, la mujer, la iglesia del sector, etc., logrando relacionar la gestión local con el territorio y la comunidad.

Para la puesta en marcha de este modo de planificar se sugiere la implementación de proyectos demostrativos y de entrenamiento de monitores.

9. Conservador Municipal de Bienes Raíces

Sería recomendable descentralizar este importante organismo de control y registro continuo de la propiedad. Con una estructura y un marco jurídico similares a los de los juzgados de policía local, este servicio descentralizado permitiría formalizar y regularizar el mercado local de terrenos, reduciendo costos y trámites al usuario.

Combinado con los servicios de asistencia judicial llevaría el registro continuo de propiedades velando, entre otros, por el respeto a los términos contractuales del subsidio habitacional.

Naturalmente, las sedes locales del Conservador estarían interconectadas y sujetas a fiscalización central.

10. Administración Municipal de la Asignación de Viviendas SERVIU Desocupadas

Por razones de abandono, no ocupación, disgusto y otras, es frecuente observar parte del *stock* de vivienda básica desocupado, lo que fomenta el deterioro, el vandalismo y los problemas de todo tipo, incluso delictual. En la actualidad los municipios, aun teniendo demanda detectada, tienen pocas posibilidades de reasignar estas viviendas.

Bastaría con incorporar cláusulas de abandono a los contratos hipotecarios para permitir su reasignación. Es ineficiente subsidiar el abandono y el vandalismo, para no mencionar el impacto que esto tiene en el resto de los residentes y su percepción de la responsabilidad del sector público en la administración de los recursos; como al sistema central le es caro y difícil el control, puede entonces facultar al gobierno local para que lo haga.

11. Reservas Municipales de Equipamiento

Tanto la ley como el propio proceso de asentamiento destinan tierra para el equipamiento. En el presente estos terrenos son de propiedad del SERVIU (su adquirente original) quien los vende o cede al municipio y al sector privado. Estos remanentes de tierra urbanizada configuran, en ocasiones, conjuntos que harían atractiva la proposición de programas para su uso, ya sea en áreas verdes, sedes de diversos organismos, más vivienda, edificios para el culto y un sinnúmero de otros usos alternativos.

Sin embargo, es frecuente que el Municipio no disponga de recursos para adquirir del SERVIU estos lotes de terreno.

Se sugiere la cesión sistemática de los terrenos de equipamiento de propiedad fiscal al municipio, facultándolo, junto con ello, para conformar reservas de tierras con fines de uso distinto al de vivienda. Esto permitiría al sector público local tener elementos de negociación para el desarrollo

urbano de su territorio y el mejoramiento gradual de las condiciones ambientales de la población.

La operación de un banco de tierras, similar a los bancos de trabajo, facilitaría la interrelación entre oferta y demanda, aportando la información necesaria para el análisis local del mercado inmobiliario, función que podría desempeñar el Conservador de Bienes Raíces comunal.

V Comentarios Finales

Las ideas hasta aquí expuestas dan cuenta de los temas que en relación con el habitat y su proceso de consolidación orientan la proposición de políticas y programas de acción, en particular en lo atingente a los asentamientos de población de menores recursos. Lo central es que la problemática de la vivienda no debe remitirse conceptualmente sólo a la búsqueda de modalidades más eficientes de producir casas, entendido, en general, como el rol del sector público. Por encima de ello es conveniente concebir la acción de los agentes de provisión de todo tipo de elementos habitacionales como copartícipes en un proceso que no concluye —ni se inicia— con la producción de un determinado tipo de solución habitacional.

A las complejidades inherentes al problema de los asentamientos humanos, su proceso de gestación y desarrollo, debemos incorporar una más acabada evaluación de cómo las acciones acometidas, tanto por el sector público como por el sector privado tradicional, afectan positiva o negativamente las oportunidades de desarrollo individual y familiar en la pobreza.

Más aún, y de acuerdo a la decantación de las experiencias en el sector, la oportunidad que representa la incorporación de los gobiernos locales y de la comunidad, a través de la participación, para contribuir al mejor dimensionamiento y formulación de proyectos, debe ser reconocida más vigorosamente en la legislación y los atributos de estos dos actores que redefinen hoy su rol.

Así, en definitiva, queda claro que la acción en el campo de la vivienda se beneficiará sustancialmente si las distintas propuestas que se decida acometer en el espacio, sea para la dotación de viviendas o de cualquier otro componente del habitat, se enfrenten con una concepción integral que reconozca las particularidades que cada localidad presenta, tanto en la dimensión física como en la social.

Referencias Bibliográficas

- Caminos, H., Goethert, R., Caminos, C., "Guía de diseño urbano para nuevos desarrollos de vivienda". Cambridge: MIT, 1982.
- CELCADEL, Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. "La Planificación y Gestión del Desarrollo Nacionales: El Rol de los Gobiernos Locales". Cuaderno N° 2. Quito, Ecuador. 1988.
- Goethert, R., Hamdi, N., "Making Microplans". Intermediate Technology Publications, 1988.
- Grimes, Orville F. "Viviendas para Familias Urbanas de Pocos Ingresos". Banco Mundial: 1976.
- Keare, Douglas H., Harris, Scott. "Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor". Banco Mundial, Documento de Trabajo N° 547, 1982.
- Linn, Johannes F. "Cities in the Developing World". Banco Mundial: 1983.
- Mac Donald, Joan. "Elementos para una Política Nacional de Vivienda". Documento de Trabajo N° 281. CPU: 1983.
- Mac Donald, Joan. Ed. *Vivienda Social, Reflexiones y Experiencias*. CPU, 1983.
- MINVU, "Política Nacional de Desarrollo Urbano". División de Desarrollo Urbano: 1985.
- Naciones Unidas. "Los Efectos Sociales de la Vivienda". Departamento de Asuntos Económico Sociales, 1977.
- Necochea, Andrés, "Estructura de subsidios en la política habitacional: Región Metropolitana". Documento. Trabajo N° 137. Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile: 1983.
- ODEPLAN—CIAPEP, "Costo Nacional Diferencial de Localización de Viviendas Básicas". Noviembre 1985.
- Renaud, Bertrand. "Las Políticas Nacionales de Urbanización en los Países en Desarrollo". Documento de Trabajo N°. 347 s. Banco Mundial: 1979.
- CA N° 38, agosto 1984, "Viviendas Sociales".
- CA N° 41, septiembre 1985, "Reseña de la Vivienda Social en Chile 1900-1985".
- Open House International*. Vol. 10, N° 4, 1985. "Housing and Built Environment. Theories, Design Methods and Practice". University of Newcastle upon Tyne, United Kingdom.
- Rodríguez, Ricardo P., "Evaluación Socioeconómica del Mercado Inmobiliario de Viviendas Sociales". MINVU: 1982.

- Rodwin, Lloyd. Ed. *Shelter, Settlement and Development. Hábitat, Naciones Unidas*. Allen and Unwin: 1987.
- Rosales, M., Puebla, J., Velasco, M. "El Desafío Local: el Municipio como Agente de Desarrollo". IULA—CELCADEL, Quito: 1988.
- Sanyal, Bishwapriya. "Urban Informal Sector Revisited". Paper MIT: 1980.
- Technology Adaptation Program "Urban Area Upgrading, a Framework for Decisión Making". MIT—Cairo University: 1985.
- Turner, Alan. Ed. *The Cities of the Poor*. N. Y., St. Martin Press: 1980.
- Turner, John F. C., Turner, Fichter R., *Libertad para construir*. Siglo XXI: 1976.
- Turner, J. F. C., *Housing by People*. Pantheon: 1976. □