

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA
LC/L.576
27 de agosto de 1990
ORIGINAL: ESPAÑOL

MUNICIPIO Y GESTION LOCAL DEL DESARROLLO

Este documento fue preparado por el señor Pablo Jordán F., Consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

90-6-845

INDICE

	<u>Página</u>
1. Antecedentes generales	1
2. Municipio y gestión local	8
3. Posibles áreas de descentralización de las políticas públicas	18
a) Políticas de asentamiento	20
b) Políticas de construcción del hábitat	22
c) Políticas de tierra y propiedad	23
d) Políticas en financiamiento	24
e) Políticas de construcción y materiales	24
Bibliografía	27

1. Antecedentes generales

La preocupación central del estudio que se presenta a continuación es el rol que les cabe a los gobiernos locales en la gestión del desarrollo, en una perspectiva integral del hábitat y en el marco de políticas que potencien la acción del municipio en un proceso de descentralización de la administración del Estado y de los sistemas productivos nacionales.

En términos más específicos, se analiza el papel que los gobiernos municipales pueden tener en el mejoramiento de las condiciones de vida y del hábitat de la población de menores recursos, en la perspectiva de lograr un desarrollo social que incorpore efectivamente la instancia local para resolver problemas o situaciones de crisis urbanas, frecuentemente asociados a las altas tasas de urbanización, marginalidad y pobreza.

Los problemas que enfrentan las grandes ciudades requieren un enfoque que contemple la planificación y estrategias de acción destinadas a reconocer 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. Ello 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 los modelos de desarrollo urbano y de los planes de vivienda.

Sin embargo, al tiempo que parece imprescindible tomar clara conciencia de limitaciones como las indicadas u otras, es necesario tener presente que ello no significa abandonar los esfuerzos que se realizan actualmente en cuanto a mejoramiento del hábitat, sino más bien buscar nuevas formas de orientación de los recursos y, por sobre todo, redefinir los procesos de diseño y planificación y precisar la naturaleza 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 no sólo ha aumentado la velocidad del proceso de urbanización, sino que en las últimas décadas éste 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 la 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 factores que no han sido considerados hasta ahora y que hoy cobran extraordinaria vigencia. Uno de esos actores es el sector municipal que, concebido como un nivel de gestión del desarrollo, debe vincularse más activamente a la definición del modelo urbano y a su concreción y funcionamiento.

Cabe tener presente en este sentido que las teorías sobre el gobierno local, de participación social, de desarrollo comunitario concertado y de autoayuda, de desarrollo autosostenido, de tecnologías apropiadas, de crecimiento progresivo y otras, tienen como constantes: i) el esfuerzo por adecuar el modelo de desarrollo a la realidad local y a los recursos, ajustando los procedimientos de trabajo y los productos, de modo de incorporar efectivamente al usuario o beneficiario a la búsqueda y realización de soluciones cada vez más sencillas; ii) flexibilizar administrativamente los proyectos y programas; iii) proponer mecanismos de replicabilidad, y iv) de manera no menos importante, tender a la integración en el proceso de dotación de viviendas, rompiendo así las divisiones de la acción pública en sectores.

Así, por ejemplo, los proyectos de vivienda para los 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 profesionales y técnicos, de que para abrir espacios nuevos al desarrollo y la gestión urbanas y a la lucha contra la pobreza, es necesario modificar la actitud que se adopta al enfrentar el problema. Contribuyen fuertemente a esta aceptación la 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, cada vez con mayor frecuencia, a postular proyectos de vivienda o de mejoramiento del hábitat que proponen una activa participación comunitaria en el diagnóstico y en el diseño y ejecución de los proyectos y programas, o la presencia de promotores del desarrollo comunitario en la fase de programación.

Se trata, en realidad, de que al ejercicio profesional en las disciplinas "clásicas" en materia de vivienda, es conveniente agregar perspectivas y campos de acción que permitan pasar del rol

de "proveedor", al de "facilitador" de los procesos de toma de decisiones y de cambio. Por cierto, una aproximación de este tipo no supone abandonar el paradigma profesional más tradicional ni olvidar el conocimiento acumulado, pero sí creer en la incorporación de variables nuevas y, por consiguiente, de metodologías y tipologías diferentes para impulsar los procesos y materializar los productos.

Tal vez lo central de esta actitud sea utilizar la importante gravitación que los cuerpos profesionales y técnicos tienen en la generación y difusión de ideas para perfeccionar la percepción social del fenómeno, con lo cual contribuyen a la sensibilización de todos los actores sociales respecto de la función e importancia que éstos tienen en la creación, modificación y mantención del hábitat.

Como consecuencia lógica 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 usuarios/beneficiarios, lo que permitirá lograr sustanciales reducciones del gasto público en materia de operación e inversión.

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

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

En esta hipótesis, de creciente participación de nuevos actores en el proceso de generación y consolidación del hábitat urbano, de los asentamientos y sus diferentes partes, existen hoy tendencias de gestión y organización que procuran incorporar los distintos enfoques teóricos y la experiencia acumulada.

La insuficiencia de los esfuerzos "viviendistas" de las últimas décadas, así como la burocratización sectorial alcanzada, unidas a condiciones de inestabilidad política, han abierto la puerta a nuevas formas de concebir el fenómeno del crecimiento urbano, a diferentes conceptualizaciones sobre las

responsabilidades que a cada actor le caben, y a un redimensionamiento de las maneras tradicionales de provisión de viviendas. Esto se refleja en ciertas tendencias particulares que se dan hoy en el desarrollo y crecimiento urbanos, en especial en los sectores más pobres.

Una de estas tendencias consiste en escabullir el sistema administrativo --por la vía de los hechos consumados-- en lo que a gestión se refiere. Otra opta por la creación de instituciones u organismos que, dotados de facultades para enfrentar tareas de emergencia o de reconstrucción y de instrumentos legales específicos para expropiar, programar y realizar inversiones, permiten acelerar la puesta en práctica de diferentes alternativas para satisfacer las necesidades habitacionales, entendidas en su más amplia acepción. Es obvio que esta tendencia, concebida originalmente como una respuesta de corto plazo para situaciones de emergencia, 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, cual es la de 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 desplegando en la actualidad es reflejo de este cambio de perspectiva de la gestión del desarrollo urbano, proceso que presenta importantes potencialidades pero que, al mismo tiempo, demanda modificaciones en las estructuras más arraigadas de la administración del Estado.

Otra forma de gestión del hábitat y la vivienda muy vigorosa es la que ha surgido al amparo de ciertas organizaciones no gubernamentales. Originadas inicialmente como grupos de estudio o de apoyo al desarrollo comunitario, algunas de estas organizaciones presentan hoy día alternativas eficaces para el mejoramiento del hábitat y la provisión de viviendas. Con metodologías participativas, proyectos en pequeña escala y sin las trabas del aparato estatal, han dado origen a tipologías nuevas de relación entre proceso y producto, y a valiosos ejemplos en materia de autogestión; 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 para solucionar el déficit habitacional. Resta todavía, sin embargo, sistematizar su experiencia y explorar modalidades para ampliar los procesos diseñados por ellas hacia un universo más amplio. Por su parte, potenciar los vínculos entre las organizaciones no gubernamentales 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.

Actualmente están en retirada los programas de desalojo y traslado masivos de población, ya sea por la ocupación ilegal del terreno que habitan, por haberse destinado el suelo a otro uso en la planificación, o bien por haberse invertido cuantiosas sumas en la construcción de soluciones en otro lugar.

Esta estrategia, de por sí la más costosa de las opciones, ha acarreado, las más de las veces, costos aún 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 alejados del centro urbano y desprovistos de fuentes de empleo, servicios comunitarios, etc. La tendencia actual en este sentido es estudiar mecanismos para mejorar las reubicaciones y, por supuesto, lograr una más adecuada ocupación 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 existen en la actualidad 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 por la vía de la radicación. Si a esto se agrega que dada la casi normal ocupación por parte de los asentamientos populares informales y de terrenos de difícil topografía o condiciones del suelo, los esfuerzos en materia de rehabilitación y 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 aquellas metodologías que reconozcan las potencialidades de los sistemas autónomos de provisión de vivienda --incluidos la autogestión, la autoconstrucción, la organización solidaria, la organización para el crédito y otros-- ha sido planteada desde hace ya algunas décadas, en especial a partir de los trabajos de Abrams y Turner. En este sentido, cabe destacar como una actitud muy positiva, que cada vez más frecuentemente, las autoridades y los agentes políticos en general manifiesten explícitamente su voluntad de cambio en la articulación del proceso de suministro de viviendas, en cuanto a la incorporación de las dimensiones social y ambiental.

Asimismo, la tendencia evidenciada 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, de aplicar nuevos mecanismos de evaluación y corrección dentro de los límites de tiempo destinados a la 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 sitúe al hábitat --con todos sus diversos elementos constitutivos-- en el centro del proceso de toma de decisiones y, por consiguiente, a la población con sus características peculiares locales, como sujeto y objeto de políticas, programas y proyectos, teniendo presente el objetivo más específico que consiste en buscar prioritariamente el mejoramiento gradual y sostenido de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la sociedad.

Cabe destacar que para que estos postulados puedan traducirse en medidas concretas eficaces y eficientes, se requieren esfuerzos especiales en materia de 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 de la fuente de los problemas y situaciones que se pretende corregir, pueden armonizar más efectivamente las acciones que han de emprenderse con las características naturales, sociales y económicas de la comunidad en cuestión. Igualmente, se requiere 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, además del 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 refleja importantes desadecuaciones en cuanto a la distribución de los beneficios del progreso. En este sentido, la creciente pauperización de las periferias y de los viejos centros urbanos es, tal vez, reflejo de que las acciones acometidas en el pasado en relación con el mejoramiento de la calidad de vida de la población de menores ingresos han sido fundamentalmente de carácter paliativo, sin propuestas de cambio de tipo estructural, referidas a las variables determinantes del problema que se procura solucionar. Aún más, las tipologías y en general las características de los proyectos, incluidos normas, tipos de materiales, distribución espacial de las "soluciones", zonificaciones propuestas, etc., responden, entre otras cosas, a pautas de orden general que no consideran las peculiaridades de la población destinataria, del lugar o del clima, como tampoco la existencia de determinados recursos y no de otros.

Es, pues, necesario enfatizar que el hábitat, 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 el que el mejoramiento de la calidad de vida se mide por el nivel de provisión de satisfactores de diverso tipo, incluidos la vivienda, los servicios, la accesibilidad al empleo, las opciones de desarrollo personal y familiar, etc., apartándose así de formas de medición que se basan en visiones sectoriales en que el número de unidades habitacionales construidas dan la pauta del mejoramiento alcanzado.

En esta perspectiva, a las instituciones "viviendistas" 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 entre los usuarios finales y la autoridad o los centros de toma de decisiones son, en general, precarios. De esta forma, todo lo relativo a los canales y a la educación para la participación constituye uno de los temas 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 en el ámbito del gobierno y de la gestión local radica una de las mejores oportunidades para dar vigencia real a un desarrollo sostenido, social y territorialmente equitativo.

La magnitud de las tareas que deben enfrentarse ha obligado en el pasado a generalizaciones sobre el diseño de soluciones y la toma de decisiones, lo que ha significado, a su vez, la subutilización e incluso la no utilización de importantes recursos --incluidos los de tipo no financiero y no convencional-- que pueden adquirir especial relevancia cuando se trata de ejecutar proyectos específicos enmarcados en formas locales de desarrollo y crecimiento. En otras palabras, la homogeneización resultante del centralismo en lo que se refiere a tipos, modelos de solución y proyectos, puede ser enriquecida en gran medida por la participación de administraciones locales fortalecidas, 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 procurando la apertura del proceso de toma de decisiones a través de una mayor participación.

2. 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, la asistencia social, la promoción del desarrollo económico, la administración de servicios de salud y de 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 robustecerlo y a imprimirle 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 la introducción de reformas administrativas y legales, y a la adopción de 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 relación con muy diversas funciones y actividades, con grupos etarios, con individuos de diferente condición social, laboral y económica, etc. Son ejemplos de éstas, los centros de madres, las agrupaciones laborales, los clubes deportivos, como asimismo los esfuerzos comunitarios para la obtención de una vivienda, para el cuidado y nutrición de los niños, para la vigilancia, para la producción de ciertos bienes y servicios, y otros.

Quienes propugnan esta concepción del gobierno local plantean que la proximidad con 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 a la base social permite una mayor agilidad en la identificación de problemas y de posibles soluciones, una mejor

relación entre autoridad y beneficiario (cara a cara), una más eficiente asignación del gasto y de la inversión, una distribución más equitativa de los beneficios, la posibilidad de ajustar los programas a las necesidades y características de la comunidad, la asignación concertada de prioridades a los proyectos, y la formulación de planes y políticas de desarrollo con base local. Al mismo tiempo, dado que el municipio juega el papel de mediador entre los objetivos de planificación y desarrollo regionales y aquellos que han sido definidos por las comunidades territoriales, éste sirve como canalizador de iniciativas derivadas de necesidades locales específicas 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 las potencialidades del municipio en relación con materias tales como su vigencia cultural e histórica, su rol como agente descentralizador y de activación democrática en virtud de su cercanía con la base, su capacidad de actuar como fuente de formulación de programas y modelos y otros, cabe tomar nota de los principales desafíos que plantea su modernización.

Elevar la autonomía de los gobiernos locales es sin duda un desafío de gran envergadura. La excesiva dependencia del sector municipal, agravada 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 de las capitales), en una crítica falta de autonomía en materia de preparación de proyectos, administración financiera, formulación de diagnósticos, 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.

Del reconocimiento de esta situación se deriva la necesidad de transferir cuotas crecientes de autonomía a los municipios, proceso que requiere gran cautela y exige complejas modificaciones legales a la vez que mayores esfuerzos de asistencia técnica para la preparación y administración de los proyectos, la capacitación del personal y la elaboración de respuestas específicas y eficientes al problema de la insuficiencia de los recursos y a la desigual capacidad financiera de los municipios.

Esta insuficiencia y desigual capacidad financiera son especialmente críticas en comunidades pobres, en que 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 de redistribución presupuestaria que privilegien la asignación de recursos a los sectores más necesitados, si se pretende crear las condiciones para un desarrollo local equitativo, tarea que demanda, a la vez, reformas administrativas y legales cuya aplicación es urgente.

También es necesario redefinir las conductas de los distintos actores en el espacio local. La incorporación de nuevos agentes a la gestión local exige la revisión y proposición de nuevos roles para los distintos actores potenciales, en especial para los cuerpos municipales existentes, pues deben desalentarse prácticas administrativas de corte "clientelista", procedimientos engorrosos, 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 hábitat de los sectores pobres requiere la presencia de autoridades municipales y locales vigorosas, que tengan autonomía para dar respuesta con presteza a las necesidades urgentes de los más necesitados, y que dispongan de sólidos equipos técnicos, voluntad y espacio políticos, recursos propios, estructuras abiertas y flexibles para incorporar a las distintas organizaciones de la comunidad, y en lo relativo a la atención social, instrumentos y recursos eficaces. El desarrollo de "lo local" significa, en consecuencia, además del crecimiento y fortalecimiento del municipio, la revitalización de las organizaciones de la comunidad, potenciando su participación en la promoción de su propio desarrollo, lo que supone la inserción de los cuerpos y organizaciones intermedias y de base en las estructuras político-administrativas del espacio local. El beneficio previsto de esta vinculación trasciende los objetivos meramente desarrollistas, incorporando los relacionados con la democratización efectiva y eficiente del desarrollo 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 presenta el desarrollo urbano, de los derechos y responsabilidades que a cada ciudadano le caben en la preservación, uso, y mejoramiento del hábitat, de la oportunidad que existe de ser un agente activo del desarrollo del propio hábitat y, finalmente, de los beneficios que puede acarrear, a 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, considerando que la gestión local significa más que el mero ordenamiento espacial y el control de la edificación, pues se orienta más bien hacia el mejoramiento

general de las condiciones de vida y de la calidad del hábitat de la población de la comuna.

Como ya se señaló, lo anterior exige resolver el problema de la distribución de responsabilidades entre el gobierno central y el comunal, incluidas ciertas consideraciones respecto de la representatividad de la autoridad municipal y de la forma de estimular la participación comunitaria.

Además de este tipo de consideraciones, hay que recordar que el espacio local permite, por su propia escala, la proposición de mecanismos que potencien la gestión mixta público-privada, a través de las organizaciones no gubernamentales, de organismos de ayuda y beneficencia, así como de grupos cooperativos, agrupaciones de vecinos, iglesias u otros. Resta por materializarse en forma generalizada la oportunidad que ofrece esta condición en cuanto a vitalizar las acciones del desarrollo en el espacio en que se enmarcan las actividades cotidianas de la población, contribuyendo a mejorar su calidad de hábitat y de vida por la vía de acciones específicas. Sin embargo, ciertas experiencias recientes, como las desarrolladas por algunas organizaciones no gubernamentales en diversas comunas de Santiago, 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 las dudas en cuanto a que puedan repetirse, estas experiencias sugieren horizontes muy optimistas para la puesta en práctica de propuestas gubernamentales locales en el campo del desarrollo social, específicamente en relación con el tema de la calidad de la vida y del hábitat.

En efecto, la proximidad de la instancia local con lo cotidiano y con el espacio personal, conjuntamente con la posibilidad de percibir el efecto específico de los esfuerzos concretos vinculados al mejoramiento de las condiciones de vida de 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 hábitat y sus múltiples dimensiones.

La condición privilegiada del municipio moderno, situado al centro de la problemática local, como receptor de demandas e iniciativas de la comunidad y como instancia ejecutora de los programas del nivel central, permite la integración en una misma propuesta, de los objetivos y planes, diagnósticos y proyectos formulados en forma sectorial, ya sea local o centralmente.

Por otra parte, y teniendo en cuenta las tradiciones, características especiales y formas culturales locales, el gobierno municipal puede construir sus propios instrumentos de planificación, programación y asignación de prioridades a los gastos. Al respecto, algunas probadas formas de microplanificación

(definición participativa de proyectos de mejoramiento vecinal) han dado respuesta metodológica al problema de 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.

Para 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, se requiere además un esfuerzo organizativo, la identificación de temas y proyectos concretos de desarrollo que promuevan la movilización de la comunidad organizada. En este sentido, es evidente que uno de éstos es el tema de la vivienda, en especial en los sectores en que se concentra la pobreza. 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 artificializado, sirve de base para innumerables proyectos de gestión compartida entre el gobierno y la comunidad, con diversas perspectivas de plazo y diferentes requisitos financieros, en que se asocian a los proyectos de vivienda propiamente tales, 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 hábitat.

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

La provisión de soluciones provenientes desde la cúpula, 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, por retroalimentación, 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, las condiciones del financiamiento, la escala de acción/intervención, entre otros asuntos, contribuyen a la ejecución de proyectos convencionales de vivienda social, que presentan una gran homogeneidad y demandan importantes inversiones por parte del usuario y de los municipios para adecuarlos a las necesidades específicas que surgen de las condiciones y peculiaridades locales.

Si a esto se agrega la falta de recursos para mantención y reposición, el insuficiente acceso económico a los proyectos por parte de la población beneficiaria, la baja capacidad de control de calidad y de inspección de obras de los organismos correspondientes, la falta de coordinación entre las instituciones públicas para la provisión de equipamiento, y otros problemas similares, se configura un escenario que ha dado lugar a un crecimiento de las ciudades sobre la base de proyectos que contribuyen a aumentar el número de viviendas a nivel nacional, 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 no viable, no sólo por la crisis permanente de recursos, sino que también como consecuencia de la contrastación empírica, que muestra las costosas transformaciones que los usuarios se ven obligados a introducir en la medida de sus capacidades.

Por otra parte, la constatación de la capacidad que los sectores más pobres tienen en cuanto a autoconstruir o autogestionar la construcción de su vivienda, hace percibir como poco eficaces los programas de construcción de casas en gran escala, en que no se puede articular productivamente esa capacidad.

Como respuesta a estas deficiencias empieza a configurarse un proceso que explícitamente incorpora al usuario a la construcción de su vivienda, quedando el sector público principalmente encargado de la dotación de servicios y de tierra urbanizada y, cuando el asentamiento es informal, de su rehabilitación por la vía de la entrega de títulos de dominio, la introducción de redes de agua potable y alcantarillado o de letrinas, y otras acciones semejantes.

En este contexto de activa participación, surgen como elementos de la gestión habitacional un conjunto de organizaciones

semipúblicas y privadas que contribuyen tanto a la organización de 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, mediante el proceso de construcción de la vivienda. En este sentido, el rol de la autoridad local, dentro de 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 estará 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 entre la autoridad y la 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 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 hábitat.

En relación con 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 que también comprometer más activamente al ciudadano en las labores de mantención, cuidado y reposición. Ello permite alejarse del tradicional diseño basado en "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 hábitat por parte de los beneficiarios. Lo anterior redundará en una sobrecarga de la administración municipal, que en general no dispone de los recursos para ese propósito, lo que puede dar lugar a la degradación del paisaje, con las obvias consecuencias negativas en cuanto a calidad de hábitat y condiciones de vida de la población.

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

Existe una gran diversidad de microproyectos de acción concertada entre el municipio y la comunidad en este campo, 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 las 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, la creación de plantas de tecnología básica para el tratamiento de aguas servidas y la asignación de prioridades a los proyectos de mejoramiento local. Así, se contribuye a la estructuración de un espacio de vinculación activa entre el gobierno local y la comunidad, y se da cabida a numerosas acciones participativas entre el sector privado formal e informal y la autoridad pública. Estas no sólo abarcan el ámbito de la construcción, sino también el de la organización de la comunidad, la capacitación laboral y la participación eficiente y el financiamiento conjunto de obras.

Desde el punto de vista del hábitat, la gradual mejora del entorno estructura procesos formales e informales de selección y de asignación de prioridades a los proyectos, en que se utiliza --al menos informalmente-- el "aprendizaje por retroalimentación". Asimismo, se enriquece el entorno, mediante una multiplicidad de soluciones que representan la búsqueda permanente, consciente o inconsciente, de improntas individuales. Igualmente, en lo que al trazado urbano se refiere, se hace factible rescatar en los proyectos, para beneficio de los usuarios, las distintas opciones de diseño de un loteo. El sitio esquina, el que está situado al frente de 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, según sea el caso, en el desarrollo de los ocupantes de un lugar.

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 los asentamientos informales revela importantes diferencias entre los patrones de asentamiento y el uso del espacio definidos espontáneamente por los usuarios y aquellos que han sido 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 la condición económica, de las preferencias en cuanto a las terminaciones, de los hábitos y de la práctica en materia de construcción y mantención, son algunas de las cuestiones en que se manifiestan dichas diferencias. Las estrategias de autoprovisión de servicios es otro tema, que por su efecto en los costos de construcción, debe ser considerado en forma

especial. En este sentido, cabe explorar la posibilidad de diseñar soluciones intermedias o de desarrollo creciente para los sistemas y las redes de aprovisionamiento de agua, alcantarillado o alumbrado público, toda vez que los costos de urbanización ocupan el mayor porcentaje de los recursos públicos destinados a la construcción y reposición del hábitat para los sectores de bajos ingresos.

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 que, lo que es mucho más importante, para reducir los costos de tendidos y redes que suelen acompañar la red vial.

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

Ello exige, como se dijo, modificaciones tanto en el rol que tradicionalmente desempeñan los cuerpos profesionales, como en el sentido y alcance de la gestión; al respecto, debe propenderse hacia el rol "facilitador" y hacia 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, generar recursos innovativos, son vitales componentes de este esfuerzo. En este sentido, es prudente incorporar algunas prácticas en el diseño, construcción y reposición formales del hábitat, como son 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.

La construcción paulatina del hábitat, es decir, la progresiva consolidación y creciente dotación de todo tipo de funciones y servicios en respuesta a los cambios y dinámica propios de un sistema en marcha, exige 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 mediante la redistribución de fondos del gobierno central.

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

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 requisitos 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, cuotas importantes de voluntad política, de riesgo y de experimentación, todo ello con el consiguiente costo económico y social.

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 consiste en lograr un mejor equilibrio entre la sociedad y el hábitat, entre los recursos naturales y el modelo de desarrollo, entre el espacio artificial y el desarrollo social.

Plantear la vivienda o el hábitat como un vector central en el cumplimiento de este propósito, no supone 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 iniciativas de mejoramiento y habilitación espacial, los vínculos sociales y sociogubernamentales que se establecen facilitan el desarrollo de experiencias y programas de corte netamente social. La vivienda y su prolongación, el hábitat, se constituye así en soporte del desarrollo comunitario.

3. Posibles áreas de descentralización de las políticas públicas

Inicialmente parece conveniente destacar, en materia 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 evidente el cambio que se ha producido últimamente en cuanto al traslado del enfoque desde una visión de déficit hacia una de activo, desde una de gasto público hacia una de inversión social.

Como corolario, desde el punto de vista de la evaluación económica, la vivienda mejora su posición como sector productivo, al considerarse los efectos multiplicadores y al otorgarse un valor al esfuerzo de gestión no gubernamental, a la creación de microempresas, y al desarrollo de organizaciones comunitarias, en síntesis, cuando la noción de vivienda trasciende la de simple unidad habitacional, alcanzando la connotación de instrumento del desarrollo comunitario.

Otro cambio reciente en materia de política habitacional es la revisión de las normas sobre 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, el 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.

Ello lleva --por lo menos en lo que se refiere a la acción vinculada a los sectores de extrema pobreza y a situaciones de reducido presupuesto-- a privilegiar 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 lotes.

Esta visión renovada ha tenido como consecuencia inmediata la exploración del tema de las políticas de subsidio, que se orientan a la promoción 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 de bienes terminados, con esta modalidad surgen, paralelamente, posibles líneas de financiamiento, como son, por ejemplo, la asistencia técnica para el mejoramiento de los

barrios, la ampliación y reparación de la casa, los bancos de materiales, los créditos blandos para el microempresario destinados a la fabricación de partes y componentes, etc.

Finalmente, y en cuanto al gobierno local y su expresión más frecuente, el municipio, existe acuerdo en cuanto a la importancia y potencial que en esta materia específica éste posee en especial, en lo que pueda ser su contribución a la eficiencia y eficacia administrativa del proceso de provisión de un hábitat de buena calidad, neutralizando el centralismo y por ende, abriendo cauces para la participación y la búsqueda de caminos que permitan evitar la homogeneidad formal.

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 supone dicha descentralización.

Se trata de un sector de gran 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, 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, avanzándose hacia la proposición de conjuntos de proyectos más integrales. Como resultado de ello, es dable suponer nuevas complejidades administrativas y plazos más largos para lograr productos finales; sin embargo, en su lugar, se lograrán, sin duda, configuraciones mejor equilibradas del hábitat.

Por otra parte, al incorporarse más activamente el nivel local se deberá tratar de precisar su integración con el nivel regional o el central-sectorial, según corresponda. Si bien aún no existe una identificación acabada de los roles o actividades que correspondan a cada nivel de administración, es evidente 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 las obras, con la planificación espacial y económica local, con los servicios, con las postulaciones a los subsidios, con la selección y orden de prelación de los proyectos, etc. 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 de recopilación y transferencia de experiencias; de apoyo al desarrollo local y de aprobación de normativas y programas locales, etc.

Teniendo en cuenta este tipo de categorización, es dable suponer un proceso administrativo de descentralización en que primero se da la desconcentración administrativa de programas, seguida por la delegación de aspectos específicos de la gestión, como son la promoción y control del desarrollo urbano, la legislación local relativa a las construcciones, la creación de instrumentos locales de gestión privado-pública, la administración de servicios públicos, la recolección de dividendos y el control de carteras hipotecarias, etc.

Esta división de responsabilidades potenciaría la formación de entornos variados y variables de desarrollo creciente, que serían el reflejo de la participación de los distintos actores en los distintos niveles de intervención, y en los que se facilitarían los procesos de retroalimentación, evaluación y control de los diferentes programas por ejecutarse. En definitiva no se trata de trasladar todas las acciones del nivel central al local, sino que 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 que cabe incorporar grados variables de medidas de descentralización.

a) Políticas de asentamiento

En relación con el asentamiento humano concebido como proceso --la ocupación y adecuación paulatina del espacio con fines habitacionales y productivos, y como producto la entidad socioespacial denominada "asentamiento", resultado de ese proceso--, es necesario definir una política global que explicita los objetivos y modelos en que se basa y que entregue lineamientos generales para cada nivel y actor involucrados en los procesos deliberados de asentamiento.

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, contribuirá a la delimitación de las atribuciones y responsabilidades de cada uno en torno a la configuración del proceso de asentamiento y de los asentamientos resultantes y, en especial, del espacio urbano, reconociendo el rol preponderante que le cabe al Estado 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 consistir en igualar las oportunidades en la dimensión espacial, lo que tiene consecuencias en la asignación de prioridades a los proyectos, la localización y expansión de los asentamientos, la provisión de servicios e infraestructura y, del mismo modo, en la homogénea "cobertura" 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" prestada a los diferentes estamentos de la comunidad, asignando proporcionalmente mayores recursos a sectores más postergados respecto a la calidad del hábitat y desde el punto de vista social y económico. 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 las acciones estatales sobre el espacio, el mercado y, en no menor medida, sobre los recursos de administración, provisión y dotación a futuro.

Igualmente, las medidas de política deberán referirse a la oportunidad y la forma de vigilar los efectos inmediatos, de mediano y de largo plazo, que las estrategias adoptadas puedan tener sobre el hábitat, así como los costos futuros que suponen para el usuario y el gobierno central o local.

Asimismo, conviene destacar que los objetivos de la política de asentamiento deben conjugarse con los de la política ambiental, de administración y de desarrollo urbanos. En este sentido, la búsqueda concertada de soluciones referidas, por ejemplo, a utilizar mejor el casco urbano existente, a reducir la congestión, a mejorar la accesibilidad a los servicios, como asimismo, a crear empleos y 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 éstas contienen 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 las propuestas específicas de planificación, gestión y desarrollo de los asentamientos, especialmente los urbanos. También deben reconocerse los instrumentos y proyectos que den cuenta del potencial local y que se orienten a la solución de problemas particulares, y de normas, ordenanzas y reglamentos. Estos últimos deberían conjugar el crecimiento urbano con el desarrollo integral local, procurando compatibilizar el ritmo del crecimiento del parque habitacional con el del mejoramiento general del hábitat y del desarrollo comunitario.

b) Políticas de construcción del hábitat

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

Sin ahondar en el debate ya clásico entre vivienda básica y 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 dependen de la capacidad financiera del Estado), que como común denominador tienen el rol proveedor del gobierno, la participación de la empresa 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 concebido el problema, al Estado le corresponde además de la programación del presupuesto sectorial, preparar el proceso de ocupación del territorio con anticipación, teniendo como objetivos la reducción de los costos de construcción y la administración del tejido urbano, así como la utilización más eficiente posible de los recursos económicos, naturales, humanos y de todo tipo.

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 cuales al municipio le corresponde un papel importante en cuanto a la articulación de las organizaciones y agrupaciones de escala barrial, 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 por conducto de estas organizaciones es una tarea ineludible del gobierno local.

Asimismo, si se entiende el 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 materia de 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 abordados por el sector privado.

Es destacable en este sentido la ausencia de modelos de configuración del hábitat con la participación de los usuarios y del sector privado.

Los datos existentes tienden más bien a demostrar la traslación de modelos concebidos en otras latitudes con diferentes características, normas 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 en las poblaciones, etc.

c) Políticas de tierra y propiedad

Uno de los componentes básicos del proceso habitacional, cual es la propiedad y disponibilidad de suelo urbanizado o urbanizable, es crítico. Su ausencia ha dado origen en el pasado a formas irregulares e ilegales de adquisición de tierras, mercados informales, procesos especulativos, y otros.

En lo que se refiere al tema de la vivienda y sus vinculaciones con la pobreza, es obvio que la propiedad del suelo es fundamental para el detonante de cualquier proceso de consolidación e inversión. En este sentido, los esfuerzos de regularización de la propiedad son importantes no sólo por sus efectos en el sistema impositivo, sino que, más allá de ello, por su incidencia en la incorporación de la población a procesos formales, incluidos el mercado inmobiliario, el mercado financiero, y la generación de ingresos mediante la plusvalía o el alquiler.

Se consigue así, por la vía de otorgar 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 la responsabilidades en cuanto a regulación y uso del suelo, diseño y aplicación de ordenanzas locales, oportuno diagnóstico y supervisión del desarrollo urbano y, en igual medida, promoción de instrumentos de regularización de la propiedad.

d) Políticas en financiamiento

El igual que en otros componentes del proceso, en el tema de los recursos financieros hay, aunque en forma menos estructurada, pruebas de que existen mecanismos locales e informales de acceso al crédito, al ahorro, y otros. Así, recurrir a un "prestamista", ahorrar en materiales, contar con la solidaridad de otras personas, emplear ciertos fondos comunitarios o de diferentes organizaciones, solicitar préstamos familiares, etc., son ejemplos que sugieren una importante capacidad de movilización de recursos financieros.

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 que no pueden ser ejecutadas, los plazos variables, los costos de administración y otros aspectos conexos, indican, 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 puesta en marcha de sistemas de deuda compartida, el ahorro canalizado por el municipio como contraparte de ciertos microproyectos de mejoramiento y la administración de créditos rotatorios, son algunos de los instrumentos ya probados en este sentido.

Sobre el tema del financiamiento, las mejoras en materia de instrumentos de financiamiento locales necesariamente guardan relación con sanos perfiles macroeconómicos, que garanticen estabilidad y permitan diseñar instrumentos financieros de mediano plazo, con alto riesgo, que puedan traducirse, aun así, en tasas de interés aceptables.

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 canalizados a través de las municipalidades, mecanismos de subsidio cruzado, exenciones tributarias a la inversión en vivienda social, garantías estatales al crédito, y otros.

e) Políticas de construcción y materiales

En esta materia, estrechamente vinculada con las prácticas tradicionales de tipo institucional y normativo, las orientaciones de política pueden, al igual que en la tipología formal de soluciones, aceptar normas 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 presenta cualquier conjunto de viviendas entregado por el Estado, tan sólo algunos 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 suele no estar sujeta a normas, y su calidad material es variable y es, 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 compromiso personal 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 reduciendo así los costos del Estado? De ser posible, ésta constituiría también un área para la acción del gobierno local en una gestión descentralizada de la provisión de viviendas sociales.

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 su incorporación más activa en la configuración del medio urbano periférico. Para ello se requiere, sin embargo, revisar, a nivel local, las normas de diseño, de materialidad y de zonificación, como asimismo 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 en pequeña escala que puedan ser contratados por el sector municipal con estas empresas locales de construcción, favoreciendo el uso de técnicas de edificación y materiales de fácil disponibilidad y adaptación.

Bibliografía

- Caminos, H., R. Goethert y C. Caminos, "Guía de diseño urbano para nuevos desarrollos de vivienda", Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology (MIT), 1982.
- CELCADEL (Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales), La planificación y gestión del desarrollo nacionales: el rol de los gobiernos locales, serie Cuadernos, N° 2, Quito, 1988.
- Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), División de Desarrollo Urbano, Política nacional de desarrollo urbano, Santiago de Chile, 1988.
- Goether, R. y N. Hamdi, Making Microplans, Intermediate Technology Publications, 1988.
- Keare, Douglas H. y Scott Harris, Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor, World Bank Staff Working Paper, N° 547, Washington, D.C., 1982.
- Linn, Johannes F., Cities in the developing world: policies for their equitable and efficient growth, Nueva York, Oxford University Press, World Bank Research Publication, 1983.
- Mac Donald, Joan, Elementos para una política nacional de vivienda, Documento de trabajo N° 281, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), 1983.
- _____, (ed.), Vivienda Social, Reflexiones y Experiencias, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), 1983.
- Necochea, Andrés, Estructura de subsidios en la política habitacional: Región Metropolitana, 1983, Documento de trabajo, N° 137, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1984.
- ODEPLAN-CIAPEP (Oficina de Planificación Nacional/Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos), "Costo nacional diferencial de localización de viviendas básicas", Santiago de Chile, noviembre de 1985.
- Renaud, Bertrand, Las políticas nacionales de urbanización en los países en desarrollo, Documento de trabajo del personal del Banco Mundial, N° 347S, Washington, D.C., 1979.
- Revista CA, N° 38, Viviendas sociales, Santiago de Chile, Colegio de Arquitectos, agosto de 1984.

- Revista CA, N° 41, Reseña de la vivienda social en Chile 1900-1985, Santiago de Chile, Colegio de Arquitectos, septiembre de 1985.
- Open House International, vol. 10, N° 4, Housing and Built Environment. Theories, Design Methods and Practice, Reino Unido, 1985, University of Newcastle upon Tyne.
- Rodríguez, Ricardo P., Evaluación socioeconómica del mercado inmobiliario de viviendas sociales, Santiago de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1982.
- Rodwin, Lloyd (ed.), "Shelter, Settlement and Development", Habitat, Naciones Unidas, Allen and Unwin, 1987.
- Rosales, M., J. Puebla y M. Velasco, "El desafío local: el Municipio como agente de desarrollo", Quito, IULA-CELCADEL, 1988.
- Sanyal, Bishwapriya, "Urban informal sector revisited", Paper, MIT, 1980, mimeo.
- Technology Adaptation Program "Urban Area Upgrading, a framework for decision making", Massachusetts Institute of Technology (MIT)/Cairo University, 1985.
- Turner, Allan (ed.), The Cities of the Poor, Nueva York, St. Martin Press, 1980.
- Turner, J.F.C., "Housing by People", Nueva York, Pantheon, 1976.
- Turner, John F.C. y R. Fichter, Libertad para construir, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1976.