

Adecuación del Sector Vivienda Para una Acción Descentralizada

O. Sepúlveda M.- G. Carrasco P. Arquitectos Investigadores INVI- FAU

El artículo (que deriva del proyecto de investigación FONDECYT 91-0902), aboga por una gestión descentralizada de la acción habitacional que impulsa el Estado, específicamente la vivienda social, en el entendido que dicha acción no puede estar ajena al proceso de regionalización y descentralización que está experimentando el país en general. Los autores señalan que el resultado esperado de este proceso debiera representar el logro de soluciones habitacionales que incorporen efectivamente la dimensión cualitativa como un aporte necesario al mejoramiento de la calidad de vida.

El tema de la regionalización ha estado presente en nuestro país desde hace ya bastante tiempo y más particularmente a partir de las últimas décadas, reforzado por la creciente conciencia que la descentralización y desconcentración apuntan, como proceso «a mejorar la capacidad de gestión del desarrollo, fundamentalmente visto desde la perspectiva del sector público» (1), siendo «funcional a la perspectiva de desarrollo económico de largo aliento del país» (2). Lo anterior teniendo presente la estrategia de desarrollo impulsada por las autoridades políticas y económicas en el sentido de generar una economía abierta, competitiva, orientada hacia la inserción de la economía nacional en el mercado internacional, sustentada en la empresa privada como motor del desarrollo, explotando las ventajas comparativas que, unidas a un contexto general favorable, atraiga proyectos de inversión orientados fundamentalmente hacia la exportación.

Ahora bien, esto no obsta para no reconocer la evidente dicotomía existente entre un espacio central conformado básicamente por la aglomeración metropolitana que concentra el poder político, económico, cultural, etc. y el resto del territorio. La Región Metropolitana representa no sólo el mayor mercado consumidor del país, sino que es el centro decisional desde donde se imparten las directrices a todo el territorio, se fijan las pautas, se delinear las políticas, planes y programas, etc.

El camino a recorrer es largo, considerando que el proceso de descentralización es lento, e implica cambios en una serie de planos diferentes, lo cual obviamente no está exento de obstáculos y dificultades. Hagen Gleisner, refiriéndose a la Descentralización como base estructural de la sociedad, señala al respecto que «la transformación de una estructura centralista en una

descentralizada es muy lenta y sólo puede hacerse realidad en la medida en que las reformas impulsadas por el Gobierno, vayan acompañadas del necesario cambio de mentalidad de las personas. Un cambio de mentalidad que signifique pasar de una actividad pasiva, al empuje de la actividad creadora asumida resueltamente, con iniciativa, con responsabilidad y esfuerzo. De la actitud paciente de espera a que «desde arriba» lleguen las instrucciones y lleguen las soluciones a los problemas, debe pasarse a la iniciativa para actuar y resolver» (3).

Hernán Godoy por su parte, destaca, entre los aspectos vulnerables del actual proceso de regionalización, el del olvido de sus dimensiones culturales: «*El hecho es que la regionalización no ha tomado en cuenta, ni menos se ha basado, en la identidad cultural de las regiones con sus culturas, tradiciones, costumbres, características de su estructura social, tipos humanos e instituciones, además de sus paisajes geográficos y recursos naturales.*

Existen en Chile una serie de culturas regionales, diferenciadas entre sí por condicionantes del medio geográfico y de sus recursos naturales, por la formación de su estructura social y por el desenvolvimiento histórico de sus instituciones.

Para ser efectiva y sólida, la regionalización debe tener soporte cultural, que en el caso de Chile corresponde a las culturas regionales.

Región y cultura aparecen vinculadas por nexos de reciprocidad. La cultura contribuye a configurar cada región y el desarrollo de aquella fortalece la regionalización. Por ello, en gran parte la regionalización es un proceso cultural, además de económico y político-administrativo». (4)

Ahora bien, el reconocimiento de la existencia de rasgos culturales específicos y propios a nivel regional conlleva a reconocer y valorar aquellos elementos distintivos presentes en la vivienda, que es nuestro campo específico de trabajo, lo cual no puede menos que contrastarse con la acción emprendida por el sector público, especialmente en las últimas décadas.

En efecto, a partir del momento en que el Estado asume el compromiso formal de atender las necesidades habitacionales como un servicio público, a escala nacional y masivo en nuestro país, se desarrolla y perfecciona el sistema con una óptica que prioriza la rentabilidad y productividad de los recursos.

Por ello, asigna en forma implícita una mayor jerarquía a los aspectos contables y medibles, definiendo las necesidades habitacionales como un problema eminentemente cuantitativo a resolver.

No obstante lo anterior, este aspecto del problema está siendo considerado por varios estudiosos y especialistas, quienes han manifestado su preocupación por la forma parcial y unilateral con que hasta aquí ha sido tratado por los organismos públicos y privados. Se dice, por ejemplo, que si bien la solución de las necesidades habitacionales tienen directa relación y dependencia con los aspectos físicos, fisiológicos y metabólicos del habitante, no es menos cierto que no se puede ni se debe prescindir de su mundo subjetivo y afectivo, donde subyacen preferentemente los mecanismos internos de percepción y evaluación de los niveles en que las necesidades se satisfacen y/o autorrealizan. Por esto se considera que la producción de viviendas sociales debe llevarse a efecto, cuidando un adecuado equilibrio entre los aspectos cuantitativos y cualitativos. En especial, porque la gestión del Estado en materia de vivienda social, ha descuidado la debida ponderación con que debe atender el segundo.

Edwin Haramoto señala que «se puede sostener que la calidad residencial es un derecho inalienable, que si bien no está presente en su inicio en los asentamientos populares, debe lograrse mediante un desarrollo progresivo, de modo que todos los habitantes de la ciudad en un proceso evolutivo, tengan oportunidades similares para el acceso a los valores, bienes y servicios que ella les pueda ofrecer. Esto quiere decir que deben replantearse las prioridades que habitualmente se asignan a la satisfacción de ciertas necesidades básicas, como las de sobrevivencia, protección y seguridad; sobre otras que se estiman postergables como las culturales y espirituales, para que

éstas también sean consideradas desde la partida».

Agrega más adelante que «existe una necesidad cada vez mayor para conocer más profundamente al hombre contenido del continente arquitectónico; sus necesidades y aspiraciones, los modos y el orden como ellas son satisfechas en términos individuales y colectivas, para así darles respuestas más adecuadas, requiriendo el intercambio y el trabajo conjunto entre disciplinas propias de la arquitectura y la psicología social».(5)

En este sentido resulta por lo menos desconcertante observar como se repiten a lo largo y ancho del país tipologías habitacionales sin mayores variaciones o de un rango mínimo, no obstante la diversidad y heterogeneidad que presenta el país, tanto por sus características físico-ambientales como socio-culturales, como bien reseñaba Hernán Godoy. A lo anterior se agrega la tendencia creciente de reproducir en los sistemas urbanos regionales el modelo expansivo y segregacionista presente en la ciudad de Santiago. Situación en la que confluyen tanto la acción emprendida por el propio Estado como por los agentes privados. El primero fundamentalmente por la búsqueda de terrenos periféricos de bajo costo y los segundos por la conformación de sectores, también periféricos, que garanticen una buena rentabilidad en las operaciones inmobiliarias, especialmente en aquellas dirigidas a captar el segmento que opta por la línea de acción habitacional denominada S.A.F.

Por otra parte, la experiencia histórica muestra que la acción habitacional de tipo social impulsada por los agentes públicos ha desembocado en una serialización masiva, buscando un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, rebajando al mismo tiempo los estándares mínimos, lo que conlleva a descartar la incorporación de variantes, aún cuando éstas puedan justificarse plenamente por las características del entorno en las que se emplazan, lo que nos da esa repetición masiva de la cual nos referíamos anteriormente.

Llegados a este punto, cabe preguntarse

frente a los resultados ya observables si la urgencia de producir más viviendas sociales, sin que el porcentaje del PGB haya variado sustantivamente para tal efecto, sino más bien manteniéndose relativamente estable a lo largo del tiempo, ¿es incompatible con propuestas de diseño, materialidad, programa y gestión regionales? Del mismo modo, ¿es irremediable que para dar respuesta a las necesidades habitacionales, debe procederse igualmente extendiendo las ciudades, formando periferias cada vez mayores, con el consiguiente consumo de terrenos generalmente de vocación agrícola, además de los costos que representa la extensión de redes de servicios públicos y la insuficiencia o carencia de equipamientos sociales y comunitarios?

Este problema ¿tiene su origen sólo por la recurrente escasez de recursos disponibles o bien es también el resultado del modo como éste se enfrenta, con una estrategia centralista que no es capaz de internalizar la diversidad del país y por consiguiente de optar por una decidida descentralización que permita a los agentes regionales una mayor incidencia en la toma de decisiones y en la gestión propiamente tal, tanto de los recursos sectoriales disponibles como en la definición de las prioridades que deban establecerse, según la realidad de cada región y de sus diferentes localidades?

Ahora bien, es probable que un cambio en este sentido pueda afectar a las economías de escala que se generan al producir serializadamente viviendas a nivel nacional. Pero por otra parte, si se trata de incorporar la variable ambiental en este campo específico, nos encontramos con que para tal efecto, resulta necesario revisar profundamente el actual proceso de producción de viviendas sociales.

La dimensión ambiental para nosotros está ligada en el caso de la vivienda, con el reconocimiento del usuario y su contexto, tanto de índole físico-geográfico como socio-cultural. Dimensión ambiental que se expresa por ejemplo en soluciones habitacionales que no aprovechan los recursos y materiales de la zona, que no tiene en cuenta los patrones sociales y culturales de los

usuarios, que resultan inadecuadas y en muchos casos absolutamente insuficientes para responder, aunque sea mínimamente a los requerimientos del medio. Además de emplazarse en terrenos a veces dramáticamente inadecuados como se demostró recientemente (1991) con poblaciones inundadas a raíz de los temporales, en el área de Concepción.

Frente a la situación antes descrita, es del caso destacar y valorar lo expresado por Ramón Santelices Tello, Jefe División Política Habitacional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, en la ponencia que presentara en la II Jornada de Vivienda Social, desarrollada los días 23, 24 y 25 de Septiembre de 1991 en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, toda vez que en dicha ponencia se plantea la necesidad de descentralizar la gestión pública en materia de vivienda social, dado el carácter diverso que tiene el país a través de sus regiones. Textualmente señala: *«El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo tiene una estructura apta para el desarrollo de la descentralización, y más aún para la Regionalización. Siendo Chile, un país con diversos climas y costumbres, con una geografía variada y diferente de una Región a otra, con producción de materiales distintos y necesidades habitacionales diversas, los programas de vivienda social deben recoger estas variables, incorporándolas regionalmente. Para que esta Regionalización sea real, es necesario distribuir los recursos asignando una cuota a cada región. Esto supone incorporar diseños arquitectónicos propios de cada región, delegar absolutamente en las autoridades regionales del Ministerio y del SERVIU la elección de las localidades donde desarrollar sus programas habitacionales y entregar a cada región los recursos para cada uno de los programas habitacionales, de acuerdo a la aplicación de parámetros relacionados con la población, la distribución de familias según sus ingresos, el déficit habitacional, la demanda conocida, el potencial productivo de cada región, buscando la distribución de los recursos con equidad»*. Agrega *«Sostener la distribución en el tiempo, a pesar de las dificultades que eventualmente pueda tener una región para utilizarlos oportunamente, es fundamental para mantener el Desarrollo Regional, requiriéndose*

de una labor de Evaluación, Control y Planificación Constante» (6)

Ahora bien; es claro que para descentralizar la acción habitacional a los gobiernos regionales, transfiriéndoles capacidades y recursos, se requiere que éstos cuenten con la debida capacidad técnica, profesional, administrativa, aspecto reconocido en cualquier experiencia de descentralización que se pretenda llevar a cabo con éxito.

En este sentido cabe mencionar aquí lo señalado entre las recomendaciones formuladas por las comisiones participantes en las V Jornadas de Regionalización realizada en Pucón, los días 8, 9 y 10 de Diciembre de 1988, respecto de la Administración Pública, consignándose la necesidad de fortalecer las estructuras y sistemas de apoyo a los órganos de gobierno regional para lo cual, se indica, cobra especial relevancia el traspaso de funcionarios calificados hacia las regiones, junto con consagrar una verdadera carrera funcionaria dentro del nivel regional, fortaleciendo el carácter técnico e instrumental que debe tener la administración pública y además realizando programas de capacitación del personal, en sus diferentes niveles, destinados no sólo a adiestrar a los agentes públicos, sino que a superar toda mentalidad burocrática y centralista, lo cual exige actividades destinadas a que los agentes públicos conozcan las regiones, a que sirvan y asuman una conducta favorable al desarrollo de las mismas.

Es posible suponer entonces, que frente al problema planteado, las instancias regionales competentes, debidamente descentralizadas y capacitadas, estarán mejor dispuestas a reconocer y asumir la necesidad de incorporar a sus planes, programas y proyectos habitacionales, aquellos atributos mínimos concordantes con el contexto socio-cultural y físico-geográfico en el que se insertan, lo que razonablemente debiera traducirse no sólo en viviendas más adecuadas a los requerimientos del medio, sino que también en un mejor y mayor aprovechamiento de los recursos y materiales propios de la región -sin desmedro del empleo de materiales foráneos-

impulsando además, el desarrollo de tecnologías regionales y posibilitando el surgimiento y/o el fortalecimiento de empresas locales con el consiguiente efecto en la capacidad productiva sectorial regional. 

Vivienda Social: Ponencias. Santiago, Chile. Septiembre de 1991) Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. Documento editado por R. Sepúlveda y C. Arditi. Noviembre 1991. Pág. 56-57. 

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Jordan, Pablo et al.: Descentralización y Desarrollo Regional y Local: Coloquio sobre Temas de Actualidad. En Revista EURE Vol. XVI N° 50 Santiago, Chile. Instituto de Estudios Urbanos. Facultad de Arquitectura y Bellas Artes. Pontificia Universidad Católica de Chile. Diciembre 1990. Pág. 85.
2. Galilea, Sergio et al: Descentralización y Desarrollo Regional y Local: Coloquio sobre Temas de Actualidad. En Revista EURE Vol. XVI N° 50 Santiago, Chile. Instituto de Estudios Urbanos. Facultad de Arquitectura y Bellas Artes. Pontificia Universidad Católica de Chile. Diciembre 1990. Pág. 90.
3. Gleisner, Hage: Descentralización como Base Estructural de la Sociedad. Fundamentos Históricos, Culturales y Económicos. En Desarrollo Regional: Tarea Nacional (Resumen de Conferencias, Conclusiones y Recomendaciones de las V Jornadas Nacionales de Regionalización, Pucón, Chile 8-10 Diciembre 1988), Temuco, Chile. Ediciones Universidad de la Frontera, 1989. Pág. 32.
4. Godoy, Hernán: El Proceso de Regionalización en Chile: Enfoque Sociológico en Luz Bulnes et al. La Regionalización. Santiago, Chile. Ed. Jurídica de Chile/Ed. Andrés Bello, 1988. Pág. 72.
5. Haramoto, Edwin: Calidad Residencial del Entorno Inmediato a la Vivienda Social (1ª Jornada de Vivienda Social: Ponencias. Santiago, Chile 15-16-17 de Noviembre de 1989) Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. Documento Editado por Rubén Sepúlveda y Clara Arditi. Noviembre 1989. Pág. 53, 56
6. Santelices, Ramón: Marco Conceptual para una Normativa Apropiaada para la Vivienda Social en Chile. (2ª Jornada de