

¿Estándares de necesidades de equipamientos? *Standards of social infrastructure needs?*

M. Isabel Pavez Reyes

Filiación

Académica del departamento de Urbanismo de la F.A.U. de la Universidad de Chile.

Resumen

El concepto de bien común asociado a la igualdad de respuestas a las necesidades de una "población media" y "hogar consumidor tipo" —desencadenando ofertas aplicables universalmente—, correspondió a concepciones de la primera mitad de siglo XX en Europa, las que hoy no es posible sustentar. La tarea actual de definir la demanda de servicios y equipamientos de la población en el nivel comunal, en contextos democráticos, descentralizados, en la búsqueda de la equidad y calidad de los servicios, debe tener al origen el rechazo de la necesidad de "equipamientos" establecida *a priori*, y el reconocimiento de la diversidad de grupos de beneficiarios y de contextos donde estos realizan su vida cotidiana.

Palabras clave

Estándares de necesidades, equipamientos colectivos, equipamientos sociales.

Abstract

The concept of common good associated with equal responses to the needs of an "average person" and "home consumer type" —universally applicable offers— corresponded to conceptions of the first half of the twentieth century in Europe, not today can sustain. The current task of defining the demand for services and facilities of the population at the community level, in democratic contexts, decentralized, in the quest for equity and quality of services, should be at home the rejection of the need to "equipment" established a priori, and the recognition of the diversity of target groups and contexts in which they perform their daily lives.

Key words

Standards requirements, community facilities, social facilities.

Sumario

Introducción

Al origen de la formulación del estándar.

Los términos de la crítica.

1.- No existe la necesidad de equipamientos a priori

1.1.- Racionalizar y tipificar

1.2.- Organización sistémica

1.3.- Diversificación de la tipología de intervenciones del servicio

1.4.- Población beneficiada

- 1.5.- Diversidad de la oferta de equipamientos
- 1.6.- Soporte humano
- 1.7.- Modernización de los servicios en concordancia con el desarrollo económico
- 1.8.- Líneas de gestión de evaluación de los servicios
- 1.9.- Asignación de Recursos
- 1.10.- Participación Comunal
- 1.11.- Localización
- 2.- Conclusiones

Introducción

Al origen de la formulación del estándar. Por muchos años, las administraciones centralizadas y sus planificadores, consideraron al Estado como el único intérprete válido —"oráculo de los tiempos modernos"¹— de las necesidades de los individuos, las que eran normadas, definidas, clasificadas y jerarquizadas por dicho nivel central, el cual además proveía las respuestas —*estandarizadas*—, en términos de "equipamientos colectivos", los que eran presentados como la única y mejor solución a las necesidades de la población.

Se hacía referencia aquí, a un estereotipo de sociedad y modo de vida que consideraba las características de una "población media" definiendo un "hogar consumidor tipo". Las respuestas a las necesidades de éste, debían considerar un ideal igualitario asociado entonces al bien común, lo que desencadenaba ofertas aplicables universalmente.

Las tentativas chilenas para la construcción de un cuerpo teórico y operativo en materia de Equipamientos Sociales, se sitúan a fines de los años 1960s, especialmente en el M.O.P., y son la repercusión de esta formulación en la experiencia francesa, muy difundida en el medio internacional, en los llamados "Grandes Conjuntos" residenciales.

Esta experiencia, cuya arquitectura fue el soporte de todo tipo de equipamientos sociales, fue motivada por la necesidad de reconstruir Francia luego de la Segunda Guerra Mundial, y constituyó el primer producto urbano a gran escala y legado universal entre 1945 y 1975².

El ideal igualitario que sustentó, venía desarrollándose con mayor fuerza en Francia luego de los diagnósticos políticos y técnicos del régimen bajo ocupación alemana, en los cuales se había señalado, entre otros, que los grandes enemigos de Francia eran Alemania, los tugurios de las grandes ciudades -con todo su hacinamiento, enfermedades y miserias que disminuían la población, entre otros efectos- y el

¹ PRETECEILLE, Edmond, avec la collaboration de PINÇON-CHARLOT, Monique, et RENDU, Paul, *Equipement collectifs, structures urbaines et consommation social*, Centre de Sociologie Urbaine, Paris, 1975.

² Véase VAYSSIÈRE, Bruno, *Reconstruction-Deconstruction*, Ed. Picard, Villes & Sociétés, 1988, Francia, 328 págs.

abandono en que se tenía al campo y su población, todo lo cual habría estado al origen de la derrota militar de 1940³.

El concepto del bien común asociado a la igualdad de respuestas a las necesidades de los individuos se volvió imperativo entonces, imponiéndose una racionalidad para la formación y consolidación de un "territorio de Estado", que debía ser habitado por un "hombre universal", en el seno de una arquitectura que también se quiso universal.

Cabe destacar que ciertas prácticas arquitectónicas y urbanas actuales se presentan aún fuertemente dependientes de aquellas originadas en los años 1940-1950. En Chile, en materia de Urbanismo, la preocupación de algunos agentes del desarrollo urbano por la formulación de nuevos "estándares de equipamientos" en la década de los años 1990s, es un ejemplo de lo señalado.

Esta reiteración del interés por el concepto de "estándar" en Chile podría comprenderse toda vez que la experiencia chilena perdió continuidad por largos años en su acción y reflexión, ignorando la evolución del pensamiento mundial en la materia, y también por el hecho de no contarse aún con una nueva teoría general de la ciudad -de carácter radical y totalizador-, que nos distancie de la teoría del Movimiento Moderno. Como se sabe, el aporte Post-Moderno al Urbanismo se redujo sólo a la construcción de grandes conjuntos de carácter monumental, basados en el concepto barroco de teatralidad.

Dicho interés podría responder también a que el concepto de "estándares de equipamiento", entre otros aportados por el Movimiento Moderno, ha tenido sus aspectos positivos y útiles. En efecto, en su momento, la idea de llevar los equipamientos y servicios iguales para toda la población fue sin duda un aporte, habida cuenta de las grandes diferencias de calidad de vida de los individuos y familias.

Por otra parte, aún cuando se hubieran aplicado incluso con deformaciones o mutilaciones, las grillas de estándares de equipamientos fueron consideradas como el índice de reconocimiento de las necesidades sociales, y pudieron servir -en una medida limitada en todo caso- como documento de apoyo a los reclamos de la población frente a las carencias en su hábitat. Los Estados comprendieron los alcances de este último aspecto y por ello, a menudo conservaron para estas normas un carácter oficioso, cuando no semi-clandestino.

Por último, entre los aspectos prácticos de los "estándares" destacaron también las facilidades que presentaron para los efectos contables en la planificación de los "Grandes Conjuntos" habitacionales, para los cuales fueron concebidos⁴. La clientela

³ Véase BAUDOUI, Remi, *Planification Territoriale et Reconstruction 1940-1946*, I.U.P.- U. de Paris, Val-de-Marne, These Doctorale, 1984.

⁴ Véase *Urbanisme Revue Française, Equipements des Grands Ensembles*, N°62-63, 1959.

internacional de "normalizadores", motores de todo proyecto entre 1955 y 1975, agotó cuatro veces la edición de *Urbanisme Revue Française, Equipements des Grands Ensembles*, N°62-63, de 1959, conteniendo la grilla francesa de estándares de equipamiento⁵.

Esta primera versión de la grilla (Grilla Dupont)⁶, fue evolucionando hasta aparecer una segunda versión en 1962⁷, la cual fue traducida en 1968 por la oficina del Programa de Equipamiento Comunitario, dependiente del Departamento de Planes y Programas de la Dirección de Arquitectura del M.O.P. de Chile (Convenio M.O.P-Chile-Fundación FORD-USA), con el título: "*Un Sistema de Standard de Equipamiento Comunitario para Grandes Conjuntos Habitacionales: el ejemplo Francés*", contribuyéndose con esto a la generación de grillas nacionales de estándares de equipamiento.

Se recordará por último que las grillas francesas operaban a base de una fragmentación de la totalidad urbana, cuya forma inicial debió ser modificada con los años por inoperante.

Aun cuando el caso de Francia constituye una experiencia interesante, especialmente amplia, variada, continua y evolutiva desde la post-guerra hasta nuestros días, debe tenerse presente que los "Grandes Conjuntos" residenciales y de equipamientos heredados desde los años 1950s, representan actualmente un gran problema urbano, siendo rechazados por la población. Así lo demuestra el arquitecto B. Vayssière en su elocuente libro *Reconstruction-Deconstruction*⁸. Muchos de ellos ya han sido demolidos.

Los términos de la crítica. La formulación evocada, comenzará a ser discutida por la crítica internacional desde principios de los años 1970s, considerándose la como "sumaria, estática, idealista y doblemente tecnocrática"⁹, pues no tomaba en cuenta el modo de vida de los habitantes, ni la geografía de su lugar de asentamiento; tampoco el contexto socio-económico-político, ni los avances tecnológicos. Ella tuvo por efecto convertir a los habitantes en "usuarios" de equipamientos pre-definidos por el Estado, reduciendo la gran riqueza de sus reales necesidades y multiplicando los equipamientos "funcionales". En tanto, la población seguía esperando por equipamientos más adaptados a su modo de vida.

⁵ Véase VAYSSIÈRE, Bruno, *Urbanisme Revue Française*, N°193, 1982.

⁶ *Urbanisme Revue Française, Equipements des Grands Ensembles*, N°62-63, 1959.

⁷ *Urbanisme Revue Française, Equipement pour l'Homme*, N°75-76, 1962.

Véase también modificaciones posteriores en *Urbanisme Revue Française, Equipement*, N°90-91, 1965; *Urbanisme Revue Française* N°125, 1971; *Urbanisme Revue Française Equipements Collectifs*, N°167, 1978; *Urbanisme Revue Française Equipement/Equipement*, N°170, 1979.

⁸ VAYSSIÈRE, 1988, op.cit.

⁹ PRETECEILLE, Edmond, 1975, op.cit.

Pero, la obsolescencia en que fue cayendo el concepto de "estándar de necesidades de equipamiento" en las últimas décadas se produjo no sólo por la constatación de la insatisfacción de las necesidades reales de la población, sino también porque el incumplimiento de las metas ideales¹⁰ -de las cuales sólo se fueron considerando finalmente las cifras que acompañaron este tipo de formulaciones- condujo, especialmente en contextos de altas carencias y escasos recursos¹¹, a graves fracasos políticos de la administración. Esto ha ocurrido aún cuando las metas que impusieron estos estándares hayan estado referidas a lo que se consideró un "mínimo satisfactorio".

La utilización excesiva de normas teóricas de necesidades estandarizadas -las que no deben confundirse con las normas utilizadas en la fase de programación operacional de todo equipamiento (normas técnicas arquitectónicas de un equipamiento específico y de seguridad e higiene)-, condujo en el nivel mundial, también en Chile:

- a la simplificación exagerada de los problemas,
- a una aproximación sólo sectorial, no integradora, y aún peligrosa de los problemas,
- a la consideración del estándar de necesidad establecido, como una ley o un objetivo obligatorio y, sobre todo,
- a creer que cada tipo de problema puede ser solucionado por la sola construcción de un establecimiento o acondicionamiento de un espacio, olvidando así que un equipamiento es simultáneamente un servicio, una organización y, muchas veces, pero no siempre, un edificio o equipamiento propiamente tal.

En Chile de los años 90s, aún cuando -25 años después del comienzo de las críticas a la formulación evocada - ha habido alguna iniciativa tendiente a la formulación de "estándares de necesidades de equipamientos", observamos que la mayoría de los sectores¹² están dando cuenta de la necesidad de cambios y formulaciones diferentes, que se alejan de las propuestas de "estándares de necesidades equipamientos".

En efecto, la tarea de definir la demanda de la población en el nivel comunal hoy, en contextos democráticos, descentralizados, en búsqueda de la equidad y la calidad de los servicios colectivos, pasa por la referencia a:

- el estudio de las necesidades y expectativas reales de la población, no sólo considerada como individuos o grupos familiares aislados, sino también como grupos sociales;

¹⁰ Extensos estudios y reflexiones acompañaron las cifras, las que finalmente dominaron aisladas de los criterios y requerimientos para su aplicación.

¹¹ También en países desarrollados.

¹² Véase por ejemplo orientaciones en las políticas públicas de los sectores de Educación, Salud, Justicia, Poder Judicial, Deportes y Seguridad Ciudadana.

-el conocimiento y análisis profundo de la oferta de servicios existentes en la comuna, y la evaluación del nivel de servicio prestado;

-la consideración de concepciones contemporáneas pertinentes al contexto, -si las hubiera- las cuales deberían ser el resultado de la observación cuidadosa y sistemática de múltiples casos exitosos en la realidad, en contextos equivalentes (modo de vida, área geográfica natural, aspectos sociales, económicos, políticos, etc.);

-las orientaciones de las políticas nacionales, regionales y comunales de cada sector;
-las orientaciones de las políticas nacionales, regionales y comunales de desarrollo económico y social.

La necesidad de modernización del Estado, que supone salir de la patología burocrática del centralismo, significará abandonar una postura donde los medios (edificios) tomaban preponderancia sobre los fines de la organización del servicio, la organización se resistía a los cambios, la coordinación era inadecuada, la integración era también inadecuada, y donde la organización se ponía en movimiento sólo para sobrevivir.

La hipótesis de la descentralización buscada supone que aumentará la racionalidad y eficiencia de la organización acentuando el énfasis en los fines y en la recuperación de experiencias exitosas. Supone además la transferencia de recursos y oportunidades. Y, finalmente, supone también riesgos, pues en función de la mayor autonomía de las decisiones, se deberá asumir las consecuencias no sólo de los aciertos sino también de los errores.

1.- No existe la necesidad de equipamientos a priori

Se reconoce la existencia de necesidades fisiológicas, psicológicas, sociales, etc., que cada individuo, familia, o grupo social trata de satisfacer, o de negar. Para lograrlo puede utilizar el trabajo y/o los bienes -cuyas modalidades de utilización son extremadamente variables-, también puede combinar recursos a dichos factores, no existiendo la "necesidad de equipamientos" *a priori*.

Lo señalado anteriormente no debe traducirse en la conclusión de que los servicios y equipamientos colectivos son poco necesarios. Por el contrario, ellos son importantes e indispensables, aun cuando la definición normativa estandarizada de necesidades debe ser superada, por cuanto el concepto de bien común hoy se asocia a la diversidad.

Por otra parte, el ciudadano común se va legitimando hoy como un actor no técnico, que debe ir siendo apoyado para la adecuada manifestación de sus aspiraciones, la adecuada apreciación de sus propias necesidades, para la oportunidad y correcta canalización de sus demandas. Hoy se supone que son los grupos sociales organizados para la participación, los que mejor pueden formular reivindicaciones que expresen

exigencias objetivas, vistos los ciudadanos como conjunto, y no como colección de individuos o de hogares por separado.

Una revisión de las políticas públicas chilenas 1995-1996, para los sectores Educación, Salud, Justicia, Poder Judicial, Deportes y Seguridad Ciudadana¹³, seleccionados en la perspectiva de conocer las pautas que orientarán en los años próximos el tipo de oferta de equipamientos necesarios para los diversos servicios implícitos en acción, ha resultado pertinente toda vez que se sostiene como principio esencial, que no es posible determinar necesidades de equipamiento físico en el nivel comunal, o cualquier otro, sin tener primero un conocimiento profundo de la nueva filosofía del *servicio*¹⁴ de interés, y de la *organización* más conveniente a dicho servicio.

1.1.- Racionalizar y tipificar

La revisión documental para los servicios referidos, no da cuenta de requerimientos en el sentido de promover la configuración de "estándares de necesidades de equipamientos".

No obstante, no se soslaya la necesidad de racionalizar y tipificar los establecimientos específicos, y de reestudiar si corresponde, las normas técnicas arquitectónicas y de seguridad e higiene, correspondientes a la fase de programación operacional en todo proceso de producción de un equipamiento.

En algunos casos, como por ejemplo, en los sectores Educación (E. Media) y también Gendarmería (Cárceles), cambios drásticos en los nuevos objetivos de estos servicios, y la obsolescencia, cuando no el colapso de los equipamientos existentes, señalan la desarticulación total del proyecto arquitectónico heredado.

1.2.- Organización sistémica

La concepción modernizadora de los servicios colectivos analizada, supone en todos los casos, una aproximación sistémica a su organización, la que hace recurrente referencia a totalidades sistémicas abiertas, donde información y beneficiarios del servicio deben "circular" por canales internos eficientes y eficaces, debiendo establecerse además, las adecuadas relaciones con otras totalidades sistémicas externas afines (*todos los sectores que tengan un rol que cumplir en la resolución de un determinado problema*).

¹³ PAVEZ, M. Isabel (análisis y conclusiones); PÉREZ Rowena (entrevistas y compilación documental), *Orientaciones sobre Patrones de Necesidades de Equipamiento en las Políticas Públicas: Educación, Salud, Justicia, Poder Judicial, Deportes, y Seguridad Ciudadana*, para A.C. Consultores, Enero de 1996, 123 págs. ¿Estándares de necesidades de equipamientos?

¹⁴ Véase PAVEZ, R., M. Isabel, *Servicios Colectivos y Equipamientos Colectivos: Concepto y Caracterización*, Serie DOC.UR N° 348, 2ª ed. ampliada, julio de 1994, 28 págs.

Ello conduce a la necesidad de esclarecer los modelos de organización relacional para el adecuado funcionamiento al interior de los servicios tanto como entre servicios afines, todo lo cual repercutirá en la infraestructura física, su equipamiento, y su localización.

El cumplimiento del objetivo de intersectorialidad, frente a una complejidad creciente de los problemas en los sectores y a la generalización de la necesidad de una visión integral de las personas para la resolución de sus problemas, conduce al objetivo de utilizar mejor todos los recursos posibles, complementando acciones del sector público y privado. La búsqueda urgente de modelos de optimización relacional ha conducido a propuestas innovadoras de organización, como es el caso en Salud, donde todos los recursos se organizan en adelante, en función de la llamada "Unidad Sistémica de Salud", la que utiliza toda la capacidad instalada en un territorio dado sea del sector público o del sector privado, organizada en "red asistencial".

1.3.- Diversificación de la tipología de intervenciones del servicio

Todos los servicios, en la perspectiva de lograr la justicia social, tienden a tener como meta el cumplimiento de los principios de:

universalidad: el derecho al servicio de toda la población;

solidaridad: los beneficiarios aportan según sus recursos;

equidad: se busca una igualdad de acceso social al servicio, pero también una igualdad en el incremento del nivel de servicio al que se accede.

Frente a la limitación de los recursos para el cumplimiento del objetivo, la búsqueda de soluciones alternativas a la habitual respuesta de "crear equipamientos" para satisfacer las necesidades, se vuelve relevante.

Los equipamientos son apreciados hoy, sólo como una parte, no siempre imprescindible, de la satisfacción de la necesidad. La experiencia exitosa del programa "Consultorios de Asistencia Jurídica" a la población significó que el 84% de los casos atendidos durante un período de dos años, fuera resuelto por la vía extra-judicial, es decir, sin tener que llegar a Tribunales, lo que a su vez demuestra que, en rigor, no existe "necesidad de equipamiento" *a priori*.

Los servicios de los sectores analizados indican que los cambios que se estima necesario en ellos para su modernización responden también, en parte, a una complejidad creciente de los problemas que se deben resolver.

El caso de la salud, es ilustrativo de esta nueva realidad por cuanto, en el próximo futuro, Chile estará viviendo en un contexto que comprende simultáneamente las tres etapas del fenómeno llamado "de transición epidemiológica", a diferencia de lo que fue

ocurriendo en los países hoy desarrollados, donde las etapas se vivieron como una secuencia.

Ello induce hoy al sector a poner fuerte énfasis en las acciones de "fomento para la prevención y protección de la salud", como una estrategia para enfrentar la mayor dificultad en la resolución de los problemas derivada de la citada complejidad creciente del cuadro de salud. Dicha acción de fomento se cumplirá muchas veces en los espacios de otros servicios públicos o privados (escuelas de todo tipo, liceos, medios de comunicación, cárceles, hogares de menores, etc.). Tampoco en este caso se generan nuevas demandas de oferta de equipamiento en el servicio.

1.4.- Población beneficiada

Se expresa en todos los casos analizados, el reconocimiento de una gran diversidad de grupos de beneficiarios en el universo poblacional (niños, mujeres, ancianos, población penal, discapacitados, adolescentes en conflicto, población vulnerable y en riesgo, habitantes pobres urbanos, habitantes pobres rurales, etc.), y también la necesidad de tener una perspectiva integral de su persona, en el contexto de su proyecto de vida en sociedad.

La necesidad del "acercamiento del servicio a cada grupo", pasa por la consideración de las implicancias de este objetivo en la imagen que la infraestructura física y su lugar de localización provocan en el habitante. Hoy se diseñan colegios, también hospitales, y cárceles, de tal forma que "no parezcan" colegios, hospitales, o cárceles.

1.5.- Diversidad de la oferta de equipamientos

Llama la atención que, a pesar de la voluntad generalizada en todos los sectores analizados, de reconocer la especificidad de lo local, sólo el sector Salud, agrega al reconocimiento de la diversidad de grupos de beneficiarios, el reconocimiento de las diferencias de sus necesidades en función de la amplia diversidad geográfica y climática de nuestro territorio. Esta consideración sería esencial a la correcta reformulación de proyectos arquitectónicos en todos los sectores, en el marco de tipologías adecuadas, a lo menos, a conjuntos de regiones.

1.6.- Soporte humano

En todos los sectores revisados se presenta una apreciación del soporte humano de los servicios, con el mismo valor que el soporte técnico. Esto conduce a importantes acciones en los servicios para efectos de capacitar al personal o reciclar su capacitación, generar estímulos para el ascenso en la carrera administrativa, y también mejorar su entorno de trabajo, especialmente cuando este impone restricciones

especiales indirectas al funcionario en razón de la naturaleza del servicio, como es en el caso de las cárceles, entre otros.

1.7.- Modernización de los servicios en concordancia con el desarrollo económico

Los principios de equidad y calidad buscados, quedan planteados en razón de las necesidades de justicia social y de funcionamiento adecuado de la democracia, pero también de la necesidad de crecimiento de la economía del país. Todos los servicios proponen adaptar la legislación que les concierne, para brindar una oferta de servicio coherente con la modernización económica del país. De alguna forma queda establecido entonces que, en el contexto de la política económica vigente, no es estrictamente la sola demanda local la que dará origen a la oferta de servicios y equipamientos.

Es interesante observar que, hasta antes de la radicalización del modelo neoliberal, era el Estado quien se encargaba de la "producción de la demanda". Hoy, la producción de la demanda entra en los circuitos de la ganancia privada, y la nueva función estatal parece ser la de *equilibrar* la "producción de la producción" con la "producción de la demanda".

Esto induce a pensar que no hay en realidad comprensión posible de las necesidades sino en términos relativos, es decir, en referencia a sistemas de normas y jerarquías de valores, ellos mismos dependientes de las formas de organización y de funcionamiento del cuerpo social, de las leyes del mercado, de las orientaciones de las políticas de desarrollo, etc.

1.8.- Líneas de gestión de evaluación de los servicios

La búsqueda de una modernización de los servicios, para el logro de la calidad y la equidad, ha llevado a proponer incluso "procesos de acreditación" de los servicios colectivos, tendientes a conocer los niveles de atención, en el objetivo de proveer un marco normativo de referencia para racionalizar y optimizar sus procesos, lo cual, eventualmente repercutirá en las normas arquitectónicas y de localización.

Es el caso, de una proposición del sector salud, en lo referido a Hospitales. En todo caso, estas "acreditaciones", o más generalmente, líneas permanentes de gestión de evaluación enunciadas, requieren hoy de metodologías que permitan apreciar los logros ya no sólo desde la perspectiva de la productividad del servicio, sino también del grado de satisfacción del beneficiado como individuo y grupo social.

1.9.- Asignación de Recursos

En el objetivo de una modernización de los servicios, se enuncian cambios de una magnitud sin precedentes en varias décadas, que afectan al servicio, a su organización y a la infraestructura que generan, en diversos grados. Así, se desestiman metas ideales, para concentrarse en programas continuos de mejoramiento paulatino.

En lo referido a proyectos de infraestructura, se prevé avances por etapas (que en lo posible puedan significar alguna forma de utilización) priorizándose la terminación de obras de gran envergadura inconclusas, o bien las obras complementarias para una plena utilización de la capacidad instalada. El objetivo de hacer más atractivo el servicio en su equipamiento, para una utilización más intensiva por parte del beneficiario, define la necesidad de obras menores que cobran cierta prioridad.

Se prevé estudios sobre la administración que tendrán las obras que se financian, para incrementar su uso. Es recurrente el diagnóstico de carencias para gastos de operación, que no permiten hacer funcionar equipamientos en parte o toda su capacidad instalada.

Se busca coordinar inversiones y buscar financiamiento compartido con los Municipios y otras entidades locales.

Los sectores buscan asignar y distribuir los recursos a nivel interregional de forma equitativa y objetiva, considerando criterios de asignación que así lo reflejen, y cubriendo todo el territorio nacional. Por otra parte, se busca asignar y distribuir los recursos orientados a la ejecución de obras de infraestructura mediante un sistema de proyectos que permita transparencia en la asignación de estos.

Es objetivo generalizado en los servicios, asignar recursos en todas y cada una de las comunas del país, según sean las necesidades especialmente de la población más pobre (se precisa la necesidad de Planes Comunales por sector, coordinados con el Plan de Desarrollo Comunal).

Para ello tiende a delegarse la priorización de los proyectos de inversión en las Coordinaciones Regionales de los servicios, donde éstas, en un proceso de descentralización y democratización incorporen en la identificación de los proyectos, a diversas instituciones de representatividad comunal. Dichos proyectos no necesariamente, según se ha visto, representan obras de infraestructura física, pudiendo representar actividades de promoción (salud, deporte, etc.), entre otras.

Es objetivo asignar recursos donde la cobertura de los proyectos (obras y/o servicios de promoción, u otros) sea la mayor posible. La cantidad de los beneficiarios de un proyecto es relevante, pues este determina el beneficio social del mismo.

1.10.- Participación Comunal

Todos los servicios en los sectores cubiertos, promueven una gestión basada en criterios de descentralización, evaluación e información. Esto se traduce en un aumento creciente de la responsabilidad del nivel local en la definición de necesidades, soluciones alternativas a los problemas de la población, priorización de los proyectos, etc., lo cual conduce a los servicios revisados a plantear el requerimiento de "Bancos de Información" para efectos de tomar decisiones adecuadas.

Al respecto, y frente al excesivo optimismo que se detecta en todos los sectores, cabe recordar que estos Bancos de Información deben ser muy bien concebidos y mantenidos para que realmente presten utilidad al nivel local. En experiencias relevantes en países desarrollados, el establecimiento definitivo de los bancos de datos ha tropezado con un conjunto de obstáculos¹⁵. El modo en que éstos son o no son superados es en sí significativo de lo que representa esta técnica. Tres de los más importantes problemas son: el financiamiento, la obtención de la información requerida y la concepción del sistema de interrogación.

Se requiere grandes volúmenes de información, la que debe ser fiable; además debe estar en permanente proceso de actualización, so pena de extinción. La información requerirá muchas veces un valor agregado (proyecciones de población, con incorporación de las mutaciones, por ejemplo, en la composición de la población a través del tiempo, etc., etc.). La información debe ser rápidamente accesible por el usuario. Los bancos de información propuestos por los sectores analizados incluirían también estadísticas, repertorios de proyectos o tipologías de intervenciones, procedimientos para postular a fondos concursables, entre otros. Ello desencadenaría una demanda generalizada por equipos, sistemas computacionales en red, y operadores, con todas sus implicancias de demandas de espacio y su habilitación, en todos los servicios y niveles. Cabe preguntarse en cuántas comunas de Chile podrían generarse bancos de estas características.

En experiencias extranjeras, las principales dificultades referidas a fondos de inversión social han sido la falta de capacidad para formular proyectos en los grupos comunitarios, y en consecuencia la dificultad para llevar a cabo su participación.

En cualquier caso, parece necesario proveer al medio nacional de nuevos instrumentos de apoyo a la gestión, creando además nuevas formas de asociación de los actores (sociedades mixtas, etc.), que tiendan conjuntamente a coordinar a dichos actores, para que sus acciones resulten complementarias más que competitivas o eventualmente contradictorias con los objetivos de un desarrollo nacional que se desea integral y auto-sustentado¹⁶.

¹⁵ Véase DUPUY, Gabriel, *Urbanismo y Técnica: Crónica de un matrimonio de conveniencia*, Ed. Oikos, Buenos Aires, 1984.

¹⁶ Este tipo de actividad creativa debiera ser motivo de investigaciones y propuestas desde el seno de las universidades del país interesadas en hacer aportes en estas materias.

Estos instrumentos, posibles "documentos-guía", de apoyo a la reflexión y decisión en materia de Servicios y Equipamientos- sistematizarán opciones que, fundamentadas en la diversidad, den respuestas a las necesidades locales, evitando errores de improvisación.

Las habituales urgencias de poner en operación equipamientos en plazos muy cortos, van originando situaciones negativas y desequilibrios territoriales que aumentan con la rápida densificación de las áreas urbanas sin objetivos de conjunto.

Estos desequilibrios desencadenan perturbaciones y disfuncionalidades en los territorios urbanos y su entorno, los que deben ser absorbidos cotidianamente por los habitantes, toda vez que una característica relevante e inherente al desarrollo territorial desequilibrado es la degradación del ambiente.

Los "documentos-guía" debieran permitir especialmente:

- hacer adecuados diagnósticos de la situación actual en el dominio de interés;
- escoger las formas de servicios y equipamientos más adecuados a la situación local;
- lograr la mayor complementariedad entre las acciones de los diferentes promotores de los servicios y los equipamientos;
- establecer un programa de equipamientos para una nueva área a urbanizar;
- estudiar y aprobar un proyecto de equipamiento;
- visualizar las reutilizaciones posibles de un edificio existente;
- lograr una mejor adaptación de los servicios y equipamientos a la evolución de la demanda;
- buscar financiamiento para las inversiones y el funcionamiento;
- llevar un mejor control de los costos de la inversión y el funcionamiento; permitir un seguimiento del funcionamiento de los servicios y equipamientos creados y su evaluación.

La creación progresiva de instrumentos de este tipo, significará un cambio cualitativo en la resolución de los problemas de los Servicios y sus Equipamientos en Chile.

1.11.- Localización

Se desea favorecer proyectos - un equipamiento, o "complejos básicos"-, en áreas vecinales urbanas y rurales de extrema pobreza.

Las relaciones intersectoriales, especialmente importantes en el nivel de los propios beneficiarios en algunos servicios, como es el caso de Tribunales en el Poder Judicial, dan cuenta de la complejidad de variables que inciden en la elección de una localización concreta del equipamiento y, en definitiva, en el éxito de los objetivos de equidad y calidad del servicio. En el objetivo de acercar el servicio a la población beneficiaria, se constata la tendencia a des-territorializar los servicios en ciertos niveles de operación. Se presenta como el cambio más innovador encontrado en materia de tipologías de equipamientos, y se da en los sectores Seguridad Ciudadana: con los "*Cuarteles Móviles de Policía*"; Poder Judicial: con los "*Consultorios Móviles de Asistencia Jurídica*"; Justicia: con las "*Oficinas Móviles de Registro Civil e Identificación*".

Queda en evidencia que la importancia del esclarecimiento de los objetivos del servicio y su organización, relega a una segunda instancia la determinación de los medios - tipo de equipamientos- que permitirán el mejor cumplimiento de los objetivos del servicio. En el caso de la innovación citada, se trata de equipamientos móviles, en los que, según sea el servicio, cobrará mayor importancia su conexión a una red de información y comando centralizado.

2.-Conclusiones

Todos los servicios analizados dan cuenta de nuevas estrategias para avanzar en la resolución de los problemas de la población, superándose así, el tema de los "estándares de necesidades de equipamientos", o - expresado en otra forma- de los "equipamientos iguales para todos". No se invoca ya una igualdad abstracta de necesidades y respuestas, sino que las acciones se orientan hacia una igualdad para efectos de combatir las desigualdades de hecho y, en especial para el acceso a la decisión pública.

Las orientaciones de las políticas sectoriales e intersectoriales sobre servicios y tipos de equipamientos muestran la necesidad de generar instrumentos que apoyen la configuración de proyectos desde el nivel local, mediante la oferta de tipologías alternativas de intervenciones posibles, repertorios de proyectos, manuales de formulación de proyectos para la obtención de fondos concursables, y otros.

No debe olvidarse que también es necesario crear manuales y metodologías adecuados que permitan transparencia en la evaluación de los proyectos y en la asignación de los recursos.

Parece necesario hacer estudios en complejidad, referidos a los modelos de organización relacional (interna y externa) que hoy requieren los servicios, pues su impacto en la planta física y en su localización es determinante en el éxito o en el fracaso de los objetivos del servicio, y en consecuencia, de la política pública.-

Nota: publicado in extenso en: Boletín Instituto de la Vivienda, INVI, N°33, F.A.U. Universidad de Chile, mayo de 1998, pp.52-66.