

# VIVIENDA SOCIAL Y DESARROLLO

# auc

revista de arquitectura

ISSN No. 1390-3284 LATINDEX

Vivienda En La Nueva Constitución

Arq. Rosa Edith Rada

Hogares Sostenibles De Desarrollo Progresivo

Arq. Alfredo Cilento Sarli

Experiencias En La Aplicación De Un Modelo Comunitario

Arq. Edgar Fabián Melo Benítez

No. 24 & 25



## Editorial

**EL** fenómeno más importante por el que atraviesa el mundo hoy es su creciente urbanización. En promedio, el 75% de la población de América Latina vive en ciudades. En el Ecuador, el porcentaje de población que habita en zonas urbanas corresponde a aproximadamente el 78%. La generación de ingresos en el mundo se da en mayor medida en las ciudades, las mismas que en los países de ingresos bajos representa un 55% del PIB, en los países de ingresos medios es del 73% y en los países de ingresos altos corresponde al 85% del PIB. Es decir, que se puede establecer una correlación entre el proceso de urbanización.

En el Ecuador, el déficit de vivienda es de 1'200.000 unidades, 60% de este número corresponde al déficit cualitativo y el 40% al cuantitativo, lo cual quiere decir que para mejorar la situación de la vivienda en el Ecuador son necesarias 480.000 nuevas viviendas y el mejoramiento de 720.000 unidades, tomando en cuenta que anualmente se forman alrededor de 60.000 nuevos hogares.

Esta situación genera presión sobre la gestión y ejecución pública y privada de la vivienda social así como sobre el equipamiento e infraestructura de los barrios. Todo esto demanda políticas sociales, procesos de financiamiento, al mismo tiempo que un abordaje metodológico para la participación comunitaria en dichos procesos.

Los profesionales, tanto a nivel nacional e internacional que han colaborado en la edición de la Revista AUC 24, Vivienda Social y Desarrollo, basados en su experiencia tanto en aspectos teóricos, metodológicos e implementación de proyectos, han logrado trazar una visión panorámica del tipo de respuestas que se están dando actualmente en torno a esta temática en Latinoamérica y otros países en vías de desarrollo. Es así, como el presente número incluye artículos relacionados con temáticas como la producción social del hábitat, políticas de vivienda, financiamiento, participación comunitaria y mejoramiento barrial, y propuestas por parte de los gobiernos centrales, locales y ONGs.

La variedad de reflexiones y experiencias demuestran que el tema de la vivienda social y el desarrollo resulta primordial en el marco de los objetivos del milenio y la búsqueda de reducción de la pobreza en Latinoamérica y otros países en vías de desarrollo.

Viviendas en malas condiciones de habitabilidad.



# UN LUGAR EN LA SOMBRA - UN CRECIENTE DESEO MIENTRAS LAS CIUDADES SE VUELVEN MÁS CALIENTES

- A PLACE IN THE SHADE - AN INCREASING WISH WHEN CITIES BECOME WARMER -

Reportaje publicado en Lund University Magazine (LUM), No. 7, 2008

Por: Mats Nygren



Foto 1 Soportales protegen de la radiación solar a los peatones en Guayaquil, Ecuador. Fuente Erik Johansson

**A**demás del calentamiento global todas las ciudades están sujetas a un calentamiento local. Especialmente durante la noche las ciudades son considerablemente más calientes que el campo circundante. ¿Cómo podemos adaptar nuestras ciudades a estas condiciones más cálidas? El Dr. Erik Johansson, investigador del Housing Development & Management, Departamento de Ar-

quitectura y entorno construido, de la Universidad de Lund está tratando de responder a esa pregunta.

LUM lo escuchó durante el seminario "El futuro de la ciudad nórdica" en Malmö, Suecia - un evento organizado por la Junta Nacional de Vivienda, Construcción y Planificación. ¿Cómo la ciudad influye sobre el clima? ¿Y cómo el clima influye en la ciudad?

Erik Johansson ha estudiado principalmente el calentamiento urbano en las ciudades tropicales a través de estudios en Fez en Marruecos y en Colombo en Sri Lanka. Esta investigación se presentó en una tesis doctoral en 2006. Como un post doc también ha estudiado este tema en Sao Paulo, Brasil. Él enseña a los estudiantes universitarios sobre el clima urbano en la Escuela de Arquitectura y acaba





Foto 2 En Damasco, Siria vides proveen sombra a los peatones.  
Fuente Erik Johansson

de comenzar un nuevo proyecto de investigación en el Ecuador, América del Sur.

En el taller sobre ciudades nórdicas, la importancia de la vegetación se presenta como una solución a los problemas.

“El calentamiento nocturno urbano es mayor en los centros urbanos que en los suburbios y menos pronunciado en parques y zonas residenciales de baja altura”, dice Erik Johansson. En promedio, las ciudades son de hasta tres grados más cálidas, pero en el centro de las ciudades, ocasionalmente, puede ser de 10-12 °C. Los materiales pesados absorben y almacenan la radiación solar entrante durante el día y cuando esta energía se libera en la noche el calor es atrapado en los profundos cañones urbanos.

En latitudes altas, el aumento de la temperatura está mejorando desde que la demanda de calefacción se ha disminuido. En los climas tropicales las consecuencias son mucho peores. Un clima más cálido aumenta el malestar térmico y causa más muertes (35,000 personas murieron en la ola de calor

en el sur y centro de Europa en 2003) y también da lugar a un aumento de enfermedades propagadas por insectos.

Según la Comisión sobre la Vulnerabilidad del Clima, un aumento de la temperatura en Suecia, de 4 °C llevaría a un aumento de los gastos en salud de 80 millones de dólares estadounidenses.

En muchos países del mundo el costo de aire acondicionado es cada vez mayor. En los EE.UU., el aumento en el consumo de electricidad se estima en 2 - 4% por cada °C de aumento de temperatura. También en los países en desarrollo como China, la necesidad de enfriamiento de los edificios es cada vez mayor y el exceso de calor del aire acondicionado contribuye al calentamiento en la calle.

Para mejorar el confort térmico en climas cálidos es fundamental el proporcionar sombra. Esto puede lograrse a través de edificios de mediana y gran altura, árboles que den sombra, pérgolas y arcos por encima de las aceras. La vegetación tiene un efecto adicional de enfriamiento por evapora-

ción. Algunas ciudades en los EE.UU. establecen reglamentos sobre la plantación de un árbol por cada cinco plazas de estacionamiento.

Aparte de la mejora de la comodidad, los árboles y otra vegetación tiene otras ventajas como la absorción de las aguas superficiales de las fuertes lluvias y el aumento de bienestar psicológico.

En el casco antiguo de la ciudad de Fez con sus estrechos callejones están alineados con edificios de 3-4 pisos. Esta parte de la ciudad experimenta el calentamiento nocturno, pero también lo contrario - temperaturas bajas de hasta 10 °C durante el día como resultado de la sombra creada por los edificios. En la ciudad vieja de Damasco, Siria, a menudo hay viñas que cubren las calles que proporcionan una agradable sombra. En invierno, cuando la vegetación puede inhibir el acceso solar, las hojas han caído normalmente. Los árboles de las calles dan sombra, filtran la contaminación del aire y reducen el ruido.

“El color y las propiedades de la superficie del suelo es también de importancia. Nada se vuelve tan caliente como el asfalto negro. El suelo descubierto y el césped son mucho mejores.

Este proyecto de investigación es producto de una relación de trabajo entre el Housing Development & Management (HDM) y el IPUR desde el año 2002, en que empezó la implementación del Programa PROMESHA en Ecuador. En enero del 2009 se realizará el TALLER NACIONAL PLANIFICACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SOSTENIBLES: DISEÑO URBANO SOSTENIBLE, en el cual uno de los principales conferencistas internacionales será el Ing. PhD Erik Johansson. Para más información sobre el trabajo del HDM ver: [www.hdm.lth.se](http://www.hdm.lth.se)





Foto 3 En esta vivienda recientemente construida en el área de Guayaquil, Ecuador, los aspectos climáticos no se tuvieron en cuenta. Fuente Erik Johansson

12

Tejados de color claro y cubiertas verdes también tienen un efecto positivo”, dice Erik Johansson.

El estudia el microclima y diseño urbano. En una ciudad desértica y en una ciudad costera húmeda, él hizo las mediciones y probó una herramienta de simulación y se entrevistó con los planificadores urbanos. Los códigos urbanos actuales en países cálidos no se encuentran generalmente basados en el conocimiento tradicional de control de temperatura. Limitaciones económicas juegan un papel importante, pero la formación y la conciencia climática es necesaria entre los diseñadores urbanos.

Un calentamiento de la atmósfera de 1,1 a 6,4 °C se espera los próximos 100 años. La ocurrencia de fenómenos meteorológicos extremos se espera que aumenten: olas de calor, fuertes lluvias y tormentas. El urbanismo debe adaptarse a este futuro. El microclima es sólo un aspecto, pero un aspecto que a menudo se descuida.

- Se ha realizado una cantidad con-

siderable de investigaciones sobre el clima urbano desde la década de 1970, especialmente a través de la canadiense Tim Oke. Pero la mayoría de la investigación se ha llevado a cabo por los geógrafos físicos y climatólogos y, aunque Tim Oke se ha dedicado a realizar esta investigación aplicable, no ha sido orientada hacia la práctica de planificación, dice Erik Johansson. Hay una falta de modelos simples, fáciles de usar y herramientas que los diseñadores urbanos y los planificadores puedan utilizar.

- Es importante tomar las diferentes estaciones en cuenta, no sólo el verano. También es importante tomar ventaja de posibles vientos fríos y utilizar una superficie permeable de suelo.

Olov Schultz, responsable del taller en Malmö, señaló que las ciudades en los países nórdicos se encuentran en un proceso de densificación, y que las autoridades de alguna manera deberían exigir la incorporación de zonas verdes en los planes de los municipios. Eso sería una manera de evitar la demanda de energía promedio al pasar

de invierno a verano.

“Pero no se trata sólo de la temperatura. Sombra es importante para el confort térmico en países cálidos. El viento puede tener un efecto de enfriamiento, por ejemplo, la brisa marina en las ciudades costeras tales como Colombo”, dice Erik Johansson.

En un futuro próximo se hará un estudio en la ciudad más grande del Ecuador, Guayaquil, donde una gran área de vivienda diseñada para 75.000 personas se ha construido con un diseño urbano de estereotipo. El investigador (Johansson) ha recibido una subvención de la Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) para sugerir mejoras del diseño a través de simulaciones y mediciones. El resultado del proyecto se espera ser útil en futuros proyectos de vivienda.

- Hubo una falta de conciencia y el clima aspectos no fueron considerados en el proceso de planificación.



# POLÍTICAS VIVIENDA EN EL ECUADOR Y SU EVOLUCIÓN

- HOUSING POLICIES IN ECUADOR AND ITS EVOLUTION -

Por: Alberto de Guzmán

Correo Electrónico: [albertodeguzman@gmail.com](mailto:albertodeguzman@gmail.com)

*Palabras Clave: Programas de vivienda, crédito hipotecario, junta nacional de vivienda, déficit de vivienda, financiamiento, subsidio, bono de vivienda.*

## Resumen

Las familias pobres encuentran dificultades extremas para acceder a suelo urbano dotado de servicios básicos y deben asentarse en quebradas, en áreas vulnerables a las inundaciones o a los deslaves, con problemas de accesibilidad, sin servicios básicos, en áreas de protección ecológica, incidiendo negativamente en el ambiente. El financiamiento hipotecario, a pesar que desde la adopción del dólar como moneda de curso corriente del Ecuador, ha crecido en tasas del orden del 30% anual, sigue siendo de escasa penetración y atiende principalmente a las familias del quintil más rico y margina a 4 de cada cinco familias de este servicio. Sin embargo, y pese a la importancia de estos incentivos, las cifras muestran que no hay una oferta de vivienda económica para los segmentos que se benefician del bono y esto está relacionado directamente con la falta de acceso a crédito hipotecario. Para lograr tal propósito, a partir de julio de 1998, el Estado ecuatoriano y el Banco Interamericano de Desarrollo iniciaron sus operaciones el Sistema de Incentivos para Vivienda, SIV, mediante el cual se crea el subsidio focalizado a la demanda, conocido como el Bono para Vivienda. El Estado Ecuatoriano y el Banco Interamericano de Desarrollo suscribieron en marzo de 1998 dos convenios de préstamo para financiar la puesta en marcha del Programa de Apoyo al Sector Vivienda.

## Abstract

Poor families find extreme difficulties in accessing to urban land equipped with basic services so they settle in streams, in vulnerable areas to flooding or landslides, with problems of accessibility, without basic services, ecological protection areas, impacting negatively on the environment. The mortgage financing, despite that since the adoption of the dollar as the currency flow of Ecuador, has grown at rates of around 30% a year, remains low in the penetration and caters mainly to families of the richest quintile and marginalizes 4 out of every five families from this service. However, despite the importance of these incentives, the figures show that there is no supply of affordable housing for sector which benefits from the bonus and this is directly related to the lack of access to mortgage credit. To achieve this purpose, starting in July 1998, the Ecuadorian State and the Inter-American Development Bank began operations on the Housing Incentives System, IMS, which creates a grant focused on demand, known as Bonus for Housing. The Ecuadorian Government and the Inter-American Development Bank signed in March 1998, two loan agreements to finance the launch of the Program of Support to Housing Sector.



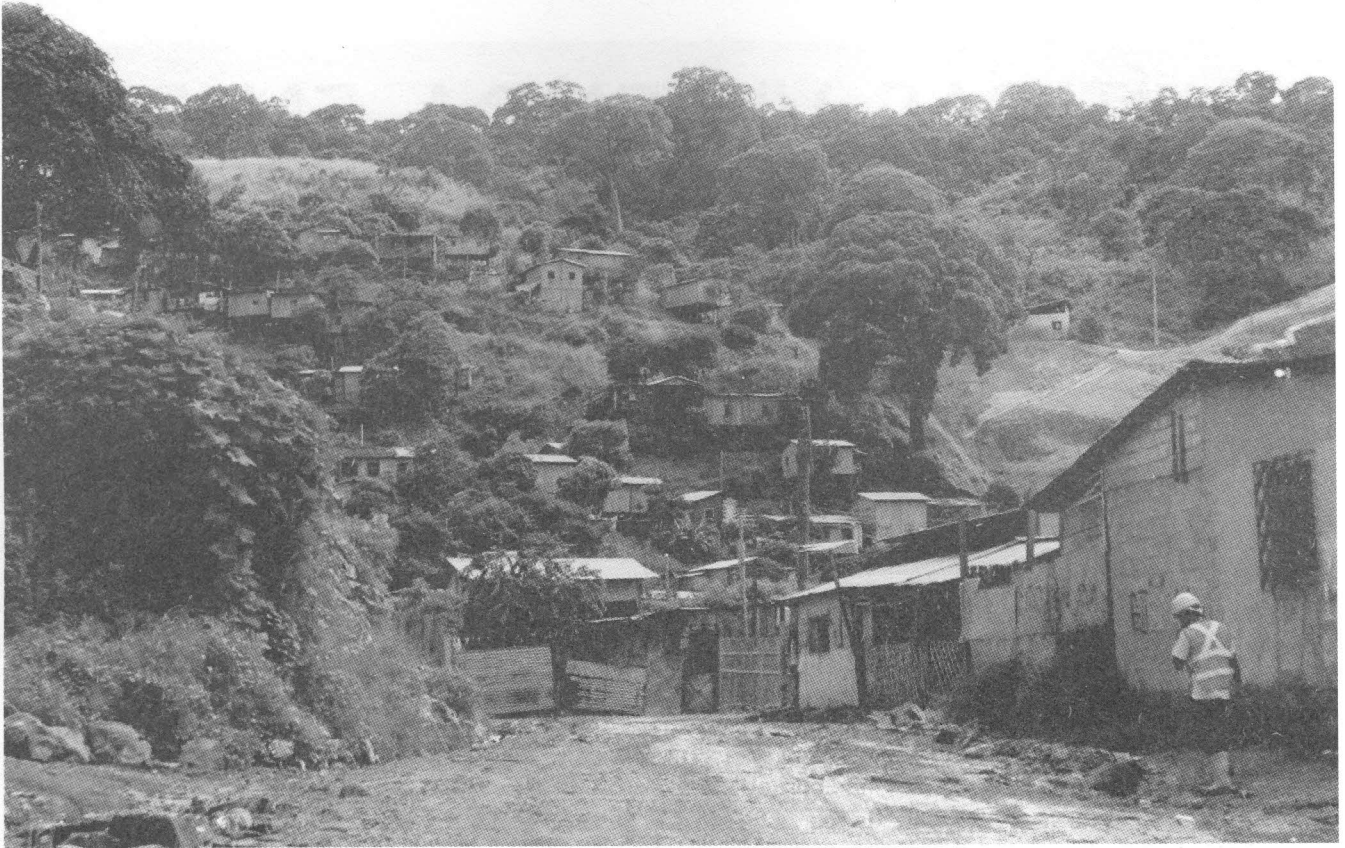


Foto1. Muchas viviendas se encuentran ubicadas en laderas y carecen de servicios básicos. Fuente IPUR

## 14 Problemas estructurales

**E**l Ecuador muestra dificultades estructurales para satisfacer en forma ordenada la creciente demanda habitacional. El país mantiene altas tasas de crecimiento por natalidad y altas tasas de urbanización - la población urbana se acerca ya al 70% de la población total - resultantes de fuertes flujos migratorios del campo a la ciudad y de pequeños centros urbanos a las ciudades intermedias y mayores. Adicionalmente, el tamaño de los hogares se está reduciendo sistemáticamente en todos los estratos y la disfunción familiar ha incrementado el número de hogares unipersonales. Este proceso ha generado un déficit acumulado, tanto cuantitativo como cualitativo, que se estima que supera el millón de unidades.

Por todos esos factores, anualmente se forman 75.000 nuevos hogares urbanos que demandan vivienda. El sector privado ha generado un pro-

medio de 17.000 unidades para la clase media y alta y el sector público ha aportado en el pasado con alrededor de 10.000 unidades por año. Eso significa que 48.000 familias por año deben buscar soluciones alternativas en el sector informal. De hecho dos de cada tres viviendas que se edifican en el Ecuador se hacen informalmente.

Las familias pobres encuentran dificultades extremas para acceder a suelo urbano dotado de servicios básicos y deben asentarse en quebradas, en áreas vulnerables a las inundaciones o a los deslaves, con problemas de accesibilidad, sin servicios básicos, en áreas de protección ecológica, incidiendo negativamente en el ambiente. Los aparatos públicos, especialmente municipales, con sus normas y regulaciones, generadas y establecidas para un desarrollo formal y ordenado de la urbanización y la vivienda, son desbordados y sobrepasados por los procesos de asentamientos informales, producto de invasiones o simplemente de subdivisiones informales.

La informalidad se caracteriza por el acceso no regulado al suelo urbano donde se edifican las viviendas por esfuerzo propio, a altos costos y de manera precaria. Estos asentamientos carecen de servicios básicos y sus pobladores no tienen derechos de propiedad. Se estima que alrededor del 60% de inventario de vivienda existente se ha generado por procesos informales, lo que apunta al enorme déficit cualitativo - es decir el relacionado con la vivienda que carece de servicios básicos, con las condiciones de hacinamiento en que viven sus habitantes y con la precariedad de los materiales utilizados en su construcción - que presenta el país.

El financiamiento hipotecario, a pesar que desde la adopción del dólar como moneda de curso corriente del Ecuador, ha crecido en tasas del orden del 30% anual, sigue siendo de escasa penetración y atiende principalmente a las familias del quintil más rico y margina a 4 de cada cinco familias de este servicio. Pese a la estabilidad del signo monetario, las operaciones de



crédito no logran operar en general, a plazos mayores a diez años, con salvas excepciones. Adicionalmente, la movilización del ahorro interno hacia el sector es aún incipiente y se da en un contexto caracterizado por los bajos niveles de ingreso de la población. El descalce de plazos entre ahorro y crédito hipotecario sigue siendo un factor limitante estructural.

## Política habitacional, evolución y perspectivas

El Ecuador hasta la década de los noventa del siglo pasado, careció de políticas de vivienda explícitas; éstas han estado más bien implícitas en los instrumentos que el Estado ha promovido para que las familias –especialmente urbanas– accedan a una vivienda. Desde esa perspectiva se pueden diferenciar tres periodos: el de baja urbanización; el de la intervención directa estatal; y el de la apertura.

### El periodo de la baja urbanización

Desde inicios del siglo XX las ciudades ecuatorianas eran pequeñas y de lento crecimiento. La financiaban la construcción de sus casas – al igual que en la mayoría de los países del resto de la región – mediante el uso de cédulas hipotecarias como títulos valor con respaldo de la garantía real de la propiedad. Las clases de menores ingresos lo hacían por vía de la autoconstrucción.

En la década de los cuarenta la seguridad social adopta un rol protagónico en el financiamiento individual de viviendas y en el apareamiento por primera vez de programas de vivienda para empleados. Aparecen así las primeras urbanizaciones con casas construidas para familias de menor ingreso, como es el caso del barrio Villa Flora al sur de Quito.



Foto 2. Viviendas construidas con el Bono entregado por el MIDUVI  
Fuente MIDUVI, 2008

La cédula hipotecaria permaneció como instrumento de financiamiento hipotecario manejado por bancos por medio de secciones especializadas hasta inicios de la década de los ochenta, usualmente con patrimonios separados.

### El periodo de la intervención estatal

A partir de la década de los sesenta el pensamiento dominante en materia habitacional, giraba alrededor de la idea de que el Estado debía activarse como un proveedor de vivienda para las familias de menores ingresos, mientras que las clases medias debían acceder a la vivienda mediante los sistemas de ahorro y préstamo.

Es así como en América Latina, surgen los bancos estatales de la vivienda, las instituciones estatales de construcción de viviendas y los sistemas mutuales de ahorro y préstamo, en general promovidas por la naciente Alianza para el Progreso y posteriormente por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de Norteamérica.

A partir de estas ideas en el caso ecuatoriano, se crean el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, BEV, la Junta Nacional de la Vivienda, JNV; y, el sistema de las Mutualistas. Desde entonces y hasta la década de los 90, la política habitacional estuvo signada por una intervención directa del Estado en la producción y financiamiento de viviendas destinadas a las familias de menores ingresos y los préstamos hipotecarios del IESS y las mutualistas para las clases medias.

La ejecución de programas de vivienda por parte del sector público devino en irregular y estuvo sujeta al flujo de recursos financieros, normalmente originados en el crédito internacional. El enfoque en materia de financiamiento se caracterizaba por el crédito con tasas de interés subsidiadas. Estos dos factores terminaron excluyendo de los programas de vivienda a los más pobres, subsidiaron en forma inequitativa a quienes tenían mayor capacidad de crédito y generaron una oferta rígida, desigual en la distribución geográfica y costosa. Los costos administrativos de estos programas no se reflejaban en los precios de las viviendas y por tanto, constituían otro subsidio estatal. En general, estos programas beneficiaron a la clase media antes que a los más pobres y con frecuencia, fueron rápi-



damente transformados o se destinaron a usos distintos de la habitación por la familia beneficiaria.

Asimismo se producían ineficiencias y demoras excesivas en los procesos de gestión, construcción y liquidación de los programas oficiales, en los que operaban conjuntamente el BEV y la ex Junta Nacional de la Vivienda, JNV, y hubo serios problemas de morosidad en los deudores del BEV, que llevó a la suspensión de las operaciones de crédito hipotecario. A principios de la década de los 90, el sistema de financiamiento del IESS colapsó por problemas de descapitalización como consecuencia del inadecuado manejo financiero y administrativo y la politización institucional.

En síntesis, la intervención estatal se orientaba más hacia la construcción directa de soluciones habitacionales, sin considerar en toda su magnitud, las implicaciones financieras del sector. La recuperación de la cartera a largo plazo, con tasas de interés subsidiadas, no cubría el deterioro del capital, lo que provocaba la descapitalización de las entidades financieras. Por otra parte, estos sistemas llevaban consigo subsidios ocultos, y no se dirigían en forma focalizada a los sectores menos favorecidos.

## El periodo de la apertura

En 1994, el MIDUVI formula la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental, como el primer intento explícito de formular una política expresa y articulada, orientada a lograr un cambio estructural del sector. Ese cambio se sustentaba en dos conceptos fundamentales: i) lograr un cambio radical en el comportamiento de las instituciones, tanto públicas como privadas, redefiniendo los papeles de manera que el Estado mantiene y conserva su función rectora en el sector, pero abandona su intervención como promotor y constructor directo de programas habitacionales,

para dar paso en esos aspectos, a la intervención activa o protagónica del sector privado financiero y constructor; ii) centrar la acción del estado en generar mecanismos accesibles de financiamiento de vivienda, en reconocimiento de que el llamado problema de la vivienda no es principalmente de naturaleza productiva, tecnológica u organizativa, sino más bien de naturaleza financiera.

Para lograr el desarrollo de mecanismos que asegure el acceso al financiamiento de vivienda se definieron como elementos claves, tres: i) la utilización y aplicación de unidad de cuenta con corrección de la inflación denominada Unidad de Valor Constante, UVC, que proteja al ahorro y dé una razonable seguridad de recuperación de los créditos hipotecarios; ii) la creación de un mecanismo de refinanciamiento de la cartera hipotecaria para asegurar la liquidez necesaria para los créditos de vivienda, en especial, para las familias de menores ingresos; y, iii) la implantación de un sistema de subsidios a la demanda, directos, transparentes y focalizados en las familias de menores ingresos.

El Estado Ecuatoriano y el Banco Interamericano de Desarrollo suscribieron en marzo de 1998 dos convenios de préstamo para financiar la puesta en marcha del Programa de Apoyo al Sector Vivienda. El propósito central de dicho programa es encaminar un proceso de reforma estructural del sector, propuesta por la política de 1994 y que permita crear un mercado formal de vivienda económica. Para lograr tal propósito, a partir de julio de 1998, inició sus operaciones el Sistema de Incentivos para Vivienda, SIV, mediante el cual se crea el subsidio focalizado a la demanda, conocido como el Bono para Vivienda; un conjunto de incentivos para la participación del sector privado constructor y financiero; mecanismos de apoyo para profundizar la oferta de crédito hipotecario para las familias de menores ingresos; reformas al marco de regulaciones nacionales y locales para facilitar la participación privada;



Foto 3. Vivienda que actualmente entrega el MIDUVI  
Fuente MIDUVI, 2008

la puesta en marcha de apoyos para que el MIDUVI se adecúe institucionalmente para ejecutar la nueva política en materia de vivienda.

El esquema de financiamiento del SIV, parte de un concepto central: ni para el Estado, ni para la familia, ni para el sistema financiero, es posible financiar la totalidad del valor de la vivienda para una familia ubicada en los niveles inferiores de ingreso. Por lo tanto, la única posibilidad de un financiamiento formal es lograr complementar los recursos de la familia, con los del sistema financiero y los del Estado. Dicho en otras palabras, juntar el ahorro previo de las familias, con un aporte estatal a la manera de un subsidio directo a la familia y, un crédito hipotecario acorde con la capacidad de pago de la familia, otorgado por una institución financiera privada, en condiciones de mercado.

Por detrás de esta fórmula está el concepto de la intervención subsidiaria del Estado: esto es que el Estado interviene en aquellos aspectos o campos en los que la sociedad no cuenta aún con las condiciones para hacerlo por sí misma. Este principio reconoce el papel protagónico de los actores sociales, actuando en un marco de convivencia civilizada, en que los actores privados desempeñan su papel de productores y proveedores de bienes y servicios, campos en los que preferentemente, el Estado no debe intervenir. Filosóficamente, esta manera de complementar recursos, genera un principio de solidaridad y corresponsabilidad entre los actores del Sistema;



el Estado premia el esfuerzo de las familias por dotarse de una vivienda, expresado en un ahorro y en un compromiso de pago de un crédito con el Bono para Vivienda. Este concepto de premio al esfuerzo, dignifica a la familia, independientemente del tamaño de la ayuda estatal.

En términos más pragmáticos, el estado interviene para cerrar la brecha entre la capacidad de pago de la familia y el costo de una vivienda en el mercado. Esto permite transformar una enorme demanda potencial, -definida por la gran cantidad de viviendas que se deben construir para satisfacer esa necesidad de los nuevos hogares- en demanda efectiva, es decir, número de familias que cuentan con el financiamiento necesario para comprar una casa en el mercado. El subsidio estatal permite por otra parte, hacer de una familia de menores ingresos, sujeto de crédito, pues permite ajustar el monto del préstamo a su capacidad real de pago, que sin el Bono, no sería posible. Adicionalmente, permite mejorar la garantía del préstamo, pues el valor de la vivienda superará significativamente el monto del crédito, disminuido tanto por el ahorro previo, como por el Bono.

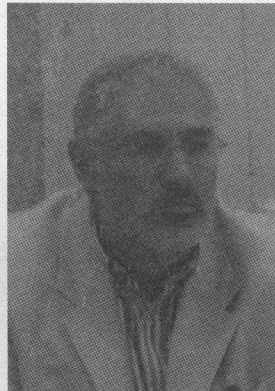
El Sistema apoya el financiamiento tanto de vivienda urbana nueva, como en mejoramiento de viviendas urbanas. En el primer caso, el apoyo es para familias que no cuentan con una vivienda y desean o comprar una, o construirla en un terreno de su propiedad; en el segundo, se apoya a ese gran número de familias que ya cuentan con una vivienda precaria y deficitaria que requiere de rehabilitación o mejora.

## Situación actual y perspectivas

El actual gobierno duplicó el monto de bono hasta US \$ 3.600 y ha asignado un monto sin precedentes de recursos de inversión que superan los US \$ 120 millones y que están crecien-

do anualmente en un orden de US \$ 20 millones. Sin embargo, y pese a la importancia de estos incentivos, las cifras muestran que no hay una oferta de vivienda económica para los segmentos que se benefician del bono y esto está relacionado directamente con la falta de acceso a crédito hipotecario.

Sin duda la casa es el bien más costoso que una familia necesita financiar. La realidad ecuatoriana muestra que el 60% -esto es del orden de un millón trescientos mil de los hogares urbanos ecuatorianos- tiene ingresos familiares mensuales inferiores a US \$500, y del orden de 900 mil hogares urbanos perciben ingresos inferiores a US \$320. La disponibilidad para el pago de una vivienda es de menos de US \$40 para el primer quintil, del orden de US \$97 para el segundo y de US \$150 para el tercer quintil.



### AUTOR

Alberto de Guzmán: Arquitecto, especialista urbano y consultor internacional. Fue académico visitante, en el Special Program of Development of Urban Areas, Spurs Fellow del Department of Urban Studies and Planning en el Massachusetts Institute of Technology, MIT.

Realizó un diplomado en Diseño y Estudios Urbanos en el Joint Centre for Urban Studies and Design del Oxford Polytechnic, Oxford UK. Tiene experiencia en políticas y programas de vivienda para familias de menores ingresos, diálogos de política pública, descentralización y desarrollo local, fortalecimiento municipal y desarrollo institucional. Ha trabajado como coordinador general en el Programa de Apoyo al Sector Vivienda, Sistema de Incentivos para Vivienda del Ministerio de Vivienda, MIDUVI; con rango de Subsecretario, encabezó los trabajos para la formulación y puesta en marcha del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, PROMIB y la preparación del Programa de Apoyo al Sector Vivienda II. Actualmente es consultor individual independiente para el Banco Interamericano de Desarrollo, BID y otros organismos internacionales.



# LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA Y LA CONSTITUCIÓN DEL 2008

- THE PROBLEMS OF HOUSING AND THE CONSTITUTION OF 2008 -

Por: Rosa Edith Rada Alprecht

Correo Electrónico: albertodeguzman@gmail.com

*Palabras Clave: Políticas de vivienda, desarrollo urbano, financiamiento, vivienda social, mejoramiento habitacional, servicios básicos, calidad de vida.*

## Resumen

*En Ecuador existe un déficit de 1'120.000 viviendas, del cual el 71,6% lo constituyen las viviendas con mala calidad de materiales, el 40,3% de viviendas no cuenta con los servicios básicos y el 29,8% de las familias viven hacinadas. Estas deficiencias afectan el adecuado desarrollo de las familias, la salud de sus integrantes y, algunas veces, puede llevar al abuso de niños. Según las proyecciones del INEC referente a la población en el Ecuador, indican que para el año 2007, el país tenía 13'605.485 habitantes; de los cuales el 32% de su población se hallaba concentrada en Guayaquil y Quito, Guayaquil con el 16,3% y Quito con el 15,7%.*

*Hoy se plantea un nuevo proyecto de Constitución que debe dar el marco para que en los próximos años se pueda resolver el problema de la pobreza, de la vivienda y de salubridad en los barrios. La Constitución del 1998, no existe un capítulo o sección específico referido al tema de la vivienda. Solo se hace mención a esta en el capítulo de los Derechos Civiles (art. 23, numeral 20) en el que se menciona que "El Estado reconocerá y garantizará El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios". Estos articulados más la deficiencia de políticas, leyes y reglamentos y la actuación inadecuada de los políticos de los diferentes gobiernos, han generado la situación de la vivienda: mala calidad de materiales en las viviendas, déficit de servicios básicos y condiciones de hacinamiento, que hoy enfrentan la mayoría de los ecuatorianos.*

## Abstract

*In Ecuador there is a shortfall of 1'120,000 houses, within this figure, the 71.6% is occupied by houses built with low quality materials, the 40.3% of houses do not have basic services and the 29.8% of families are living crowded. These deficiencies affect the proper development of families, the health of its members, and sometimes can lead to child abuse. According to the projections of INEC about the population in Ecuador, it indicates that by the year 2007 the country had 13'605 485 inhabitants, of which 32% of its population was concentrated in Guayaquil and Quito, Guayaquil with 16,3% and Quito with 15,7%.*

*At the moment, there is a proposal of a new constitution which should provide the framework for, in the coming years, resolving the problem of poverty, housing and health within the neighborhoods. In the Constitution of 1998, there is no specific chapter or section referred about the issue of housing. It only refers about it in the chapter about Civil Rights (Article 23, paragraph 20) in which it mentions that "The State shall recognize and guarantee the right to a quality of life that ensures health, food and nutrition, water drinking, sanitation, education, labor, employment, leisure, housing, clothing and other necessary social services". These articulated in addition of the failure of policies, laws and regulations and the inadequate performance of politicians of different governments, have led to this housing situation: houses built with poor quality materials, deficiency of basic facilities and overcrowded conditions, which today is faced by most Ecuadorians.*



## INTRODUCCIÓN

El Reporte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2007), indica que los principales problemas de los asentamientos precarios Latinoamericanos son el hacinamiento y las viviendas provisionales.

En el año 2005, alrededor de un quinto de la población urbana de los países en vías de desarrollo vivía hacinada, más de dos personas comparten una habitación. (Naciones Unidas, 2007). En Ecuador el 29,8% de las familias viven hacinadas, aumentando este porcentaje al 34,3% en la costa. Esta promiscuidad afecta el adecuado desarrollo de la familia, impide la privacidad y, algunas veces, puede llevar al abuso de niños.

En Ecuador el problema de mala calidad de materiales es más grave que el de hacinamiento. El mismo reporte indica que las viviendas de poca durabilidad afectan a alrededor de 177 millones de personas que viven en países en vías de desarrollo (Naciones Unidas, 2007), lo que significa que esas personas no tienen acceso a una vivienda adecuada que sea definitiva, por lo que sus necesidades de refugio son resueltas temporalmente. En el caso de Ecuador la situación es crítica, ya que tiene un déficit cualitativo correspondiente al 75,5% de las viviendas existentes y 71,6% de viviendas corresponde a aquellas que tienen mala calidad de materiales y el 40,3% tiene deficiencias de servicios básicos.

Según los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida, en el año 2006 el Ecuador tenía 13.278.359 habitantes; de los que la mitad de su población se hallaba concentrada en Guayaquil y Quito, Guayaquil con el 31% y Quito con el 20%; de este total un 78% de la población vivía en zonas urbanas y tuvo una tasa de crecimiento anual entre 1990 y 2000 de 2.6%, estimando que para el período 2005-2010 sería del 2%.



Foto 1 Viviendas sobre el estero salado, Guayaquil, Ecuador.

Se establece que el 61.1% de ecuatorianos son pobres y de este porcentaje 12.8% viven en la indigencia (Banco Mundial, 2007). Aunque el producto interno bruto (PIB) fuera de \$43.758 millones (en el 2006) y per capita el PIB de \$3.216, es importante destacar que el 60% de la población vivía debajo del línea de pobreza en aquel momento.

La distribución de la riqueza evidencia la inequidad que existe en el país: el 20% más pobre de la población recibe casi 5% de renta total, mientras que el 20% más rico tiene casi una participación del 50%. El sueldo básico es de USD \$ 200 y el costo de la canasta familiar de alrededor de USD 507.48; esto indica que hay un desequilibrio entre los ingresos y egresos y un déficit de \$307.48 en el presupuesto del trabajador.

### Déficit de Vivienda

La encuesta de condición de vida, Quinta Ronda, desarrollada por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (2005-2006), indica que 1.120 hogares no tienen acceso a la propiedad de una vivienda, de los cuales el 76% está situado en zonas urbanas y el 24% en zonas rurales. Se estima

que la demanda anual de vivienda por el crecimiento natural de la población según HABITAT de Naciones Unidas, es 50.000 casas

En 2005, el 60% correspondía al déficit cualitativo y el 40% al déficit cuantitativo; de éste, se establecía que el 52% de escasez de vivienda estaba en la región de la costa, donde a la provincia de Guayas y Guayaquil le correspondía un 28%. En Pichincha, el déficit era del 20%, Manabí el 12% y El Oro, Los Ríos y Azuay el 5%. Aunque, según el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, en 2005, la escasez de vivienda en Ecuador se estimaba en 828.000 unidades, correspondiendo a 671.000 viviendas que debían ser mejoradas y 157.000 a nuevas viviendas por construir.

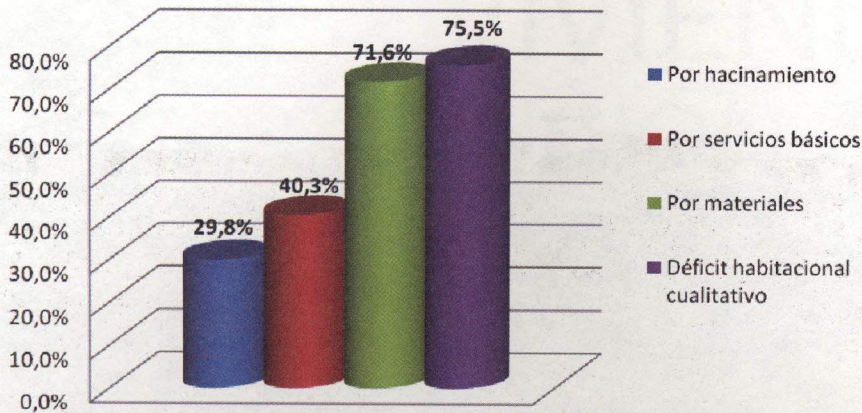
El déficit cualitativo de vivienda en Ecuador, según el INEC (2005), era del 75.5%, el 71,6% se relaciona con la mala calidad de los materiales de la

1 NACIONES UNIDAS, 2007. *The Millennium Development Goals Report 2007. United States of America: United Nations.*

2 Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda



## Déficit Habitacional de las Viviendas en Ecuador



Fuente: INEC, 2005



Foto 2 Asentamientos precarios en Guayaquil, Ecuador.

En la Costa el déficit cualitativo era de 83%, el déficit por materiales el 80%, el de servicios básicos 46,6% y el de hacinamiento 34,3%. En la Sierra el déficit cualitativo era de 66,4%, el déficit por materiales 61,8%, el de servicios básicos 31,6% y el de hacinamiento 24,5%. En la Amazonía el déficit cualitativo era de 87,9%, el déficit por materiales 82,5%, el de servicios básicos 63,2% y el de hacinamiento 35,5%. Estas cifras evidencian la urgente atención que deben tener todas las regiones del Ecuador, sin embargo la Amazonía y la Costa ameritan una atención especial ya que la diferencia entre estas dos y la Sierra es de aproximadamente 20%.

Respecto a la propiedad de la tierra y de las viviendas, se estableció que en la Provincia del Guayas hay un 73% que es propietario de una vivienda y un 20% que la alquila. En el caso de Guayaquil debe considerarse que la cifra de propiedad de la vivienda debe haberse incrementado debido al programa de legalización de tierra que sostiene la Municipalidad desde el año 1993 hasta el momento.

### Provisión de servicios básicos

Con respecto a la provisión de los servicios básicos, en Guayaquil tenemos que en el año 2005 el 80% de las viviendas contaban con agua, el 52,72% con drenaje, el 96,77 con energía eléctrica y el 40,40% con teléfono.

Los datos a continuación permiten evidenciar que en Guayaquil se ha mejorado la provisión de agua, pero en cuestión de drenaje la ciudad tiene 50% de las viviendas sin este servicio. Cabe recalcar que la falta de dotación del servicio no solo se focaliza en los asentamientos ilegales sino también en aquellos que son legales; por ejemplo, las urbanizaciones que están ubicadas a lo largo de la vía a la Costa no tienen la provisión de este servicio.

Pais/Provincia	Propietarios	Alquiler de Vivienda	Otro
Ecuador	67%	23%	10%
Guayas	73%	20%	7%

Propiedad de la Tierra en Guayaquil. Fuente: INEC, 2001

casa, el 40,3% representa la deficiencia de los servicios básicos y el 29,8% correspondía al déficit cualitativo por hacinamiento. En la región costa, el déficit cualitativo ascendía al 95,3% y el déficit por mala calidad de materiales al 91,9%.

3 Municipio de Guayaquil, 2008  
 4 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. Encuesta de Condiciones de vida, 2005-2006





Foto 3 Flor de Bastión, Guayaquil, Ecuador.

Servicios Básicos	1996	1998	2000	2005*
Agua	70.0	67.5	66.0	80.17
Drenaje	48.8	45.5	42.0	50.72
Energía	98.8	99.0	99.0	96.77
Teléfono	28.2	34.5	47.7	40.40

Acceso a los servicios básicos en Guayaquil 1996 a 2005 Fuente INEC, 2001

\* Encuestas de Condiciones de Vida, INEC, 2005

## Calidad de las vías de acceso a las viviendas

Respecto a la calidad de las vías de acceso que tienen las viviendas podemos ver que el 45,8% de las viviendas tienen acceso a vías de tipo A (pavimentadas o adoquinadas), 44% a vías tipo B (lastradas, empedradas y tierra) y 10,2% a vías de tipo C (senderos, río, mar, puente, camino veranero y escalinatas); a nivel urbano las cifras del tipo de vía A se elevan a 61,1%, las del tipo B a 37,4% y las del tipo C disminuyen a 1,5%.

De acuerdo a las cifras por regiones se tiene que la Costa tiene 43,3% de vías del tipo A, 48,3% vías del tipo B y 8,4 del tipo C; en la Sierra el 50,1% pertenecen al tipo A, 38,8% al tipo B y 11,2% al tipo C; en la Amazonía el 27,3% pertenecen al tipo A, el 50,4% pertenecen al tipo B y 22,3% al tipo C.

Como se puede colegir la región Amazónica se encuentra requiere una atención prioritaria ya que sus condiciones que las otras dos regiones.

## Condiciones de amplitud de la vivienda

Las condiciones de amplitud de la vivienda están dadas cuando hay más de dos cuartos, sin considerar un espacio exclusivo para la cocina y hasta 5 miembros en el hogar. Dentro de estas condiciones Ecuador tiene 48,8% de viviendas en condiciones de amplitud; correspondiendo el 53,0% a nivel urbano y a nivel rural el 40,7%.

En la Costa se tiene 43,7%, en la Sierra el 54,9% y la Amazonía el 41,1%, la Costa y la Amazonía se encuentran por debajo del promedio nacional y la Sierra por encima.

## Financiamiento

El financiamiento para la vivienda está otorgado esencialmente por la banca privada y por el Bono Social de la vivienda, ya que ni el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, BEV, ni el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, han otorgado financiamiento en estos últimos años.

El Bono Social de la Vivienda que es el que debería estar orientado a facilitar el acceso a los recursos financieros a las familias pobres, tiene entre sus condiciones importantes, la necesidad de un ahorro por parte del solicitante y que posea un terreno legalizado. Estas dos condiciones están impidiendo que el bono llegue también a aquellas familias que se encuentran en el quintil 1 y 2 de ingresos.

Para la vivienda nueva rural y urbano marginal, se otorgará un Bono de USD \$3.600; reconociendo un incentivo adicional del 10% del valor del Bono, a aquellos beneficiarios que, del aporte económico (efectivo, materiales o mano de obra), contribuyen con el terreno para la construcción de la vivienda. Al Bono de \$3,600 se le suma un 10% del ahorro del beneficiario, más el 10% de incremento adicional del bono; siendo \$4,360 el valor final a entregar.

Silvana Ruiz dice que "...entre enero de 1999 y diciembre 2006, según datos oficiales, se emitieron 53.425 bonos para vivienda nueva (un promedio de 6.677 bonos anuales) y 48.905 bonos para mejoramiento. Ello significó que de cada 4 nuevas familias que se formaron en ese período solamente una pudo ser apoyada por este subsidio estatal y solamente una de cada 20 viviendas que se necesitaba mejorar fue atendida".

Actualmente con la acción del nuevo gobierno y específicamente del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el tema de la vivienda pasa a tener un papel relevante, dado que el bono se duplica y se produce un incremento





Foto 4 Vías de acceso. Fortín de la Flor. Guayaquil

importante de la partida presupuestaria para el SIV en el presupuesto nacional; estableciéndose que en el año 2007 se han entregado más de 60.000 bonos para vivienda nueva y para mejoramiento .

Luego de la revisión y análisis de la información se puede concluir que la situación de la vivienda es extremadamente crítica ya que hay un déficit cualitativo del 75,5% y un déficit cuantitativo del 40%; que el 61.1% de Ecuatorianos son pobres y de este porcentaje 12.8% vive en la indigencia; que la posibilidad de contraer enfermedades en las zonas rurales es del 36,6%, en las ciudades el 2,6%; que la Amazonía tiene un porcentaje de 30,4% que es el más elevado del país.

5 Duarte María de los Ángeles, Decreto Ejecutivo N° 1175 del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, del Gobierno Nacional de la República del Ecuador, del 7 de julio del 2008.

6 Ruiz Silvana, Artículo publicado en el Boletín del Instituto Urbano Regional, IPUR, de la Facultad de Arquitectura y diseño de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, del 30 de junio del 2008.

7 Cifras dadas por el MIDUVI.

La mitad de los hogares ecuatorianos no tiene las condiciones de amplitud necesaria, lo que impedirá que las familias tengan un desarrollo saludable, lo que contribuye a incrementar la inequidad; y que el 78% de la población vive en zonas urbanas.

## La vivienda en la Constitución del 2008.

Hoy se plantea un nuevo proyecto de Constitución que debe dar el marco para que en los próximos años se pueda resolver el problema de la pobreza, de la vivienda y de salubridad en los barrios. A continuación se realizará el análisis de cada uno de los artículos que hacen mención al tema de la vivienda en la Constitución vigente y en el nuevo proyecto de Constitución.

En la Constitución vigente a la fecha, esto es la de 1998, no existe un capítulo o sección específico referido al tema de la vivienda. En el capítulo de los Derechos Civiles (art. 23, numeral 20) se menciona que " El Estado reconocerá y garantizará El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios".

Así mismo, dentro de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el art. 32 llamado "Derecho a la vivienda" se señala: "Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de conformidad con la ley. El Estado estimulará los programas de vivienda de interés social".

Estos articulados más la deficiencia de políticas, leyes y reglamentos y la actuación inadecuada de los políticos de los diferentes gobiernos, han generado la situación de pobreza y de condiciones de hacinamiento, mala calidad de materiales en las viviendas y déficit de servicios básicos que hoy enfrentan los ecuatorianos.

En el Proyecto de Constitución del 2008, el tema de vivienda es tratado en los siguientes artículos y de la siguiente manera:

TÍTULO II, DERECHOS, Capítulo segundo, Derechos del buen vivir, Sección sexta, Hábitat y vivienda

Art. 30. Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y

económica.

Art. 31. Las personas tienen derechos al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

TÍTULO VII, REGIMEN DEL BUEN VIVIR, Capítulo primero, Inclusión y equidad, Sección cuarta, Hábitat y vivienda. Art. 375. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.

2. Mantendrá un catastro nacional integrado georeferenciado, de hábitat y vivienda.

3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.

4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.

5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.

6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua

potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos.

7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.

8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso.

El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda. Art. 376.

Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.

Existen otros artículos de la Constitución del 2008 donde se toca el tema de vivienda:

TÍTULO II, DERECHOS, Capítulo tercero, Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, Sección primera, Adultas y adultos mayores, Art. 37. Numeral 7. El acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento.

Sección sexta, Personas con discapacidad, Art. 47. Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a: Numeral 6.

Una vivienda adecuada, con facilidades de acceso y condiciones necesarias para atender su discapacidad y para procurar el mayor grado de autonomía en su vida cotidiana. Las personas con discapacidad que no puedan ser atendidas por sus familiares durante el día, o que no tengan donde residir de forma permanente, dispondrán de

centros de acogida para su albergue.

TÍTULO V, ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO, Capítulo cuarto, Régimen de competencias.

Art. 261. El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (numeral 6) las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.

Esta inclusión de articulados en la nueva Constitución no se hubiera podido lograr sin el trabajo del Colectivo Contrato Social por la Vivienda que nace en julio 2005 como una reacción ante la eliminación de la partida para financiar los Bonos para Vivienda en la proforma presupuestaria del 2006. El Contrato Social por la Vivienda, está conformado por organizaciones e instituciones: sociales, no gubernamentales, empresariales, académicas y también por personas y grupos de profesionales, cuyo quehacer está vinculado con la vivienda popular y el derecho a la ciudad. Es un grupo de reflexión-acción que realizó mesas de trabajos, foros, con todos los actores sociales en diferentes ciudades del país para lograr lo que hoy se tiene en la nueva Constitución.

## Conclusiones

Luego de la presentación de los hechos se debe indicar que La Constitución de 1998 hace una referencia muy breve al tema de la vivienda, en cambio la del 2008 insiste de manera reiterada en los derechos llamados del "buen vivir" y además explicita las actividades que debe realizar el Aparato de Estado, en cualquiera de sus niveles, para garantizar a las personas el derecho a la vivienda.

Como se puede ver la Constitución del 2008 contiene capítulos y secciones expresas para asegurar el derecho al buen vivir, a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada.

8 Condiciones exigidas por el MIDUVI



da y digna, con independencia de su situación social y económica. Además del disfrute de los espacios públicos, asegura la vivienda para las personas con algún tipo de discapacidad, a los de la tercera edad y a las agrupaciones comunitarias ancestrales.

La situación crítica de la vivienda en el Ecuador, en la que el 75,5% de las viviendas de los ecuatorianos no responde a los requerimientos psicológicos, técnicos, sociológicos, de salud, obliga a todos los actores involucrados en el sector de la vivienda realicen acciones tendentes a resolver el problema. El diseño y desarrollo de una política de Estado sobre el tema de vivienda resulta prioritario.

La Constitución del 2008, proporciona el marco adecuado para superar la problemática de la vivienda, mejorar las condiciones de los barrios y el desarrollo del hábitat agrícola. Sin embargo las Constituciones por lo general no han sido el problema. Este radica en el incumplimiento de ella, la falta de políticas que orienten la acción, de leyes y reglamentos que permitan implementarlas y del desconocimiento de la problemática y de las características de los pobres, que permita diseñar la política en función de las mismas.

Las políticas deben orientarse a resolver el problema cualitativo y cuantitativo de la vivienda, el mejoramiento de las condiciones del hábitat de aquella población que, encontrándose en el quintil 1 y 2 de ingresos, no tiene efectivamente como solucionar el problema dentro del paradigma actual de los llamados "sujetos de créditos". Este grupo de familias no puede siquiera acceder al bono de la vivienda de USD 3.600,00 ya que no tienen la posibilidad de ahorrar el 10% y muchas veces no tienen legalizada la tenencia de la tierra.

Esta reflexión nos lleva a pensar que es necesario orientar las acciones para satisfacer las necesidades de los realmente pobres y que para hacerlo hay que diseñar estrategias, políticas,

leyes, reglamentos y soluciones que respondan a sus condiciones socio-económicas, a sus necesidades y cultura.

¿Por qué el Estado y los Municipios no se dedican a resolver los problemas de los pobres? ¿Por qué no construimos un país donde la población viva en habidad adecuados? ¿Por qué no trazar un plan a 50 años en el cual al final todos los ecuatorianos vivamos dignamente y tengamos trabajo?

En Guayaquil la Alcaldía empezó un trabajo legalizando la tierra y construyendo al rededor de 15.000 viviendas. ¿Por qué no continuarlo con mayor intensidad? ¿Por qué no proponerse cambiar las condiciones de vida de los guayaquileños? Por qué la Municipalidad no establece una Asistencia Técnica que permita aprovechar los recursos que entrega el Gobierno Central y unirlos a sus recursos para mejorar el hábitat de los Guayaquileños y así tener una ciudad armónica y menos desequilibrada.

Hoy debe darse prioridad a la solución del problema de la vivienda ya que esto trae consigo familias sanas, física y psicológicamente, alza de la autoestima de los más pobres y mueve la economía del país.

### Bibliografía

Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008. Constitución del Ecuador 2008. Gobierno Nacional, Ecuador.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. Encuesta de Condiciones de vida, 2005-2006 NACIONES UNIDAS, 2007. The Millennium Development Goals Report 2007. United States of America: United Nations

M.I. Municipio de Guayaquil - ONU - Hábitat, 2000. Indicadores Urbanos para la ciudad de Guayaquil 1993 - 2000. Guayaquil, Ecuador.



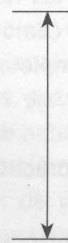
### AUTOR

Rosa Edith Rada A.: Arquitecta, máster en urbanismo por el Instituto de Urbanismo de Paris. Máster en Administración de Sistemas de Calidad por la Escuela Superior Politécnica del Litoral. Tiene experiencia en el manejo de proyectos, gestión urbana y gestión académica. Es investigadora del área urbana y vivienda. Ha trabajado como técnica de preinversión de FONAPRE, Subgerente de operaciones del Banco del Estado. Directora del Dpto. de Áreas Verdes del Municipio de Guayaquil y profesora principal del área de diseño urbano en la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil y profesora principal de Calidad en la Escuela Superior Politécnica del Litoral. Actualmente es decana de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.



# HOGARES SOSTENIBLES DE DESARROLLO PROGRESIVO

- PROGRESSIVE SUSTAINABLE DEVELOPING HOUSING -



PUBLICADO EN: Tecnología Construcción Nº 18 III, 2000: 23-38.

Por: Alfredo Cilento Sarli

Correo Electrónico: [acilento@reacciun.ve](mailto:acilento@reacciun.ve)

Palabras Clave: Vivienda progresiva, sostenibilidad, financiamiento, protoviviendas, criterios de diseño, multifamiliares.

## Resumen

Las políticas de vivienda aplicadas en Venezuela desde la fundación del Banco Obrero (1928), hoy Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi), se han basado en la creencia de que el crédito de largo plazo garantiza el acceso a la vivienda a las familias de ingresos bajos y medios. Pero, desde 1980 cuando las tasas de interés se ubicaron en dos dígitos y han llegado a superar al 40%, el crédito de largo plazo dejó de ser un mecanismo efectivo para la provisión de alojamiento, haciendo necesario un nuevo enfoque para las estrategias de alojamiento de la población. En este artículo se han incorporado distintas reflexiones del autor sobre el tema de la producción progresiva de hogares, su financiamiento, y la sostenibilidad y descentralización de la construcción. Se trata de una revisión de tales ideas, que pudieran ser consideradas a la hora de formular una política nacional de alojamiento, con una visión y alcance distintos a lo hasta ahora planteado en la política oficial.

## Abstract

The applied housing policy in Venezuela from the foundation of the Banco Obrero (1928), today National Institute of Housing (Inavi), have been based on the belief that the credit of long term guarantees the housing access to the families of low and medium revenues. But, from 1980 when the interest rates reached two digits and they have ended up overcoming to 40%, the credit of long term stopped to be an effective mechanism for the lodging provision, making necessary a new focus for the strategies of the population's lodging. In this article, it has been incorporated author's different reflections about the topic of the progressive production of homes, their financing, and the sustainability and decentralization of the construction. It is a revision of such ideas that could be considered when formulating a national policy of lodging, with a vision and reach different to the outlined in the official housing policy.

## INTRODUCCIÓN

En la primera década del siglo XXI más de la mitad de la población del mundo estará viviendo en ciudades: 3.300 millones del total de 6.590 millones. Cerca del 90% de la población venezolana estará viviendo en zonas urbanas y más del 40% en ciudades mayores a 500.000 habitantes. El problema de calidad de vida de la población venezolana y de penuria habitacional es y seguirá siendo urbano. El empobrecimiento del país, producto de la crisis económica, social y política que se inició a fines de

los 70s, y que se ha acentuado en los últimos años, ha deteriorado severamente el hábitat y la calidad de vida en pueblos y ciudades. El mayor problema que afecta a los venezolanos es el nivel de pobreza y su causante el alto índice de desempleo, que ha alcanzado, en 2002, nivel sin precedentes cercano al 17 %, a lo que habría que agregar el subempleo, representado por el trabajo informal, ocasional y el buhonerismo, que puede llegar al 60% de la población activa.

En tales condiciones el acceso a un alojamiento apropiado y costeable se ha hecho totalmente inalcanzable para la población de ingresos medios y bajos, que constituyen más del 90% de la población del país. El enfoque tradicional de los programas de vivienda del sector público y de la promoción privada, basados en la oferta de "viviendas completas", dejó de tener vigencia cuando el crecimiento de los costos y precios de las viviendas-mercancías superó progresivamente el crecimiento de los salarios reales y del ingreso



de las familias, y esto ocurrió tan lejos como 1980. La oferta de viviendas completas se mantuvo mediante un salvaje racionamiento del tamaño y calidad de las viviendas, luego la oferta prácticamente desapareció.

Entre enero del 2000 y diciembre del 2001, el sector público concluyó 36.313 viviendas y el sector privado 9.639, para un penoso total de 45.952 viviendas. En 2003, la cifra no llegará a 15.000 viviendas concluidas. El resultado ha sido que en los últimos tres años la producción de viviendas, por los sectores público y privado, es la más baja desde 1958-59. Como referencia, entre 1966 y 1968 se terminaron en total 103.308 viviendas; y 90.818 en 1973, hace exactamente 30 años.

Pero, si el llamado sector formal de la construcción y las políticas del Estado no han sido capaces de facilitar las posibilidades de la población para acceder a una morada y un entorno vecinal, con una calidad de vida satisfactoria, la propia gente ha tenido que alojarse, a costa del medio ambiente natural, creando barriadas en lugares que han incrementado los riesgos y la vulnerabilidad urbana. Ello sumado a las afectaciones que el "urbanismo legal" ha producido, por las irresponsables y antiéticas actuaciones de funcionarios, promotores, constructores, arquitectos, ingenieros y otros profesionales envueltos en operaciones inmobiliarias públicas y privadas, que han tenido efectos deplorables desde el punto de vista técnico, económico, social y ambiental.

Es indiscutible que para poder incidir sobre la carencia de alojamiento y la calidad de vida urbana será necesario un cambio total de dirección en el rol que corresponde a las instituciones públicas, y del tipo de oferta de condiciones para el desarrollo de un alojamiento adecuado, que ellas pudieran impulsar, a fin de contribuir a la sostenibilidad del entorno urbano. Sobre ese cambio de visión y de políticas es de lo que se trata en este artículo.

## Insostenibilidad de la construcción de viviendas-mercancías

Desde un punto de vista estrictamente ambiental todo lo que hace la actividad productiva es transformar recursos en residuos. Todo el medio ambiente modificado, que es el resultado de la actividad de la construcción, finalmente revertirá en residuos y escombros. Esto es consecuente con la primera ley de la termodinámica: nada se crea ni desaparece, todo se transforma. Se trata de una relación cuantitativa directa, cuanto más recursos se usen más residuos y desechos deben ser asimilados. El agotamiento de los recursos y la contaminación son las dos caras de la misma moneda.

El soporte de la sostenibilidad de la construcción está dado por la necesidad de resolver las necesidades actuales de la población, sin comprometer el que las generaciones futuras puedan resolver las suyas. Por ello Solow señaló que lo importante es que el stock total de capital fijo –el natural más el producido por el hombre– no disminuya a lo largo del tiempo. Es decir que la sostenibilidad no es sólo la preservación de los recursos naturales sino que, para mantener la capacidad de atender las necesidades futuras, hay que ocuparse del capital total de la sociedad, tomando en cuenta las posibilidades de intercambio entre capital natural y otras fuentes de capital, como es el caso del capital construido.

Principios básicos de sostenibilidad de la arquitectura-construcción son los de "construir bien desde el inicio", diseñar para "cero desperdicio", disminuir el consumo energético, aprovechar al máximo los recursos locales, reducir el consumo de recursos no renovables, reutilizar y reciclar materiales y componentes, deconstruir en lugar de demoler, "construir por la vía seca", diseñar para la transformación y la ampliación, construir con más calidad a menor costo.

Una mayor sostenibilidad de la arquitectura y la construcción debería incidir sobre la calidad de las construcciones y favorecer su reutilización o reconversión para prolongar su vida útil, puesto que las actividades de urbanización y construcción no sólo son las que tienen más efectos devastadores sobre el medio ambiente natural, sino las que generan mayor cantidad de desechos y escombros.

De otra parte, las zonas destinadas al alojamiento de la población constituyen las áreas más conspicuas de las ciudades por ocupar el mayor espacio urbano. Esto indica que la producción del medio ambiente construido debe estar en perfecta armonía con las expectativas y necesidades de la población, a fin de alargar la vida útil de las zonas residenciales, y reducir las demoliciones y modificaciones, producto de construcciones no adaptadas a las verdaderas necesidades de los ocupantes. Esa capacidad contaminante se potencia con la producción de precarias viviendas-mercancías que son el reflejo de dos formas distintas de entender la racionalidad de la oferta.

La primera forma está representada por la conducta de las instituciones públicas de vivienda que deciden en forma heterónoma que tipo, donde, como, cuantas, cuando y para quién construir las viviendas, demagógicamente ofrecidas en planes y programas, generalmente incumplibles. De esta manera las políticas de vivienda del Estado han estado en un permanente vaivén, de soluciones habitacionales precarias, casi ranchos, a viviendas completas de cuestionable calidad, que no son accesibles para la mayoría de la población necesitada de alojamiento.

La segunda visión es la del negocio asociado a la promoción inmobiliaria de "viviendas de bajo costo". Desde los años sesenta, el Estado asumió un rol adicional, el de crear incentivos, estímulos y desgravámenes para que los precios de las viviendas-mercancías producidas por promotores privados, alcanzaran los estratos de ingresos



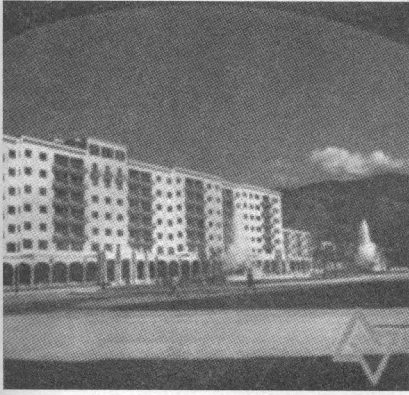


Foto 1. Urbanización "El Silencio", Caracas (1941-1945). Banco Obrero (1928)

medios y bajos de la población. Estos estímulos incluyeron subsidios de intereses, que con el crecimiento sostenido de la inflación se hicieron cada vez más regresivos.

En todas partes, las viviendas-mercancías, producidas al amparo de tales estímulos, han devenido en una oferta homogeneizada alrededor de un modelo de vivienda "completa" mínima que, sin responder a las necesidades de las familias, busca sólo cumplir con los límites de precios o parámetros necesarios para recibir el financiamiento y los beneficios o subsidios directos o indirectos, acordados por el sector público. Es evidente que el resultado es que no se diseña y construye para satisfacer las necesidades de las familias, sino para cumplir con las disposiciones gubernamentales y financieras. El ajuste de la oferta se realiza entonces disminuyendo el tamaño y calidad de las construcciones, a fin de cumplir con los límites de precios establecidos.

## ¿Déficit de viviendas o déficit de condiciones?

En un escenario como el descrito, la búsqueda de correctivos al desajuste en la oferta de alojamiento, es uno de los factores que motorizan el concepto de construcción progresiva. Otro factor obvio, es que el presupuesto nacional, en el caso de Venezuela, no está

en condiciones de garantizar la oferta, digamos de unas 100.000 viviendas completas por año, equivalentes a la formación de nuevos hogares, que apenas proveería alojamiento a menos del 2% de las familias; y que, aun si se cumpliera, sería un indicador de eficiencia muy bajo. Y ahora, a partir de 2003, las condiciones para el acceso a un alojamiento apropiado en tamaño y confort, han sido evaporadas por la profunda crisis política, económica y social que vive el país.

Mientras el Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi) y el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (Fondur), o cualquier otra de las decenas de instituciones venezolanas de vivienda, se dedican a producir unos centenares de "viviendas" para justificar su existencia, para mantener una burocracia cada vez menos eficiente, y para hacer propaganda con lastimosas inauguraciones, unos pocos empresarios privados se concentran en producir lo mismo, con muy poca imaginación, para extraer alguna ganancia a los escasos recursos efectivamente disponibles. La ineficiencia generalizada se debe fundamentalmente a las erradas políticas, gran incompetencia gerencial, corrupción en todos los niveles e innecesaria burocratización de la gestión.

Además, la preocupación cuantitativa, hace concebir los programas de vivienda como programas de obras públicas: número de unidades de vivienda o kilómetros de carreteras construidas; enmascarando, a través del anuncio de metas inalcanzables, las falsas ilusiones, o la ignorancia de funcionarios, políticos y técnicos. Como consecuencia, la mala calidad y ubicación de muchos desarrollos públicos y privados, producen graves deseconomías generales en la dotación y operación de los servicios públicos y en el costo y tiempo de transporte. De hecho, se ha constatado en muchos casos, que mejorar los servicios de transporte, contribuye más eficientemente a mejorar el hábitat de la población, que la construcción de nue-

vas "soluciones habitacionales" de tan baja calidad e inadecuada localización que sus ocupantes forzosos, por no tener otra opción, continúan aspirando a un mejor lugar y un mejor alojamiento. De esta manera, el déficit de viviendas, que es un déficit expectante, no disminuye y más bien continúa creciendo debido a la ineficacia del gasto y las políticas erradas. De hecho, todos aspiramos a un mejor hogar y un mejor entorno urbano.

La razón de esa permanente miopía política que ha llevado a los sucesivos gobiernos a fallar estrepitosamente en sus ofertas de acabar con el "déficit de viviendas", es que el problema no es el "déficit", sino la falta de condiciones para que la población pueda de manera proactiva buscar la solución a su problema de alojamiento, y no simplemente esperar que el gobierno de turno se disponga a luchar inútilmente contra el tal déficit. El meollo de la cuestión está en que el problema habitacional debe ser planteado como lo que en realidad es: la existencia de un déficit de condiciones básicas para el hábitat; es decir, abundante oferta de tierras con urbanismo básico adecuadamente localizadas, transporte y accesibilidad, servicios públicos eficientes, créditos costeables de corto plazo, buenos servicios de educación y salud, asistencia técnica oportuna, etc.

A falta de ello la gente se apropia de un terreno donde puede, y se aloja en las condiciones más precarias, pero adoptando una natural e impecable lógica para la construcción progresiva

1 Ver: Cilento A. (1990) *¿Déficit de viviendas o déficit de condiciones? El Diario de Caracas*, 11/07/90, p 6.

2 Ver: Bolívar T. (1987) *La production du cadre bâti dans les barrios a Caracas: un chantier permanent. Tesis de Doctorado, Universidad París XII, París*; y Bolívar, T. et al (1994) *Densificación y vivienda en los barrios caraqueños. CONAVI. Premio Nacional de Investigación en Vivienda 1993.*





Foto 3. Ampliaciones de Viviendas del Sector Formal en Chile.



Foto 2. Construcción Progresiva en Barrios de Caracas.

de su hogar. El motor fundamental de su acción es el mejoramiento continuo de su espacio construido y no el de tener una vivienda terminada y mucho menos definitiva; es por ello que los barrios son lo que Teolinda Bolívar ha caracterizado como una «obra en construcción permanente». La gente va construyendo su morada mientras se aloja y según se lo indica la dinámica de cambio de la familia y de los ingresos del grupo. Todo lo que se construye es porque va a ser utilizado de inmediato, los residuos de la construcción se usan en el mismo proceso, materiales y componentes se reusan, y todo lo construido se mejora día a día. Es lo que Henrique Hernández ha llamado «la lógica de la precariedad»

Pero, lo que la gente no puede lograr por su propia cuenta son condiciones urbanas adecuadas que garanticen, además de su único patrimonio en permanente construcción, condiciones apropiadas de accesibilidad, sanidad, seguridad, abastecimiento, educación, recreación; es decir, un mínimo de calidad en su entorno y condiciones de habitabilidad. Por esa razón en los barrios que han ganado alto grado de permanencia-consolidación el déficit existente no es de viviendas sino de condiciones urbanísticas en el entor-

no. Esto explica también porque los habitantes de los barrios tardan tanto en revestir las paredes exteriores de sus hogares, lo hacen justamente cuando mejora la accesibilidad y el urbanismo. Entre tanto, se ocupan prioritariamente del mejoramiento interior de la edificación en la búsqueda de un mediano confort.

De ello que la cuestión fundamental, a resolver por el Estado, es la creación de condiciones para que la población pueda acceder a un alojamiento ajustado a sus necesidades. Pobres y ricos construyeron sus hogares durante toda la historia de ciudades y pueblos; y, desde la antigüedad más remota, los Estados se ocuparon, además de hacer la guerra, de construir murallas, vías y calzadas, acueductos, alcantarillado, puertos, templos, palacios... Sólo fue a principios del siglo pasado cuando los gobiernos del Welfare State y el Socialstadt crearon instituciones públicas de vivienda; y con el crédito a largo plazo apareció la promoción inmobiliaria privada. Es hora de revertir el proceso, haciéndolo descansar más en las capacidades que tienen los pueblos para construir su alojamiento y mejorar su entorno, facilitándoles tierra, crédito y una asistencia técnica apropiada a sus verdaderas necesidades técnicas, organizativas y legales.

## Hogares de desarrollo progresivo

En 1940, Alvar Aalto, al referirse a las necesidades de reconstrucción que

confrontarían todos los países beligerantes en la Segunda Guerra Mundial, planteó la necesidad de un «tercer sistema» frente a la construcción de barracones, que después deben ser reemplazados por nuevos edificios, que por la urgencia no reúnen las condiciones para una vida más permanente; y por esto se llega a «terceras ciudades» Escribió Aalto: «¡Que antieconómico resulta el sistema de sustituciones!»; y luego señaló que debe existir un tercer sistema, que en el período más breve satisfaga todas las necesidades elementales de la población. «Pero ese sistema debe, al mismo tiempo y sin demolición alguna (subrayado nuestro), crecer hasta el punto de la completa satisfacción de las necesidades de una sociedad civilizada» Debe planificarse la comunidad y deben construirse las viviendas de modo que el nivel de vida de la gente pueda alcanzarse paulatinamente. Al existir tal necesidad de viviendas debe procurarse, en primer lugar, una unidad básica que satisfaga las necesidades elementales; debe realizarse la construcción de cada vivienda individual de modo que pueda alcanzarse una calidad mayor, durante el próximo período de construcción, sin necesidad de destruir nada de la anterior estructura. «Hemos de construir casas que han de crecer» Aalto fue el verdadero precursor de la vivienda progresiva de que tanto se habla hoy en día.

Pero, la construcción progresiva no es un invento de los profesionales o agentes de la construcción formal, es el método que desde tiempos ancestra-

3 Ver: Cilento, A. (1999) *Cambio de Paradigma... Ob. cit.:* 25-38.

4 Aalto A. (1940) «La reconstrucción en la postguerra». En: *Sust, X. La Humanización de la Arquitectura. Cuadernos Ínfimos 81, Tousquets.*



les ha utilizado la gente para construir su morada o alojamiento. Como quedó dicho antes, fue sólo a comienzos del siglo XX cuando aparecieron agentes públicos y privados que intermediaron entre la familia y su alojamiento, mediante la oferta de una construcción, a través de instituciones públicas de vivienda, y la promoción privada. Estos se constituyeron en intérpretes de las necesidades de las familias demandantes de un hogar o construcción para el alojamiento; entonces el hogar se transformó en una mercancía, la vivienda-mercancía, bajo la forma de un producto terminado al cual debe constreñirse la familia. Ello acabó con la larga tradición de construir "nuestro hogar" según nuestras propias necesidades y expectativas. Con el modelo de la vivienda completa, que llega en forma instantánea, y la dinámica de una estructura familiar cambiante, no se tiene otra opción que la de demoler para adaptar y ampliar.

## Construcción en el largo plazo con financiamiento de corto plazo

El concepto de sostenibilidad es múltiple por cuanto tiene implicaciones políticas, técnicas, económicas, sociales, ambientales y éticas. Cuando hablamos de «hogares sostenibles» también estamos refiriéndonos a la sostenibilidad económica, es decir a su costeabilidad. Ya hemos visto que los modelos de financiamiento aplicados a lo largo de muchos años, no garantizan la sostenibilidad económica y social de los hogares construidos.

Como ha sido señalado, el paradigma que orienta a funcionarios, promotores y banqueros reitera el mito de la "terminación" de miles de viviendas en el corto plazo con financiamiento de largo plazo. Se insiste en que se puede superar el déficit construyendo instantáneamente, es decir mientras más rápido mejor, un gran número de viviendas completas cuyo tamaño será cada vez menor a medida que la

inflación incrementa los costos y evapora el ingreso de las familias; y se insiste reiterativamente en señalar que el ajuste entre la oferta y la demanda se puede efectuar alargando los plazos de los créditos. Ya sabemos a que ha conducido esa errada política.

El concepto de desarrollo progresivo o de construcción progresiva implica, por lo contrario, un proceso mediante el cual una edificación, particularmente para el alojamiento de una o varias familias, se construye en el largo plazo con financiamiento de corto plazo. Es decir, se desarrolla por etapas sucesivas de construcción utilizando varios eventos de recursos propios, o de obtención de préstamos de corto plazo. Lo que caracteriza al desarrollo progresivo frente a la idea tradicional de la "vivienda ampliable", es que la progresividad no es sólo para el logro de mayores espacios, sino también para alcanzar una mayor calidad y confort de manera progresiva, a fin de disminuir radicalmente el costo inicial del acceso al alojamiento, y ajustar los costos de las distintas fases de ampliación y mejoramiento. La progresividad es consecuencia de que la conformación del hogar familiar, al igual que la composición y características de la familia, es cambiante en el tiempo; es decir, es un proceso y no un producto.

Concomitantemente, el financiamiento de los distintos eventos de ampliación y mejoras, mediante ahorro y créditos sucesivos de corto plazo, reduce significativamente el pago de intereses financieros, especialmente cuando las tasas de interés se ubican en dos dígitos. Este enfoque es exactamente lo contrario a la práctica tradicional de las instituciones de vivienda y de la promoción privada, que obligan a «construir en el corto plazo con financiamiento de largo plazo», esquema éste válido solamente cuando las tasas de interés no superan al 10% y los salarios reales son positivos. El crédito de corto plazo al que nos referimos, para financiar las etapas sucesivas de ampliación del hogar, implica préstamos con plazos no mayores a cinco años, que no requieren garantías

hipotecarias. Cuando estos préstamos son otorgados a grupos organizados, como los condominios a los que nos referiremos más adelante, los préstamos pueden ser garantizados mediante esquemas de garantías solidarias o compartidas.

Es oportuno recordar que todos los sistemas de financiamiento de largo plazo, es decir de préstamos con plazos superiores a 15 y hasta 30 años, son esquemas financieros que han funcionado eficientemente en países con largos períodos de tasas de interés de un dígito medio. En sociedades con bajas tasas de interés estables, se desarrollan sólidos mercados secundarios que permiten canalizar volúmenes importantes de ahorro privado hacia el financiamiento de viviendas completas de alta calidad. Eso es exactamente lo contrario de lo que ocurre desde hace más de veinte años en Venezuela.

La idea de que el largo plazo beneficia a los compradores de vivienda es errónea. En efecto, el préstamo para adquirir una vivienda completa, por ejemplo de 8 millones de unidades monetarias, pagadero en 20 años, al 20% de interés a tasa fija, significa el pago en intereses del 310,7 % del capital total. Si el préstamo se transforma en cuatro préstamos sucesivos de dos millones, con cinco años de plazo cada uno, los intereses pagados se reducen al 67,2 % de cada uno de los préstamos de dos millones de bolívares. Esto que significa que por el mismo monto de 8 millones, se paga en intereses en el plazo de 20 años un total de 24.856.800 unidades monetarias y por los cuatro préstamos un total de 5.375.208, es decir el 21,6 % de lo pagado por intereses en el préstamo a 20 años. Aun si se tratara de una tasa de 15 % en los mismos 20 años, los intereses de los cuatro préstamos a cinco años alcanzarían en total al 22,4 % de los intereses acumulados en el préstamo a 15 años.

Para completar la idea, si el préstamo de 8 millones se otorga a 20 años con una tasa de interés del 8 %, los intereses acumulados serían exactamente



la tercera parte de los intereses a la tasa del 20%. Por eso el largo plazo sólo favorece a la familia si la tasa de interés es menor al 10-12 %. Todo lo anterior rebate la idea de que el financiamiento de corto plazo no permite el acceso a viviendas costeables por familias de ingresos bajos. Lo único que hay que garantizar es que a la familia se le otorgue otro préstamo, ajustado por la inflación, una vez cancelado el anterior, para financiar la siguiente etapa de ampliación y mejoramiento de su hogar. Se trata entonces de, en lugar de otorgar un préstamo a largo plazo, establecer el compromiso de otorgar varios créditos sucesivos de corto plazo, condicionados a la cancelación del anterior. Así, el crédito de largo plazo se transforma en 4 o 5 créditos sucesivos con plazo máximo de cuatro a cinco años, lo que se traduce en un uso más racional del ahorro y de la inversión.

Créditos de corto plazo pueden ser otorgados también en materiales y componentes para la ampliación y mejoramiento de la vivienda, a través de la organización de bancos de materiales, en las grandes urbanizaciones de hogares de desarrollo progresivo. Un banco de materiales no tiene que ser un enorme depósito de materiales y componentes, sino una pequeña organización que efectúa compras seriales a futuro, a precios ajustados con distintos proveedores, y ordena las entregas, cuando corresponda, a las familias beneficiarias del crédito. El crédito sería cancelado con un monto equivalente al costo de los mate-

---

5 Lo que ocurre en Venezuela desde diciembre de 1979 cuando las tasas de interés del crédito hipotecario subieron al 12 %. Desde entonces las tasas han llegado a cuadruplicar esa cifra.

6 Ver: Cilento, A. *Financiamiento y Mercado de la Vivienda en Venezuela*. IDEC-UCV, 1989: 146-151.

7 Para facilitar el cálculo y comparación se han supuesto las condiciones más favorables: tasa de interés fija y no se ha considerado la inflación.

riales usados, al precio del momento del pago, de esta manera se simplifica el ajuste por inflación. Los bancos de materiales deberían funcionar conjuntamente con las oficinas locales de asistencia técnica.

## Oferta de alojamiento progresivo

Vista de esta manera, una construcción de desarrollo progresivo es aquella que va a crecer en la medida de las necesidades, expectativas y posibilidades de sus ocupantes, eliminando las deseconomías producidas por la necesidad de demoler y reconstruir parte de la edificación. Esa progresividad estará representada en la construcción de nuevos espacios cuando se requieran y en un proceso permanente de mejoramiento de la calidad y el confort.

La célula básica de una vivienda de desarrollo progresivo o protovivienda es el núcleo inicial que irá creciendo mediante adiciones horizontales o verticales, según las necesidades y capacidades de los ocupantes. Su tamaño y calidad inicial también dependerá de la capacidad económica de los mismos; y esa protovivienda irá expandiéndose, modificándose y mejorando tanto en espacio habitable como en calidad, al mismo tiempo que es habitada. Esto quiere decir que un plan de construcción progresiva de alojamientos debe incluir necesariamente: urbanización de tierras con infraestructura básica de desarrollo progresivo, oferta de protoviviendas, oferta de créditos de corto plazo y asistencia técnica local, integral y oportuna.

Este enfoque también implica el uso de materiales y componentes que puedan incorporar progresivamente mayor calidad y confort. Los cerramientos exteriores e interiores, la cubierta y las instalaciones de la vivienda, deberían admitir la posterior incorporación de materiales, productos y accesorios que mejoren su calidad y desempeño. Este mejoramiento se refiere al comportamiento térmico, acústico, de se-

guridad y de servicio, de materiales, componentes e instalaciones, y de la construcción en su conjunto. Además, materiales y componentes constructivos, y sus formas de unión o ensamblaje, no sólo deben ser asequibles sino que deben facilitar el proceso de modificaciones, adiciones y transformaciones.

Una estrategia dirigida a la provisión de alojamiento de manera progresiva implica un cambio de visión sobre la forma de atender las necesidades insatisfechas. Como se ha señalado, las políticas tradicionales de vivienda tienden a privilegiar la cantidad sobre la calidad, bajo el pretexto de que lo que interesa es atender a la mayor cantidad de familias. Este enfoque simplista para la extensión de la cobertura parte de la suposición de que reducir las especificaciones y el área de las viviendas significa más eficacia y eficiencia, en el logro del efecto de abatir el déficit. Tal suposición es falsa y el resultado ha sido el de mayores gastos de adaptabilidad para las familias, pérdidas de la inversión por mala calidad y vicios de construcción, desperdicio de materiales, incremento en desechos y escombros y, en general, desprestigio institucional y profesional.

El asunto está en que la forma lógica de extender la cobertura no es vender productos terminados de mala calidad, sino adaptar la oferta a la condición de consumo prolongado característica del espacio construido. La vivienda-hogar es consumida en el largo plazo, en un proceso de transformación-adaptación y, en general, de mejora del confort, estrechamente vinculado a los cambios en las características y condiciones socioeconómicas de sus ocupantes. Es posible, entonces, racionalizar la oferta transformándola en un proceso que facilite y acompañe al consumo prolongado del espacio construido. Este proceso de facilitación implica el desarrollo progresivo de cada uno de los hogares mediante la garantía de oferta de condiciones apropiadas. Algunas de estas condiciones son las que plantearíamos a continuación.



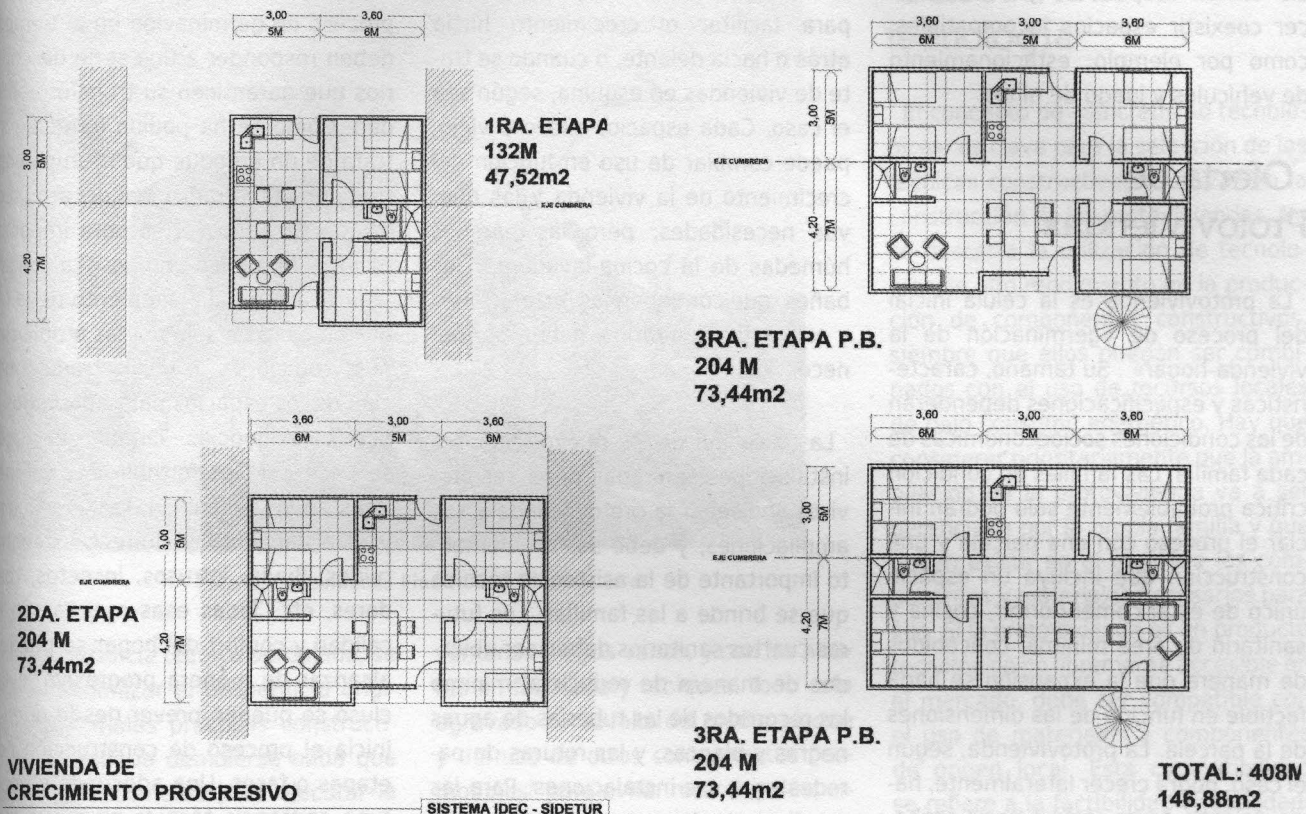


Foto 4. Ampliaciones de Viviendas del Sector Formal en Chile.

## Oferta de parcelas de urbanismo progresivo

El componente clave de la oferta de alojamiento progresivo sostenible es la habilitación de parcelas en urbanizaciones con infraestructura básica construida progresivamente. Esta oferta debe ir delante del programa de construcción de protoviviendas de desarrollo progresivo con el fin de mantener una reserva adicional de parcelas semiurbanizadas, disponibles para eventuales programas de alojamiento de emergencia. Tanto las redes de acueducto, cloacas y drenajes, como la red vial vehicular y peatonal, pueden ser construidas en forma progresiva a lo largo del proceso de ocupación y consolidación de las familias en la urbanización.

Los elementos básicos para garantizar el desarrollo progresivo y mejoramiento de la infraestructura y el entorno urbano son: (1) Una estructura urbana cuya célula urbana básica esté

constituida por agrupaciones de un número reducido de unidades (20 a 30 familias), ya sea en viviendas bifamiliares, o apartamentos en edificaciones plurifamiliares de baja altura, organizadas en forma de condominios. (2) El diseño de las redes de vialidad, acueducto, cloacas y drenajes, debe ser hecho de manera que puedan ser construidas por etapas y en forma progresiva; lo que implica que las redes se ampliarán, en longitud y capacidad, en la medida en que las distintas etapas de ocupación de la urbanización se vayan produciendo. (3) El diseño urbano y los proyectos de las redes deben cuidar que no haya que construir tramos con capacidades no utilizadas por largo tiempo, lo que implicaría inversiones iniciales improductivas. (4) Las urbanizaciones deben incorporar una clara definición de los lotes y espacios privados y públicos, así como de los espacios semipúblicos y semiprivados. Las agrupaciones de viviendas deberán estar integradas por parcelas o lotes privados y espacios comunes o semiprivados. No debe quedar ningún

lote o fracción de terreno sin uso específico asignado. (5) Los espacios públicos corresponden a la red de vialidad y de espacios verdes vecinales y comunales; y los espacios semipúblicos son los de los servicios comunes (educativos, médico asistenciales, culturales, comerciales...) Estos espacios son del dominio de los distintos ámbitos del poder público o del sector privado, y se consolidarán también de forma progresiva. (6) El diseño de las redes debe considerar que las instalaciones y el equipamiento de los espacios comunes o semiprivados estarán a cargo de los integrantes de cada condominio. (7) Los espacios semiprivados o comunes deben incluir las áreas de estacionamiento de vehículos, de juego de niños, de circulación peatonal, jardinería y equipamiento, que deberán ser completadas y mejoradas de forma progresiva por las familias integrantes de cada condominio. A través del diseño y uso compartido del espa-



cio común se pueden (y deben) hacer coexistir espacios incompatibles, como por ejemplo: estacionamiento de vehículos y juego de niños.

## Oferta de Protoviviendas

La protovivienda es la célula inicial del proceso de «germinación de la vivienda-hogar». Su tamaño, características y especificaciones dependerán de las condiciones socioeconómicas de cada familia. Las familias en condición crítica probablemente sólo podrán iniciar el proceso con una parcela y una construcción que incluya un espacio único de estar-comer-dormir, cocina y sanitario de área mínima, concebidos de manera que la expansión se haga factible en función de las dimensiones de la parcela. La protovivienda, según el caso, podrá crecer lateralmente, hacia delante, hacia atrás o hacia arriba.

En un determinado desarrollo urbano, probablemente se requerirá establecer varios tipos de protoviviendas en función de las características de los distintos grupos familiares. Por ejemplo, para incluir uno o dos dormi-

torios separados del espacio común, para facilitar el crecimiento hacia atrás o hacia delante, o cuando se trate de viviendas en esquina, según sea el caso. Cada espacio, nuevo o viejo, puede cambiar de uso en función del crecimiento de la vivienda y las nuevas necesidades, pero las paredes húmedas de la cocina-lavadero y los baños, que contienen las instalaciones y artefactos sanitarios, deben permanecer fijas.

La ubicación de los nuevos baños e instalaciones sanitarias debe ser prevista al diseñar la protovivienda y sus ampliaciones, y debe ser un elemento importante de la asistencia técnica que se brinde a las familias. Los futuros cuartos sanitarios deben ser ubicados de manera de reducir al mínimo los recorridos de las tuberías de aguas negras y blancas, y las roturas de paredes para sus instalaciones. Para las ampliaciones hacia arriba, la superposición de los baños es fundamental.

El proceso de crecimiento de la vivienda debe ser concebido de manera de que no haya que demoler o destruir nada. En todo caso desarmar o deconstruir la pared, o parte de ella, a fin de crear la conexión con la ampliación, reutilizando los materiales o componentes desincorporados de la pared. Todo lo que se construya debe ser para utilización inmediata o a breve plazo y su mejoramiento de calidad debe ser también progresivo. Se trata de la ley de máximo aprovechamiento inmediato de los recursos disponibles, a fin de maximizar el uso de los espacios y recursos. Sin embargo, la adquisición de materiales y componentes en avance es una forma de ahorro en bienes duraderos, sobretodo si hay expectativas de crecimiento de precios. En este caso, es preferible ahorrar en insumos para la ampliación de la vivienda que en dinero evaporable por la inflación.

## Criterios de diseño y construcción de la vivienda progresiva

El diseño de las protoviviendas y su proceso de germinación en el tiempo, deben responder a una serie de criterios que garanticen su transformabilidad. Como se ha podido apreciar, se trata de un enfoque que irrumpe contra la práctica tradicional del arquitecto que desearía ver su obra impoluta hasta el fin de los tiempos. La calidad y durabilidad del alojamiento de la familia mejora no sólo por las ampliaciones y adiciones, o por la transformación de los espacios para adaptarlos a nuevas exigencias. También el hogar se hace más confortable por las mejoras en la ventilación, la iluminación, y el aislamiento y protección contra ruidos, lluvia, intrusos, insectos, roedores, etc. Todas esas mejoras en la calidad y confort del hogar se pueden alcanzar de manera progresiva, e incluso se pueden prever desde que se inicia el proceso de construcción por etapas o fases. Una adecuada y oportuna asistencia técnica permitirá que el confort pueda lograrse sin incurrir en costos elevados.

## Criterios generales de sostenibilidad

Los criterios generales o estrategias de sostenibilidad de la construcción, aplicables a la producción de alojamiento de desarrollo progresivo, están asociados a la reducción del consumo de recursos, la reducción del consumo energético, la idea de construir bien desde el inicio bajo la premisa de "cero desperdicio" y la producción en pequeña escala con manufactura flexible.

Es evidente que las distintas formas de construcción progresiva repercuten directamente en la reducción del consumo de recursos, tanto económicos como materiales, puesto que se trata de la adopción de un proceso de construcción que responde a la demanda individual de cada familia. Es decir, de lo que en la manufactura se denomina producción a la medida o *pret a porter*. Cada familia o conjuntos de familias utilizarán sólo los recursos que se requieren para la etapa a ejecutar y

9 Esta reserva de parcelas para situaciones de emergencia es de la mayor importancia en un país con el grado de vulnerabilidad urbana de Venezuela.

10 Durante largo tiempo hemos propuesto eliminar el "uso unifamiliar" en las ordenanzas de zonificación. Además de que implica una subutilización de las redes, es un castigo a los propietarios de la "parcela unifamiliar" que nadie respeta cuando tiene la necesidad de construir otra vivienda anexa.

11 Ver: Cilento A. (1999) Ob. Cit: 148-171.

12 Ver: Cilento, A. (1994) "Un nuevo paradigma: germinación de la vivienda con financiamiento de corto plazo". En: Lovera, A. y Martín, J. J. (Comp.) La ciudad: de la planificación a la privatización. CDCH-Fondo Acta Científica. Caracas: 169-192.



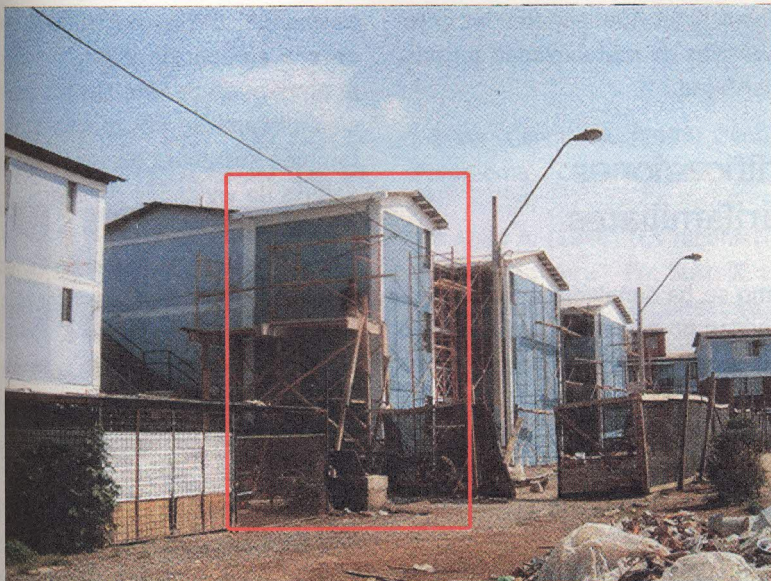


Foto 5. Crecimiento Planificado hacia afuera.

## Selección de la tecnología

El concepto de «sincretismo tecnológico» es clave para la selección de las técnicas constructivas a utilizar en la construcción de las protoviviendas. No se descarta la utilización de tecnologías de alto rendimiento en la producción de componentes constructivos, siempre que ellos puedan ser combinados con el uso de recursos locales de bajo consumo energético. Hay que considerar prioritariamente que la ampliación de la protovivienda va a ser gerenciada por la propia familia y que deben existir en el mercado los componentes y materiales necesarios para ello. Si la protovivienda es un producto tecnológico no libremente accesible en el mercado, debe ser compatible con el uso de materiales y componentes de origen local. Esta compatibilidad se refiere a la factibilidad (y facilidad) dimensional y técnica para adosar o sobreponer componentes de distinto origen.

Para garantizar la transformabilidad, la ampliación y la deconstrucción, que son conceptos básicos de sostenibilidad, se deberían proponer diseños y técnicas constructivas de junta seca, cuando ello sea posible. Es lo que se ha llamado «construcción por la vía seca», que permite deconstruir o desarmar los componentes, o elementos arquitectónicos de la vivienda, concebidos para facilitar las transformaciones y adiciones. Componentes constructivos con base en madera, aluminio, acero y plásticos, que son materiales usados ampliamente en Venezuela, permitirían el desarrollo de sistemas constructivos de junta mecánica o seca. La innovación estaría en la apropiada combinación sincrética de los materiales para reducir la cantidad de energía incorporada en los componentes.

---

13 Cilento, A. (1996) "Sincretismo e innovación tecnológica en la producción de viviendas". *Tecnología y Construcción* 12 I: 15-20.

con la asistencia técnica apropiada, se puede minimizar el desperdicio originado por malas prácticas constructivas. No debería demolerse nada que produzca escombros para ejecutar la ampliación o transformación de los espacios del hogar, éste es un principio fundamental.

El ahorro energético es otro factor básico de sostenibilidad que está asociado, fundamentalmente, a la eliminación del uso del aire acondicionado y de ascensores. En el diseño de las protoviviendas, y a través de la asistencia técnica, se debe promover el uso de sistemas pasivos de ventilación y la iluminación natural. La altura de las cubiertas, el tipo de material de paredes y techo, así como el diseño y ubicación de las ventanas, los patios, aleros y corredores, constituyen elementos arquitectónicos que deben ser estudiados y combinados con el objetivo de reducir el consumo energético de los hogares.

De la misma manera, la idea de "construir bien desde el inicio" implica diseñar bajo la premisa de "cero desperdicio", pues la mayor parte de los desperdicios en la construcción se originan en la imprevisión y malas prácticas, en el diseño y la construcción de las edificaciones. Ejemplo típico, la rotura de bloques por falta de coordinación dimensional con puertas,

ventanas y otros vanos, y con las alturas en fachadas y tabiques. Todo esto agravado por la falta del medio-bloque y del uso de otros componentes "comodines" para evitar roturas y desperdicio. También la colocación de tuberías embutidas es una fuente mayor de desperdicio y escombros. La lógica de la construcción progresiva impone que el diseño y la selección de materiales, de las tuberías de acueducto y cloacas, así como el cableado de la electricidad, sean para su colocación "a la vista", es decir sin romper las paredes.

La producción en pequeña escala y la manufactura flexible tienen implicaciones con la estrategia de sostenibilidad dirigida a priorizar el uso de los recursos locales, tanto de materiales y componentes como de técnicas constructivas, dado que la construcción progresiva se basa en el potencial de la propia comunidad. Se puede alcanzar también la producción masiva mediante la puesta en marcha de muchas operaciones, de pequeña escala, pero continuas y progresivas. La producción versátil en pequeña escala de materiales y componentes, tiene implicaciones adicionales en el ahorro de energía, la preservación del medio ambiente y el reciclaje de residuos.



Además, como se ha señalado antes, materiales y componentes deben ser utilizados de manera que el costo inicial de la pared o losa sea sólo el necesario para cumplir la función básica, y puedan ser mejoradas posteriormente mediante agregado de nuevos materiales, productos o complementos constructivos. Casos típicos de mejoramiento en las funciones y comportamiento de los componentes son, por ejemplo: (1) La transformación del techo en entrepiso sin tener que demolerlo; y (2) El mejoramiento del comportamiento térmico y acústico de las paredes exteriores o el techo, mediante adición de productos o materiales complementarios, ya sea exterior o interiormente.

Es evidente que hay materiales y técnicas constructivas que no permiten la deconstrucción total de la vivienda, pero siempre es posible prever las distintas posibilidades o direcciones del crecimiento, es decir hacia un lado, atrás, adelante o arriba, a fin de ubicar un componente desmontable que facilite las adiciones. En todo caso se podrían plantear varias opciones para facilitar ampliaciones y transformaciones: (1) Estructura fija y paredes y losas de paneles desmontables, diferenciando los cerramientos exteriores de los interiores. (2) Paneles exteriores portantes, losas prefabricadas livianas y tabiquería en paneles livianos desmontables. (3) Paredes de mampostería estructural, con componentes desmontables para las ampliaciones, y en algunos tabiques interiores que faciliten las transformaciones. (4) Piezas prefabricadas de pequeñas dimensiones, para paredes y losas, con juntas secas y componente livianos, que permitan la deconstrucción. (5) Otras

combinaciones que respeten los criterios básicos de sostenibilidad y transformabilidad.

## Edificaciones plurifamiliares

Como se ha señalado antes, la progresividad no es un atributo exclusivo de las viviendas de una y dos plantas. También se pueden construir de forma progresiva edificaciones multifamiliares, mejor definir las como plurifamiliares para evitar asociaciones con el modelo clásico del edificio de apartamentos. Una característica clave de este tipo de construcciones progresivas es el no uso de ascensores, a fin de garantizar mayor libertad en el crecimiento y reducir los costos iniciales y de mantenimiento.

Edificaciones plurifamiliares de crecimiento progresivo sin ascensores pueden llegar hasta 5 o 6 pisos, combinando hogares de uno, dos y hasta tres plantas al alcanzar su mayor crecimiento. Este tipo de agrupaciones puede crecer en la planta baja, desde el segundo o tercer piso hacia abajo, o los hogares en el último nivel hacia arriba. Cuando se trata de tipologías similares a los edificios convencionales de apartamentos, los hogares pueden crecer hacia fuera en las fachadas. También es posible lograr la ampliación, creando inicialmente más volumen semiconstruido de manera que la expansión se haga ocupando ese espacio reservado, caso típico de los apartamentos en los que se dejan dobles alturas o una parte de la estructura sin cerramientos. En estos casos se viola la regla básica de no construir inicialmente nada que vaya a ser usado sólo en el futuro, por lo que la inversión inicial es más alta y no se aprovecha en su totalidad de inmediato.

## ANOTACIÓN FINAL

Todo el planteamiento relacionado con la construcción progresiva de hogares, ya sea a partir de una pro-

to vivienda, de la construcción inicial de una agrupación plurifamiliar, o de la ampliación de una casa o un edificio multifamiliar, nos remite a la tesis, también sostenida por el autor, de la «oferta de viviendas por reproducción del stock», que parte de la constatación de que el inventario de viviendas existente tiene un tamaño y una capacidad para reproducirse, mediante adiciones, ampliaciones y transformaciones, muy superior a la capacidad de producción de nuevas viviendas.

Esta capacidad de reproducción está representada en la posibilidad de que la ampliación o adición origine un nuevo hogar, ya sea para un nuevo grupo familiar de la misma familia, o como renta para ser ocupado por otra familia distinta. Asimismo, las transformaciones en viviendas existentes de gran tamaño pueden conducir a la creación de nuevos hogares por subdivisión del espacio original, e inclusive por aprovechamiento de retiros, terrazas y azoteas. La subdivisión y ampliaciones deben permitirse, pero cuidando que se garanticen adecuadas condiciones de ventilación e iluminación naturales, privacidad y seguridad. Deberían dictarse ordenanzas específicas que regulen estos procesos, de manera de garantizar calidad y confort, así como la prolongación de la vida útil de la vivienda primaria.

Ha sido así como los asentamientos humanos han dado alojamiento a la población que no accede al mercado inmobiliario por escasez o por inaccesibilidad económica, especialmente en épocas de muy baja o nula producción de viviendas-mercancías. Y esta capacidad de reproducción tiene un gran contenido de sostenibilidad, dado que reduce los efectos negativos de nuevas intervenciones sobre el medio ambiente natural, y prolonga la vida de las construcciones existentes y su uso por nuevas generaciones.

ACS/ febrero de 2003

14 *Apartamentos simplex, duplex o triplex.*

15 Ver: Cilento, A. (1998) "Oferta de viviendas por reproducción del stock". *URBANA* 22:45-58.

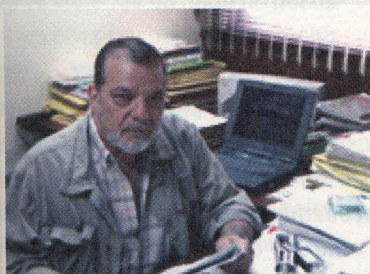
16 Y, por supuesto, a través de la construcción de ranchos o alojamientos precarios.



**PUBLICADO EN: TECNOLOGÍA Y CONSTRUCCIÓN 18 III, 2002: 23-38**

- 1 FNUAP (1996) Estado de la Población Mundial. Naciones Unidas.
- 2 Cilento A. (1999) Cambio de paradigma del Hábitat. CDCH-IDEDEC/UCV. Colección Estudios. Caracas: 19-23.
- 3 Linares A. (2002) "Inventario Habitacional". Cámara Venezolana de la Construcción.
- 4 Ver: Cilento A. (1980) La Mercancía Vivienda en Venezuela. IDEC-FAU-UCV.
- 5 Solow, Robert (1993) "An Almost Practical Step to Sustainability". Resources 110.
- 6 Ver: Cilento A. (1990) ¿Déficit de viviendas o déficit de condiciones? El Diario de Caracas, 11/07/90, p 6.
- 7 Ver: Bolívar T. (1987) La production du cadre bâti dans les barrios a Caracas: un chantier permanent. Tesis de Doctorado, Universidad París XII, París; y Bolívar, T. et al (1994) Densificación y vivienda en los barrios caraqueños. CONAVI. Premio Nacional de Investigación en Vivienda 1993.
- 8 Ver: Cilento, A. (1999) Cambio de Paradigma... Ob. cit.: 25-38.
- 9 Aalto A. (1940) "La reconstrucción en la postguerra". En: Sust, X. La Humanización de la Arquitectura. Cuadernos Ínfimos 81, Tousquets.
- 10 Lo que ocurre en Venezuela desde diciembre de 1979 cuando las tasas de interés del crédito hipotecario subieron al 12 %. Desde entonces las tasas han llegado a cuadruplicar esa cifra.
- 11 Ver: Cilento, A... Financiamiento y Mercado de la Vivienda en Venezuela. IDEC-UCV, 1989: 146-151.
- 12 Para facilitar el cálculo y comparación se han supuesto las condiciones más favorables: tasa de interés fija y no se ha considerado la inflación.
- 13 Ibid.
- 14 Esta reserva de parcelas para situaciones de emergencia es de la mayor importancia en un país con el grado de vulnerabilidad urbana de Venezuela.
- 15 Durante largo tiempo hemos propuesto eliminar el "uso unifamiliar" en las ordenanzas de zonificación. Además de que implica una subutilización de las redes, es un castigo a los propietarios de la "parcela unifamiliar" que nadie respeta cuando tiene la necesidad de construir otra vivienda anexa.
- 16 Ver: Cilento A. (1999) Ob. Cit: 148-171.
- 17 Ver: Cilento, A. (1994) "Un nuevo paradigma: germinación de la vivienda con financiamiento de corto plazo". En: Lovera, A. y Martín, J. J. (Comp.) La ciudad: de la planificación a la privatización. CDCH-Fondo Acta Científica. Caracas: 169-192.
- 18 Cilento, A. (1996) "Sincretismo e innovación tecnológica en la producción de viviendas". Tecnología y Construcción 12 I: 15-20.
- 19 Apartamentos simplex, duplex o triplex.
- 20 Ver: Cilento, A.. (1998) "Oferta de viviendas por reproducción del stock". URBANA 22:45-58.
- 21 Y, por supuesto, a través de la construcción de ranchos o alojamientos precarios.

#### AUTOR



Alfredo Cilento Sarli, Arquitecto venezolano, Investigador del Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción FAU-UCV. Asesor de la línea de investigación "Historia social de la construcción territorial y urbana de Venezuela de finales del siglo XVIII a la mitad del siglo XX". Investigador del proyecto interinstitucional FAU-CENDES (UCV) sobre la historia social de la ciencia y la tecnología en Venezuela. Ha presentado más de 120 artículos en libros, revistas técnicas y científicas, y ponencias en eventos nacionales e internacionales, en las áreas de Economía y Tecnología de la Construcción, Vivienda y Desarrollo Urbano.



# EL CONTRATO SOCIAL POR LA VIVIENDA: POR EL DERECHO A LA VIVIENDA, LA CIUDAD Y EL HABITAT

- THE SOCIAL CONTRACT FOR HOUSING: FOR THE RIGHT TO HOUSING, CITY AND HABITAT -

Por: Silvana Ruiz Pozo

Correo Electrónico: csvecuador@gmail.com

*Palabras clave: déficit cuantitativo y cualitativo, vivienda social, respuestas integrales, crédito, calidad constructiva y estética, desarrollo de tecnologías alternativas, sustentabilidad, constitucionalización del derecho, ordenamiento territorial, organización y participación.*

## Resumen

Uno de cada tres hogares ecuatorianos vive en una vivienda precaria. La capacidad del Estado Ecuatoriano, para dar respuesta al déficit acumulado y a la demanda anual de vivienda para nuevos hogares pobres, ha sido, en las últimas décadas, débil. El Sistema de Incentivos para la Vivienda SIV constituye un avance en materia de política habitacional, sin embargo no deja de ser insuficiente. El Contrato Social por la Vivienda-CSV, colectivo que funciona desde el 2005, y que agrupa a una treintena de organizaciones sociales, ONGs, instituciones privadas de la construcción y las microfinanzas, centros académicos y profesionales comprometidos con la vivienda popular, viene realizando una serie de acciones tendientes al desarrollo de propuestas consensuadas que apuntan a garantizar el ejercicio universal del derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat. El CSV ha entregado a siete mesas de trabajo de la Asamblea Constituyente propuestas de artículos a ser incluidos en la nueva propuesta Constitucional relacionados con la vivienda y el hábitat.

Ecuador, país de conflictos, es también el país de la "minga", como Colectivo Contrato Social por la Vivienda estamos convencidos de la posibilidad del diálogo, la concertación y el trabajo conjunto para enfrentar el problema de la vivienda en nuestros países.

## Abstract

One out of three Ecuadorian families lives in precarious housing conditions. The ability of the Ecuadorian State, to meet the accumulated deficit and the annual demand for new housing for low income population, has been weak in the recent decades. The "Housing Incentive System" IMS is a breakthrough in terms of housing policy, however it is nonetheless insufficient. The Social Contract for Housing-CSV, operating since 2005, and which brings together nearly thirty social organizations, NGOs, private institutions and the construction of microfinance, academic institutions and professionals committed to low-income housing, has been carrying out a series of actions in order to develop consensus proposals aimed at ensuring the exercise of the housing, urban living and habitat right. The CSV has submitted to seven desks of the Constituent Assembly, some article proposals to be included in the new Constitution in terms of housing and habitat.

Ecuador, a country of conflicts, is also the country of the "minga", as Social Contract for Housing-CSV we are convinced of the possibility of dialogue, consultation and work together to tackle the housing problems in our countries.



## El problema de la vivienda en el Ecuador

El problema de la vivienda constituye en Ecuador uno de los problemas sociales más sensibles y complejos de resolver. En un país de 12 millones de habitantes, uno de cada tres hogares vive en viviendas precarias ya sea por hacinamiento, por las características constructivas de las casas o porque éstas no disponen de los servicios básicos adecuados.

Cada año en el país se forman alrededor de 64.000 hogares que requieren de espacios para habitar, servicios básicos y construcción de nuevo tejido urbano y social para hacer posible la vida individual y la convivencia social.

Si los índices de pobreza y exclusión actuales se mantienen, cada año se estarían formado 25.000 nuevos hogares bajo la línea de la pobreza, es decir con un ingreso familiar por debajo del costo la canasta básica.

Frente a la demanda de nuevas vivienda y a la demanda de mejoramiento de la que está en malas condiciones, la capacidad de respuesta del Estado ha sido tradicionalmente limitada, fundamentalmente porque Ecuador no ha desarrollado una política de Estado en materia habitacional y porque la prioridad fiscal enfocaba el pago de la deuda y no la inversión social en general y mucho menos la vivienda.

A pesar de que la utilización electoral de oferta de vivienda ha dado no pocos réditos a muchos políticos ("Pan, techo y empleo", "Un solo toque", etc.), en la práctica en ninguna administración anterior se logró dar una respuesta responsable y menos sostenible por parte del Estado; las familias de bajos ingresos precariamente han venido resolviendo su problema de techo sacrificando su calidad de vida.

Después de varias décadas de "retirada" del Estado como interventor directo en producción y financiamien-

to de viviendas de interés social, en 1998, en el marco de un convenio con el BID se implantó el Sistema de Incentivos para la Vivienda - SIV, ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que contemplaba un subsidio no reembolsable para vivienda urbana nueva, mejoramiento de vivienda urbana y mejoramiento de vivienda rural, con montos de 1.800, 750 y 400 dólares respectivamente. Entre enero de 1999 y diciembre 2006, según datos oficiales, se emitieron 53.425 bonos para vivienda nueva (un promedio de 6.677 bonos anuales) y 48.905 bonos para mejoramiento. Ello significó que de de cada 4 nuevas familias que se formaron en ese período solamente una pudo ser apoyada por este subsidio estatal y solamente una de cada 20 viviendas que necesitaba mejorar fue atendida.

A pesar de no ser suficiente, cuestionable en algunos aspectos y, mejorable en otros, el Sistema de Incentivos para la Vivienda, constituía un esfuerzo loable del Estado Ecuatoriano que facilitaba a familias de bajos ingresos acceder a vivienda a través de la fórmula básica Ahorro, Bono y Crédito. El Colectivo Contrato Social por la Vivienda precisamente nace, en julio 2005, como un mecanismo de reacción ante la eliminación de la partida para financiar los Bonos para Vivienda en la proforma presupuestaria del 2006, que hubiera significado la aniquilación del sistema de subsidios para vivienda

En la administración del Presidente Rafael Correa, el tema de la vivienda pasa a tener un papel relevante, lo que se refleja en la duplicación del Bono de la Vivienda y en el incremento importante de la partida presupuestaria para el SIV en el presupuesto nacional. Las cifras oficiales mencionan que en 2007 se han entregado más de 60.000 bonos para vivienda nueva y para mejoramiento. Sin embargo, este importante esfuerzo del Estado Ecuatoriano en la implementación y mantenimien-

to del sistema de subsidios para la vivienda es insuficiente mientras éste no está complementado con la acción y articulación de otros actores:

- de los gobiernos locales en la provisión de suelo urbano habilitado, la definición y actualización de marcos regulatorios y mecanismos de severo control y al mismo tiempo de incentivos que promuevan el uso racional del suelo vacante, la protección de zonas de riego, la captación social de la plusvalía, la oferta de vivienda social y la organización comunitaria;

- de los gobiernos seccionales y organismos públicos competentes involucrados en el desarrollo rural, que permitan la elaboración e implementación de respuestas integrales de desarrollo campesino y hábitat rural;

- del sector financiero en la ampliación y adecuación de oferta de crédito para vivienda, especialmente para sectores medios y pobres de la sociedad;

- del sector de la construcción en la incursión en productos habitacionales masivos, de buena calidad constructiva y estética y con márgenes de ganancia moderados que permitan ampliar el mercado;

- de sectores académicos y centros de investigación, que contribuyan al desarrollo de tecnologías alternativas basadas en el uso sustentable de los recursos locales;

- y especialmente de las organizaciones sociales y otros actores sociales como ONGs, centros académicos, organismos gremiales en la definición, implementación, evaluación y veeduría social relacionada con la política habitacional.



## El Contrato Social por la Vivienda (CSV)

El Contrato Social por la Vivienda, está conformado por organizaciones e instituciones: sociales, no gubernamentales, empresariales, académicas y también por personas y grupos de profesionales, cuyo quehacer está vinculado con la vivienda popular y el derecho a la ciudad.

El CSV opera como un foro de discusión independiente, con capítulos en las ciudades de Quito y Guayaquil, y plantea que, como Nación debemos contribuir al ejercicio pleno del derecho a la vivienda; asegurando las condiciones para que todos los ecuatorianos tengamos acceso a una vivienda digna, segura, estable y con servicios básicos, y que podamos disfrutar de la misma en condiciones de seguridad jurídica, como la base para el desarrollo de las familias y de los individuos.

Se trata de un espacio de confluencia de voluntades y acciones concertadas, no tiene personería jurídica ni financiamiento específico; a pesar de ello, desde agosto 2005 a la fecha, el Colectivo ha desarrollado una campaña de cabildeo e interpelación permanente con las autoridades de turno en las Carteras de Vivienda y Economía, de difusión y concientización en los medios de comunicación, y de información y capacitación con dirigentes y miembros del propio colectivo.

El CSV parte de la premisa de que la sostenibilidad de las propuestas, soluciones y políticas depende de esfuerzos colectivos y acuerdos que se construyen sobre la base de consensos progresivos, por ello promueve la participación de los diversos actores en la reflexión, acción y vigilancia sobre aspectos referentes al derecho a vivienda, la ciudad y el hábitat.

La agenda del CSV se estructura alre-

POBLACIÓN Y VIVIENDA EN EL ECUADOR		
	ÁREA URBANA	ÁREA RURAL
Hogares 2001	1'823.837	1'063.250
Tasa de crecimiento poblacional 1990-2001	3%	0,85%
Proyección de nuevos hogares por año	54.7	9
Índice de familias bajo la línea de la pobreza	34,7%	70%
Proyección de nuevos hogares bajo la línea de la pobreza, por año	19	6.3
Número de viviendas ocupadas 2001	1'796.069	1'052.019
Viviendas hacinadas 2001	22%	20%
En malas condiciones constructivas	11%	33%
Sin agua potable	12%	38%
Sin alcantarillado (ni pozo séptico, en el área rural)	33%	39%
Sin servicio higiénico exclusivo (ni letrina, en el área rural)	18%	43%
Sin energía eléctrica	3%	22%
Viviendas propias	60%	79%
Viviendas con déficit de servicios o malas condiciones constructivas, dato aproximado	590	450

Fuente: SIISE - INEC Censos de Población y Vivienda, 1990 - 2001. Elaboración: S. Ruiz, Centro de Investigaciones CIUDAD, Proyecto PASO A PASO

dedor de tres momentos estratégicos de acción interrelacionados:

### 1. La constitucionalización del derecho universal a la vivienda, la ciudad y el hábitat

La Asamblea Nacional Constituyente presenta una oportunidad histórica para actualizar y fortalecer los derechos individuales y sociales y las políticas del Estado relacionadas con la vivienda, la ciudad y el hábitat. En

este contexto, el CSV busca lograr la inclusión específica y responsable del derecho a vivienda, la ciudad y el hábitat, en la nueva Constitución, para asegurar una calidad de vida digna para las personas, las familias y las comunidades. El 8 de noviembre se realizó la primera entrega pública de la "Demanda ciudadana por el derecho a la vivienda" a asambleístas electos, en un acto público realizado en Quito. El 8 y 9 de febrero, representantes de las organizaciones e instituciones miembros del CSV apoyaron la movilización ciudadana a Montecristi, promovida por el Foro Urbano; delegados de las organizaciones populares movilizadas





Foto 1. Los niños por el Derecho a la vivienda.

y miembros del CSV fueron recibidos en el seno de las Mesas 1, 2, 4, 6 y 7, en donde se argumentó la pertinencia de las demandas específicas planteadas para cada mesa por el CSV y se reiteró el compromiso de la sociedad civil para la construcción participativa de la Nueva Constitución y posteriormente de los marcos legales secundarios.

## 2. La elaboración participativa e implementación de políticas públicas de vivienda y asentamientos humanos que garanticen condiciones para el ejercicio universal del derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat

En una segunda instancia el CSV busca incidir en la formulación e implementación de una política de Estado concertada con los grupos sociales

organizados, el sector privado y los gobiernos locales, con la finalidad de construir respuestas institucionales socialmente eficaces, responsables y equitativas. Es necesaria la construcción de una política de Estado que enfrente los problemas inmediatos y las demandas urgentes de las familias, sin perder de vista las propuestas para mejorar las condiciones habitacionales y la calidad de vida a mediano y largo plazo. En esa línea se desarrollan espacios de diálogo con instancias públicas, talleres de discusión y análisis de los problemas de la vivienda, la ciudad y el hábitat, y se elaboran propuestas de lineamientos de política.

Uno de los temas cruciales para la vivienda social es su financiamiento. Es imperiosa la implantación, profundización y el desarrollo de un sistema integral de financiamiento de la vivienda con la participación de los agentes financieros públicos y privados, que posibilite el acceso equitativo a vivienda propia de los distintos sectores sociales, con énfasis en los más desfavorecidos; y que garantice la canalización de fondeo a largo plazo. En esa línea, actualmente nos encontramos en una campaña activa que pretende apoyar la construcción de una nueva

arquitectura financiera que democratice el crédito, sin perder de vista el uso eficiente de los recursos fiscales. Escenario en donde, la CFN, el BEV y el BEDE deben jugar un rol decisivo, así como las instancias de regulación como la SBS, la Dirección Nacional de Cooperativas y las organizaciones de la sociedad civil en calidad de co-responsables y veedoras del proceso de inclusión social también en lo relacionado con el crédito.

El déficit de la vivienda es cuantitativo pero también cualitativo, tenemos aún claras deficiencias en las respuestas al hábitat irregular y precario en las ciudades y zonas rurales. La tarea está planteada, es urgente desarrollar programas de mejoramiento integral de barrios en las ciudades y de mejoramiento de vivienda rural, que prioricen la regularización de la tenencia, el acceso a los servicios básicos y la organización comunitaria, que permitan la inclusión de los barrios informales en las ciudades y en las zonas rurales que se articulen programas de fortalecimiento de las economías campesinas y mejoramiento de la calidad de vida, proceso en el cual el mejoramiento de la vivienda y los servicios y la regularización de la tenencia juegan un rol clave. Articulando esfuerzos y competencias de instancias del gobierno central y gobiernos locales. Que incluya, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las intervenciones, a las organizaciones sociales y a las comunidades involucradas.

## 3. La promulgación de una Ley de vivienda y asentamientos humanos, que contemple un sustento institucional y financiero

Finalmente el tercer momento radica en incidir en la formulación de una Ley





Foto 2. Archivo Foro Urbano

General de Vivienda y Asentamientos Humanos que instrumente el derecho a la vivienda, a la ciudad y al hábitat, y asegure los medios legales, institucionales y financieros para su implementación.

Para alcanzar construir una visión concertada sobre el derecho a vivienda, la ciudad y el hábitat, el CSV desarrolló foros y debates en distintas ciudades del país, con amplia participación de entidades públicas del nivel nacional y local, representantes de ONGs, universidades, sector privado y de organizaciones sociales.

## La Demanda Ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat

La demanda ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat, construida durante el proceso de discusión e intercambio desarrollado, se sintetiza en los siguientes artículos propuestos a las distintas mesas de la Asamblea Constituyente:

### “Mesa 1: En relación a los derechos fundamentales y garantías constitucionales

1º. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat seguro, saludable, sostenible e incluyente, independientemente de su situación social o económica y sin distinción de etnia, credo, género, edad o filiación política. Se entenderá por vivienda adecuada el espacio físico de habitación dentro de un hábitat sano y sostenible, que: satisfaga, condiciones de seguridad física, salubridad, habitabilidad, acceso a infraestructura básica y equipamientos comunitarios; garantice seguridad de tenencia; respete la diversidad cultural y social; y, cumpla criterios de sostenibilidad ambiental.

2º. El Estado asegurará el acceso universal a la vivienda y la construcción de un hábitat social saludable e incluyente que promueva el desarrollo

integral de sus habitantes y contribuya a la convivencia intercultural y social, mediante: la formulación participativa de una política de vivienda y asentamientos humanos inclusiva, redistributiva y sostenible; la definición de marcos regulatorios concomitantes; el establecimiento de mecanismos de democratización del acceso a crédito y suelo habilitado; la institucionalización de los espacios de participación y veeduría ciudadana necesarios; la articulación de las políticas e intervenciones del gobierno nacional y gobiernos seccionales..

3º. Las acciones del Estado privilegiarán la inclusión social de la población menos favorecida y vulnerable. Es corresponsabilidad del conjunto de la sociedad el ejercicio de este derecho para garantizar un hábitat adecuado y ciudades incluyentes e interculturales.

### Mesa 2: En relación a la Organización y Participación social y ciudadana y Sistemas de representación

1º. El Estado promoverá, fortalecerá y garantizará la participación ciudadana individual o colectiva para asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales. Para ello promoverá la organización social y asegurará su independencia.

2º. El Estado promoverá y fortalecerá la participación e inclusión de las organizaciones sociales y gremiales, en los procesos de toma de decisiones, en la formulación de políticas, en la planificación, en el ordenamiento territorial para asegurar una mejor calidad de vida y la construcción de una sociedad de territorios, pueblos y ciudades incluyentes.



## Mesa 4: En relación al Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias

1º. El Estado establecerá mecanismos para promover un ordenamiento del territorio urbano y rural, que garantice el uso sostenible y equitativo del suelo priorizando las necesidades de la colectividad, y que busque contrarrestar las inequidades sociales y territoriales acumuladas.

2º. El Estado establecerá los mecanismos indispensables para garantizar la función social de la propiedad, el control de la especulación y los usos inadecuados del suelo y la prevención y gestión efectiva de desastres provocados por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.

3º. El Estado garantizará la participación social en la formulación de planes de ordenamiento del territorio a nivel local, regional y nacional. Todo plan de ordenamiento territorial deberá prever usos de suelo para vivienda y equipamiento comunitario y garantizar mecanismos de acceso a suelo y servicios para el conjunto de la población.

4º. El Estado deberá establecer los mecanismos necesarios para la coordinación, la complementariedad y la corresponsabilidad de organismos, públicos y comunitarios para garantizar la calidad y el acceso de la población a suelo, vivienda, infraestructura básica, conectividad, financiamiento e información.

5º. Los Municipios son los responsables de la gestión del suelo, la dotación de servicios y la facilitación de programas habitacionales de acceso universal.

6º. El Estado en corresponsabilidad con la sociedad garantizará el derecho de los ciudadanos contra los desalojos arbitrarios de acuerdo a la legislación



Foto 3. Miembros del Contrato Social por la Vivienda

nacional y a los tratados internacionales.

## Mesa 6: En relación al trabajo, la producción e inclusión social

1º. El Estado Ecuatoriano establecerá incentivos diversos y sanciones (a suelo vacante, por ejemplo) para promover la construcción de vivienda social y equipamientos comunitarios ya que contribuyen a tanto a solucionar una demanda social como a generar alto empleo.

2º. El Estado garantizará el acceso universal a suelo, servicios, vivienda y financiamiento hipotecario, a través de políticas, programas, proyectos y mecanismos que prioricen a los grupos poblacionales excluidos.

3º. Se incentivará la investigación tecnológica y cultural con el objetivo de contribuir a la concepción y consolidación de territorios y ciudades social y culturalmente incluyentes.

4º. El Estado garantizará la protección y la inclusión de las poblaciones

desplazadas.

## Mesa 7: En relación al régimen de desarrollo

1º. El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de las y los ciudadanas/os en el acceso a recursos, a suelo y a crédito para vivienda.

2º. El Estado establecerá mecanismos tributarios y redistributivos, equitativos, transparentes y solidarios para financiar la vivienda de interés social y el mejoramiento barrial y de las comunidades rurales."



¡Porque la vivienda nos compete a todos!



**Organizaciones e instituciones miembros del CONTRATO SOCIAL POR LA VIVIENDA, septiembre 2008:**

**Organizaciones sociales:**

1. Red Asociación de Mujeres Luchando por la Vida
2. Asociación de Vivienda Alianza de Mujeres
3. Asociación Vida Vivienda –CONFEUNASSC
4. CONBADE-Confederación Nacional de Barrios
5. Confederación Nacional Campesina-CNC “Eloy Alfaro”
6. FORO URBANO
7. Acción por la Vida - Red de Vivienda
8. Asociación Paseos del Pichincha

**ONG´s**

9. AESCO-Ecuador
10. ACJ-Asociación Cristiana de Jóvenes
11. Asociación Solidaridad Acción - ASA
12. Centro de Investigaciones CIUDAD - Proyecto PASO A PASO
13. Comité Pro-provincialización de Santa Elena
14. Fundación Hogar de Cristo
15. Fundación Mariana de Jesús
16. FUNHABIT
17. Grupo Social FEPP
18. Hábitat Para la Humanidad – Ecuador
19. Un techo para Ecuador UTPE
20. ECOSUR

**Instituciones privadas**

21. Cámara de la Construcción de Quito - CCQ
22. Cooperativa FOND Vida
23. Cooperativa de la Cámara de Comercio de Quito-CoopCCQ
24. Eco Arquitectos & Asociados

**Institutos de investigación universitaria**

25. Instituto de Planificación Urbana y Regional, de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Santiago Guayaquil-IPUR

**Organismos de cooperación**

26. ONU-HABITAT

**Otros**

27. Profesionales independientes

**BIBLIOGRAFÍA**

- ▶ Cartilla “Demanda Ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva Constitución”. Febrero 2008. Publicado por CIUDAD con el apoyo de Generalitat Valenciana, Acsud Las Segovias y EED.
- ▶ SIISE - INEC Censos de Población y Vivienda, 1990 - 2001



**AUTOR**

Silvana Ruiz Pozo, Arquitecta, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central del Ecuador. DESS en Urbanismo y Ordenamiento Territorial, Instituto de Urbanismo de la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica. Diplomado en Arquitectura y Desarrollo, Universidad de Lund, Suecia - Universidad de San Simón, Bolivia. Especialización en Administración de Instituciones de Microfinanzas, UTE, Ecuador.



# SISTEMAS NORMATIVOS PARA PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL BASADOS EN CRITERIOS DE DESEMPEÑO

- REGULATORY SYSTEMS FOR PROJECT HOUSING OF SOCIAL INTEREST-BASED PERFORMANCE CRITERIA -

Por: M.Sc. Daniel Morgan B.

Correo Electrónico: djmbcr@hotmail.com

Palabras Clave: Vivienda social, Política de vivienda, Normativas, Asentamientos informales, mejoramiento barrial.

## Resumen

*Este ensayo pretende ser un aporte en la búsqueda de un sistema normativo flexible para enfrentar exitosamente el problema habitacional de las familias pobres. La discusión abordará primero el tema del papel normativo del Estado, las consecuencias de los modelos que subyacen en los sistemas normativos tradicionales, el impacto de la reglamentación urbanística en el diseño y el costo de los proyectos de interés social y los retos nuevos provocados por los proyectos de mejoramiento de asentamientos informales. Luego se sugiere el uso de una normativa urbanística y constructiva para proyectos de interés social basada en criterios de desempeño y se discute algunas implicaciones.*

## Abstract

*This essay aims to be a contribution in the search for a flexible regulatory system to successfully tackle the housing problem of poor families. The discussion will address the first item on the regulatory role of the state, the consequences of the models that underlie the traditional regulatory systems, the impact of regulations on urban design and cost of the social interest projects and the new challenges brought about by the improvement projects in informal settlements. Then it is suggested the use of a constructive and planning policy for social interest projects based on performance criteria and discusses some implications.*

## INTRODUCCIÓN

Desde hace mucho tiempo se ha reconocido que marcos reglamentarios inapropiados contribuyen al encarecimiento de soluciones de vivienda dentro del sector formal. La puesta en práctica de un nuevo código sísmico, por ejemplo, podría contribuir a garantizar la integridad estructural de los edificios, incluyendo las casas de interés social, pero hay costos asociados con este beneficio. El grado de exigencia de las normas puede determinar si el costo

de una urbanización o construcción está dentro, o no, del alcance de una familia de bajos ingresos. Por esto, se reconoce que debe haber cierta búsqueda de equilibrio en la aplicación de normas realistas para la vivienda de interés social. Si una normativa excesivamente exigente resulta en proyectos de vivienda de interés social económicamente no factibles, las normas, en vez de garantizar la seguridad de la familia, más bien podrían obstaculizar una mejora en sus condi-

ciones de vida o obligarle a buscar soluciones dentro de la informalidad. Sin embargo, este reconocimiento no ha dado lugar a acciones concretas. Más bien la tendencia ha sido la de aumentar la cantidad y complejidad tanto de los trámites necesarios como las exigencias normativas.

El papel de las normas de construcción y urbanización también ha sido cuestionado más recientemente en nuestro país por la forma en que los



reglamentos impiden la implementación de estrategias de mejoramiento de los asentamientos informales, que constituyen un componente cuantitativa y cualitativamente importante del problema habitacional. En estas comunidades las condiciones del contexto hacen que sea difícil, cuando no imposible, desarrollar proyectos que cumplen las normas que determinan áreas mínimas de lote, anchos mínimos de calles, exigencias para áreas reservadas para espacios y edificios públicos, áreas mínimas exigidas para aposentos y otros aspectos relevantes en el diseño de casas y asentamientos. Aunque esta situación es conocida por las autoridades que toman decisiones políticas en el campo de la vivienda de interés social, poco o nada se ha hecho para responder a esta contradicción.

La coyuntura actual arriba descrita exige repensar la estructura normativa que regule las urbanizaciones y construcciones de vivienda de interés social. Debe ser más flexible y sensible a los parámetros impuestos por los contextos físicos y socioculturales de cada proyecto. Sin embargo, esta reformulación no se ha realizado, en gran parte porque los esfuerzos para hacerlo siempre han partido de la reglamentación actual, que busca garantizar la habitabilidad de los asentamientos por medio de la imposición de determinadas soluciones de diseño que frecuentemente no pueden ser alcanzadas en todos los contextos. A continuación se discute un enfoque alternativo basado en la búsqueda de resultados que sean consecuentes con objetivos sociales y culturales claramente definidos- una reglamentación con base en criterios de desempeño.

## La reglamentación como un deber del estado

La reglamentación de las características físicas de las construcciones y urbanizaciones constituye una potestad legítima del Estado, por cuanto corresponde a uno de sus objetivos

medulares, como es el de velar por la seguridad de los ciudadanos. Las normas de urbanización existentes en Costa Rica, y otros países latinoamericanos, son predominantemente prescriptivas, es decir, son directrices que imponen determinadas soluciones de diseño (Sirvan:1990). Al imponer límites al accionar de los elementos de la sociedad civil que trabajan en la oferta de soluciones de vivienda, estas normas han sido cuestionadas en varios países, incluso en el terreno de su constitucionalidad.

En los Estados Unidos, donde la constitucionalidad de diferentes reglamentos de planificación ha sido sometida al juicio de la Suprema Corte, se han establecido dos requisitos que toda norma debe satisfacer: debe aplicarse de la misma forma a todos los que se encuentran en una situación similar (equal protection) y debe ser razonable (Fonoroff: 1971). Para determinar la racionalidad de un reglamento, se aplica una doctrina conocida como "debido proceso sustantivo" (substantive due process). Para satisfacer el debido proceso sustantivo, primero, un reglamento debe estar dirigido hacia un objetivo que promueva la salud, la seguridad y el bienestar de la comunidad (el fin debe ser justificado); luego, debe existir una relación clara entre la medida o restricción propuesta y el alcance de este objetivo. De esta manera, las instituciones reguladoras fueron obligadas a aclarar explícitamente el propósito de una determinada norma y demostrar cómo su implementación contribuye al alcance del objetivo. Esta situación derivó en el desarrollo de sistemas normativos basados en criterios de desempeño. Los criterios de desempeño, en vez de imponer una solución de diseño, determinan las condiciones o resultados que deben ser alcanzados, sin definir cómo.

La diferencia entre los dos tipos de directriz se puede ilustrar con el ejemplo de una norma que regula las dimensiones de una vía terciaria. Una norma prescriptiva simplemente establecería

las medidas del ancho mínimo de la calle: "Una vía terciaria debe tener un mínimo de 8.5 metros de derecho de vía, con una calzada de rodaje de 5.5 metros y aceras de 0.75 metro de ancho en cada lado, separadas de la calzada con una franja verde de 0.5 metro." La correspondiente directriz basada en criterios de desempeño, en vez de establecer medidas, explica las condiciones que la vía debe lograr: "Una vía terciaria debe ser capaz de permitir el paso de dos automóviles en direcciones opuestas a baja velocidad y permitir el paso de un automóvil mientras otro esté estacionado en la orilla de la calzada. Si las condiciones de la calle permiten velocidades por encima de 10 kms/hora, debe proveerse una senda pavimentada para peatones separada de la calzada de rodaje."

## Los reglamentos de urbanización en Costa Rica

Antes de analizar las posibilidades de implementar un sistema normativo basado en criterios de desempeño, cabe una breve discusión de los reglamentos prescriptivos existentes y sus efectos sobre el diseño y el costo de los proyectos de vivienda dirigidos a las familias más pobres. De un análisis general de los reglamentos de urbanización vigentes, se puede concluir que la normativa se dirige casi exclusivamente a objetivos funcionales, y su propósito básico es el de impedir que desarrolladores inescrupulosos ejecuten proyectos que presenten condiciones inconvenientes para los eventuales residentes. Sin embargo, no se advierte la persecución de ningún objetivo social. La siguiente discusión resume un análisis de las normativas de urbanización realizado por el autor en el año 2000 (Morgan: 2002, Cap. 6). Para facilitar la discusión, se han clasificado los diferentes reglamentos del Código Urbano en tres grupos:

- Las normas relacionadas con las dimensiones y características físicas





Foto 1 Hasta el año 1987, las normas urbanísticas en Costa Rica fijaban calzadas de 5.5 a 7.5 metros calles para secundarias y terciarias de las urbanizaciones, pero debían mantener un derecho de vía de 14 metros para permitir su eventual ampliación. La foto ilustra el resultado de la implementación de esta norma.

de las vías de acceso.

- Las normas relacionadas con la forma física, dimensiones y distribución espacial de las zonas verdes, parques infantiles y otros espacios públicos.

- Las normas que tienen que ver con la forma y tamaño de los lotes.

## 1. Normas sobre las dimensiones y disposición de las vías

Las normas más importantes son la III.2.6.2-5 y IV.7, que establecen las definiciones y características físicas de las vías primarias, secundarias, terciarias y las de uso restringido; y III.2.6.7, que define las características de las alamedas o vías peatonales. Para los tres primeros tipos de vía, se establece un diseño único para cada clasificación, diferenciándose cada tipo de vía por el ancho de la calzada de rodamiento. Los tres tipos de vía deben tener aceras separadas de la calzada con una franja verde en ambos lados de la calle.

Implícito en las normas que regulan el diseño de las vías es la concepción de las calles como vías de movimiento rápido, entre un punto y otro de la ciudad. Debido a que la velocidad de los vehículos es mucho mayor que la de los peatones, se hace necesario separar las áreas de flujo peatonal de las de flujo vehicular. La importancia de minimizar el tiempo de traslado hace necesario proveer vías amplias que permitan a los vehículos mantener su velocidad, aún cuando se encuentre con vehículos estacionados en las orillas de la calzada, sin invadir el espacio de los vehículos que transitan en dirección opuesta. Esta concepción de la calle proviene de un paradigma del sistema de vías basado en la matriz rectangular, en que todas las calles puedan ser extendidas- casi infinitamente- en ambas direcciones. Sin embargo, el propósito de las calles dentro de un conjunto habitacional no es el de facilitar el movimiento rápido entre partes separadas de la ciudad. Estas calles sirven primordialmente como canales de circulación peatonal, como vías de acceso a las viviendas y, en alguna medida, como áreas recrea-

tivas y de encuentro entre vecinos. El tránsito vehicular, en estas calles, es prácticamente nulo; pero dos tercios del área de estos espacios públicos se dedican a la calzada de rodaje.

Para las vías que efectivamente canalizan el tránsito hacia otros lugares, la posibilidad de desarrollar alta velocidad es- efectivamente- importante; pero estas vías constituyen la minoría de las calles dentro de una urbanización. Aún así, las necesidades físicas de éstas se imponen reglamentariamente sobre todas las vías, incluyendo a aquellas con vocación completamente diferente. Con la excepción de las vías primarias, la función de facilitar el movimiento de rápido de vehículos es, en la práctica, de relativamente poca importancia en proyectos de vivienda de interés social.

El efecto de esto es imponer el diseño de una red de calles que ocupa más espacio que el necesario y la segregación de la vía en áreas para vehículos y otras para peatones, aún cuando los flujos de vehículos previsibles son mínimos y donde la velocidad de los ve-



hículos puede ser muy baja en razón de los cortos recorridos entre calles colectores y las unidades de vivienda.

¿Cómo podrían las normas de urbanización responder a esta realidad? En verdad, el acceso a las viviendas—incluso en vehículo— puede facilitarse sin necesidad de una calle, tal como la concebimos actualmente. Un patrón de agrupamiento, en el cual las casas se disponen alrededor de un espacio público compartido, de carácter integral, en el cual pueden llevarse a cabo actividades sociales de más amplia índole, y por el cual puede, eventualmente, pasar un vehículo a baja velocidad, sobre una calzada mínima que no domina este espacio, resultaría adecuado para los proyectos de vivienda de interés social. Pero para esto, las normas deben contemplar esta nueva categoría de espacio integral, que no es ni calle, ni parque, ni zona verde, pero que está en capacidad de satisfacer las tres funciones.

## 2 Normas sobre las dimensiones y distribución de las zonas verdes, parques infantiles y otros usos públicos

Las normas más importantes son III.3.6.1-2, que regulan las características de las áreas recreativas, dentro del conjunto habitacional. La norma III.3.6.1 se ha vuelto más flexible, como resultado de las últimas reformas, en 1987. Estas normas establecen un porcentaje mínimo de reserva para áreas recreativas y áreas y dimensiones mínimas para parques infantiles. Originalmente, las áreas por ceder para parques y juegos infantiles dependían únicamente del número de viviendas, independiente de la densidad del conjunto habitacional. Como resultado, las áreas reglamentariamente requeridas para estos usos, en las urbanizaciones de muy baja densidad, resultaban muy pequeñas y, en realidad, prácticamente simbóli-



Foto 2 Mientras que las normas urbanísticas imponen áreas mínimas para los parques infantiles, la experiencia ha demostrado que es más importante su ubicación con respecto a las unidades de vivienda. Los parques pequeños rodeados por frentes de casas exhiben más uso y mejor mantenimiento que los parques más grandes que no son visibles desde las casas.

cas dentro de los diseños de sitio. En los proyectos de alta densidad, por el contrario, los requerimientos solían ser muy onerosos para los desarrolladores. Actualmente el porcentaje mínimo para áreas recreativas se establece en 10% del área total y 10 m<sup>2</sup> de parque infantil para cada unidad de vivienda (contemplada dentro del 10% mencionado).

Aunque es válido el objetivo subyacente de proveer espacio externo para la recreación de los niños, las áreas exactas fijadas como mínimas, así como la distribución espacial de los parques y juegos infantiles sugeridas en las normas vigentes, no tienen una base explícita que las sustenta. No es evidente, por ejemplo, por qué la cifra de 10 m<sup>2</sup> de área de juegos infantiles, por lote, sea la más adecuada. ¿Por qué no 8 o 15 m<sup>2</sup>? Igualmente, ¿por qué se fija una distancia máxima entre las viviendas y los parques de 300 metros? ¿Por qué no 100 metros o 200 metros?

Un aspecto interesante de la norma que rige los tamaños mínimos y el diseño de los juegos infantiles, es la imposición de áreas específicas para niños de diferente edad (en la práctica, 2 m<sup>2</sup> por vivienda para uso de ni-

ños menores de cuatro años, y 4 m<sup>2</sup> por vivienda, tanto para niños de 4 a 7 años como para niños de edad escolar). Hay un reconocimiento implícito de que niños de diferentes edades tienen diferentes necesidades de juego. Sin embargo, la norma no aclara en qué consiste esta diferencia. ¿Cuáles características deben tener las áreas para los niños menores de 4 años, que las diferencian de las áreas para escolares? ¿La diferencia se debe reflejar, acaso, en los equipos y aparatos de juego? En este caso, una sola área de juego, con diferentes equipos, podría satisfacer a los tres grupos enumerados en la norma. Pero otra interpretación de la norma sería que los niños de diferentes edades requieren grados diferentes de vigilancia, por parte de sus parientes. En este caso, la relación espacial entre las viviendas y el área de juego (o sea, la distribución espacial de las áreas de juego) tiene más importancia que el tipo de equipamiento. Aunque puede ser perfectamente aceptable que un niño de edad escolar utilice un parque a 250 metros de su casa; este no es el caso para niños menores de 4 años.

Los niños de edad preescolar, requieren de espacios adyacentes a sus unidades de vivienda, donde sus acti-



vidades puedan ser vigiladas desde la casa. La importancia de esta relación espacial fue subrayada por Cooper-Marcus (Cooper-Marcus: 1986) y observada en la evaluación de proyectos de interés social (Morgan: 2002, Cap.5) donde, efectivamente, gran parte de las actividades de juego de los niños se llevaban a cabo en las aceras frente a sus casas y no en las áreas equipadas como parques infantiles. Los parques infantiles equipados fueron utilizados casi exclusivamente por niños en edad escolar.

Cada lado de un área de juego infantil debe tener una dimensión mínimo de 10 metros según las normas vigentes. Esta dimensión, cuando se combina con el ancho mínimo de las vías, implica una distancia entre frentes de lote de por lo menos 22 metros (los diez del área de juego más 6 metros para cada alameda, suponiendo el uso de vías peatonales de la dimensión mínima exigida). Esto por cuanto la normativa no concibe la posibilidad de combinar, para propósitos de cumplir con los reglamentos, el área de circulación peatonal con el área infantil, aún cuando en la práctica estas áreas pueden funcionar en forma integrada. Ni siquiera permite que la dimensión mínima de la vía peatonal se considere cumplida dividiéndola en dos vías de 3 metros de ancho, una en cada lado del parque. En la evaluación previamente mencionada de proyectos de interés social, se pudo observar que los parques infantiles más exitosos fueron de dimensión pequeña, rodeados por frentes de viviendas, ubicados en áreas de circulación peatonal. Sin embargo, al no concebir el parque y vía peatonal como un área integrada, el uso de este patrón implica un exceso de área dedicado a la circulación.

### 3 Normas sobre las características de los lotes

Las normas más importantes son III.3.2.1, 2, 5 y 7. El conjunto de estas disposiciones está dirigido a asegurar

una forma de lote que sea eficiente para la construcción de la casa, así como un área adecuada que permita resolver los problemas de las necesidades espaciales y la disposición de las aguas servidas que genera la vida familiar cotidiana. La norma con mayor implicación práctica es la que fija el tamaño de lote mínimo: 90 m<sup>2</sup> (72 m<sup>2</sup> en el caso de proyectos de interés social) si el proyecto es servido por una red de alcantarilla sanitaria y 120 m<sup>2</sup> en proyectos no servidos por esta red. Esta norma supone el uso de 30 m<sup>2</sup> de área libre de construcción dentro de cada lote para drenaje de tanques sépticos. En la práctica, casi todos los proyectos de interés social se desarrollan en zonas no servidas por alcantarillado sanitario, lo que implica un área de lote mínimo de 120 m<sup>2</sup>.

Surge la pregunta: ¿por qué los tanques sépticos no pueden drenarse en áreas públicas? Esto liberaría el lote privado de la función de campo de drenaje, lo que, a su vez, permitiría lotes más pequeños, o el uso de estos 30 metros de lote para satisfacer otras necesidades de la familia. Es importante subrayar, también, que la restricción de la construcción sobre el tanque séptico y el campo de drenaje resulta difícil de aplicar en la práctica. La evaluación de los proyectos de vivienda de interés social demuestra que, en un altísimo porcentaje de los casos, las familias han edificado sobre el campo de drenaje (Morgan: 2000).

Cuando las casas en los conjuntos habitacionales dan frente a calles, la compactación de la superficie, así como la colocación de una capa asfáltica sobre la tierra, impide el uso de estas áreas para el drenaje de las aguas servidas. En estos casos, resulta razonable que cada familia se hace responsable por la disposición de las aguas servidas, dentro de su propio lote. Sin embargo, si las casas dan frente a zonas verdes o parques, el drenaje de los tanques sépticos puede realizarse, con mucha eficacia, en estas áreas. Como las normas de urbanización están concebidas dentro del paradigma de desarrollo ur-

bano basado en la cuadrícula tradicional, esta posibilidad de combinar las funciones de campo de drenaje con áreas verdes y recreativas no se contempla. Si, al contrario, se consideran otros patrones de agrupamiento, existe la posibilidad de satisfacer las necesidades espaciales de la familia en un área más reducida, dejando que la función de drenaje se lleva a cabo en el dominio público.

### Los criterios de desempeño como directrices de diseño

La aplicación de criterios de desempeño, para sustituir las normas prescriptivas existentes, debe contemplar dos condiciones básicas:

- El costo de construcción de los elementos de urbanización, para conjuntos de vivienda de interés social, debe ser lo más bajo posible.

- El espacio público de las urbanizaciones de interés social debe ser útil para sus habitantes. Su diseño, por lo tanto, debe ser congruente con las necesidades y los patrones de uso del espacio público exhibidos por las familias de bajos ingresos.

El alto costo de la urbanización para proyectos de interés social es, en gran medida, el resultado del carácter de las normas. Si el objetivo de una calle es garantizar el acceso vehicular al área frente a las casas, esta exigencia puede ser satisfecha de múltiples maneras; no es imprescindible construir una calle de 8.5 metros de derecho de vía con una calzada de rodaje de 5.5 metros con aceras en ambos lados. Si el propósito de una zona de juegos es

---

*1 En una muestra de 44 casas, en diferentes sub-proyectos de Guararí, se encontraron construcciones encima del campo de drenaje del tanque séptico en 32 casos, lo que constituye el 73% de la muestra.*





Foto 3 Este espacio multi-uso, que sirve como entrada de vehículos, parqueo, área recreativa y área de acceso al conjunto de casas, demuestra que este concepto, no permitido con la normativa actual, puede producir entornos agradables en áreas frente a las casas.

proveer un sitio donde los niños pueden jugar bajo la supervisión de sus madres, es difícil ver cómo las disposiciones de la normativa actual contribuyen a alcanzar este objetivo.

En principio, las directrices basadas en criterios de desempeño gozan de una ventaja sobre las directrices prescriptivas, por cuanto el objetivo de la directriz queda explícito. Sin embargo, en los lugares en donde este tipo de norma se ha puesto en práctica, se han revelado algunas debilidades. La más importante es la dificultad que existe en la revisión del proyecto, por parte de los funcionarios públicos encargados de la aprobación de proyectos. Estos deben juzgar si la propuesta cumple con los criterios de desempeño, lo que exige mayor formación del funcionario, ya que debe hacer juicios de valor y no simplemente asegurar que recetas cuantitativas están siendo respetadas.

¿Cómo se puede formular un conjunto de criterios de desempeño para conjuntos habitacionales de interés social? Una primera aproximación podría partir de un análisis de los objetivos subyacentes de cada reglamento existente. Tomando en cuenta que

estos reglamentos no afirman explícitamente estos objetivos subyacentes, no siempre es fácil determinar el propósito de una norma determinada, ni cómo su aplicación contribuye al alcance de un objetivo social. Una metodología adecuada podría partir de las estrategias básicas para la implementación del Plan de Acción Global de ONU-Habitat, donde se define un habitat adecuado como una en que existe privacidad, accesibilidad física, seguridad, estabilidad estructural y durabilidad, iluminación y ventilación apropiada, acceso a infraestructura de agua potable y tratamiento adecuado de aguas residuales y acceso a recreación y servicios de educación y salud. Si cada norma se analiza a la luz de esas categorías de exigencia, deberíamos poder identificar los objetivos subyacentes de cada norma (o comprobar que no se dirigen a ningún objetivo claro, por lo que su existencia debe ser cuestionado). Una vez identificados los objetivos subyacentes, se debería desarrollar una directriz que define no cómo cada objetivo debe lograrse, sino el nivel de desempeño esperado. Este tipo de directriz permite creatividad, a la vez que asegura un desempeño adecuado.

## Los proyectos de mejoramiento de barrio

Merece mención aparte la aplicación de criterios de desempeño en los proyectos de mejoramiento de barrios informales- un género de intervención en auge en nuestro país, por lo menos en el discurso. Debido a que los contextos construidos de estos proyectos imposibilitan o dificultan el cumplimiento de todas las normas de construcción y urbanización vigentes, estos reglamentos no constituyen un marco adecuado para el desarrollo de propuestas de diseño. Además, las normas prescriptivas existentes no necesariamente tienen relación con la manera en que los residentes de los asentamientos informales utilizan el espacio público y privado en el desempeño de sus actividades cotidianas. Por ejemplo, el código de construcción vigente para vivienda de interés social que regule el tamaño de los aposentos parte simplemente reducir en 25% los tamaños mínimos exigidos para vivienda de clase media, y no toman en cuenta la manera en que las familias de bajos ingresos realmente utilizan el espacio interior de sus casas. Investigaciones realizadas por estudiantes de la Maestría en Vivienda y Equipamiento Social, de la Universidad de Costa Rica, por ejemplo, documentan cómo las familias de casas informales construidas por sus propios habitantes emplean áreas de uso múltiple y otras estrategias para hacer uso eficiente de espacio limitado (Kauffmann, Marín, Dueñas y otros: 2006). Las normas prescriptivas vigentes limitan la posibilidad de usar y adaptar soluciones espaciales creativas que los residentes han desarrollado en el diseño de las casas y conjuntos urbanos.

El Ministerio de Vivienda ha propuesto recientemente la posibilidad de crear normas de urbanización y construcción para cada proyecto específico de mejoramiento de barrios y ha elaborado un decreto en este sentido. Esta medida es positiva en el sentido de que permite tomar en cuenta as-



pectos y problemáticas de cada contexto específico en el diseño de las diferentes intervenciones. Sin embargo, el decreto es ambiguo en cuanto a quién elaboraría este reglamento. Es válido preguntar si no es peligroso que los desarrolladores propongan normas para sus propios proyectos. En este caso el Estado estaría abandonando una de sus funciones medulares. En términos prácticos, es esperable que la empresa constructora, al elaborar sus normas, se preocupe más en sus propios intereses (facilitar la construcción y bajar sus costos) y menos en la calidad del entorno de los futuros usuarios del proyecto. Por esa precisa razón, la Municipalidad de San José se ha rehusado aceptar la aplicación del decreto dentro de su jurisdicción, arguyendo que los gobiernos municipales tienen potestad para regular la forma física de los asentamientos por medio de sus planes reguladores. Es probable que otras municipalidades adopten actitudes similares, temiendo estar obligados a asumir responsabilidades para resolver problemas urbanísticos en casos en que los reglamentos específicos del proyecto resulten ser inadecuados.

La posibilidad de adoptar normas específicas para proyectos de mejoramiento de barrios, entonces, no puede implementarse en ausencia de un marco regulador que define claramente quienes son los encargados de desarrollar las normas para este tipo de proyecto, quienes tendrían la potestad de aprobar o reprobárselas y con qué criterios aprobarían o reprobárselas. La Municipalidad de San José se ha propuesto desarrollar reglamentos municipales especiales para proyectos de mejoramiento de barrios pero, al hacerlo, ha incurrido en dos errores. El primero es conceptual; la reglamentación que proponen es, al igual que la Ley de Urbanizaciones y Fraccionamientos, prescriptiva en carácter. Al proponer un conjunto de reglas prescriptivas (aunque menos exigentes) aplicable en todos los proyectos, se ignora que las dificultades específicas presentadas en cada contexto hacen

imposible resolver los problemas espaciales y constructivos de la misma manera en todos los lugares.

El segundo error es metodológico. Para elaborar el nuevo reglamento, la Municipalidad ha solicitado ideas de todas las instituciones. Los entes han tendido a ignorar la problemática global, preocupándose principalmente sobre el impacto del reglamento en sus propias responsabilidades institucionales. Como resultado, las directrices de diseño para proyectos de mejoramiento, en vez de volverse más flexibles, amenazan ser, en algunos aspectos, más exigentes que las vigentes.

Esto hace pensar que el marco más adecuado para tomar decisiones sobre las características físicas de un proyecto de mejoramiento de barrios no es un reglamento sino una mesa de negociación, en la cual se encuentran representados los desarrolladores del proyecto, las autoridades municipales y los vecinos del barrio. Los procesos de diseño en contextos físicos en los cuales es difícil o imposible cumplir con normas urbanísticas y constructivas "normales" exigen maneras creativas para lograr las condiciones específicas del entorno que los habitantes deben disfrutar. Los vecinos necesariamente deben participar activamente en las decisiones sobre las maneras alternativas de alcanzar estas condiciones porque son ellos que disfrutarán, o soportarán, el resultado de esas decisiones. Sin embargo, este debate no puede llevarse a cabo en un vacío. Exige, como requisito previo, una definición clara de las condiciones cualitativas de privacidad, seguridad, accesibilidad, salubridad, iluminación y ventilación requeridas por la población, como marco para este debate.

En este sentido, los proyectos de mejoramiento de barrios requieren de directrices flexibles basadas en criterios de desempeño como condición imprescindible para su regulación e implementación. La ausencia de estos criterios de desempeño dejaría a los

habitantes del barrio sin instrumentos para poder evaluar las propuestas de intervención, o resultaría en la imposición de normas prescriptivas que excluyen a los habitantes de estos barrios de la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida cotidiana o producir proyectos con costos más altos que los necesarios.

## Conclusiones

Los reglamentos tradicionales de construcción y urbanización que predominan en Costa Rica y otros países latinoamericanos han demostrado ser ineficaces como instrumentos de control de calidad de los espacios públicos y privados en los proyectos de interés social. Los altos costos que imponen sobre los proyectos y su indiferencia hacia problemáticas económicas, sociales y culturales de los futuros habitantes, así como su falta de sensibilidad y adaptabilidad ante las realidades de contextos específicos hacen que se constituyan en obstáculos, en vez de herramientas, para el desarrollo social. La reglamentación vigente impone un alto costo sin garantizar que los espacios públicos y privados sean útiles para los habitantes.

Las directrices de diseño deben basarse en una definición de las condiciones cualitativas que se desean para un asentamiento, dejando que el diseñador busque, junto con los habitantes, la mejor manera de alcanzar estos objetivos. El uso de directrices de diseño basados en criterios de desempeño permitiría la implementación de proyectos con costos más bajos, más inclusivos, con mayor participación ciudadana y con características espaciales acordes con las necesidades y patrones de vida cotidiana de los habitantes.



## Referencias

Cooper-Marcus, Clare

1986 *Housing as if People Mattered*, NY: Van Nordstrom Reinhold.

Fonorof, Allen

1971 "Special districts: a departure from the concept of uniform controls"  
*Cities Fit to Live In*, Walter McQuade, ed. NY: MacMillan.

Kauffmann, Catherine; Liberoff, Jenny; Saborío, Rebeca; Dueñas, Javier; León, Roy; Marín, Juan Carlos; Tioli, Giovanna y Chinchilla, Karol

2006 *Informe final de investigación: Patrones de vida cotidiana en las casas del precario Gracias a Dios*. San José, C.R. Escuela de Arquitectura, Universidad de Costa Rica.

Morgan, Daniel

2000 *Impacto ambiental y las implicaciones espaciales de los sistemas alternativos de tratamiento de aguas residuales domésticas en las urbanizaciones*.

*Repertorio Científico*, Vol. 6, No. 8 y 9, San José, C.R.: UNED.

Morgan, Daniel

2002 *Informe Final de Investigación: Principios y Directrices de Diseño para Conjuntos Habitacionales de Interés Social*. San José, C.R.: Escuela de Arquitectura, Universidad de Costa Rica.

Shirvani, Hamid

1990 *Beyond Public Architecture, Strategies for Design Evaluation*. NY: Van Nordstrom Reinhold.

República de Costa Rica

1999 *El código urbano*. San José, C.R., Ed. El Porvenir.

Valverde Suárez, Fabián

2005 "Desarrollo de un Proyecto Urbanístico: Diseño, Administración, Construcción. Caso particular Urbanización Amaranto, Heredia, Informe de Trabajo Final de Graduación para Lic. En Ingeniería Civil, UCR

## AUTOR



M.Sc. Daniel Morgan B., Nacido en EEUU y ciudadano costarricense desde 1981. Licenciado en Planificación Urbana, Universidad Politécnica de California y Maestría en Diseño Urbano, Universidad de Costa Rica. Profesor de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica desde 1976, siendo Director entre 2003 y 2007. Actualmente coordinador del programa de postgrado en Vivienda y Equipamiento Social. Cofundador y activista de la Coordinadora Nacional de Lucha por una Vida Digna, asociación de vivienda que gestionó y auto-construyó más de 5.000 viviendas en los años 80 y 90. Ganador del Premio Ralph Erskine (Suecia) en 2000 por su participación en el diseño, gestión y construcción del proyecto de vivienda de interés social Guararí. Ganador de la Bienal de San José, Costa Rica en el rubro de investigación, 2002, por su trabajo "Principios y Directrices de Diseño para Conjuntos Habitacionales de Interés Social" y del concurso de ensayo del Centro de Investigación en Identidad y Cultura Latinoamericanas (CIICLA), 1999 con el trabajo "El espacio público en nuestras urbanizaciones de interés social".



# HACIA UNA POLITICA DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO

- TOWARDS A POLICY OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT -

Por: Alberto Andino M.

Correo electrónico: [aandino@andinoyasociados.com](mailto:aandino@andinoyasociados.com)

*Palabras clave: Política de vivienda, desarrollo urbano, Plan Hábitat 2008, financiamiento, vivienda social, crédito hipotecario, cooperativa de ahorro, mejoramiento habitacional.*

## Resumen

*La grave crisis económica de los últimos años ha determinado que el Ecuador presente un marcado retroceso de desarrollo humano, lo que se evidencia en deterioro de la calidad de vida de sus habitantes, la falta de oportunidad de empleo en el sector rural y los pequeños poblados. Sólo es posible enfrentar el problema desde una política de largo plazo que involucre y defina el rol de todos los actores desde el Estado a la comunidad y genere fuentes de financiamiento permanentes, con objetivos claros y proyectos concretos. Hay que promover en conjunto con el SENPLADES, una visión territorial que apunte a fortalecer económicamente a los territorios, para lo cual se requiere que se implemente un Sistema Nacional Único de Planificación y Gestión del Territorio que integre un sistema nacional de ciudades y pueblos. Este artículo reúne algunas propuestas presentadas al Presidente de la República del Ecuador y a la Asamblea Constituyente para su discusión y aprobación.*

## Abstract

*The severe economic crisis in recent years, has determined that Ecuador has experimented a setback in terms of human development, as demonstrated by the deteriorating quality of life of its inhabitants, lack of employment opportunity in rural areas and small towns. It is only possible to tackle the problem with a long-term policy that involves and define the role of all players from the state to the community and generates permanent sources of funding, with clear objectives and specific projects. It is necessary to promote, in conjunction with SENPLADES, a vision that aims to strengthen economically the territories, which is required to implement a Unified National System Planning and Territory Management that integrates a national system of cities and towns. This article brings together some proposals submitted to the President of the Republic of Ecuador and the Constituent Assembly for discussion and approval.*

## Plan hábitat 2008

Por convocatoria del Ministerio de Coordinación Económica, se ha conformado un grupo de trabajo interinstitucional para desarrollar una propuesta de una nueva Política de estado en vivienda y Desarrollo Urbano: PLAN HABITAT 2008, como producto de varias reuniones se ha llegado a las siguientes propuestas que serán presentadas al Presidente de la República del Ecuador y a la

Asamblea Constituyente para su discusión y aprobación.

La grave crisis económica de los últimos años ha determinado que el Ecuador presente un marcado retroceso de desarrollo humano, lo que se evidencia en deterioro de la calidad de vida de sus habitantes, la falta de oportunidad de empleo en el sector rural y los pequeños poblados. Esto ha desatado

un proceso migratorio a las grandes ciudades y fuera del País, en el sector Urbano la situación ha sido la del acelerado crecimiento de Quito y Guayaquil y algunas ciudades intermedias del Litoral Ecuatoriano, el acelerado incremento de la pobreza urbana, la profundización de los desequilibrios sociales, Entre 1990 - 2000, se generaron 441.000 viviendas informales, con un promedio anual de 31.000 fa-



milias que encontraron una solución al problema de vivienda desde el sector informal.

Sólo es posible enfrentar el problema desde una política de largo plazo que involucre y defina el rol de todos los actores desde el Estado a la comunidad y genere fuentes de financiamiento permanentes, con objetivos claros y proyectos concretos.

## Objetivos

- Hacer de la política habitacional, uno de los ejes de la reactivación económica del País, la inversión en vivienda no es un « gasto social » es una inversión rentable.
- Promover proyectos de vivienda integrales, para el desarrollo del ciudadano y la familia, recuperando la solidaridad y la organización social, en proyectos con calidad de vida y ambientalmente sustentables.
- El derecho a la vivienda adecuada es algo más que tener un techo "significa tener seguridad en la tenencia, espacio suficiente, accesibilidad física, estabilidad y durabilidades estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, infraestructura básica adecuada, calidad del medioambiente, emplazamiento adecuado, con acceso al trabajo y a un costo razonable."
- Incentivar el ahorro nacional para vivienda como base de un sistema de financiamiento para dar acceso a crédito de largo plazo a la mayoría de la población en todo el territorio nacional..
- Incorporar a todos los actores Públicos y Privados en la solución

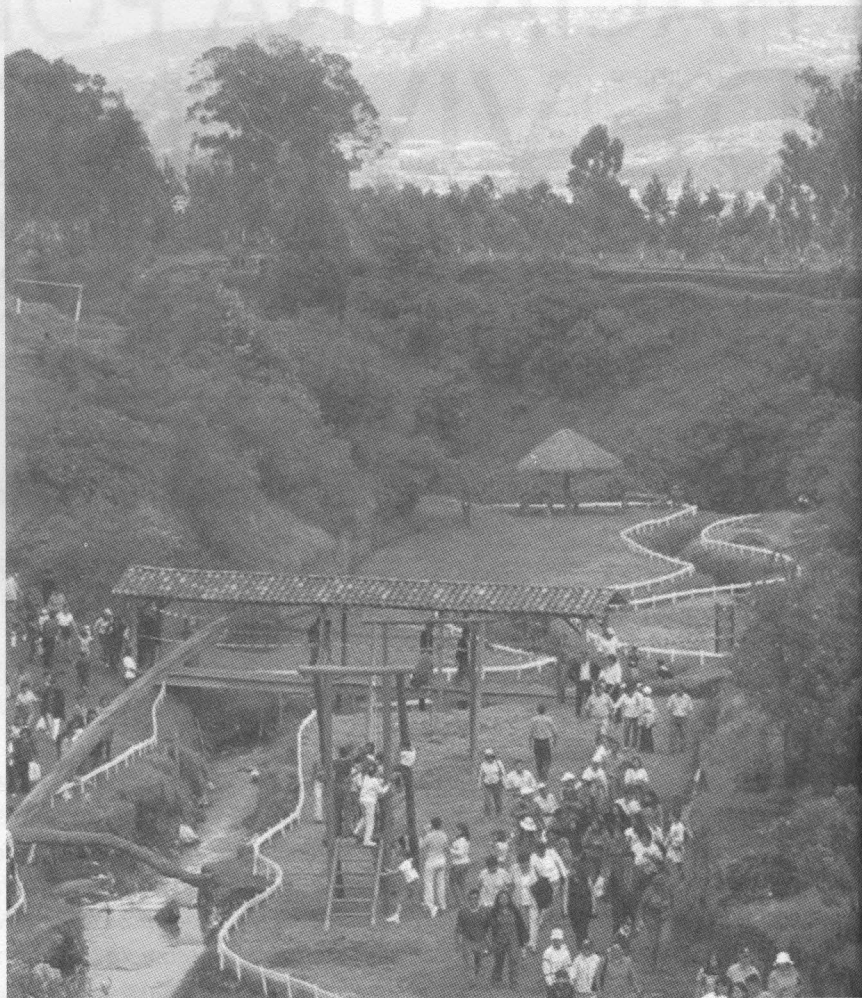


Foto 1. proyecto "SOLIDARIDAD" Desarrollado en asociación entre Andino y Asoc. Ycoop. Alianza Solidaria. 800 viv. Recuperación de quebradas aledañas, en base de mingas y trabajo comunitario.

del problema de la vivienda: Transferir competencias, a las Municipalidades la vivienda urbana, a los Concejos Provinciales la vivienda rural y manejo del territorio, los profesionales como ejecutores y promotores, el MIDUVI como facilitador, los pobladores organizados como los gestores y promotores. Foto 1

## PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO

De acuerdo al último censo de población y vivienda en el Ecuador La población urbana ha crecido de manera muy importante, en 1950 constituía el 28% de la población mientras que en el 2001 ascendía al 61% del total

de la población.

El proceso de urbanización ha tendido a desarticular el país: ilimitado crecimiento de Quito y Guayaquil sobre el resto de las ciudades, incrementando los desequilibrios y desigualdades territoriales, se evidencia la falta de planificación, déficit fiscal municipal, uso extensivo del territorio, etc

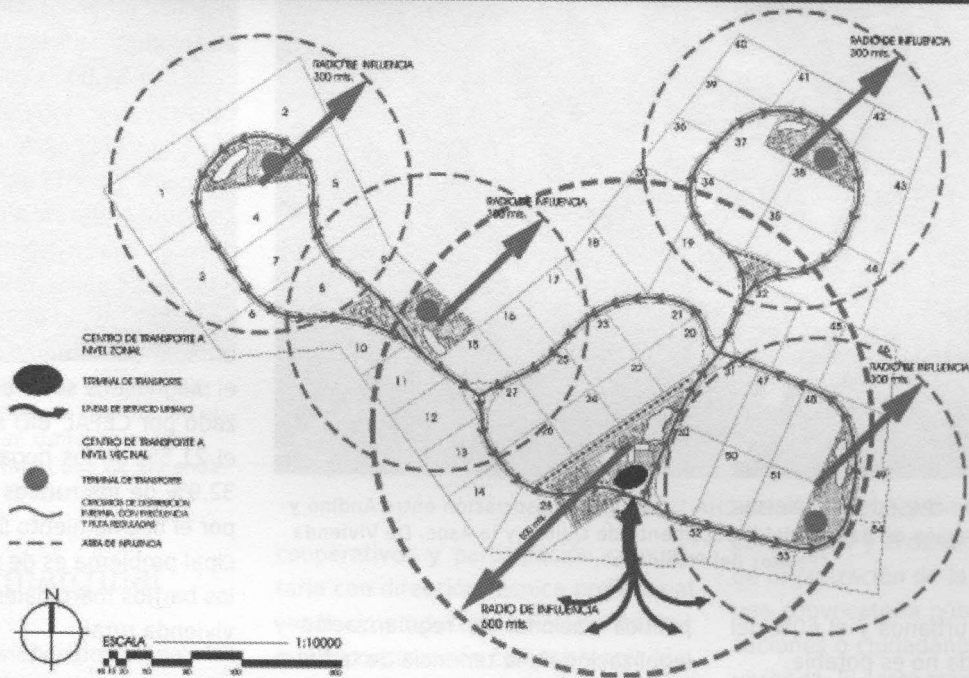
Hay que promover en conjunto con el SENPLADES, una visión territorial que apunte a fortalecer económicamente a los territorios, para lo cual se requiere que se implemente un Sistema Nacional Único de Planificación y Gestión del Territorio que integre un sistema nacional de ciudades y pueblos. Es importante ser conscientes que el incremento de la pobreza urbana está en directa relación al deterioro de las condiciones de vida y falta de oportu-

1 (Naciones Unidas ONU-Habitat) vivienda saludable; reto del milenio en los asentamientos precarios en América Latina y el Caribe.



## PLAN URBANO PARA EL FONDO DE CESANTIA DEL MAGISTERIO ECUATORIANO

3



MOVILIDAD

A&A  
ANDINO  
& ASOCIADOS

Foto 2. Plan gestión de suelo, Proyecto "Fondo de Cesantía Magisterio Ecuatoriano" Guayaquil

53

nidades en las ciudades pequeñas y el sector rural, por lo que es imprescindible en el marco del tratamiento del problema urbano, desarrollar iniciativas de fortalecimiento de las pequeñas ciudades y poblados ligadas al fortalecimiento económico de sus territorios.

### Red municipal de corporaciones de gestión de suelo urbano (BEDE)

En el Ecuador la falta de planificación y disponibilidad de suelo urbanizado ha incentivado la producción de vivienda inadecuada a partir de la ocupación de terrenos en lotizaciones irregulares,

Programa destinado a controlar la especulación del suelo urbano con mecanismos de mercado para facilitar el desarrollo de la oferta privada de

vivienda económica para la gente de menores ingresos, mediante la gestión y promoción de alianzas que faciliten la generación de nuevas áreas urbanas en las ciudades, en las cuales se puedan desarrollar proyectos inmobiliarios que dispongan de todos los servicios de infraestructura básica que se inserten en los lineamientos de planificación y desarrollo de cada localidad.

Generar alianzas estratégicas entre las instituciones públicas que disponen de terrenos aptos para el desarrollo de programas de vivienda, las Municipalidades del país que se incorporen al proyecto y el sector privado, para la consolidación de un mercado de vivienda que permita el acceso a la propiedad de una vivienda digna tanto a los estratos pobres como a la clase media del país, con programas integrales de desarrollo del hábitat, que formalicen los procesos de asentamientos que tradicionalmente se han dado de manera informal. Foto 2

### Programa nacional de dotación de agua potable y alcantarillado PROMADEC.

El informe del Ecuador sobre los ODM (2007) se indica que el porcentaje de viviendas con acceso a agua entubada a nivel nacional llegaba solo al 48% en el año 2006. Provincias como Bolívar, Los Ríos, Manabí, Chimborazo, Esmeraldas, El Oro, Loja, La región Amazónica no superan el 25%, además el servicio es intermitente en el 55%

2 UN HABITAT, 1996

3 Censo de población y vivienda. INEN 2001

4 Fernando Carrión El Proceso Urbano en el Ecuador.

5 CEPAL 2005

6 INEC, SEMPLADES, CISMIL, 2007. encuesta de hogares nivel nacional





Foto 3. Proyecto "PASEOS DEL PICHINCHA " 180 viv. En asociación entre Andino y Asoc. Y La Federación de Barrios del Noroccidente de Quitop y la Asoc. De Vivienda "Paseos del Pichincha".

de los sistemas urbanos y el 60% del agua suministrada no es potable.

Este es un programa en plena ejecución que solo debería vincularse a los programas a ejecutarse en las ciudades para la dotación de infraestructura con subsidio de los programas de vivienda.

## Plan nacional de legalización de tierras

Uno de los desafíos de la política de vivienda en el Ecuador es el de la regularización de la propiedad, que transforme al Ecuador en un país de propietarios. Posibilitar la legalización de los asentamientos informales consolidados y el otorgamiento de títulos de propiedad individual implica un trabajo importante por parte de las municipalidades. Para ello el MIDUVI propone apoyar y acompañar con una

política nacional de regularización y legalización de la tenencia de la tierra en asentamientos informales existentes que comprometan su participación en la obtención de su título de propiedad y que se incorporen a la ciudad y sus normas de regulación urbana.

## Programa nacional de mejoramiento integral de barrios

Debe diseñarse para mejorar las condiciones de habitabilidad y calidad de vida de las familias pobres con necesidades básicas insatisfechas, que residen en barrios urbanos, sin acceso a servicios de infraestructura básica; mediante la ejecución de proyectos integrales de obras y desarrollo de acciones que promuevan la capacidad de organización y gestión de las comunidades barriales articulando los esfuerzos de los gobiernos nacional y municipal. Foto 3

## POLÍTICA HABITACIONAL

El déficit habitacional hay que verlo en dos grandes áreas: la falta de viviendas nuevas de acuerdo a datos

proporcionados por el MIDUVI, existe un déficit cuantitativo acumulado urbano-rural de 899.285 viviendas siendo el déficit urbano 3 veces mayor que el sector rural, adicionalmente se crean cada año 54,000 nuevos hogares y se construyen en total 33.000 soluciones habitacionales entre el sector público y privado, por lo que el déficit va en aumento. y la necesidad de mejoramiento de las existentes. De acuerdo a los datos del censo 2001, 1.288.899 viviendas estarían conformadas por un solo dormitorio, sin embargo en el diagnóstico socio demográfico realizado por CEPAL\_BID se establece que el 21,5% de los hogares urbanos y el 32,9% de los rurales están afectados por el hacinamiento. De hecho, el principal problema es de mejoramiento de los barrios marginales urbanos y de la vivienda rural.

## Programas de vivienda nueva

En programas de vivienda nueva es fundamental plantearlos por sectores pues las soluciones son radicalmente diferentes dependiendo de sus condiciones particulares, no se puede plantear una única solución para todos los casos.

## Vivienda rural

En las zonas rurales se requiere apoyo al desarrollo de unidades productivas, ej.: la construcción de centros de acopio, centros artesanales, granjas artesanales, equipamiento turístico, etc., de acuerdo a planes proyectos que engloben el desarrollo a nivel territorial. Además, se necesita un subsidio para vivienda nueva en pequeños poblados que requieran reforzar la dotación de mano de obra, proyectos agroindustriales con apoyo de transferencia tecnológica y comunitaria.

7 INEC 2006. Citado en presentación MIDUVI, 2007. Planificación sectorial  
8 Encuesta de hogares INEC. 2005-2006.

9 Federación nacional de cooperativas de vivienda FENACOVI. 2007





Foto 4. Proyecto de vivienda de interés social " El Roble" 90 m<sup>2</sup>, en el Sur de Quito.  
Propietario del lote Coop de vivienda "San Gregorio"



Foto 5 Interior del proyecto de vivienda " El Roble " para sectores de ingresos de hasta 600 Dls. Mensuales. Coop San Gregorio.



Foto 6 Proyecto Capulies , Calderón, Quito , vivienda de 65 m<sup>2</sup>, costo 20.000 dls, cuota mensual, 130 dls.

## Vivienda marginal

Se trate de la vivienda destinada a los sectores más pobres de la población, que no son sujetos de crédito, la cual requiere la participación conjunta del Estado, ONG's y el beneficiario con su trabajo. Viviendas hogar de Cristo, es un ejemplo de solución para este sector. Es importante fomentar el apoyo a proyectos cooperativos y participación comunitaria con dirección técnica profesional, siguiendo ejemplos de los países de América Central. Además, el subsidio de la vivienda debe incorporar, un módulo para legalización y regularización de la tierra. Foto 3

## Vivienda nueva para propietarios de lote

Este programa debería implementarse de manera urgente, ya que puede tener incidencia nacional y ser el que promoció la nueva política de vivienda del gobierno con hechos concretos. Se trata de un programa destinado para propietarios de lote, que ya han hecho su ahorro previo en terreno, existen en el país más de 1.500 cooperativas de vivienda ( de terrenos) , que sean sujetos de crédito, con capacidad de pago desde US \$30 a US \$200 mensuales. En este programa también debería incluirse el apoyo a proyectos

cooperativos y participación comunitaria con dirección técnica profesional –es decir, producción social del hábitat o autoconstrucción con asistencia técnica. Además, es necesario el apoyo a proyectos de construcción industrializada destinada a este sector.

En este programa el subsidio debe incorporar un módulo para legalización de la tierra. Otra alternativa sería otorgar un crédito colectivo a la organización facilitadora para la gestión del proyecto. Además, se podría conceder incentivos a un modelo de gestión habitacional asociativo y solidario de desarrollo del proyecto, generando la participación profesional con honorarios al costo, constituyendo Unidades Ejecutoras del Proyecto y / o fideicomisos inmobiliarios. Fotos 4 y 5

## Vivienda Nueva Sectores de Bajos Ingresos

Destinada a sectores de clase media baja que no posean vivienda, con capacidad de pago desde USD \$80 a USD \$150 mensuales con crédito hipotecario. Se requiere apoyar a la empresa privada y a la investigación que están en capacidad de realizar las universidades para contribuir a la diversificación de la oferta de vivienda

social. Se debe promover el crédito al constructor y el desarrollo de sistemas de organización de la demanda desde una convocatoria pública a las organizaciones o ciudadanos interesados en vivienda. El costo máximo de la vivienda debería ser USD \$20.000 Dólares por unidad, con un subsidio de USD \$ 3.600 por familia. Foto 6

## Vivienda Nueva Sectores medios

Destinada a sectores de clase media, con capacidad de pago desde USD \$750 con crédito hipotecario.

Apoyo a la empresa privada para diversificación de la oferta.

Se ha creado un subsidio para este sector , de 2.400 Dls, con casas de un costo de hasta 25.000 Dls.

Creación de fuentes de financiamiento para el constructor y el comprador con intereses bajos. Foto 7

## Renovación en centros urbanos deteriorados.

Impulso a la densificación de los centros de las ciudades.

Subsidio preferencial para áreas históricas.





Foto 7. Proyecto "Bulevard de las acacias" conocono Quito. Tecnologías alternativas, Arq. Contemporánea. Ingresos 1.000 d Is mensuales

Desarrollo de planes integrales de renovación urbana orientados al desarrollo comercial y turístico, mejorando la calidad de vida y generando procesos de revalorización del suelo y la vivienda. Fotos 8 y 9

## Mejoramiento habitacional

Este programa debe tener la prioridad de acción del Estado.

Adaptar las exigencias reglamentarias para agilizar el bono de mejoramiento, con responsabilidad municipal en la documentación.

El bono debe incorporar la legalización de la tierra.

Impulso a la postulación en grupo por barrios o cuadras.

Impulso del mejoramiento integral de barrios en coordinación con la Municipalidad y la comunidad para el mejoramiento de la calidad de vida y el hábitat desarrollando las organizaciones de base.

## Asistencia técnica

## a los gobiernos seccionales, en planificación urbana y en investigación de tecnología

El centralismo y concentración de funciones ha dado lugar a una inadecuada institucionalidad pública que no atiende las demandas de la población, está expresado a través de un sistema poco representativo y participativo en los gobiernos locales, provocando una gestión desintegrada, no consensuada y muy paternalista.

Un débil proceso de modernización y fortalecimiento de los gobiernos locales, impide establecer modelos de gestión que mejoren el desempeño de la actividad pública en especial los dirigidos a los sectores más vulnerables de la sociedad, a través de procesos participativos de los diferentes sectores.

Es necesario asumir la descentralización como una de las grandes tareas nacionales, pero eso no supone la solo transferencia de recursos y competencias, es urgente desarrollar sus

capacidades, la integración de los planes locales a una estrategia nacional de desarrollo, desarrollar modelos de gestión local participativa con énfasis en el desarrollo productivo de sus territorios, reforzando su identidad y cultura locales como ventajas competitivas levantando la autoestima local y nacional.

## Mejoramiento de los procesos productivos de materiales de construcción.

Trabajo conjunto con el Ministerio de industrias y Comercio para garantizar la provisión y bajar costos de los materiales de construcción especialmente los estratégicos, como cemento y hierro.

Incentivar el desarrollo y normalización de la producción de materiales de construcción industrial y artesanal.

Intervenir en el mercado de los materiales de construcción, con importaciones especiales masivas, negociaciones gobierno a gobierno, etc.

Colaboración con las Universidades en el desarrollo y mejoramiento de nuevos materiales y sistemas constructivos.

## Financiamiento

### Sistema nacional de financiamiento habitacional.

La clave para el desarrollo del sector de la vivienda es el financiamiento, el crédito de largo plazo es el instrumento idóneo para pasar de la informalidad a la solución formal de la vivienda, pero se requieren modificaciones profundas en el tratamiento del crédito hipotecario, destinado a los sectores más pobres, pues es necesario que sea a largo plazo e implementar mecanis-





Foto 8 Renovación del Centro histórico de Quito, interior.

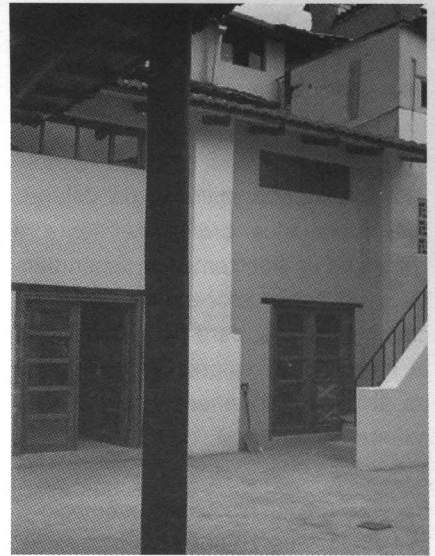


Foto 9 Renovación del Centro histórico de Quito.

mos de acceso al crédito a los sectores informales, que las garantías puedan ser individuales o colectivas para las organizaciones sociales, cooperativas de vivienda, etc. que actualmente no están atendidas por el sector financiero.

El país requiere un sistema de financiamiento especializado en el sector habitacional, con una clara visión de servicio y con una orientación a las grandes mayorías de la población, que atienda además con crédito en todo el territorio nacional.

Se plantea la creación de 3 fondos especializados:

- Fondo nacional de financiamiento habitacional FONHABIT
- Fondo nacional de ahorro habitacional FONAHORRO
- Fondo nacional de subsidios habitacionales
- Fondo de garantía hipotecaria

## Incentivos

Es fundamental crear incentivos para la inversión en el sector de la construcción de viviendas de diversos tipos como: Incentivos tributarios so-

bre los impuestos de transferencia de dominio, costos preferenciales a costos notariales, impuestos y tasas municipales, impuesto a la renta sobre proyectos de vivienda de interés social, etc.

## Fondo nacional de financiamiento habitacional FONHABIT

Es un fondo de 2do piso, para proveer fondos de largo plazo a las instituciones financieras, para que estas a su vez generen crédito de largo plazo a los ciudadanos en todo el territorio nacional especialmente las ciudades intermedias y los pequeños poblados, a través del sistema financiero tradicional y la red de cooperativas de ahorro y crédito y fondos comunitarios de ahorro.

Consiste en que parte de la riqueza nacional y el ahorro del país se invierta en cartera hipotecaria, que es la más segura debido a que cuenta con garantía real hipotecaria.

### El fondo estará Financiado por:

% del Fondo de Pensiones del IESS	300 millones
% de las inversiones del Fondo de Solidaridad	100 millones
Inversión del Presupuesto General del Estado	100 millones anuales x 4 años
% del encaje y reservas de las empresas financieras, debe invertirse en cartera hipotecaria	50 millones
Sistema nacional de ahorro habitacional	25 millones anuales
Captación de un % de inversión de fondos de ahorro y cesantía del sector público y privado	50 millones



Todo manejado por un gran fideicomiso nacional con la participación del Estado y el sector privado para financiar al promotor y beneficiario a interés menor a 10%.

En total 1.000 millones de dólares, que manejados profesionalmente a través de un fideicomiso independiente, y un activo proceso de titularización hipotecaria, dará un gran impulso al mercado de valores y consolidará un sistema permanente de financiamiento habitacional.

- ▶ Crédito hipotecario promedio USD \$ 10.000
- ▶ 1.000 millones generarán 100.000 créditos en 4 años.

## Fondo nacional de ahorro habitacional FONAHORRO

El Fondo de Ahorro Habitacional estará constituido por los aportes que mensualmente deberán efectuar los empleados u obreros y los empleadores o patronos, tanto del sector público como del sector privado, en libretas individuales del Fondo de Ahorro Habitacional abiertas en el Banco Ecuatoriano de la vivienda BEV, cuentas que tendrán rendimientos calculados en intereses preferenciales a las cuentas de ahorro comercial, de acuerdo a lo que disponga el Consejo Nacional de Vivienda.

El aporte al Fondo de Ahorro Habitacional es de carácter voluntario para los afiliados al IESS, para que del 50 al 100% del Fondo de reserva del IESS sea depositado en la cuenta de ahorro habitacional todos los meses en el BEV., No obstante, los no afiliados al IESS puedan participar voluntariamente en el Fondo de Ahorro Habitacional, comprometiéndose a un depósito mensual mínimo correspondiente al 4% de sus ingresos mensuales.

Para ser beneficiarios de los programas de Crédito habitacional del Fondo

de Financiamiento Habitacional, las personas naturales a que se refiere este parágrafo deberán cotizar al Fondo de Ahorro Habitacional y tener un mínimo de doce (12) cotizaciones, de conformidad con las Normas de Operación.

Este Fondo será la base para orientar la cultura de ahorro de nuestros ciudadanos hacia la vivienda que es un patrimonio, desestimulando los patrones de consumo actuales.

## Fondo nacional de subsidios habitacionales

La solución de la vivienda para los sectores más pobres no es posible sin la participación del Estado, con subsidios directos para vivienda nueva y mejoramiento y legalización de de barrios, que además son recuperados vía la formalización de los barrios y la vivienda., el actual gobierno elevó el subsidio a USD \$3.600, constituyéndose en un importante aporte del Estado que hay que optimizar.

En el presupuesto general del estado se plantea la asignación anual al Fondo de subsidios Habitacionales un valor que no podrá ser menor al 1% del presupuesto, en base a la programación que presentará el consejo Nacional de vivienda a través del Ministro De Desarrollo Urbano y Vivienda.

## Fondo de garantía

El fondo de garantía permitirá reducir la cuota de entrada de los créditos hipotecarios hasta un 10% del valor del bien y permitirá el acceso a crédito a los sectores informales, dará más estabilidad y rapidez a las operaciones de crédito.

El Fondo de Garantía, se conforma, con las primas que deben pagar los beneficiarios de préstamos o créditos tiene por objeto cubrir la recuperación de los préstamos otorgados a los afiliados que no puedan pagar, falleci-

miento de beneficiarios de préstamos, daños en los inmuebles por incendio y otros.

Con el objeto de respaldar los riesgos previstos en este tema, el Fondo de Garantía deberá constituir y mantener las debidas reservas.

Los préstamos y créditos que se otorguen con recursos que provengan del Fondo de Subsidios del Estado, del Fondo de Ahorro Habitacional y de otras fuentes destinadas a la producción de viviendas de interés social, deberán estar amparados por el Fondo de Garantía previsto en este tema.

## Desarrollo del mercado secundario de hipotecas

El sistema funcionará de manera sostenible, siempre que se desarrolle el mercado secundario de hipotecas, para lo cual es necesario el que se normalice el proceso, se fortalezca la CTH, y se regule la emisión de cédulas hipotecarias y la titularización de la cartera y los proyectos inmobiliarias, con la activa participación del mercado de valores.

## Ley de vivienda y desarrollo urbano

Todas estas políticas y proyectos serán posibles siempre que se institucionalice la política habitacional, como política de estado, mediante una ley orgánica de vivienda y desarrollo urbano y se creen los mecanismos institucionales que permitan la coordinación de los distintos actores públicos y privados, para lo cual se plantea la creación de un CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, que regule las políticas del sector, genere planes quinquenales y anuales y monitoree su ejecución en todo el territorio nacional.



## Bibliografía.

- Andino, Alberto, 2008. *Plan Hábitat 2008*. Ministerio de Coordinación de la Política económica.
- Andino, Alberto. *Propuesta de un Modelo de gestión de suelo Solidario*.
- Andino, Alberto, 2004. *Charla, La vivienda y asentamientos humanos en Ecuador*. XII Bienal de Aulestia, Diego, 2007. *La vivienda en Ecuador*. IPUR-PROMESHA.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005. *Pacto por un hábitat digno en Bogotá*. Programa UN-Hábitat.
- Banco de Desarrollo de Ecuador BEDE, 2007. *Presentación PROMADEC*.
- Basualdo, Jose Luis, 2007. *Vivienda social y suelo urbano en la Argentina Hoy*.
- Fonseca, Ramiro y otros, 2005. *Política de vivienda y asentamientos humanos Costa Rica*.
- Fonseca, Ramiro, 2006. *Política estatal de vivienda*. Arquitectura Quito.
- Ministerio de coordinación de la Política económica. 2000-2008. *Evolución de crédito para vivienda en Ecuador, Quito, Ecuador*.
- Rodnik, Raquel. 2008. *Entrevista. La regulación del uso de suelo en Latinoamérica*.
- Rodnik, Raquel, 2007. *Algunos instrumentos de Gestión Urbana que incorpora el Estatuto de las Ciudades del Brasil*.
- Smolka, Martín, 2003. *Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra*. Land Lines Newsletter, volumen 15 no. 1 Lincoln Institute of Land Policy.



### AUTOR

Alberto Andino M., Arquitecto, Máster en Administración Inmobiliaria (MDI), miembro del Directorio del Colegio de Arquitectos, Asesor en políticas urbanas del Banco de Desarrollo, Ex concejal de Quito, ha desarrollado múltiples programas de vivienda de interés social con más de 2.000 viviendas entregadas en colaboración con Cooperativas de Vivienda.



# VIVIENDA Y UNIVERSIDAD: LOGICAS SOCIALES Y FAMILIARES, ESCENARIOS Y COREOGRAFÍA DE RELACIONES HUMANAS

- HOUSING AND UNIVERSITY: SOCIAL AND FAMILY LOGICS,  
SCENARIOS AND CHOREOGRAPHY OF HUMAN RELATIONS -

Por: Marcela Blacio V.

Correo Electrónico: [mblacio@hotmail.com](mailto:mblacio@hotmail.com)

*Palabras claves: Lógicas y redes sociales y familiares, redes, escenarios espaciales, coreografías de relaciones; investigación, diseño y producción participativas.*

## Resumen

*Con una mirada antropológica, el solar y la vivienda como propiedad y posesión juegan un papel importante en las lógicas sociales y/o familiares, en los escenarios y coreografías de relaciones humanas. Esta comprensión del fenómeno habitacional y urbano puede llevar a la universidad ecuatoriana a plantear soluciones, dentro de un proceso participativo, al diseño y construcción de programas habitacionales.*

## Abstract

*With an anthropological view, the land and housing ownership and possession play an important role in the social logic and/or relatives in the scenarios and choreographies of human relations. This understanding of housing and urban phenomenon can lead to Ecuadorian university to develop solutions within a participatory process, to the design and construction of housing programs.*

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo se inicia con un resumen de un levantamiento etnográfico de familias de un área del suburbio tradicional que permite visualizar las lógicas sociales y familiares del tejido social en las barriadas populares. Luego trabaja escenarios y coreografías de las relaciones sociales y familiares, económicas, políticas y culturales. Finalmente propone que la orientación y sentido de estas miradas deben ser estudiadas por la universidad ecuatoriana, a quien le corresponde esta tarea preferentemente.

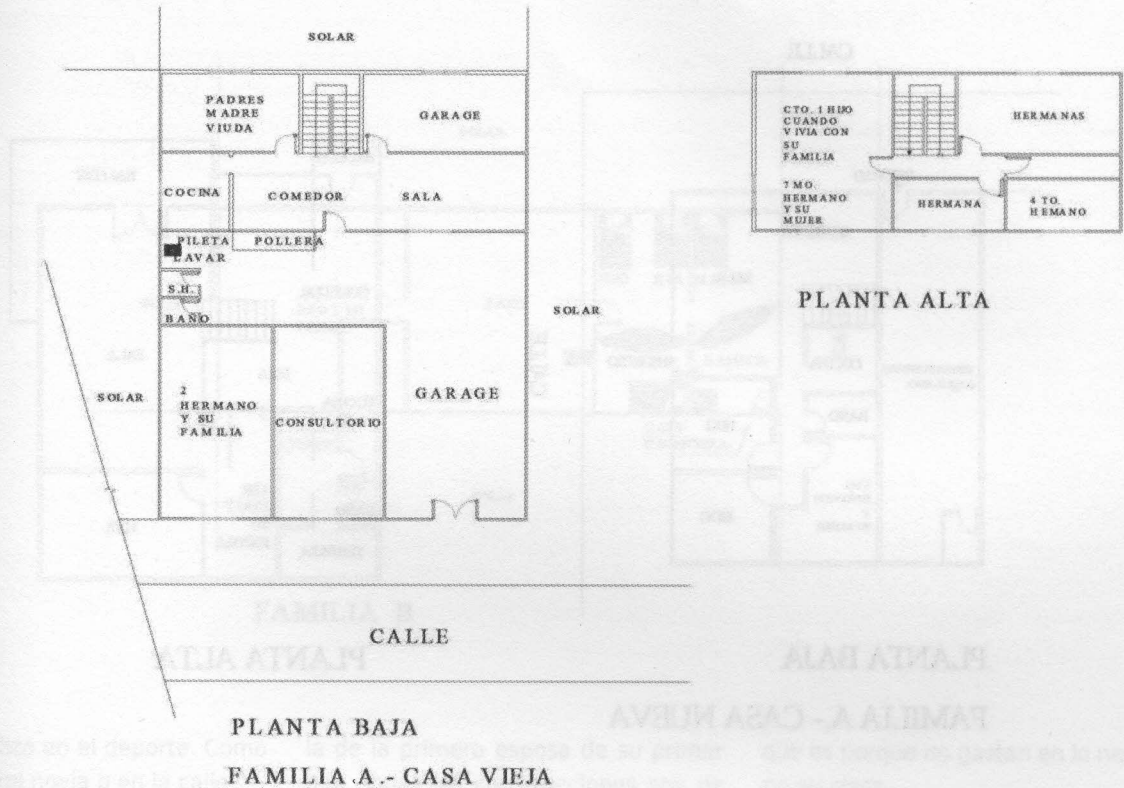
### Lógicas Sociales y Familiares

Con la finalidad de desentrañar el rol que juega el solar y la vivienda en las lógicas familiares y sociales de familias de sectores de asentamientos populares se siguieron las historias de vida de tres familias que habitan el sector de la parroquia Febres Cordero en la ciudad de Guayaquil.

### Familia A

La Familia A tiene una microempresa familiar distribuidora de leche. Dos de sus miembros, uno soltero y otro casado, tienen trabajo remunerado fuera de la microempresa de la familia. Otros tres miembros son asalariados de la microempresa familiar. En esta unidad doméstica ampliada se combinan las lógicas salariales con lógicas re-distributivas de la ganancia comercial del pequeño capital. Así, la recuperación de la fuerza de trabajo de los hijos y sus respectivas familias está dada y controlada por quien controla





las ganancias de la microempresa, la madre.

Desde que el marido, en una segunda ocasión, no cumplió con la compra de zapatos para sus hijos y con esa plata se desapareció dos días dejando tirado el trabajo, ella decide comprar todas las cosas para toda su familia, incluido lo que necesitaba el esposo. Recogemos aquí parte de los testimonios de los hijos:

"En antes todas nosotras vendíamos (leche) desde las 5 de la mañana junto con mi mami, pero desde las 10 de la mañana lo hacíamos solas y teníamos que turnarnos porque mi mami se metía a la cocina y después mi papá llegaba y le entregaba las cuentas del negocio para que ella administrara y nos compraba todo lo que necesitábamos, por eso ella desde las diez ya no atendía afuera. Nosotras nunca cobramos por vender leche ni criar pollos, porque mi mami siempre nos ha comprado todo sin que nosotros le digamos nada. Ahora incluso ella nos paga las pensiones, matrículas y nos da para el carro. Nunca nos faltó nada

ni a los varones tampoco. Cuando mis hermanos se casaban, venían aquí a la casa y mi mami también les compraba a ellos, aunque claro, les daba un sueldito para que ellos gasten en lo que necesiten." (Hija).

"Mi mamá lleva el control del dinero desde que tengo uso de razón. Mi papá, inclusive, le daba todo el dinero y las cuentas del negocio y ella distribuía para sostener el hogar y el hogar de los otros, cuando mi hermano mayor vivía allí." (Hijo)

En este caso la garantía para la madre, que lleva el control del negocio, de que sus hijos trabajen en la microempresa -además de solventar gran parte de la reproducción de la fuerza de trabajo por el salario que paga a tres de sus hijos y por los gastos de educación, recreación, transporte, alimentación y extras que da a casados y solteros- es el control sobre la vivienda, espacio de recuperación de la fuerza de trabajo.

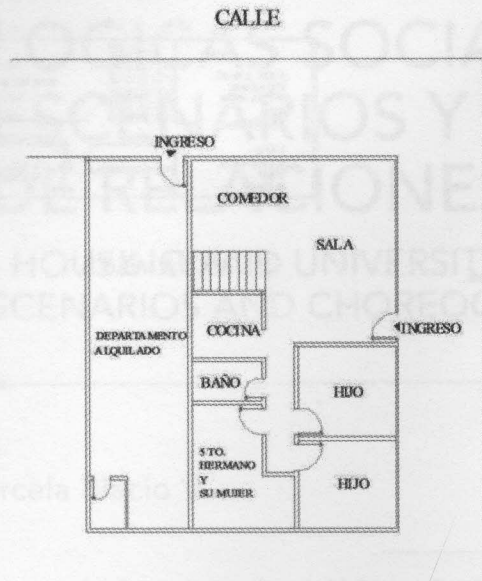
La propiedad de la vivienda la tiene ella, aunque la posesión la ejercen los

distintos hijos y sus respectivas familias. La madre es dueña de dos solares, en cada uno de los cuales hay diversas edificaciones. En un solar, el más antiguo, en el que llegó a vivir ella los primeros años de casada y en el que comenzaron el negocio de la distribución de leche, hay dos construcciones, una casa delantera y la casa al fondo del patio. (Casa familia A)

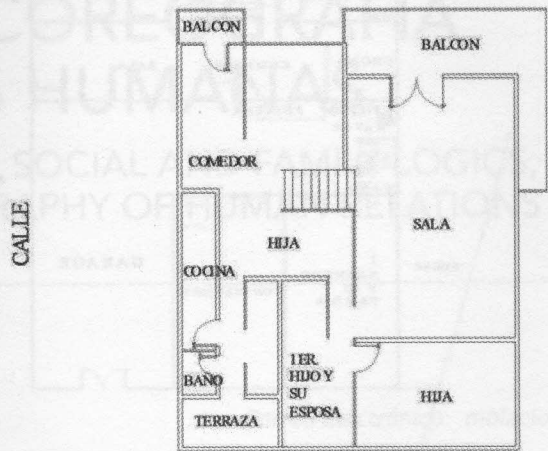
La casa del fondo es la que corresponde a la primera edificación. Ha sido remodelada y mejorada. En ella vivían los esposos y sus hijos cuando eran pequeños. A medida que los hijos se casaban llevaban a vivir a dicha casa a sus esposas y allí procreaban a sus respectivas familias. Como comenzó a crecer la familia, se construyó la casa del frente. El hijo mayor se trasladó a vivir a la nueva casa.

Después el padre decide comprar una casa para el hijo mayor y su familia. Esta se compra a nombre de la madre. Y van a vivir allá su hijo mayor y el quinto hijo. Esta casa tiene tres departamentos. Uno en la planta alta donde vive el primer hijo. Dos depar-





PLANTA BAJA  
FAMILIA A.- CASA NUEVA



PLANTA ALTA

tamentos en la planta baja. En el uno vive el quinto hijo y en el otro alquilan a terceros.

Se reorganiza el reparto de la casa delantera del antiguo solar, y actualmente se ha dividido en dos departamentos. En el uno vive el segundo hijo y su familia. En el otro se adecuará el consultorio dental de sus hijas. En la casa del fondo vive la madre (actualmente viuda), sus hijas e hijo soltero y un hijo casado, que usa el cuarto más grande de esta casa.

Este recurso da control a la madre sobre los gastos de los hijos y sobre el horario de trabajo de la microempresa así como sobre el medio de trabajo, los camiones de reparto, que son guarda-

dos en el garaje del viejo solar y que no pueden ser usados más que en el reparto de la leche o en el transporte de su hijo mayor y de ella para la compra de alimentos, ropa, utensilios, etc.

De esta lógica familiar han querido salirse varias veces los hijos casados que han incursionado en trabajos remunerados fuera del negocio de la familia. Sin embargo la inestabilidad laboral los ha hecho regresar tanto al trabajo como a la casa familiar.

En las actividades de auto subsistencia está la cría de pollos, patos, y pavos. Prueba de ello es la construcción de una pollera en el patio de la casa antigua. (ver planos en anexos) y el testimonio de las hijas:

"Solo las mujeres cuidamos pollos porque somos las que nos encontramos aquí y los varones no."

### Familia B

En las lógicas laborales esta familia cuenta con 5 hijos que trabajan bajo relaciones salariales formales e informales. De éstos, dos tienen familia y

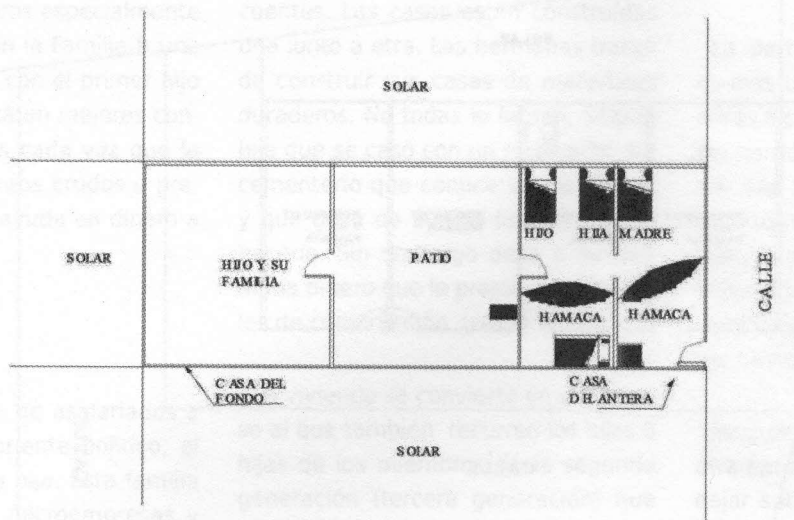
sus ingresos los destinan a ellas. Los otros tres hijos destinan de manera diferente sus ingresos. No son casados y sólo dos ayudan a la reproducción de la familia (madre e hijo sin trabajo).

"le doy a mi madre algo de dinero y aparte compro carne, pescado o lo que quiero, a veces un tanque de agua. Pago deudas de ropa y zapatos que fío a una señora. Gasto en cervezas, cigarrillos y en el Club. Yo solo mantengo a mi mamá. Si ella se preocupa por los otros es problema de ella."

El otro hace uso individual de su ingreso:

"Compro ropa y zapatos en la bahía y alimentos en las tiendas o en el comisariato. No mantengo a nadie. Antes compartía el sueldo con mi madre. Pero estuve vago algunos meses, me dedicaba a ir al centro, caminaba, los hermanos me ayudaban. Antes sí, ahora no. Hemos cambiado. Cada cual gana por su persona. Yo compro cosas que necesito. Más la dedico al desperdicio, en diversiones, mujeres y alcohol los fines de semana. A veces no

1 "Cuando la crisis es de la familia alguien puede sufrir más, los niños o sus padres, los hombres o las mujeres. A veces las crisis tienen consecuencias dolorosas, como la separación prematura de la familia, la partida de los hijos a la ciudad a ganar algo para enviar a sus padres" (Coraggio, 1989: 4).



FAMILIA B

lo hago, lo utilizo en el deporte. Como aquí o donde mi novia o en la calle."

Las mujeres tienen generalmente dos trabajos. El uno como lavanderas y el otro comerciando cualquier cosa. Podría decirse que hay una doble inserción en el mercado laboral, aunque débil, inestable, de bajísimos ingresos y reproduce, a nivel público, la división sexual del trabajo a nivel privado.

Pero uno de los recursos o lógicas importantes en esta familia fue la migración del campo a la ciudad. De arrendatarios, de sembradores, poco a poco los hijos iban llegando a Guayaquil. Primero hacían de domésticos y luego se insertaban al mercado laboral en mejores condiciones.

Finalmente en esta familia se repite el uso del habitat como espacio de recuperación de la fuerza de trabajo de la familia ampliada. La diferencia de esta familia con respecto a la familia A es el más bajo nivel de ingresos económicos.

El solar es de 7 x 25 metros, en el que hay construidas tres casas. La principal es la de la madre y sus hijos solteros. La del fondo es de un hijo casado con su familia. A un lado está

la de la primera esposa de su primer hijo. Todas las construcciones son de madera y caña. Se reproduce en ellas el estilo de división de ambientes de la casa rural, utilizando también detalles constructivos de ese sector como es el lavadero de cocina. (Plano Familia B)

El vivir en el suburbio, en solar propio subsidia parte de los gastos que tendría que afrontar el capital, contribuyendo a bajar sueldos y salarios. El recurso de la tierra urbana es una lógica de subsistencia para casados y solteros que a través de este mecanismo reducen gastos. De otro modo deberían pagar arriendo. El solar es grande y aún no hay hacinamiento, aunque manifiesta ya el inicio de un proceso de turgurización que cobra importancia en parroquias urbanas correspondientes a sectores geográficos relativamente consolidados como la zona investigada.

En esta familia la precariedad se expresa también en los recursos de mobiliario. Siendo cuatro hijos y la madre los que viven en la casa delantera, sólo existen tres camas. Dos de los hijos no tienen ni un colchón. Duermen en petates en el suelo o en hamacas. Son también costumbres del área rural, sin embargo los hermanos opinan

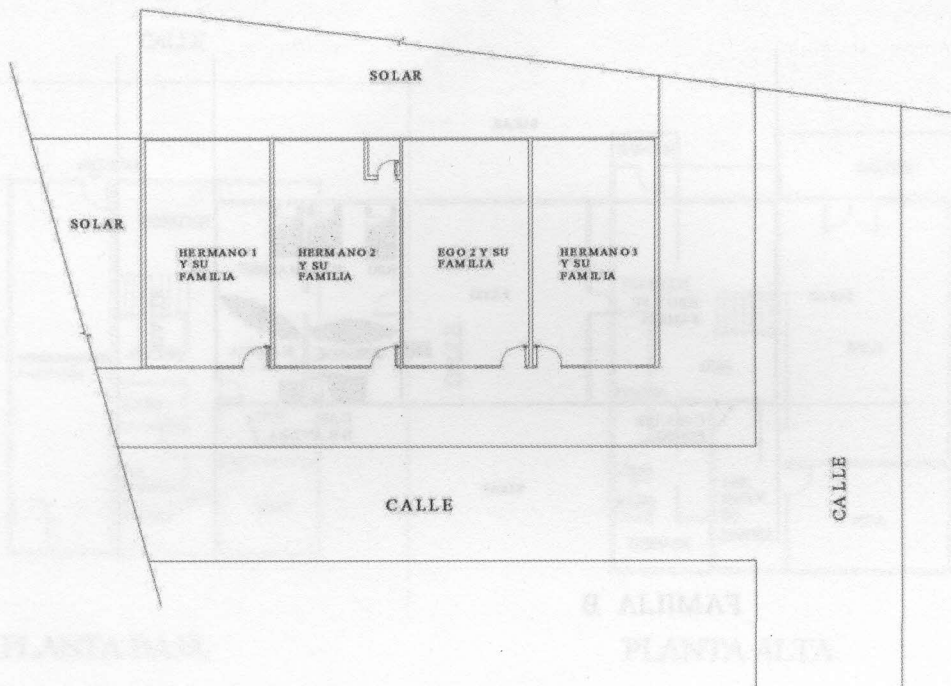
que es porque no gastan en lo necesario su plata.

Otra lógica encontrada es la barrial, en la que participa activamente la familia B. El barrio es una zona de reproducción ampliada de la fuerza de trabajo. Sus calles son canchas improvisadas para el deporte barrial. También son lugares excelentes para el comercio menor. Muchas de las actividades laborales se realizan en cualquier esquina de barrio. La sexta hija de esta familia, en la parte que narra cómo emprendió la venta de comida preparada en el barrio, expresa toda la trama barrial que se teje en torno al deporte, la religión y el comercio":

"Un -hermano- evangelista va al terminal después de las diez de la noche que sale del templo a rescatar a los

2 "Hay que estar alerta ante los resquicios que el sistema va dejando sin controlar, para ser de los primeros en aprovechar cada oportunidad. Correr a la fila de los trabajadores compitiendo por unos pocos empleos, correr detrás de un nuevo producto vendible, ganar la esquina donde pasan posibles compradores" (Coraggio, 1989:7).





FAMILIA C

niños, algunas veces los rescata para Cristo y otras veces el niño es difícil, no cree en un Dios verdadero, cuando él no tiene dinero no puede invitarles a una cola, por lo que decidimos poner un negocio con mi cuñada. Entonces yo oré y le dije al Señor que me mandara una fuente de trabajo para poder llegar a esos niños con un refrigerio... y mi cuñada también me dice vamos orando...entonces ahí el Señor nos mandó esa fuente de trabajo... nosotros queríamos trabajar, pero no vender, porque a nosotras nos da vergüenza..."

"...Pusimos un capital cada una con lo cual compramos chuzos, carne, preparábamos la carne en palito y conseguimos que un primo las vendiera. Tuvimos ese día una ganancia pero el primo nos cobró por el trabajo. Al día siguiente no vino el primo y decidimos sacar nosotras mismas a vender la comida. Hicimos carne en palito y choclos asados y salimos a vender al portal de la casa ya que en la calle frente a su casa se había organizado una pequeña cancha de voley."

"Trabajábamos viernes, sábado y domingo, preparábamos, vendíamos y cobrábamos. Más personas se fueron agrupando en torno a la cancha y a la venta de chuzos. Las vecindades comenzaron también a poner negocios. La vecina del frente puso venta de empanadas de verde. Otra señora vendía empanadas de harina. Venían a la esquina tres canguileros. Nosotras vendíamos todo y terminábamos temprano. El segundo día sacamos buena ganancia y poco a poco comprábamos más para vender más. En dos meses y medio logramos reunir un capital. Además de las ganancias en dinero los días de venta no cocinábamos sino que las respectivas familias comían de lo que se preparaba."

"Con la ganancia compré tres galones de pintura para pintar la casa, se arregló el tumbado, compré dos biblias, unos cassetes de música y entregué dinero al "hermano" para que compre el refrigerio de los niños y dinero a la iglesia. Yo oré al Señor para ver con cuánto yo podía llegar al refrigerio para los niños...entonces el Señor me puso en el corazón que de el dinero. Pero el negocio se fue yendo

porque comenzó la iglesia de al frente que es evangélica a hallar a mal porque eso se llenaba de pura gente y que gritaban a la hora de los cultos, entonces ellos comenzaron a orar, a pedirle a Dios que aleje la cancha para otro lado... cómo son las cosas de Dios, nosotras oramos para que el Señor nos mande una fuente de trabajo y la iglesia de al frente oran para que esta cancha se disuelva... fue bajando la venta...mi mamá se enfermó...mi cuñada tuvo un accidente en la moto... se quebró un huesito de la mano, la tuvieron que enyesar y como ella hacía jugo aparte no podía hacer el jugo, entonces yo sola no podía vender, entonces la gente me hacen china, entonces ahí ya dejamos el negocio, ya la cancha desapareció, ahorita ya no hay cancha, no hay nada. La cancha agrupaba a chicos del barrio y venían de otras partes a ver jugar, hombres y mujeres, también apostaban."

Esta familia también cría aves que sirven para la autosubsistencia. La madre es empleada doméstica y cría pollos. Ella vende cerveza y lava ropa ajena.

Otra de las lógicas, generalmente encontradas en familias de condiciones de reproducción precarias, es la ayuda entre sus miembros especialmente entre las mujeres. En la Familia B una de las hijas, casada con el primer hijo de la Familia A y está en mejores condiciones económicas cada vez que la visita le lleva alimentos crudos o preparados y/o alguna ayuda en dinero a su madre.

## Familia C

La familia C carece de asalariados a excepción de un pariente político, el marido de la tercera hija. Esta familia ha incursionado en microempresas y trabajos por cuenta propia, ejercitando algunas veces la inserción múltiple en el mercado laboral. Sin embargo en el caso de dos de las hijas encontramos una práctica de relación laboral bajo salario de los 20 a los 29 años de edad.

Esta práctica le facilitó ciertos recursos a una de ellas que le permitió obtener un capital para emprender la microempresa familiar. Recursos que los fue perdiendo a medida que el marido los fue consumiendo en múltiples negocios fallidos. Su situación precaria, unas veces, y de bonanza de muy corto tiempo, otras veces, la llevaron a realizar múltiples labores de generación de ingresos.

Finalmente, en esta familia la vivienda se convierte también en una lógica familiar de recuperación de la fuerza de trabajo de las cuatro hijas y sus respectivas familias. Los padres de la primera generación llegan a Guayaquil en edad madura. Llegan a alquilar en el centro de la ciudad y a desarrollar su microempresa de comercio de tejidos de mimbre originarios de su lugar de nacimiento. Poco a poco va declinando su negocio y venden el último recurso que tenían, la casa en Jipijapa. Con esa plata compran un terreno en el suburbio y, a la muerte del padre, deja el terreno de herencia a sus cuatro hijas.

El terreno de 10 x 20 se divide en cuatro solares de 5 x 10 cada uno. Los planos (ver anexo planos) son muy elocuentes. Las casas están construidas una junto a otra. Las hermanas tratan de construir sus casas de materiales duraderos. No todas lo logran. Sólo la hija que se casó con un trabajador del cementerio que conoce de albañilería y que goza de sueldo fijo, ha podido hacerlo. Sin embargo debe a su hermana dinero que le prestó en materiales de construcción. (plano familia C)

La vivienda se convierte en un recurso al que también recurren los hijos o hijas de los miembros de la segunda generación (tercera generación) que no se han casado o que son separados. Además la vivienda se convierte en el lugar de producción y de comercio de productos en el barrio: venta de cervezas y colas, taller de tapicería, manualidades.

"...mi marido me dinero semanal. Como eso no me alcanza vendo colas y cervezas para ayudarme. También seguí cursos de economía doméstica, belleza manualidades por lo que hago manicure, permanentes, ramos de novia.

El barrio se convierte en un espacio de desarrollo del empleo. Así, una de las hijas emprendió una venta de comidas preparadas poniendo un kiosco de comida al pie de la estación de los transportes que llevan al sector.

"Puse un negocio de comida cerca de la estación de carros. Vivía en la casa de caña y dormía en el kiosco. Me levantaba a las 3 de la mañana, golpeaba la puerta de la casa de caña para que las hijas me abrieran y llevar la comida que yo la dejaba en la noche lista para cocinarla. Iba al kiosco y en tres horas ya tenía todo listo. A las 6 atendía la clientela. Mis hijas me ayudaban.

## Lógica barrial y político-clientelar

La participación de los suburbanos es más una relación que se busca en miras a conseguir trabajo y, en el caso del barrio, a conseguir mejoras barriales. Las reivindicaciones barriales se organizan en torno a dos formas orgánicas que coexisten, algunas veces separadas unas de otras, otras veces identificadas unas con otras: los comités barriales y los comités políticos.

Pero en uno y otro caso y en una y otra época la población ha sabido manejar sabiamente este recurso en favor de obtener beneficios personales o colectivos. Es lo que podemos denominar clientelismo barrial y político.

Según Coraggio: "En épocas de vacas gordas, especialmente la del auge petrolero, los gobiernos pudieron dedicar más recursos a los servicios públicos y a aumentar la participación de los sectores medios y bajos en la renta; los movimientos reivindicativos proliferaron como parte integrante de este modelo de producción y distribución..." Luego de esta bonanza la situación cambia y dice Coraggio: "Esta crisis reduce los recursos del propio Estado (él mismo rentista)...se agrava por el agotamiento del petróleo...se agota también la capacidad del Estado para redistribuir...los movimientos reivindicativos se debilitan porque pierden su capacidad de lograr soluciones del Estado...Las organizaciones populares parecen vaciarse, no tanto porque la gente dedique ahora mayor tiempo a la lucha por la sobrevivencia, ya que ésta no es nueva, sino porque se desconfía de la capacidad de la organización para resolver los urgentes problemas cotidianos...Parecen combinarse, entonces, una crisis del modelo económico rentista, del modelo político clientelar y del modelo de organización social corporativista, que conformaban un todo integrado." (Coraggio, 1989: 8-9).



## Lógicas familiares, barriales y sociales

Uno de los aspectos que interesó al inicio de las investigaciones antropológicas fue el de la existencia de redes. Lo más cercano a una red se lo encuentra en el juego de relaciones de reciprocidades y rupturas que se establecen entre los miembros de una familia y que podrían, algunas veces, combinarse con el compadrazgo.

En el capítulo VI del libro de Larissa Lomnitz "Cómo sobreviven los marginados" hay al inicio una reflexión en torno a las redes. Ella parte de la definición de Radcliffe-Brown de estructura social como "red de relaciones sociales que existen en la realidad" (Lomnitz, 1978: 140) para luego, y a través de la relación del concepto campo en física, relacionar su concepto de red al campo social.

Signando con ella de que son "abstracciones científicas destinadas a facilitar una descripción concisa de ciertas relaciones de conjunto entre puntos correlacionados entre sí"... donde lo real son "las relaciones subyacentes al campo y que sirven para definirlo" (Lomnitz, 1978: 141), sin embargo para el caso de Guayaquil y, más específicamente, para el caso de la zona escogida para la investigación, estas relaciones no configuran redes como las expuestas en el estudio de Lomnitz en Cerrada del Cóndor.

Más que disentir, se trata de reformular la propuesta de redes para que, siendo abstracciones científicas, continúen sirviendo como dichas abstracciones y no lleven a buscar la "existencia real" de redes como las encontradas en México por Lomnitz. De ese estudio se debe recoger la riqueza de la descripción y el análisis que hace de las relaciones sociales entre parientes, vecinos y amigos, que expone el juego de relaciones de los pobladores entre sí y entre los sectores formales e informales de la economía. Este último aspecto lo desarrolla Lomnitz en su trabajo "Mecanismos de articulación

entre el sector informal y el sector formal urbano."

Por ello, y partiendo de los aspectos compartidos, parece más pertinente hablar de lógicas o prácticas individuales, familiares, corporativas (gremiales, barriales) o sociales donde participan tanto motivaciones de carácter objetivo como subjetivo.

Por ello, tan importantes como la precariedad, la migración, la necesidad de empleo, la cercanía barrial, el formar parte de determinada familia, el ingreso fijo o el ingreso eventual y un sin fin de objetividades, son importantes la amistad, los odios, los resentimientos, las frustraciones, la solidaridad, la entrega, el egoísmo, la prudencia, la enemistad, el amor, la religión, los miedos, las supersticiones y un sin fin de subjetividades que están en el ser ideológico de nuestra existencia que, en última instancia, tiene bases objetivas pero que no se reduce sólo a ello.

## Relaciones sociales y familiares

La vivienda es un espacio donde conviven personas que constituyen múltiples relaciones humanas y puede ser analizado como un escenario donde esas relaciones se desarrollan, a manera de escenografías y coreografías sociofamiliares.

La escenografía -tal como se enseña en las prescripciones del "análisis" arquitectónico- se distribuye en "ambientes sociales, íntimos o de servicio". Pero un estudio más acucioso de las relaciones familiares pone en escena ambientes que no se "enseñan" pero que existen cotidianamente en cualquier parte del mundo donde las personas conviven en un espacio determinado.

En esos escenarios, las coreografías son diversas. En unos, se juntan "funciones" y encontramos escenarios mixtos -espacios sociales e íntimos (salas y dormitorios) que se montan en las noches y se desmontan en el día; espacios íntimos y de servicios (dormito-

rios, cocina y baño); y, muchas veces, el patio o "jardín" no cuenta con espacio en el terreno y se desarrolla en el espacio público inmediato o mediato: la vereda, el parterre, la calle o la zona comunal de la barriada. Hay ensayos de proyectos habitacionales que resuelven restringir el área de vivienda en beneficio de un área urbana común para juegos, jardines y espacios abiertos que son compartidas por grupos pequeños de familias.

En otros, las funciones se ajustan al libreto del aprendiz de arquitecto y se distinguen claramente las áreas: social, sala y comedor; íntima: dormitorios; de servicios: cocina y baños. Las coreografías muchas veces realizan tibias mezclas, temporales o perennes, de usos de suelos. Todo ello a lo interno de cada solución habitacional y sin relacionamiento de áreas urbanas comunes a no ser por las obligatorias vías.

En los menos, sin embargo, los escenarios son "hollywoodenses", cada ambiente es un refugio propio de cada miembro familiar. Un dormitorio puede contar con vestíbulo, sala de juegos, sala de Internet, baño con jacuzzi y otras áreas dependiendo de la actividad y deseos del actor. Hay áreas que por largas horas o días no necesitan ser usadas. La búsqueda de confort y estatus no da espacio a una saludable relación familiar. Sus miembros pueden pasar largas horas o días sin siquiera verse.

## Relaciones económicas

La vivienda también es escenario de relaciones económicas de sus actores. Estas escenografías económicas se montan según los ingresos, el rol en la producción, el sistema financiero que hizo posible su construcción.

Las coreografías de relaciones económicas que se montan en el escenario de la vivienda dependen también de las actividades de los miembros de la familia. Ya los estudios de Hernando De Soto en Perú, como de varios au-

tores en Ecuador sobre la economía informal dan cuenta de la vivienda como escenario para la producción o, el arriendo de la pieza, son medios para completar el ingreso familiar o, muchas veces, constituirse en la única fuente de ingresos.

Otro aspecto de estas coreografías económicas es el rol que, como bien, abarca la propiedad de la tierra y la vivienda. Este toma importancia cuando se cobra plena conciencia de su valor que a veces es la única herencia tangible.

Por el lado de los dueños de grandes extensiones de tierras, estas coreografías les han permitido negociar ventas de amplios sectores geográficos otrora potreros, sabanas, manglares, pantanos, lodazales que, con el fin de evitar el gasto de capital en urbanización, han participado de manera cómplice en las invasiones de terrenos.

## Relaciones políticas

En el escenario de las relaciones políticas la vivienda es expresión de múltiples coreografías. Por ejemplo, la relación política clientelar entre electores y elegidos. Lo cierto es que esta relación entre actores de la política da réditos a unos y a otros. Los políticos tienen una plataforma basada en necesidades reales que atrae adeptos y, la gente, que finalmente algo consigue. Y lo consigue negociando, porque en la relación clientelar todos saben los costos y ganancias.

Más también la vivienda es un escenario complejo de lucha política que pone en juego múltiples relaciones de poder. El escenario va más allá del espacio que ocupa la vivienda. Tiene que ver con la tierra urbana y rural a lo largo de todo el país. Para los años sesenta el fantasma de la Reforma Urbana asustó a muchos, el acelerado crecimiento urbano empujaba una reivindicación que se mostraba como un peligro. Pero en este juego de poderosos propietarios de tierra con grandes masas de necesitados se dibuja un mapa donde la mancha urbana de

las ciudades ha crecido considerablemente pero no ha resuelto un hábitat digno.

## Relaciones culturales

El estudio de este escenario del espacio para vivir, poco tratado tanto por el Estado como por las empresas constructoras y el negocio inmobiliario, así como por las universidades y centros de investigación, sigue siendo una deuda a la vida y a la inteligencia humana.

Los protocolos y tratados arquitectónicos, urbanos, económicos y sociales así como las propuestas tecnológicas en sistemas constructivos, materiales de construcción y sistemas financieros deben estar orientados a entender costumbres, rituales, prácticas, formas de convivencias individuales, familiares y sociales, formas de pensar, relación con la naturaleza, relación con las formas de producir, intercambiar, y consumir bienes y servicios de quienes habitan esos espacios.

Luego de las propuestas de la "ciudad para vivir" y del "derecho a la ciudad" y "de la cuestión urbana" de Lefebvre, Hardoy, Alexander, Castells, entre otros, que tuvo algunos ensayos en Latinoamérica: Chile, Perú, Brasil; de las propuestas estructuralistas del 60 y 70, y del discurso semántico de los 80 y 90; la academia requiere volver a manejar, en la era de la información y comunicación global, una nueva propuesta integradora que conjugue democracia y ejercicio de ciudadanía, en la búsqueda de una mejor manera de vivir.

## Por una propuesta universitaria

Se requiere rescatar la curiosidad por conocer cómo grandes sectores sociales viven y conviven dotándose, en su precariedad, de espacios de vida. Sus lógicas de construcción son progresivas conforme va creciendo la familia y, así mismo, existe una lógica de reparto del bien suelo entre las nuevas

familias que se forman al crecer los hijos.

¿Cómo desarrollar el interés científico de conocer estas conductas sociales y darle aplicación en una respuesta de desarrollo de barrios y viviendas con sostenibilidad.

¿Cómo puede la academia aportar en mejorar las relaciones familiares a partir del diseño que, respondiendo a las necesidades de espacios promuevan las relaciones familiares y sociales de sus miembros cuales quiera sean las necesidades y carencias?

¿Cómo puede la academia aportar a una propuesta de reforma urbana que atienda las necesidades de crecimiento poblacional y extensión geográfica basada en una práctica sostenible, participación democrática, proyectos autogestionarios habitacionales y urbanos con calidad y calidez?

¿Está la academia ecuatoriana preparada para la investigación participativa y un nuevo proceso de participación en el diseño, construcción y desarrollo de proyectos habitacionales?

La universidad está en la obligación de proponer, en el marco de economía solidaria, formas económicas participativas de financiación, producción de materiales, sistemas constructivos y diseño, y producción de espacios habitacionales y ciudades que persigan el bien común. Partiendo del mismo sistema donde el interés es ganar, lograr transformarlas a formas de relaciones económicas donde importe más el bienestar individual y colectivo.

Pensar conductas y costumbres para construir un mundo exento de opresión y miseria en el que se desarrollen formas democráticas de convivencia; en donde el escenario de la vivienda y las coreografías de las relaciones sociales que se realizan en ese escenario sean objeto de estudio y permanente propuesta universitaria. Ese puede ser un camino.



## Bibliografía

ALEXANDER, CHRISTOPHER, *Urbanismo y Participación. El caso de la Universidad de Oregon*, Gustavo Gili, Barcelona, 1978

ALEXANDER, CHRISTOPHER, *El modo intemporal de construir*, Gustavo Gili, Colección Arquitectura/Perspectivas, Barcelona, 1981

CASTELLS, MANUEL, *La cuestión urbana*, Madrid, 1974.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS: "Dilemas de la investigación urbana desde una perspectiva popular en América Latina", en *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Las ideas y su contexto. Vol. III, Ciudad*, Quito, 1990.

*Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*, CIUDAD, SIAP, Quito, 1991

"Crisis, vida cotidiana y problemas del pueblo", en *Ciudad Alternativa*, Año 1, # 1, CIUDAD, Quito, 1989.

DE SOTO, HERNANDO, *El Otro Sendero*, Diana, México, 1987

DE SOTO, Hernando: "La postura de los informales. Una respuesta a Marx", *The Washington Quarterly*, (mimeo), 1989.

HARDOY, JORGE ENRIQUE, "El futuro de la ciudad de América Latina" en *La gestión de la ciudad*, Valencia, 1992.

LEFEBVRE, HENRI, *El Derecho a la Ciudad*, Península, Barcelona 1969.

LEFEBVRE, HENRI, *La Revolución Urbana*, Alianza, Madrid, 1972.

LOMNITZ, Larizza: *Cómo sobreviven los marginados*, Ed. Siglo XXI, México, 1978

LOMNITZ, Larizza: "Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano", *Revista Mexicana de Sociología*, México, s/f.



## AUTOR

Marcela Blacio V., Arquitecta Urbanista, Master en Antropología del Desarrollo, Catedrática de la Universidad de Guayaquil; directora de la Oficina de Proyectos de Investigación de la Universidad de Guayaquil, Marzo de 2003 a Abril 2004; directora académica de la Maestría Tecnologías Constructivas para Viviendas de Bajo Costo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Guayaquil, 2004 -2006; directora del Instituto de Postgrado de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Guayaquil, 2005-2007; investigadora, compiladora y autora en temas de género, hábitat y ambiente; participante del CSV en Guayaquil; instructora de métodos y técnicas de investigación de ESPOL, Universidad de Guayaquil y de IPUR- Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

# PROYECTO DE MEJORA DE LA VIVIENDA DE HOGAR DE CRISTO

- PROJECT FOR THE IMPROVEMENT OF "HOGAR DE CRISTO" HOUSES -

Por: Arq. Giuseppe De Nunzio  
Arq. Gabriele Casu

giuseppedenunzio@gmail.com  
gabriele.casu@gmail.com

Palabras Clave: Construcción con bambú, Mejoramiento de viviendas, Hogar de Cristo,

## Resumen

Guayaquil es la tercera ciudad en el mundo por falta de viviendas en relación al número de habitantes. En el 60% de las casas faltan servicios primarios (agua y sistemas de alcantarillado). La misión Hogar de Cristo, trabaja para intentar solucionar los problemas de los más pobres. En particular en el ámbito de la arquitectura, a través de los microcréditos, se da la posibilidad a esta gente de tener una vivienda. Las viviendas de Hogar de Cristo están hechas en la fábrica de la misión a través de un proceso constructivo prefabricado. En el año 2006-07, hemos pasado un periodo de 6 meses en Guayaquil, Ecuador, donde hemos trabajado para la Misión de Hogar de Cristo en el proyecto de mejora de la vivienda que ellos construyen en las invasiones de la ciudad. El primer proyecto presentado (Diciembre 2006) tenía como objetivo construir una vivienda más grande, confortable y además solucionar el problema de durabilidad, sustituyendo algunos materiales y haciendo algunas modificaciones al proceso tecnológico, sin embargo esta vivienda presenta problemas de durabilidad y eco-sostenibilidad. La búsqueda de nuevas tecnologías no es sólo posible sino que además es un desafío para ingenieros y arquitectos el encontrar sistemas de construir alternativos a los tradicionales, con la esperanza de hacer en el futuro proyectos más eco- sostenibles, sean para los problemas humanos, sean para los problema del ambiente.

## Abstract

Guayaquil is the third largest city in the world due to lack of housing in relation to the number of inhabitants. The 60% of houses suffer of the lack of primary services (water and sewage systems). The NGO "Hogar de Cristo", is working in the solution of the problems of the poorest. Particularly in the architectural field, through microcredit, given the possibility of providing shelter to these people. The Hogar de Cristo houses are made at the factory of the NGO through a prefabricated construction process. In the year 2006-07, we spent a period of 6 months in Guayaquil, Ecuador, where we worked for this NGO in order to develop the project of housing improvement built in slums of the city. The first prototype submitted (December 2006) aimed to build a bigger, comfortable house and also solve the problem of durability, replacing some materials and making some modifications to the technological process; however this house presents problems of durability and eco-sustainability. The search for new technologies is not only possible but also a challenge for engineers and architects to build the systems to find alternative to traditional, hoping to do in future projects more eco-sustainable, whether for human problems, whether to the problem of environment.



## INTRODUCCIÓN

La dimensión urbana se impone más a nivel mundial: se calcula que en los próximos decenios más del 80 % de la población vivirá en áreas densamente pobladas. Las grandes ciudades de los países en vías de desarrollo se han convertido en un tiempo muy corto en la más visible expresión de la pobreza humana y han evidenciado, a la atención de todo el mundo, los resultados reales que pueden provocar el crecimiento descontrolado de las ciudades como consecuencia de la globalización.

### El caso de Guayaquil

En particular, Guayaquil es la tercera ciudad en el mundo por falta de viviendas en relación al número de habitantes. En el 60% de las casas faltan servicios primarios (agua y sistemas de alcantarillado). Una vivienda de hormigón de 36 m<sup>2</sup>. cuesta mínimo \$3.200, costo demasiado alto para la mayoría de la población si tenemos en consideración que alrededor del 60 % de los habitantes viven con menos de \$1 al día. Se calcula que la ciudad tiene una falta de 200.000 viviendas. La "ciudad de nadie", las invasiones, se desarrollan por las áreas de cerros en dirección noreste y cerca del Río Guayas al sureste. En estas áreas los solares son más económicos por causa del ambiente muy hostil.

En este marco, la misión Hogar de Cristo, trabaja para intentar solucionar los problemas de los más pobres. En particular en el ámbito de la arquitectura, a través de los microcréditos, se da la posibilidad a esta gente de tener una vivienda. Las viviendas de Hogar de Cristo están hechas en la fábrica de la misión a través de un proceso constructivo prefabricado. En un kit se entrega la casita en las invasiones y por medio de dos obreros se la construye en unas 4 horas. Las viviendas están hechas de pilares de mangle, piso de tabla y paredes de caña picada. Estos materiales y la tecnología aplicada a ellos permite una vida de casi 5 años.



Foto 1 Vivienda actual de Hogar de Cristo, 2006

Después, la gente de las invasiones tiene que comprar una nueva casa.

En el año 2006-07, hemos pasado un tiempo de 6 meses en Guayaquil, Ecuador, donde hemos trabajado para la Misión de Hogar de Cristo en el proyecto de mejora de la vivienda que ellos construyen en las invasiones de la ciudad. Esta vivienda tiene problemas de durabilidad y eco-sostenibilidad de los componentes como los pilares de mangle y el piso de tabla, además están los problemas de confort, por causa de la dimensión, de la falta de divisiones internas y servicios básicos y el techo está hecho de láminas de zinc no aislado, lo que causa un aumento de la temperatura interna muy notable.

El primer proyecto presentado (Diciembre 2006) tenía como objetivo construir una vivienda más grande, confortable y además solucionar el problema de durabilidad, sustituyendo algunos materiales y haciendo algunas modificaciones al proceso tecnológico.

El coste final hubiera sido \$1200 (el coste actual de la vivienda de Hogar de Cristo es de \$500), un coste de to-

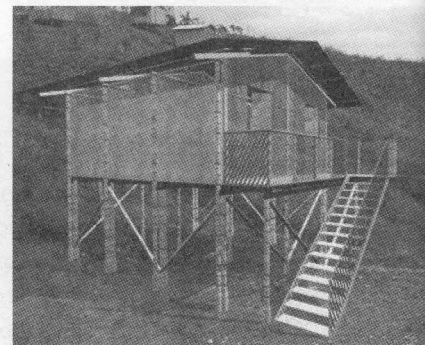


Foto 2 Render de la primera propuesta del proyecto, 2006

das formas muy alto para las clases pobres de las áreas marginales de la ciudad.

El objetivo de la misión era lograr el coste muy bajo para, de todas formas, solucionar los problemas urgentes de la casa como sustituir el mangle, convertida en una especie protegida; y buscar una nueva solución a los problemas de piso de tabla, sea por la poca durabilidad de esta parte de la estructura, sea por lo altos costos de la madera en el mercado del país.

Hemos experimentado entonces un nuevo tipo de pilares hechos en bambú con una base de hormigón: ésta protegía el bambú del agua y de la humedad del terreno.

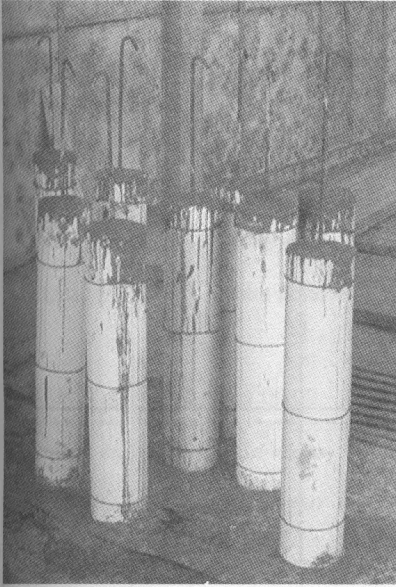
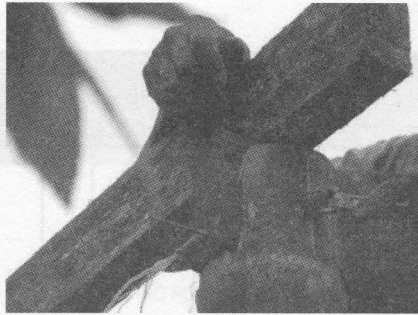


Foto 3 Bases de hormigón con varilla de hierro



Fotos 5 y 6 Conexión por medio de pernos de vigas y pilares.



Foto 7 Construcciones de paneles para el piso

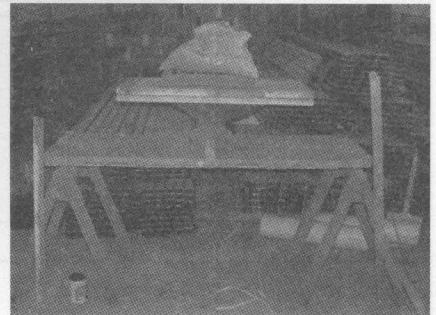


Foto 8 Prueba de carga a flexión de el panel



Foto 4 Sistema de conexión entre la base de hormigón y el pilar.

La conexión entre la base y el pilar de bambú ha sido asegurada por medio de una mezcla de cemento y arena colocado por medio de un hueco a 40 cm. de altura desde la base de la caña, y gracias a un varilla de hierro se garantizaba la conexión entre las dos piezas.

El molde ha sido realizado por medio de un tubo de PVC cortado a 80 cm. y con un diámetro de 15 cm., relleno con un empaste de cemento, arena y piedra en proporción 1:2:3.

Fotos 5 y 6 Conexión por medio de pernos de vigas y pilares.

Para el piso hemos estudiado el modo para sustituir las tablas por paneles que tenían un refuerzo de caña picada y cubierto con hormigón.

La caña picada tiene la doble función de molde y de refuerzo del hormigón, y hacen el panel más fuerte y durable que las tablas comúnmente utilizadas.

La adherencia entre la caña picada y el hormigón era asegurada entre los dos elementos por medio de una malla de gallinero, puesta con grapas de metal.

Para llegar a la solución final de un modelo de paneles fueron necesarios varios intentos, diversos meses de análisis e investigación en la fábrica de Hogar de Cristo, donde hemos intenta-

do varias soluciones de tipo de estructural en bambú, capa de hormigón y elección del porcentaje de los componentes (cemento, arena, piedra) para hacer que el panel sea resistente, ligero y estéticamente aceptable. Su peso tendría que ser alrededor de 50 Kg., para poder ser transportado fácilmente y puesto en obra.

La solución final ha sido un panel de 60 cm. de longitud X 164 de largo, con una estructura en bambú, con una espesor de hormigón de 2,5 cm., y un peso de 45 kg., y sobre de todo que garantizaba una buena resistencia a carga y una buena durabilidad.

Hemos hecho varias pruebas de carga según la normativa mexicana NMX-C-405-1997-ONNCCE para paneles estructurales, poniendo una carga de 200 kg., en el medio de la longitud del panel y ha sido medida la deformación obteniendo los resultados siguientes:



Dimension	Proporción de la mezcla	Espesor hormigon	Peso	Deformación inicial	Deformación después de 24 h	Deformación panel descargado	Carga de rotura
Longitud: 164 cm Largo: 60 cm Espesor: 6,5 cm	Cemento Arena Piedra  02:00.5	5 cm	73 kg	2,5 mm	2,5 mm	0	-
Longitud: 164 cm Largo: 60 cm Espesor: 5,5 cm	Cemento Arena Piedra  02:00.5	4 cm	80 kg	1,5 mm	1,5 mm	0	-
Longitud: 164 cm Largo: 60 cm Espesor: 5,5 cm	Cemento Arena Piedra  02:00.5	3,5 cm	75 kg	1 mm	1 mm	0	-
Longitud: 164 cm Largo: 60 cm Espesor: 3,5 cm	Cemento Arena Piedra  02:00.5	2 cm	40 kg	-	-	-	200 kg
Longitud: 164 cm Largo: 60 cm Espesor: 4,5 cm	Malta di cemento Arena  1:02	2 cm	44 kg	1,5 cm	2 cm	1 cm	-
Longitud: 164 cm Largo: 60 cm Espesor: 5 cm	Cemento Arena Pietra pomice  1:02:02	2 cm per lato	56 kg	-	-	-	Peso propio

Dimensión	Proporción de la mezcla	Espesor hormigon	Peso	Deformación inicial	Deformación después de 24 h	Deformación panel descargado	Carga de rotura
Longitud: 164 cm Largo: 60 cm Espesor: 4 cm	Cemento Arena Pietra pomice  1:02:02	2 cm per lato	50 kg	-	-	-	Peso propio
Longitud: 164 cm Largo: 60 cm Espesor: 3,5 cm	Cemento <i>Makalan</i>  1:04	2 cm	40 Kg	-	-	-	-
Longitud: 164 cm Largo: 60 cm Espesor: 3,5 cm	Cemento Arena <i>Makalan</i>  1:02:01	2 cm	43 kg	-	-	-	-
Longitud: 164 cm Largo: 60 cm Espesor: 3,5 cm	Cemento Arena <i>Cisco</i>  1:02:01	2 cm	40 Kg	-	-	-	-
Longitud: 164 cm Largo: 60 cm Espesor: 3,5 cm	Cemento Arena Piedra  1:02:01	2 cm	45 Kg	-	-	-	-
Longitud: 82 cm Largo: 60 cm Espesor: 4,5 cm	Cemento Arena Piedra  1:02:01	3 cm	30 Kg	-	-	-	-





Foto 11 Imagen final del prototipo de la vivienda de Hogar de Cristo

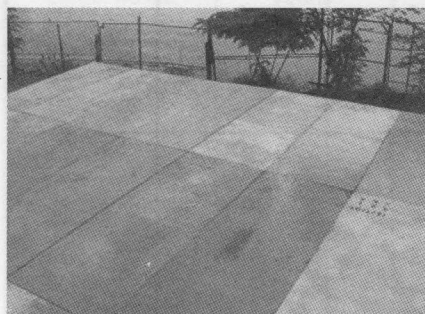


Foto 9 Exterior del piso de el prototipo hechos con paneles

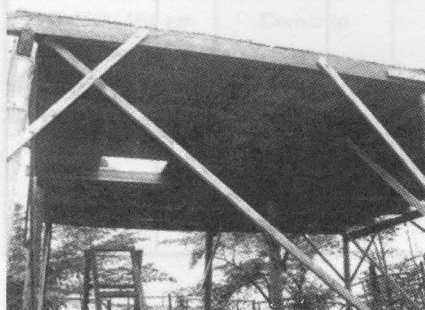


Foto 10 Vista inferior de paneles de piso

Además se han hecho mejoras en el confort térmico de la vivienda, haciendo un aislamiento con paneles de

poliuretano expandido puesto entre la plancha del techo y un falso techo en bambú, observando que con este sistema la temperatura interna bajaba 2° C.

Hemos aumentado al final la dimensión del techo para proteger más las paredes de bambú del sol y de la lluvia. Para subdividir el interior hemos puesto una pared más, consiguiendo así dos áreas distintas.

El coste final del prototipo, \$580 ha sido muy parecido al coste inicial de la vivienda que era de \$500. Todo nuestro trabajo y esfuerzo lo hemos hecho con la esperanza de que más gente se interese por este problema, que no es sólo de la ciudad de Guayaquil, sino de muchas ciudades en el mundo. La búsqueda de nuevas tecnologías no es sólo posible sino que además es un desafío para ingenieros y arquitectos el encontrar sistemas de construir alternativos a los tradicionales, con la

esperanza de hacer en el futuro proyectos más eco- sostenibles, sean para los problemas humanos, sean para los problema del ambiente.

### Bibliografía

A.A.V.V., *Vision Histórica de la ciudad de Guayaquil*, Istituto IPUR, Universidad Católica Santiago de Guayaquil, 2004.

A.A.V.V., *Estudio sobre la pobreza en Guayaquil*, Istituto IPUR, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2003.

A.A.V.V., *Vivienda urbanas marginales*, Istituto IPUR, Universidad Católica Santiago de Guayaquil, 2004.

A.A.V.V., *Análisis comparativo del livello urbano*, Istituto IPUR, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2004.

A.A.V.V., *Tipologías de vivienda*, Istituto IPUR, Universidad Católica de

Santiago de Guayaquil, 2004.

A.A.V.V., TALLER NACIONAL, Planificación y Desarrollo de Asentamientos Humanos

Sostenibles, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2006.

A.A.V.V., Memoria técnica del PLANO MUCHO LOTE, M. I. Municipio de Guayaquil, 2006.

A.A.V.V., Registro Fundación Malecón 2000, Guayaquil, Ecuador, 2002.

A.A.V.V., Propuesta de candidatura de la Ciudad de Guayaquil al premio UNESCO; Ciudades por la Paz, Muy Ilustre Municipalidad, Guayaquil, Ecuador, 2005.

A.A.V.V., Dolarización la verdad tras las cifras, en Vistazo, Banco Central del Ecuador, Feb 2002.

A.A.V.V., El bambú en el Ecuador,

Universidad Católica Santiago de Guayaquil, 2004.

A.A.V.V., Dipartimento di progettazione Hogar de Cristo, Mayo 2006.

A.A.V.V., Conferencias internacionales sobre construcción sostenible, Facultad de Arquitectura y Diseño Urbano, Universidad Católica Santiago de Guayaquil, 7-8-9 de Noviembre 2006.

A.A.V.V., Vivienda Hogar de Cristo, Guayaquil, Ecuador 2006.

A.A.V.V., Datos del departamento de logística de Hogar de Cristo, Guayaquil, Ecuador 2007.

A.N. RAO, V. RAMANATHA, J. T. WILLIAMS, Priority species of bamboo and rattan, INBAR publ., 1998.

AIS, Manual de construcción sismo

resistente de vivienda en bahareque encementado, Manizales, 2001.

ARCE O., Bamboo, People, The environment, Vol. 3, in RAMANUJA RAO I.V., SASTRY C.B., INBAR, Technical Report N. 8, 1995.

JANSSEN J.J.A., Mechanical properties of bamboo, Kluwer Academic, Dordrecht, 1991.

MONDELLO Riccardo, Il bambù come materiale da costruzione, rel. M. Foti, Politecnico di Torino, Facoltà di Architettura, a.a. 2002-2003.

ZANI Edi, L'utilizzo del bambù come elemento strutturale, rel D. Feppani, Università degli studi di Brescia, Facoltà di Ingegneria, a.a. 1997/1998.



#### AUTOR

Giuseppe De Nunzio, arquitecto italiano graduado en el Politécnico de Torino. Realizó su tesis de graduación "COSTRUIRE CON IL BAMBU prototipo di abitazione a basso costo per le aree marginali di Guayaquil", en el año 2006 y su estudio de campo lo efectuó en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Entre sus últimos trabajos, se encuentra el pabellón de alta tecnología en bambú, acero y paneles fotovoltaicos, para el pueblo de Olivetta San Michele (IM), que fue presentado durante el Congreso Mundial de los Arquitectos (UIA, 2008)



#### AUTOR

Gabriele Casu, arquitecto italiano graduado en el Politécnico de Torino. Realizó su tesis de graduación "COSTRUIRE CON IL BAMBU prototipo di abitazione a basso costo per le aree marginali di Guayaquil", en el año 2006 y su estudio de campo lo efectuó en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Entre sus últimos trabajos, se encuentra el pabellón de alta tecnología en bambú, acero y paneles fotovoltaicos, para el pueblo de Olivetta San Michele (IM), que fue presentado durante el Congreso Mundial de los Arquitectos (UIA, 2008). Ha publicado artículos en el periódico Acting-Out. Entre los artículos, destacan "Construir con el bambú: Un ejemplo de arquitectura eco-sustentable", "Un toco de color: el Pueblo Olímpico", "Ricalificación de la area de las portas Palatinas", "Verso cual moderno?", "Arquitectura y fotografía", "El edificio coraggioso: Scuola para las bio-tecnologias in Turin, Acting-Out"



# LA EXPERIENCIA DE FUPROVI EN EL MEJORAMIENTO BARRIAL EN UN ASENTAMIENTO INFORMAL EN COSTA RICA: EL CASO DE LA CARPIO

- EXPERIENCE IN IMPROVING FURPROVI NEIGHBORHOOD IN AN INFORMAL SETTLEMENT IN COSTA RICA: THE CASE OF THE CARPIO -

Por: Eugenio E. Regidor Fernández

Correo electrónico: eregidor@fuprovi.org

Palabras clave: mejoramiento barrial, asentamientos informales, producción social del hábitat, vivienda social

## Resumen

La Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), al cumplir veinte años de su aporte al sector de la vivienda en Costa Rica a través de la producción social del hábitat, logra que el gobierno central asuma el mejoramiento barrial entre sus políticas de vivienda. Este artículo se enfoca, en el proyecto de mejoramiento barrial impulsado por FUPROVI en el asentamiento informal consolidado conocido como La Carpio, ubicado al noroeste de la ciudad; el cual es el asentamiento precario más grande de la ciudad de San José.

## Abstract

Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), within its twenty years of contribution to the housing sector in Costa Rica through the social production of habitat, has managed that the central government incorporates informal human settlements upgrading within its housing policies. This article focuses on an informal human settlement upgrading project proposed by FUPROVI in a slum known as La Carpio, which is located in the Northwest of the city, and is the biggest informal settlement in the city of San José.

## LOS BARRIOS

*Era robusta. Su voz era pausada pero firme; su piel tostada por el sol y por el viento; sus dientes, siempre brillantes, contrastaban con su cara morena. De sus manos parió, no de su vientre, el refugio seguro para sus descendientes...*

Los barrios en nuestras ciudades son un lugar del encuentro; del desarrollo de proyectos, de generación de vida, de reproducción y crianza, de transmisión de cultura. En este breve artículo se resume la experiencia de la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI) en el proyecto de mejoramiento barrial del asentamiento informal consolidado conocido como La Carpio, al noroeste de la ciudad de San José, Costa Rica.

Todas las iniciativas que hemos emprendido en FUPROVI, están encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Hemos entendido que la vivienda adecuada y el hábitat digno, son derechos, que para su ejercicio requieren de la participación y el compromiso de muchos actores y, también, múltiples estrategias de abordaje. Así, debe incidirse en la política pública, debe trabajarse con la opinión pública, debe coordinarse con el Estado, con la empresa privada y,

sobre todo, desarrollar en las comunidades las competencias necesarias que les permitan acceder a esos derechos y, al mismo tiempo, construir experiencias sustentables de desarrollo social, ambiental y urbano.

En Costa Rica, hemos trabajado apoyando la producción social del hábitat con diferentes tipos de proyectos. Promovemos la participación de grupos de familias y facilitamos procesos de potencialidad de las capacidades de liderazgo, de organización, participación y gestión. Durante más de 20 años, la Fundación ha apoyado más de

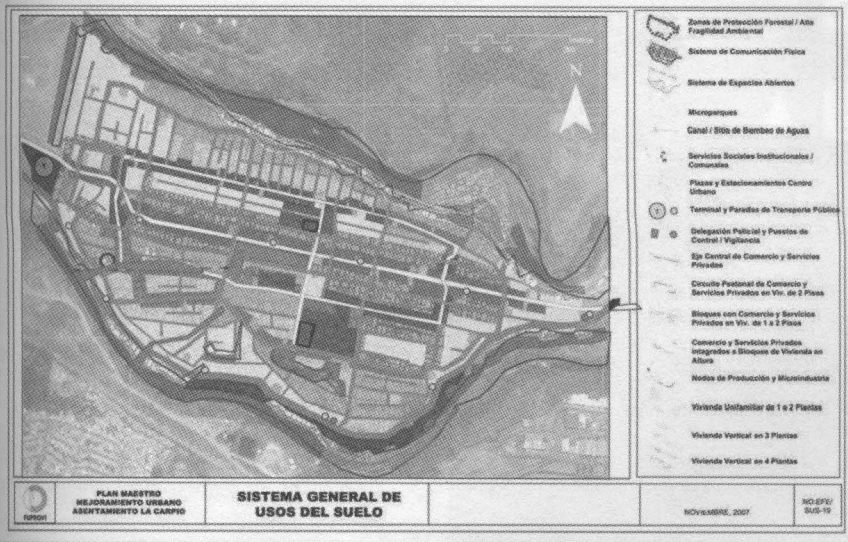


Foto 1. Plan maestro de Mejoramiento Urbano - Asentamiento La Carpio

100 proyectos, y mejorado la calidad de vida de más de 22.000 familias.

## El mejoramiento barrial

Casi siempre, las iniciativas de gobierno están orientadas a la construcción de viviendas nuevas, y se enfocan en el déficit cuantitativo, que es solamente una parte del problema de la vivienda social; sin embargo, también existen grandes necesidades desde el punto de vista cualitativo que deben ser atendidas.

Con el paso de los años, es esperable que las condiciones de las viviendas vayan desmejorando, al igual que las de la infraestructura y el equipamiento urbano de las comunidades.

En Costa Rica, según estudios propios de nuestra Fundación (FUPROVI, 2004), entre 1983 y el 2003, el número de viviendas malas pasó de 55,31% a 78,40%; para el final del periodo (2003), 58,54% de las viviendas estaban deterioradas o requerían de algún arreglo. Estos datos revelan, desde el punto de vista de la vivienda, un acentuado problema de mantenimiento que, a menudo, se ha dejado de lado en las políticas estatales.

Con todo, y todavía menos visible, está el problema de aquellos asentamientos que se han desarrollado en la informalidad (precarios, como los llamamos en Costa Rica) y que a todas luces necesitan la intervención de múltiples actores para asegurar a sus pobladores una adecuada calidad de vida. A esa intervención la llamamos mejoramiento barrial.

Ramírez y Riofrío (2006), hacen referencia a este tema como "mejoramiento urbano" y señalan que "Para las autoridades, mejorar los barrios resultaba una alternativa a las acciones de erradicación a otro lugar o la demolición y reubicación" y agregan que "reacondicionar una urbanización conservando a sus habitantes ha mostrado ser más apropiado y económico... ya que estos habitantes y los tejidos urbanos producidos... ya han constituido redes sociales y económicas."

## El asentamiento La Carpio

Según los datos del Sistema de Información en Vivienda y Desarrollo Urbano (SIVDU) de FUPROVI, se estima que en La Carpio residen unas 30.000 personas. Esto significa que el asentamiento tiene una población mayor que el 39,51% de los cantones del país; y sin embargo, éste no cuenta ni si-

quiera con el rango de distrito. Si la comparación se hiciera a nivel de distrito, casi el 94% de los distritos del país tienen poblaciones inferiores a la de La Carpio.

El asentamiento, que tiene un tamaño de 63 hectáreas, es el resultado de múltiples invasiones de pobladores a terrenos estatales que pertenecían a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y que, posteriormente fueron traspasados al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), otra institución de gobierno. Morales y Pérez, de FLACSO, hacen referencia a la primera invasión entre 1993 y 1994, señalando que ésta fue realizada por 25 familias de origen nicaragüense (FUPROVI, 2004). Aunque se encuentra a escasos 8,12 kilómetros del centro de la capital del país, este asentamiento se ha desarrollado fuera del foco de atención del Estado, hasta ahora.

A raíz del estudio denominado Vivienda y asentamientos en precario en la GAM (FUPROVI, 2005), y como parte de las iniciativas de la Fundación para incidir en el tema de hábitat a nivel nacional, se sostuvo una serie de reuniones con los candidatos que aspiraban a la presidencia de la República para el periodo 2006-2010, en la que se presentaban sugerencias para la atención de diferentes aspectos relacionados con vivienda y asentamien-

*1 El término precario se refiere a la condición de ilegalidad y de la tenencia de la tierra, mientras que tugurio, se relaciona con la condición de la vivienda propiamente dicha. En un precario, existen diferentes niveles de consolidación y condición de las viviendas. La Carpio es un asentamiento en precario consolidado, con 17 años de existencia.*

*2 Costa Rica se divide políticamente en provincias, cantones y distritos. Los cantones cuentan con un Alcalde y un Concejo Municipal.*





Foto 2: Oficinas de FUPROVI en La Carpio

Humanos, la Municipalidad de San José, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Banco Hipotecario de la Vivienda, el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto Costarricense de Electricidad y, por supuesto la Comunidad, sus dirigentes comunales y los pobladores mismos.

Como parte de las estrategias de abordaje, FUPROVI se ha ocupado de promover, entre los diferentes actores, los espacios necesarios de coordinación y los mecanismos para la implementación de las diferentes acciones. A diferencia de otras naciones, como Colombia -por citar una, solamente-, la iniciativa no surge necesariamente de las instancias oficiales y, más bien, ha sido necesaria una labor de sensibilización y concientización de las instituciones de gobierno central y del municipio, para que asuman los roles que por ley les corresponde tomar. Esta ha sido una tarea que ha tomado mucho tiempo y que requiere de un manejo muy equilibrado de las relaciones políticas. Considerando la idiosincrasia costarricense, que privilegia el diálogo democrático y la diplomacia; y como herramientas de gestión se ha requerido el trabajo de cabildeo, los acuerdos, convenios y cartas de entendimiento. Esos han sido aspectos que hemos tenido que considerar en la promoción del proyecto.

Al mismo tiempo, es muy importante señalar que el asentamiento presenta una conformación multicultural y migratoria muy particular en el país. De las 5000 familias de La Carpio, 1000 están compuestas por costarricenses, 2500 por inmigrantes y 1500 tienen una composición mixta (MIVAH, 2005). Esta conformación agrega una mayor complejidad al proyecto, puesto que hay entre algunos pobladores preocupaciones por su status migratorio, la segregación por causas de la nacionalidad y también se dan luchas de poder entre las organizaciones locales que representan a los diferentes sectores del asentamiento. Una particu-

tos humanos. El gobierno electo consideró pertinentes las recomendaciones de FUPROVI y se fijó, entre otras prioridades, la atención de los asentamientos en precario, de los cuales, el más importante, por sus dimensiones, y características socioeconómicas y políticas, es La Carpio.

El asentamiento es una especie de isla entre los cañones del Río Virilla y el Río Torres con una sola entrada conocida como el "puente de piedra", que describe exactamente su condición: se trata de una franja de piedra entre dos explotaciones del material rocoso (tajos).

## El proyecto de mejoramiento barrial en La Carpio

Como asentamiento informal, La Carpio se desarrolló sin los criterios básicos de ordenamiento territorial. El proyecto de mejoramiento integral busca incorporar estos criterios a la realidad existente en el asentamiento. Para esto, la Fundación ha desarrollado un Plan Maestro, que incluye 5 ejes principales de atención denominados Estructura Físico-Espacial, Estructura Físico-Ambiental, Estructura Socio-Cultural, Estructura Económico-Financiero

y Estructura Político-Administrativa.

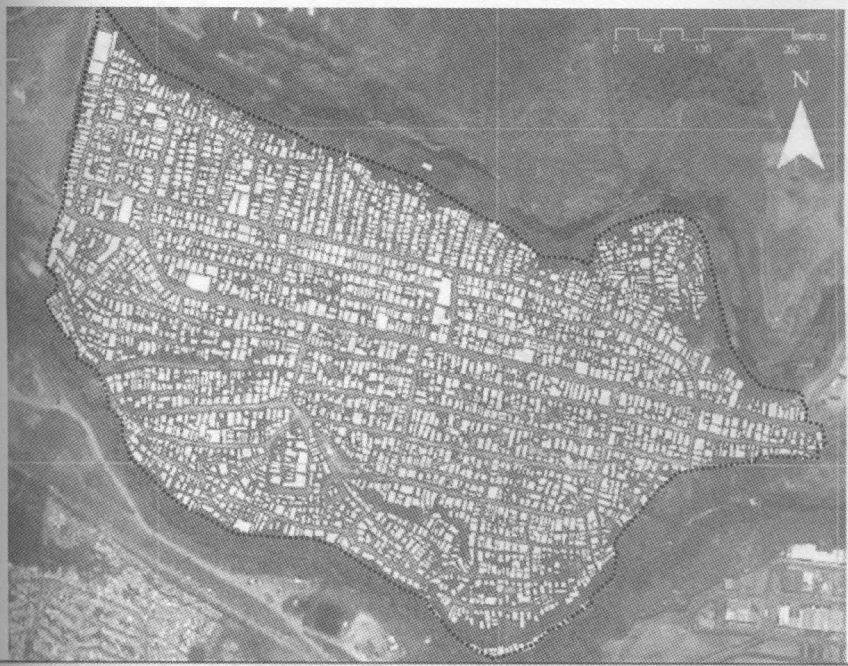
El plan apunta al mejoramiento de las condiciones físico-espaciales y a la vez promueve el desarrollo comunal y organizativo.

El plan incluye una propuesta para una serie de proyectos específicos en cada una de las estructuras definidas que se derivan de las observaciones hechas directamente en el asentamiento. Sin embargo, el trabajo en campo involucra la participación del liderazgo comunal que validará o hará nuevas propuestas y promoverá su implementación, durante el desarrollo del mejoramiento; a la vez que se fortalecerán sus capacidades de autogestión comunitaria.

Actualmente, el proyecto está en una fase de diseño. Al mismo tiempo se trabaja en la gestión de avales y apoyos institucionales y comunales, alrededor de la concreción de las primeras acciones de mejoramiento.

## Estrategias de abordaje

La iniciativa requerirá la participación de múltiples actores como el Ministerio de Vivienda y Asentamientos



PLAN MAESTRO  
MEJORAMIENTO URBANO  
ASENTAMIENTO LA CARPIO

**SISTEMA GENERAL DE  
USOS DEL SUELO**

Foto 3: Sistema General de Usos del Suelo - Asentamiento La Carpio

laridad interesante es que La Carpio es un asentamiento importante para los políticos nicaragüenses (una gran cantidad de los inmigrantes viene de Nicaragua); incluso se han llevado a cabo actividades de proselitismo en la comunidad. El vínculo de los pobladores con su país de origen, su cultura, costumbres, comidas y tradiciones, es muy fuerte en el asentamiento. El monitoreo constante del entorno político y social del proyecto será clave para el éxito de las acciones.

Una de las lecciones más importantes es comenzar por acciones concretas de mejoramiento en el asentamiento, de cara a conseguir la participación y favorecer la credibilidad de plan. Aunque el plan es muy amplio, es recomendable, de cara a los pobladores, manejar información específica sobre aquellas acciones que están más cercanas a implementarse que abrumarlos con todos los alcances del plan, sin perder de vista, sin embargo, su integralidad.

Mediante este ambicioso plan, FUPROVI espera contribuir a la generación de políticas públicas y estrategias de intervención que posibiliten un

cambio sustancial de los asentamientos informales consolidados; además de contribuir al desarrollo de un modelo de ciudad, con capacidades para integrar la diversidad.

## Bibliografía

1. FUPROVI: *Estado de Costa Rica en su desarrollo habitacional y urbano en la década 1993-2003. Opinión para el informe número 10 del Programa Estado de la Nación, SIVDU, San José, 2004*
  2. FUPROVI: *Diagnóstico de la inmigración nicaragüense en seis asentamientos informales del Área Metropolitana de San José, p30, San José, 2004*
  3. FUPROVI: *Vivienda y asentamientos en precario en la GAM. Aporte para el informe número 11 del Programa Estado de la Nación, SIVDU, San José, 2005*
  4. RAMÍREZ CORSO, DANIEL; RIOFRÍO, GUSTAVO: *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien informal, p17 y ss, Desco, Programa Urbano, Lima, 2006*
- MIVAH: *Base de datos de Precarios, San José, 2005*

## AUTOR



Eugenio E. Regidor Fernández, Comunicólogo. Máster en Ciencias. Experto en Comunicación para el Organismo Internacional de Energía Atómica. Coordinador de Imagen y Comunicación Corporativa de FUPROVI. Editor y profesor universitario, ha trabajado en programas comunitarios para diferentes organizaciones nacionales e internacionales. Forma parte del equipo de trabajo del Proyecto de Mejoramiento Barrial de La Carpio.



# REFLEXIONES SOBRE VIVIENDA SOCIAL Y DESARROLLO COMUNITARIO INTEGRAL DESDE EL PROYECTO "SOLIDARIDAD"

- REFLECTIONS ABOUT SOCIAL HOUSING AND INTEGRAL COMMUNITY  
DEVELOPMENT REGARDING THE "SOLIDARITY" PROJECT -

Por: Edgar Fabián Melo Benítez

Correo electrónico: famelob@yahoo.es

*Palabras clave: Vivienda Social, desarrollo comunitario, proyecto solidaridad, desarrollo, comunidad, participación social, cooperativa de vivienda.*

## Resumen

En base al trabajo desarrollado desde hace dieciocho años por la ASOCIACION DE COOPERATIVAS MULTIPLES DE QUITO "SOLIDARIDAD", formulamos una PROPUESTA D VIVIENDA SOCIAL Y DESARROLLOS COMUNITARIOS INTEGRALES, denominada Proyecto Solidaridad. En este Proyecto se demuestra que es posible la organización colectiva, comunitaria, cooperativa para la satisfacción de necesidades, resolución de problemas y consecución de sueños y aspiraciones de amplios sectores populares; que es posible concebir y construir un modelo de desarrollo propio y autogestionario, desde la propia gente y sus comunidades a partir de la organización, la planificación y el trabajo conjunto de quienes tienen un mismo interés y necesidades comunes, y que cuentan con experiencias, ideas y sensibilidades distintas, de quienes tienen los mismos, sueños, objetivos, identidades culturales, sociales, y económicas; que mediante la cooperación, la suma de varios esfuerzos públicos y privados, y la optimización de recursos y formas de autogestión comunitaria se pueda mejorar la calidad de vida de nuestras comunidades.

## Abstract

Based on the work done for eighteen years by the QUITO ASSOCIATION OF MULTIPLE COOPERATIVES "SOLIDARITY" (ASOCIACION DE COOPERATIVAS MULTIPLES DE QUITO "SOLIDARIDAD"), we made a PROPOSAL OF SOCIAL HOUSING AND INTEGRAL COMMUNITY DEVELOPMENT, known as Project Solidarity. In this project it is demonstrated that it is possible to be organized collectively, communally, and cooperatively to satisfy needs, solve problems and achieve dreams and aspirations of many popular sectors; that it is possible to conceive and build a model of people and their communities development and self-management consisting of the organization, planning and work of those who share the same interests and common needs, and also the contribution of experiences, ideas and different sensitivities of those who have the same dreams, goals, and cultural, social, and economic identities. All of this is possible through cooperation, the sum of several public and private efforts, the optimization of resources and forms of self-management which can improve the quality of life of our communities.

## El Proyecto Solidaridad

**E**l Proyecto Solidaridad es una propuesta de economía solidaria, con orientación social, participativa y autogestionaria, constituida por organizaciones cooperativas y empresas asociativas que laboran en diversos campos de la producción, comercialización y servicios, vinculándose entre ellas en una red de cooperación.

Nuestro objetivo se dirige a que las necesidades básicas de nuestra comunidad como son: educación, salud, empleo, vivienda, alimentación, comercialización, cultura, entretenimiento, ahorro y crédito, se las puede resolver, no solo a través de la intervención de la empresa privada o los servicios municipales o gubernamentales, sino que también es posible mediante formas de economía solidaria o de autogestión comunitaria, es decir, la implementación de emprendimientos de propiedad y responsabilidad colectiva y comunitaria respondiendo y garantizando un adecuado funcionamiento y desarrollo, acorde con un modelo cooperativo empresarial alrededor de las necesidades y requerimientos comunitarios.

Estos proyectos de desarrollo local consideran:

- ▶ Asentamientos comunitarios debidamente planificados
- ▶ Una concepción de desarrollo integral;
- ▶ La posibilidad de respuestas cooperativas a las diversas necesidades comunitarias, de carácter autogestionario;
- ▶ La satisfacción de las necesidades y el mejoramiento y la calidad de los servicios como parte de la finalidad de la propuesta a implementarse, a través de una comunidad organizada
- ▶ El carácter participativo

Partimos de sumar el mayor número de familias de los sectores populares, que buscando satisfacer la necesidad de una vivienda digna adquieran el compromiso para el mejoramiento de su calidad de vida, mediante la integración y construcción de una comunidad participativa, autogestionaria y solidaria, en un entorno debidamente planificado, sano, hermoso y seguro, que se integra de manera armónica con el resto de la ciudad, es decir, no solo construimos nuestra vivienda, sino que vamos construyendo nuestra ciudad.

La implementación de proyectos de desarrollo local integral y sustentable, no solo para la construcción de viviendas sino la generación de fuentes de trabajo, mejoramiento de la calidad de la salud, educación, deporte, recreación, preservación y mejoramiento del ambiente y temas como la seguridad en nuestras comunidades, en la perspectiva de elevar la calidad de vida de las familias integrantes del proyecto.

Pero para la consecución de este objetivo no existe otro mecanismo que el trabajar sobre el cambio y transformación de los patrones culturales de valores y comportamientos de nuestra sociedad, esto significa concentrar esfuerzos para desarrollar los valores éticos y morales, sociales e individuales que nos permitan la consecución de los objetivos planteados.

Estos hechos exigen de las personas mayores niveles de participación y responsabilidad ciudadana de cara a la resolución de estos problemas y la satisfacción de necesidades individuales y colectivas básicas, que ni el mercado ni el estado son capaces de afrontar.

En este sentido, la creación de las más diversas formas de asociación ciudadana cobra cada vez mayor importancia, basadas en los mecanismos alternativos de cooperación y solidaridad comunitaria y social, que siguen asumiendo el compromiso para la realización de objetivos concretos en beneficio propio y del conjunto de la so-

ciudad, constituye parte del elemental derecho que tengo como ser humano de organizarme y unirme a otros para satisfacer mis necesidades, resolver mis problemas, participar e incidir en las decisiones de mi comunidad y de la sociedad de la que formo parte.

Este escenario constituye el espacio propicio para el fomento y desarrollo de formas asociativas y cooperativas al mismo tiempo que la cooperación facilita un desarrollo más integral y armónico del individuo, fomentando la auto responsabilidad y haciendo que las personas ejerzan un mayor control de su vida laboral, e incidencia directa en su desarrollo, en su destino. Hacem del trabajo, el vínculo entre las visiones y necesidades individuales y colectivas, los del grupo al que se pertenece y los de la comunidad de la cual se forma parte.

Y es aquí, y en estas condiciones, donde se desarrolla a plenitud las capacidades productivas del ser humano individual y colectivo, pero vistas estas no tan solo como la producción y el consumo de bienes materiales, sino la realización material, social y espiritual del individuo y de las comunidades. Pues tan solo cuando los individuos que forman un colectivo humano son capaces de concentrarse plenamente en la producción tanto material como espiritual, interrelacionándose de manera sana entre ellos, vamos a encontrar sociedades no violentas, democráticas, justas y solidarias.

Todo esto parte de una nueva visión y orientación en los procesos de formación humana, que nos permitan ir hacia el encuentro con la esencia de nuestro ser, que nos descubra interiormente, que nos permita reconocer nuestras potencialidades y nuestras falencias y que lograr conscientemente, por un lado aceptarlas y potenciarlas, y por el otro, identificar y trabajar los aspectos que nos causan daño a nosotros mismo y a los demás, a través de procesos individuales y colectivos, creando condiciones que facilitan y apoyan el cambio, porque los seres humanos tenemos esa capacidad de





Foto 1 Actividades recreativas en el complejo habitacional "Solidaridad Quitumbe"

servicios corresponde al concepto de calidad de vida comunitaria.

En cambio cuando se oferta vivienda para sectores de bajos recursos económicos y que generalmente hace relación a lo que se considera vivienda de interés social, las áreas comunales se reduce a una sala de uso múltiple, indudablemente es lo único que se puede costear y, es además, lo que se considera como calidad de vida comunitaria, para estos sectores.

Dos puntualizaciones necesarias. La primera, no tenemos nada en contra de las salas de uso múltiple; y la segunda, esta no es una reflexión sobre las desigualdades socioeconómicas propias del sistema.

Sin embargo el sistema de mercado imperante impone que la calidad de vida solo es posible para quien pueda pagarlo, y los que no puedan hacerlo, simplemente tienen que prescindir de estos elementos, sin importar que en ello se vaya el desarrollo y bienestar de nuestros congéneres, de nuestra gente, de nuestros conciudadanos, de nuestros vecinos.

Cuando se habla sobre vivienda de interés social, o se trabaja en ella, generalmente lo único que cuenta es su costo, que sean lo más barato posible, descartando factores éticos, estéticos, urbanísticos, climáticos, geográficos, étnicos, u otros que tengan que ver con la calidad de vida.

En Solidaridad, considerándonos parte de los sectores populares, sin embargo no queremos seguir repitiendo la historia de miseria, marginación e insatisfacciones, consideramos que eso constituye rezagarse de la historia, quedar al margen del desarrollo, es no lograr que nuestras familias y sobre todos nuestros hijos y las futuras generaciones puedan alcanzar mínimas satisfacciones, que los espacios urbanos populares no sigan creando gentes resentidas, violentadas, frustradas.

Y descubrimos que una buena parte de este cambio de paradigmas se

autorrealización, solo así iremos construyendo el nuevo tipo de ciudad y comunidad participativa, democrática, cooperativa y autogestionaría.

Seres humanos que puedan confiar en ellos para que puedan hacerlo con los demás, seres capaces de pensar y actuar correctamente en su propio beneficio y el del colectivo y hacer lo que se requiera como un acto responsable desde su conciencia social.

Por esto, la formación humana aporta para que las personas sean capaces de vivir el auto respeto y respeto por el otro, que puedan decir no o si desde si mismo, y cuya individualidad, identidad y confianza en si mismo, no se funden en la opinión, la oposición o diferencia con respecto a otros, de modo que puede cooperar precisamente por que no teme desaparecer en la relación.

Esto lleva a tener una real comprensión sobre la importancia que en la actualidad tiene la acción de cooperar y el importante aporte al desarrollo de nuestras comunidades.

## Como concebimos el espacio publico

El espacio público tiene relación a como se ve y como se trata la comuni-

dad ubicada temporal y espacialmente, como valoriza y estimula, o no, el respeto, el encuentro, el diálogo, el intercambio, la tolerancia, la responsabilidad, la creatividad, la participación, el sentido comunitario, la identidad, la memoria colectiva, etc.

Estos factores importantes para la construcción de una sociedad humana con identidad y capacidad transformadora, y que le dan significación y sentido a su existencia, no tienen nada que ver con traslados mecánicos de modelos, técnicas o formas de administración urbana, que no dan cuenta de realidades sociales, culturales, económicas, políticas e históricas; que posiblemente solucionan problemas inmediatos, pero que a la larga constituyen un rotundo fracaso, frente a la indómita condición humana, que tiende permanentemente a encontrarse y recrearse a si misma.

Cuando revisamos las ofertas de vivienda en conjuntos habitacionales o edificios de departamentos para sectores económicamente medios y altos al referirse a las áreas comunales, encontramos que se ofertan canchas deportivas, piscina, sauna, turco, hidromasajes, salas para distintos tipos de actividades, áreas de picnic o de barbecue, desde luego todo depende de lo que pueda pagar el interesado, considerando eso si que todos estos





Foto 2 Viviendas del proyecto Solidaridad

encontraba en nuestras manos, en la posibilidad de potenciar y desarrollar la participación, la cooperación, la formación y la interrelación, el incorporar no solo el concepto de una vivienda individual digna, sino crear, en este proceso, desarrollar un sentido de comunidad, más aún cuando la comunidad que la conformamos es un sitio de encuentro con lo diverso, en ella nos encontramos con gente que no es del lugar, que ha nacido a lo mejor, muy lejos, y nos mezclamos con ellas, nos interrelacionamos, trabajamos juntos, conversamos y discutimos nos relacionamos con sus experiencias, ideas y sensibilidades distintas a las nuestras, pero que nos lleva también a interponer las nuestras presentándose la hermosa posibilidad de construir un nosotros hecho de distintos, de diversos.

Y juntos descubrimos el valor y la importancia del trabajo conjunto, del diálogo.

Embarcándonos en proyectos comunes, como fue el proyecto de vivienda y conformación de comunidad; el proyecto de educación y formación; el proyecto de recuperación de las Quebradas del Sector Quitumbe.

Este proceso nos llevó, además, a la posibilidad de construir de manera participativa una agenda comunitaria

de necesidades de espacios comunitarios y públicos; y, un acuerdo entre nuestra comunidad con el Municipio para la construcción de un centro de servicios comunitarios.

Trabajos comunitarios de este tipo nos lleva a concluir que estos tienen una doble connotación, por un lado arrojan resultados inmediatos, y por otro, se convierten en poderosos mecanismos sociales que jalanan otras iniciativas de progreso y desarrollo comunitario y generan múltiples proyectos de las más variadas relaciones e identidades.

## Nuestra propuesta respecto a las áreas comunitarias

- Concentrar el equipamiento comunitario del sector en un Centro de Servicios Comunitarios. En este sentido el primer acuerdo logrado con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y nuestra comunidad es que en lugar de mantenerse salas comunales en cada conjunto habitacional, todas ellas se concentren en un solo proyecto de salas de uso múltiple en el Centro de Servicios Comunitarios.

- Optimizar los recursos espaciales, financieros y humanos;

- Propiciar y potenciar el encuentro de múltiples barrios y comunidades. En este sentido el proyecto va destinado al conjunto de barrios, ciudadelas y conjuntos habitacionales del sector.

- Volver esta inversión sostenible y generadora de trabajo. Que este centro de servicios comunitarios sea un lugar para convenciones, actos, sociales, culturales, artísticos que permitan, además, del equipamiento, y la satisfacción de una necesidad comunitaria, la generación de fuentes de empleo y pueda autosustentar el mantenimiento y su mejoramiento permanente.

- Necesitamos espacios apropiados para nuestros jóvenes, para las mujeres, para toda la comunidad.

Por ello hemos acordado con el municipio:

- Construir de manera conjunta espacios públicos para la promoción del desarrollo humano;
- Espacios públicos de gestión comunitaria; y,
- Una alianza para el desarrollo humano integral

## El punto de partida.

► Acuerdo con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para la planificación y construcción del Centro de Servicios Comunitarios en el área de equipamiento del Sector 2-5 del Programa Quitumbe.

► Realización de encuentros, talleres y actividades con los diferentes actores de nuestra comunidad para la definición del programa de necesidades comunitarias.

► Elaboración de la propuesta definitiva de necesidades y aspiraciones de la comunidad para el Centro de servicios comunitarios "Solidaridad-Quitumbe";

► Diálogo y acuerdo con la Empre-





Foto 3 Participación comunitaria en mingas de limpieza

sa Municipal de Desarrollo Urbano de Quito -EMDUQ- la Administración Zonal de Quitumbe, el Colegio de Arquitectos del Ecuador, Núcleo de Pichincha y la Asociación de Cooperativas Múltiples de Quito Solidaridad, -ACMQ SOLIDARIDAD-en nombre de la comunidad, para la elaboración del proyecto arquitectónico del Centro de Servicios Comunitario Solidaridad Quitumbe, mediante un Concurso Nacional de Anteproyectos.

- ▶ Elaboración de un cronograma valorado de la construcción;

- ▶ Buscar los recursos necesarios para la construcción del Centro de servicios comunitarios

“Solidaridad-Quitumbe”;

- ▶ Construcción del Centro de servicios comunitarios “Solidaridad-Quitumbe”;

## Objetivos del concurso de anteproyectos

- Obtener un conjunto de propuestas cualitativas que den solución a las necesidades planteadas;

- Contribuir al mejoramiento físico y social del sector;

- Buscar alternativas para la solución de los problemas y satisfacción de necesidades comunitarias mediante una fórmula democrática y solidaria;

- Vincular al MDMQ, CAE-P y la Comunidad en un proyecto de mejoramiento urbano.

## Imaginémonos ¡¡una nueva ciudad!!

De cara al deterioro urbano, al irrespeto, al grisáceo de la construcción y al negruzco del asfalto, al mal gusto, al despilfarro, a la pérdida de valores cívicos, a la participación y la responsabilidad ciudadana, a lo peligroso que resulta vivir en la urbe.

Imaginar una nueva ciudad, hace relación a:

- ▶ Una ciudad para toda la gente;
- ▶ Una ciudad para disfrutarla;
- ▶ Una ciudad fruto de muchas manos;
- ▶ Una ciudad donde las políticas y acciones municipales se articulen con

las aspiraciones de la comunidad;

- ▶ Una ciudad donde toda nueva obra tome en cuenta la opinión de los habitantes; a fin de cuentas, son quienes más conocen sus fortalezas y posibilidades, y sufren las carencias y necesidades de su sitio de residencia;

- ▶ Con nuevos conceptos sobre los espacios públicos;

- ▶ Una ciudad que viva plenamente la convivencia y la seguridad ciudadana; y,

- ▶ Una ciudad que cuente con servicios comunitarios de calidad para sus habitantes.

En el “Proyecto Solidaridad” nos planteamos la construcción de esta nueva ciudad, a partir de un desarrollo comunitario integral que considere el aspecto material, espiritual y ecológico en base a la participación ciudadana, la cooperación solidaria y la autogestión comunitaria .

En este contexto se inscribe no solo un centro de servicios comunitarios sino una propuesta de desarrollo comunitario integral. Una propuesta nueva y única en la Ciudad, que no solo corresponde a una determinada concepción urbana sobre servicios comunitarios, sino una estrategia política de reconocimiento de la existencia de la otra ciudad posible, la ciudad de ciudadanos, de la participación, de la solidaridad, del respeto, de la acogida; una reinención de las relaciones humanas comunitarias, colectivas y fundamentalmente populares, y un apuntalamiento de la consolidación democrática de aspiraciones y oportunidades, en nuestra sociedad.

Persigue, además, una imbricación de lo urbano con lo cívico, de la existencia con el compromiso, pasar de la biología a la ética, del determinismo a la inteligencia creadora y propositiva, a la posibilidad de construir una ciudad, no una casa, y sentirnos parte de ella, y por lo tanto ser responsables de su existencia, de su desarrollo y mejoramiento.



**BIBLIOGRAFIA.**

ACJ, 1996. *La Ciudad que Queremos. Experiencias de participación barrial.* Helga Serrano Editora. Quito-Ecuador.

Barrera, Augusto, 2001. *Sistema de Gestión participativa. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.*

Carrión, Fernando; Hanley, Lisa, Editores. 2005. *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: Hacia un Estado estable.* Foro. FLACSO-WWICS-USAID.

Castells, Manuel. 2004. *Movimientos sociales urbanos.* Siglo XXI Editores. México.

Coraggio, José Luis. 1998. *Economía urbana: La perspectiva popular.* Ediciones Abya-Yala. Quito-Ecuador

DINACOOP. 2002. *Revista Cooperativismo.* Noviembre. Quito-Ecuador.

FORO ANDINO. *Memorias.* Gallegos Pérez Karina y Manrique Mónica compiladoras. *Espacio público y derecho a la ciudad. Memorias del Foro Andino.* Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito-Ecuador. Enero 2005.

Hernández, Antonio María. 1984. *Derecho Municipal.* Ed. Depalma. Buenos Aires.

Melo, Fabián, 1988. *El Municipio. Gobierno de la comunidad local.* Imprenta Municipal. Quito-Ecuador.

Morell Ocaña, Luis. 1984. *La administración local.* Editorial Tecnos. Madrid-España.

**AUTOR**

Edgar Fabián Melo Benítez, Doctor en Jurisprudencia. Presidente de la Asociación de Cooperativas Solidaridad, ex concejal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, ex Director Nacional de Cooperativas, asesor de organizaciones cooperativas, comunitarias y populares.



# ASENTAMIENTOS PRECARIOS E INFORMALES UNA PERSPECTIVA KENIANA

- SLUMS AND INFORMAL SETTLEMENTS A KENYAN PERSPECTIVE -

Por: Thomas Onyango Ogutu

Correo Electrónico: toogutu@yahoo.co.uk, togutu@housing.go.ke

Palabras Clave: Kenia, Mejoramiento barrial, políticas de vivienda, Kibera, Soweto, Pumwani-Majengo

## Resumen

Actualmente se estima que de la población mundial, cerca de un millón de personas viven en asentamientos informales y más del 60% de estos se encuentran en ciudades de África y Asia. La mayor parte de esta población compuesta por pobladores con niveles de ingresos bajos está condicionada a buscar refugio/alojamiento en asentamientos informales, los cuales les ofrecen vivienda barata pero inadecuada. En Kenia se estima que más del 30% de la población urbana vive en condiciones precarias y en asentamientos informales. Comparando este valor con el índice de pobreza de más del 50% de la población en Kenia, se puede ver claramente la correlación que hay entre pobreza y condiciones precarias de habitabilidad.

En Pumwani - Majengo, un asentamiento precario ubicado en la ciudad de Nairobi, se implementó un programa de mejoramiento con un plan general de reurbanización de los asentamientos precarios sin desplazar o trastornar de la vida de los residentes. Los beneficiarios, aparte de vivir en mejores condiciones, también han mejorado su situación económica. Por otro lado, Kibera, por ser uno de los asentamientos precarios más prominentes en Kenia está inmerso en un proceso de mejoramiento. En el proyecto Kibera - Soweto el gobierno ha adoptado el método de mejoramiento in-situ para minimizar los efectos del desplazamiento y los residentes han sido motivados a organizarse en cooperativas de viviendas.

## Abstract

Currently it is estimated that, nearly one million people in the world are living in informal settlements and over 60% of these are found in cities of Africa and Asia. Most of this population consists in low income people who are conditioned to seek refuge / accommodation in informal settlements, which offer cheaper but inadequate housing. In Kenya it is estimated that over 30% of the urban population live in precarious conditions and in informal settlements. By comparing this value with the poverty rate of over 50% of the population in Kenya, we can clearly see the correlation that exists between poverty and poor conditions of habitability.

In Pumwani - Majengo, a precarious settlement located in the city of Nairobi, was implemented a housing improvement programme for the redevelopment of squatter settlements without displacing or disrupting residents lives. The beneficiaries, besides of living in better conditions have also improved their economic situation. On the other hand, Kibera, as one of the most prominent squatter settlements in Kenya is undergoing a process of improvement. In the Kibera-Soweto project, the government has adopted the method of improving on-site to minimize the effects of displacement and residents have been motivated to organize themselves into housing cooperatives.

## Antecedentes Generales

Kenia al igual que muchos otros países que se encuentran en vías de desarrollo ha experimentado un rápido crecimiento de su población urbana a través de los años, de aproximadamente menos de un millón de habitantes en 1963 a más de diez millones en el 2008. Sin embargo, junto a este incremento en la población urbana no se ha dado un incremento del número de viviendas y de sus respectivos servicios, trayendo como resultado una aguda escasez de viviendas urbanas decentes para las familias.

Actualmente se estima que de la población mundial, cerca de un millón de personas viven en asentamientos informales y más del 60% de estos se encuentran en ciudades de África y Asia. Estas familias viven y trabajan en condiciones precarias, siendo su característica primordial la pobreza, las condiciones inadecuadas de habitabilidad de las viviendas por la carencia de un apropiado sistema sanitario y provisión de agua; así como de acceso a la salud y educación entre otros servicios básicos tanto de infraestructura como de equipamiento comunitario. La mayor parte de esta población compuesta por pobladores con niveles de ingresos bajos está condicionada a buscar refugio/alojamiento en asentamientos informales, los cuales les ofrecen vivienda barata pero inadecuada.

Considerando que el continuo y rápido proceso de urbanización se da primordialmente en los países del sur, se ha proyectado que para el 2030 la población urbana que vive en condiciones precarias se duplicará a dos billones de habitantes. Se debe resaltar que los efectos de la rápida urbanización de África y en menor extensión en Asia se dan por la declinación del crecimiento económico, particularmente en el sector moderno. Esta situación agrava las condiciones de pobreza, particularmente para los países menos desarrollados que son manejados

por deudas externas complicadas, por las políticas neo-liberales seguidas por agencias para el desarrollo bilateral y multilateral.

En Kenia se estima que más del 30% de la población urbana vive en condiciones precarias y en asentamientos informales. Comparando este valor con el índice de pobreza de más del 50% de la población en Kenia, se puede ver claramente la correlación que hay entre pobreza y condiciones precarias de habitabilidad. El flujo de jóvenes del campo a las áreas urbanas con limitadas oportunidades sumado al crecimiento natural en las zonas urbanas, ha intensificado no sólo el nivel de pobreza urbana sino también la pobreza rural.

## La Naturaleza de los Asentamientos precarios en Kenia.

En Kenia las expresiones "asentamientos precarios" y "asentamientos informales" se las usa de manera intercambiable; sin embargo, la realidad de este tema es que lo que nosotros consideramos como asentamientos precarios son principalmente asentamientos informales. Estos asentamientos espontáneos principalmente contruidos por los dueños ausentes de la tierra, principalmente en terrenos del gobierno y algunas veces en propiedad privada, se dan sin considerar ninguna planificación y respeto a los estándares de construcción. Lo que no varía con respecto a los asentamientos informales a nivel mundial y en especial en los países en vías de desarrollo, es que éstos se caracterizan por condiciones de viviendas inadecuadas, densas y pobres que carecen de un sistema sanitario apropiado, suministro de agua, salud y centros educativos, además de otros servicios básicos y equipamiento comunitario. En efecto lo que hace particular a los asentamientos precarios/informales de Kenia es lo siguiente:

- Un gran porcentaje (sobre el 90%) de los residentes rentan las viviendas.

- Las unidades de vivienda son pobres y densas; en efecto los asentamientos precarios de Nairobi por ejemplo cubren solo el 5% de la superficie de la tierra, pero alojan más del 30% de la población de Nairobi. En Kibera, uno de los asentamientos precarios de Nairobi, la densidad es de 3.000 personas por hectárea

- Altos niveles de pobreza

- Altos niveles de mortalidad infantil

- Enfermedades y altos niveles de contagio de HIV/SIDA. En Kibera por ejemplo se estima un 30% el nivel de los contagiados

- Altos niveles de inseguridad

- Inestabilidad especialmente durante las elecciones, tal como se presentó durante la violencia posterior a las últimas elecciones en Kenia.

Los asentamientos precarios/informales también varían en su naturaleza cuando se los compara entre varias ciudades/pueblos de Kenia. Por ejemplo la mayor parte de los asentamientos precarios en Kisumu, la tercera ciudad más grande de Kenia, están mayormente en terrenos ancestrales privados que se han incorporado a los límites de la ciudad durante su expansión.

## Enfoque del Mejoramiento de los Asentamientos precarios.

Debido a la naturaleza de la mayoría de los asentamientos espontáneos en Kenia, especialmente el hecho de que la mayor parte están densamente ocupados por los inquilinos de arrendadores ausentes, muchos de los mejoramientos que han sido adoptados en programas recientes en los asentamientos precarios han tendido a ser:

- Reurbanizaciones como en el caso de Pumwani-Majengo, Proyecto de





Foto 1. Una vista de una vivienda vieja de Pumwani-Majengo

mejoramiento en Nairobi.

- Mejoramiento In-Situ un enfoque que ha sido adoptado en Kibera, Nairobi.

Estos dos proyectos de mejoramiento serán analizados en detalle posteriormente en este artículo. Sin embargo, es necesario resaltar que al inicio la razón principal para la adopción de los diferentes enfoques de intervención recae en el factor dominante de la tenencia de la tierra en un asentamiento al cual se dirige dicha intervención. Mientras en Pumwani-Majengo, las comunidades son homogéneas (mayormente musulmanes) y han ocupado esta tierra históricamente, en Kibera las comunidades son heterogéneas y están únicamente arrendando sus viviendas.

## El caso: Mejoramiento de Pumwani-Majengo

Un gran porcentaje de los residentes de Pumwani-Majengo pertenecen a la

comunidad Musulmana. La mayoría no tiene otro hogar, y casi todos han roto sus raíces rurales. El "asentamiento precario" también tiene una historia única, el de ser el hogar de una población de madres solteras quienes históricamente han llenado la brecha de las esposas ausentes para la población masculina de trabajadores para quienes sus esposas y familias permanecen en las zonas rurales producto de la decisión y necesidad. Poco probable que se haya dado en otro asentamiento precario de Nairobi, pues las áreas de Pumwani-Majengo fueron originalmente bien planeadas y ordenadas. El lodo y las estructuras de madera con techos metálicos fueron bien diseñados con baños e inodoros comunales. Toda la comunidad fue planificada con equipamiento social; sin embargo, este orden de elementos fue sobrepasado por el flujo diario y posterior de personas desde el área rural, transformado el lugar en un asentamiento precario. Sin que pudiera resistir, el previo ambiente planificado, las estructuras originales y los subsiguientes aumentos ofenden ahora a la vista.

## Intervenciones

En Pumwani - Majengo en Nairobi, se implementó un programa de mejoramiento con un plan general de reurbanización de los asentamientos precarios sin desplazar o trastornar de la vida de los residentes. Afortunadamente quedaron espacios de suelo sin uso en el área donde inicialmente se desarrollaron las primeras unidades. Como se había realizado anteriormente el diseño y desarrollo de un plan tipo adecuado para este sitio, fue fácil y rápido trabajar en cuantas unidades que se podían desarrollar en tierra disponible. Se decidió construir departamentos para maximizar el uso del suelo. El gran reto fue identificar las personas que se beneficiarían de esta primera fase del proyecto ya que las unidades podían solamente acomodar una parte de la población. Se hizo necesario el determinar una método claro y justo para identificar el primer grupo de beneficiarios.

Se diseñó una unidad básica compuesta por tres habitaciones. Cada ha-



Foto 2: El viejo contra el nuevo Pumwani-Majengo

bitación tenía acceso independiente desde el corredor común en armonía con el diseño original de las unidades de asentamientos precarios. Esta distribución permitió el subarrendamiento mientras se comparte el equipamiento común que también tiene salida hacia el corredor. Se ubicaron cuatro (4) de estas unidades en un mismo piso compartiendo una escalera. Esto se hizo para minimizar costos. Se obtuvieron 284 departamentos en los dos sitios disponibles en la zona C. Cada apartamento tiene un área de 45m<sup>2</sup>.

## Impacto

Este proyecto ha tenido un tremendo impacto en la vida de los beneficiarios. En efecto, ellos han sido la envidia de aquellos a quienes no les llegó aún su turno de obtener un departamento. Más tarde se tuvo que proteger con militares los lotes vacíos dejados por los beneficiarios contra la posterior manía de los Kenianos de "apoderarse" de la tierra con la esperanza de ser los nuevos beneficiarios cuando la próxima fase sea ejecutada. Desafortunadamente, esa siguiente fase no se ha ejecutado en 14 años.

tunadamente, esa siguiente fase no se ha ejecutado en 14 años.

Los beneficiarios, aparte de vivir en mejores condiciones, también han mejorado su situación económica. Mientras que ellos aún pagan KShs. 1700/ al mes por sus departamentos con opción a la compra, ellos pueden subarrendar una habitación por hasta KShs. 3500/al mes. Con el arriendo de esta habitación ellos pueden pagar la "hipoteca" del departamento, los servicios y quedarse con el saldo. Se sienten libres de la responsabilidad de pago del alojamiento, el cual es el dolor de cabeza más grande que tiene la mayor parte de los ciudadanos urbanos, los beneficiarios tienen una vida más relajada.

## Sostenibilidad

Para que el proyecto fuera sostenible se necesitaba la construcción inicial de alrededor de 2000 unidades, a continuación de lo cual el proyecto sería sostenible sin nuevos desembolsos grandes de dinero. Para construir las

2000 unidades se necesitaban aproximadamente KShs. 400 millones en ese entonces. Si se hubieran ejecutado más etapas hasta alcanzar las 2000 unidades; la recolección mensual de dinero hubiera sostenido el pago mensual de los contratistas de las fases adicionales o de similares proyectos en otros asentamientos precarios en Nairobi. Sin embargo, actualmente se perdió la oportunidad ya que no se destinaron más fondos para el programa. Dado el elevado costo actual de la construcción (14 años después); es improbable que la mayoría de los residentes originales pudieran cubrir el repago de hasta KShs. 10.000.00 por el mismo departamento.

## Lecciones aprendidas, restricciones y desafíos

Según la Corporación Nacional de Vivienda (2005) "la mayor lección aprendida de este proyecto es que es posible el reubicar o deshacerse de los asentamientos precarios por me-





Foto 3: una vista de una del asentamiento Kibera

dio de la reurbanización antes que del concepto de mejoramiento lo cual solo posterga los problemas. El desafío sin embargo es la identificación de cómo obtener recursos baratos o subsidios financieros para facilitar la continuación del programa”.

**Financiamiento** - el más grande de los obstáculos de este proyecto fue la carencia de fondos para la Fase II del mismo. Esto fue un inconveniente para el éxito del programa.

**Tenencia de la tierra** - las complicaciones producto de la tenencia de la tierra han impedido el proceso de titulación de las unidades. Considerando que estos temas debían ser enfrentados, diferentes instituciones del mismo gobierno fallaron en acordar las políticas y algunas veces -sus propios intereses. La asignación de partes de la tierra a constructores privados da fe de estos propios intereses.

## El caso “Proyecto de mejoramiento de Kibera-Soweto”

### Historia de Kibera.

El asentamiento precario de Kibera se originó en 1918 como un asentamiento de soldados Nubianos en un bosque, en ese entonces ubicado en la afuera de Nairobi, con lotes asigna-

dos a los soldados como recompensa por sus servicios en la Primera Guerra Mundial y en otras guerras previas.

El gobierno colonial Británico, de aquella época permitió que el asentamiento creciera de manera informal, primeramente debido al estatus de los Nubianos quienes eran los antiguos sirvientes de la Corona Inglesa, que puso el régimen colonial a fondo. Además los Nubianos, al ser “nativos que perdieron su cultura tribal” no tenían tierra que reclamar en las “reservas de los nativos” (Parson,1997)

Sin embargo, después de la independencia de Kenia en 1963 cuando el régimen tomó control del gobierno colonial, varias formas de desarrollo de viviendas informales fueron consideradas como ilegales por el gobierno, dejando a Kibera desautorizado sobre la base de la tenencia de la tierra. Esencialmente, desde los primeros años de la década de los setenta “los dueños de las tierras” han alquilado sus propiedades a un significativo número de inquilinos, más allá de lo que permite la ley. Considerando que los inquilinos por ser extremadamente pobres, no son capaces de obtener o alquilar tierra que sea legal, según el gobierno de Kenia los moradores de los asentamientos precarios consideran que los valores que deben pagar por alquiler son bastantes accesibles. El número de residentes en Kibera ha aumentado considerablemente a pesar de su na-

turalidad de ilegalidad.

Este proceso se ha ido empeorando a lo largo del tiempo, ya que otras tribus se han mudado dentro de estas áreas alquilando viviendas levantadas por los Nubianos dueños de la tierra y otros propietarios quienes también más tarde construyeron de manera ilegal en tierras del gobierno. Este proceso ha transformado gradualmente a Kibera que inicialmente era una comunidad de Nubianos en una comunidad heterogénea compuesta por varias comunidades. Sin embargo, existen aun tendencias de tener varias comunidades étnicas en el asentamiento precario tales como Gawikira, Kisumu Ndogo, Laini Saba, Lindi, etc.

Este complicada dinámica étnica en el asentamiento precario asociada con el tribalismo de la política Keniana ha llevado a Kibera a ser el lugar de pequeños conflictos étnicos a lo largo de sus casi 100 años de historia (el más serio de todos tuvo lugar después de la elección de los Skiremishes en 2007 en el cual muchos residentes fueron atacados por incendiarios dejando varios otros desplazados). Sin embargo, el gobierno ha iniciado intervenciones con intenciones de restaurar la calma y la coexistencia pacífica del asentamiento precario y de otras áreas afectadas del país.

facilitar un proceso inclusivo. Estas incluyen:

- Secretaría del Programa

- La Unidad de Implementación del Proyecto (PMU), que es básicamente el Departamento de Desarrollo de Vivienda del Consejo de la ciudad de Nairobi.

- El Comité Ejecutivo del Asentamiento

- La Unidad de Implementación del Programa del Asentamiento

## Enfoque

En el proyecto Kibera-Soweto el gobierno ha adoptado el método de mejoramiento in-situ para minimizar los efectos del desplazamiento. Para facilitar el proceso de mejoramiento, el gobierno ha desarrollado más de 600 unidades de viviendas en un campamento junto al asentamiento precario para facilitar la reubicación temporal de aquellos afectados durante el proceso de instalación de la infraestructura vital y el mejoramiento de las viviendas.

Para mejorar los ingresos económicos de los residentes y finalmente potencializarlos para que se apropien del proyecto, los residentes han sido motivados a organizarse en cooperativas de viviendas. El gobierno en colaboración con UN-HABITAT, ASDI y otros patrocinadores ha iniciado una ruta facilitadora y un componente de fortalecimiento de las capacidades para acelerar este proceso.

## Desafíos

A pesar de los esfuerzos del gobierno y de los patrocinadores para mejorar esta condición, existen aún desafíos inherentes al proceso de mejoramiento de Kibera y otros asentamientos precarios algunos de los cuales incluyen:

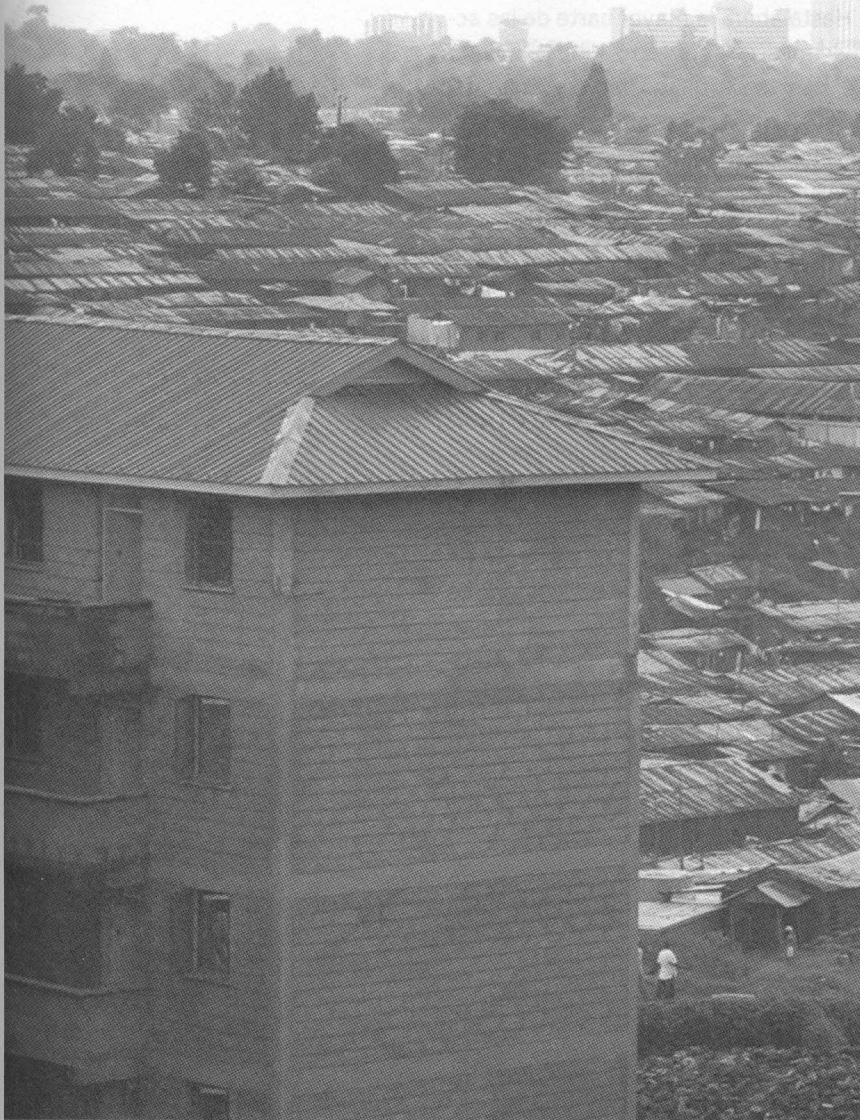


Foto 4: en primer plano, uno de los bloques multifamiliares construidos cerca del sitio de acampamiento.

## Mejoramiento de los asentamientos precarios en Kibera.

Kibera por ser uno de los asentamientos precarios más prominentes en Kenia está inmerso en un proceso de mejoramiento. El gobierno en colaboración con UN-HABITAT inició una estrategia de mejoramiento inclusive a lo largo del país en el año 2000 a través de un programa de mejoramiento de los asentamientos precarios de Kenia (KENSUP) el cual está siendo liderado por el Ministerio de Vivienda.

El objetivo principal de KENSUP es mejorar las condiciones de vida de las personas que viven y trabajan en los

asentamientos precarios de las áreas urbanas de Kenia a través de la promoción, apoyo, y donde sea necesario, provisión de seguridad de la tenencia de la tierra, mejoramiento de las viviendas, la generación de ingreso, infraestructura física y social incluyendo también la atención a problemas e impactos del HIV/SIDA.

## Marco Legal Institucional.

Como uno de los proyectos del KENSUP, Kibera-Soweto fue identificada como punto de inicio del programa. En el proyecto Kibera-Soweto, existe la presencia de varias instituciones consultoras que fueron creadas para



- Interferencia y algunas a veces sabotaje por individuos y organizaciones con intereses privados. A través de los años se ha conocido que algunas organizaciones han hecho de los asentamientos precarios la fuente de sus donaciones, y una Kibera mejorada podría significar terminar con sus operaciones.

- Manejar preocupaciones históricas de la comunidad Nubiana especialmente con respecto a la tenencia de la tierra.

- La elevada densidad de los asentamientos precarios requiere que algunas personas sean desplazadas en el proceso de mejoramiento de la infraestructura. Aquellos afectados no deben ser reubicados lejos de donde viven en la actualidad ya que sus medios de vida dependen del vecindario en el asentamiento precario.

- Los temores de los residentes de nuevas iniciativas de mejoramiento de asentamientos precarios debido a las experiencias anteriores de antiguos mejoramientos que terminaron en no beneficiar al grupo a quien fue dirigido.

- Los desafíos de la compensación a los actuales arrendatarios (si es del todo necesario; primero estos no son realmente los dueños de la tierra, segundo, cualquier monto que ellos invirtieron ha sido recuperado. Se estima que los arrendatarios de los asentamientos precarios recuperan su inversión entre los primeros doce meses según registros)

- Otro factor que afecta el proyecto es la difícil topografía y la apretada extensión del área. Pocas casas tienen acceso vehicular y muchas de ellas están en la parte baja de lomas inclinadas (las cuales aumentan el riesgo de las inundaciones). Esto significa que cualquier esfuerzo de construcción es realizado con dificultad y de manera costosa por el hecho de que los materiales deben ser llevados a mano.

Hasta ahora la mayor parte de las actividades del proyecto Kibera-Soweto se han desarrollado bien aunque algunos se han retrasado un poco como resultado de un elaborado proceso de consultoría.

## Conclusión

A pesar de las experiencias de los dos proyectos de mejoramiento de asentamientos precarios presentados en este artículo, es posible concluir que no existe una sola regla para el mejoramiento de dichos asentamientos. Cada asentamiento precario es diferente en su naturaleza por lo tanto requiere de intervenciones específicas basadas en los resultados de un análisis de situación bien ejecutado, algunas políticas con respecto a la tenencia de la tierra, control del desarrollo, etc.

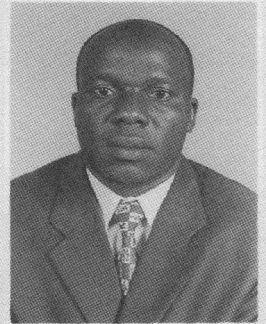
La colaboración de los actores es también de gran importancia en el éxito de cualquier proyecto de mejoramiento.

## Referencias

Huchzermeyer, M., 2006, *Slum upgrading initiatives in Kenya within the basic services and wider housing market: A housing rights concern*, The Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), Geneva, Switzerland.

NHC, 2005, *Pumwani-Majengo Slum Redevelopment, The Vision of the National Housing Corporation*, Nairobi, Kenya.

Parson, T., 1997, *Kibera is our blood: the Sudanese military legacy in Nairobi's Kibera Location, 1902-1968*, *The International Journal of African Historical Studies*, Vol. 30, No.1 (1997) 87.



## AUTOR

Thomas Onyango Ogutu, Economista graduado de la Universidad Egerton, Kenia. Ministro de Planificación en Vivienda. Ha trabajado por más de 13 años en el campo de vivienda y asentamientos humanos. Además, ha realizado cursos de educación continua sobre "Shelter Design and Development" de la Universidad de Lund, en Suecia. En su carrera laboral, ha trabajado ampliamente en políticas de vivienda, mejoramientos de tugurios y de renovación urbana en temas nacionales. Asimismo, ha participado en diversos foros internacionales la política de desarrollo para las Naciones Unidas que han sido incluidos en los consejos de administración de la ONU-Hábitat y el Foro Urbano Mundial.

# INVIRTIENDO EN VIVIENDA SOCIAL, EL NUEVO NICHOS DE MERCADO DE LAS MICROFINANZAS

- INVESTING IN SOCIAL HOUSING, THE NEW NICHE MARKET FOR MICROFINANCE -

Por: Zulma Espinoza Bejarano.  
Marlon Olivas Altamirano.

Correo Electrónico: zespinoza@prodel.org.ni

Correo Electrónico: olivasm@prodel.org.ni

Palabras Clave: Microcrédito progresivo, asistencia técnica, financiamiento, vivienda, Mejoramiento barrial, PRODEL.

## Resumen

Las actuales condiciones de habitabilidad a nivel de América Latina y El Caribe no han podido aún ser mejoradas a pesar de los avances tecnológicos y el acelerado crecimiento urbano de los cuales hemos sido testigos durante este último siglo. En Nicaragua, así como en muchos países en vías de desarrollo, las políticas gubernamentales han sido poco sostenibles y no han logrado cubrir las necesidades de la población que vive con menos de \$2 por día ni han podido destinar recursos económicos suficientes para este fin dejando la responsabilidad de vivienda en manos del sector privado. Es por esto que la Fundación para la Promoción al Desarrollo Local PRODEL ha emprendido una serie de iniciativas dirigidas a la población no sujeta de crédito, con las que, a través de las microfinanzas, promueven el mejoramiento de las viviendas y su entorno inmediato. Esta iniciativa consiste en el crédito a corto plazo tomando en cuenta la capacidad económica del beneficiado y el asesoramiento técnico en conjunto con la participación activa de la población teniendo gran impacto a nivel social y económico dentro de la región.

## Abstract

The current living conditions, in Latin America and the Caribbean have not yet been able to improve despite the technological advances and the rapid urban growth of which we have witnessed over the past century. In Nicaragua, as well as in many developing countries, government policies have been unsustainable and have failed to meet the needs of the population living on less than \$2 per day and have not been able to allocate sufficient resources for this purpose by leaving the responsibility for housing in the private sector. This is why the Foundation for the Local Development PRODEL has launched a series of initiatives aimed at the population who have no access to credit, which, through microfinance, promotes the improvement of housing and its immediate surroundings. This initiative consists of short-term credit by taking into account the economic capacity of the families and the technical advice in conjunction with the active participation of the population having a great impact socially and economically within the region.



## Vivienda, hábitat y financiamiento en Nicaragua

**H**oy vivimos la era tecnológica, en un mundo globalizado, a diario nos enfrentamos a nuevos retos, todo con el fin de hacer la vida más confortable, sin embargo aún no hemos logrado descubrir la fórmula secreta para resolver una necesidad tan básica como es el acceso a una vivienda digna para la mayoría de la población de nuestros países, mientras la calidad del hábitat de las familias pobres continúa deteriorándose.

El 75.8 % de los nicaragüenses sobreviven con menos de U\$ 2 al día, como muchos otros países en vías de desarrollo existe un elevado déficit habitacional y altos índices de desempleo.

Hasta la fecha las políticas gubernamentales sobre el tema han sido poco sostenibles, de igual manera los recursos públicos son insuficientes para cubrir las necesidades de vivienda y servicios básicos, según estimaciones realizadas serían necesarios U\$ 1,340 MM para resolver el problema de la vivienda en el país.

El sistema financiero y la inversión privada han visto el mercado de la vivienda social desde la acera de enfrente por considerarlo una inversión de alto riesgo por encontrarse en los últimos peldaños de la escala de ingreso y también porque erróneamente se ha pensado que solamente es una tarea del estado.

### Microcréditos para no sujetos de crédito

Dentro de los desafíos del top ten de la vivienda social está que el grupo meta son familias de escasos recursos considerados como no sujetos de crédito por la vulnerabilidad de sus ingresos, que no tienen sus propiedades legalizadas, la fragilidad de las construcciones que habitan, que generalmente en sus inicios son realizadas



Foto 1 La costurera Rosa Adilia Lanuza vive en el centro de Masatepe con su marido y tres de sus cinco niños. Está construyendo una nueva vivienda con la ayuda del crédito de PRODEL. La familia se está trasladando a la nueva casa y Rosa tiene la empresa en su vieja casa.

con materiales precarios, de manera improvisada y progresivamente creciendo acorde al ciclo del crecimiento del hogar pone de manifiesto la vulnerabilidad de muchos de estos hogares ante los desastres naturales y al paso del tiempo.

Sin embargo para estas familias, la vivienda representa el único patrimonio, el cual debe protegerse y ante la imposibilidad de resolver el déficit cuantitativo y conscientes que el acceso a vivienda, con las condiciones básicas de seguridad y confort son indicadores que afectan directamente en la calidad de vida de las personas, la opción inmediata es atender el déficit cualitativo y evitar que las viviendas existentes continúen deteriorándose y sea necesario reemplazarlas por viviendas nuevas.

Las microfinanzas han visto la oportunidad en la demanda habitacional existente y consideran el sector de la vivienda social como un nicho de mercado prometedor. En la última década, estas instituciones microfinancieras (IMF's) han estado otorgando pequeños créditos a segmentos de la población de bajos recursos, quienes han demostrado que a pesar de sus ingresos, son capaces de honrar una deuda y pueden pagar un financiamiento con condiciones acordes a sus necesidades.

El microcrédito tiene la característica de ser montos pequeños a plazos cortos, con garantías solidarias y/o prendarias y con un mínimo requerimiento de información lo que los convierte en créditos de fácil acceso.

Esto se puede adaptar en un programa financiero sostenible, dirigido a la vivienda social, bajo la modalidad de mejoramiento Progresivo, que garantice de manera sostenida la atención a un número mayor de familias, optimizando los recursos, realizando ampliaciones de plazo e incrementando montos de acuerdo al tipo de mejora a realizar y a la capacidad de pago de las familias.

### La acción de la Fundación PRODEL

Otro elemento es que el microcrédito es una herramienta que se adapta a los procesos de renovación, ampliación y construcción paso a paso, donde los tipos de mejoras y los procesos de construcción son diversos. Esta condición fue aprovechada por Fundación PRODEL, entidad financiera de segundo piso en Nicaragua, para canalizar recursos financieros y ponerlos a disposición de intermediarios locales a fin de iniciar la oferta de un nuevo producto dirigido a mejorar las viviendas.

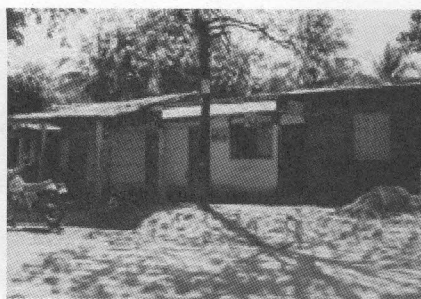


Foto 2 Teodora Rodríguez vive en Rivas. A través de PRODEL obtuvo un crédito de USD 1120. Usó los fondos principalmente para mejorar el exterior de la casa y reconstruir el techo, las ventanas y las puertas. El marido de Teodora realizó el trabajo en su tiempo libre. Necesitaran otro crédito para la instalación de un baño y para mejorar el suelo.

Durante los últimos catorce años PRODEL ha sido pionero en el desarrollo y expansión de un Programa de mejoramiento habitacional con crédito y asistencia técnica constructiva para familias de escasos recursos, contribuyendo a reducir en 11% el déficit habitacional en las zonas donde actúa el programa.

El modelo desarrollado por PRODEL aprovecha al máximo las capacidades locales instaladas a través de un programa de crédito que consiste en financiar un préstamo de corto plazo y se facilita una línea de mediano o largo plazo que se incrementa en la medida que el usuario de crédito paga sus cuotas, siempre bajo la premisa "Solo se presta hasta donde se puede pagar". Las garantías son flexibles y funciona basado en la CON-FIANZA de pago del cliente.

Dentro de este paquete se ofrece asesoramiento técnico por medio de un especialista en construcción sobre como mejorar la vivienda progresivamente, en base a un plan de mejoramiento que se ejecutará en etapas lógicas de construcción, las que son financiadas con créditos consecutivos, con esto PRODEL busca ofrecer a las familias a través de la Asistencia Técnica, alternativas ajustadas a sus preferencias y con soluciones acordes a sus necesidades y los recursos económicos que poseen.

usuarias del crédito es el pilar fundamental de este programa y como resultado se obtiene un producto genérico adaptable a las características de los intermediadores de fondos.

Sin embargo un programa de vivienda no se encuentra completo si no incluye el mejoramiento del entorno, en la mayoría de los casos las familias que necesitan mejorar su vivienda viven en barrios o asentamientos que carecen de las condiciones mínimas de habitabilidad en lo que respecta a servicios básicos y calidad ambiental.

PRODEL también promueve un programa de mejoramiento del entorno que se realiza con fondos no reembolsables a través de las municipalidades para la construcción de equipamiento comunitario, obras de infraestructura básica y mitigación, con el fin de impulsar el bienestar colectivo de la comunidad.

## Impactos del Programa de Crédito para vivienda social.

"... me puse a pensar y a analizar que con el sueldo que uno gana no puede compra de un solo los materiales y hacerlo que uno quiere... Nosotros analizamos la situación económica, las posibilidades que teníamos de pagar un préstamo y buscamos una cuota que estuviera al alcance de nosotros". Son algunas de las expresiones de clientes

que han sido beneficiados por el modelo de PRODEL.

Cuando se habla de vivienda social, pensamos en los impactos económicos y sociales que genera, a continuación se mencionan algunos de los más relevantes:

### Económicos:

► Incremento en el valor económico de las propiedades mejoradas según un estudio reciente realizado por PRODEL, las viviendas incrementaron su valor hasta en un 70%.

► Se reduce el riesgo de sobreendeudamiento de los clientes, quienes al hacer uso apropiado del microcrédito, optimizan los recursos con un ahorro de tiempo y costos.

► La inversión realizada con calidad

1 Instituto Nicaragüense de Información de Desarrollo INIDE. *Perfil y características de los pobres en Nicaragua 2005, Cap II: Magnitud y alcance de la pobreza*, pp. 47, Managua, Julio 2007.

2 Instituto de la Vivienda Urbana y Rural INVUR: *Plan Nacional de Vivienda 2005-2025. Síntesis de Diagnóstico y políticas propuestas*, pp. 11, Managua, Noviembre 2005.

3 Fundación Internacional para el Desafío Económico Global FIDEG. *Reducción de la pobreza y Mejora Urbana en Nicaragua/Fundación para la Promoción del Desarrollo Local PRODEL*, pp.20, Managua, 2006.

4 OLIVAS, MARLON: *Conferencia sobre la Experiencia de PRODEL en soluciones habitacionales en Nicaragua*, Managua, 2006.

5 Fundación Internacional para el Desafío Económico Global FIDEG. *Reducción de la pobreza y Mejora Urbana en Nicaragua/Fundación para la Promoción del Desarrollo Local PRODEL*, pp.34, Managua, 2006.



Vivienda, hábitat

y seguridad constructiva constituye una garantía de mayor solidez para las IMF's.

► Incidencia en la calidad de la cartera, los índices de mora son significativamente menores, marcado por el hecho que las familias al tener una vivienda bien construida y haber invertido una cantidad importante en ella, se preocupan más por pagar puntualmente sus créditos.

► Oportunidad para crear nuevos ingresos a la familia al emprender actividades económicas dentro de la vivienda mejorada.

**Sociales:**

► Mejoramiento cualitativo de las condiciones de habitabilidad de las familias, menos hacinamiento, mejores condiciones sanitarias y casas estructuralmente más seguras.

► El acceso a las familias de bajos recursos a un servicio profesional de asistencia técnica le proporciona una visión real de su mejora y un mejor uso de los recursos que dispone, a un costo razonable.

► En la medida que las familias van mejorando sus viviendas, hay un mayor interés en legalizar la propiedad.

► Se construye una cultura de pago basada en la confianza de los usuarios del crédito.

► Se eleva la autoestima de las familias y se promueve la conciencia que ellas deben ser las gestores principales de su propio desarrollo. (Foto 3)



Foto 3 Vivienda en Rivas, Nicaragua- Vivienda mejorada

**AUTOR**

Zulma Espinoza Bejarano, Arquitecta, post grado en Formulación de Proyectos. Diseñadora de alternativas de vivienda social para familias de bajos ingresos. Jefa del Departamento de Asistencia Técnica de PRODEL 2001-2008. Vice Coordinadora del Curso Latinoamericano de Asistencia Técnica en Vivienda, impartido en coordinación con la Universidad de Lund y el Programa PROMESHA.



**AUTOR**

Marlon Olivas Altamirano, Máster en Administración de empresas. Especialista en Desarrollo Local. Director Ejecutivo de la Fundación PRODEL desde el año 2001. Consultor en Desarrollo Habitacional, Mitigación de riesgos y Planificación Urbana.



# PROYECTOS COMUNITARIOS ORGANIZACIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA (TAO)<sup>1</sup>

Por: Eduardo Jorge Anzorena

Correo Electrónico: tao\_phil@yahoo.com  
info@tao-pilipinas.org

*Palabras Clave: TAO Pilipinas, Manila, asistencia técnica, Jóvenes Profesionales, Filipinas, reasentamiento humano, mejoramiento habitacional.*

## Resumen

TAO Pilipinas es una ONG sin fines de lucro, dirigida por mujeres que provee de asistencia técnica a comunidades pobres urbanas y rurales dentro de la planificación, desarrollo y administración de sus asentamientos. Su visión es de alcanzar asentamientos humanos sostenibles que sean inclusivos, centrado en sus habitantes, amigables con el medio ambiente y que promuevan el acceso y una distribución equitativa a los recursos. Su misión es de apoyar la planificación participativa de asentamientos humanos, su desarrollo y administración; mejorar el conocimiento técnico y las habilidades de los involucrados en el desarrollo del sector urbano y de vivienda especialmente en grupos marginados; y abogar por el desarrollo urbano global.

Los proyectos comunitarios de TAO comprenden la asistencia para comunidades pobres urbanas y rurales que están en proceso de mejoramiento, reubicación, reasentamiento o bajo amenaza de demolición. El objetivo de ayudar a la población no solo mejora el asentamiento sino que les brinda seguridad sobre la tenencia de la tierra.

## Abstract

TAO-Pilipinas is a women-led, non-stock, nonprofit, non-government organization that provides technical assistance to urban and rural poor communities in the planning, development, and management of their settlements. Our vision is to achieve sustainable human settlements that are inclusive, people-centered, environment friendly, and promotes equitable distribution of and access to resources. Our mission is to support participatory human settlements planning, development and management; enhance technical knowledge and skills among stakeholders in the housing and urban development sector especially the marginalized groups; and advocate holistic urban development.

TAO community projects involve assistance to urban or rural poor communities that are in the process of upgrading, relocation, resettlement, or under the threat of demolition. These aim to help the people improve their settlements and gain security of tenure.

---

<sup>1</sup> Por sus siglas en inglés "Technical Assistance Organization"



## SANAGMANA (Federación de los Pobres Unidos de la zona urbana de Navotas) en Tanza, Navotas, Metro Manila.

Los habitantes informales en Navotas, cuyas casas fueron demolidas y están bajo amenaza de demolición, se encuentran reasentados en un terreno privado de una hectárea dentro de la ciudad de Barangay Tanza. Ellos están planificando la compra de la tierra y el desarrollo progresivo del terreno. TAO-Pilipinas ha dado asistencia a través de la capacitación a los habitantes en administración inmobiliaria y el manejo de desechos sólidos; la creación de conciencia en la planificación y normas de diseño; la facilitación de la planificación participativa de la comunidad; y otorgando de asistencia/consejería en los requerimientos técnicos para la adquisición y el desarrollo del terreno; la gestión de riesgos y el diseño de la vivienda.

## DSOP (Organización del sector próximo al dique en Punta) en Sta. Ana, Manila.

Los habitantes de Punta, Sta. Ana, Manila están siendo afectados por el Proyecto del Área de Preservación Ambiental de 10 metros (EPA) de la Comisión de Rehabilitación del Río Pasig (PRRC). TAO-Pilipinas ayudó a que la organización presente una solución alternativa para PRRC contrario a lo que ellos consideraban como una opción inadecuada de vivienda. Sin embargo, PRRC ha mantenido su posición en la intención de despeje de los 10 metros de la EPA. TAO-Pilipinas asesoró en la selección del terreno, evaluación y selección de las opciones de vivienda para el nuevo asentamiento. Cerca de 200 hogares han sido ahora escogidos para ser trasladados a un nuevo asentamiento en Rodríguez, Rozal.

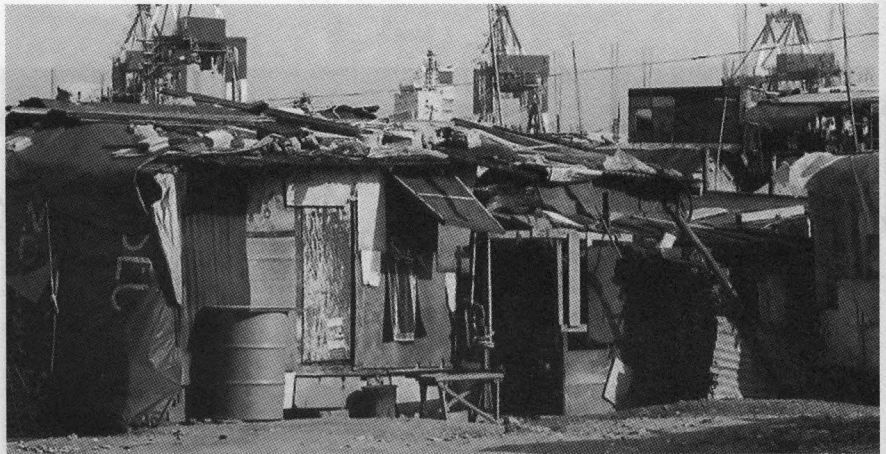


Foto 1 Baseco, Manila

TAO-Pilipinas se encuentra bosquejando una propuesta dirigida al Banco de Desarrollo Asiático para capacitar a la comunidad en la administración de inmuebles y el manejo de residuos sólidos antes de ser trasladados al nuevo asentamiento.

## SAPSPA (Asociación para la Producción de Vivienda Adecuada en San Pablo Apóstol), en Tondo, Manila

La asistencia a SAPSPA comprende la movilización de estudiantes voluntarios del Grupo de Tareas Arki de la Universidad de Filipinas (una organización estudiantil de la Escuela de Arquitectura de la UP) para diseñar el mejoramiento de las casas de los beneficiarios quienes califican para un préstamo proveniente de un donante. Los estudiantes preparan los planos para los permisos de construcción mientras los arquitectos de TAO dan asesorías y firman el diseño final. TAO también moviliza estudiantes voluntarios desde otras universidades para asistir en la construcción y supervisión.

## DAMPA – DVNA (Hermandad de los pobres urbanos – Asociación de Barrios “Vista al Botadero”), Kabisig

## HOA (Asociación de Propietarios de Vivienda “Entrelazados de armas”) y la Asociación de Barrios “Familia Feliz” (HFNA) en Payatas, Ciudad de Quezon

TAO-Pilipinas está analizando junto con un ingeniero geodésico la topografía de la zona para la división individual de lotes.

## Comunidad Cristiana San Hanibal (SHACC) en la ciudad de Pasay

TAO-Pilipinas está asesorando dos barangays (165 y 156) en la propuesta de desarrollo in-situ con una estrategia de reasentamiento para acomodar cerca de 500 familias. Este trabajo está realizado en coordinación con el St. Hannibal Empowerment Center (SHEC), una ONG localizada en la ciudad de Pasay asesorando a la SHACC en sus necesidades comunitarias. La finalización del plan está en espera, dependiendo de la proclamación de los lotes del gobierno en Barangay 165 y la adquisición de los lotes privados en Barangay 156. Pero aun existe la necesidad de realizar un estudio ambiental, debido a que el departamento de Trabajo Publico y Carreteras y el Municipio de Pasay han declarado que

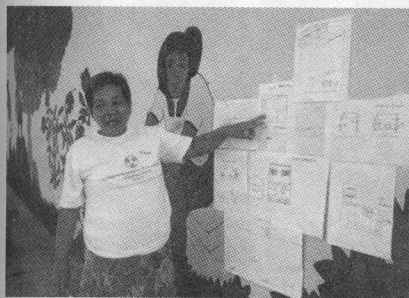


Foto 2 Taller en Sta. Ana, Manila

el terreno es peligroso, y lo han destinado para el control de inundaciones. TAO-Pilipinas ha buscado trabajar en conjunto con consultores ambientales, la compañía Seastems y el observatorio de Manila para apoyar en el estudio ambiental.

## Jóvenes Profesionales-OTP

El Programa de Capacitación en Orientación de Jóvenes Profesionales o YP-OTP es el proyecto clave dentro del proyecto YP de TAO-Pilipinas. La orientación de futuros arquitectos, ingenieros y planificadores de las realidades sociales de los problemas en asentamientos humanos especialmente entre la población pobre es el primer paso esencial para crear medio ambientes más justos y habitables. En colaboración con ONGs socias y organizaciones (POs), se organizan actividades que resalten la interacción directa de la comunidad con profesionales. YP-OTP tiene dos etapas de implementación:

**Etapas 1:** Talleres Generales de Orientación en la Producción de Vivienda Social. Esta etapa envuelve una serie de conferencias y foros enfocados en problemas sociales, políticos y económicos que afectan la provisión de viviendas para los más pobres.

Los participantes de los talleres reciben una descripción general de los enfoques prevalentes de vivienda tanto locales como regionales también como las prácticas alternativas emergentes en la producción de vivienda social y desarrollo comunitario. Las visitas de campo realizadas para seleccionar lotes de vivienda y el trabajo

en campo en comunidades pobres urbanas forman parte de la metodología de capacitación que enfatiza el aprendizaje experimental. Este proceso está abierto a todo tipo de jóvenes profesionales y estudiantes universitarios en sus últimos años. Los líderes comunitarios y representantes también se encuentran involucrados de manera activa en los talleres.

**Etapas 2:** Proceso de Integración Comunitaria. Esta etapa envuelve la selección de candidatos para realizar una pasantía de 6 meses en las comunidades seleccionadas con necesidades concretas de asistencia técnica. A los pasantes se los divide en grupos de trabajo para los proyectos de TAO en actividades de campo y en la obtención de productos técnicos como planes de desarrollo comunitario. Los cupos de pasantías requieren de dedicación y disponibilidad. A lo largo de los 6 meses de trabajo, los pasantes deben estudiar la relación entre la asistencia técnica y el desarrollo comunitario.

## Bibliografía

Anzorena, Eduardo Jorge, *Housing Asia's Poor; Practically Speaking, Can It be Done? Paper presentado en el foro Awardees. Premio Fundacion Ramon Magsaysay, Manila, 2 de septiembre de 1994.*

\_\_\_\_\_. *Housing the Poor: The Asian Experience. Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda, Ciudad de Cebu, 1993.*

\_\_\_\_\_. *Entrevista por James R. Rush. Grabacion en audio, Premio Fundacion Ramon Magsaysay, Manila, 1 September, 1994.*

Anzorena, Jorge; Wendy Poussard. *A Time to Build; People's Housing in Asia. Pakeville, Victoria, Australia: Plough*

*Boletín SELAVIP (Publicación bianual sobre Hogares de escasos recursos en Asia y el mundo, editado por Fr. Eduardo Jorge Anzorena) Abril 1993, Octubre 1993, y Abriol 1994.*

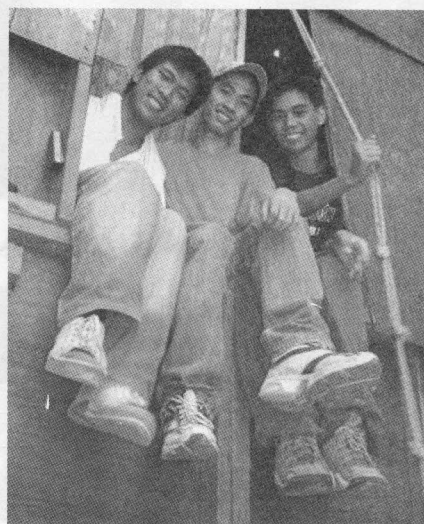
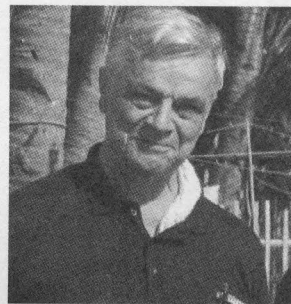


Foto 3 Voluntarios en SAPSPA, Tondo, Manila



Foto 4 Jóvenes profesionales del proyecto YP-OTP



## AUTOR

Eduardo Jorge Anzorena.: sacerdote de la Society of Jesus (Sociedad de Jesús). Tiene un PhD en arquitectura de la Universidad de Tokyo. Recibió el premio Ramon Magsaysay para el Entendimiento Universal en 1994. Antes de su forzosa jubilación, siete años atrás, el padre Jorge daba clases en la Universidad de Sofía en Tokio, seis meses cada año, los seis meses restantes, literalmente, viajaba por todo el mundo visitando actividades en viviendas de bajos ingresos.