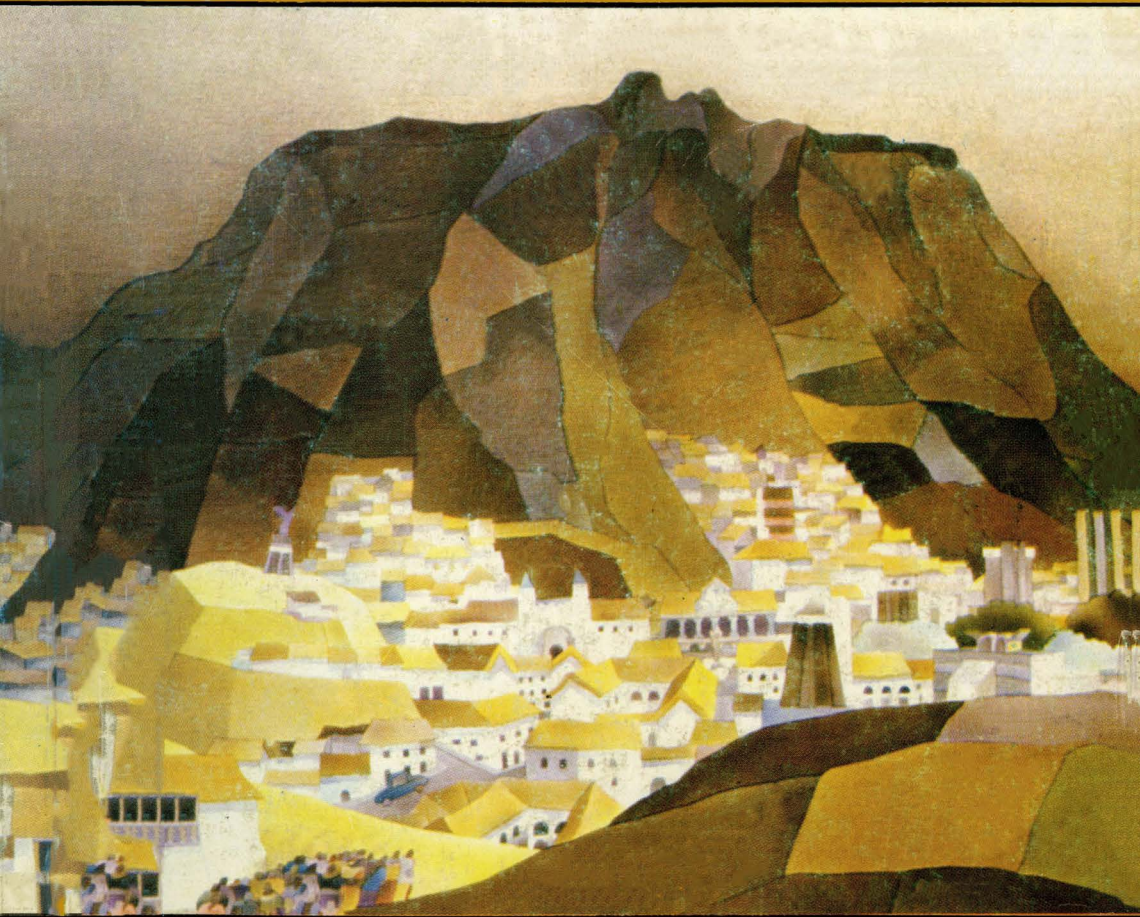


# ecuador DEBATE

FEBRERO DE 1986

QUITO – ECUADOR



LA VIVIENDA POPULAR

10



# ecuador DEBATE

quito-ecuador

# ecuador DEBATE

## COMITE DIRECTIVO:

José Lasso, Manuel Chiriboga, Francisco Rhon Dávila, Marco Romero, Agustín Armas, Lautaro Ojeda, Jaime Borja.

## CONSEJO EDITORIAL:

Galo Ramón, José Sánchez Parga, Manuel Chiriboga, Francisco Rhon Dávila, Byron Toledo, Fernando Borja.

## COMITE DE REDACCION:

Andrés Guerrero, Fernando Gutiérrez, Iván González, Hernán Rodas, Francisco Gangotena, Carlos Arrobo, José Mora Domo, Antonio Guamán, Adolfo Ruíz.

## DIRECTOR:

José Sánchez Parga.

## DISEÑO:

José Mora Domo

## DIAGRAMACION:

Vladimir Lafebre.

BIBLIOTECA



CAAP

*Portada: Arq. Marco Vásquez  
Detalle de pintura*

1.500 ejemplares

Impreso en Talleres CAAP

Fotomec. e Impresión: G. Acosta  
Centro Andino de Acción Popular  
Quito – Ecuador

precio: 200 sucres

# ecuador **DEBATE**

## NOTAS

1. *La Colección ECUADOR DEBATE es una publicación del Centro Andino de Acción Popular CAAP, bajo cuya responsabilidad se edita.*
2. *ECUADOR DEBATE es una publicación periódica que aparece tres veces al año y cuyos precios son los siguientes:*

	<i>Suscripción</i>	<i>Ejemplar Suelto</i>
<i>América Latina</i>	<i>US\$ 10</i>	<i>US\$ 3,50</i>
<i>Otros países</i>	<i>US\$ 12</i>	<i>US\$ 4</i>
<i>Ecuador</i>	<i>Sucres 550</i>	<i>Sucres 200</i>

*(En todos los casos incluye el porte aéreo).*

3. *La dirección postal de la Revista es: Apartado Aéreo 173-B, Quito, Ecuador, Oficina ubicada en Av. Las Casas 1302 y Arias de Ugarte. A esta dirección deberán enviarse las solicitudes de suscripción, compra de ejemplares sueltos y solicitudes de canje de similares.*
4. *El material sometido para su publicación (artículos, comentarios, etc.) deberá ser canalizado en la medida de lo posible a través de los miembros del Comité de Redacción.*
5. *Opiniones y comentarios expresados por los colaboradores son de responsabilidad exclusiva de éstos y no necesariamente de la Revista.*
6. *El material publicado en la Revista podrá ser reproducción total o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente que le dé el respectivo crédito.*

*El símbolo de la revista es el logotipo del Centro Andino de Acción Popular.*

	Pág.
EDITORIAL .....	5
<b>COYUNTURA</b>	
EL AUTORITARISMO ESTATAL Y LA VIOLENCIA SOCIAL	
Luis Verdesoto .....	11
<b>ESTUDIOS</b>	
LA CASA ES LO PRIMERO: LOGROS Y FALACIAS	
Eric Dudley .....	35
UNA ALTERNATIVA TECNOLÓGICA PARA LA VIVIENDA POPULAR	
Carlos Larrea Maldonado	53
EXPANSION URBANA Y ACCESO A LOS SECTORES POPULARES AL SUELO	
Luis Oquendo .....	65
DE LA MANIPULACION DE LA ESPERANZA A LA GESTION DEL FRACASO: LA TRISTE HISTORIA DEL PLAN TECHO	
Fernando Carrión .....	103
<b>ANALISIS Y EXPERIENCIAS</b>	
<b>ANALISIS Y EXPERIENCIAS</b>	
VIVIENDA Y AUTOGESTION POPULAR: EL CASO DE LA COOPERATIVA SANTA FAZ DE RIOBAMBA	
Mario Vásquez .....	117

<b>PROGRAMA DE VIVIENDA. CASO: COOPERATIVA DE VIVIENDA UNIDAD POPULAR</b>	
<b>Luis Gallegos</b> .....	<b>141</b>
<b>UN PROBLEMA HABITACIONAL EN CUENCA: UNA REFLEXION SOBRE EL CENTRO HISTORICO</b>	
<b>Fernando Cordero C. y Fernando Pauta C.</b> .....	<b>159</b>
<b>VIVIENDA POPULAR RURAL Y ENSAYO DE CONSTRUCCION DE INDICADORES DE MEDICION DE SU CALIDAD</b>	
<b>Raúl Egas</b> .....	<b>175</b>
<b>LAS TECNOLOGIAS TRADICIONALES DE VIVIENDA EN LA ZONA ANDINA</b>	
<b>Manuel Pérez</b> .....	<b>191</b>

*El presente número de ECUADOR - DEBATE ha sido coordinado por el Centro de Investigaciones CIUDAD, y como resultado de la convergencia de ciertas líneas de trabajo y de nuevas relaciones que han comenzado a establecerse entre centros de investigación con determinadas afinidades como es el CAAP y CIUDAD. La coincidencia en la identificación de problemáticas específicas, los enfoques complementarios, el intercambio de experiencias nos ha parecido que presentan un terreno fecundo para la cooperación interinstitucional, que puede abrir más amplias perspectivas a la investigación de nuestra realidad y la elaboración de propuestas alternativas cada vez más coherentes. Por otra parte, este encuentro entre instituciones de investigación puede abrir espacios de debate más directos que además del enriquecimiento mutuo, extiendan la difusión crítica de diferentes planteamientos posibles.*

*Este número de ECUADOR — DEBATE dedicado a la vivienda responde a una necesidad real y sentido de toda sociedad, y tiene particular interés coyuntural en la escena socio-política nacional. Enunciada como un derecho, reivindicada como un anhelo por una mayoría de la población y vivida como una insatisfacción por otras mayorías, la vivienda aparece como un problema a ser analizado e investigado en sus diferentes componentes socio-económicos y culturales, y en definitiva a ser discutido.*

*Sin embargo la cuestión habitacional es una encrucijada de una complejidad de factores, que tienen que ver con la demografía, con los procesos de urbanización y migratorios, las vicisitudes económicas de una sociedad, los parámetros culturales, desde los relativos a una ideología del prestigio hasta aquellos que relevan del inconsciente colectivo de una sociedad que tiene todavía un pasado rural muy cercano.*

*No haciendo más que referencia a eso tan subjetivo como es la "necesidad habitacional"; el problema de la vivienda ofrece un espectro pluridimensional, que se abre en un abanico de significantes requerimientos y aspiraciones: necesidad material, pues es sitio de realización de actividades indispensables para la reproducción social y biológica de la población —y lo cumple, para la generalidad, más mal que bien; necesidad espiritual, pues su posesión (no siempre la apariencia de propiedad es la efectiva apropiación) cubre la aspiración de seguridad para uno y para sus descendientes, la seguridad moral, diríase, de tener cuando menos dónde caerse muerto. Por conseguir el techo propio el ciudadano es capaz de realizar los mayores sacrificios; abstenerse de gastos, recortar el consumo en alimentación, vestimenta, educación, recreación, etc., es decir, reducir la calidad de su vida, y muchas veces a cambio de una "solución habitacional" nacida deteriorada o fuertemente deteriorable; necesidad política, en fin, pero para los aspirantes a puestos de elección o reconocimiento popular.*

*La necesidad de la vivienda se ha agudizado en el país, más allá de los objetivos y estructurales condiciones habitacionales, a partir de una oferta política. El "plan techo" ha despertado expectativas, ha nutrido de esperanzas el imaginario del pueblo, ha cifrado demandas, y ha obligado a reconsiderar la cuestión habitacional más allá de las inversiones afectivas. Las declaraciones sobre el "plan techo" se suceden, la polémica sobre sus éxitos y fracasos se vuelve cada vez más contradictoria, y siempre resultará prematura o aventurado hacer una evaluación crítica, incluso cuando el propio Presidente de la Junta Nacional de la Vivienda declara que la institución entre 1985 y 1988 no alcanzará a cubrir una tercera parte del déficit de viviendas que se creará en ese período.*

*Con esta publicación queremos analizar determinados aspectos*



*de la problemática habitacional e incluso para recoger experiencias y propuestas que orientan hacia algunas "soluciones habitacionales".*

*Los artículos que componen este número enfrentan diversos aspectos de la realidad habitacional del Ecuador de hoy: desde el reconocimiento del problema social, tanto en la ciudad como en el campo, hasta el surgimiento de alternativas técnico-populares, pasando por su ponderación económica y tecnológica y por el análisis de las prédicas y realizaciones oficiales. Un conjunto de trabajos que juzgamos indispensables para la comprensión de un aspecto lacerante de nuestra actualidad.*

*Reconocemos que nos hemos quedado lejos de haber agotado la cuestión planteada. Dentro de ella hubiera sido importante identificar el problema habitacional de los diferentes sectores sociales (cómo viven los pobres y cómo las clases medias); de los barrios periféricos y de los centros históricos; de las diferentes regiones del país, de las jóvenes ciudades en crecimiento poblacional acelerado y con una urbanización anárquica, etc. Las diferentes instantáneas que presentamos no pueden ser más que señalamientos tácticos, e indicadores hacia nuevas investigaciones y nuevos debates, y eventualmente hacia nuevas y diferentes propuestas más realistas para dar una casa a quien no la tiene o a quienes más la necesitan.*

**coyuntura**

---

---

## EL AUTORITARISMO ESTATAL Y LA VIOLENCIA SOCIAL \*

Luis Verdesoto

---

### I. LA COTIDIANIDAD DE LA VIOLENCIA ESTATAL

#### 1. La procacidad de la desinformación

En 1984 cuando analizábamos la coyuntura electoral, poníamos énfasis en distinguir al interior del discurso del Frente de Reconstrucción Nacional y del entonces candidato León Febres Cordero, entre los rasgos de la convocatoria electoral hacia las masas —pan, techo y empleo— y el proyecto refundacional de las relaciones Estado-sociedad, opacamente presentado a las élites políticas. La violencia protagonizada, básicamente, por el aparato electoral del Frente, contextualizaba la figura del candidato y nuestros análisis; también enmarcaba las acusaciones de sus contrincantes de que el triunfo de Febres Cordero significaría el término de la tan elogiada y utilizada “paz social”.

---

\* Trabajo preparado para la Revista *Ecuador Debate* N<sup>o</sup>. 10. Fue presentado en el Seminario “Procesos de Reconciliación Nacional en América Latina”, Bogotá 5-7 de Diciembre 1985.

No obstante a que la violencia comenzaba a retomar sitio y estatuto en la escena —ya que había estado presente en su forma política en otros momentos de la historia del país— no fue asumida como un “peligro cotidiano”. Total, la política es generalmente mirada como un acontecimiento exterior —frente al cual somos admiradores o críticos— pero con un bajo involucramiento “pasional”. Tal vez, la importancia del momento actual y su diferencia con el pasado inmediato, es que el despotismo político comienza a amenazar nuestros cuerpos —no sólo como agresión económica a la reproducción del consumo y a nuestra inserción clasista— e involucra crecientemente a la pasión en la acción social y, quien sabe, luego reorganizará la política (o, más bien, aspiramos a que así sea).

La violencia como un acontecimiento “visible”, que crea resultados, (podemos ver y calificar los asesinatos políticos; también, los torturados tienen una tangibilidad fácil y casi mensurable, pese a que se los oculte), apenas es la punta del “iceberg” del autoritarismo que ha filtrado al sistema político y se ha desvelado al interior de las relaciones sociales. El autoritarismo —más aún el estatal— maneja redes invisibles que nos atrapan y desarman acuerdos básicos de la política, de la trama social y de la vida cotidiana. Comenzamos por esta última, describiendo desordenadamente situaciones y comportamientos que nos permitan una aproximación más ágil y, quizás, más sensitiva al autoritarismo. Luego haremos una aproximación analítica sobre aquellos temas, lo que nos devolverá el lenguaje y la desviación profesional.

No sé de cuánta impotencia se llena usted lector cada mañana al abrir los periódicos y emprender el recorrido por la desinformación. Más procaz es mantener la costumbre de mirar los noticieros de televisión. Parece que la imagen es más insultante en el ocultamiento. En un momento llegué a preguntarme si estas opiniones nacen de construcciones psicológicas o de problemas interiores a mí. ¿Se trata acaso de sectarismo —que no debe confundirse con opción y posición política— y de subjetividad de derrotado?. Luego de haber caído en esta duda, me di cuenta que había asumido un lenguaje, el lenguaje del oponente principal, que ahora es gobierno. Puedo ahora ser enfático y reconocer que fui empujado a ese razonamien-

to. He podido discriminar y localizar el problema en la actual necesidad gubernamental de romper, no sólo con el discurso político de la oposición, sino acabar con la comunicación política entre los actores de la sociedad.

Esta historia comenzó luego de la sobresaturación de discurso electoral —no necesariamente político— a que fuimos sometidos hasta mayo del año pasado. Se la utilizó para cancelar los programas de opinión política de la televisión que si bien no fueron ideológicamente formativos, permitían colegir los pasos que darían los actores de algunos conflictos —aquellos escogidos por el anfitrión y/o el dueño del canal—, enterarnos de primera mano de algunos chismes —que por esta vía se socializaban y se convertían en acontecimiento— y mirar las actitudes del personal político —que siempre son significantes de primer orden de la política.

Desde entonces, la única “opinión” que califica acontecimientos —reconstruye, adecúa y enaltece los suyos y deslegitima a los oponentes— es la del gobierno, que, a su vez, ha sido apropiada e interiorizada por los medios de comunicación. De algún modo, estos, antes recuperaban desfiguradamente y con su propia ponderación a los diversos actores sociales y políticos. Hoy, parecen medios de difusión de otro país; o, tal vez sean del nuestro, del Ecuador, del que hemos salido del escenario (o nos han sacado) y en el que cada día perdemos derechos, incluso el de sentirnos incorporados a la comunicación política a través de los periódicos y la televisión. Por ello, desde hace algún tiempo, he sido sacado de la coyuntura y de su análisis. Me resisto a leer un periódico y prefiero ver “Dancing days”, aun a sabiendas de que me he quedado como artesano sin herramientas o como analista de coyuntura informado por medio de la bamba.

La generalización es evidentemente injusta. En tres espacios solemos ratificar nuestra identidad política: una revista, un periódico y varios radios. Estas últimas nos han devuelto una forma de utilización del tiempo libre de cuando éramos niños —y la escuchábamos junto a la empleada—, aunque nos falta la imagen como fuente de convencimiento. La revista y el periódico —cuyos nombres es innecesario repetirlos— ratifican nuestra ubicación en el espectro,

pero lastimosamente, pocas veces, hacen intervención política, en el sentido de emitir tomas de posición que impliquen actitudes y voces de mando para la coyuntura.

Entre abril y mayo de este año sentimos esperanza. ORTEL iba a aparecer. Entre las informaciones con que se contaba y los chismes que fabrican utopías fuimos alimentando la creencia que sería posible volver a identificarnos con un medio. (Además, "Esclava Isaura" estaba a punto de terminar). Canal 5 un día apareció. Su clausura nos mostró que no había espacio para nosotros en el hacer público. El tratamiento gubernamental de este asunto dejó ver sus intereses en la fabricación de imágenes políticas. A su criterio, la concentración y control de la información y la exclusión de la opinión de los contradictores es condición de posibilidad de gobierno. No es la única esfera en que lo hace. No sólo requiere de nuestra existencia pasiva en la sociedad; parece que persigue negarnos. ¿Será esto un alto nivel de autoconciencia de la ilegitimidad gubernamental? Tal vez mayor de la que actualmente le atribuimos.

En este flujo entre esperanza y frustración; entre la ilusión de volver a tener a los noticieros como instrumento de las Ciencias Sociales y el retorno a una telenovela, el autoritarismo dejó de ser espectro. Se presentó desnudo y sólo vimos fuerza. Nos preguntamos acerca de la nuestra. Acaso no habría protestas generalizadas —quizá hasta una manifestación de sectores medios, a la que me aprestaba a asistir y preparaba mi mejor voz para gritar igual a miles de televisores encendidos— e ira y descontento generales. Los hubieron, pero casa adentro. Se comprobaba una vez más la imposibilidad de generar acciones colectivas. ¿Cuáles serían las causas? Quién sabe si al finalizar el artículo tengamos pistas más claras. Hasta tanto, reflexionemos sobre dos hechos.

De un lado, nadie fabricó la protesta colectiva para expresar la disconformidad con la censura. Se siguió los pasos de la legalidad y se acudió al Dr. Carlos Julio Arosemena para que la lleve adelante. Más allá de las razones tácticas obvias, es evidente que nosotros no podemos ser protagonistas ante el Estado. Nuestra identidad representada en el ámbito público está destinada a la inviabilidad de la

causa patrocinada. ¿Significará esto, que hasta la idea de ciudadanía deba ser recuperada, luego de este intento destructivo de la sociedad civil?

De otro lado, asistí un día al lanzamiento de una revista de oposición al que no fui invitado, pero respecto a la cual me sentía solidario. (Finalmente, son tan pocos los actos a los que uno puede asistir para hacer oposición y ratificar que los amigos son los mismos e ilusionarnos si vemos alguna cara nueva). En este acto, un ejecutivo de canal 5 contó una anécdota y una esperanza. La anécdota: con su canal no había como jugar fútbol; los dueños de otro medio de comunicación se lo prohibieron a sus trabajadores. La esperanza: poder volver a jugar fútbol y ganarle por goleada a la Revista Vistazo. ¿Cuál es el objetivo: golearle a Vistazo o volver a jugar fútbol?. Parece que si ocurre lo último, lo primero se da por descontado. Pero ¿cómo volver a la cancha, cuando el objetivo gubernamental es sacarnos de ella y apropiarse del balón?. Digámoslo en jerga: nuestro objetivo debe ser reconstituir el escenario, rearmar el sistema que permita la competencia política, desarrollar la opinión. Se trata de regenerar condiciones que permitan construir opciones, incluso la de perder en el enfrentamiento, pero mantener la posibilidad de construirlas. La disyuntiva gruesa frente a la actualidad es, por un lado, la reconstitución de sociedad civil con capacidad de condicionar la gestión estatal y de germinar alternativas de organización social, ideológica, estatal o, por otro lado, la invasión estatal de la sociedad civil para desarticularla como parámetro de gestión pública.

## 2. De cómo los pavos se matan en la víspera

Las anécdotas sobre el autoritarismo son varias. Acudimos a ellas, para luego reflexionar con sistematicidad acerca de sus variantes. Evidentemente, no todos los lectores de este artículo son sociólogos. Pero sí se podrá entender, que una buena parte de científicos sociales nos vimos involucrados en la "vagancia" de Cueva y Espinoza, aunque no hubo un alcance global explícito en la acusación. Y va tiempo que nuestro hacer profesional está en cuestión.

De algún modo, esta sociedad acostumbrada a identificar gestión estatal con características de la personalidad del gobernante, hizo también antes otra extensión indebida: el gobernante antecesor con las Ciencias Sociales. Y nos sentimos arrastrados, sin que lo quisiéramos, en esa caracterización que implicaba un juicio y una evaluación acerca de las políticas públicas de aquel período.

Ahora, no sólo el sentido común nos cuestiona. Es el Estado el que nos deslegitima. "Sociólogos vagos" implica vagancia y no productividad de nuestro hacer: investigar las formas que adopta la sociedad y pensar las imágenes de una organización social y política alternativa. Es cierto que existen opciones de los actores frente a su quehacer y su futuro, unos llevan al avance general de la sociedad; otras a su retroceso. Por un lado, hacer de la producción un acto de acumulación y del capital y fabricar un orden cerrado que recree a las formas de explotación. Por otro, hacer de la sociedad un espacio de reconocimiento de las identidades, de los creadores del valor y de los portadores de opiniones distintas; es decir, un orden abierto.

Para el orden cerrado el futuro no existe. Son ellos la realización del futuro. No pueden entablar diálogo con las alternativas. Pero, más que eso, son conscientes de la ausencia de futuro como clase; es decir, nacieron oligarcas. Al orden abierto —aunque algunos nieguen o vivan en sí mismos la contradicción del sectarismo y del dogmatismo— le inspira una alta dosis libertaria; aquella que Montesquieu desde el infierno aún aspira.

Lea esto y ratifique su criterio —si lo tenía— que los sociólogos llegamos a esta profesión inducidos por la vagancia. El Presidente, hace pocos días, también lo pensó y dijo. Entre las necesidades de la acumulación de contar con más contralores eficientes de la producción y de la explotación; y, la "imagenería" de los investigadores sociales, no existe donde perderse. Por favor compare una libra de sal de Ecuasal con el peso de este número de *Ecuador Debate*. ¿Qué utilidad tiene lo uno y qué lo otro? Este capitalismo depredador que se pretende imponer ahora en el país, aspira incluso a superar la división entre trabajo manual e intelectual, al excluir de este último, a las ideologías de futuro.



Lo de sociólogos vagos fue el antecedente necesario de unos pavos que serán sacrificados el día anterior. La suculenta figura del portavoz oficial del palacio (y no podemos dudar de su afirmación ya que nace en el centro mismo del poder) en un almuerzo en la Cámara Ecuatoriano-norteamericana, al responder a una pregunta acerca de los alcances de la subversión en el Ecuador, planteó, en una pretendida graciosa, inteligente y, a no dudarlo, construída por más de un comunicador social, "elaboración política", que "a los pavos se los mata la víspera".

Mi primera reacción fue examinarme. ¿Acaso estaba involucrado en esta zoología gubernamental? El apelativo de subversivo formaba parte del cable internacional y de alguna, más o menos clandestina, declaración de portavoces de la mal entendida seguridad nacional. Pero el apelativo ya pertenece a varios ecuatorianos. El lenguaje puede tener como propiedad el "fundamento in re" (base en la realidad), según decían mis profesores de metafísica. Pero también tiene la posibilidad de interpelaciones más o menos difusas o virtuales. Este es el caso.

Según creo, por principio, la política es, al menos ternaria. Es decir la entiendo como conflictividad entre actores ubicados en diversas posiciones del espectro político. Estos, a partir de su entidad, negocian y luchan, compiten y se alinean, en función de sus objetivos. Se pretende el avance general del cuerpo social y se plantean estrategias inclusivas de otros actores —distintos del actor convocante— en un intento por orientar sus comportamientos a partir del consenso. (Esto que el lenguaje especializado llama hegemonía). Y también la política puede ser pluridimensional. Es decir alcanza a varias dimensiones de varios espectros, en que la posición de los actores no puede ser reducida a un calificativo o dimensión. Preguntémosnos si todos los partidos políticos de centro-izquierda tienen la misma posición frente a las organizaciones populares, a la modernización estatal, etc. Intento decir que la ubicación de los actores sociales y políticos es un fenómeno sumamente complejo; y, más complicado aún es respetarla en la práctica política.

¿Qué tiene que ver lo anterior con los pavos-cadáveres de la

noche anterior al gran festín?. (¿Qué se estará proyectando festinar?). Mucho. Los pavos evidencian una concepción de la política que ha sido ratificada muchas veces por el gobierno actual. La lucha política pasa, en la ideología gubernamental, por la polarización de campos: o estás contra el gobierno o con él; u opositor, destructivo y subversivo o colaborador, reconstructor y ciudadano, etc. La pluralidad de opciones en el espectro y la pluridimensionalidad de alternativas para entender a los actores desaparece. Bajo estas premisas la política solamente es la reducción del adversario a cero; es control y subordinación permanentes. La política es una guerra; la destrucción del enemigo, la única alternativa.

Si en la ideología de los neoconservadores refundacionales de la relación Estado-sociedad, la política se reduce a dos en un choque polar y definitivo, todos los métodos se justifican por los fines. Por ello, no es extraño que en una "innovativa" interpretación del Derecho y de la Constitución, existan ahora ecuatorianos al margen de los derechos humanos. Esta última frase me recuerda que estoy escribiendo sobre Ecuador. Qué pena para nosotros.

Por lo dicho, hay un intento por reducir los espacios de la política y sustituirlos por una polarización en que pierdan identidad los actores opositores a los neoconservadores criollos. Cae por sí misma la tesis contraria: recuperar la existencia de múltiples entidades en la oposición y demandar la vigencia de los viejos acuerdos como el derecho a la oposición y el derecho a la vida. Bajo este supuesto, se puede empezar una crítica a posiciones equivocadas. Pero retomemos el hilo central de la anécdota y desagreguemos sus componentes autoritarios, ya que es un ejemplo bastante puro.

La "alta elaboración de teoría y táctica políticas" que estamos analizando también tuvo su contexto físico altamente significativo. El locutor de exuberante figura —quien había prometido evitar el desorden preparando la víspera los elementos de la cena (solemos comer pavos en Navidad, fiesta de alegría, de paz, de niños)— manifestaba a los comensales que deben tomar en cuenta que él no había comido. Los receptores de este mensaje —en primera instancia— fueron activos comerciantes entre Estados Unidos y el

Ecuador. Entonces se introdujo otra descomunal figura en el escenario, que nos recuerda cruzadas sangrientas en nombre de la defensa de la sociedad cristiana, occidental y capitalista. Así, lentamente, comenzamos a transitar desde el autoritarismo, como forma genérica de articulación de las relaciones sociales y estatales, hacia el terror. Le pido lector, que en este momento reflexione sobre la afirmación de si el terror es o no un hijo de la organización estatal.

La alta elaboración política en análisis, no sólo fue pronunciada en un significativo contexto, con refinados interlocutores, sino que introdujo una variante a los tradicionales apelativos utilizados en la política ecuatoriana. Uno de los que más historia hizo en el país fue "insolente recadero de la oligarquía". Sus componentes fueron: una figura humana —aunque la actitud de recadero es poco digna o, en todo caso, dependiente, sin autonomía—, con referencia a un grupo social concreto —ante quien se manifestó oposición y ubicación en el campo contrario, pero se le reconoció adversario— y en una actitud —la de insolencia, que no se compadece con la poca dignidad de un recadero—. En suma, el apelativo tiene referencia a comportamientos humanos y sociales.

En pocos años cambiamos de actores y también de verbalización política. "Los pavos se matan la víspera" exhibe diferencias en la retórica política, que cabe pensar. La primera, la animalidad del enemigo. Los contrincantes (pavos de múltiples significaciones y referencias) no son figuras humanas, no se les reconoce este estatus. La referencia, evidentemente, no es a un agrupamiento social. Los animales no forman parte del mismo modo que los hombres de la sociedad y, consiguientemente, son tratados desde otro nivel y actitud; no desde la del enemigo político en el campo contrario. Y, finalmente, el comportamiento que se asumirá es la provocación de la muerte, que sí se compadece con la visión del hombre que domina la animalidad de terceros a través del sacrificio.

Dos características se reconocen en este discurso. De un lado, la ruptura de los patrones básicos de la ética política. No se trata de una lucha basada en los consensos y en los disensos. Se trata de una recomposición de la política en base al dominio y a la coerción. De

otro lado, en los receptores de este mensaje se crea una actitud de intimidación. El juego de mi intimidad fue el siguiente.

Sentí al inicio una culpabilidad no consentida racionalmente. ¿Por qué debía temer? Sin embargo, me sentía incluido en alguna parte de la taxonomía zoológica gubernamental. Incluso cuando luego logré sacarme la culpabilidad, no pude tener certeza de los alcances de la falsa interpelación. Pero, también, la interpelación es en sí misma falaz. Para reconocerlo era necesario indagar acerca de la ruptura de los logros mínimos o acuerdos básicos del sistema político. La intimidación como respuesta al disenso; la liquidación física y el terror como vía para la reconstitución de las relaciones Estado-sociedad, deben ser entendidos para plantear las tareas que se le opongan. Las respuestas no pueden ser exclusivamente individuales. En el corto plazo, deben enrumbarse hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y de la opinión pública; tendiendo hacia en mediano plazo a cuestionar todas las formas de autoritarismo que nacen en la sociedad y que el Estado expresa. Las respuestas tienen que ser colectivas. Apelo a otra vivencia, menos intimista, más objetiva para la indagación.

### 3. La reclusión en lo privado.

Durante mucho tiempo, fuimos acostumbrados a ser izquierda marginal. La marginalidad era múltiple. Un discurso ausente y sin relación con la conflictividad de la sociedad; una objetiva desconexión del movimiento de masas; una teorización con aberrante ausencia de sujeto, destinatario, coyuntura e historicidad; un "calvinismo" personal, que nos constituía en monjes de clausura que rechazábamos la cotidianidad. Eramos, a no dudarlo, marginales, sin existencia social; pero sí, con una alta y floreciente subjetividad. Desde entonces tenemos vocación a refugiarnos en ella, como sustituto de la política.

El paralelo abusivo en las estrategias de subsistencia de la "marginalidad" urbana y rural. Estas situaciones se definen por la imposibilidad de articularse al sector formal de la economía; por la

inserción intermitente al mercado laboral; por el consumo inestable y la ciudadanía incompleta. La no obtención de un ingreso en el ámbito público les conduce a estrategias domésticas y privadas de reproducción.

Con la misma estructura y con diversos elementos, muchas veces entablamos una relación similar con la política. Hace unos días visité a un amigo —científico social y de izquierda— y entre los inevitables temas que aparecieron estuvo mi queja por la falta de hechos alrededor de la ruptura de relaciones con Nicaragua. Más allá de la forma como se dio, fue evidente la ausencia de acción; sino, compárese con la ruptura de relaciones con Cuba en los años sesenta y, máxime, que Nicaragua es un país que lucha arduamente por su democratización. Mi amigo sintió la interpelación, elaboró respuestas acerca de la desactivación del movimiento estudiantil y, finalmente, llegó a plantearse su situación.

De un lado, la acción individual y, más aún, la acción colectiva pasa por cierta estabilidad en su reproducción familiar. No obstante, depender de un ingreso fijo, no modificado desde hace algún tiempo, ha constreñido su consumo, que nunca fue suntuario. Se siente expulsado de su rango social; es clase media en proceso de pauperización. De otro lado, no sólo su asiento clasista —que en muchos de nosotros es base fundamental para poder trabajar intelectualmente y no sumergirnos en la inseguridad— está en cuestión, sino que cayó en las redes del lenguaje intimidatorio estatal, lo que le ha descolocado respecto a la escena política. Todos, independientemente de la objetividad de nuestra acción política previa y actual, somos susceptibles de represión. Y con razón, se puso a pensar en la familia. Su conclusión: para mantener su identidad social y política, la solución es la migración internacional. Al salir de su casa, tuve pena de nosotros y un solo recuerdo: la migración definitiva más cercana que yo conocí es la de mi padre y de algunos amigos de Ambato a Quito.

La crisis y el autoritarismo nos empujan hacia el ámbito privado. Y también se reproducen los comportamientos del ámbito público. La inseguridad colectiva lleva a la inacción; al refugio en los

espacios controlables. Lo público —y más la acción pública— se maneja en los límites mínimos de lo posible. Todos llevamos un perfil bajo para enfrentarlo. Ejemplifiquemos con los obreros, quienes como grupo social y no como representación sindical, han cambiado los parámetros de sus comportamientos. La democracia levantaba reivindicaciones y expectativas de movilidad; ahora, el autoritarismo les sitúa por detrás de su propia retaguardia: el sostenimiento del empleo e ingresos adicionales más allá de la fábrica son las principales tareas. Por ello, no es extraño que el gobierno pueda de un lado proceder ágilmente en la negociación colectiva que desarticula y superficializa las acciones reivindicativas; y, de otro lado, intervenir contra los sindicatos a nivel de la fábrica para generar paralelismo o destruir la organización. En la medida en que esto ocurre, se acumulan pruebas de la debilidad de la organización social en que pretendió basarse la modernización política.

La limitación del acceso al mundo público y la reclusión en ámbitos privados, se emparenta cercanamente con la conflictividad existente y procesada a nivel local, microsocioal y personal. Guayaquil parece ser el mejor caso. Se suele opinar, que esta es una de las ciudades más violentas del Ecuador. Así es. En este caso la violencia estructura un sistema de comunicación entre actores locales, alrededor de temas específicos. Pero este sistema, a más de imponer una forma de tratamiento de la conflictividad, detiene las repercusiones del conflicto a nivel local. Es, en este sentido, el modo más funcional de detener el acceso de los conflictos a la política. Es posible que todos nosotros hayamos escuchado alguna vez, la esperanza de las clases medias quiteñas de que quizá Guayaquil no exporte su violencia. Refieren al carácter explosivo de esas contradicciones y que su tratamiento se recluya a ese ámbito.

La violencia curiosamente estructura un tipo de comunicación política, ante la ausencia de canales consensuales y de un procesamiento moderno de la conflictividad. Desde esta perspectiva puede ser entendido el caso de Toral Zalamea, que ejemplifica con bastante perfección, el modo como se constituye una parcela de poder, con base territorial, en que la violencia era parte consustancial de las relaciones entre los pobladores. En el ejemplo, toda la conflictividad yacente en el barrio era "representada" hacia el ámbito público

por la fuerza que Toral exhibía. La conflictividad y las demandas que basan esa "representación", no tenían por sí mismas lazos directos con otras formas nacionales o más amplias. Existían de modo virtual para la sociedad.

El caso referido no es el único. La ciudad está zurcida por "espacios de poder" similares y el poder urbano se estructura en base a las relaciones entre estos grupos. Conocemos de la aguda competencia por el control de las diversas partes de la ciudad. En esta competencia, los sujetos sociales no son representados por sus demandas, sino que se encuentran mediados clientelaramente por su ubicación en el control de una parte de la ciudad. Esta competencia estructura un sistema local de procesamiento de los conflictos basado en la coerción y el control.

A este segundo nivel, ya no existen los sujetos sociales demandantes sino los liderazgos, quienes enfrentan como tarea central la reproducción del control. No se trata de comandar la política, sino de ejercitar un control estable sobre el territorio, base de poder. Los partidos políticos no rompen con esta estructura, sino que se adecúan a la lucha por la ciudad. En este sentido, la lucha política no tiene ámbitos de resolución en la opinión política, ni en el consenso. Esta forma de hacer algo similar a la política termina en la neutralización de la conflictividad en que se basa y en su procesamiento al interior de las organizaciones y liderazgos que ejercen control y coerción.

A partir de una lucha social así organizada, las posibilidades de resolución de la política son escasas. Más aún, se reproduce constantemente y con la regularidad de un mito la neutralización de las partes. Del choque entre estas organizaciones y entre los liderazgos emerge, solamente, la disputa por fracciones del poder territorial que controlan, pero no la reorganización de la política. Aún a riesgo de hacer hipótesis inacabadas y difíciles, puede plantearse que Guayaquil es una ciudad con una muy débil o casi inexistente sociedad civil.

Cuando en la práctica política cotidiana se plantea que hay

partidos que no pueden "entrar" en Guayaquil y observamos el comportamiento masificado y polar de sus electores, finalmente, estamos refiriendo a un hacer político basado en el control, en que la competencia vinculada a imágenes ideológicas y valores de organización social, no tiene un lugar preferencial. Visto desde el lado de las organizaciones sociales, estas representan menos a la lógica de reivindicaciones de los sujetos sociales y adquieren personalidad en tanto articuladas al espacio de fuerzas de control de la ciudad. De algún modo, los conflictos no superan su estado de polarización y es ella la que impone reivindicaciones, al margen de los intereses clasistas u otros que generen identidad política.

Estos rasgos de la organización política de Guayaquil adquirieron perfiles más acusados en los últimos años y, en la actualidad, se los manipula con eficacia desde el Gobierno. Este elevó a primer plano de su gestión el problema del control de la totalidad de la ciudad, a la que entiende como base central de su legitimidad y respaldo para su gestión. Al hacerlo permitió —y de algún modo exacerbó— la generalización de la violencia. Varios grupos que lo apoyaron en la campaña electoral se sintieron respaldados para emprender un enfrentamiento definitivo contra los otros agentes del control de la ciudad generalmente identificados con los perdedores y actual oposición. Se dio inicio a una virtual "guerra sucia", que incluye asesinatos y acciones de terrorismo y lumpenaje urbanos, dentro de un contexto de cooptación estatal de las necesidades más inmediatas de las masas marginales. El "pan y el palo" fueron y son acciones simultáneas llevadas adelante por las formas regionales del Estado y por varios sujetos privados. Estos últimos recibieron un aval casi abierto al vandalismo. Se pretendía que de este enfrentamiento emergiera, al final, el gobierno como reconstructor de un orden despótico. Su apuesta hoy, es que la destitución del Alcalde lo permita.

La privatización de la represión aparecía como una vía para el control político de la ciudad. Se la experimentó y en un claro encubrimiento el gobierno se sustrajo de reprimir a las bandas paramilitares. No obstante, a estas formas desatadas de poder militar se opusieron formas similares, en la práctica, de poder paralelo.



Bajo este contexto, es posible entender, por qué en Quito el gobierno enfrenta al movimiento sindical acelerando la resolución de la contratación colectiva y por qué en Guayaquil la estrategia preferentemente utilizada es el paralelismo sindical y la utilización de paramilitares para reprimir a la organización clasista.

Frente a este caso de alta visibilidad de la violencia, de su institucionalización, de eficiente traducción desde su estatuto personal y local a la forma pública, la ciudad de Quito vive formas sutiles y casi invisibles de penetración de la violencia estatal en las relaciones sociales y su interiorización como autoritarismo personal. Vuelvo a una perspectiva que nace en lo íntimo, tal vez porque es la forma posible de abordar este nuevo tema.

Cuando se comentan las acciones del grupo guerrillero que opera en el país, se utilizan metáforas y voz baja. También yo suelo hacerlo y, consecuentemente en este artículo, no lo nombraré. De este modo, ratifico el estatuto de exclusión de la política a que se ha sometido esta cuestión. Sin embargo, mi hijo sí habla de él. Con sus compañeros de escuela inventan "cachos" y los comentan en voz alta. Quienes no lo hacemos, hemos interiorizado la represión latente y el temor. Tampoco es una cuestión pública el problema de la tortura y de la muerte, que asedian a quienes son acusados de pertenecer a este grupo. Es un "secreto a voces" a quienes han tomado presos, a quienes persiguen, de quien se dice que está siendo torturado. Al saberlo, más de una vez, la inseguridad se posesiona de mí. ¿Qué mecanismos operan en la mente del ecuatoriano cotidiano ante la evidencia de la represión? La pregunta comienza a roer mis sensaciones. Quisiera participar una.

Hace días, la política se redujo al enfrentamiento militar que llevaría a un desenlace inhumano del secuestro de un banquero. Se trató de presentar sus resultados en términos de que se estaba con los secuestradores o se apoyaba al gobierno. No había campo para terceras posiciones. Más aún, sin asco se trató de implicar y sugerir que los alcances del grupo —aquel cuyo nombre me reprimo de utilizar en estos párrafos— llegaban al conjunto de las organizaciones políticas de la oposición. Si Usted es opositor, de pronto y sin sa-

berlo, puede ser un militante de algo que no lo sabía y que no debe nombrarse. En fin, lo evidente es que se trató de utilizar el acontecimiento para obligar a una retirada de la oposición o a su salida inoportuna al escenario político. Lo menos evidente es la amenaza de que se buscan implicaciones hábilmente construidas entre la guerrilla y la oposición.

Junto con otros “sociólogos vagos” hemos escrito libros y artículos, cuyo destino —pese a los limitados tirajes y a su lenguaje— es que se lean y a crear criterios científicos de investigación de la realidad social y política. Los lectores —tanto los posibles como los actuales— evidentemente no se implican en nuestras opiniones, salvo que así lo deseen. Sin embargo, me nació la duda, de que si alguno de aquellos trabajos era leído por los guerrilleros implicaba una orgánica relación nuestra con ellos. Es evidente, que estaba jugando con mi fantasía y sin lógica. Pero la falta de lógica, se posesiona de las gentes y de los centros de poder.

Pensaba esto, mientras acompañaba a un duelo. Había muerto el padre de uno de los acusados de pertenecer a la guerrilla, ahora preso. Asistía por mi relación con otro familiar. Eramos tan pocos, los que no nos dejamos llevar por mi fantasía, que fácilmente podíamos reconocernos. Fue una concreta manifestación, de cómo el poder infiltra a la muerte y a sus manifestaciones sociales; o, de cómo el autoritarismo elimina la sensibilidad personal por el cuidado del cuerpo. En fin.

La muerte es convertida en un hecho solemne, cuando es sobre todo un acontecimiento íntimo. Pero la red de significaciones de esta muerte había convertido a este acontecimiento solemne en un acontecimiento político. La muerte es un acontecimiento íntimo de aquel que muere —gozará del acto más grande de libertad, la soledad infinita— y de aquellos que mueren un poco con el término de su relación. Esta intimidad es rota por nosotros, aquellos que sentimos la necesidad de expresar dolor y solidaridad al familiar cercano. Para hacerlo, es convencional llenar de solemnidad al espacio en que se lo hará. Bronces, ferétro, flores, luto, generan actitudes y comportamientos de los asistentes, ratifican los significados de la so-

ciudad y reemplazan a los cantos de otras culturas —en que la muerte adquiere forma social linderando sólo con la despedida y, quien sabe, algo de alegría espectante—. Pero esta muerte concreta transformó su solemnidad en desesperación política. Todos sabíamos que Juan estaba preso, ninguno de nosotros sabía con certeza si Juan estaba con vida. Más allá de la muerte de su padre, esta incertidumbre rondaba el ambiente. El autoritarismo se había ejercitado, no sólo sobre los no concurrentes intencionales, sino sobre nosotros. Tuve la idea macabra que, de algún modo, estábamos enterrando a Juan. Pero, no fue, ni será así. Aún aspiramos a derrotar el autoritarismo que infiltra nuestros sentidos.

Es dura y larga la tarea de descubrir estas otras formas de violencia que con sutileza forman parte ya de nuestras relaciones sociales y personales. Sin abandonar la sensibilidad, debemos ahora proceder a una reflexión sistemática. En política, la acción y la reflexión tienen que combinarse como el cuerpo y la cabeza deben coexistir en las personas. Debemos carninar hacia el logro de esta relación.

## II. HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA \*

El capítulo anterior está fuertemente teñido de contenidos "intimistas". La cotidianeidad de la violencia política obliga a su reconocimiento a ese nivel. La rutinización puede conducir a su invisibilidad y, consiguientemente, a conclusiones erradas acerca de las formas autoritarias de la coyuntura actual. No obstante, debe trascenderse el reconocimiento de formas sociales en las experiencias individuales hacia una reflexión sistemática.

---

\* Ver Verdesoto, Luis. "¿Por qué despotismo y violencia hoy en el Ecuador? Tres hipótesis para su estudio", Cuadernos Ciudad y Sociedad N° 9, CIUDAD, Quito, 1985.

En las siguientes páginas pensamos también un horizonte prospectivo, obligación ineludible del análisis de coyuntura. El futuro en política no es consecuencia lógica, ni derivación matemática de las regularidades del presente. El riesgo de la equivocación es alto. No obstante, las tendencias del momento actual deben ser descubiertas y proyectadas como escenarios posibles, no necesarios. No se trata de entregar contenidos concretos sino pensar herramientas para entender y actuar sobre situaciones nuevas.

La violencia política no es un fenómeno nuevo en el Ecuador. El despliegue —que tiende a generalizarse— del autoritarismo social y estatal sí lo es. Al investigar la violencia y el autoritarismo hoy se corren riesgos de apresuramiento. Tratamos de evitarlos, pero sin eludir el estudio de su posible evolución. La infiltración del autoritarismo político en la cotidianeidad y la revelación del autoritarismo personal en las relaciones más básicas de la sociedad deben ser reconocidas desde un inicio. En suma, en política se corre el riesgo de que una “alerta temprana” pueda ser desconocida.

Debemos investigar el modo como la violencia empresarial y social se han universalizado, siendo su vehículo un sistema político en proceso de modernización. Creemos que no se trata de un retorno hacia atrás —hacia viejas formas de organización oligárquica de la política— sino de un avance del capitalismo por una vía despótica. Es decir, corresponde a un modelo más amplio de rearticulación del Estado y la economía/sociedad, en que compulsivamente se trata de llevarnos a una mercantilización acelerada y extrema de las relaciones sociales y políticas. Sus portadores —los neoconservadores criollos— sí han reconocido que la puerta de entrada para su reforma (o eventual revolución) es la desorganización del orden político previo y la conformación de uno nuevo.

Históricamente, la modalidad de acumulación periférica en base al sector externo como eje de rentabilidad, condujo a diversas situaciones regionales de despotismo económico para el control de la fuerza de trabajo. Igualmente, el proceso de urbanización creó aglomeraciones humanas y de servicios y mercados laborales basados en formas de violencia personal que sólo ocasionalmente emer-

gían como violencia colectiva, objeto de represión estatal para reconstituir el control social.

En la actual coyuntura esta violencia latente y estructural encontró interlocución en los estilos de conducción gubernamental. Amenaza con generalizarse bajo el alero estatal. De un lado, se entiende el hacer político como invasión de la sociedad civil, para procurar su reorganización política y rearticular el proceso de acumulación. De otro lado, la crisis y la reorganización económica levantan comportamientos de las masas vinculados al autoritarismo que estructura sus relaciones más inmediatas.

Una característica global de la modernización económica y política del país ha sido la transacción y las fórmulas de compromiso entre las cúpulas económicas y las élites políticas, que atenúan a la conflictividad. Finalizada la Revolución Liberal, la unidad estatal adquirió la forma de transacción y desarrollo limitado de la conflictividad. El sistema político se caracteriza por las transformaciones lentas y por opacar la conflictividad.

Los intentos de modernización política que se operan con la redemocratización también asumen estas características. De un lado, el proyecto de reformas de la política y la economía fue, finalmente, negociado en el contexto de incremento de los excedentes estatales y de crisis económica posterior.

De otro lado, se equiparó modernización política y forma ciudadana. Se ha negado la construcción de un sistema político que admita las necesidades expresivas de la sociedad civil por la emergencia de nuevos movimientos sociales.

Bajo este contexto, la violencia social se recluyó en las formas personales, que sólo ocasionalmente emergían como "explosividad social" en situaciones de severos deterioros de las condiciones de vida o como masa de maniobra en momentos de desborde de la negociación política de las cúpulas. La historia reciente tiene varios ejemplos, cuya referencia no es ahora necesaria.

La violencia personal e informal es parte del funcionamiento social cotidiano en la familia y en las organizaciones sociales y basa el funcionamiento del sistema político en base a compromisos. De un lado, a mayor insatisfacción de las necesidades económicas, se incrementa la violencia como parte de las estrategias de reproducción. Esta situación es fácilmente observable a nivel urbano a través de diversos índices de criminalidad y de incremento de las formas de despotismo, inseguridad y miedo que se dan en las ciudades. De otro lado, este incremento de la violencia cotidiana personal que se registra en la actualidad, recluye a un ámbito local y limitado a la conflictividad.

En una rápida caracterización podemos afirmar que en el Ecuador se había configurado una sociedad enancada en el Estado. El funcionamiento de la sociedad civil —como discurso, receptor del excedente económico y espacio de concertación de intereses— tuvo como referencia al Estado. Estos contenidos cambian en la actualidad hacia la intervención estatal activa en la mercantilización en las relaciones sociales y políticas.

Desde 1984 el discurso gubernamental tomó la ofensiva política respecto a la oposición de los partidos y los movimientos sociales. Entró al choque frontal quebrando la formalidad constitucional. La primera respuesta fue el desconcierto. El temor a caminar sólo fuera del margen estatal creó inseguridades colectivas. Aún no se redefine esta actitud. No se ha adoptado el punto de vista de la sociedad frente al Estado.

Junto al discurso autoritario aparecieron las primeras acciones para el debilitamiento de la sociedad civil. Lo más aplastante ha sido coartar a la opinión pública y conducirla dentro de los parámetros del interés gubernamental. El control severo de los medios de comunicación imposibilita a la sociedad transparentarse ante la escena política. Si bien, antes no existía una capacidad plena y formal de expresión de los antagonismos, la opinión era generalmente un neutralizador de acciones y, en algunos casos, el disenso político era veto.

Esta imposibilidad expresiva del disenso político ha creado dos situaciones que apuntan en diversos sentidos. De un lado, posibilita el uso abierto de la violencia como instrumento estatal —no sólo como discurso— y levanta a la violencia micro-social como práctica amplia que neutraliza la significación de la política. De otro lado, la violencia se legitima como forma contestataria en el sistema político. Por ello, no es extraño que movimientos que propagandicen la violencia armada se constituyan en actores políticos, pese a que su dimensión y penetración en la sociedad sea débil.

Una manifestación del despotismo del Estado contra la sociedad es la ilegalidad real tutelada por el poder institucionalizado. Tiende a crear reacciones inadecuadas desde la sociedad civil. La provocación gubernamental se inscribe en el marco de sus intentos refundacionales de la articulación Estado-sociedad. La violencia de la actualidad ecuatoriana no puede explicarse con argumentos voluntaristas acerca del estilo del personal político. En las "personalidades" de los cuadros se resumen facetas del funcionamiento social que se elevan a la calidad de procedimientos estatales. El equipo de más alto nivel del gobierno dejó ver en la campaña su vocación a representar los rasgos de patriarcalismo y fuerza del electorado. Trataron de legitimar como imagen de la sociedad a la organización empresarial. A su modo, convirtieron a lo privado en público. El objetivo político nacional debía ser la reorganización y la gestión de la sociedad como una empresa. También que el futuro de la sociedad era el futuro de la acumulación privada.

La ofensiva política gubernamental se plantea como tarea la legitimación del autoritarismo. Una vez conseguida, se exacerbará el uso "legítimo" de la violencia estatal y permitirá el control coercitivo de las reacciones sociales contra las políticas estatales en la crisis. Tratan, en última instancia, de operar desde la política hacia la economía: levantar facetas despóticas latentes o individuales en las organizaciones sociales y de la masa desorganizada, como contexto legitimador de la gestión pública de reactivación empresarial.

Las tendencias políticas de centro e izquierda aparecen como portadores del enfrentamiento y de la resistencia. La falsa disyunti-

va creada es discurso versus pragmatismo. El autoritarismo emerge por el medio como respuesta. Pretende identificarse con la demanda popular por políticas públicas. En tanto, la generación de consensos no tienen espacio por la frontalidad innegociable del choque impuesto por el Ejecutivo. En las expectativas de los ideólogos gubernamentales radicales un período de convulsión violenta de la sociedad concretaría un orden estatal funcional al neoliberalismo en el largo plazo.



**estudios**

---

---

## LA CASA ES LO PRIMERO: LOGROS Y FALACIAS

Eric Dudley

---

Los proyectos convencionales de "vivienda popular" han logrado ya una larga experiencia en el país. De esta experiencia y de muchos otros países es muy claro que los menos favorecidos han sido siempre las personas más necesitadas. Ni los comités de lucha para la vivienda, ni las cooperativas y mucho menos los proyectos estatales han logrado responder adecuadamente a las demandas justas de la mayoría.

Este ensayo explora las razones de la falta de éxito de los proyectos convencionales y describe los intentos a formular métodos más eficaces de resolver el problema habitacional. El ensayo concluye con una propuesta concreta de un proceso de urbanización más justa y los marcos legales e institucionales necesarios para lograrlo.

### EL PODER DE LA ILUSION

Todos quieren tener una "casa digna" y cada época y cada sociedad tiene su propia imagen de qué significa una "casa digna". La clase media alta de nuestras ciudades ha recibido influencias fuertes y directas de la cultura occidental, especialmente de los Estados Unidos. Cada día en los periódicos podemos ver los anuncios para casas y departamentos en formas modernas que ofrecen una

moda de vida occidental. La influencia se ha propagado hasta las ciudades pequeñas y filtrado a todos los niveles socio-económicos. Por todos lados hay casas de bloque enlucido y eternit hechas como caricaturas de las que hemos visto en las "tele-novelas". Si las casas están ubicadas en el calor y la humedad de la costa, o el frío y los vientos de la sierra la forma es la misma. Y si la gente es de la clase alta o gente de bajos recursos la ilusión para una casa digna tiene lo mismo base: la ilusión importada. La razones y las vías de la influencia occidental son complejas y fuera del campo de este ensayo, pero las esperanzas y aspiraciones que la gente tiene para sus casas están impulsadas por esta ilusión poderosa.

Por eso el asunto de la vivienda siempre está cerca del centro del debate político y los políticos que ofrecen vivienda a la gente de bajos recursos tienen una entrada al poder. Hemos visto que el famoso "Plan Techo" fue una piedra angular en la campaña electoral del gobierno actual, y los anteriores han tenido programas parecidos. Los proyectos de vivienda tienden a satisfacer los requisitos de la ilusión. Tenemos que revisar los proyectos tratados para ver como los requisitos de la ilusión han engranado con los de la realidad.

## VIVIENDA ESTATAL

En los programas del gobierno actual y los anteriores el modelo para las casas es lo mismo que el de los modelos tradicionales del Banco Mundial. Es decir casas muy pequeñas hechas de la manera vista en la ilusión de bloque o ladrillo enlucido, con estructura de hormigón armado o acero, y con todos los servicios.

Una casa de 21 metros cuadrados como los básicos del "Plan Techo" tiene un precio para el baño y las instalaciones de los servicios casi lo mismo como una casa de 100 metros cuadrados. Además en una casa pequeña hay más construcción por cada metro cuadrado de superficie que una casa grande. Por ejemplo una casa de 100 metros cuadrados tiene menos que la mitad de la cantidad de paredes exteriores por metro cuadrado que una casa de 21 metros cuadrados. Todo eso es decir que una casa pequeña hecho en la misma manera como una casa de las de la clase media alta tendrá un precio altísi-

mo por cada metro cuadrado; más alto que las casas de los ricos. Solamente reducir la superficie no es un camino eficaz para bajar los costos.

Una de las razones citadas para usar una estructura fuerte y costosa es para dar la posibilidad a aumentar la casa por arriba; digamos "aumento vertical". En todas partes del mundo esta idea ha sido tratada y ahora podemos ver la realidad de los éxitos de los proyectos primeros. Por ejemplo en Riobamba hay una cooperativa de vivienda donde las casas fueron hechas hace 7 años con diseños de un equipo universitario. Cada casa tiene un techo en la forma de una losa diseñada a cargar el peso de una planta alta. Pero este rasgo significó que el precio inicial de la casa fue más alto que una casa más sencilla. Entonces los préstamos fueron más grandes y el tiempo de esclavitud a las deudas fue más largo y duro. El resultado hoy día es que hay solamente dos casas entre las 70 del proyecto que tienen aún un cuarto por arriba. Pero todos los dueños de las 70 han pagado el costo para tener la posibilidad a "aumento vertical" en una manera ordenada.

Por contraste, en Riobamba también hay una cooperativa que incluye casas más básicas y baratas de la misma edad como las de la obra. Estas casas no tienen la posibilidad diseñada para el "aumento vertical", pero hoy podemos ver la realidad. La mayoría de las casas pequeñas han sido aumentadas; hay algunas que han crecido más del 100%. La manera del crecimiento es muy individual e impredecible, pero adecuado y generalmente muy bien hecho.

En otras partes del mundo hemos visto el fenómeno que aún las casas específicamente diseñadas para aumento vertical ordenado han crecido en maneras individuales. Entonces ¿Por qué tratar a profetizar la manera del crecimiento. ¿Y por qué diseñar y pagar para un aumento hipotético?

El otro tipo tradicional de la vivienda estatal es la vivienda multi-familiar. En Europa y América del Norte y los países nuevamente industrializados, como Hong Kong, hay un montón de experiencias sobre las viviendas multi-habitacionales. Casi todas las experiencias en el campo de la vivienda "popular" son malas. En el primer lugar la lógica económica es defectuosa. El argumento dice que cuando el terreno es tan caro hay que alojar más gente dentro de la misma superficie, entonces hay que construir edificios de mu-

chos pisos. Pero la calidad de construcción sofisticada necesaria, la cantidad e materiales caros y el tipo de mantenimiento especializado requerido significan que la gente pobre no puede pagar los reembolsos o los arriendos necesarios para cubrir los costos. La falta de recursos disponibles para el mantenimiento significa que muy pronto los edificios se deterioran y la gente pierde el orgullo de su ambiente. Los que pueden salen, y los que quedan sufren una vida desesperada. Entonces en todas partes los edificios multi-habitacionales están desocupados, o subarrendados ilegalmente o arrendados por las autoridades a la gente de la clase media.

También hay problemas técnicos. Miles de edificios de "multi-pisos" fueron hechos "por sistema" generalmente utilizando paneles prefabricados. Estos fueron usados sin pruebas sobre tiempo, entonces aunque los edificios parecieron buenos al principio, pocos años después bajo efectos climáticos y de las lluvias, los paneles comenzaron a deshacerse. Al fin después de hacer algunos intentos de arreglarlos muchos de estos edificios han sido derribados.

Aún más serios son los problemas sociales. En Europa después de la segunda guerra mundial los gobiernos de "reconstrucción" hicieron numerosos proyectos modelos de vivienda de intereses sociales para construir un mundo nuevo. El gobierno británico socialista tuvo muy buena voluntad para crear "una tierra digna para los Héroe" y edificó viviendas multi-familiares por todos lados con todos los últimos métodos de construcción. Ahora estos mismo "palacios para la gente" son los barrios bajos que se llenan de violencia, delincuencia y tristeza. Hay una literatura enorme sobre los problemas de vivienda multi-habitacional que citan razones complejas para el fracaso trágico. Pero en definitiva porque las viviendas resultan malas, cortan la conexión humana con la tierra, limitan la posibilidad de expresión individual, prohíben la posibilidad de crecimiento, no tienen espacio seguro para los niños cerca del hogar, ni para actividades domésticas como talleres, y crean un ambiente apto para el crimen. En Europa y América del Norte nadie ahora está construyendo vivienda popular en formas multi-habitaciones. Hay edificios grandes dejados desocupados y otros ya derribados.

Pero aquí y en muchos de los países en vías de desarrollo los gobiernos todavía construyen multi-habitacionales sin aprovecharse nada de las experiencias negativas y bien conocidas arrojadas en Eu-

ropa hace 25 años.

Las multi-habitacionales como las casas pequeñas que construye el Estado son demasiado caras e inapropiadas no solamente en términos económicos y técnicos sino también en términos humanos. Son las empresas de construcción las que sacan ganancia no la gente pobre. Los departamentos y las casas son demasiado pequeños para satisfacer las aspiraciones de la clase media alta que si pueden pagar los reembolsos y los arriendos necesarios, entonces podemos preguntar ¿Techos para quién?

La alternativa propuesta de todos lados es la cooperativa de vivienda; pero esta tiene también sus propios problemas.

### LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA

Las cooperativas de vivienda han tenido un cierto y notable éxito desde el principio del movimiento cooperativo del siglo pasado. Siguiendo estas líneas la medio famosa cooperativa "La Primavera" en Riobamba se desarrolló los últimos 10 años a través de la ayuda mutua. La infraestructura fue puesta a través de mingas, y talleres comunales, produjeron algunos de los elementos de construcción. Inspirada por este éxito percibido, la gente de Riobamba ha creado más de 40 cooperativas de vivienda en la esperanza que ellos pueden lograr lo mismo como la gente de "La Primavera". Pero hay que revisar los hechos más particulares de la historia de "La Primavera" y las condiciones actuales.

La cooperativa consiguió sus terrenos a S/. 10 por metro cuadrado de la Diócesis a través de la buena voluntad del obispo Proaño. Hoy día los terrenos alrededor de "La Primavera" están S/. 500 por metro cuadrado sin la infraestructura. Durante los días tempranos de la cooperativa un dirigente del gobierno militar quiso ser asociado con un proyecto exitoso de vivienda popular para sus objetivos políticos. Por su influencia se consiguió un préstamo muy favorable en una forma comunal. El préstamo comunal significó que toda la gente tuvo el incentivo de trabajar conjuntamente en vez de trabajar de una manera individualista. Y también algunas agencias extranjeras dieron ayuda para crear talleres comunales y comprar un camión. Con esta historia ellos lograron casas propias y cómodas muy de acuerdo con las inspiraciones de la ilusión.

La gente desde fuera de "La Primavera" solamente puede ver una cooperativa exitosa y quiere hacer lo mismo. Ellos no conocen la historia de sus vicisitudes y los cambios considerables en las circunstancias. Pero las cooperativas no solamente tienen una imagen buena por razón de los ejemplos. Además el gobierno y las cooperativas de crédito ofrecen préstamos favorables a las cooperativas de vivienda y el sistema llamado de "expropiación" para conseguir terrenos solamente está disponible para las cooperativas. Entonces hay incentivos económicos para estimular a la gente a formar cooperativas sin analizar a fondo la realidad más amplia.

Los préstamos favorables y el sistema de expropiación son solamente disponibles para las cooperativas. Entonces para la gente educada de la clase media el mejor camino para conseguir su propia casa es formar una cooperativa. Generalmente las cooperativas están fundadas por un núcleo de gente profesional como profesores, contadores, ingenieros etc., que sí tienen recursos. Para tener suficiente gente una cooperativa llama a todos lados para convocar socios y la gente pobre viene como moscas a la miel. Normalmente los mismos fundadores por su educación y autoconfianza se convierten en un núcleo de dirigentes elegidos. Y otra vez y como siempre la gente que ofrece transformar la ilusión en la realidad gana el poder.

De esta manera la cooperativa nace alrededor de un espectro amplio de niveles socio-económicos, aunque la mayoría de la gente son de bajos recursos pero con una voz oficial de los mejores acomodados.

La cooperativa una vez arrancada generalmente sigue el siguiente modelo de urbanización en dos etapas:

La primera etapa está hecha con los propios recursos de los socios; lo que normalmente significa que se tienen que sacar préstamos comerciales con tasas altas de intereses. La segunda etapa se hace con los préstamos favorables del "Plan Techo", estos préstamos no son disponibles para la primera etapa.

La primera etapa incluye lo siguiente:

- \* Comprar el terreno, tal vez a través de un proyecto de expropiación.
- \* Emplear un ingeniero para hacer los planos de la lotización para conseguir la aprobación de la municipalidad.

- \* Lotizar el terreno
- \* Asignar los lotes.
- \* Construir los bordilleros
- \* Instalar las redes de la infraestructura.
- \* Emplear un arquitecto para hacer los planos para lograr acceso a los préstamos del "Plan Techo".

Entonces con la infraestructura puesta sobre terreno ya comprado y con planos aprobados la cooperativa está en condición jurídica para recibir los préstamos del "Plan Techo" y puede seguir a la segunda etapa que incluye:

- \* Construir los cerramientos
- \* Construir las casas
- \* Hacer las conexiones individuales con todos las redes de la infraestructura.

Como aquí hay una tradición fuerte de la minga una parte de los trabajos de la primera etapa puede ser hecho con la mano de obra gratis de los socios. Pero todavía hay gastos grandes para los trabajadores especializados, los materiales, los trámites, los dibujos y diseños y sobre todo el terreno. Entonces con el trabajo comunal y los recursos de todos los socios la cooperativa puede cumplir la primera etapa y hacerse apta para los préstamos favorables. Pero ya a este punto la gente está pagando reembolsos de los préstamos comerciales para el terreno, la infraestructura y los honorarios profesionales, que pueden significar más que 50% de los costos totales de una casa pequeña. Además muchas veces ellos tienen que pagar el arriendo de una otra habitación. La gente de bajos recursos puede estar pagando más que la mitad de sus ingresos familiares en los reembolsos y el arriendo. Ellos ahora reconocen que no pueden seguir aún con los reembolsos ya comprometidos ni mucho menos los de un nuevo préstamo para la casa. Entonces la gente pobre comienza a salir de la cooperativa y vender sus lotes muchas veces a precios bajos por la necesidad de liberarse de sus deudas.

Por contraste los que sí tienen recursos han logrado sus lotes con la infraestructura y su entrada a préstamos favorables y sólo ellos pueden seguir con la edificación de su propia casa. Entonces con los socios nuevos que han comprado los lotes de los pobres la cooperativa entra en su última etapa de aburguesamiento y otra vez



la gente pobre ha perdido.

Pero hay que recordar que sin la presencia de los pobres y su inversión de recursos y trabajo los demás no podrían realizar las casas de su sueño con todos los servicios. Aunque muchas veces los pudientes con recursos tienen un buen sentido del "cooperativismo" y sinceramente quieren ayudar a sus compañeros pobres a través de la cooperativa, al cabo todo resulta un proceso de explotación. El proceso induce aún más marginalización y desesperanza entre los pobres. Pero el proceso es inevitable dentro de los requisitos de la ley, las ordenanzas municipales y las fuentes de crédito.

¿Cómo podemos superar el proceso y romper el ciclo vicioso que atrapa a los pobres? Como solución se ha visto en todas partes del mundo los expertos, agencias y gobiernos hablan de proyectos de "lotes y servicios".

## LOTES Y SERVICIOS

La idea inicial de la estrategia que se llama "lotes y servicios" fue suministrar lotes con todos los servicios para que la gente pueda construir casas con sus propios recursos sobre tiempo. La idea ha sido desarrollada para incluir estrategias, para hacer cada lote con un "núcleo de servicios", digamos, un baño y cocina ya hecho, o una "pared húmeda", es decir una pared con servicio higiénico y una llave de paso. Durante los años 70 el Banco Mundial, AID y las otras agencias grandes ofrecieron estas estrategias por todos lados. Pero, como ya hemos visto más arriba, a través de un proceso comercial; dentro el mercado libre, el precio de un lote urbano con infraestructura aun con una cantidad de mano de obra gratis ya está afuera de las posibilidades reales de la gente pobre. Es decir que esta estrategia solamente puede funcionar con precios subvencionados por el Estado o agencias extrajeras. Entonces los proyectos "modelos" o los llamados "proyectos pilotos" deben su éxito a un proceso sumamente artificial y falaz. Porque tales proyectos solamente pueden tener éxito con subvenciones grandes ; pero no tienen ningún futuro social ni enfrentan el problema real y masivo del déficit habitacional. Los proyectos de "lotes y servicios" que carecen de las grandes subvenciones, siempre son "urbanizaciones particulares" para la gente de la clase media alta. Podemos ver alrededor de las ciudades

más ricas del país las urbanizaciones comerciales de este tipo. Y en algunas partes del mundo hay proyectos de "intereses sociales" que se han convertido en barrios ricos donde cada casa ocupa 3 ó 4 lotes y los ricos han recibido la ventaja de las subvenciones.

El mecanismo popular para superar los problemas que hemos visto más arriba con los proyectos convencionales, consiste en esquivar los sistemas legales y tomar el terreno.

## LAS INVASIONES

En las urbanizaciones ilegales, como las que todos conocen alrededor de Guayaquil, la única forma de vivienda alcanzable es el abrigo básico. En las invasiones los pobres no tienen ningún derecho legal de posesión ni acceso a los préstamos, ni tampoco legalmente a las redes de infraestructura. Pero todos saben que los suburbios de Guayaquil no van a desaparecer y que una gran parte de las casas ya tienen conexiones clandestinas por lo menos de luz. Sabemos que la gente de los pantanos no tienen otro método para sobrevivir. Ellos ya están afuera del proceso de urbanización descrita más arriba y para sobrevivir tienen que quedar fuera de la ley. Todos los días en casi todas sus acciones ellos están obligados a infringir una ley u otra. Vivir fuera de la ley no es problema de falta de moralidad, es una cuestión de supervivencia, de poder y derecho dentro un estado democrático.

Ya en el Guayas hay proyectos independientes para suministrar los abrigos básicos aun cuando la gente está viviendo sobre un terreno sin posesión legal. Uno de estos es el medio famoso proyecto "Hogar de Cristo", una pequeña fábrica que hace casas prefabricadas de caña y madera a precios bajos. Cada casa tiene un poco más espacio que la casa básica del "Plan Techo" pero con un precio alrededor de 70% de la misma. Este proyecto es uno de los únicos pasos serios frente al problema habitacional del Guayas. Pero en el fin no va a lograr nada si los habitantes no tienen sus derechos legales sobre el terreno, porque ellos no querrán invertir sus pocos recursos para mejorar su casa si no se sienten seguros. Sin el título legal sobre el terreno la gente carece de esta seguridad.

Es claro que el pueblo y el gobierno del Ecuador quieren "desarrollarse" y convertirse en un país moderno. Por eso los regla-

mentos de urbanización son más o menos copiados de los de América del Norte y Europa. Pero no podemos llegar a una utopía, por otra parte ilusoria y falaz de la noche a la mañana. Hay que contar con reglamentos que reconozcan la realidad de hoy día y sus posibilidades no menos reales.

## PROYECTOS DE ESTABLECIMIENTO

Después de las inundaciones del año 82, la JNV hizo algunos proyectos en la costa para viviendas de emergencia. Estos tuvieron una forma parecida a la del "Hogar de Cristo"; es decir, casas prefabricadas de madera a precios bajos. Pero por contratos con las casas individuales en barrios ilegales del "Hogar de Cristo" estas casas fueron hechas sobre terreno legalmente asignado a los habitantes; es decir "sitios de establecimiento". Entonces desde el principio las familias se sintieron suficientemente seguras y estuvieron dispuestas a invertir todo su dinero y tiempo disponible en el mejoramiento de sus casas. Los sitios tienen llaves públicas del agua, y aunque las casas no fueron hechas con ningún tipo de condiciones sanitarias la gente misma construyó letrinas básicas. Este método hecho por emergencia puede ser reproducido dentro de una estrategia más amplia.

Por ejemplo la municipalidad de Jartum, en Sudán, ha instituido un sistema donde todos sus terrenos están divididos en 4 categorías. En clase 1 todos los reglamentos de las urbanizaciones modernas están impuestos con todas las ventajas y requisitos. En clase 4 no hay ningún reglamento de urbanización pero cualquier ciudadano tiene sus derechos legales de posesión. Las otras dos clases, entre la clase 1 y 4 cuentan con algunos de los derechos y requisitos. Cuando un barrio de clase 4 se ha mejorado hasta un cierto nivel los moradores pueden solicitar a la municipalidad una reclasificación hasta clase 3 para tener acceso a más beneficios urbanos. De esta manera nadie tiene que vivir fuera de la ley, por eso ellos pueden negociar con las autoridades para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En algunas partes de la periferia de Guayaquil la municipalidad ha asignado terrenos de bajo precio para cooperativas de vivienda de

bajos recursos y acepta la construcción de casas básicas de caña sin ningún servicio. Estos son ejemplos de "proyectos de establecimiento" donde la gente tiene su entrada a un proceso que sí puede resultar en vivienda adecuada y segura. Primero el terreno está lotizado y vendido a la gente a precios bajos. Desde el primer día la familia tiene posesión legal y puede seguir con confianza. Con tiempo y a través de una acción comunal, la gente puede conseguir luz y agua. Hay métodos adecuados de sanitización sin alcantarillado, pero con el tiempo y después de que las casas están construidas se puede lograr también el alcantarillado. Pero siempre hay que recordar que la casa es lo más importante, los mejoramientos seguirán después.

## EL PROCESO DE MEJORAMIENTO

Algunos estudios en diversas partes del mundo han demostrado que la gente que construye y aumenta sus propias casas constantemente sobrepuja los intentos del sector formal de construcción. Ellos pueden aprovecharse del mercado no formal de materiales y mano de obra. La red importante de contactos familiares puede contribuir bastante a reducir los precios en términos de dinero actual. Los mecanismos del mercado no formal no son bien conocidos por los que viven fuera de los barrios bajos, pero los éxitos edificados atestiguan de sus ilimitadas posibilidades.

Como sugerimos más arriba el proceso de aumento y mejoramiento muchas veces no es lo profetizado por los arquitectos e ingenieros; tampoco las razones y prioridades del mejoramiento. Por ejemplo, la evidencia indica que hay una prioridad alta para tener una casa con una fachada bonita e individual. Aun cuando la casa de atrás todavía es de caña y sin agua ni sanitación, la gente a veces está preparada a invertir una cantidad considerable para mejorar el aspecto de la fachada. También es muy común la subdivisión de un lote o el arriendo de un cuarto o más para aumentar sus ingresos. Entonces la aumentación puede tomar diversas formas hasta un departamento separado o una segunda casa.

Lo más importante es subir la primera grada y conseguir una casa básica o abrigo sencillo sobre su propio terreno. Cuando esto

está logrado, el proceso de mejoramiento puede comenzar de cualquier manera y a cualquier ritmo. Si las tasas de intereses son fijados, por razón del proceso inflacionario los reembolsos van a representar un porcentaje siempre menor que los ingresos. Entonces si una familia ha sacado un préstamo para el terreno y abrigo, con tiempo se pueden lograr recursos disponibles para comprar materiales de construcción o sacar más préstamos para los mejoramientos. Y porque ellos tienen acceso a su red de ayuda familiar y al mercado no formal, se puede lograr más con sus recursos limitados que las reglas que la economía convencional indican.

Cuando hay un límite en los mejoramientos que una familia individual puede lograr, hay que pensar en las obras comunales. Los mejoramientos comunales más importantes como una red de agua para servir llaves públicas o las conexiones domiciliarias, necesitan la participación de la municipalidad aun si la obra está autofinanciada por la comunidad. Para involucrar a las autoridades el barrio tiene que ser reconocido como un establecimiento legal. Entonces el asunto de los derechos legales de posesión no es solamente algo del sentido de seguridad de la gente es una entrada a sus derechos como ciudadano.

Una idea reciente para facilitar los mejoramientos comunales se llama "mancomunado de terrenos". Particularmente en los sitios de las invasiones la lotización frecuentemente es un poco caótica y puede limitar las posibilidades de los mejoramientos de infraestructura "mancomunado", es decir que la autoridad responsable de redividir el barrio para hacer lotes más regulares y con un poco menos superficie que antes para crear nuevos espacios libres para desarrollar. Con lo ganado por el desarrollo de los nuevos sitios el proyecto puede ser en parte autofinanciado. La estrategia ha tenido éxito en algunos barrios bajos de Nicaragua donde casas totales han sido trasladadas. La estrategia necesita la buena voluntad de todos los habitantes y una flexibilidad física en los edificios que ya existen. En fin los proyectos de mancomunado necesitan de una cantidad y calidad alta de administración. Estos problemas prácticos indican que donde es posible es mucho mejor tener una buena lotización desde el principio a través de la estrategia de los "proyectos de establecimiento".

Aunque los "proyectos de establecimiento" pueden ofrecer un

camino factible a vivienda popular tampoco son una panacea. Algunos gobiernos han tratado de utilizar esta estrategia para relocalizar la gente fuera de la ciudad, y fuera de la vista de la fachada urbana. Entonces hay que recordar también que la gente no va a sentirse segura en sus casas solamente porque ellos tienen papeles de posesión; también es esencial tener acceso a empleo, transporte económico, y acceso a los servicios.

En fin los "proyectos de establecimiento" solamente pueden tener éxito cuando son bien ubicados a precios cómodos. Entonces, se plantea la cuestión de cómo es posible manejar los terrenos.

## LOS TERRENOS

En muchos lugares en las periferias de las ciudades hay una falta de terrenos disponibles para construcción. Pero la ley ecuatoriana contiene un mecanismo llamado "expropiación". Cuando los socios de una cooperativa de vivienda pueden demostrar que los dueños de un sitio no lo utilizan hasta su potencial, los juicios pueden insistir que los dueños lo vendan a la cooperativa en un precio fijado por el mismo trámite de juicios. Este proceso puede ser un método justo para liberar terrenos para usos sociales, y controlar la tasa de inflación de los precios de terreno urbano. La idea de una expropiación después de una lucha popular fácilmente puede ocupar la imaginación de los socios de una cooperativa. Pero la existencia ya acumulada demuestra muy claramente que el sistema eleva al máximo los lucros de los dueños. Porque el proceso legal es muy lento, demora hasta cuatro o cinco años, durante este tiempo los precios crecen rápido y al final el precio fijado por los juicios no es ni un sucre menos de los precios del mercado corriente. Y después de una lucha larga los socios no están muy dispuestos a negar la oportunidad a comprar el terreno de sus sueños. Entonces, cuando ya ellos solamente tienen terreno sin las casas ni infraestructura, se encuentran esclavos de la deuda.

Ya hemos visto que las invasiones son un mecanismo popular para adquirir terreno y romper el círculo vicioso que las entrapa. Pero ni este sistema está siempre libre de la explotación. Porque en muchos países cuando hay una invasión de propiedad privada el

gobierno, o la municipalidad está obligada a sacar los invasores o indemnizar al dueño por su pérdida. Pero no es siempre aceptable políticamente sacar la gente por fuerza; entonces hay una oportunidad para los dueños a animar la gente clandestinamente a invadir sus propios terrenos. De esta manera los dueños pueden garantizar la venta de sus terrenos a precios buenos a la municipalidad, aunque a veces los terrenos no sean buenos.

De vez en cuando escuchamos de propuestas para "Bancos de terreno"; una estrategia que ha tenido bastante éxito en algunos de los países industrializados como Suecia, los Países Bajos y Australia. Un Banco de terrenos quiere decir que la municipalidad tiene que comprar terreno en la periferia de la ciudad antes de que haya una presión comercial sobre el terreno. Entonces la municipalidad puede acumular terrenos a precios bajos y guardarlos hasta que haya una necesidad de espacio para vivienda popular o para un uso municipal. En Australia Sur la estrategia es de tener suficiente terreno acumulado para sus necesidades durante los próximos 10 años. En efecto, el pueblo gana el valor adicional de los terrenos para desarrollar.

Pero como siempre la historia actual no es tan fácil y tan satisfactoria. Primero, cuando la municipalidad compra un sitio todos los precios de los sitios al lado se incrementan por esta indicación que la localidad va a ser urbanizada. Entonces la intervención municipal contribuye al proceso inflacionario de los terrenos. Segundo, y más importante, el sistema tiene aperturas grandes para la corrupción. Porque si alguien por algún sinuoso mecanismo puede conocer que los precios en un lugar u otro van a subir, obviamente que se puede hacer un lucro rápido. Y aunque la idea de la estrategia es comprar terrenos a precios bajos hay que preguntarse cómo se determinan los precios. Porque si la municipalidad impone un sistema de compra obligatoria con sus poderes legales, cuando esté fijado el precio por un funcionario municipal, quien decide si lo precios son justos o no. Además, si el dueño es un funcionario, un consejero o uno de sus amigos, es fácil comprender como ellos pueden manipular el sistema a su favor. La tercera desventaja es la tentación para el municipio de vender sus terrenos a los precios más altos del mercado, cuando hace falta dinero disponible. En un tiempo, tal vez antes de las elecciones, cuando los consejeros quieren parecer eficaces sería muy fácil capitalizar sobre su "Banco de terrenos" para hacer

obras públicas y ganar el agradecimiento del pueblo. Esta posibilidad de ventas es claramente una otra apertura para la corrupción. El cuarto problema es siempre que las invasiones son más probables sobre terreno municipal donde hay más posibilidad de éxito a través de presión política. Entonces un banco de terreno puede acelerar las invasiones y el crecimiento de la ciudad agrava los problemas.

Una estrategia para reducir los problemas de la determinación de precios justos ha sido intentado en Japón. Esta consiste en publicar cada año una lista de precios típicos para todas las partes del país, para varios tipos de terreno. Esta lista está hecha por un equipo central de expertos y tiene que ser disponible al público. Entonces cuando hay una expropiación o una compra obligatoria o una venta de terreno público todos tienen una base de precios conocidos.

Como en los problemas de los terrenos agrícolas el control del terreno urbano es también una cuestión política. Cualquier sistema en cualquier país estará abierto a la corrupción y al abuso del poder, pero hay que intentar encontrar el sistema más seguro y justo.

## **UNA PROPUESTA PARA URBANIZACION JUSTA**

Desde el punto de vista del autor el único camino factible para realmente enfrentar el problema habitacional, y la falta de recursos para solucionarlo, es a través de los "proyectos de establecimiento". Estos ofrecen una entrada a la vivienda y la seguridad necesaria para incentivar a la gente a invertir sus recursos de tiempo y dinero. Entonces cuáles son los marcos organizacionales para facilitar esta estrategia?

### **Terrenos**

- \* Implementar el sistema Japonés a publicar una lista anual de precios típicos de terreno.
- \* Revisar el sistema de expropiación para discriminar al favor de la gente de bajos recursos y para operar bastante más rápido y bajo controles democráticos. El sistema puede ser usado por las autoridades para instigar sus propios proyectos de establecimiento no solamente para las cooperativas de vivienda ya



formadas.

## LA MUNICIPALIDAD

El artículo 214 de la ley de Régimen Municipal describe los requisitos del Plan Regulador del Desarrollo Urbano que cada municipalidad tiene que hacer. Estos dan bastante flexibilidad a cada ciudad para tener su propio método de desarrollo, aunque las ordenanzas tal como están formuladas generalmente imponen una imagen de urbanización dominada por la influencia occidental y el automóvil. Pero sin ningún cambio en la ley nacional una ciudad puede tener un sistema para permitir a todos sus ciudadanos vivir dentro de la ley y estimular los proyectos de establecimiento. Entonces hay que:

- \* Introducir un sistema de ordenanzas con 4 categorías de terreno para reconocer la realidad de los barrios bajos, las 4 categorías pueden ser las siguientes:
  - 1.- "Urbanización completa" de inversión alta con todos los requisitos y ventajas.
  - 2.- "Urbanización parcial" con menos requisitos y ventajas.
  - 3.- "Urbanización básica" por ejemplo con luz y agua y reglamentos sencillos sobre la estabilidad estructural de los edificios
  - 4.- "Proyectos de establecimiento" que comienzan solamente con lotes delineados.

## FINANCIAMIENTO

El "Plan Techo" no reconoce las necesidades del sector realmente "popular". Para ayudar a la gente a conseguir sus abrigos básicos y subir la primera grada de la escalera el BEV y las cooperativas de crédito tienen que:

- \* Poner préstamos favorables a la disposición de la gente de bajos recursos para sus abrigos básicos y sus mejoramientos.
- \* Fijar un límite máximo a cada préstamo para evitar los problemas de deudas excesivas y el abuso del sistema a favor de la clase media alta.

## **LAS SUBDIRECCIONES DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA**

Estas oficinas ahora tienen un papel un poco negativo, principalmente para revisar las solicitudes de la gente que quiere entrar en una cooperativa. Pero dentro de un sistema de "proyectos de establecimiento" ellos pueden tener un papel más amplio y positivo. Hemos visto como muchas veces las cooperativas se unen alrededor de un núcleo de gente de clase media; hay que tener otro mecanismo para que la gente pobre pueda unirse y seguir en un camino factible para todos. Las Sub-direcciones pueden tener un papel activo para:

- \* Iniciar cooperativas sobre terreno ya expropiado por la municipalidad.
- \* Ser una fuente de ayuda técnica y facilitar el proceso de los mejoramientos a nivel individual y comunal.

### **LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES DE AYUDA Y DESARROLLO PUEDEN:**

- \* Suministrar ayuda técnica en los campos de la construcción y la sanitación.
- \* Hacer programas de préstamos pequeños.
- \* Ayudar en la formación de talleres y tiendas comunales para hacer y vender elementos de construcción.
- \* Estimular las organizaciones de los participantes.

## **CONCLUSION**

Los argumentos económicos en favor de los "proyectos de establecimiento" son fuertes. Pero por encima del asunto económico están los elementos humanos. Los "proyectos de establecimiento" no solamente estimulan pero necesitan de las iniciativas individuales y comunales. Por contraste los proyectos convencionales que suministran casas completas excluyen la mayoría y entrapan a los participantes en deudas y reglamentos. El tipo de proyecto propuesto ofrece una oportunidad del autodesarrollo en los sentidos económicos y humanos del individuo, la familia, y la comunidad.

---

## UNA ALTERNATIVA TECNOLÓGICA PARA LA VIVIENDA POPULAR URBANA

Carlos Larrea Maldonado

---

### PRESENTACION

La carencia casi total de estudios aplicados sobre tecnologías apropiadas en vivienda popular urbana es una realidad que contribuye a agravar las consecuencias del déficit habitacional. Mientras las soluciones tecnológicas convencionales son únicamente accesibles a los estratos altos y medios de la sociedad, los grupos populares se ven obligados a habitar en viviendas autoconstruidas empleando técnicas empíricas y métodos artesanales, con resultados frecuentemente inadecuados por el deterioro de las condiciones ambientales, la falta de recursos y la ausencia de apoyo tecnológico.

En los últimos años, sin embargo, las universidades han iniciado estudios en la búsqueda de alternativas constructivas adecuadas para los sectores populares. En este artículo se presenta resumidamente los resultados de una de estas investigaciones, realizada por la Facultad de Ingeniería de la Universidad Central, bajo la dirección del Ing. Alberto Larrea Borja, y con el apoyo financiero del CONACYT (1).

El sistema propuesto en este estudio permite a las organizaciones populares urbanas un alto grado de autogestión en la prefabricación y montaje de sus viviendas, y conduce a una reducción aproximada del 35% en los costos, manteniendo elevadas condiciones en resistencia, asismicidad y calidad de las viviendas.

Pese al gran desarrollo de la industria de la construcción observado en la década pasada, el déficit habitacional continúa siendo un problema masivo y emergente en el sector urbano: según el censo de 1982, el 30.5% de las viviendas, equivalentes a 240.000 unidades, serían inaceptables (2). La situación se agrava si se toma en cuenta además la disponibilidad de servicios básicos y el problema del hacinamiento.

El problema habitacional es multifacético, y está condicionado entre otros aspectos por la discriminación en el acceso al suelo urbano, por una estructura social que margina a la mayoría de la población del mercado formal de la vivienda, dados sus ingresos inestables y bajos, y también por el empleo dominante de tecnologías costosas y escasamente adecuadas a las condiciones de nuestro país, como la construcción convencional en hormigón armado.

Una política integral respecto al problema habitacional requiere enmarcarse en acciones que conduzcan a una substancial redistribución social del ingreso, y que, desde una perspectiva sectorial, limiten los actuales ritmos de crecimiento urbano.

Por otra parte, en aspectos más particulares es indispensable transformar la estructura actual de acceso al suelo urbano, ampliar la cobertura social del sistema crediticio para vivienda, y desarrollar tecnologías apropiadas para la vivienda popular.

Hasta el momento, las políticas estatales en vivienda se han inspirado en una racionalidad política extraña a los intereses de los sectores mayoritarios de la población, y han conducido a acciones fragmentarias y limitadas en múltiples sentidos. Los programas estatales han beneficiado en forma casi exclusiva a estratos medios de las principales ciudades, sin llegar a los sectores populares; las políticas referidas al mercado de tierras urbanas frecuentemente han favorecido intereses particulares y han demostrado una escasa consistencia, y por último, en el campo tecnológico, las instituciones estatales han continuado operando en base a técnicas convencionales, sin haber logrado reducciones en los costos o mejoras en la productividad (3).

Ante la magnitud del déficit, la imposibilidad de acceso a la acción estatal, y el acelerado ritmo de crecimiento urbano, los secto-

res populares han recurrido de hecho a distintas formas de auto-construcción y construcción informal para enfrentar el problema.

Según el censo de 1982, apenas el 37% de las viviendas urbanas disponen de techo de teja o losa de hormigón, y sólo el 62% tienen paredes de ladrillo, hormigón o bloque. El empleo conjunto de ambos tipos de material en las paredes y el techo alcanza únicamente al 24% de las viviendas. Estos datos reflejan la escasa difusión social de soluciones habitacionales fundamentadas en el empleo de tecnologías formales convencionales. Frente a esta realidad, en los estratos populares predomina el empleo de materiales locales, y el uso de tecnologías empíricas y métodos artesanales, que por limitaciones de recursos o de alternativas tecnológicas, con frecuencia producen soluciones precarias.

Desde una perspectiva general, puede afirmarse que los cambios tecnológicos en la industria de la construcción en el país han sido muy limitados, situación que contrasta con las rápidas transformaciones operadas en otros sectores de la economía, incluyendo la agricultura. Predomina el empleo de la tecnología del hormigón armado con normas constructivas de origen principalmente norteamericano.

Las grandes diferencias entre el Ecuador y los países desarrollados, en los precios relativos de materiales como el hierro y el cemento, y de factores como la mano de obra, implican un bajo grado de eficiencia económica en la utilización de esta tecnología convencional. En otras palabras, la construcción es demasiado cara y escasamente adecuada a los costos relativos de los materiales empleados y de la mano de obra del país.

La investigación que se presenta y otros estudios que se están realizando buscan alternativas constructivas que, manteniendo o mejorando los niveles de calidad, conduzcan a una importante reducción en los costos, por estar mejor adaptadas a la disponibilidad de recursos del país.

#### CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA NUEVA TECNOLOGIA PROPUESTA

La investigación se propuso desarrollar una alternativa de construcción particularmente adecuada a las condiciones de las organizaciones populares urbanas en la Sierra.

La vivienda planteada está conformada por muros de mampostería soportante, mientras que el entrepiso y la cubierta pueden realizarse con elementos prefabricados de madera, o con losas alivianadas de hormigón. El cambio más significativo es el empleo de un nuevo tipo de bloque, de hormigón vibrado, que presenta una alta resistencia y una significativa regularidad en sus dimensiones. Estos bloques pueden unirse en un muro únicamente con una lámina ligera de cemento, sin necesidad de utilizar gruesas capas de mortero. El empleo de una limitada cantidad de hierro permite reforzar la estructura y hacerla sísmoresistente, manteniendo una altura máxima de dos pisos.

El proceso constructivo se divide en dos etapas: la primera de prefabricación de elementos en un taller, y la segunda de construcción de la vivienda.

El taller está diseñado con características semi artesanales, que le permiten operar rentablemente en escalas intermedias o pequeñas. Su función es la prefabricación de distintos tipos de bloques modulares, y paneles sanitarios en hormigón, y de puertas, ventanas y elementos estructurales de madera.

La prefabricación de una buena parte de los elementos simplifica la construcción propiamente dicha de la vivienda, que puede realizarse en un plazo breve, con la cooperación de mando de obra no necesariamente calificada, proveniente de la organización o de la familia, y el apoyo técnico de trabajadores previamente capacitados.

En general la tecnología diseñada tiene las siguientes características:

- A) Reduce en forma substancial el empleo del hierro, materia prima costosa e importada.
- B) Aprovecha más adecuadamente el cemento, permitiendo un consumo más bajo de este material por metro cuadrado de pared.
- C) Permite un empleo más elevado de materias primas nacionales, principalmente la madera.
- D) No es intensiva en el empleo de capital, y puede instalarse con niveles de inversión accesibles a organizaciones populares.
- E) Emplea una maquinaria relativamente simple en su operación y mantenimiento; las máquinas se pueden construir en

el país y tienen un componente importado bajo.

- F) El empleo de mano de obra es intensivo, posibilitando el aprovechamiento de los recursos humanos de las organizaciones, mediante la generación de empleos para el taller de prefabricación, y la utilización de la fuerza de trabajo familiar en la construcción.
- G) Aunque en algunos aspectos la tecnología requiere una calificación y entrenamiento considerables, puede ser utilizada y administrada por organizaciones populares al cabo de una etapa de capacitación.

La principal limitación del sistema tecnológico radica en la necesidad de producción en serie, que requiere la construcción continua de un número significativo de viviendas, no pudiendo adaptarse fácilmente para construcciones individuales aisladas o dispersas.

### **La Construcción de Muros: Principales Cambios Técnicos**

Los puntos de mayor interés de la nueva tecnología se relacionan con cambios en la construcción de muros.

Las paredes de mampostería constituyen la alternativa constructiva dominante en el sector urbano de la Sierra. Entre los sectores populares tiene gran difusión el uso de bloques de hormigón. En general, existen algunos inconvenientes en la mampostería tradicional, que repercuten en un aprovechamiento poco eficiente de los materiales. Estas desventajas pueden resumirse de la siguiente forma:

- A) Los mampuestos más comunes como los bloques de hormigón y los ladrillos de origen artesanal son muy heterogéneos entre sí en cuanto a su forma y dimensiones. Al levantar un muro se requiere juntar gruesas de montero —de aproximadamente 2 cms. de espesor— que corrijan las diferencias de tamaño de los mampuestos en cada hilera.
- B) Las juntas gruesas y la heterogeneidad de los mampuestos conducen a la frecuente necesidad de enlucir el muro, añadiendo una capa de aproximadamente 15 milímetros de espesor en ambos lados de la pared. El enlucido representa aproximadamente el 40% del costo en un muro de mam-

postoría convencional.

- C) El tipo de mampostería empleado no permite incluir en la construcción de la pared la colocación de instalaciones internas eléctricas y sanitarias, siendo frecuente para su emplazamiento, el picado y revestimiento del muro concluido, con el consiguiente desperdicio de recursos.
- D) Con frecuencia los muros cumplen estructuralmente sólo la función de cargas, confiándose la totalidad de los esfuerzos a las columnas de hormigón armado. Esta tecnología requiere un consumo elevado de hierro.

Las principales ventajas del sistema de mampostería estudiado, frente al convencional, pueden resumirse así:

- a) Se sustituyen las juntas gruesas de mortero por capas delgadas (de uno o dos milímetros de espesor) de cemento coloidal o "lechada de cemento". De esta manera se reduce el consumo de cemento en el muro y se simplifica su construcción.
- b) Se elimina la necesidad de enlucido, ya que la regularidad de los bloques, la textura lisa de sus caras, y la supresión de las juntas de mortero, permiten obtener un muro de acabado fino y regular.
- c) Mediante la combinación de distintos bloques modulares, tales como bloques ducto, bloques salida, etc. se puede obtener la inclusión en el muro de los canales para instalaciones eléctricas y sus puntos de salida. Existen también bloques "portatubo" que integran las instalaciones sanitarias y los desagües de diámetro reducido. De esta manera la pared se construye conjuntamente con la totalidad de sus instalaciones internas.
- d) Mediante bloques especiales, el muro incluye también las jambas para la colocación de puertas y ventanas, abaratando y facilitando su instalación posterior.
- e) El muro y su estructura integrada permiten un diseño antisísmico, en construcciones de hasta dos pisos.
- f) Estructuralmente el muro es soportante, y las columnetas de hormigón armado que integra cumplen básicamente el papel de tensores en caso de sismo. De esta forma se reducen substancialmente los requerimientos de hierro en la estruc-



tura.

- g) El muro y su armadura, conformada por cimientos, cadenas, dinteles, columnetas y vigas superiores, construidos todos con bloques modulares, integran una unidad estructural homogénea, evitando así problemas de retracción diferencial que reducen la integración entre una pared de mampostería y una estructura reticular de hormigón armado o de madera.
- h) Las partes de hormigón armado se funden al interior del muro, eliminando así la necesidad de encofrado.
- i) Los bloques modulares incluyen celdas estancas de aire, que además de su función como alivianamientos proporcionan un nivel adecuado de aislamiento térmico.

La combinación de estas características permite obtener una importante reducción de los costos unitarios en las paredes, sus instalaciones y elementos estructurales, y al mismo tiempo mejorar o mantener su calidad.

### El bloque de hormigón vibrado.

Los cambios planteados en la mampostería son posibles únicamente si se dispone de un nuevo tipo de bloque, altamente homogéneo y preciso en sus dimensiones y forma, de aristas definidas y caras lisas.

Como resultado de la investigación, se comprobó que al reemplazar el procedimiento convencional de fabricación de bloques compactados por golpeteo, por un proceso de vibración y posterior fraguado en un molde durante las primeras 24 horas, se pueden obtener bloques con las características deseadas.

A partir de una mezcla de hormigón relativamente rica, la vibración en un molde permite la eliminación de las burbujas e irregularidades. Posteriormente, el fraguado inicial en el molde evita las deformaciones que resten homogeneidad a los bloques. Mediante el empleo de un hormigón enriquecido especial, con fibras de cabuya y acetato de polivinilo, se logró la fabricación en serie de moldes regulares, homogéneos y precisos a un moderado costo unitario. Estos moldes se emplean en gran cantidad para la fabricación de los

bloques. Los bloques experimentales obtenidos de esta forma han dado resultados satisfactorios respecto a las condiciones exigidas de resistencia y homogeneidad, de acuerdo a las pruebas y ensayos de laboratorio realizadas. Además de estas características, los bloques deben posibilitar la obtención de diversas variantes modulares para las distintas funciones que se han descrito, como albergar la estructura, las instalaciones internas, etc.

Debido a la diversidad de funciones necesarias en la pared, su estructura y cimentación, se requieren, de acuerdo a los resultados del estudio, 40 variantes modulares del bloque principal. La mayor parte de ellas se obtienen introduciendo modificaciones sencillas en el molde básico. Sin embargo, un grupo de bloques especiales para las cadenas de cimentación requieren un molde distinto.

## **El muro**

La técnica para la unión de los bloques con cemento coloidal no demanda herramientas complicadas y puede ser fácilmente asimilada por personas sin entrenamiento previo en trabajos de construcción, como se pudo constatar en la investigación.

El aspecto que necesita mayor asesoramiento técnico es la colocación adecuada de bloques de distintos tipos, y el alojamiento de instalaciones y componentes estructurales. Se ha previsto la utilización de planos detallados, el apoyo de esquemas gráficos simples, y el asesoramiento de obreros especialmente entrenados. La producción en serie de elementos similares facilita la capacitación.

La resistencia del muro y su asismicidad han sido analizados con pruebas de laboratorio, dando resultados altamente satisfactorios. También se ha medido en laboratorio la calidad del aislamiento térmico que permite el muro, obteniéndose resultados más favorables que los correspondientes a otros materiales convencionales. El muro alcanza también condiciones aceptables, aunque no óptimas, de aislamiento acústico.

## **El taller de prefabricación.**

Por sus características, el taller de prefabricación puede ser fi-

nanciado y gestionado por las mismas organizaciones populares, siendo necesario únicamente un asesoramiento técnico en su instalación y posteriormente en el control de calidad de la producción. Las máquinas principales son mesas vibradoras y hormigoneras especiales, que pueden construirse nacionalmente. Se requiere también de silos, sistemas de transporte y almacenamiento, un local cubierto y un elevado número de moldes. El taller puede funcionar en condiciones económicas adecuadas con una producción de 2000 bloques diarios, que permita abastecer a aproximadamente 400 viviendas por año.

En la investigación se construyeron y probaron algunas de las máquinas necesarias. No se ha llegado aún a instalar un taller completo, aunque existen algunas posibilidades de hacerlo.

### Resultados económicos

En el estudio se ha incluido un análisis comparativo de costos unitarios entre el sistema convencional de mampostería de bloques, con estructura de hormigón armado, y el sistema propuesto. La comparación se ha realizado a partir de un diseño concreto de una vivienda popular de un piso.

Los resultados del análisis pueden observarse en el cuadro siguiente:

**INDICES COMPARATIVOS DE COSTOS UNITARIOS ENTRE LA MAMPOSTERIA TRADICIONAL Y EL SISTEMA PROPUESTO**  
(Indice para mampostería tradicional = 100)

RUBRO	INDICE PARA SISTEMA PROPUESTO	INDICE DE AHORRO
Costo del muro (sin estructura)	61.3	38.7
Costo del muro y su estructura	53.7	46.3
Costo hierro en estructura	27.8	72.2
Consumo total del hormigón	56.6	43.4
Consumo total de cemento	60.4	39.6

Fuente: Informe final de la investigación, p. 122

Del estudio se desprende que, en lo referente a las paredes y su estructura se alcanza una reducción de costos comprendida entre el 39 y el 46%, frente a la construcción tradicional. Esta reducción es posible por la convergencia de distintos factores, entre los que se destacan los siguientes:

- a) la disminución substancial de los requerimientos de hierro en la estructura, que rebajan a un cuarto o un tercio de los que se emplean con normas de construcción norteamericanas.
- b) la supresión del enlucido de los muros, y la reducción del consumo de cemento en las juntas, que permiten un empleo más eficiente del hormigón.
- c) otros elementos, como la instalación incluída de ductos internos, la supresión de encofrado en las columnas, cadenas, vigas y dinteles, la prefabricación de jambas en puertas y ventanas, etc.

## CONCLUSIONES

Uno de los aportes más significativos de esta investigación consiste en haber evidenciado que para las cooperativas de vivienda urbana, u otras organizaciones populares mayores, no existe ya una alternativa excluyente entre la opción por una construcción convencional, cuyos elevados costos hacen imposible su obtención u obligan a reducciones substanciales del área construida, y la búsqueda de soluciones basadas en la autoconstrucción empírica, a costa de la calidad de la vivienda.

Mediante el concurso de la investigación en tecnologías apropiadas, y el aporte colectivo de la organización popular, puede compatibilizarse la reducción de los costos de la vivienda con el mantenimiento de normas de calidad indispensables para soluciones habitacionales compatibles con las necesidades humanas básicas de los grupos populares.

Esta investigación señala un camino a seguir, orientando la investigación tecnológica para enfrentar los problemas más agudos de los sectores populares, y confiriendo a las universidades un papel significativo en el camino de la superación de la dependencia científica y tecnológica en los campos en los que este propósito es viable.

## NOTAS

- (1) Véase: LARREA, A. y LARREA, C., **Mampostería sin Juntas: Muros de Bloques Prefabricados de Hormigón Duro Ultravibrado de Alta Precisión que incluyen Acabados y Ductos para Instalaciones Internas y Componentes Estructurales**, U. Central - CONACYT, 1985, (mecanografiado).
- (2) Se consideran como aceptables las casas, villas y departamentos, y como inaceptables los cuartos en casa de inquilinato, mediaguas, ranchos, covachas y chozas. Véase definiciones censales.
- (3) Véase: AGUIRRE, R., **Estado y Vivienda en Guayaquil**. FLACSO, Quito, 1983; PONCE, A. **Desarrollo Urbano de Quito y Problema Habitacional**, Tesis de Maestría, FLACSO, Quito, 1980; OQUENDO, L., **Renta del Suelo y Expansión Urbana de Quito; El Caso de las Lotizaciones Clandestinas**, Tesis de Maestría, FLACSO, Quito, 1982; y VALENCIA, H., **Las Invasiones de Terrenos Urbanos en Guayaquil**, Tesis de Maestría, FLACSO, Quito.

---

## **EXPANSION URBANA Y ACCESO DE LOS SECTORES POPULARES AL SUELO. EL CASO DE QUITO EN LA DECADA DE LOS AÑOS SETENTA \***

**Luis Oquendo**

---

Durante el período delimitado, la configuración de la estructura urbana de la ciudad es fuertemente incidida por la presión de nuevos agentes sociales, como producto de un conjunto de cambios que se producen en el ámbito de la estructura socio-económica en general. Tales cambios generan nuevas demandas en torno a las condiciones de reproducción de los grupos sociales, en medio de una fase caracterizada por una mayor capacidad de respuesta por parte del Estado. Las transformaciones del agro serrano y el inicio del proceso sustitutivo dan lugar a la semiproletarización de las masas trabajadoras y migración hacia los centros poblados, en especial hacia Quito; que, a partir del 60 comienza a crecer a tasas significativamente altas. La tugurización del centro histórico y la densificación de los barrios populares tradicionales son características de esta fase, iniciándose también procesos de asentamiento al margen de la planificación y reglamentación municipal. El período petrolero, al menos en la fase de auge de las exportaciones (72-76), se caracteriza por la presencia del Estado con capacidad de dinamizar el desarrollo económico y promover la ampliación del mercado vía distribución del excedente. Los ejes fundamentales de la vía de desarrollo son la industrialización y en cierta medida, la capitalización del agro. Sin

---

\* Este trabajo es un resumen hecho por el autor de su tesis de maestría: "Renta del Suelo y Expansión Urbana de Quito", Tesis FLACSO, 1983.

embargo, el carácter de la burguesía industrial, ligada a los sectores tradicionales e inserta en la lógica de apertura al capital extranjero; y, la modalidad de paulatina transformación de la hacienda son determinantes que bloquearon las posibilidades de desarrollo ulterior del proceso de modernización de la economía ecuatoriana.

En un contexto de relativa ampliación del mercado interno y de apertura al capital monopolista, la industria que se concentra en Quito y Guayaquil demanda un volumen de ocupación poco significativo en relación con la oferta de mano de obra proveniente del campo. Se hace evidente la incapacidad del sistema para enfrentar el problema de desempleo y subempleo.

La capital es en este período el centro de concentración de actividades económicas y burocráticas y de la población migrante. En medio de este conjunto de condiciones, las tendencias del desarrollo urbano de la ciudad están marcadas por tres tipos de procesos fundamentales: En primer lugar, el Estado (a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el IESS y el Municipio) y el mutualismo, utilizando recursos sin duda incrementados por el auge petrolero, ejecutan programas de urbanización, servicios y vivienda para satisfacer la demanda de los sectores medios cuya capacidad de financiamiento también se vio favorecida en el período, excluyendo de la posibilidad de acceso a los programas a amplios sectores de menores recursos que, sin embargo, alimentan en volumen importante la propia capacidad de financiamiento de estas instituciones. En segundo lugar, el proceso impulsado por el capital inmobiliario constituido en base al crédito público e internacional. La construcción en altura para la empresa pública y privada; la urbanización residencial que se localiza en zonas ubicadas fuera del perímetro urbano; la revalorización del centro histórico; todos, procesos que provocan el desalojo de los ocupantes de las zonas con la consecuente proliferación del hacinamiento y el tugurio en los "barrios periféricos". Por último, los sectores que conforman la demanda insolvente encuentran en diversas formas de organización el mecanismo para demandar del Estado mejores condiciones de reproducción: el acceso al suelo, a los servicios, a programas de vivienda "acordes" con sus exiguas posibilidades. La vía dominante que, en este período, se orienta a cubrir parcialmente este tipo de demanda, es la lotización clandestina.

La dinamización de este conjunto de procesos da lugar al ex-

plosivo crecimiento de la ciudad durante la década del setenta. En el caso de la demanda solvente, la política estatal tiene un claro corte económico para favorecer la reproducción del capital inmobiliario, el financiamiento externo, la monopolización — especulación con el suelo y la inversión privada en diversas actividades. En el caso de la demanda popular no solvente, la política se orienta hacia el control social y la manipulación política para, entre otras motivaciones, descargar el costo social de los “programas” en la cooperación y el esfuerzo propio.

### RASGOS GENERALES DE LA “URBANIZACION CLANDESTINA”

La importancia de esta modalidad de expansión de la ciudad se expresa en que para 1983 el número de barrios que corresponden a este tipo de asentamientos (48) representa a más del 50% del total de los denominados “barrios periféricos” de la urbe; la población que albergan representa casi el 30% del total que residen en los “barrios periféricos” (aproximadamente 45.000 personas de acuerdo al último censo, 1983); y, el área, cerca del 50% (1.250 hectáreas) en relación con el mismo universo. \* Esto significa que potencialmente, los “barrios clandestinos” pueden concentrar una población mucho mayor a la actual. Tomando en consideración que su consolidación es reciente, es posible pensar que la densificación de los asentamientos es un fenómeno que va a producirse a corto plazo.

Estudios recientes en torno a la llamada “urbanización clandestina” señalan que en la década del sesenta se dan algunos casos que corresponden al tipo de asentamiento; sin embargo, dejan sentado también que es a partir de 1970 que se produce su proliferación y consolidación.

El carácter de “ilegalidad” que, por lo general, se ha otorgado a este tipo de barrios, proviene fundamentalmente de la constatación de dos hechos: de que la lotización y el asentamiento se producen sin el cumplimiento de las reglamentaciones y ordenanzas im-

---

\* Véase: “Estudio preliminar de barrios periféricos populares de Quito”, Dirección de Planificación Municipal, 1981.



puestas por la Municipalidad o el IERAC (según se inscriban dentro o fuera del perímetro urbano); de que el asentamiento se produce por lo general sin que las partes legalicen el traspaso de propiedad del predio.

A diferencia de los casos de toma de tierras o invasiones que caracterizan el caso de Guayaquil, la lotización clandestina reviste una lógica de claro corte económico en el sentido de que la propiedad (en algunos casos) y el derecho de posesión (por lo general), se adquieren por intermedio de una negociación previa en torno al precio del suelo. Esta se da a veces directamente entre propietarios y adjudicatarios; normalmente con intervención de agentes organizadores-tramitadores. En otras palabras, el proceso se caracteriza porque la demanda insolvente no implementa mecanismos de acción que atenten contra la propiedad del suelo ya sea esta privada o estatal.

La modalidad de acceso al suelo que nos ocupa se define también porque la demanda insolvente participa atomizadamente (no como masa que presiona por el acceso a zonas de ocupación definidas) para conseguir el acceso al suelo; como un gran número de grupos de pobladores dispersos cada uno de ellos con un número de miembros capaz de otorgar la rentabilidad deseada por el propietario. La "urbanización clandestina" es entonces, un conjunto muy grande de casos singulares cuyas especificidades vienen a aparecer como los primeros obstáculos por superar para poder aprehender la lógica del proceso global.

En términos generales, se puede plantear que el fenómeno guarda relación con algunos rasgos que caracterizan el desarrollo urbano de Quito:

- a) La tasa de crecimiento de la urbe se incrementa significativamente en el período. Según A. Ponce, "Quito tiene un ritmo de crecimiento constante de alrededor del 4% hasta 1974 y acelera su crecimiento entre 1974 y 1977 en que crece a un ritmo de 5.78%<sup>1</sup>" (1).

---

(1) PONCE, A. y VALENCIA, H., "Configuración del espacio regional ecuatoriano y desarrollo urbano de Quito y Guayaquil", Doc. Habqui No. 19, 1981, pág. 9.

- b) La existencia de grandes extensiones de tierra al interno de urbe en proceso especulativo. Alicia Ponce demuestra el carácter ficticio del planteamiento de la "escasez de terrenos" en Quito:  
"Para el año 1977 del total de áreas servidas por las redes públicas en la zona urbana, el 36.55% (2.845,2 hás) eran vacantes. Esto significa que existían en la ciudad terreno urbanizado suficiente para alojar las viviendas necesarias de acuerdo al déficit de las mismas calculado para el mismo año" (2).
- c) La demanda insolvente está excluida de la posibilidad de acceso a este mercado "formal" de tierras urbanas en especulación. Durante las décadas 50 y 60 satura el centro histórico y los barrios populares tradicionales haciendo patente la "necesidad" de incorporar nuevas áreas al perímetro urbano; áreas de escaso interés para el capital inmobiliario por su topografía, localización y posibilidades de servicios públicos.
- d) La municipalidad ha tendido a limitar las posibilidades legales de expansión a través del proyecto del "cinturón de protección ambiental"; sin embargo, propietarios de grandes extensiones de tierras ubicadas fuera del perímetro urbano pasan a capitalizar la renta a través de la urbanización formal o el fraccionamiento de hecho de parte de sus propiedades.

## LA OFERTA DEL SUELO DENTRO DE LA MODALIDAD DE EXPANSION

En adelante expondremos algunas características que reviste la oferta de tierras, producto de las lotizaciones clandestinas o de hecho. Desde el punto de vista jurídico, el conjunto de casos que Planificación Municipal denomina "Lotizaciones de Planificación Limitada" (y que se ajustan al tipo de asentamientos que son objeto de este estudio), se definen, porque son fraccionamientos de la propiedad territorial que no cumplen con los requerimientos que establece la Ley de Régimen Municipal y las normas señaladas por la Direc-

---

(2) PONCE, A. y VALENCIA, H., doc. cit., pág. 17.

ción de Planificación. La consecuencia que deriva de tal hecho afecta a los pobladores. Estos se encuentran al momento imposibilitados de legalizar la posesión de sus predios a través de los títulos de propiedad, mientras no se cumplan una serie de requisitos que impone el "proceso de legalización" de las lotizaciones, impulsado por presión de la población a partir de 1980.

Sin embargo, visto el número de casos de asentamientos populares que revisten estas características, resulta claro que el fenómeno no se circunscribe al ámbito de lo jurídico. Podría pensarse que existe simplemente un vacío o una superposición entre la Ley de Régimen Municipal y algunas disposiciones contenidas en la Ley de Reforma Agraria, susceptible de ser utilizada por los propietarios para proceder a fraccionar el suelo, sin que el Estado disponga de mecanismos afines para controlar el proceso.

Según opinión del Dr. Nicolás Romero B., ex-Procurador Síndico Municipal, los fraccionamientos de hecho se producen al amparo de ciertas disposiciones que contenía la Ley de Reforma Agraria (son los casos de fincas vacacionales y huertos familiares) sin que el Municipio, haciendo uso de las facultades que la Ley de Régimen Municipal le otorga, pueda controlar la proliferación de aquellos fraccionamientos en la medida en que estaban dando lugar a una forma específica de urbanización; fenómeno en torno al cual, sólo puede tener competencia exclusiva el Municipio y no la mencionada Ley de Reforma Agraria.

De lo anterior se concluye que la política municipal, ante la multiplicación del fenómeno, revistió un claro corte liberal de "dejar hacer dejar pasar". Es lo que inducen a pensar los hechos reseñados y en propio criterio del entrevistado: ". . . El Municipio ha entregado la iniciativa a los propietarios de la tierra de las zonas periféricas, y a los intermediarios, en la cuestión de la lotización popular" (!). Por lo tanto, la modalidad se consolida en la década de los años setenta como una forma específica de crecimiento de la ciudad no por la existencia de condiciones favorables dentro del marco jurídico e institucional vigentes. Como se ha señalado, tales condiciones fueron susceptibles de ser alteradas o dejadas sin efecto.

Esto nos permite proponer más bien que la modalidad responde a un proceso irreversible para esos años, en tanto y en cuanto entrelazaba intereses económicos de diversos sectores sociales e inclu-

so quizá, de algunas esferas de la propia administración pública que, en atención a sus fines, intervienen dentro del mercado del suelo urbano.

\* \* \*

Hemos investigado 15 barrios consolidados, producto de fraccionamientos de hecho corresponden a aquellos casos en que dada la presión de los pobladores por disponer de títulos de propiedad, el Municipio ha seguido un largo proceso de "legalización de los asentamientos", tendiente a satisfacer aquel requerimiento de la población. En torno a estos casos existe un volumen de información oficial que nos ha permitido reconstruir, en cierta medida, la historia de las propiedades fraccionadas; identificar la naturaleza del "agente intermediario"; determinar los precios de las transacciones con los pobladores y en algunos casos de las anteriores; evaluar el estado de trámite de legalización; y, precisar el número de adjudicatarios.

Estos casos engloban, según datos elaborados por la Dirección de Planificación Municipal, el 29% de la población asentada en todos los fraccionamientos de hecho y el 18% del área que estos ocupan. Son pues los casos en que existe una mayor concentración de población (la densidad en la muestra es mayor que en el universo; véase Cuadro 1); sin duda, éste es un factor que incide en el grado de presión ejercida por los pobladores en relación con la solución de sus problemas.

En las relaciones establecidas hemos tomado en cuenta el caso 9 diferenciándolo del conjunto. Si se revisa la documentación de esta lotización se concluye que la "Urbanización Loma Hermosa" no es un caso de lotización clandestina. Es una urbanización formal, donde la empresa no realizó las obras correspondientes perjudicando a un conjunto de interesados. (Cuadros 2-7). La lotización clandestina reviste multiplicidad de caracteres variables a veces para cada uno de los casos (presencia o no de agentes intermediarios, formas organizativas de la población, etc.) que sin embargo, no le hacen perder su carácter esencial.

Siempre la posesión del predio tiene como condición y paso previos la negociación en torno al precio del suelo y a pago corres-

pendiente. Esta es la razón por la que no estamos de acuerdo con las denominaciones "asentamientos de hecho o barrios clandestinos"; éstas implican que los pobladores no han adquirido el derecho a la propiedad. Quienes no adquirieron el derecho para lotizar las propiedades son los propietarios-promotores al no sujetarse y tampoco imponérseles la Ley de Régimen Municipal; de ahí que la denominación, fraccionamientos de hecho o lotización clandestina nos parece más adecuada. En todo caso, la actividad da lugar a la capitalización de la renta del suelo por parte de propietarios y promotores.

Previa a la exposición de los resultados de la investigación en torno a la oferta dentro del "submercado del suelo urbano", realizamos en el acápite siguiente una exposición breve de las características de los 5 tipos de "barrios periféricos populares" que identifica la Dirección de Planificación Municipal en el documento: "Estudio preliminar de barrios periféricos populares de Quito" (1981). El objetivo de la exposición es disponer de una visión clara en torno al universo dentro del cual las conclusiones a las que llegaremos son susceptibles de generalizar.

## TIPOS DE ASENTAMIENTOS POPULARES EN QUITO

Por tratarse de un estudio no publicado, resulta necesario transcribir del documento citado los rasgos esenciales de cada uno de los tipos de asentamiento:

"1.— Incorporación de antiguas poblaciones rurales. (9 barrios).

Por el continuo crecimiento de la ciudad, se incorporan a la trama urbana poblaciones rurales formadas alrededor de las haciendas fundamentalmente o de zonas de producción agrícola. Estas poblaciones que basan su formación en la necesidad de la cercanía a la fuente de trabajo, son mayoritariamente de conformación de principios de este siglo. (. . .) Sus pobladores participan básicamente para su mantención de la producción agrícola (. . .). El mecanismo que les ha permitido integrarse a las actividades de la ciudad es el continuo crecimiento del límite urbano (. . .) Estos asentamientos comienzan a formar parte de Quito a inicios de la década de 1970 (. . .).

## 2.— Ocupaciones inducidas ( 5 barrios)

Son fruto de la acción de organismos estatales o de agrupaciones políticas que en determinada coyuntura histórica ofrecen la posibilidad de obtener un solar en sectores relegados de la ciudad (. . . ). El mecanismo utilizado es el de la organización de los sectores poblacionales de bajos recursos, alrededor de la elaboración de programas de vivienda (. . . ). La época de inicio de su formación se ubica a fines de la década de 1960 e inicios de la de 1970, donde existían condiciones económicas críticas para los sectores económicamente bajos, lo que posibilitó su más efectiva organización (. . . ).

## 3.— Incorporación de tierras de producción agrícola a la trama urbana (18 barrios).

Ya sea por la participación del IERAC o por la voluntad de los propietarios, se produce una paulatina integración de tierras agrícolas a la trama urbana. El paulatino crecimiento de la ciudad, la ubicación anárquica de la industria y al abandono de la producción agrícola por parte de los propietarios de la tierra favorecen la "integración" de los campesinos a la urbe tanto espacial como económicamente; los anteriores huasipungos se integran a la ciudad y sus pobladores se ven obligados a vender su fuerza de trabajo en actividades urbanas (. . . ). El mecanismo utilizado para la integración a la trama urbana es el paulatino fraccionamiento de las tierras agrícolas en forma de lotes o por subdivisión de los huasipungos a través de ventas o herencias (. . . ). Estos asentamientos con carácter de ilegales ( ? ) comienzan a darse con mayor intensidad a mediados de la década de 1960; como influencia de la Reforma Agraria impulsada en 1963.

## 4.— Ocupación paulatina ( 7 barrios ).

Estas ocupaciones se producen siempre en la periferia de la ciudad en tierras abandonadas por sus propietarios ( ? ), ya sea por características topográficas difíciles o por ser tierras malas para el cultivo agrícola; se encuentran poblados por gentes de bajo nivel económico que se identifica entre obreros y subocupados. Toman estos lugares como sitio de vivienda fundamentalmente por razones de cercanía al trabajo u ocupación como los mercados, plazas, fábricas, etc. (. . . ) La época identificada como inicio de su formación es la de 1950, donde todavía no se daba la práctica generalizada de los intermediarios de tierra de provocar asentamientos clandestinos (. . . ).

## 5.— Lotización de planificación limitada ( 48 barrios).

( . . . ) Los propietarios de grandes y medianas extensiones de tierras ubicadas en la periferia de la ciudad ( . . . ), inician ya sea directamente o a través de intermediarios, el loteo de las tierras con o sin participación profesional ( . . . ). Como mecanismo utilizan la formación de precooperativas, para luego de obtenidos los permisos correspondientes intentar formar las cooperativas. En el transcurso de estas actividades se procede a la compra y entrega de lotes ( . . . ) Los promotores obtienen fabulosas ganancias por el alto número de familias que pagan sus periódicas cuotas. Para obtener mayores beneficios, los intermediarios que posteriormente se transforman en gerentes de las cooperativas ( ? ), no proceden a la entrega de títulos de propiedad, sino únicamente los de posesión ( . . . ). La época identificada para el inicio de sus formaciones es de 1970 en adelante”( sólo en 8 barrios la población dispone de títulos de propiedad\*) (3).

El objeto de nuestro estudio lo constituyen los fraccionamientos ilegales o de hecho, en tanto que no cuentan con aprobación municipal; y que, han dado lugar a asentamientos de población. Esta ha adquirido el derecho de posesión a través del pago del precio estipulado por el suelo. No puede sin embargo disponer de títulos de propiedad ni de la ejecución de obras de urbanización y equipamiento urbanos porque el Municipio no ha aprobado las lotizaciones; porque al parecer este organismo “no dispone de la capacidad” de exigir al propietario la ejecución de obras como en los casos de urbanización formal.

Como se señaló en el acápite anterior, el objeto de estudio no se define por consideraciones de índole jurídico. El aspecto definitivo de la modalidad es la negociación entre propietario y pobladores simplemente por el derecho de posesión del suelo entregando a la Municipalidad y los pobladores los problemas de legalización del fraccionamiento y la realización de obras.

La Municipalidad sí disponía de facultades para controlar el fe-

---

(3) Dirección de Planificación Municipal; “Estudio preliminar de barrios periféricos de Quito”, 1981, pp. 19-25.

\* Los paréntesis son nuestros.

nómeno y lo hace, sólo cuando la mayoría de los asentamientos se habían producido ya. Por lo tanto el proceso de carácter económico responde a los intereses de los propietarios de las zonas periféricas aledañas y de los propietarios de las zonas en especulación (al interior del perímetro urbano); y cuenta con el apoyo tácito del Estado a través del Municipio.

Por otra parte, habíamos manifestado que los fraccionamientos de hecho que dan lugar a los llamados "barrios clandestinos" constituyen una modalidad de crecimiento de la ciudad porque se producen en un período de tiempo delimitable; los fraccionamientos de hecho se producen a partir de mediados de la década de los años sesenta y durante toda la década posterior, los asentamientos de población se dan principalmente al correr de los años setenta. Esta afirmación la verificaremos con el estudio de caso. En cuanto a áreas, esta modalidad da lugar a la incorporación de 1.248 hectáreas, que representan la mitad del área ocupada por todos los llamados "barrios periféricos populares".

El fenómeno de la proliferación de los fraccionamientos de hecho y asentamientos de la población responde a un proceso específico que caracteriza una etapa del desarrollo urbano de Quito, la de los años setenta (es claro que no es el único; conjuntamente con él caracteriza aquella fase el auge de la construcción privada y estatal). Como se ha indicado antes, el fenómeno guarda relación con diversas determinaciones: la incidencia de la Ley de Reforma Agraria y el proceso de modernización de haciendas en el mercado laboral y los flujos migratorios; la concentración en el centro histórico y otros barrios populares tradicionales de Quito de la demanda "insolvente"; la política municipal de preservación de las tierras en especulación.

En la clasificación que efectúa la Dirección de Planificación Municipal se trata de diferenciar cualitativamente y, por tanto en el tiempo, los asentamientos populares de la periferia de la ciudad. El problema jurídico de no contar con la debida autorización municipal abarca casi todos los tipos, pero el proceso económico que da lugar a los asentamientos es diverso. El tipo 1 resulta del propio crecimiento de la urbe e incorporación o conurbación de viejas poblaciones rurales; éstas lógicamente no requirieron para su formación la sujeción a normas de urbanización vigentes para el caso de Quito.



El tipo 2 reviste características similares a nuestra modalidad de estudio; en última instancia se da el hecho de la negociación del precio del suelo previo al asentamiento; los pobladores en la mayoría de los casos no disponen de títulos de propiedad. Sin embargo, en este caso la intervención de organismos estatales o actores políticos en la promoción y gestión de los asentamientos (Comité del Pueblo; BEV en la hcd. Mena) le confiere características particulares que no se producen en los fraccionamientos de hecho.

Estos últimos, que constituyen la mayoría absoluta en Quito, se producen por libre iniciativa de los propietarios y promotores; esto es, respondiendo a sus intereses propios sin la presión de agentes externos. Esto, es estrictamente un submercado; la oferta de tierras producto de los fraccionamientos de hecho y la demanda concentrada en la ciudad lo constituyen sin que medie presión abierta o declarada de ninguna naturaleza. La presión de la población se ejerce posteriormente al asentamiento y se la canaliza no contra el propietario sino hacia el Municipio por la legalización de un hecho consumado. Los caracteres que definen el submercado de tierras, se alteran en el tipo 2.

El tipo 3 reviste caracteres absolutamente diversos con los fraccionamientos de hecho. La entrega de huasipungos a los trabajadores de las haciendas y la posterior incorporación a la estructura urbana constituyen en cierto sentido más bien la antítesis del fenómeno que estudiamos. En el primer caso, los campesinos tuvieron acceso al suelo en propiedad, por la aplicación de la Ley de Reforma Agraria. En el segundo caso, los propietarios fraccionan el suelo que monopolizaron al amparo de la misma Ley y lo venden a un sujeto social desligado hacía algún tiempo del medio rural. La "ilegalidad" en el caso del tipo 3, se produce de hecho; es el crecimiento urbano el que incorpora aquellas concentraciones de población que, lógicamente, no podían sujetarse a normas de urbanización alguna.

Por las características de los casos que se incluyen en el tipo 4, parece que fundamentalmente se trata de definir un proceso lento de densificación de antiguos barrios populares tradicionales ubicados en la periferia oriental y occidental de los distritos centrales de la urbe (Ferroviaria Alta, Toctiuco, La Libertad, Floresta Baja). Es un proceso de densificación producto de la concentración de la demanda "insolvente" y la saturación del centro histórico. Tal proce-

so no reviste las características de nuestra modalidad, aunque es una condición para su consolidación.

Los rasgos con que se definen el tipo 5 son, en general, aquellos que identifican el fenómeno de la proliferación de los fraccionamientos ilegales que tienen como objetivo la capitalización de la renta de la tierra por intermedio de la venta a los pobladores. Decimos en general, porque no compartimos algunas consideraciones que se realizan en torno a la importancia del rol y beneficio económico de los "agentes intermediarios" en el proceso.

Los casos que estudiamos revelan que quienes se apropiaron de elevados márgenes de rentabilidad son los propietarios del suelo. No puede ser de otra manera porque son los únicos que disponen del derecho de apropiación que otorga la condición de propietario. Que los últimos propietarios hayan comprado la tierra con la única finalidad de vender por parcelas, sin interesarles ya para nada el uso agrícola, adoptando "la forma de intermediarios", no les quita el derecho de apropiación de la renta.

Realmente, antes que aquella, estos agentes adoptan la forma de inversionistas o promotores inmobiliarios (capitalistas); sólo la forma, porque se especializan sólo en la primera fase del ciclo de la inversión inmobiliaria; esto es, la constitución y control de la oferta de tierras; y, porque lo hacen dentro del submercado del suelo, en el que la inversión se reduce a la compra del predio, y no a la urbanización; sin que exista por lo tanto, proceso de valorización de capital, sino estrictamente, captación de rentas por el cambio de uso del suelo de agrícola a urbano.

El caso de la utilización de un agente intermediario para la implementación de trámites administrativos, organización de la población, en algunos casos, recaudación de la masa monetaria; es bastante generalizado, pero su función se restringe a lo señalado; y, a transferir el beneficio económico al propietario-promotor descontando la retribución de su trabajo. De ninguna manera se puede presuponer que estos individuos constituyen los mayores beneficiarios del ejercicio económico, sin disponer de ninguna base jurídica para ello.

Al margen de estas consideraciones, lo importante es que las características que definen el tipo 5 en el estudio mencionado, caracterizan lo esencial de la modalidad de asentamiento que investi-

gamos; esto es, la constitución de un submercado de tierras, en el que la oferta es producto de los fraccionamientos de hecho durante la década de los años setenta. En tal medida tomamos los 48 barrios que constituyen el tipo 5 como el universo dentro del cual las conclusiones que se extraigan del estudio de casos son susceptibles de generalizar.

## **RASGOS Y FORMAS DOMINANTES EN LOS PROCESOS DE FRACCIONAMIENTO DE HECHO**

### **1.- Temporalidad del fenómeno.**

Los años en que se produce el asentamiento de los pobladores en los barrios están comprendidos en el período 68-80; predominantemente ocurren a mediados de la década de los años setenta. El proceso de legalización, que culmina con la autorización de la Municipalidad para que los notarios públicos suscriban escrituras individuales, corresponde a los últimos años (79-82) en los casos en que se ha llegado a esta última fase (Cuadro No. 3).

La misma fuente revela que los últimos propietarios, aquellos que adoptan la forma de inversionistas inmobiliarios por cuanto compran partes de antiguas haciendas con el único fin de parcelarlas y vender sin urbanizar a sectores de escasos recursos, constituyen un agente social imprescindible dentro del proceso. Esto significa que quienes promovieron los fraccionamientos de hecho y el asentamiento de los pobladores no son los antiguos propietarios de las haciendas aledañas a la urbe. Siempre los antiguos propietarios de haciendas vendieron parte de ellas (hasta aquí su interés inmediato de capitalizar parte de la renta de la tierra) a un nuevo agente social que tenía como único interés revender su propiedad luego de un corto período de tiempo por pequeños lotes sin urbanizar.

Se puede afirmar pues que los terratenientes propietarios de haciendas no son directamente los promotores del fraccionamiento de hecho y de los asentamientos en los barrios. Son los últimos propietarios quienes realizan esta actividad; pero a nuestro entender, esto no les otorga el simple carácter de intermediarios. De hecho, el uso agrícola no le interesaba en modo alguno; su finalidad era adquirir un predio rural, fraccionarlo y venderlo como lotes de "suelo

urbano" para capitalizar la renta de la tierra (tanto como en el primer caso) pero en condiciones nuevas que permiten elevar la renta. Es la condición de propietario del suelo lo que permite realizar la capitalización sin efectuar más inversión significativa que la inicial en la compra del predio. Veremos como la renta del suelo en el segundo momento (venta a los pobladores) es considerablemente más alta que en el primero, por el hecho de que son los últimos propietarios (en adelante, los denominaremos promotores) quienes constituyen el submercado de tierras ofreciendo lotes sin urbanizar a una demanda concentrada y explosiva.

No son pues "intermediarios" quienes se apropian de la renta capitalizada en su mayor volumen, sino los promotores (por su condición de propietarios) que constituyen la oferta en el submercado del suelo "urbano" inaugurado por ellos. Hablamos de submercado también en el sentido de que la mercancía se realiza o se vende sin reunir las condiciones esenciales y no accesorias que la legislación vigente de urbanizaciones impone, pero con el consentimiento tácito del Estado (Municipio).

Este agente social promotor de los asentamientos adquiere su derecho al comprar a los terratenientes hacendatarios parte de sus propiedades pocos años antes de que se efectúe el asentamiento de los pobladores. En algunos casos incluso, ambos hechos se producen sin que medie período de tiempo alguno. Por lo general se encuentra que tal período de mediación fluctúa entre 1 y 7 años en los casos investigados.

Los terratenientes propietarios de haciendas vendieron parte de sus propiedades, aquellas que por sus características (topografía, calidad de suelo) no les interesaba mantener para ningún uso. De esta manera aquellos terratenientes capitalizaron la renta de la tierra de parte de sus propiedades en momentos en que las condiciones socio-económicas (liberación y salida de los trabajadores de las haciendas hacia Quito; necesidad de tecnificar la producción) les indujeron a optar entre varias alternativas. La más rentable, tratándose de tierras de mala calidad por lo general, fue el fraccionamiento y la venta a los promotores de la lotización y los asentamientos. De hecho, en la medida en que aquellos propietarios no venden parte de sus haciendas como mercancía suelo urbano, el volumen de renta es significativamente menor en relación con el segundo momento.

Al hablar de los propietarios "originales" los hemos categorizado como terratenientes hacendatarios de zonas aledañas a la urbe; primero, porque los datos revelan que siempre vendieron sólo una parte de sus propiedades; segundo, porque aparecen como dueños de las mismas por lo general durante un largo período de tiempo anterior al fraccionamiento; lo cual permite afirmar que adquirieron y mantuvieron sus predios con finalidad agrícola hasta un momento determinado en que optan por el fraccionamiento y la venta de aquellas porciones de terreno que, por las condiciones señaladas, resultaban inútiles para tal finalidad (Véase Cuadros No. 3 y 4).

Si se observa el cuadro No. 2 se evidencia como en las ex-propietades de 2 terratenientes se han formado luego de varios años 9 barrios circunscritos en los sectores conocidos como La Argelia y San Carlos Alto, al sur y norte de la ciudad; todos ellos producto de la gestión de 2 conocidos promotores. En síntesis, en cuanto a la temporalidad, resulta claro que la proliferación de los fraccionamientos de hecho y los asentamientos de población a través de la modalidad que estudiamos, es un fenómeno que se da con posterioridad a la expedición de la Ley de Reforma Agraria y se consolida como una modalidad de crecimiento de la ciudad en la década de los años setenta.

## **2. Formas de "intermediación" y concentración de la oferta del suelo.**

Como se ha indicado, son los promotores quienes constituyen la oferta dentro del submercado del suelo urbano. Adquirieron los predios con el único y exclusivo fin de venderlos fraccionados en un conjunto de pobladores lo suficientemente grande para capitalizar altos volúmenes de renta. Esto es posible sólo en la medida en que pasan a constituir y controlar en la práctica aquella oferta de suelo urbano frente a la demanda concentrada en la ciudad; aún cuando la mercancía en sí no reviste tal carácter. Esto permite el ahorro de inversión de capital en urbanización, acrecentando la rentabilidad en términos relativos.

En la generalidad de los casos, el promotor es un agente individual. En 5 (de 16) casos, es una sociedad u organización; en 3 de los cuales, son entidades que representan directamente los intereses

de un grupo poblacional (Cuadro No. 4). En dos casos restantes, la sociedad se constituye independientemente de cualquier grupo interesado en acceder al suelo (uno de ellos es aquel que no corresponde a nuestra modalidad de estudio porque se trata de una empresa inmobiliaria que no cumplió con las obras de urbanización). Cuando el último promotor es un individuo, en un 50% de los casos utiliza un agente intermediario para la realización de trámites administrativos, organización de pobladores, cobros, etc.

Es útil la diferenciación realizada entre los agentes promotores, porque exceptuando aquellos 3 casos en que se trata de una organización que representa a los interesados, las diferencias de precios entre la transferencia a los pobladores y la compra-venta realizada previamente con los terratenientes, dan lugar a amplios márgenes de utilidades captados por el promotor (Cuadro No. 7) como se verá en el acápite siguiente.

Aquí se revela con claridad como la eliminación del rol económico del promotor permite a la población acceder al suelo a un costo infinitamente menor. Cuando la población se organiza y negocia directamente, el propietario sólo capitaliza un volumen de renta equivalente a aquella que obtiene cuando vende a los agentes promotores. Pensamos que, dentro de la lógica con que se desenvuelve el proceso, se trata de una situación anormal (que es poco generalizada, lo revelan los datos) porque los promotores disponen de mecanismos eficaces para controlar la oferta en el submercado, incluso, el apoyo tácito del Estado. Además, la eliminación del promotor implica formas de organización de los pobladores (por lo general cooperativas) complejas, porque en este caso sí deben ajustarse a diverso tipo de normas vigentes.

La lotización y el consiguiente asentamiento de pobladores se producen en extensiones que por lo general corresponden a las áreas fraccionadas. Se exceptúa de esta consideración el caso de La Argelia, en el que el promotor realizó tres lotizaciones ilegales en una extensión correspondiente a la cuarta parte de su predio. Esta constatación podría dar lugar a pensar que el fenómeno se limita a la situación particular de un grupo de nuevos propietarios, en zonas contiguas a la urbe, que encuentran una forma para negociar el suelo con alto margen de "utilidad"; sin que su perspectiva trascienda los límites de su pequeña o mediana propiedad. El caso no es éste. De ser

así, no se daría lugar estrictamente a la constitución del submercado del suelo urbano.

En primer lugar, vemos como en el caso de tres barrios el promotor se reserva las 3/4 partes de la propiedad para uso futuro (Cuadro No. 5). En segundo lugar, si se revisan las transferencias de dominio entre los terratenientes propietarios de haciendas y los promotores, en relación con los linderos de los predios, se constata que en las zonas inmediatas al predio objeto de la última transferencia disponen de propiedades tanto los hacendatarios como los nuevos propietarios. Se exceptúan de este rasgo fundamental tan sólo aquellos dos casos en que el terrateniente vende a una entidad que representa directamente los intereses de quienes demandan acceso al suelo (Cuadro No. 4).

Esto significa que extensas áreas aledañas a los asentamientos poblacionales consolidados continúan en poder de los terratenientes y promotores; existiendo por tanto la posibilidad de que, al menos en determinado tipo de terrenos, se dé lugar a nuevas lotizaciones con el mismo carácter. Esta constituye sólo una posibilidad por cuanto depende de la naturaleza de la política municipal, en parte; y principalmente, de la calidad y localización en relación con el centro urbano de aquellas porciones de territorio.

No se puede pensar que el interés de los propietarios se restringe a la lotización ilegal. En áreas que revisten otras características los promotores e incluso terratenientes dueños de haciendas han promovido urbanizaciones "formales" orientadas, lógicamente, hacia otros sectores sociales. El uso de la propiedad de la familia Dammmer es demostrativo: una parte es urbanizada sujetándose a la normalización vigente; otra parte se la vende a una de las organizaciones del Comité del Pueblo; y una tercera, a un sindicato de trabajadores de la urbe; dando lugar, en los dos últimos casos a lotizaciones no legalizadas.

En síntesis, no se trata de casos aislados en los que el interés del propietario se restrinja a lotizar y vender, sin sujetarse a la ley, una porción de territorio en propiedad. Se trata de una modalidad de la cual los propietarios que monopolizaron el suelo (hacendatarios y promotores) en zonas aledañas a la ciudad capitalizan la renta de las porciones de tierra de peor calidad, en condiciones extremadamente favorables; lo cual es factible sólo en la medida en que

se constituye un submercado del suelo urbano.

Condiciones favorables para sus intereses por cuanto no les significó inversión adicional alguna de capital en urbanización. Ya veremos como el hecho de que los precios de venta a los pobladores aparezcan "bajos" en relación con los precios del suelo en el mercado formal del suelo, no determinó menores niveles de rentabilidad como podía esperarse, por la no inversión de capital en obras; por el contrario, en la mayoría absoluta de los casos, fueron incluso mayores.

## RENTABILIDAD Y CAPITALIZACION

Para efectos de realizar el cálculo económico hemos investigado en el Registro de la Propiedad del Cantón los precios de las transferencias de dominio efectuadas en favor de los promotores, para relacionarlos con los precios a los que estos últimos venden a los pobladores (Cuadro No. 5). Dado que, en algunos casos, no se lotiza la totalidad del predio fraccionado, hemos establecido las relaciones entre los precios unitarios en los dos momentos de transferencia, tomando en cuenta el período de tiempo que media en cada uno de los casos.

Para el cálculo del monto global aceptado en el segundo momento, esto es por los promotores, se ha tomado en cuenta las porciones de áreas verdes y vías, por cuanto el precio de éste está de hecho incluido en el costo de cada uno de los lotes; de esta manera, hemos obtenido la magnitud real de dinero que captaron estos agentes. Es conocido el hecho de que se exigen aportaciones adicionales por diversos conceptos a los pobladores, lo cual, junto con el aporte en trabajo voluntario desplegado por los mismos para crear las condiciones mínimas de habitabilidad, constituye una nueva fuente de utilidades para los promotores cuya importancia no nos ha sido posible ponderar.

Hemos excluido del cálculo los casos 5, 15 y 16 porque como ya se ha señalado, se trata de lotizaciones realizadas por organizaciones que representan a los interesados en las que los precios de transferencia no dan lugar a utilidad. Hemos efectuado el cálculo en el caso de urbanización formal (Loma Hermosa) sólo para disponer de información referencial de la tasa de ganancia en el caso de esta



actividad económica en que existe inversión adicional de capital en ejecución de obras. Con la misma intención hemos descompuesto el caso 1 en el subcaso (1a) que se refiere a la transacción por intermedio de la que el promotor adquirió en 1980 más del 80% del suelo que luego procedió a lotizar y vender. De este subcaso, disponemos de la información en torno al precio de la compra-venta realizada 13 años atrás, lo cual nos permite calcular la rentabilidad para el caso (general) en que el terrateniente no vende directamente a los pobladores; esto es, no se integra efectivamente al submercado.

Por último, para facilitar el procedimiento, hemos englobado los barrios, en los casos en que tienen origen en un mismo fraccionamiento o transferencia, obteniendo 7 conjuntos, aparte de los casos 9 y (1a).

El cuadro No. 6 contiene las tasas de incremento de los precios unitarios corrientes, en el respectivo período de tiempo transcurrido; y la tasa anual calculada en base a:  $r = \sqrt[n]{PF/PI} - 1$ ; en donde,  $r$  = tasa de incremento anual;  $n$  = número de años que componen el período;  $PF$  = precio final;  $PI$  = precio inicial. El cuadro expresa al mismo tiempo las tasas de rentabilidad, anual y en el período, de la inversión inicial, dado que no existe inversión adicional de capital en ningún tipo de obras. Si bien se puede pensar en costos por concepto de administración, sueldos de los agentes intermediarios, etc., estos no son significativos y están compensados con ventaja por las aportaciones adicionales que se exige a los pobladores.

Una primera constatación que revela este cuadro es lo elevado de las tasas de rentabilidad e incremento de precios; sólo en el caso 12 y (1a) la tasa es relativamente baja (en todo caso, significativamente más alta que las tasas de interés vigentes), lo cual se explica por la amplitud del período transcurrido.

Debe tomarse en consideración que suponer una tasa anual constante de incremento de precios o de rentabilidad es una abstracción, necesaria pues es la única utilizable para efectos comparativos. Sin embargo, en realidad, en los últimos años, las tasas deben ser siempre mayores a las obtenidas por la propia constitución del submercado de tierras y la influencia de la expansión urbana. Esto se revela claro si se comparan los casos 1 y (1a): mientras que para el período 80-82 la tasa anual de incremento es 132.9%, el 80% de la misma extensión incrementó su precio en los 13 años anterior-

res a una tasa anual del 20.53%.

Se trata de dos fenómenos que responden a determinaciones económicas de índole diversa. En el caso que nos ocupa, el incremento relativo de precios explica la captación, por parte del promotor, de un volumen de renta que deviene del cambio de uso del suelo; por tanto, de una renta absoluta urbana siempre mayor a la renta agrícola; de una renta diferencial urbana mínima producto de la localización, accesibilidad, posibilidad variable de dotación de servicios e infraestructura, topografía del suelo, etc. y de una renta de monopolio producto del control de la oferta de tierras dentro del submercado por parte de los pocos agentes promotores que disponen de la capacidad de consolidar las lotizaciones ilegales a través del asentamiento, capacidad que les otorga las relaciones de índole socio-económico y político que mantienen dentro del Municipio como organismo que implementa y controla las políticas de tierra y expansión urbanas.

En el caso de las zonas centrales de la urbe, el incremento relativo del precio del suelo urbanizado expresa fundamentalmente el crecimiento de rentas diferenciales y costos por la inversión de capitales públicos y privados sobre el territorio, en infraestructura vial, dotación de servicios, concentración de actividades económicas y de gestión, políticas de renovación urbana. Debe tomarse en cuenta que, al menos en el ámbito urbano, la importancia de la renta diferencial en el precio, es mucho mayor que la renta absoluta.

A parte de esto, el fenómeno se relaciona con la exención que realizó la Municipalidad a los lotizadores ilegales de la obligación de urbanizar y con la presencia de una demanda explosiva concentrada en la ciudad con mínima capacidad de financiamiento; esto es, en conjunto, por la constitución de un submercado de suelo "urbano". En tales condiciones económicas muy favorables, la lotización ilegal prospera y se consolida como una modalidad de expansión de la ciudad, dejando intocadas las grandes extensiones en especulación (a lo interno del perímetro urbano); y otorgando altas tasas de rentabilidad a los propietarios de zonas aledañas (en el "cinturón de protección ambiental").

En lo posterior, tratamos de hacer abstracción de las particularidades de cada uno de los casos para efectuar el cálculo de los márgenes de rentabilidad considerando esta "actividad económica" a ni-

vel global. Si relacionamos la inversión inicial (en la compra de predios porque no existe adicional alguna) con el capital acumulado, globales, a precios constantes, se obtiene una tasa de rentabilidad del 498.40% en un período indeterminado (por el momento) de tiempo. (Cuadro No. 7).

En realidad, esta constituye la tasa de rentabilidad esperada por los promotores de la lotización ilegal a un año plazo, máximo 2 (sin tomar en cuenta variaciones por localización o topografía). La actividad no requiere mediación de un mayor período de tiempo para la capitalización de la renta; incluso, es ampliamente conocido que el asentamiento de la población (previo el pago correspondiente) se produce, en algunos casos, simultáneamente con la compra por parte del último propietario; en estos casos, nosotros hemos considerado un período de recuperación mínimo de un año. Con tal consideración tenemos que en 8 de los 12 barrios, el período mediador entre inversión y recuperación es menor a 2 años.

La tasa de rentabilidad anual global la hemos obtenido aplicando las tasas de cada uno de los casos en 2 años consecutivos (Cuadro No. 8). Se obtiene una tasa abstracta (en tanto que sintetiza tiempos y factores de localización variables) del 76.52%, anual de rentabilidad o de incremento de precios. Esto significa que el período de tiempo que media entre inversión y capitalización de la renta, globales, (500%), es de algo más de 3 años. También es un período abstracto, síntesis de las situaciones reales; pero que sin embargo, expresa que el tiempo de recuperación es muy corto.

La tasa que hemos obtenido representa un "promedio" que abstrae las situaciones particulares de cada uno de los casos. Lo es también en el tiempo, en la medida en que es una tasa constante. Ya habíamos planteado que la influencia de la expansión urbana y la inversión de capitales públicos y privados generan incrementos violentos de la renta del suelo, y por tanto de los precios. Estas consideraciones permiten concluir que la tasa de rentabilidad es siempre mayor en los últimos años.

En los fraccionamientos que se producen entre 1966-69 (4) la tasa de rentabilidad es 67.50%; los que se dan alrededor de 1975 (5) es de 85.50%; y por último en aquellos que tienen lugar entre 1977-78 (3) asciende casi al 100%. Tomemos pues en cuenta que la tasa anual global que hemos calculado podría ajustarse en la realidad a la

esperada durante el primer quinquenio de los años setenta y no a la de los últimos años.

Haciendo abstracción de todas las particularidades que influyen cada uno de los casos y presuponiendo constante en el tiempo el incremento de la renta, elaboramos el cuadro de evolución del precio unitario del suelo (constante, 1975 = 100) en función de la tasa anual global del 76.52%, en la porción de territorio lotizada ilegalmente al amparo de la política municipal (Cuadro No. 9). Pensamos que, tal evolución de precios del suelo no tiene parangón a nivel nacional.

Ya se había planteado que sólo exceptuando el caso de un barrio la tasa de incremento de precios constantes del suelo en las lotizaciones ilegales era mayor que las producidas en la zona centro-norte de la urbe, en la que se registran las mayores alzas del precio del suelo urbano en toda la ciudad. Aparentemente, la tasa anual global de incremento del precio del suelo que hemos calculado para los fraccionamientos de hecho (que es también la tasa de rentabilidad neta captada por los promotores) es sólo relativamente mayor que la tasa de incremento anual de precios en aquella zona de la urbe (subzona c2; 47%).

Sin embargo, si se proyecta el 76.5% en un período similar de tiempo al que sirve de base en el estudio mencionado ("Renta del suelo y segregación urbana"; Carrjón, D.; 1979; pág. 61); esto es, 13 años, la conclusión que se extrae es diametralmente opuesta. Entre 1967-1980 la tasa total de incremento de precios en lotización ilegal y por tanto, de rentabilidad de los propietarios promotores u oferentes alcanza el 161.750% (!); algo más de 10 veces la tasa total obtenida en el mercado formal del suelo urbano en la zona de mayor alza de precios de toda la ciudad, en un correspondiente período de tiempo. Todo esto, al amparo tácito de la política estatal y municipal; "impotentes" para controlar la proliferación del fenómeno (hasta hace pocos años atrás, según el ex-Procurador Síndico Municipal).

Ese desequilibrio entre las tasas totales (en el período) de incremento de precios deberá ser menor dado que existe un desfase de 5 años entre los períodos que sirven de base para el estudio en cada uno de los mercados. Es posible suponer que la rentabilidad en el mercado formal es significativamente mayor entre los años

1975—80, lo cual aumentaría la tasa total de incremento entre 1967—80. No podemos afirmar si en el volumen necesario para equiparar la magnitud del beneficio obtenido a través de la lotización ilegal.

Lo planteado hasta aquí expresa con claridad la importancia del interés económico que indujo a los promotores a fraccionar ilegalmente las porciones más malas de sus propiedades. Dentro del conjunto de factores que crean las condiciones para la proliferación del fenómeno (de índole económico, social y político) pensamos que, el determinante es éste. La constitución de la oferta del suelo dentro del submercado, a través del fraccionamiento ilegal, posibilita la obtención de volúmenes de rentabilidad que satisfacen con creces el interés de los propietarios de aquellas zonas de la periferia urbana.

## CONCLUSIONES

El análisis desarrollado permite sustentar la idea de que en el caso de Quito, la expansión responde a una lógica de carácter económico y a una política de incorporación de tierras al medio urbano, que no enfrenta ni pone en cuestión el carácter de las relaciones sociales vigentes en torno a la propiedad del suelo.

Circunscribiéndonos solamente al ámbito nacional resulta claro el contraste con el caso de Guayaquil; en el cual, las invasiones de tierras han constituido tradicionalmente una modalidad de acceso al suelo ejercitada por los sectores populares urbanos. En Quito, este fenómeno social resulta excepcional; si existe uno o varios casos, de ningún modo configuran una tendencia importante.

Por el contrario, lo dominante en nuestro caso y en el último período, es que la expansión de la ciudad es producto fundamentalmente de la consolidación de una modalidad de acceso al suelo para los sectores populares, caracterizada por una relativa apertura de los propietarios del suelo (en la periferia) y de los organismos estatales (el Municipio), a una negociación en torno a las condiciones económicas que demanda tal acceso al suelo. Lo que se constata es que, en la década del 70, aquellas condiciones son susceptibles de ser satisfechas por un amplio volumen de pobladores que son parte de los sectores populares urbanos. Se trata sin duda de una modalidad de

naturaleza muy particular.

La expansión, en especial durante la década pasada, debe ser analizada como un fenómeno producto de un conjunto de factores de índole urbana que se dinamizan en el período; y, como un efecto de determinadas transformaciones de índole regional que experimentan agentes económicos cuyos intereses inciden en el proceso de urbanización.

En esa década, el Estado (a través del BEV, IESS) orienta un importante volumen de recursos hacia la producción de vivienda para los sectores medios. El sistema mutualista, dentro de la misma perspectiva, ejecuta varios programas que demandan la incorporación de áreas al medio urbano. El Municipio, por una parte, ejecuta proyectos de dotación de servicios y en especial de vías de infraestructura en la mira de crear condiciones adecuadas para la inversión del capital inmobiliario; y por otra parte, implementa programas de renovación que, a la par que posibilitan cambios de uso del suelo y del espacio y garantizan mayor rentabilidad para el capital, en contrapartida, implican la expulsión de masas de población hacia los barrios colindantes o hacia los sectores periféricos.

El auge de la industria de la construcción, sin embargo, no da lugar al uso de las extensas áreas vacantes inscritas dentro del perímetro urbano. Por el contrario, las áreas habilitadas para el uso pero en especulación, se incrementan en términos absolutos y relativos en el transcurso del segundo quinquenio de la década pasada, (aproximadamente de un 40 al 50% del total de la marcha urbana). Esto permite afirmar que el auge de la construcción pública y privada; el proceso de renovación urbana y la incorporación de nuevas áreas constituyen otros tantos procesos que se inscriben dentro de una política tendiente a la preservación y monopolización de las áreas en desuso para la inversión futura del capital inmobiliario; y, al incremento permanente de las rentas territoriales.

Estudios recientes revelan que el área habilitada de la ciudad se cuadruplica en la década de los años 70 (de 3.080 a 11.773 has) (4).

---

(4) CARRION, F., "La Renovación Urbana en Quito", CIUDAD, 1982, pág. 28.

Inscritos en este proceso de expansión, los denominados "barrios periféricos populares" abarcan un área equivalente a toda la extensión que tenía la ciudad para fines de la década del sesenta; y, los asentamientos de población producto de los fraccionamientos de hecho cubren el 50% del área ocupada por aquellos barrios. Esto da lugar a pensar que, dentro de la política de incorporación de tierras implementada por el Municipio, los intereses de los terratenientes de la periferia urbana juegan un rol tan decisivo como los intereses del capital promocional, del capital financiero y de los terratenientes urbanos en las áreas en especulación.

No pretendemos desconocer la importancia que reviste la presión de la demanda excluida de los programas impulsados por el Estado y el sistema mutualista. Por el contrario, consideramos que esta presión es un factor de primordial importancia en la medida en que en determinado momento y por intermedio de su organización puso en peligro el interés fundamental de monopolización de las áreas en especulación.

Aún más, pesamos que es frente a una posibilidad de tal naturaleza, y por tanto, frente a la necesidad de precautelar sus intereses básicos que, a través del Estado y el Municipio, se "implementa" como una modalidad de expansión, la incorporación de tierras a través de los fraccionamientos de hecho y la "urbanización" sin inversión de capitales; vía que, dejando intocadas las áreas vacantes permite al mismo tiempo realizar los intereses de los propietarios de la periferia urbana.

Sin embargo, la concreción de una política de incorporación de tierras de tal importancia demanda la existencia de dos tipos de condiciones: por una parte, que dentro de la lógica de los terratenientes de la periferia de la ciudad se formule como necesidad el fraccionamiento y el cambio de uso de una porción de sus propiedades; y por otra, que exista un volumen de demanda con capacidad de financiar el cambio de uso del suelo.

La investigación en torno a la constitución de la oferta de tierras, nos ha permitido evidenciar que un elevado porcentaje de lotizaciones clandestinas se producen en zonas que anteriormente formaban parte de un reducido número de las haciendas aledañas a la urbe. Se ha constatado que los propietarios de tales haciendas han mantenido en su propiedad importantes porciones de las mismas.

Se puede considerar que este tipo de fraccionamientos de la propiedad territorial se inscribe, como una modalidad particular al caso de la periferia de los grandes centros urbanos, dentro del proceso de transformación de las haciendas que experimenta toda la sierra ecuatoriana a partir de la década de los años cincuenta.

Estudios realizados en torno al proceso formulan que en los años sesenta, los terratenientes de las zonas aledañas a los grandes centros urbanos, se ven particularmente presionados al fraccionamiento y reducción de sus propiedades, entre otras razones, por la atracción que para la mano de obra representaba el mayor nivel de remuneración al trabajo, en Quito y Guayaquil en especial (Véase A. Guerrero; "Haciendas, capital y lucha de clase andina"). Esta presión induce hacia la búsqueda de diversas alternativas; pero parece ser que la más generalizada combina: por una parte, la entrega de parcelas en determinadas porciones de la propiedad para asegurar un cierto mercado de fuerza de trabajo; por otra, la mantención de las áreas más fértiles en propiedad para el uso agrícola y por fin, la urbanización o lotización, sea directamente o a través de terceros, de aquellas zonas directamente influenciadas por la expansión.

En Quito, es a partir de los primeros años de la década del 60 que los hacendados se deshacen de las porciones más ineficientes de sus propiedades (desde el punto de vista del uso agrícola y urbano) dando lugar, en varios casos, a la posterior lotización fuera de las normas vigentes en la reglamentación municipal.

De ninguna manera proponemos que ésta constituya la alternativa dominante o exclusiva dentro de la lógica de los propietarios territoriales en zonas periféricas. Es un hecho que en zonas mejor situadas y que revisten mayor calidad para el uso urbano, la alternativa más lógica constituye la urbanización formal. Durante la década de los años 60, la incorporación de tierras al uso urbano reviste fundamentalmente ese carácter (urbanización por particulares), incluso de modo más importante que la implementación de programas por parte del BEV y el mutualismo.

En la década pasada y en el caso de Quito, la demanda de tierras para la expansión no encuentra en la propiedad territorial periférica barreras para el cambio de uso del suelo. Por el contrario, dadas las condiciones históricas en que los propietarios se encuentran y que exigen la racionalización del uso del territorio, el fracciona-



miento de las propiedades responde a los propios intereses de estos agentes sociales.

Los terratenientes de la periferia urbana dadas sus posibilidades de inversión alternativa, se ven incentivados a racionalizar el uso del suelo, en el momento en que la expansión urbana abre mayores posibilidades para el cambio de uso e incrementa las rentas territoriales. Teóricamente, el terrateniente fraccionará su propiedad y venderá una porción de la misma cuando la renta capitalizada a través de la venta puede valorizarse (invertida en otra actividad económica) a una tasa superior al volumen de renta que periódicamente reporta el uso agrícola.

Si el terrateniente percibe ingresos que provienen de varias fuentes, una parte de las cuales es realización de plusvalía en el ámbito urbano y otra, captación de rentas agrarias, puede en cada momento evaluar la importancia de aquellas fuentes y de su uso alternativo. El fraccionamiento y la venta, parcial o total, es un comportamiento que responde a la lógica de este agente económico, en momento en que la expansión de la ciudad permite incrementar la renta territorial a tal punto que su capitalización e inversión en otra rama de la economía reporta ingresos superiores al uso anterior y equiparables a los que percibe en tanto que agente capitalista.

Habíamos formulado que la constitución de la oferta dentro del submercado de tierras requiere, también como necesidad, la existencia de determinadas condiciones socio-económicas coyunturales que hagan posible el financiamiento del cambio del uso del suelo de agrícola a urbano.

No debe circunscribirse aquí la cuestión a la existencia en la coyuntura de los años 70, de una capacidad mínima de financiamiento por parte de un determinado estrato de los sectores populares concentrados en la urbe. En realidad se tiene que pensar la posibilidad de que en ese período todos los sectores sociales que demandan acceso al suelo y a la vivienda debían, necesariamente, estar en capacidad, de manera diferencial, de devengar un costo significativamente mayor por el derecho a la apropiación del suelo.

La incorporación de nuevas y extensas áreas de uso urbano, más aún si se trata de zonas que revisten características precarias, incrementa el precio del suelo de modo diferencial en toda la ciudad; movimiento de precios que expresa que para todos los propietarios

territoriales de las zonas vacantes y para todos los propietarios de bienes inmuebles se creaban condiciones para incrementar sus ingresos vía rentas territoriales. De este fenómeno dan cuenta los estudios de CIUDAD y otros; la incorporación de nuevas áreas, por tanto el incremento de la oferta de tierras y, los cambios en las densidades brutas por sectores, se ven siempre acompañados de incrementos diferenciales del precio del suelo en todas las zonas de la ciudad.

Por tanto, no sería condición suficiente para que los fraccionamientos de hecho se consoliden como una modalidad de expansión urbana de Quito, que sólo un estrato determinado de los sectores urbanos de bajos ingresos dispongan de una relativa capacidad de financiamiento equivalente al costo que significa el acceso a la propiedad en aquellas zonas que revisten las condiciones descritas. Es necesaria una coyuntura económica en la que la heterogeneidad de la población urbana esté en condiciones de transferir a la propiedad territorial una renta potencializada.

En cuanto a esto, consideramos que tienen que ver las políticas de distribución del ingreso que el Estado implementa durante el auge petrolero. Por lo general, se ha formulado que durante el período, la capacidad de financiamiento y las posibilidades de acceso al crédito público y privado por parte de las capas medias urbanas se vió favorecido; de ahí, la dinamización de la industria de la construcción, del sistema multifamiliar, el incremento del parque automotor. Creemos que, indirectamente y al menos en parte, los estratos más bajos de la población también ven, coyuntural y mínimamente, incrementada su capacidad de ahorro y endeudamiento: aquellos sectores cuya reproducción está ligada al comportamiento económico de las capas medias y altas (artesanos, obreros de la construcción, pequeños comerciantes, trabajadores de servicios). Además, por lo general, constituyen sectores que a través de relaciones directas de parentesco se mantienen ligados al minifundio y la pequeña propiedad rural. La crisis de estas formas de producción conduce a la venta parcial o total de aquellos predios rurales, cuando está abierta la posibilidad de articularse al submercado del suelo urbano.

Se puede suponer como la incorporación de extensas áreas al uso urbano, exige y permite a los propietarios territoriales en el mercado formal y al capital promocional la elevación de las rentas

territoriales dado que sus propiedades reúnen condiciones para la inversión, cualitativamente superiores.

Aún más, partiendo de la tesis de la asociación de determinados sectores de la propiedad territorial con el capital industrial e inmobiliario y el capital financiero (incluso internacional) se puede concluir que el interés primordial al que responde la política de habilitación e incorporación de tierras por parte del Municipio, es la monopolización del suelo urbano que reviste las mejores condiciones para la valorización del capital y la canalización de la inversión pública y el crédito en función de los intereses de aquellos agentes sociales; en última instancia, el incremento constante y explosivo de las rentas territoriales.

Desde este punto de vista, los fraccionamientos de hecho, a la par que un mecanismo eficaz para atenuar la presión popular por acceder al suelo, posibilita la preservación del interés fundamental del capital y la propiedad territorial, el monopolio de las zonas en especulación, aquellas en las que se concentran sus intereses futuros.

Por otra parte, la consolidación de esta modalidad ha bloqueado en gran medida las posibilidades de organización de los grupos populares urbanos para reivindicar el derecho al suelo y la vivienda. En un momento determinado, la organización de una parte de estos sectores trascendió los límites de la reivindicación-acceso al suelo y se constituyó en un actor político con capacidad de inscribir su programa dentro del movimiento de masas a nivel nacional. La modalidad de lotización clandestina se consolida como respuesta necesaria a una política de acción popular de tal naturaleza y perspectivas.

La negociación entre propietarios y pobladores, esencia de la modalidad de acceso al suelo de los fraccionamientos de hecho, permite reforzar el carácter excluyente y segregativo de las relaciones de propiedad y mantener vigentes los límites dentro de los cuales el Estado legítima, explícita o tácitamente, la acción y organización de los sectores sociales. El Estado, a través del Municipio, implementa una política de tierras que revela al mismo tiempo el grado de subordinación al poder territorial y su falta de eficacia para tomar la iniciativa y el control del proceso, en lo que a "urbanización popular" se refiere.

La funcionalidad de los fraccionamientos de hecho no es solamente de carácter económico. En Quito, la gran propiedad del sue-

lo constituye una fuente de poder ante el que el Estado se ha visto incapaz de impulsar alternativas que no responden genuinamente a sus intereses, marcando a través de su propia política, la naturaleza de cualquier tipo de acción social. Por otra parte, los asentamientos de la población, dadas las condiciones en que se producen (amplias masas de población atomizadas y políticamente desorganizadas) abren vastas posibilidades de control político, por intermedio de formas y mecanismos tradicionalmente dominantes y de probada eficacia, en términos de desmovilización.

Sin embargo, se ha visto que la modalidad de expansión exige un costo social determinado que es en gran parte, producto de la coyuntura económica por la que atraviesa la nación en el período. Por tanto, se puede pensar que dada la profundidad de la crisis económica que caracteriza los primeros años de la década presente y que afecta singularmente a los sectores populares, se pone en serio peligro la vigencia de la negociación como una vía de acceso al suelo para una parte de los sectores populares urbanos. No resultaría casual, entonces, que en el futuro inmediato se produzcan acciones de naturaleza cualitativamente diversa.

## CUADRO No. 1

### LA MUESTRA DE INVESTIGACION Y EL UNIVERSO

Fraccionamientos de hecho o "barrios clandestinos":		(47 barrios)
— Población total		41.774 hab. *
— Area total		1.247,9 há.s.
— Densidad		33.47 h/há.
Muestra: ( 15 barrios )		% del Universo
— Población	11.770 hab.	28.18
— Area	2.245 há.s.	17.99
— Densidad	52.43 h/há	

\* De acuerdo al último Censo (1982) esta población asciende a 44.900 háb.

FUENTE: Dirección de Planificación Municipal; "Estudio preliminar de barrios periféricos populares de Quito"; 1981; (Cuadros de trabajo).

## CUADRO No. 2

## PROPIEDAD Y LOCALIZACION

	PROPIETARIO ANTERIOR	PROMOTOR	AGENTE INTERMEDIARIO	UBICACION	
1	San Luis de Chillotallo	Gustavo Trueba Barahona	Soc. Construc. Populares	Parroquia Chillotallo	"La Argelia"
2	Hierba Buena	Augusto Saá Cousin	Orfa Salgado de Peñafiel	Parroquia Eloy Alfaro	"
3	Concepción	"	"	"	"
4	San Luis (Argelia Alta)	"	"	"	"
5	Lucia Albán de Romero	Inés Danher de Terán	Sindicato de Caramelos	Llano Chico	
		Carlos Danher	Quito		
6	San José	Familia Almeida G.	Orfa Salgado de Peñafiel	Angel Escobar E.	Cotacollao
7	El Bosque	"	"	"	"
8	El Triunfo	"	"	"	"
9	Urb. Loma Hermosa	Alfredo Grijalva S.	Inmobiliaria del Valle	Cotacollao	
10	Anabela García	Francisco Flores G.	Julio Alfredo García	Parroquia El Salvador	
11	Cuatro Estacas	Molina Ortíz Anaya	"	"	
		Josefina Cruz Armas			
12	Quito Norte	Familia Almeida G.	Orfa Salgado de Peñafiel	—	Quito Norte "Cotacollao"
13	Hierba Buena Baja No. 1	Augusto Saá Cousin	Alfredo Galarza Nuñez	—	Parroquia Eloy Alfaro "La Argelia"
14	Hierba Buena Alta No. 1	"	"	—	"
15	Nueva Aurora	Familia Concha Enriquez	Coop. Huertos Familiares	—	La Magdalena
16	Bellavista Alta	Teodosia Robalino	Coop. Viv. Bellavista Alta	—	

FUENTE: Carpeta de Trámite de Legalización de "Parcelaciones Clandestinas"; Sindicatura Municipal, 1983.

ELABORACION: Propia.

**CUADRO No. 3**  
**TEMPORALIDAD**

	Año de la transferencia (penúltima)	Año de la última transferencia	Año a partir del que se produce el tratamiento	Año en que se autoriza suscripción de escrituras individuales	Año en que los agentes (población) se organizan y formas
1 San Luis Chillogallo		1967 (19 hás) 1980 ( 4 há)	1980	1982	1980 Soc. Intermediaria
2 Hierba Buena		1974	1975	1979	---
3 Concepción	1916 1952	1974	1975	1979	---
4 San Luis (Argelia Alta)		1974	1975	1979	---
5 Lucia Albán de Romero	1943	1969	1973	1982	1973 Coop. Vivienda
6 San José	---	1969	1976	1979	---
7 El Bosque	---	1969	1976	1979	---
8 El Triunfo	---	1969	1976	1979	---
9 Urbanización Loma Hermosa	---	1975	---	---	---
10 Anabela García	1948	1977	1977	1982	---
11 Cuatro Estacas	1948	1979	1979	1982	---
12 Quito Norte	---	1966	1979	1979	---
13 Hierba Buena Baja No. 1	1955	1974	1975	---	---
14 Hierba Buena Alta No. 1	1955	1974	1975	---	---
15 Nueva Aurora	1919	1973	1973	1982	1970 Coop. Huertos Familiares Coop. Vivienda
16 Bellavista Alta					

FUENTE: Idem Cuadro No. 2

ELABORACION: Propia.

## CUADRO No. 4 FORMAS DE "INTERMEDIACION"

	POR EL PROMOTOR		Individual	Por un agente intermediario
	Org. que representa los interesados	Org. independiente de los interesados		
1 San Luis de Chillo Gallo		X		X
2 Hierba Buena			X	X
3 Concepción			X	X
4 San Luis (Argelia Alta)			X	
5 Lucía Albán de Romero	X			X
6 San José			X	X
7 El Bosque			X	X
8 El Triunfo			X	
9 Urb. Loma Hermosa		X		
10 Anabela García			X	
11 Cuatro Estacas			X	
12 Quito Norte			X	
13 Hierba Buena Baja No. 1			X	
14 Hierba Buena Alta No. 1			X	
15 Nueva Aurora	X			
16 Bellavista Alta	X			

FUENTE: Idem Cuadro No. 2

ELABORACION: Propia

**CUADRO No. 5**  
**RELACION DE PRECIOS EN EL TIEMPO**

	ULTIMA TRANSFERENCIA			Precio Unitario S/. m2	PROMESA DE VENTA O TRANSFERENCIA A LOS POBLADORES			Precio Unitario S/. m2 (*)	UBICACION
	AÑO	Area (m2)	Precio total S/.		AÑO	Area m2	Precio total S/.		
1 San Luis de Chilligallo	1980	233.564	2'000.000	8.58	1972	190.142	8'827.500	46.43	Parroquia Chilligallo
2 Hierba Buena									Parroquia Eloy Alfaro
3 Concepción	1974	368.000	2'800.000	7.08	1975	90.000	1'150.000	12.77	"
4 San Luis (Argelia Alta)									"
5 Lucia Albán de Romero	1969	16.800	268.800	16	1973	16.800	308.000	18.30	Llano Chico
6 San José					1978	56.396	3'090.000		Cotacollao
7 El Bosque	1969	226.302	150.000	0.68				73.70	"
8 El Triunfo					1976	169.906	13'592.500		"
9 Urb. Loma Hermosa	1975	57.000	1'949.200	34.20	1982	57.000	67'531.997	2.000	"
10 Anabela García	1977	18.172	700.000	38.50	1978	22.814	2'130.000	93.36	Parroquia El Salvador
11 Cuatro Estacas	1979	16.339	850.000	52.	1980	17.690	1'651.604		Toctiuco
12 Quito Norte	1966	20.700	100.000	4.8	1979	15.365	1'039.657	67.66	Quito Norte
13 Hierba Buena Baja No. 1									Parroquia Eloy Alfaro
14 Hierba Buena Alta No. 1	1974	154.200	1'633.000	10.6	1976	154.200	9'300.000	60.3	"
15 Nueva Aurora	1973	180.000	2'238.090	12.4	1973	180.000	2'259.100	12.5	La Magdalena
16 Bellavista Alta									Cotacollao
la San Luis de Chilligallo	1967	230.000	150.000	0.79	1980	230.000	2'000.000	8.95 <sup>(P)</sup>	Parroquia Chilligallo

(P) En este subcaso es el precio de venta al promotor

(\*) Corresponde aproximadamente el 70% del precio unitario pagado por los pobladores

FUENTE Idem Cuadro No. 2

Registro de la Propiedad de Quito ("Ultima Transferencia"); 1983

ELABORACION: Propia.



## CUADRO No. 6

### TASAS DE INCREMENTO DEL PRECIO DEL SUELO (a precios corrientes)

Lotización	Años transcurridos	Tasa de $\Delta$ (período)	Tasa de $\Delta$ anual	Ubicación
1	2	442 <sup>o</sup> / <sub>o</sub>	132.9 <sup>o</sup> / <sub>o</sub>	Chillogallo
2,3,4	1	80.88	80.88	Argelia
6,7,8	7	11.066,6 <sup>o</sup> / <sub>o</sub>	96.27 <sup>o</sup> / <sub>o</sub>	Cotocollao
10	1	142.5 <sup>o</sup> / <sub>o</sub>	142.5	Toctiuco
11	1	79.5	79.5	Toctiuco
12	13	1.310	22.56	Cotocollao
13,14	2	468.8	138.5	Argelia
1a	13	1133,3	20.53	Chillogallo

(+ del 80<sup>o</sup>/<sub>o</sub> del caso 1)

FUENTES: Idem Cuadro No. 7

## CUADRO No. 7

### RENTABILIDAD GLOBAL (A precios constantes 1975)

Lotización	Inversión (momento 1) a Precios constantes (1975)	Recuperación (momento 2) a Precios constantes (1975)	
1	1'167.820	4'017.700	Chillogallo
2,3,4	2'870.400	1'150.000 *	Argelia
6,7,8	330.410	14'616.846	Cotocollao
10	538.618	1'583.520	Toctiuco
11	572.519	964.636	Toctiuco
12	255.438	700.490	Cotocollao
13,14	1'808.766	8'150.745	Argelia
<b>TOTAL</b>	<b>7'543.962</b>	<b>31'183.937</b>	

\* Corresponde solo a la cuarta parte del área

Area Fraccionada (Mon. 1) = 1'037.277 m<sup>2</sup>

Area Lotizada ( Mon. 2) = 716.513 m<sup>2</sup>

Precio unitario (momento 1) (constante a 1975) = 7.270 S/. x m<sup>2</sup>

Precio unitario (momento 2) (constante a 1975) = 43,52 S/. x m<sup>2</sup>

Tasa de rentabilidad (en un período de n años indeterminado)

498.4<sup>o</sup>/<sub>o</sub>

FUENTE: Idem. Cuadro No. 7

ELABORACION: Propia.

## CUADRO No. 8

### TASA DE RENTABILIDAD ANUAL GLOBAL

Lote	Inversión inicial a precios ktes (1975)	Tasa de rentabilidad anual (°/o)	Inversión a 1975 (con la tasa de rentabilidad)	Recuperación en 1976	Recuperación en 1977	Recuperación en 1978
1	1'167.820 (1980)	105.6	31.786	65.352		
2,3,4,	2'870.400 (74)	63.7	4'698.845	7'692.009		
6,7,8	330.410 (69)	71.8	8'495.331	14'594.979		
10	538.618 (77)	134.2	98.198	229.980		
11	572.519 (79)	55.6	97.699	152.020		
12	255.438 (66)	10.57	630.988	697.683		
13,14	1'808.766 (74)	112.3	3'840.010	8'152.341		
<b>TOTAL</b>	<b>7'543.962</b>		<b>17'892.857</b>	<b>31'584.364</b>	<b>55'752.719</b>	<b>98'414.670</b>

TASA DE RENTABILIDAD  
ANUAL GLOBAL = 76.52°/o (en 3 años 450°/o)

FUENTES: Idem Cuadro No. 7  
ELABORACION: Propia

### CUADRO No. 9

#### EVOLUCION DE LOS PRECIOS UNITARIOS (ktes; 1975) (Aplicada de tasa de incremento anual)

AÑOS	S/. m2
1966	0.044
1967	0.077
1968	0.136
1969	0.240
1970	0.424
1971	0.749
1972	1.322
1973	2.334
1974	4.120
1975	7.273
1976	12.84
1977	22.66
1978	40.00
1979	70.60
1980	124.63

FUENTE: Idem Cuadro No. 7  
ELABORACION: Propia.

---

## DE LA MANIPULACION DE LA ESPERANZA A LA GESTION DEL FRACASO: LA TRISTE HISTORIA DEL PLAN TECHO

Fernando Carrión

---

“Para la feliz mamá de Rolando (Vera, ubicado segundo en la prueba atlética de San Silvestre, Brasil), lo esencial ahora es tener una casita, puesto que cada vez es un martirio sacar para el arriendo. Quisiera que nos ayudaran, porque tenemos ahora hipotecada una casa con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, que aún no la entregan, con el peligro de que si no reunimos los aportes necesarios, en cualquier momento el Banco puede retirarnos la casa que están construyendo en un sector que aún no tiene ni luz ni agua. . . ” (Hoy, 3 de Diciembre, 1986).

Con la sola diferencia de ser la madre de un brillante atleta, doña Luz María Rodas vda. de Vera es parte de la pavorosa realidad en la que está involucrada más del 60% de la población nacional. Los últimos censos nacionales realizados en el año 1982 nos revelan la incontrastable situación de que la magnitud del déficit de vivienda existente en el país bordea el millón de unidades y el aditamento, nada optimista, de que éste crece anualmente en 65 mil viviendas adicionales. Sin duda que esta magnitud del déficit de vivienda es uno de los rasgos más visibles del “problema o penuria de la vivienda” en el que están involucrados, como se señala, amplias capas

de población. Está en relación con las características de la distribución territorial de la población, con las condiciones de apropiación de la riqueza social, con los mecanismos de formación y acumulación de las rentas territoriales, con la gestión, producción y circulación de los servicios y equipamientos colectivos, etc., que hacen que, en su conjunto, este problema aparentemente específico adquiera las cualidades de un fenómeno estructural históricamente determinado.

La magnitud que ha adquirido el problema de la vivienda en el Ecuador es de reciente data, a pesar de que sus raíces tengan una vigencia temporal muchos más remota. La penuria se agudiza ostensiblemente desde la década de los años sesentas en el marco de la modernización capitalista que vive el país. En este contexto vemos desarrollar un proceso sostenido de acumulación capitalista en el sector de la construcción, atribuible principalmente a que la captación de gran parte del ahorro nacional comienza a dirigirse hacia el sistema mutualista en formación (1); a que se produce una transformación y/o alianza de sectores rentistas del suelo con el capital inmobiliario en nacimiento; a que se presencia una afluencia inédita de cuantiosos recursos económicos norteamericanos —inmersos en el marco político-económico de la Alianza para el Progreso— para el financiamiento de vivienda por la banca privada y estatal y de los organismos estatales (2) etc. En este período y bajo esta influencia se gesta el nacimiento de una nueva figura social: el capital de promoción que es, en definitiva, el que organiza bajo nuevos criterios el conjunto del sector inmobiliario capitalista y precapitalista.

El capital de promoción se caracteriza por los cambios que provoca en el uso y la propiedad del suelo urbano, así como en la aceleración de la rotación del capital industrial comprometido en el sector de la construcción; con lo cual se valoriza por la formación de sobreganancias de localización (rentas territoriales) y por la obtención de una ganancia media sobre el capital que paga la construcción. Paulatinamente se generaliza al conjunto del sector, al punto de que empieza a regirlo y a organizar toda la producción inmobiliaria, directa o indirectamente.

El nacimiento de este tipo peculiar de capital, además de rees-

estructurar al sector inmobiliario bajo una nueva lógica y un nuevo criterio, genera, al menos, los siguientes tres efectos inmediatos: primero, transforma el carácter de la necesidad social porque cuantitativamente tiende ésta a incrementarse y porque cualitativamente se redefine en el marco implacable de la ley de mercado, reduciéndose a ser simplemente "demanda solvente" o "sujeto de crédito". Segundo, resuelve la contradicción secundaria del terrateniente urbano con el capital inmobiliario, sobre la base del crecimiento especulativo de los precios de la tierra, la conversión de ciertos grupos rentistas en capitalistas y la subordinación (alianza) de los primeros a los segundos bajo el amparo estatal y la égida del capital de promoción. Y tercero, la modificación en el comportamiento estatal, en el sentido de que tiende a intervenir mucho más directamente en el sector, pero ahora buscando maximizar la ganancia e impulsar el desarrollo capitalista del sector, por encima de la resolución del problema de la vivienda.

Pero será en la década de los setentas, cuando se desarrolla este tipo de capital, que se empieza a sentir un proceso de superposición de la demanda a la oferta, en tanto que cada vez se van pareciendo las alternativas de políticas instrumentadas por el Estado a las prácticas extremas a las que los sectores populares se ven abocados para subsistir. Allí, se inscribe, por ejemplo, el proceso de desvalorización que el concepto vivienda viene sufriendo, al grado de que crecientemente se va asemejando a la situación en que la acción estatal sea prácticamente nula. Es decir, que las estrategias de sobrevivencia a las que se ven acorralados los sectores populares sean, con algunas modificaciones formales, las propuestas ideales para el Estado. . .

Es interesante recapitular el proceso paulatino de desvalorización del concepto vivienda. Así tenemos que inicialmente se otorgaba vivienda y hoy soluciones habitacionales. Primero fue vivienda de interés social, luego de bajo costo —lo cual no significaba bajo precio, pero sí alta ganancia— y, finalmente vivienda mínima, con lo cual se incrementa la densidad y el hacinamiento —tugurios nuevos— y se reduce al máximo la vivienda burguesa, la calidad de los materiales y el confort. Pero aún y todo eran viviendas. De un tiempo a esta parte, nos hemos visto invadidos por una jerga pseudo técnica que lo único que hace es camuflar la realidad. Es el tiempo

de las soluciones habitacionales, principalmente de los lotes con servicios, de la unidad básica, del piso techo, vivienda progresiva, la auto construcción, etc. Con este proceso, lo que se busca finalmente es incrementar la oferta de vivienda bajo subterfugios técnicos y además captar una demanda que potencialmente se escapa del control socio-político del Estado.

Sin duda que esta estrategia se encuadra dentro de dos determinaciones fundamentales: la económica y la política-ideológica. El sector de la construcción es altamente heterogéneo, pudiendo decirse, con un buen nivel de abstracción, que se compone de tres niveles interrelacionados: la **auto construcción**, que se caracteriza por el hecho de que el objeto vivienda es producido y consumido por el mismo agente social; la **producción por encargo o manufacturera**, que se define por la diferenciación del agente social que realiza el proceso productivo del que lo va a consumir —hay aquí una relación de un diseño particular, individualizado y poco nacional— y, la **producción industrial**, donde la relación productor/consumidor se encuentra mediada por el mercado. Este último es el nivel de acción del capital de producción. Cuantitativamente existe una gran desproporción entre cada uno de ellos, al extremo de que el 70% de la oferta proviene de la autoconstrucción, sin embargo, es la producción industrial, que tiene más bien una oferta numérica relativamente pequeña, la que impone las condiciones generales al conjunto del sector de la construcción y lo hace, fundamentalmente, por su elevada composición orgánica de capital, así como por sus determinaciones sobre el precio de la tierra y la dotación de equipamientos y servicios colectivos en el conjunto urbano.

Una estructura altamente heterogénea como la descrita, permite generar una política de vivienda como la del **Plan Techo**, en la que lo económico y lo político tengan su expresión evidente. Es así que la propuesta contenida por el gobierno reconstructor está destinada, **en términos económicos**, a expandir la producción industrial de viviendas y a sentar directrices al conjunto del sector y, **en términos políticos**, a cooptar a los sectores sociales que potencialmente puedan significar problemas, pero también representar una base de sustentación del régimen. ¿Cómo conseguir aquello? Desarrollando las llamadas "soluciones habitacionales" y la producción de "viviendas terminadas", articuladamente.

Los principales personeros del régimen han sido muy explícitos. Así, el Plan Nacional de Desarrollo 1985-88 establece que hasta la finalización del período se deberán haber construido 55 mil unidades de vivienda y 75 mil soluciones habitacionales. El Presidente de la República en una reciente entrevista concedida a la "Revista de la Cámara de Comercio de las Américas" justificaba, de cierto modo, estas características de la oferta estatal. Decía que el sector de la construcción ha sido considerado de alta prioridad por el Gobierno porque, entre otras cosas, permite que "en la medida en que la gente tenga un sentido de propiedad, no sólo se reduce el déficit, sino también se fortalece en la mente de las gentes los principios de la propiedad privada". Pero, por otro lado, nos indicaba: "Prometimos durante la campaña construir 120 mil casas para la gente de ingreso medio anual más bajo".

Sin duda que esas revelaciones no hacen sino confirmar lo que en los hechos se realiza: las "soluciones habitacionales" no se dirigen a la dotación de vivienda sino fundamentalmente a otorgar propiedad y lo que ella significa ideológicamente. En suma, el déficit se reduce con la propiedad. . . Es por ello que no debe llamar la atención, por ejemplo, la intervención en el Comité del Pueblo y la entrega de títulos de propiedad a los poseedores de sus viviendas. De igual manera, el otorgamiento de terrenos (lotes o predios) bajo la modalidad de la denominada "unidad básica", o los lotes "con" servicios, etc. Sin embargo, paradójicamente, en los suburbios con desarrollo antiguo, no se reconoce a los poseedores su calidad de propietarios y más bien se los trata de "reubicar".

Por otro lado, la realización de nuevas viviendas se encuadra dentro de una lógica exclusivamente productivista, que ni siquiera se acerca a la reformista o desarrollista emprendida por el gobierno de Betancourt en Colombia. Allí se inscriben, entre otras iniciativas, las de incentivar la construcción de viviendas mediante el otorgamiento de préstamos, la exención tributaria, la eliminación de ciertos requisitos administrativos, etc. Las empresas mayormente beneficiadas serán aquellas con una composición orgánica de capital más elevada y bajo la forma de capital de promoción.

Esta propuesta productivista tiene como intención fundamental la de difundir e imponer en el conjunto del sector (propiedad de la tierra, producción de materiales de construcción, reproducción de



la fuerza de trabajo, etc.) las relaciones capitalistas de producción. Pero por las características del capital de promoción (en términos de su cualidad de organizador y conductor la producción industrial de vivienda y por su alta dependencia hacia el capital financiero internacional) nada raro será que, como de hecho ya está ocurriendo en la construcción (en sus distintas etapas) y de la propiedad de la tierra, y, complementariamente, un alto grado de modificación de la oferta según el tipo de tecnología utilizada. De esta manera, los sectores nacionales de la construcción pierden competitividad, los patrones de consumo se modifican y los lazos de dependencia se fortalecen.

Esta combinación de la oferta con las llamadas soluciones habitacionales y las viviendas terminadas le permite al gobierno jugar con las estadísticas frente a la opinión pública. Se presenta al conjunto de la oferta como si fuera indiferenciada, de tal manera que las "soluciones" son presentadas como viviendas acabadas y estas, incrementándose. Es decir que se genera un aumento aparente de la oferta bajo subterfugios pseudo técnicos con lo cual, a la par que se intenta engañar a la opinión pública (3) logran someter, por la vía de la reducción de la calidad de la oferta, a un espectro social mucho más amplio.

En otras palabras, la utilización de la propaganda oficial permite distorsionar la realidad con el hábil juego estadístico consistente en presentar, por un lado, cifras ilusorias que nada tienen que ver con la realidad (porque sino, ¿dónde están las viviendas aludidas?) y, por otro lado, cifras diferenciadas según una gama o abanico de voceros que va desde el Presidente de la República hasta el Secretario de SENDIP, pasando por el Vicepresidente de la República y los altos dignatarios de la JNV y el BEV, entre otros. Con lo cual se persigue y se intenta conseguir, primero, que la opinión pública pierda la referencia exacta de la oferta demagógica de campaña (originada en la dotación de vivienda al conjunto del pueblo ecuatoriano, luego "reducida" a las 300 mil unidades y hoy modificada en alrededor de las 125 mil según el vocero); **segundo**, que la instancia de reivindicación de los sectores populares se presente difusa y, **tercero**, que se legitima, como únicas vías potencialmente válidas para acceder a las vivienda, al mercado o al clientelismo (fijados por el Gobierno) y se niegan los caminos de la política y de la reivindicación.

¿Pero se realiza todo ello en apego a un Plan preconcebido? Definitivamente no. Ha transcurrido más de la tercera parte del período rector y aún no se conoce de la existencia del tan mentado Plan Techo. Por el contrario, lo único que existe, y en una pequeña publicación titulada "PLAN TECHO", Gobierno de Reconstrucción Nacional editado por la JNV, es una serie de requisitos para acceder al crédito o a los contratos, más ciertas características de cuatro tipos de viviendas de interés social (4), bajo la siguiente consideración general: "Se ha dado el nombre de Plan Techo al instrumento de ejecución del programa de vivienda concebido por el Presidente León Febres-Cordero, como uno de los principales objetivos de sus proyectos de gobierno." (El subrayado es nuestro).

La inexistencia de un Plan no debe llamar la atención; por el contrario, sería su existencia la que nos daría qué pensar. En un régimen neoliberal como el que se pretende implantar en nuestro país, en que la guía es la economía social de mercado o "el libre juego" de la oferta y la demanda, los esquemas de planificación están demás. Sin embargo, hoy como nunca, vemos la profusión de planes a lo largo y a lo ancho del país: plan bosque, plan pan, plan techo, etc., con lo cual, a la par que se atomiza, disgrega, desarticula la conflictividad social, se elevan al orden y a la disciplina a la condición de alternativas. Es decir que la "planificación" cumple la misión fundamental de socializar la disciplina e individualizar la reivindicación; convirtiéndose, de esta manera, en un medio de relación autoritario del Estado con la sociedad civil y mediado exclusivamente por la propaganda oficial.

Fundamentalmente el "Plan Techo" contempla un conjunto de requisitos y condiciones para otorgar préstamos y firmar contratos con empresarios de la construcción, con las cooperativas de vivienda y con los organismos seccionales, sean Municipios y/o Consejos Provinciales, amén de un tenue llamado al ahorro que tiene por finalidad "facilitar así su acceso a los beneficios del PLAN TECHO, habida cuenta de que cuanto mayor sea el aporte inicial, menores serán las cuotas de amortización mensuales"; con lo cual descartan la propuesta demagógica del "eliminar la cuota de entrada".

Esta propuesta implica, en términos reales, lo siguiente: primero, una restricción importante de la acción estatal en materia de vivienda: se expresa, principalmente, en el rol subsidiario de la oferta,

con lo que se garantiza que la producción básica de vivienda recaiga sobre la empresa privada, según las demandas del mercado. Pero no sobre cualquier empresa privada; está fundamentalmente dirigida a aquella que es capaz de tener un dinero adelantado bajo la forma de terreno y de organización de la producción del edificio (proyecto) (5) es decir, el capital de promoción; se excluye, así, a amplios sectores de capital nacional. Segundo, una relación clientelar y paternalista hacia las organizaciones cooperativas de vivienda tendiente a incorporarlas al mercado (de tierras principalmente), a cooptarlas políticamente, a desarticularlas orgánicamente y a someterlas a una estrecha vigilancia por no menos de 25 años, que es el tiempo que demanda la amortización del capital. El Estado se convierte en un especie de arrendatario que permanentemente pone en juego la "propiedad", o, lo que es lo mismo, asume la condición de vendedor a plazos o acreedor implacable. Tercero, un sometimiento sin precedentes de los gobiernos seccionales al poder central, que hace que la reivindicación tienda a descentralizarse, con el conflicto que ello supone y, lo que es más, que el municipio empiece a ser, más bien, el lugar de encuentro de la autoridad con la población. Casos como los de Guayaquil, en donde ni siquiera la voluntad de la población se venera, empiezan a ser la norma y no la excepción. Cuarto, una falta de respeto a la dignidad humana que se expresa en concebir como vivienda terminada a una estancia de 21 m<sup>2</sup>, con lo cual ya se está demostrando lo poco que en realidad se tiene en cuenta a las condiciones de vida de los sectores populares.

De alguna manera, se podría resumir que el Plan Techo ha convertido al Banco Ecuatoriano de la Vivienda en una ventanilla que otorga a la empresa privada créditos de fondos obtenidos en la banca internacional (BID, AID, BM) y canalizados por el ahorro nacional, con lo cual se convierte en un intermediario, en un promotor, en un garante de la acumulación capitalista. Del mismo modo, la Junta Nacional de la Vivienda se transforma, de un organismo técnico, en un organismo "político" que impone sus intereses a los gobiernos seccionales y a las organizaciones populares (6). Dicho de otra manera y parafraseando a Rodríguez, "la política urbana ha consistido, por una parte, en la mercantilización del espacio urbano y, por otra parte, en la supresión de un espacio político de reivindicación y en establecimiento de canales de control. Al conside-

rar esta doble perspectiva, el discurso oficial del mercado como la forma "natural" revela su sentido político: el de suprimir el espacio político, las reivindicaciones, los derechos (lo artificial), y suplantar lo por el mercado y la represión (lo natural). " (7)

Finalmente, ¿cómo explicarse que la mayor parte de esta racionalidad analizada esté al borde del fracaso y, sin embargo, se siga manipulando la esperanza de amplios sectores populares? Para nadie es ya desconocida esta situación, al punto de que se empiezan a traslucir ciertas muestras de descontento que, incluso, nacen de las más altas esferas del poder y de la banca internacional, amén de las cotidianas críticas que la oposición levanta. Para intentar una respuesta valedera a la pregunta bastaría con señalar lo siguiente:

La pretensión de que el Plan Techo descansa sobre la base del capital de promoción parte del desconocimiento total del sector inmobiliario nacional, de la trasnochada ilusión de que pueda desplegar algún nivel de hegemonía al interior de las luchas inter burguesas que se suceden y del absoluto desprecio a los sectores populares.

El capital de promoción en el país es aún muy débil, tanto que su expresión es netamente local y con un ámbito reducido principalmente a las dos ciudades primadas: Quito y Guayaquil. Más aún, dentro del esquema económico neoliberal en desarrollo donde tiene reservado un rol económico secundario y un papel, fundamentalmente, político. Es un capital altamente subordinado al crédito externo —por lo tanto consumidor de divisas—y dependiente de un mercado interno totalmente restrictivo que, evidentemente, no produce divisas. El eslabón más débil de la cadena empieza a romperse: el raquítrico mercado de la "demanda solvente" empieza a dar muestras de saturación por sobre oferta y a evidenciar, consecuentemente, una crisis de producción por restricción de la demanda.

Esta debilidad congénita del Plan Techo, sumada al desarrollo cuantitativo y cualitativo de la organización popular, así como al incremento del problema de la vivienda en todas sus manifestaciones, al grado de que se puede señalar con certeza que se trata de un fenómeno generalizado que afecta al conjunto de la sociedad, han restringido notablemente las posibilidades de una acción política unilateral, impositiva y clientelar por parte del Estado. Los organismos seccionales y las organizaciones populares exigen un tributo mayor en la relación clientelar, con lo que dejan de ser presa fácil para el

ofrecimiento demagógico o la dádiva, incrementándose los bonos, de tal manera que se vuelve regresivo para el modelo. Por todo ello, nada raro sería que se esté produciendo un viraje del "Plan Techo" al "Plan Estadio" y "Plan reparto de cheques", que en principio, a un precio definitivamente menor, se conseguiría, aparentemente, mejores resultados. Por ejemplo, delegar las responsabilidades en terceros y apropiarse de los beneficios; con lo cual se descentralizan los conflictos y se centralizan las decisiones.

Es que ni los voceros más optimistas siguen creyendo en el Plan Techo. Se llega al extremo de que el mismo Sixto Durán, en una entrevista concedida al diario HOY, señala que con la oferta de viviendas existentes (23.700 en el primer año, según dice. . . ) no se logrará cubrir siquiera el déficit anual, con lo cual, se incrementará el déficit acumulado de vivienda en alrededor de 200 mil unidades a lo largo del período. Todo ello demuestra que las necesidades y derechos del pueblo ecuatoriano seguirán postergados y lo que es peor, su calidad de vida dependerá de la capacidad de obtener un lugar destacado en San Silvestre, lo que significa que, en el mejor de los casos el Plan Techo se ha reducido a una casa por año.

## NOTAS

- (1) Nueve de las once mutualistas actualmente existentes se fundan entre 1961 y 1964. Hacia el año de 1981 el mutualismo contaba con 450 mil cuenta ahorristas y administraba sobre los 8 mil millones de sucres (equivalía al 10<sup>o</sup>/o del presupuesto nacional).
- (2) En 1961 nace el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) con un financiamiento inicial compuesto por el 66<sup>o</sup>/o de capitales extranjeros (BID, AID, CARE, PUNTO IV) y el resto nacional (IESS y Gobierno Nacional). El aporte y amparo dado por el Estado al mutualismo ha sido fundamental para su desarrollo, porque, por ejemplo, el BEV ha servido para canalizar los préstamos internacionales hacia el mutualismo y la banca privada,
- (3) A la "opinión pública" se la tiene maniatada a través de un falso problema: exigir el cumplimiento de una promesa electoral (que a esta hora del proceso ya no se sabe a ciencia cierta ni cuál fue) reducida exclusivamente a su apariencia: un cierto número de viviendas. Mientras la "opinión pública" se pasa contando las viviendas dejadas de hacer por el Plan Techo, se vienen desarrollando, solapadamente y en la oscuridad de los procesos parciales, atomizados, segregados, las verdaderas intenciones.
- (4) "V.1. Que denominada UNIDAD BASICA consiste en una estancia inicial de 21m2 provista de servicio higiénico independiente. Ella constituye en realidad un núcleo susceptible de ser ampliado de acuerdo con las necesidades y posibilidades de los interesados y en relación a los diseños alternativos previstos para el efecto por la JNV. Su precio máximo es el equivalente a 42 salarios mínimos (S. M. )  
V.2 Casa con un dormitorio y área mínima de 28 m2 costo máximo de 53 S. M.  
V.3 Casa con dos dormitorios y área mínima de 36 m2. costo máximo 64 S. M.  
V.4 Para Quito y Guayaquil: Casa de tres dormitorios y área mínima de 45 m2. Costo máximo de 75 S. M.  
V.4 Para el resto del país: Casa con tres dormitorios y área mínima de 45 m2. Costo máximo de 70 S. M."
- (5) "Préstamos a constructores que dispongan de terrenos urbanizados y proyectos aprobados por los respectivos Municipios".
- (6) Sería preferible que, por ejemplo, en vez de buscar tierras donde no existen, como es el caso de los organismos seccionales y las organizaciones populares, más bien dirigieran la mirada hacia el Banco Central del Ecuador donde, por gracia del mercado, la banca privada tiene depositada su cartera vencida, constituida en gran parte por hipotecas de terrenos, urbanizaciones y bienes inmuebles en general.
- (7) Rodríguez, Alfredo, **Por una ciudad democrática**, Ed. SUR, 1983, Santiago.

**análisis y  
experiencias**

---

---

## VIVIENDA Y AUTOGESTION POPULAR: EL CASO DE LA COOPERATIVA SANTA FAZ DE RIOBAMBA \*

Mario Vasconez S. \*\*

---

### 1. INTRODUCCION

El presente documento intenta proporcionar una visión integral del proceso seguido por la Cooperativa de Vivienda Popular "Santa Faz" desde el inicio de su lucha hasta la construcción de la segunda etapa de su programa habitacional. Las singulares tareas de formación y acción comunitarias, desplegadas por los socios, sumadas a la respuesta técnico-espacial a la que llegaron, hacen de este caso, un ejemplo valioso de las posibilidades, las alternativas y los logros de quienes pueden llevar adelante, con su esfuerzo y de manera colectiva, proyecto y realizaciones de verdadera trascendencia.

El documento está elaborado desde la perspectiva técnica, pero son los actores del proceso desde la perspectiva poblacional, a quienes deberían reconocérseles la totalidad de los méritos por lo sacrificada, pero a la vez fructífera, que ha sido su voluntad en todos estos años.

---

\* Este artículo fue presentado en el curso "Servicios Básicos para Asentamientos Humanos Precarios", organizado por IULA, Caracas-Venezuela, Noviembre/1985.

\*\* Arquitecto, profesor de la Facultad de Arquitectura, Investigador del Centro de Investigaciones CIUDAD.



Es de desear que esta experiencia se vuelque hacia otros sectores como elemento dinamizador de procesos semejantes, pero básicamente, es a los sectores populares que luchan por la vivienda, a quienes la experiencia de Santa Faz debería servir de modelo ejemplificador en cuanto a las posibilidades que brindan la lucha y el trabajo comunitario.

## 2. INFORMACION GENERAL SOBRE EL EMPLAZAMIENTO DEL PROGRAMA.

La ciudad de Riobamba, es la capital de la provincia de Chimborazo, una región esencialmente agrícola, en la que el 51% de la población económicamente activa se dedica a labores agrarias, mientras que el nivel de urbanización avanza sólo al 28% de la población.

Riobamba con 75.455 habitantes de acuerdo al censo de 1982, concentra el 84,6% de la población urbana de Chimborazo. Su configuración espacial refleja claramente la estructuración social, económica e ideológica desde la época colonial. Antiguo centro de poder regional terrateniente es, hoy, además, el principal centro de intercambio de los productos agropecuarios de la zona, de paso a las principales ciudades del país, así como centro de acopio de manufacturas e insumos agrícolas.

El movimiento migratorio generado por la crisis agraria de los últimos años ha repercutido también en la estructura urbana de Riobamba, entre otras cosas, acrecentando el déficit habitacional. El índice de crecimiento urbano entre 1974 y 1982 ha sido del 3.30%. A la carencia de viviendas habría que añadir las deterioradas y las desprovistas de los más elementales servicios. Al respecto se puede dar algunas cifras tomadas del último censo: más del 50% de las familias en Riobamba viven en cuartos de inquilinato mediaguas o chozas. Alrededor del 40% de las familias no tienen servicios higiénicos de uso exclusivo, debiendo utilizar servicios comunes, letrinas o cualquier solución precaria e improvisada, con el consiguiente deterioro de las condiciones sanitarias y ambientales. A eso hay que añadir que casi el 30% de las familias tiene que abastecerse de agua

fuera de su vivienda.

La concentración de la tierra en pocas manos, así como el carácter mercantil de la producción de viviendas ha determinado, también en Riobamba, un crecimiento desordenado de la ciudad y la diferenciación social del espacio.

Las familias beneficiadas por las instituciones vivendistas estatales constituyen un porcentaje mínimo que no se ubica precisamente entre las de los más bajos recursos económicos, las cuales han debido optar por distintas alternativas en la búsqueda de solución a su problema habitacional. Uno de estos caminos ha sido la conformación de Cooperativas de Vivienda. En Riobamba, contrastando con la población de la ciudad, existen actualmente más de 40 Cooperativas de este tipo. De todas estas opciones populares reivindicativas la Cooperativa Santa Faz aparece como un caso significativo; de cuyo proceso no se puede pretender una utópica generalización en cuanto a sus medios y conquistas; no se puede desestimar, tampoco, los aportes organizativos, técnicos y financieros que este caso proporciona.

La construcción de las primeras etapas de la urbanización —y actualmente de la tercera—, son resultados tangibles de la acción comunitaria desplegada por los cooperados; lo que, desde luego, no es su único logro, pues, el enriquecimiento organizativo y de educación alcanzados en el camino constituyen importantes elementos que ejemplifican bien las posibilidades del trabajo de las agrupaciones populares cuando aunan sus medios y mantienen una identidad de fines.

Un rasgo característico de la cooperativa ha sido su planteamiento respecto a la posesión de la tierra de manera comunitaria, y no por propiedad individual; hecho este, que es expresión del nivel de conciencia alcanzado por los socios.

### 3. BREVE APUNTE HISTORICO SOBRE EL ASENTAMIENTO

La cooperativa Santa Faz se originó en 1972 sobre la base de un reducido número de familias que decidieron enfrentar de manera conjunta el problema de la vivienda. En 1973 el grupo inicial, al que se sumaron otras unidades domésticas, logró su legalización como cooperativa de vivienda popular, contando con el apoyo del, en ese entonces, obispo de Riobamba, Monseñor Leonidas Proaño y de un grupo de asesores de la Diócesis

En 1974, se vincularon a la Facultad de Arquitectura de la Universidad Central de Quito, que creó un taller académico para la ejecución de los anteproyectos de la urbanización. En ese mismo año, con el apoyo económico de la Diócesis, la cooperativa adquirió 4.7 hectáreas de terreno urbano con todos los servicios básicos a un precio sumamente módico.

La planificación definitiva del conjunto, corrió a cargo de un grupo de tesis de la Facultad entre 1976 y 1977, año en el que los planos fueron aprobados por el Municipio de Riobamba y se edificaron dos prototipos de vivienda con el objeto de comprobar los costos previstos y evaluar la participación comunitaria en la construcción.

Dos años más tarde, se terminó la primera etapa del conjunto, que proporcionó vivienda a las 48 familias más antiguas. Para esta etapa la cooperativa logró varias de sus más importantes conquistas, pues consiguió un crédito del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, para ser administrado por la organización, concluyó con sus propios fondos, la red de canalización y consiguió la electrificación pública y dos canchas de basketball, como apoyo del Municipio de Riobamba.

En 1983 se construyó la casa comunal (con el aporte del Consejo Provincial de Chimborazo y del Ministerio de Bienestar Social) y se concluyó la construcción de la segunda etapa de la urbanización que consta de 24 viviendas. En la actualidad la organización enfrenta la construcción de la tercera etapa que proporcionará un techo a 24 nuevos núcleos familiares.

#### 4. CONTEXTO SOCIO ECONOMICO DE LAS FAMILIAS DE LA COOPERATIVA SANTA FAZ

De acuerdo a la investigación realizada en 1977, casi la totalidad de las familias integrantes de la primera etapa eran subempleados, pequeños comerciantes o artesanos. Únicamente un 17.50% de las familias tenían empleo y salario estables, de allí que el ingreso familiar promedio era del orden de los 2.000 sucres mensuales (1).

Una investigación realizada en 1981 entre las familias que integran la segunda etapa, detectó, ciertas modificaciones en cuanto a la fuente de trabajo, ocupación y sobre todo el ingreso familiar en comparación a las familias de la primera etapa.

Es notorio el incremento del número de empleados estables cuyo porcentaje subió del 17.50% detectado en la primera etapa al 73% en la segunda; el porcentaje de obreros y empleados públicos varió del 1.8% y 10% que existían en la primera etapa al 16.7% y 25%, respectivamente, en la segunda.

En referencia al ingreso, igualmente, se puede apreciar que las familias de la segunda etapa percibían mensualmente más del doble que lo que percibían las familias de la primera etapa aunque el porcentaje del ingreso que se destinaba a vivienda era mucho más significativo en el caso de los integrantes de la segunda etapa. Actualmente la situación es más dramática por la realidad económica del país (2).

Esta aparente selección de las nuevas familias hacia un sector económico más elevado no es casual, lo que sucede es que en la realidad, el sector socio-económico que tuvo acceso a la vivienda en 1980, quedó prácticamente excluido de la posibilidad de adquirir una vivienda en la segunda etapa pues su costo se duplicó en el período comprendido entre la dos etapas; en cambio, el poder adquisitivo del sucre fue mucho más bajo en el mismo período.

## 5. PROGRAMA DE VIVIENDA PARA LA COOPERATIVA SANTA FAZ, APUNTES GENERALES

“La idea del trabajo unido a la vida cultural y a la formación educativa, la idea de fusionar el hábitat con las estructuras sociales colectivas, establecen nuevos parámetros de organización de la vida social que deben encontrar su exteriorización en la arquitectura” (3).

En el diseño del conjunto habitacional para la Cooperativa Santa Faz, se ha tratado de interpretar las directrices esenciales que promueve la Cooperativa transcribiéndolos en formas y espacios apropiados al desarrollo social. Para la Cooperativa la lucha por la vivienda es considerada sólo un escalón inicial pues sus objetivos más amplios se refieren a un proceso sostenido de educación socio-política y de autogestión popular; esto generó la necesidad de plantear en los espacios urbanos y en las viviendas, características formales cualitativamente distintas de aquellas implementadas tradicionalmente bajo el predominio de una visión individualista que magnifica las manifestaciones de la propiedad privada.

Con el modelo físico espacial establecido para la Cooperativa Santa Faz, se buscó posibilitar el mejoramiento inmediato de las condiciones de vida del grupo social a quien se dirigían, (4) pero, igualmente se buscó posibilitar el desarrollo de actividades colectivas y comunitarias que aporten al fortalecimiento de la organización popular y que limiten los mecanismos de diferenciación social. Se buscó, por otro lado, la participación del usuario en todas las instancias de la vida del conjunto habitacional (planificación, construcción, mantenimiento) como un medio de rescatar las verdaderas aspiraciones de la comunidad, pero también como un vehículo que sirva para promover el sentido de la acción comunitaria como contrapartida a la lucha individual.

De común acuerdo con los cooperados, se implementó un modelo diferente de urbanización y de vivienda en razón de la base social popular de la agrupación y de su decisión de encauzar su vida por el sendero de la cooperación y la acción comunitaria. Estos

propósitos sólo podían ser logrados modificando ciertos esquemas de la vivienda como unidad residencial autosuficiente, funcionalmente aislada y reproductora en el espacio de una ideología del habitat basada por entero en el individualismo.

El estudio de la base social de la cooperativa, que desde luego es general para las clases populares, demostró que sus miembros han tenido que desarrollar hábitos y modos de vida en gran parte comunitarios, principalmente por los escasos recursos económicos con que cuentan. Se trató, entonces, de recuperar para el proyecto lo positivo de los modelos y soluciones populares del habitat y de resolverlos dentro de las posibilidades económicas de la cooperativa.

Se detectó que los espacios de recreación y determinados espacios de trabajo doméstico son susceptibles de un cierto grado de uso comunitario. A través de una paciente labor de estudio y educación conjunta se decidió, entonces, que los espacios exteriores de recreación no se atomicen, circunscribiéndolos a cada casa, sino, por el contrario, se los planificó como territorios de uso y mantenimiento colectivos. Por otra parte, la faena del lavado de ropa se conservaría como actividad comunal organizada, para lo cual se programó un sistema de lavanderías comunales por cada cuatro viviendas, existiendo patios de secado individuales para cada una de las casas. (Ver anexo No. 1)

En general, los programas de vivienda popular reproducen esquemas de planificación propios de otros sectores socio económicos, aunque sea llevándolos a la mínima expresión.

Estos esquemas dejan de lado la participación del usuario en la planificación y lo que es más grave imponen formas y sistemas de vida y habitat que comienzan por liquidar todos los usos comunitarios del espacio y acaban afianzando una mentalidad totalmente individualista.

La idealización de estos modelos extraños de vivienda y el ahondamiento de la división técnica del trabajo, que deja prácticamente en manos de planificador casi toda la responsabilidad de las soluciones arquitectónicas, son factores determinantes en el fenó-

meno de la consagración de tipologías habitacionales muchas veces inconsultas y alejadas de nuestra realidad. La participación de los usuarios en el diseño se limita generalmente a la propuesta de un programa de necesidades, y en muchos casos a pedidos y recomendaciones de aspectos funcionales o formales que evidencian un rompimiento de su identidad ideológica y cultural.

En el proyecto para Santa Faz, la expresión de los principios comunitarios en oposición a los del individualismo, generó características urbanas distintas. Ante todo se buscó un justo equilibrio entre lo que necesariamente se ha de entender como de uso privado y lo que es susceptible de un mayor grado de uso comunitario.

En este sentido, fueron pensadas soluciones compatibles con una noción integral de habitabilidad como una respuesta a la realidad económica, social y cultural del grupo humano de la cooperativa. Esa noción integral se refiere al hecho de que la habitabilidad de la vivienda no termina en los muros de fachada, sino que se proyecta en el espacio inmediato (vecindario) y en el espacio mediato (barrio).

Por otra parte, como la condicionante prioritaria que incide en este proyecto es la limitación económica; bajo esa consideración fueron cuidadosamente analizados los aspectos funcionales y formales tanto de las viviendas cuanto de los espacios complementarios que integran el conjunto urbano, buscándose además una racionalización de todo lo que comprende infraestructura y servicios: vías, accesos y redes técnicas, así como de los espacios de uso colectivo, para obtener un considerable ahorro en términos económicos.

En cuanto a la vivienda, se ha planteado un enfoque semejante a través de la racionalización funcional que permite el óptimo cumplimiento de todas las actividades sin optar por la disminución de las dimensiones de los ambientes y el deterioro de la calidad de los materiales.

La diferenciación de la escala vehicular de la peatonal en el modelo adoptado, partió también de un análisis económico, pues la infraestructura para cada caso tiene costos muy diferentes; pero, por otro lado, esta diferenciación contribuye a afianzar la habitabilidad de los espacios públicos.

En este sentido se buscó, accesos cómodos y recorridos peatonales mínimos entre las viviendas y los espacios colectivos, las áreas verdes y los servicios complementarios.

El modelo partió de una alta densidad en las zonas destinadas a vivienda para liberar áreas que puedan destinarse para los espacios complementarios (áreas verdes, deportivas, casa comunal, escuela, guardería, comercios, talleres comunales, etc.). (Anexo No. 2)

## 6. LA VIVIENDA TIPO

En lo que respecta a la vivienda, la cooperativa se planteó un prototipo de semejantes características para todas las familias, pues el aporte económico familiar es idéntico para todos los hogares, tanto para los gastos de urbanización e infraestructura como para la amortización del precio de la casa; se evitó así la jerarquización de sectores o los privilegios especiales.

El diseño debió satisfacer esa condición de tipo general, pero era imprescindible que solucionase también las particularidades de cada familia en lo que se refiere a composición familiar, necesidades, actividades e intereses.

La vivienda ha sido diseñada sobre la base de una composición familiar media de seis miembros pero la cuestión funcional se enfoca a través de espacio flexibles, convertibles y versátiles, que se adaptan a cada grupo familiar sin condicionar las actividades familiares a espacio rígidos y preestablecidos. (Anexo No. 3)

En resumen, se intentó que la vivienda proporcione una respuesta efectiva a todas las necesidades que, como grupo o individualmente, poseen los cooperados, lo cual ha garantizado la relación social comunitaria, el fortalecimiento de la cooperativa como un organismo sólido, y del conjunto urbano como su tangible realidad refleja. (5)



## 7. FACTIBILIDAD DE LA CONSTRUCCION

La primera etapa de las obras de infraestructura y dos casas tipo fueron financiadas con el aporte de los propios socios. Para la ejecución de las viviendas que existen hoy, la cooperativa contó con un préstamo del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, organismo que concedió el crédito con el aval de la cooperativa para que ésta administre los recursos durante el proceso de construcción. Este es un aspecto que merece ser recalcado pues permitió que todos los cooperados puedan acceder a una vivienda a la que de ninguna manera habrían podido llegar individualmente, pues sus ingresos y realidad ocupacional les habría impedido ser declarados "sujetos de crédito" por los organismos viviendistas, estatales o privados, en el país.

La lucha y responsabilidad de la comunidad demostrada en todos los años precedentes a esta acción, sirvieron para gestar esta importante innovación en la política crediticia del BEV (6).

La solución planteada para la cooperativa Santa Faz fue cuidadosamente analizada para que sea consecuente con la realidad económica de los usuarios y con el desarrollo de la industria de la construcción en el medio.

No se plantearon por tanto, sistemas constructivos que hubiesen requerido mecanismos, recursos humanos o técnicos inexistentes en Riobamba y que habrían resultado, por lo mismo, utópicos e inaplicables.

En esta perspectiva la participación de la propia comunidad en el proceso constructivo fue evaluada cuidadosamente, determinándose las posibilidades reales de los cooperados para participar en la construcción con operatividad y éxito. Esta consideración tiene que extenderse rigurosamente a la necesidad de entender la autoconstrucción no como una forma de economizar medios a costa de trabajo no remunerado de los pobladores sino, por el contrario, como un sistema que les ofrece fuentes de trabajo seguro y adecuadamente remunerado en el seno de su propia comunidad y que abre la posibilidad para que sus integrantes se instruyan en diversas tareas, no sólo con miras a abaratar el costo de sus propias viviendas, sino de adquirir conocimientos profesionales que les ofrezcan una alter-

nativa ocupacional en el futuro.

La organización de las obras, contempló por otra parte, el ejercicio de tradicionales formas de trabajo comunal como la minga, para involucrar a amplios sectores de la población en la ejecución de trabajos no calificados, con una periodicidad y ritmo que las convirtieron en verdaderos aportes sostenidos a la labor total; logrando, además, dividendos sociales que sólo el trabajo y el esfuerzo colectivos pueden asegurar. Es decir, en la práctica productiva, educar a los miembros de la comunidad en la solidaridad de la vida comunitaria por oposición al individualismo, en la conjunción de esfuerzos para lograr objetivos comunes, etc.

En la construcción de las viviendas el aporte comunitario, (mediante mingas) y la participación remunerada de elementos de la cooperativa en las tareas de albañilería, carpintería, gasfitería, instalaciones eléctricas, etc., permitieron, según el balance realizado obtener un considerable ahorro en el costo global.

Con miras a que el sistema de autoconstrucción resulte verdaderamente económico, no sólo abarca la ejecución misma de las obras, sino la fabricación de determinados elementos constructivos. Esto permitió, abrir nuevos horizontes productivos a la comunidad, pues no benefició únicamente a la propia construcción de las viviendas, sino que intenta convertirse en una actividad permanente, volcada al mercado en general.

La cooperativa ha establecido talleres comunales de carpintería, mecánica y albañilería, este último para la producción de bloques de hormigón (de paredes y alivianamiento), de alta resistencia, de gran impermeabilidad, de acabado uniforme y a menor costo que el bloque comercial ordinario.

En cuanto a lo constructivo se ha considerado prioritario el ahorro mediante la racionalización de procesos, evitando el desperdicio y buscando el diseño modular en la mayoría de los elementos constructivos.

Así, la mampostería compuesta por los bloques mencionados, responde a un adecuado planteamiento modular, la ventanería ha sido planteada de igual manera; y, con el mismo criterio, se racionalizó la utilización del hierro estructural programando la longitud de las varillas a utilizarse y los cortes de las mismas para evitar desper-

dicio. Finalmente, la loza de hormigón de la cubierta es también modular; está conformada por 22 viguetas prefabricadas de 3.80m. de longitud y 60 viguetas de 2.60m. Estos planteamientos permitieron obtener las viviendas a un costo más bajo que lo que normalmente podría conseguirse en el mercado (7).

En cuanto a los diseños de infraestructura a nivel urbano, el criterio económico fue determinante, planteándose por tanto intentos de racionalización de redes e infraestructura vial, y estableciendo cuatro etapas perfectamente definidas para llevar adelante los trabajos de urbanización. Estas etapas corresponden a cuatro zonas con autonomía de servicios y prioridades sucesivas, características que determinan y garantizan la factibilidad integral del planteamiento.

El terreno fue comprado con una ayuda de la Diócesis de Riobamba, con el objeto de auspiciar un modelo socio-espacial que posibilite la autovaloración del grupo humano, tanto por la expresión formal del conjunto urbano hacia el exterior, cuanto por la cohesión humana que debía gestarse en su interior en base al trabajo y esfuerzo colectivos. Igualmente el Centro de Investigaciones CIUDAD brindó su aporte técnico pues se pensó que este dividendo social podría constituirse en elemento fundamental de estímulo para la motivación, movilización y solidaridad de otros sectores desfavorecidos.

En lo que respecta a las obras de infraestructura, la cooperativa obtuvo otro importante logro de las demandas comunitarias ante los organismos del Estado. Normalmente la Municipalidad, antes de otorgar el permiso de construcción de las viviendas de un conjunto urbano, exige que las obras de infraestructura estén totalmente concluidas, esto es: red de agua potable, alcantarillado, red eléctrica, vías vehiculares y peatonales, bordillos, veredas, áreas verdes, etc. En el caso de Santa Faz, el Municipio de Riobamba permitió que estas obras se realicen por etapas, simultáneamente a las etapas de construcción de las viviendas. Se debe mencionar que en 1977, cuando se aprobó esta ordenanza, había una manifiesta oposición de muchos concejales hacia planteamientos innovadores relacionados con el habitat popular, y fue únicamente la unidad de la cooperativa y sus constantes demandas las que permitieron obtener estas

importantes conquistas.

## **8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El desarrollo de este trabajo, ha constituido, una valiosa experiencia que no sólo ha posibilitado la aplicación de conocimientos teóricos y técnicas en la práctica sino la asimilación y profundización de nuevos conocimientos que se han extraído de la realidad o han sido buscados para solucionar las exigencias de ella.

Las conclusiones positivas que pueden extraerse del proceso de la Cooperativa Santa Faz en todos estos años son numerosas y variadas. Evidentemente existen también aspectos negativos que deben señalarse en miras de superarlos y corregirlos en el futuro.

### **1. Organización Popular**

La experiencia de la Cooperativa ha demostrado las posibilidades reales que tienen los sectores de bajos ingresos para enfrentar su problema habitacional en base a una lucha comunitaria y reivindicativa a la que pueden sumarse las acciones de diversas instituciones o sectores sociales empeñados en apoyar el mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes mayorías.

Como ya se ha mencionado los más importantes logros de la Cooperativa se relacionan con el cambio de orientación de la política que en materia de vivienda tenían diversas instituciones del Estado. Las nuevas modalidades de apoyo del Banco de la Vivienda, en materia de financiamiento, y del Municipio, Consejo Provincial otras instituciones en otros campos, demuestran que la acción de los sectores populares, cuando aunan sus esfuerzos, pueden permitirles no sólo la reivindicación de un techo sino mejores alternativas para conseguirlo.

### **2. Mejoramiento de la Calidad Habitacional**

Los cuadros No. 3 y No. 4 permiten comparar el incremento cuantitativo de las condiciones de habitabilidad de las familias en lo

que respecta a las áreas, número de espacios y servicios de la vivienda que arrendaban y de los que disponen actualmente en su conjunto habitacional.

Pero fundamentalmente es en relación al mejoramiento cualitativo del habitat donde se puso mayor énfasis: al generar áreas y equipamientos colectivos que constituyen más del 50% del área total del conjunto. El modelo físico-espacial adoptado constituye un aporte sustantivo al posibilitar un desarrollo integral de una mejor calidad de vida tanto para los niños cuanto para los adultos y los ancianos.

### **3. Apoyo Institucional**

El apoyo de la Diócesis de Riobamba, de la Facultad de Arquitectura y otras instituciones como el Centro de Investigaciones CIUDAD a la Cooperativa Santa Faz se ha dirigido fundamentalmente al fortalecimiento de la acción comunitaria y a la labor de promoción y educación social en que se hallan empeñados los asociados y no a la mera reivindicación vivandista. En ese sentido es interesante el nivel de conciencia social alcanzado por las familias de la cooperativa que les ha posibilitado llegar a constituirse en importante presencia en Riobamba y aún a nivel nacional en relación al problema de la vivienda y a los otros múltiples problemas que deben enfrentar los sectores populares.

### **4. Participación en la Construcción**

El haber conceptualizado la autoconstrucción como un medio de generación de empleo y de capacitación profesional para los mismos cooperados constituye un aporte también innovador y alternativo a la autoconstrucción alienante y poco fructífera. La cooperativa Santa Faz ha demostrado que la verdadera acción comunitaria puede permitir el uso racionalizado de recursos humanos y económicos y la obtención de un habitat en el que la calidad de la vida es la mejor expresión del esfuerzo colectivo.

## 5. El modelo propuesto y su utilización por parte de los cooperados

En la práctica, los usuarios han demostrado que los planteamientos de flexibilidad con que fueron diseñadas las viviendas son ampliamente superados por las diferentes posibilidades de uso que las familias dan a los espacios. Esto demuestra la necesidad de investigar y conocer mejor la forma como la gente vive para no producir prototipos extraños y alejados de la realidad social, ideológica y cultural de las distintas unidades domésticas.

Tratándose el ordenamiento urbano de un modelo experimental que intenta reflejar los medios que la cooperativa se ha planteado para generar un espíritu comunitario y posibilitar la educación de sus asociados, la única garantía para que no se deteriore el planteamiento debería ser que la utilización de los espacios comunales a nivel de sector (áreas de recreación y pasos peatonales) y a nivel de barrio, (parques, plazas, espacios verdes, canchas, etc.) así como los servicios e infraestructuras básicas sean perfectamente reglamentadas y controladas por la misma cooperativa. La continuidad del criterio por el cual el lote individual no fue planteado, también debería salvaguardarse, la conservación y mantenimiento de la imagen urbana (jardines, vías, encespado, arborización, fachadas) debería también reglamentarse ya que en esas actividades se puede generar también el espíritu de participación comunitario, que en última instancia, contribuye al fortalecimiento de la organización.

Un reglamento de ese tipo no llegó jamás a redactarse pues hasta la fecha un consenso colectivo ha permitido el uso y mantenimiento de los espacios públicos de la mejor manera, aunque la necesidad del reglamento sigue vigente.

Las variaciones en la composición familiar o de otro tipo de necesidades de la familia respecto a la vivienda, se buscó resolverlas en base a la flexibilidad, convertibilidad y versatilidad de los ambientes, pues por incidencia del factor costo, no se planteó la posibilidad de crecimiento de las viviendas, ni horizontal —por cuanto desde el principio se partía de una alta densidad, ni vertical— pues eso habría supuesto una estructura inicial más costosa.

Se pensaba, por otro lado, que una vivienda de costos accesi-

bles en base a la racionalización técnico-constructiva, permitiría la incorporación como nuevos socios a los hijos de los cooperados que hubieren formado nuevos núcleos familiares. Esto, en la práctica no ha sucedido y más bien las nuevas necesidades familiares han ocasionado muchas presiones, sea debido a que las familias más numerosas requieren objetivamente más espacio, sea porque las condiciones económicas de las nuevas unidades domésticas no les permitiría acceder a otra vivienda; lo real es que las familias no abandonaron la posibilidad de que la vivienda pueda crecer en planta alta. Esa presión originó cambios en las estructuras de las edificaciones, que se reforzaron para soportar un posible construcción en el futuro.

## **6. Obtención de la vivienda y participación posterior en las acciones de la Cooperativa**

Aunque existen ciertos casos de familias para quienes la obtención de la casa significó su más importante objetivo, desligándose posteriormente de otras actividades de la comunidad, la gran mayoría de las familias continúan participando activamente en otras acciones solidarias y de compromiso colectivo. Las asambleas para la toma de decisiones respecto a la vida del conjunto o en el cumplimiento de nuevas etapas son muy concurridas; en ellas la participación es entusiasta por parte de antiguos y nuevos socios, al igual que en los trabajos que en unos y otros han emprendido de manera solidaria, como es el caso de la construcción de la casa comunal que dispone de una sala de uso múltiple, tienda comunitaria, dispensario médico y biblioteca.

Esto es una muestra más del nivel de conciencia alcanzado por los socios de una organización popular y, prueba la necesidad de una promoción socio-política paralela a la búsqueda de la vivienda, para garantizar el cumplimiento de metas y objetivos actuales así como su proyección positiva hacia el futuro.

Para concluir recordaremos a Salinas y Segre (8).

“Configurar el habitat no significa colocar simples paralelepípedos uno al lado del otro, pues por habitat se ha de entender una variación de espacios urbanos que se adecúen a las diferentes exigencias de la vida social y donde el usuario no se siente un factor anóni-

mo, una pieza de un mecanismo, sino un ser humano, con sus particularidades que deben exteriorizarse en el marco de acción de su vida cotidiana. De ese modo el ambiente poseería una forma que sería consecuencia inmediata de las necesidades de la comunidad, de sus valores, de sus aspiraciones, de sus símbolos. . .

. . . el diseño debe tender en líneas generales a aproximarse a una integración de los componentes físicos como expresión de la vinculación social de las funciones. La arquitectura es partícipe (al contener las funciones) de los procesos alienantes o liberadores que acompañan la satisfacción de las funciones”.

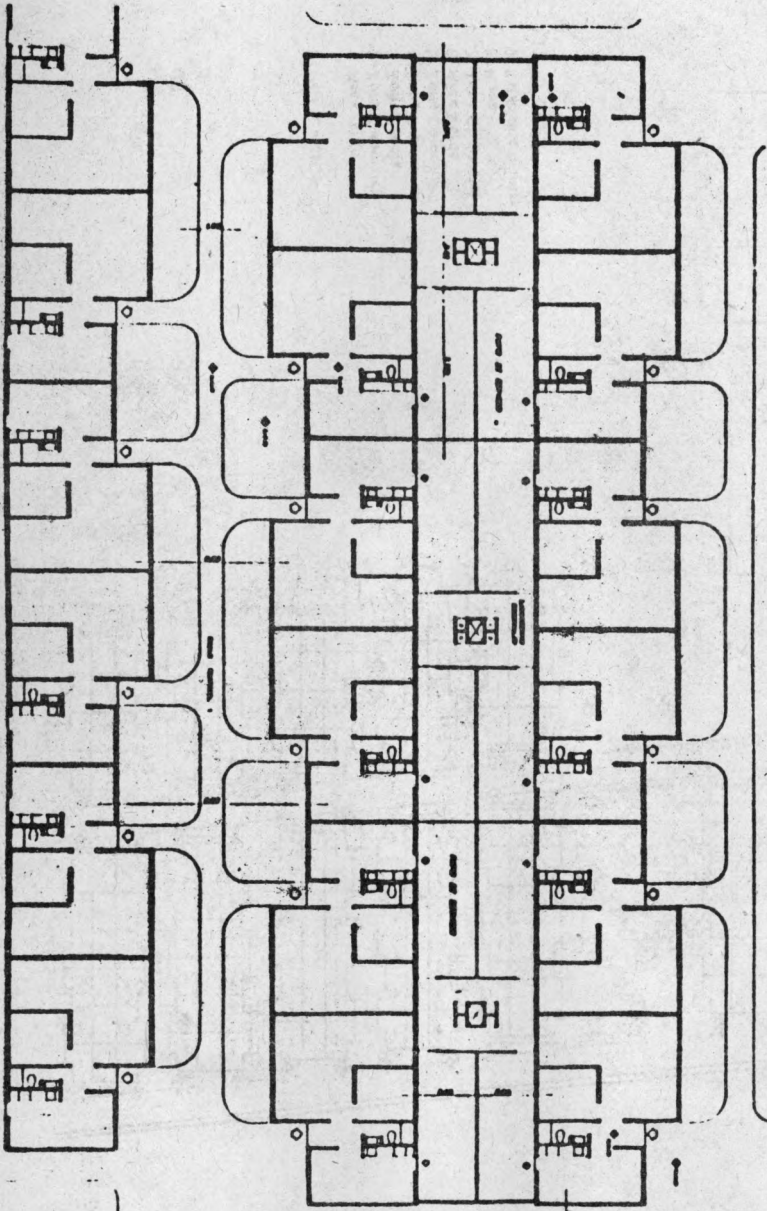
## NOTAS

- (1) En el cuadro No. 1 se resume la realidad socioeconómica de las familias de la primera etapa.
- (2) En el Cuadro No. 2 se resume la realidad socioeconómica de las familias de la segunda etapa.
- (3) SALINAS, Fernando y Segre Roberto, “El diseño ambiental en la era de la industrialización”, serie Documentos, No. 7, LACAV—FAU, U. Central, Quito, 1975.
- (4) En el cuadro No. 3 se resumen la realidad habitacional de las familias de la Cooperativa antes de acceder a la vivienda.
- (5) En el cuadro No. 4 se resume la información técnica sobre las viviendas de la cooperativa.
- (6) En el cuadro No. 5 se resumen los aspectos financieros de las viviendas.
- (7) En el cuadro No. 6 se resume los costos de las viviendas comparando la primera etapa con lo acontecido en segunda.
- (8) SALINA, Fernando y Segre, Roberto op. cit.



## BIBLIOGRAFIA

- BURBANO H., Jácome C., Rosero C. y Vásconez M.**  
Programa de vivienda "Cooperativa Santa Faz", Riobamba, Tesis de Grado Universidad Central del Ecuador, Facultad de Arquitectura, Quito, 1977.
- BURBANO H., Rosero C., Vásconez, M.** artículo  
Programa de Vivienda "Cooperativa Santa Faz", Riobamba, TRAMA, Revista de Arquitectura, No. 7-8, Junio, 1978.  
Facultad de Arquitectura, Universidad Central del Ecuador.  
Informativo No. 3, "Taller de Riobamba", Quito, Abril, 1976.
- Facultad de Arquitectura, Universidad Central del Ecuador**  
Informativo No. 6, "Programa de Vivienda Cooperativa Santa Faz"  
Quito, Abril, 1978.
- SALINAS, Fernando y Segre Roberto**  
"El diseño ambiental en la era de la industrialización", serie documentos  
No. 7, LACAV-FAU, Universidad Central del Ecuador, Quito, 1975.
- VASCONEZ, Mario**  
"Producción de los objetos arquitectónicos y sociedad: sobre el problema de la vivienda", tesis de maestría, División de Estudios de Post-grado-Autogobierno, ENA-UNAM, México, 1980.
- VASCONEZ, Mario**  
"Programa de vivienda popular Cooperativa Santa Faz" Ponencia al Seminario: Alternativas para el papel del Estado en el problema de la vivienda para familias de bajos ingresos" PEVAL, Medellín, Colombia, Julio 1982.
- VASCONEZ, Mario**  
"Informe de la Dirección Técnica —construcción de la segunda etapa—  
Facultad de Arquitectura, Universidad Central del Ecuador, Quito, Junio 1983.

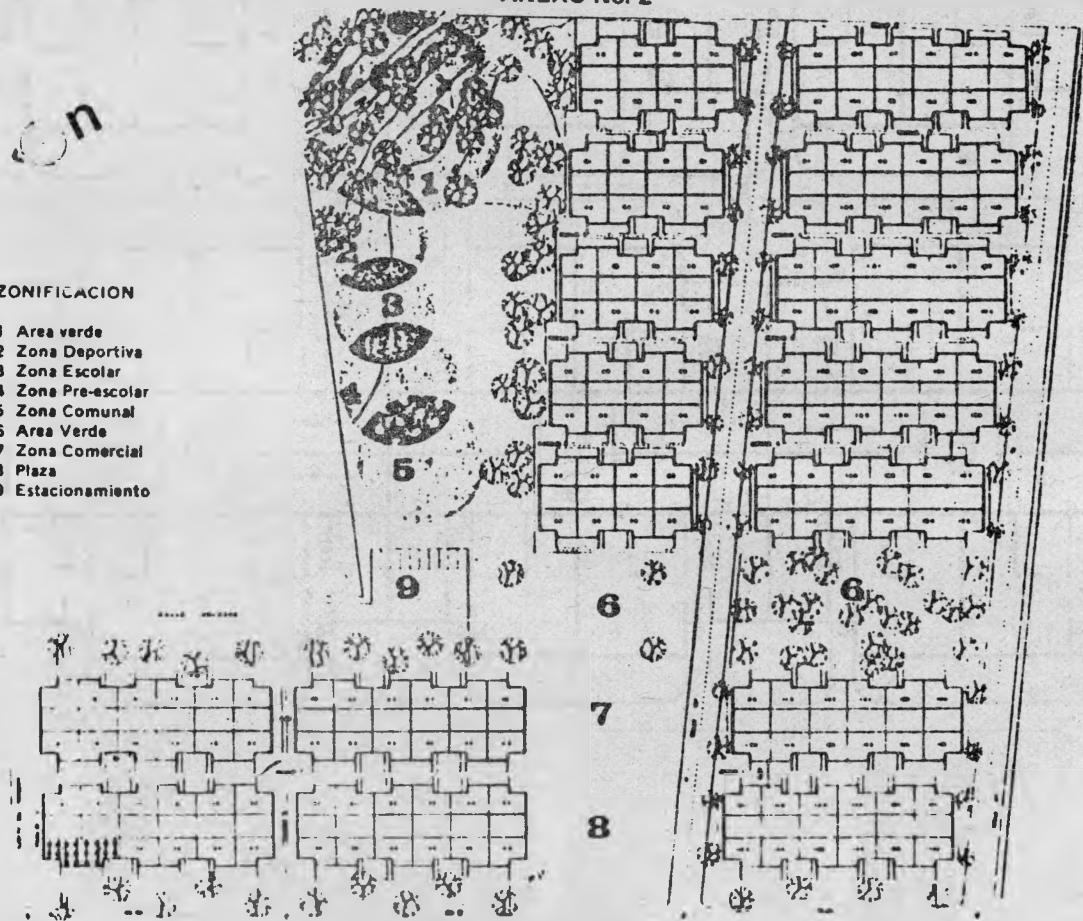


ANEXO No. 1

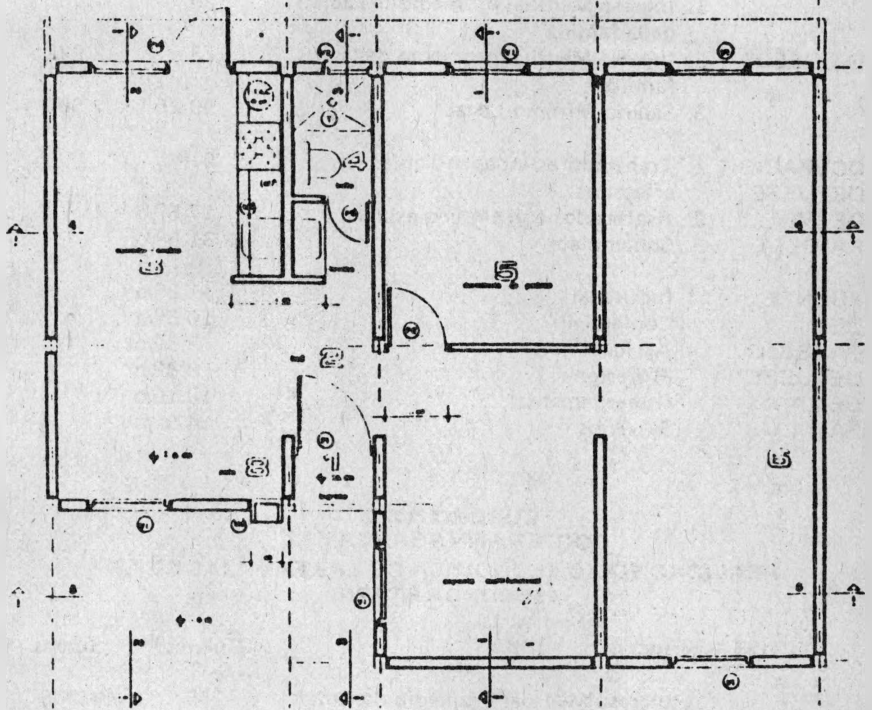
## ANEXO No. 2

## ZONIFICACION

- 1 Area verde
- 2 Zona Deportiva
- 3 Zona Escolar
- 4 Zona Pre-escolar
- 5 Zona Comunal
- 6 Area Verde
- 7 Zona Comercial
- 8 Plaza
- 9 Estacionamiento



ANEXO No. 3



vivienda tipo

1. Acceso
2. Vestibulo
3. Cocina-comedor
4. Baño
5. Dormitorio padres
6. Dormitorio hijos
7. Espacio multifuncional
8. Estar

**CUADRO No. 1**  
**COOPERATIVA SANTA FAZ**  
**REALIDAD SOCIO ECONOMICA DE LAS FAMILIAS DE LA**  
**PRIMERA ETAPA**

*	1 US\$ = 27.7 sucres	1977	Dólares*	Sucres
INGRESOS	1.	Ingreso Mensual promedio del Jefe de la familia	66	1.828
	2.	Ingreso Mensual promedio de la familia	73	2.022
	3.	Salario Mínimo Legal	90,25	2.500
OCUPACION DEL JEFE DE LA FAMILIA	1.	Trabajadores Independientes y artesanos	51 <sup>o</sup> /o	
	2.	Asalariados con empleo estable	17.5 <sup>o</sup> /o	
	3.	Subempleos	31.5 <sup>o</sup> /o	
FUENTE DE TRABAJO DEL JEFE DE LA FAMILIA		Industrial	1.8 <sup>o</sup> /o	
		Comercial	10.5 <sup>o</sup> /o	
		Agrícola	3.5 <sup>o</sup> /o	
		Profesional	8.8 <sup>o</sup> /o	
		Gubernamental	10.1 <sup>o</sup> /o	
		Servicios	64.9 <sup>o</sup> /o	

**CUADRO No. 2**  
**COOPERATIVA SANTA FAZ**  
**REALIDAD SOCIO ECONOMICA DE LAS FAMILIAS DE LA**  
**SEGUNDA ETAPA**

*	1 US\$ = 33 sucres	1981	Dólares*	Sucres
INGRESOS	1.	Ingreso Mensual promedio del Jefe de la familia	145	4.785
	2.	Ingreso Mensual promedio de la familia	178	5.874
	3.	Salario Mínimo Legal	120	4.000
OCUPACION DEL JEFE DE LA FAMILIA	1.	Trabajadores independientes y artesanos	25 <sup>o</sup> /o	
	2.	Asalariados con empleo estable	73 <sup>o</sup> /o	
	3.	Subempleados	2 <sup>o</sup> /o	
FUENTE DE TRABAJO DEL JEFE DE LA FAMILIA		Industrial	16.7 <sup>o</sup> /o	
		Comercial		
		Agrícola		
		Profesional		
		Gubernamental	25 <sup>o</sup> /o	
		Servicios	58.3 <sup>o</sup> /o	

**CUADRO No. 3**  
**REALIDAD HABITACIONAL DE LAS FAMILIAS DE LA**  
**COOPERATIVA, ANTES DE ACCEDER A SU VIVIENDA**

	1a. Etapa	2a. Etapa
1. Composición familiar promedio	5.5. personas	4.4 personas
2. Area Habitable promedio por familia (dormitorios, sala, comedor)	35.2 m <sup>2</sup>	35.5
3. Area Auxiliar promedio por familia (cocina, baño)	7.15 m <sup>2</sup>	8.4 m <sup>2</sup>
4. Area total promedio por familia	42.35 m <sup>2</sup>	43.9 m <sup>2</sup>
5. Area Habitable promedio por persona (dormitorios, sala comedor)	6.4 m <sup>2</sup>	8.07 m <sup>2</sup>
6. Area Auxiliar promedio por persona (cocina, baño)	1.3 m <sup>2</sup>	1.9 m <sup>2</sup>
7. Area total promedio por persona	7.7 m <sup>2</sup>	9.98 m <sup>2</sup>
8. Arriendo familiar promedio	225 sucres 8 dólares*	843 sucres 25.6 dólares**
9. Porcentaje del ingreso familiar destinado a vivienda	12.5%	14.4%
10. Servicios ducha	20%	30%
en lavabo	13%	60%
vivienda inodoro	53%	66%
lavandería — patio secado	57%	66%
agua	57%	66%
luz	58%	66%
alcantarillado	57%	66%
	* 1 US\$ = 27.7 sucres (1977)	
	** 1 US\$ = 33.0 sucres (1981)	

**CUADRO No. 4**  
**LAS VIVIENDAS DE LA COOPERATIVA SANTA FAZ**

1. Composición familiar promedio	5.5. personas
2. Area habitable por familia (estar, dormitorios, espacio múltiple)	19.8 m <sup>2</sup>
3. Area auxiliar por familia (baño, cocina)	13.2 m <sup>2</sup>
4. Area total por familia	63 m <sup>2</sup>
5. Area habitable por persona (estar, dormitorios, espacios múltiple)	9.05 m <sup>2</sup>
6. Area auxiliar por persona	2.4 m <sup>2</sup>
7. Area total por persona	11.45 m <sup>2</sup>
8. Area exterior por vivienda (patio de servicio)	30 m <sup>2</sup>
9. Area exterior por persona	5.45 m <sup>2</sup>
10. Area de dominio privado por familia	93 m <sup>2</sup>

**CUADRO No. 5**

**COOPERATIVA SANTA FAZ**

**ASPECTOS FINANCIEROS DE LA CONSTRUCCION DE LAS VIVIENDAS**

	1a. Etapa	2da. Etapa
Monto del préstamos por familia	S/. 104.152 US\$ 3.760	S/. 197.000 US\$ 5.970
Relación		
Monto del préstamo/costo total	77%o	88%o
Duración del préstamo en años	10—15	15—25
Tasa de interés anual	7%o	14%o
Cuota inicial (promedio)	S/. 2.082 US\$ 75	S/. 3.940 US\$ 119
Relación		
Cuota inicial/costo total	2%o	2%o
Relación		
cuota inicial/ingreso familiar	100%o	67%o
Relación		
cuota inicial/salario mínimo	81%o	99%o
cuota mensual (promedio)	S/. 1.041 US\$ 33	S/. 1.970 US\$ 60
Relación		
cuota mensual/ingreso familiar	45.2%o	33.4%o
Relación		
cuota mensual/salario mínimo	36.6%o	49.2%o
	1 US\$ = 27.7 sucres (1980)	1 US\$ = 33 sucres (1982)

**CUADRO No. 6**

**COOPERATIVA SANTA FAZ**

**COSTOS DE LAS VIVIENDAS**

	1a. Etapa/79	2da. Etapa/82
Costo Total de la vivienda (incluido terreno y costos infraestructura)	S/. 135.000 US\$ 4.875*	S/. 223.200 US\$ 6.765**
Relación		
ingreso familiar/costo total	1.5%o	2.6%o
Relación		
salario mínimo/costo total	1.9%o	1.8%o
	* 1US\$ = 27.7 sucres	(1977)
	** US\$ = 33.0 sucres	(1982)

---

**PROGRAMA DE VIVIENDA**  
**CASO: COOPERATIVA DE VIVIENDA UNIDAD POPULAR**

**Luis Gallegos A.**

---

**INTRODUCCION**

El propósito de este artículo es presentar una experiencia de apoyo técnico social en la construcción de un programa de vivienda para un sector de escasos recursos, experiencia ligada a la concreción de un habitat que encierre un mejoramiento de las condiciones socio-económicas de los sectores populares marginados.

Parte fundamental de estos procesos de mejoramiento es integrar a los actores principales, es decir a las comunidades o poblaciones representadas por sus directivos no sólo en la gestión y administración sino fundamentalmente buscando su participación general en las acciones que permiten la transformación de su habitat. Esta experiencia está inmersa al interior de un proyecto de desarrollo integral de el Puyo, promovido por el Municipio de Pastaza y ALA-HUA (Asociación Latinoamericana para el Desarrollo del Habitat); este conjunto habitacional es un componente más de toda una idea de proyecto llevado a cabo.



## **ANTECEDENTES \***

### **Información general sobre la ubicación del programa**

El programa habitacional de la cooperativa de vivienda Unidad Popular está localizado en la ciudad de el Puyo, cabecera cantonal de la provincia oriental de Pastaza, el principal centro político-administrativo de la región.

### **Criterios sobre el problema de la vivienda en el Puyo**

Hay tres aspectos fundamentales que inciden en la caracterización del problema habitacional en la ciudad de el Puyo: el incremento de las necesidades de la vivienda, las deficiencias que posee la producción de las mismas y su inaccesibilidad por parte de los sectores desposeídos de un techo.

### **El incremento de las necesidades de vivienda:**

En general el nivel de urbanización de la provincia no es muy elevado, y se calcula que apenas el 23% de la población se asienta en el Puyo. Sin embargo, es preciso considerar que estos índices tienden a modificarse sustancialmente; por una parte por el crecimiento poblacional cuya tasa es del 7.4% anual, lo cual se manifiesta como un primer factor el incremento de las necesidades de vivienda, sobre todo si se considera que la población de el Puyo es fundamentalmente joven (78% tiene menos de 35 años) y que la tasa se elevará en la medida en que las condiciones de alimentación, salubridad, comunicaciones, servicios, etc. se vayan mejorando.

Por otra parte, el proceso migratorio que continúa siendo muy alto (en 1974 el 45% de los habitantes de la provincia eran migrantes de otros sectores de el país) si bien se dirige principalmente hacia el sector rural directa o indirectamente también contribuye a aumentar la población urbana.

---

\* Fuente:

Estudios preliminares y Térmicos de Referencia, PROGRAMA DE VI-  
VIENDA COOPERATIVA "AITAP", El Puyo.  
Centro de Investigaciones CIUDAD.

## **La deficiente producción de viviendas:**

Al aumento de la demanda que, como se ha visto, tiene una relevancia relativa y un nivel de presión comparativamente bajo en relación a otras regiones del país, se suma otro factor que tiene mayor peso y que es la deficiencia en la producción global de las viviendas, es decir, no sólo en un proceso constructivo si no en la operación económica global de su producción y consumo. Los elementos que se combinan en este segundo factor son: el uso del suelo urbano, las políticas que al respecto existen, la deficiente calidad productiva, la tenencia de la vivienda, la actitud del sector privado y la de los usuarios.

Un efecto de la estructuración socio-económica vigente, en relación al uso del suelo urbano, es la defectuosa distribución que de él se ha hecho a lo largo del proceso histórico de la ciudad. El costo del suelo urbano se incrementa desordenadamente gracias al fenómeno de la especulación en el que intervienen tanto el sector público como el sector privado, para el cual el crecimiento de la ciudad ha significado una nueva fuente de ingresos a través de urbanizaciones, lotizaciones o simplemente terrenos de engorde; incluso los intereses de los sectores dominantes definen también la vocación del suelo urbano: residencial, comercial, de servicios, zonas públicas, etc.

El enfrentamiento al problema de la vivienda, desde el punto de vista del Estado, es reciente a través del IESS y del BEV; sus planes se orientan hacia sectores medios dejando de lado a aquellos de menores recursos y, por tanto, a los más necesitados de ayuda.

Otro de los factores para la deficiencia es su producción, sea por diseños defectuosos y esquematizados, ya sea por la obsolencia de los sistemas constructivos y materiales usados, la descalificación de un alto porcentaje de la mano de obra y la deficiencia de técnicas y materiales que aparecen como innovadores, pero que obviamente encarecen el costo de las construcciones, pues muchos son importados o traídos de otras regiones del país.

## **La inaccesibilidad a la vivienda**

El tercer gran elemento de análisis en el problema de la vivien-

da es la imposibilidad material de tener acceso a ella por parte de un amplio sector poblacional. Los índices generales de desempleo en el país (5.50/o) no reflejan sino una parte mínima del problema, ya que las estadísticas consideran servicios el comercio pequeño o ambulante, a trabajos no especializados, a los servicios domésticos, etc. que no son sino otras formas de subempleo o desocupación disfrazada que reportan niveles mínimos de ingresos siempre por debajo de los teóricamente establecidos como mínimos.

A estos sectores además les afecta más intensamente el proceso inflacionario reduciendo su nivel de ingresos y obviamente su capacidad de ahorro; de ahí que sus posibilidades de inversión en vivienda son prácticamente nulas.

## HISTORIA DEL CASO

### Orígenes del Grupo Cooperativo

En 1978 se organiza en el Puyo, la Asociación Interprofesional de Trabajadores Autónomos de Pastaza (AITAP), grupo que surge de la solicitud hecha por un grupo de lavanderas al Municipio de ese cantón para la donación de un lote de terreno para la construcción de sus viviendas, posibilidad que se concreta por tratarse de un grupo organizado, aunque los primeros miembros de la asociación eran motivados exclusivamente por la intención de obtener un pedazo de terreno y veían como remota la posibilidad de emprender la construcción de sus viviendas. Como una forma de apoyo a la actividad fundamental de este grupo y para lograr agrupar a más personas, el Alcalde dispuso que se arregle y acondicione unas lavanderías que habían estado abandonadas por mucho tiempo, con lo cual se logra cohesionar en forma definitiva al grupo.

La Asociación tras varios trámites (solicitudes ante el Ministerio del Trabajo y Bienestar Social para su constitución legal, como ante el Municipio para la donación del terreno) logra su aspiración en noviembre de 1981 y obtiene la escritura del terreno vendido por el Municipio de Pastaza a un precio simbólico (US\$ 300,00 por una extensión de 2.7 Hás.).

Previo a la escrituración del terreno, los miembros de la Aso-

ciación habían emprendido trabajos específicos sobre el terreno, como la apertura de la calle principal, cunetas, desbroce, drenajes, etc., con el fin de mejorar sus condiciones ambientales, motivar al grupo y reducir el costo de trabajos futuros. Desgraciadamente, al interior de la asociación se produjeron una serie de conflictos que llevaron a su destrucción y a la apertura de una nueva alternativa organizacional, motivo de este estudio: La Cooperativa de Vivienda Unidad Popular.

### **Cooperativa de Vivienda Unidad Popular**

Con el fin de dar una idea general de la realidad-contexto alrededor del cual se genera la cooperativa, a continuación hacemos un recuento de los problemas que se presentaron en cada paso de apoyo que se le brindara a AITAP.

— Se iniciaron una serie de especulaciones y rumores en relación a la negociación del terreno, que luego fueron totalmente desvirtuados pero dejaron un ambiente de desconfianza entre los socios y directivos.

— Se programó un intercambio de experiencias entre cooperativas de vivienda a nivel interprovincial, para lo que viajan los directivos de AITAP a Riobamba, en donde la Cooperativa de Vivienda SANTA FAZ ya había culminado la primera etapa de construcción de su programa (48 viviendas). Esta reunión permitió profundizar criterios sobre el sistema cooperativo, la autoconstrucción, la forma de vivienda en condominio, etc. Esto se constituye en un valioso aporte para algunos de los miembros de la delegación, pero otros que buscaban exclusivamente un lote de terreno, hicieron todo lo posible por destruir la organización, por lo que en una reunión de informe de la comisión cambiaron todo el contenido de la experiencia vivida en Santa Faz.

Coincidiendo con la fecha de ese informe, ALAHUA, organismo de asistencia técnica había elaborado una propuesta urbano-arquitectónica tipo condominial para 100 familias y específicamente para el terreno de AITAP. La presentación de esta propuesta coincidió por supuesto con un ambiente de tensión y división al interior de la Asociación lo que impidió un análisis consciente por parte de sus miembros. La propuesta no fue aceptada como consecuencia de

la presión generada por el grupo opuesto al trabajo con el Municipio y trajo como resultado la formación de dos grupos, destruyéndose los objetivos y principios de la Asociación, como resultado de esto, se suspenden por un largo período las reuniones generales de AITAP pero se comenzaron a consolidar los dos grupos que procedieron a elegir sus propias directivas. En busca de una solución a este conflicto se planteó como solución la división del terreno y del grupo humano, de lo que surge un ACTA TRANSACCIONAL y, después de un gran esfuerzo por parte del grupo que quería la asistencia Técnica del Municipio y de ALAHUA, se logra conseguir las escrituras del terreno a nombre de la Cooperativa de Vivienda Unidad Popular, y el apoyo a la consecución de la personería jurídica a través del asesoramiento legal brindado por el Municipio.

De todas estas dificultades "aparentemente" superadas, queda como consecuencia:

- La formación de una Cooperativa de Vivienda legalmente constituida con 31 socios.
- Un terreno a nombre de la Cooperativa
- Apertura a la Asistencia Técnica dada por el Municipio y ALAHUA al conjunto habitacional dentro del proyecto de desarrollo.

### **Objetivos Generales de la Cooperativa**

- El principal objetivo por el que se promueve la formación de la cooperativa, es la construcción de un conjunto habitacional de propiedad en condominio, para satisfacer su necesidad primaria de abrigo.
- Procurar la concreción de otras edificaciones de carácter social para beneficio de los socios y sus familiares.
- Promover la capacitación y la solidaridad entre sus miembros mediante la formación permanente y la práctica cooperativa.
- Promover el ahorro entre sus miembros a través de la creación de una caja de ahorro y crédito; el mantenimiento y mejoramiento permanente del conjunto habitacional y demás construcciones de beneficio social que se lleven a cabo.

Para la concreción de estos objetivos la cooperativa se planteó las siguientes acciones y formas legales de relación:

- \* Realización de un convenio de asistencia técnica para la construcción del programa habitacional, convenio entre ALAHUA y la cooperativa.
- \* Realización del convenio entre el Centro de Componentes de Madera (CCM) y la cooperativa, tendiente a la elaboración y entrega de componentes prefabricados de madera para la construcción de las viviendas.
- \* Realización de un convenio entre ACDI que realizó un préstamo para el inicio de la construcción del programa y la cooperativa.
- \* Elaboración de un reglamento interno de la cooperativa, que permita regular el funcionamiento de las acciones tanto de la directiva como de cada socio en particular, instrumento que se hizo necesario frente al surgimiento de ciertas irregularidades en el comportamiento de los socios, ya que no tenían solución prevista en los estatutos.
- \* Realización de programas de capacitación tanto a nivel técnico como de cooperativismo, los que contaron con la participación de funcionarios de ALAHUA y del Ministerio de Bienestar Social en cada caso.

Dadas las condiciones económicas de los miembros de la cooperativa, se previó la realización de proyectos productivos que sirvan para mejorar estas condiciones. Uno está fundamentalmente dirigido a mejorar las condiciones de trabajo e ingresos del grupo iniciador (lavanderas), mediante la construcción de una lavandería comunal, que la usarían exclusivamente la socias de la cooperativa. Otros sirven de apoyo a la labor de construcción del conjunto, como el que la cooperativa asumiera algunas actividades dentro del proceso constructivo del conjunto habitacional, se organizó un grupo que estuviese a cargo de la producción de bloques (elemento principal de la pared cortafuego), que en primera instancia abastecería las demandas internas, para luego ofrecerlo al mercado. Se ha organizado también un equipo de trabajo para el montaje de las viviendas cuya capacitación se daría en el proceso mismo de construcción. Por último, se acordó montar una tienda comunal, que abastezca de productos básicos a los miembros de la cooperativa a un

precio más conveniente.

Estos cuatro proyectos: tienda comunal, lavandería comunal, cooperativa de construcción, taller de bloques, se constituyeron en un instrumento eficaz de motivación para los socios. Los proyectos fueron impulsados por los miembros que estuvieron directamente involucrados en su conformación.

A pesar de la búsqueda de una participación más activa en la construcción de las viviendas, siempre fue un grupo definido de 18-22 jefes de familia los que se interesaron verdaderamente en la realización de estos trabajos. Existió una desmotivación, desconfianza en algunos miembros de la cooperativa, situación arrastrada como consecuencia de su experiencia institucional anterior. Se mantuvieron ciertas dudas y se produjeron cuestionamientos destructivos que fueron combatidos con realizaciones concretas.

En realidad no queda nada resuelto, todo está iniciado y la cooperativa con la capacidad que ha adquirido al momento, tendrá que afrontar la sobrevivencia y desarrollo de estos proyectos.

## **EL CONJUNTO HABITACIONAL**

Como antecedente a este punto, desglosamos dos aspectos que fundamentan entre sí la posibilidad y forma de ejecución del mismo:

- Aspecto económico-financieros
- La ejecución misma del proyecto de vivienda.

### **Aspectos Económico-Financieros**

Por las condiciones socio-económicas del grupo involucrado en este proyecto, que en su gran mayoría (90%) no fueron considerados como "sujetos de crédito" por las instituciones financieras nacionales como el B.E.V. (Banco Ecuatoriano de la Vivienda, que presta dinero al 21% de interés anual a personas con una remuneración permanente de por lo menos el salario mínimo vital) hubo que recurrir a la búsqueda de fondos en agencias externas interesadas en dar crédito a bajo interés para programas de vivienda de escasos recursos.

Tras casi un largo año de trámites se logra concretar un apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) que aportó con la cantidad de S/. 3'200.000,00 para la creación de un FONDO ROTATIVO que permitió a los cooperados recibir parte del crédito requerido para iniciar el programa; aunque quedaba un saldo por financiar, lo que dejaba abierta la posibilidad de no concluir el programa si no se buscaba completarlo.

COSTO/VIVIENDA*	VIVIENDAS	TOTAL
152.263,00 sucres	32	4'872.437,00
Financiado crédito ACDI		3'200.000,00
Saldo a financiarse		1'672.437,00

Para la entrega del Crédito, ACDI realizó una evaluación del "Proyecto de Desarrollo Integral de El Puyo", del que el proyecto de vivienda de la Cooperativa Unidad Popular forma parte. Dentro de esta evaluación se analizaron aspectos técnicos, socio-económicos del proyecto en general y del grupo cooperativo en particular. De este análisis se verificaron los planteamientos presentados en la solicitud del crédito, es decir, la existencia de un sistema constructivo (Tecnología en Madera) a disposición del grupo cooperativo, que brindaba la posibilidad de que ellos mismos construyan sus viviendas con una mínima especialización; se pudo además dialogar con los socios y verificar su situación y la imperiosa necesidad del crédito, (que lo utilizarían —se esperaba— de manera ordenada y eficiente, por existir un mediano nivel de organización).

La forma de pago propuesta por la cooperativa y aceptada por ACDI, en un diálogo directo, está acorde con las escasas posibilidades económicas de los socios, estos es:

- \* — US\$ 8,00/mes, que plantea un incremento anual de la cuota hasta estabilizarse en US\$ 17,00 a partir del octavo año hasta completar los 20 años de aporte.

---

\* Costo de la vivienda a marzo 1984. Area de la vivienda 54 m2. Costo por m2 2819, 69 sucres.

\*\* Aproximado por el cálculo US\$ — 100,00 sucres



- cuota permanente de US\$ 12,00/mes durante los 20 años, o una alternativa abierta de acuerdo a la posibilidad de algunos socios que podían superar estas dos alternativas y como consecuencia rebajar los años del crédito.

Estas cuotas, de acuerdo al propio planteamiento de los miembros de la cooperativa, se iniciaron en el momento en que el socio pase a vivir en su casa; a pesar de esto se había previsto la necesidad de aportar durante el período de construcción cuotas que estén al alcance de cada socio (dinero, materiales, etc.), lo que permitiría rebajar el capital prestado y a la vez disminuir el saldo a financiarse. Sin embargo de esto, el último planteo no tuvo buenos resultados, pues ha transcurrido todo un período de construcción y fueron mínimas las cuotas recaudadas como acatamiento de esas decisiones. Actitud que se piensa tiene su origen en la desconfianza creada por las primeras acciones de AITAP, así como también por el permanente enfrentamiento entre estos dos grupos durante el proceso constructivo.

Para otros rubros a financiarse se previó recurrir a diversas instituciones en procura de apoyo en materiales, herramientas y equipo. destinados a planes de capacitación en albañilería y carpintería, así como a la realización de infraestructuras y obras de equipamiento colectivo. Además se contempla la participación de los cooperados a través de mingas en obras exteriores o complementarias que no se encuentran dentro del presupuesto, ya que otras actividades contaban con recursos que fueron reembolsados a los propios socios como salario por su trabajo directo en la obra.

## Ejecución del Programa

La construcción de las viviendas se inició en 1984, con crédito obtenido de ACDI a un plazo de 20 años y a un interés anual de 100%. A pesar de haber concretado este crédito, existía dentro de ciertos socios de la Cooperativa un ambiente de desconfianza y escepticismo, provocado no sólo por su poca participación en el proceso de consecución del crédito (existía un desconocimiento total de los trámites por parte de algunos socios), sino también porque parte de su terreno había sido invadido, acción que quitó la posibilidad de ingreso de 6 socios. Todo esto dio como resultado que los

primeros trabajos se den con la participación de 4 miembros de la Cooperativa frente a lo que se tuvo que plantear un plan de reuniones y mingas para motivar y hacer conocer de la organización de trabajos al resto de los socios.

Este trabajo dio un resultado eficaz a largo plazo, pues con gran esfuerzo se consiguió la participación de 21 socios en las mingas y 8 de ellos han obtenido un trabajo permanente en la construcción del conjunto habitacional. Es de destacar la participación activa de la mujer en la selección de materiales, traslado de ellos, elaboración de bloques y en el apoyo del montaje de las viviendas.

Previo al diseño definitivo de la vivienda, se construyó un prototipo, (dentro del convenio realizado entre ALAHUA y el Municipio), modelo en el que los socios de la Cooperativa pudieron visualizar, criticar, y dar sugerencias de cambio o mejoramiento de algunos detalles funcionales de la vivienda. Sin embargo existió falta de participación de la mayoría de socios; los más activos fueron los de la directiva, hecho que se debió tal vez a que consideraban muy lejana la posibilidad de convertir su programa en realidad.

Meses antes de la aprobación de planos por parte del Municipio ya se habían iniciado los trabajos y la organización de equipos de trabajo.

— Equipo de elaboración de prefabricados de cimentación (dados y viguetas), cuya función era: cortado de hierro, doblado, amarrado y fundido.

— Equipo de cimentaciones: utilización de los prefabricados, (nivelación, replanteo, excavaciones, instalación y fundición de cimentaciones).

— Equipo de producción de bloques para la pared cortafuego, a cargo de la selección de materiales, acarreo al sitio de producción

— Equipo de producción de bloques para la pared cortafuego, a cargo de la selección de materiales, acarreo al sitio de producción y fabricación de esos elementos constructivos.

— Equipo de montaje de viviendas, responsable del manejo y utilización del sistema constructivo a aplicarse.

— Equipo de mampostería; personal dedicado a la construcción de paredes en base a un bloque alivianado producido por los propios socios.

Cada uno de estos equipos se fue formando y especializando

de acuerdo a aspectos como la motivación de ciertos socios que se decidían a trabajar en la ejecución del proyecto a más de participar en una minga semanal obligatoria, según a la afinidad o inclinación con cierto tipo de trabajos. Todo el proceso de capacitación estuvo apoyado por el equipo técnico de obra.

Esta organización del trabajo por equipos y la inserción de los socios ha permitido el avance de la obra, aunque no todos los socios se interesaron en participar a pesar de contar con ingresos estables durante la construcción, actitud que en muchas ocasiones causó desaliento y pérdida de cohesión en el grupo.

En el transcurso de la ejecución de los trabajos se tuvo que afrontar el problema del desprestigio de ciertos materiales locales como la madera, pues a pesar de que existen en grandes cantidades hay un desuso de este material en los últimos años, ya que el mismo Estado promueve y apoya la utilización de ciertos materiales como el concreto, a pesar de que su costo, a esa fecha era tres veces más alto.

Como no existió una regularidad en la presencia de los socios durante la construcción y en los momentos de discusión y revisión de los avances de obra, fue la directiva y el grupo técnico los que en realidad impulsaron el avance de los trabajos que hoy existen.

Actualmente están construidas y entregadas 20 casas, 12 de estas están habitadas y en 8 se están realizando arreglos complementarios para poder vivir en ellas. Sólo 8 de estas casas quedaron totalmente terminadas; el resto se ha visto sometido a un proceso de avance de acuerdo al mayor o menor interés del cooperativista de acondicionar mejor su vivienda.

Faltan construir doce viviendas, aunque se ha avanzado en los trabajos de cimentación y en la adquisición de materiales para el conjunto.

No se pudo obtener la recaudación de fondos económicos significativos que permitan continuar la construcción más allá de lo financiado con el crédito de ACDI, y más bien se provocó instancias de ruptura entre socios por dudas y desconfianza en las acciones llevadas adelante por la directiva. Algo que vale destacar es la acogida que han tenido las viviendas por parte de los socios que ya las están usando. Para algunos ha significado un cambio sustancial en su forma de vida a pesar de que no se pudo contar con casas provistas de los servicios complementarios (agua, luz).

En fin, se ha logrado crear una alternativa técnico-organizativa que hoy en día constituye un ejemplo de lo que los grupos marginados podrían conseguir en base a su verdadera organización, pues hay muestras claras de lo ganado pero también de lo perdido por la inexistencia de una verdadera cohesión en este grupo.

Una proyección muy importante de la concepción de este programa constituye la puesta en marcha de pequeños proyectos productivos que han subsistido y se hallan en proceso de consolidación en unos casos y de total reajuste en otros. Es importante anexar un comentario rápido de los mismos, pues han sido llevados adelante por miembros de la Cooperativa y hoy se constituyen en una fuente real de ingresos y trabajo.

### Proyectos productivos

Frente a la consecución del crédito y conscientes del futuro compromiso de pago, los directivos de la cooperativa conjuntamente con el equipo asesor realizaron un estudio socio-económico de cada uno de los socios del cual se desprendió que a pesar de que a nivel nacional se había observado un incremento salarial, éste no benefició a los socios de la cooperativa por encontrarse dentro del grupo de subempleados; es decir fuera de aquellas que perciben el salario vital o disponen de trabajo estable (para quienes fue dirigida la medida). Se pudo observar que cerca del 70% de socios no podían afrontar las cuotas previstas en base a un estudio anterior, pues paralelamente se produjo un alza desmedida de los productos básicos o canasta familiar.

Esto planteó la necesidad de emprender la puesta en marcha de proyectos productivos en beneficio de los socios de la cooperativa. Algunos de estos proyectos se han ido transformando paralelamente al desarrollo del conjunto habitacional, así tenemos:

**LAVANDERIA COMUNAL.** Por existir cerca del 40% de socias de la Cooperativa dedicadas a la actividad de lavado de ropa, se pensó en mejorar las condiciones de esta actividad, idea que fue acogida en forma inmediata, no sólo por las socias que desarrollan esta actividad sino por todo el grupo cooperativo; sin embargo al momento de la ejecución se solicitó un aporte de US\$ 10 por socio para completar el costo de la construcción de las piedras de lavar, ya

que el local estaba financiado dentro de un proyecto de estudio de tecnologías tradicionales de la región amazónica a cargo de AÑAHUA.

Este pedido de US\$ 10 por socio provocó un rechazo a la construcción por parte de los supuestamente no beneficiados por este servicio, lo que obligó a reconsiderar el planteamiento inicial, previéndose una piedra de lavar en cada una de las viviendas, pues la gente no tenía la costumbre de entregar la ropa a lavar en otro sitio que no fuese su propia casa. Se determinó la necesidad de un cambio de función del local, de lavandería a guardería, la misma que estaría al servicio de los hijos de los socios, lo que les permitiría desplazarse a sus sitios de trabajo sabiendo que sus hijos pequeños quedarían en manos de personal capacitado para su cuidado. Por el momento este proyecto dará trabajo a dos socias, teniendo como idea futura ampliar el servicio y el local para beneficiar a niños que no sean hijos de los cooperados. Al momento se está buscando financiamiento para completar las necesidades de equipamiento de la guardería, pues está construido el local y se espera que para fines de este año entre en funcionamiento.

**CASA Y TIENDA COMUNALES.** Gracias al apoyo conseguido, para el estudio de tecnologías tradicionales de la Amazonía, también existió un aporte para la construcción de una Casa Comunal, cuyo diseño contempla: oficina de la directiva, sala de reuniones y tienda comunal. La construcción de la Casa Comunal está concluida y ha entrado en funcionamiento. Respecto a la tienda comunal, se ha iniciado contacto con empresas que puedan abastecer de productos vitales; la limitante actual es la falta de dinero para la adquisición de estos productos. Respecto a la terminación-adeacuación del espacio para la tienda se ha solicitado un aporte a los socios, el mismo que tendrá que recibirse hasta fines del presente año, a partir de lo cual se dará inicio a los trabajos.

Esta idea ha sido tan sólo parcialmente apoyada por los miembros de la cooperativa, pues luego de la terminación del primer grupo de viviendas cada uno de los socios adjudicatarios ha preferido invertir en la adecuación de su propia vivienda.

**TALLER DE PRODUCCION DE BLOQUES.** Esta actividad se había iniciado como tarea específica dentro de la construcción del programa habitacional de la cooperativa, y agrupó a un buen nú-

mero de socias quienes lo visualizaron como una posibilidad real de obtener ingresos y disponer de un trabajo permanente en el futuro. El trabajo se inició con una bloquera prestada por ALAHUA; lamentablemente los bloques producidos en esta máquina tenían poca demanda en el mercado, así que se decidió conseguir financiamiento para una bloquera-adoquinera de producción nacional, para lo que se acudió a la Prefectura, institución que mediante un préstamo para la compra de dicha máquina, dio inicio a un nuevo proceso de producción. El pago del préstamo se lo hará en especies (bloques y adoquines) que la prefectura requiere para cumplir algunas de sus obras. En la actualidad 8 personas trabajan en dos turnos en la producción de bloques, se ha logrado una primera organización del grupo, no sólo a nivel de la producción sino que se ha incursionado en el área administrativa del taller, pues los ingresos son cada vez más significativos, al igual que la demanda y la complejidad del funcionamiento. Las ocho personas que laboran en esta actividad cuentan con un ingreso permanente y han reubicado el taller en galpones más amplios y apropiados para este tipo de trabajo, pues el anterior se encontraba rodeado por las viviendas.

**COOPERATIVA DE CONSTRUCCION (MONTAJE DE VIVIENDAS).** Como consecuencia de la especialización de la mano de obra en el proceso constructivo del programa de vivienda, se han ido conformando equipos de trabajos con una mejor opción para ofrecer su fuerza de trabajo. Frente a la demanda de construcciones con este sistema (vivienda, locales administrativos, educacionales, etc.) se ha planteado la constitución de un grupo que dé una respuesta eficaz a estos pedidos. En coordinación con el Centro de Componentes de Madera (CCM) se ha dado inicio a las primeras tareas de este grupo; es así como hasta la actualidad se ha desarrollado la construcción de:

- Un aula experimental en la escuela El Dorado
- Dos aulas adosadas en la Escuela Sto. Domingo de Guzmán
- Un puesto de salud en la Comunidad de Canelos
- En la actualidad parte de este grupo está concentrado en la construcción de la Sede de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana.

En cada uno de estos trabajos se ha ido incorporando nuevo personal en capacitación, tanto indígenas como colonos, pues las

perspectivas de consolidación del grupo están demandando de cada vez mayores recursos humanos.

El principal problema que atraviesan estos proyectos productivos es que no pueden estar respaldados por la misma personería jurídica de la Cooperativa Unidad Popular, sino que cada caso necesita de la formación de una "empresa" comunitaria distinta, aspecto que ha impedido la aceptación de trabajos que demandan de una estructura jurídica de respaldo; al momento no se ha podido destinar el tiempo necesario para la concreción de estas personerías, pues el escaso personal vinculado a estos trabajos ha tenido que concretarse al cumplimiento de las responsabilidades asumidas.

En resumen:

Todas estas luchas por parte de la población para conseguir la dotación de los servicios de infraestructura y de equipamiento, se han constituido en una experiencia enriquecedora tanto para los técnicos, las instituciones seccionales de carácter público como para el mismo poblador del barrio, pues se ha podido demostrar que es necesario el robustecimiento de la organización para sobrepasar sus objetivos (de conseguir vivienda), en busca de mejores y adecuadas condiciones de vida; por lo cual se ha visto la necesidad de crear mecanismos de presión sobre las instituciones responsables de la dotación de estos servicios y la urgencia de una asistencia técnica comprometida y conocedora de la problemática; es decir, que se promuevan equipos interdisciplinarios e instituciones para una asistencia técnica integral diferentes a las que tradicionalmente se han planteado. Durante el proceso han existido momentos de desfallecimiento tanto a nivel técnico como poblacional, y ha sido fundamental el apoyo mutuo brindado entre las dos partes que en esta experiencia han intervenido.

De esto se desprende la necesidad de:

— Que se defiendan y estimule la formación de organizaciones poblacionales autogestionarias, que enfrenten colectiva y solidariamente programas integrales, transformando la tendencia de los gobiernos de incentivar la solución individual como respuesta a la problemática habitacional.

— Que se fortalezca la participación consciente de estas organizaciones en todos los momentos y en especial en la toma de decisiones finales.

— Que se reconozca el derecho de las comunidades de menores recursos a obtener aportes externos (créditos-subsidios) para encarar soluciones integrales.

— Que se defina un nuevo tipo de rol para los técnicos, formados en y para la comunidad.

— Que se analicen las tecnologías productivas en función de la generación de excedentes para la comunidad y empleos acordes a las características y necesidades, priorizando los criterios de organización social.

— Que se facilite la capacitación-seguimiento respecto al cooperativismo y se fomente el intercambio de experiencias por medio de canales orgánicos y periódicos.

— Que se reconozcan los valores sociales de la ayuda mutua-minga, que reafirman la solidaridad y autoestima.

Así se logrará promover la participación comunitaria como protagonista en la concepción, generación, desarrollo y evaluación de los programas de vivienda y espacios comunes en procesos integrales que permitan la acumulación real de experiencia organizativa y gestión económica de las organizaciones, con el apoyo de una asistencia técnica conocedora y comprometida con el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores marginados.



---

**UN PROBLEMA HABITACIONAL EN CUENCA**  
**UNA REFLEXION SOBRE EL CENTRO HISTORICO**

**Fernando Cordero Cueva**  
**Fernando Pauta Calle**

---

**“LA RENOVACION URBANA COMO POSIBILIDAD DE  
MEJORAMIENTO HABITACIONAL”  
(EL CASO CUENCA)\***

**INTRODUCCION**

El presente documento, constituye un breve intento de aproximación al tema de la renovación urbana, y particularmente a la alternativa de plantear a su interior programas y proyectos de rehabilitación habitacional que contribuyan a un cambio de la estructura de tenencia de la tierra y de las edificaciones urbanas, en beneficio de la elevación de los niveles de vida de los sectores de bajos ingresos. A manera de ejemplo y en la perspectiva de contribuir a la definición de nuevas políticas de vivienda popular que puedan aplicarse a corto plazo en nuestra realidad, se ha tomado el caso del Centro Histórico de Cuenca como un espacio concreto que a más de permitir una generalización teórica de algunos aspectos, ligados a la problemática habitacional permitirá al menos a nivel de idea la iden-

---

\* Con este mismo nombre se dictó en enero de 1984 una conferencia en el Seminario Taller sobre Desarrollo Urbano y Vivienda Popular organizado por la JUNAVI-GTZ y La Facultad de Arquitectura de Cuenca. La importancia y actualidad de la temática nos ha llevado a presentarla como ponencia en el II simposio Nacional de Desarrollo Urbano.

tificación de algunas acciones específicas que podrían concertarse entre organismos del Estado y entre éstos y grupos comunitarios organizados para la formulación y ejecución de "proyectos piloto" de rehabilitación habitacional.

## **1. CARACTERIZACION GENERAL DEL PROGRAMA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE CUENCA**

### **1.1. El Déficit Habitacional del País.**

Para el año 1979, el CONADE, estimaba que en el Ecuador, el déficit acumulado de vivienda, alcanzaba a 800.000 unidades habitacionales y por tanto, que algo más de cuatro millones de ecuatorianos carecían de vivienda propia, puesto que los datos censales de 1974, arrojaban un índice de ocupación de 5.48 Hbt./Viv. La misma entidad estatal, establecía en 1979 que la demanda anual de nuevas unidades habitacionales era superior a 42.000. (Nuevos hogares y reposición por obsolescencia). Por otro lado, se conoce que en 1974, en el Ecuador existían 1'373.934 viviendas (II Censo de Vivienda), y que en 1982, el patrimonio habitacional habíase "incrementado" a 1'920.072 unidades (III Censo de Vivienda —datos provisionales—). Si bien no se profundizará, en esta ocasión, sobre el tema, hay que precisar que, el aparente "incremento" del patrimonio nacional, es consecuencia, fundamentalmente, de la tugurización (creación de "nuevas" viviendas del tipo "cuartos en casa de inquilinato") y del pavoroso crecimiento de los "suburbios" y otros tipos de asentamientos espontáneos (ranchos, covachas, mediaguas, etc.).

En realidad, entre 1974 y 1982, si bien el Estado ecuatoriano (sobre todo la Junta Nacional de la Vivienda) ha impulsado programas de vivienda de significativa magnitud, poco se ha logrado en el afán de reducir el déficit acumulado, pues ni siquiera se ha podido atender, adecuadamente, las demandas anuales, que son generadas por el crecimiento demográfico o por la obsolescencia de las edificaciones.

## **1.2. El Problema de la Vivienda en Cuenca.**

Lo señalado para el país necesariamente se refleja íntegramente en la ciudad de Cuenca, pero, obviamente, adquiere connotaciones particulares, que conviene destacarlas, para sobre la base de su conocimiento, plantear en esta ponencia una reflexión inicial sobre la necesidad de crear nuevas políticas y programas estatales para, al menos, no permitir que se incremente el pavoroso déficit habitacional.

### **1.2.1. Cuenca, ciudad "sin viviendas propias"**

Se puede afirmar categóricamente que el déficit habitacional de la ciudad de Cuenca se agudizó en las últimas tres décadas, puesto que en dicho período la ciudad triplicó su población al pasar de 52.696 Hbt. en 1950 a 155.711 en 1982. (1) Este crecimiento demográfico estuvo sostenido por importantes cambios que se operaron en el aparato productivo regional y que fueron capaces de alterar significativamente la estructura social de la ciudad. Surgen pues en el período diferentes fracciones de una moderna burguesía que conjuntamente con los terratenientes, constituirán las clases dominantes. Igualmente el desarrollo capitalista del sector comercial y el robustecimiento del aparato estatal, generan una poderosa y amplia capa media constituida por pequeños comerciantes, artesanos, profesionales, empleados públicos y privados y estudiantes. Por otro lado, el proceso de articulación al desarrollo capitalista del país, se ve consolidado definitivamente, con el surgimiento de nuevas clases dominadas que a nivel regional están conformadas por campesinos, obreros industriales y de la construcción, minifundistas, personal de servicios, etc.

En Cuenca, el deterioro progresivo de las condiciones de vida de los sectores sociales urbanos de bajos ingresos tiene como uno de sus indicadores más objetivos la agudización de la crisis habitacional, que se expresa en un incremento del déficit cuantitativo y en la reducción drástica de las condiciones de habitabilidad, especialmente como consecuencia de la tugurización de denominado "Centro Histórico de la Ciudad".

Efectivamente, en 1980, el 51.6% de las viviendas del área urbana de Cuenca no pertenecían a quienes las habitaban. (2)

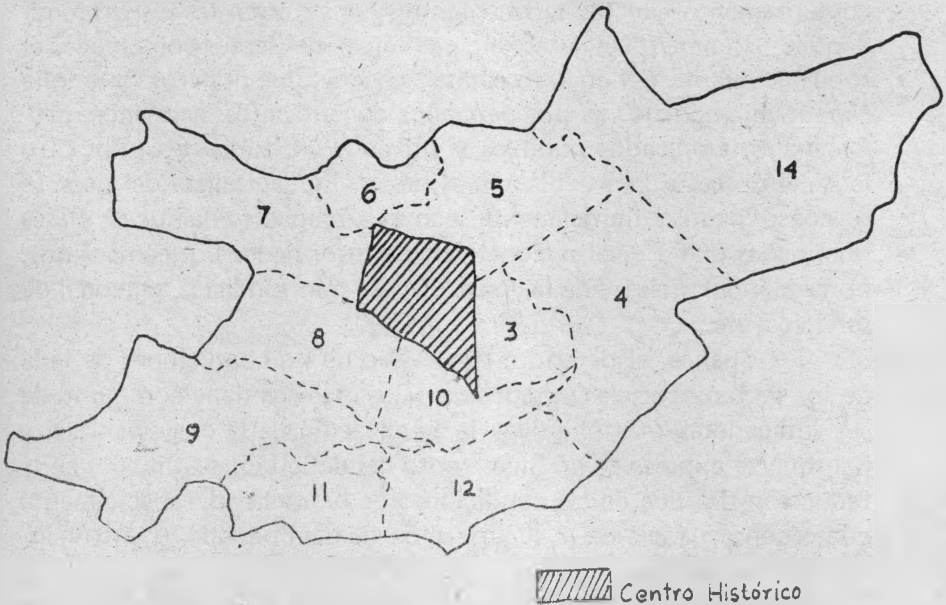
### 1.2.3. Tugurio vs Patrimonio Histórico Cultural

A más del déficit de tenencia, la ciudad de Cuenca presenta un deterioro muy alto de las condiciones de habitabilidad en la mayoría de viviendas. Esta situación caracteriza particularmente, al denominado "Centro Histórico" de la ciudad (ver gráfico No. 1) y se vuelve un problema de gran magnitud puesto que en dicho centro, vive más de la tercera parte de la población urbana.

Las zonas 1 y 2 del área urbana, (ver gráfico No. 1) representan más del 90% del territorio del Centro Histórico, y concentraban en 1980, diez mil ochocientos noventa y nueve (10.899) viviendas. De estas viviendas, sólo el 38,4% (4.181 unidades) resultaban idóneas para las familias que las habitaban, en tanto que seis de cada diez (61,6%) resultaban deficitarias por diferentes causas (ver cuadro No. 1).

GRAFICO No. 1

#### CUENCA: DIVISION DEL AREA URBANA EN ZONAS



CUADRO No. 1

CUENCA; Viviendas deficitarias, por factores y según zonas del Centro Histórico.

Zonas del C. H.	TIPO DE FACTOR						TOTAL	
	Estabili-*/		Insufic. de Dormitor.		Insufic. de Area			
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1	1944	38.4	448	8.9	774	15.3	3166	62.6
2	1638	28.0	830	14.1	1084	18.5	3552	60.8
TOTAL 1—2	3582	32.8	1278	11.7	1858	17.0	6718	61.6

Fuente: P.D.U.— A.M.C. Diagnóstico de Vivienda Volumen IX.  
Elaboración: Autores.

Resulta, particularmente, interesante señalar que muchas de las viviendas deficitarias por insuficiencia de área o dormitorios, e incluso algunas que estarían incluidas en esa aparente inestabilidad, constituyen edificaciones que han sido inventariadas, por los organismos especializados correspondientes (3) como **Patrimonio Cultural del Ecuador**. Efectivamente existen edificios declarados Patrimonio Cultural que por sus características tipológicas formales y funcionales han facilitado la improvisada adecuación de 10, 20, 30 o más viviendas de familia de bajos ingresos económicos. Se da entonces un proceso absolutamente contradictorio puesto que, por un lado los dueños de algunas edificaciones del Centro Histórico, en su afán de obtener altísimas rentas provenientes del suelo urbano, están tuguirizando ciertas zonas centrales de la ciudad, (4) y por otro el Estado a través del Instituto Nacional de Patrimonio está empeñado en una importante, pero aún incipiente defensa de nuestro Patrimonio Histórico—Cultural.

\* Es importante destacar, que el alto número de viviendas deficitarias por el factor estabilidad, se debe a los parámetros de valoración establecidos en el P.D.U.—A.M.C. y según los cuales, una vivienda de adobe o bahareque en regular o mal estado de conservación es considerada deficitaria (SIC). Se estima que debido a este criterio de valoración, muchas edificaciones del Centro Histórico, que en realidad presentan una "mala imagen", pero que, han demostrado su adecuada estabilidad algunas décadas, habrían sido erróneamente calificadas como "inestables" y por ende deficitarias.

## 2. LA ACCION DEL ESTADO EN LA PROBLEMATICA HABITACIONAL DE CUENCA

### 2.1. Antecedentes Generales

Sin pretender agotar la discusión que gira en torno a la Acción del Estado en la problemática habitacional de Cuenca, se quiere precisar dos aspectos de la misma; por un lado, los sectores sociales beneficiados de la producción estatal de vivienda y por otro, ciertas características físico-espaciales de los programas emprendidos.

En 1961, siguiendo los lineamientos que se plantearon para América Latina en Punta del Este, el Estado crea el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y según informes de labores de la JNV-BEV, "la razón fundamental de su creación era la de financiar la construcción de viviendas destinadas a familias de escasos recursos, mediante créditos a 25 años plazo". (5) Por otra parte, es importante notar que en los diferentes "Planes de Desarrollo" ("Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador" 1964-1973, "Plan de Transformación y Desarrollo" 1973-1977 y el "Plan Nacional de Desarrollo" 1980-1984) se han formulado objetivos, metas y estrategias en materia de vivienda tendientes a conseguir que los sectores sociales de menores ingresos se constituyan en los beneficiados de la intervención del Estado en el mercado de la vivienda.

Estudios ejecutados, a diversos niveles, en torno a la determinación de las características socio-económicas de los grupos sociales beneficiados de la acción del BEV y de la Junta Nacional de la Vivienda, permiten asegurar plenamente, que al menos hasta 1980, "los programas estatales enfocados en el contexto de una conceptualización tradicional no avanzan a beneficiar a la población del estrato marginal, de donde, en la práctica, las políticas estatales resultan coincidir con la orientación de las instituciones mutualistas orientadas a la provisión de viviendas para los sectores medios". (6) Similar apreciación formuló la Junta Nacional de Planificación al evaluar el "Plan Integral de Transformación y Desarrollo" (1973-1977) al señalar que: "debido a la naturaleza estructural del problema habitacional, las soluciones estuvieron al alcance de los estratos con ingresos medios y altos" (7).

## 2.2. Beneficiarios de los Programas del Estado

De la tendencia a nivel nacional no ha escapado la intervención del Estado en la problemática habitacional de la ciudad de Cuenca, pues en 1979 la misma sucursal del BNV en dicha ciudad, aseguró que: "la mayoría de la población está todavía al margen de los créditos que puede conceder el BEV debido sobre todo a su baja capacidad económica que le impide ser calificada como sujeto de crédito; nuestro esfuerzo se hará cada día más hacia los sectores que se encuentran en esta circunstancia". (8) Siendo así, es evidente que de no alterarse la política de vivienda del Estado ecuatoriano la penuria de vivienda tiende a mantenerse y agudizarse marcadamente, cuestión que para el caso del área urbana de Cuenca se ha precisado en el punto anterior.

No es posible dejar de mencionar algunos factores que en forma conjunta generan la imposibilidad de que significativos sectores sociales se constituyan, por lo menos, en sujetos de crédito de los organismos viviendistas estatales, en la medida que la inversión de capital del Estado en la producción de vivienda opera con una tasa de ganancia inferior a la media; por ello, que debe señalarse: la vigencia de un esquema regresivo del ingreso, el incremento de los costos de los materiales de construcción, el incremento de la renta del suelo y la especulación desenfrenada de la cual es objeto el mismo, el bajo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en la rama de la construcción, etc.

## 2.3. Características Físico—Espaciales de los Programas del Estado

Con respecto a las características físico-espaciales de los programas emprendidos por el BEV en Cuenca debe señalarse que:

- Todos los programas han sido de planta nueva, evidenciándose, por lo tanto, que dicho organismos ha omitido otras alternativas de actuación en materia de programas de vivienda.
- La mayoría de los programas se han localizado, en su debido momento, fuera del área consolidada de la ciudad y ello para reducir el precio del rubro suelo urbano. Esta práctica ha conducido a: presionar constantemente el proceso de disper-

sión urbana, beneficiar a los propietarios del suelo de las áreas intersticiales, incrementar los costos de infraestructura, alejar a los usuarios de los lugares de trabajo y de los valores de uso complementarios de la vivienda, con el consiguiente incremento de los costos y tiempo de transporte.

De lo expuesto se desprende, por otra parte, que el BEV ha actuado fuera de las áreas — problema, esto es, de las áreas en donde se encuentra la penuria de la vivienda en la ciudad y que han sido precisadas en el punto anterior.

### 3. ALGUNAS APRECIACIONES GENERALES EN TORNO A LA RENOVACION URBANA

La crisis urbana que afecta a gran parte de las principales ciudades latinoamericanas y en particular a las de nuestro país, ha encontrado en los procesos de readecuación de la organización territorial, denominados más concretamente de "Renovación Urbana", uno de los intentos de su resolución. Sin embargo, es bastante conocido que, por los resultados obtenidos, casi siempre han terminado reproduciendo y ampliando la crisis en cuestión y ello porque aquellos procesos han canalizado los intereses de las fuerzas económicas causantes justamente de la crisis urbana.

El ámbito territorial de los procesos de "renovación urbana", así emprendidos, han constituido, mayoritariamente, los llamados "centros urbanos" y cuando estos no han podido responder ya a los requerimientos exigidos por el propio desarrollo de las condiciones sociales imperantes. Precisamente algo más, cuando —entre otros— sus estructuras internas dejan de ser rentables a las inversiones de capital, o se han agudizado los conflictos entre inquilinos, propietarios de predios urbanos e inversionistas en la construcción. Así la "renovación" de "centros urbanos" habitados significativamente por sectores sociales de bajos ingresos ha tenido como características fundamentales: el desplazamiento de los sectores sociales mencionados y la intervención del Estado apoyando a la empresa privada con la dotación de infraestructura física y social y permitiendo la implantación de nuevas edificaciones y/o usos del suelo.

Partiendo de la necesidad de una frontal intervención en la problemática expuesta, existen actualmente empeños por visualizar



las posibilidades y alternativas que hagan factible la implementación de procesos de renovación urbana incorporando a los sectores sociales de bajos ingresos como sus beneficiarios reales, pues pese a los esfuerzos desplegados por las instituciones vivendistas, fundamentalmente a través de los programas de "Planta Nueva", el problema de la vivienda y equipamiento que afecta a los sectores sociales en cuestión, visibles en los llamados asentamientos no controlados así como en las áreas urbanas centrales en franco deterioro tiende a agravarse aún más; de ahí que quizás sería más acertado guiar los recursos técnicos y financieros a las mismas áreas en donde se hallan los problemas, en procura de disminuir significativamente los déficit habitacionales y de equipamiento, por medio de nuevas políticas sobre la tenencia del suelo y la vivienda, dotación de infraestructura, etc. que apunten a plasmar un Proceso de Renovación Urbana acorde a nuestra realidad.

#### **4. LA RENOVACION URBANA COMO ALTERNATIVA DE MEJORA- MIENTO HABITACIONAL EN EL CENTRO HISTORICO DE CUENCA**

##### **4.1. Antecedentes.**

Conviene referirse en forma previa a la exposición del aspecto central de este punto de la conferencia, sobre una de las transformaciones más importantes operadas en el Centro Histórico de Cuenca, que como se ha insistido constituye una significativa área residencial de la población de menores recursos.

La expansión de las actividades comerciales y de servicios durante las dos últimas décadas y en particular en la década del setenta así como su concentración al interior del área urbana de Cuenca, tiene como una de sus expresiones más sobresalientes la transformación lenta y paulatina del parque edificado del Centro Histórico de Cuenca. El alza notable de los precios del suelo, provocado básicamente por el incremento de rentas diferenciales por localización y en algunos casos las limitaciones de la edificación antigua para satisfacer los requerimientos que plantea la materialización de las nuevas actividades introducidas en dicho centro, constituyen factores que

presionan a la sustitución edilicia. De esto importa destacar que son significativas las situaciones en las que las familias residentes en edificaciones tugurizadas han sido desalojadas, puesto que a pesar de que justamente el hacinamiento les posibilita pagar entre muchos la renta del suelo, para los propietarios dejó de ser una lógica económica válida. Se asiste pues a un proceso de "renovación" del Centro Histórico de Cuenca que responde en forma exclusiva a los intereses de desarrollo de las relaciones económico—sociales vigentes.

#### **4.2. Alternativa de Renovación Urbana para el Centro Histórico de Cuenca.**

Los debates que giran en torno a la problemática de la conservación y preservación de los centros históricos y en particular de aquellos en los cuales residen grupos sociales de bajos recursos, han puesto de manifiesto que la conservación integral de un centro o conjunto histórico no solamente supone la revitalización de las estructuras urbano-arquitectónicas, sino fundamentalmente de la calidad de vida de los grupos sociales que los habitan.

Por otra parte, conviene notar que las posibilidades de conservación de estos centros históricos es mayor si se reconoce que son justamente los sectores sociales de bajos recursos los que mejor se adaptan a las características estructurales, formales y funcionales de dichos centros. \*

---

\* El Centro Histórico en el pasado fue residencia de las clases más altas.

Al cambiarse la forma de vida, estas abandonaron el Centro Histórico, fueron reemplazadas, entonces por sectores sociales menos favorecidos, y ésta es la realidad objetiva actual. Ahora bien, los actuales sectores sociales que ocupan el Centro Histórico, por sus condiciones de trabajo y sus formas de vida, son los que mejor se adaptan a las tipologías arquitectónicas del pasado; en casas en donde vivió una sola familia, hoy se han acomodado 10 ó 20, pudiendo hacerlo, con cierta comodidad, 3 ó 4. Partiendo de este supuesto, es lógico que para la mejor distribución de servicios y mejor administración (mayor aprovechamiento) del espacio, se tiene que ver que se han dado ya las primera condiciones objetivas para una socialización de la tenencia. Y, en consecuencia, de la gestión". J. Benavides Solís: "La Preservación de los Centros Históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporáneas. El caso del Centro Histórico de Quito". Cuadernos de Borrador. Ediciones C.A.E. — Quito. Pág. 17.

En suma las "acciones sobre los centros históricos deben fundamentarse en un especial reordenamiento de la tenencia y uso del suelo, con miras a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes". (9)

Las consideraciones efectuadas permiten desembocar en la necesidad de llevar adelante procesos de renovación urbana en los que "la renovación urbana . . . , como expresión más humanística del urbanismo, tiene como pretensión dirigir el desarrollo de las ciudades conforme a las exigencias de la población y en forma que la planificación del territorio y de su desarrollo económico asegure al hombre una existencia personal y en comunidad"; en esta perspectiva, "la renovación urbana, consiste en tres modos de acción simultánea para el mejoramiento de la ciudad: conservación, restauración, rehabilitación y reordenación". (10)

Por lo expuesto, la conservación integral del Centro Histórico de Cuenca supone un conjunto de acciones que se inscriben en la conservación, restauración o rehabilitación y reordenación, de allí que constituya un área prioritaria hacia lo cual deben guiarse los recursos financieros y técnicos como una de las estrategias tendientes a conservar el patrimonio urbano arquitectónico y mejorar significativamente las condiciones de vida del sector social que lo habita.

#### **4.3. La Rehabilitación Habitacional, en el Contexto de la Renovación Urbana del Centro Histórico de Cuenca.**

Si bien, la rehabilitación habitacional, supone siempre un necesario mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, interesa destacar que, en la óptica que se plantea la renovación urbana del Centro Histórico de Cuenca, la rehabilitación de viviendas deberá especialmente, dirigirse al mejoramiento habitacional de las viviendas de los sectores sociales de menores ingresos. Este solo enunciado transformará el contenido aparentemente esteticista y formalista de conservación y preservación del Centro Histórico, en un objetivo de trascendental importancia para los pobres de la ciudad, pues al dirigir hacia ellos los procesos de renovación urbana, y específicamente los de rehabilitación habitacional se estará en cierta forma reconociendo que en el capitalismo la escasez de tierra y vivienda urbana es más aparente que real puesto que, como lo señalaba F. Engels a me-

diados del siglo pasado: "una cosa es segura. Existe ya un número suficiente de edificios en las grandes ciudades para remediar inmediatamente cualquier escasez real de viviendas sin más que darles un uso racional", y basado en esta situación señalaba que:

"Esto sólo puede producirse mediante la expropiación de los actuales propietarios y el alojamiento en sus casas de los sin hogar. . . "

Evidentemente, que tal medida, requiere de un cambio radical del sistema socio-político pero, no se puede negar que, actualmente resulta posible, al interior del sistema vigente plantear entre otras las siguientes acciones estatales y municipales.

- a. Establecer una legislación clara y objetiva que permita un efectivo control del precio del suelo y ponga fin a la especulación que generan los terratenientes y casatenientes urbanos.
- b. Planificar y controlar estrictamente el uso del suelo de nuestras ciudades, a fin de evitar inadecuados procesos de renovación urbana, que a más de deteriorar los centros históricos, se convierten en expulsores de sectores de bajos ingresos a la periferie desequipada.
- c. Adquirir por expropiación legal algunas edificaciones de los centros históricos y luego de rehabilitarlas, entregarles en propiedad a través de créditos hipotecarios concedidos por el BEV o el I.E.S.S. a las familias que, en adecuadas condiciones de habitabilidad, puedan seguir residiendo en dichas edificaciones.

De estas medidas, la última incidirá positivamente en la actual estructura de tenencia del patrimonio edificado y al ser enfocada integralmente dentro de procesos de renovación urbana podrá controlar con edificaciones de planta nueva, el potencial "desalojo" del exceso de familias de las viviendas expropiadas y rehabilitadas.

Existe además la posibilidad de encontrar, en estos procesos, proyectos multifinalitarios que permitirían un proceso concertado entre: grupos de inquilinos organizados en cooperativas o comités de vivienda, Junta Nacional de la Vivienda, municipios, entidades culturales interesadas en la defensa integral de los Centros Históricos, etc.

Finalmente, es muy importante no perder de vista que en el

“caso Cuenca”, los mayores problemas cuantitativos y cualitativos de vivienda se localizan en el Centro Histórico y que en dicho espacio, se concentran los mayores grupos sociales de bajos ingresos. Esta realidad, socio-espacial, abre una nueva alternativa de intervención estatal en materia habitacional pues permite al mismo tiempo dirigir sus inversiones a grupos, hasta hoy, considerados “no solventes” e intentar la solución de problemas de vivienda en los lugares en que ellos actualmente existen.

##### 5. ALGUNAS IDEAS DIRECTRICES PARA EMPRENDER PROGRAMAS DE REHABILITACION HABITACIONAL EN LOS CENTROS HISTORICOS.

A continuación se plantean algunas de las principales ideas que podrían canalizar los esfuerzos del Estado en la formulación de políticas y en la elaboración y ejecución de proyectos de renovación urbana y rehabilitación habitacional, como alternativas de solución a los problemas de vivienda de los sectores de bajos ingresos económicos.

- Los programas de rehabilitación, deberán inscribirse en los planes de renovación urbana y estos en los planes de desarrollo urbano—regional.
- Los programas de rehabilitación de viviendas, financiados por el Estado, se dirigirán a sectores de bajos ingresos económicos, por tanto deberán realizarse previa expropiación legal de predios a fin de evadir al menos parcialmente, la especulación del suelo urbano.
- Prioritariamente se realizarán en edificaciones que habiendo sido inventariadas como patrimonio histórico cultural del país, sirven actualmente como residencia a varias familias de bajos ingresos.
- Se buscará la coparticipación institucional especialmente de: J.N.V., I.E.S.S., Municipios, Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, Fonapre, BEDE.
- Necesariamente se trabajará con familias organizadas en comités o cooperativas, por tanto será fundamental promover y apoyar la creación de estas organizaciones comunitarias.
- La Junta Nacional de la Vivienda y el I.E.S.S., deberán esta-

blecer líneas especiales de crédito que permitan a organizaciones de inquilinos, acogerse a programas de rehabilitación habitacional (obviamente sobre la base de una potencial transferencia de propiedad).

- La Junta Nacional de la Vivienda, con el apoyo de los Municipios y de otras entidades debería a corto plazo, iniciar “proyectos piloto” de rehabilitación habitacional en aquellas ciudades y áreas que dispongan de renovación urbana.
- El CONADE y los restantes organismos de planificación nacional, regional y local deberían incorporar obligatoriamente en los planes de desarrollo urbano, un componente ligado directamente a la renovación urbana y específicamente a la rehabilitación habitacional.

## NOTAS

- (1) Según datos provisionales del IV Censo de Población.
- (2) Para ampliar ver: Diagnóstico de Vivienda en "Plan de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de Cuenca" (P.D.U.—A.M.C.) Volumen IX. Pág. 73 y S.S.
- (3) Existe un prolijo inventario realizado, por la I. Municipalidad de Cuenca y por el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, subdirección del Austro.
- (4) Aunque en algunos casos se trata de una "pasajera" pero muy lucrativa manera de "engordar" terrenos que se les supone aptos para un futuro mediano, recibir "modernos usos y edificios".
- (5) 48 meses de labores. Informe 1972—1976 JNV - BEV. Ed. Quito. 1976. Pág. 8. Citado en: "La Política de Vivienda de los Gobiernos de Las F.F.A.A. Ecuatorianas: 1972—1977 (Elementos para una Discusión)". Gaitán Villavicencia Loo. Ponencia al III Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador.
- (6) Jácome Nicanor: "Marginalidad Urbana y el Problema de la Vivienda del Estado Popular". Serie Documentos C.I.U.D.A.D. No. 4 1980, Pág. 32.
- (7) "Evaluación-Políticas-Objetivos y Metas". "Plan Integral de Transformación y Desarrollo" 1973—1977 Sunapca. Sección Publicaciones —Quito— 1979. Pág. 102. Citado por Villavicencia Loo en Op. Cit.
- (8) BEV: "Política de Vivienda". Ponencia al I Simposio de Desarrollo Urbano. 1979. Pág. 13.
- (9) "Conclusiones del Coloquio sobre la Conservación de Centros históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporáneas" UNESCO - P. N. U. D. Quito 1977.
- (10) Serrano Guirado, citado por José Luis de los Mozos en "Urbanismo y Derecho". "Planificación Territorial", Centro de Perfeccionamiento Profesional y Empresarial, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid 1976, Volumen I. Pág. 247.

---

## VIVIENDA POPULAR RURAL Y ENSAYO DE CONSTRUCCION DE INDICADORES DE MEDICION DE SU CALIDAD

Raúl Egas

---

El artículo que se presenta a continuación se refiere a la Vivienda popular y más precisamente expone una metodología que pudiera aplicarse, sobre todo en medio rural, para evaluar, calificar y estimar cuándo una vivienda es efectivamente adecuada, y otorga una calidad de vida superior a los usuarios (lo que se llama uso de indicadores de medición de la calidad de la vivienda). El problema surge cuando en planes de vivienda dirigidos a sectores de recursos escasos se descubre a la vuelta de un corto tiempo que se había supuesto que el concepto de "bien vivir" y la manera de lograrlo era igual para todos y entonces se lo impone a quienes no tienen otra salida que "comprar" lo que se les dedica; mucho más exactamente habría que decir que muchas veces urbanistas y arquitectos piensan que el espacio, de tal manera dispuesto al uso de tales grupos populares es lo que "más les conviene", y lo que "más les gusta", "lo adecuado para ellos"; y resulta que no lo es.

Es pertinente entonces cuestionar si la participación de los promotores del desarrollo en el campo de la vivienda campesina no ha influido de tal manera que o bien estamos imponiendo una concepción del cambio social y de la calidad de vida que deben "sufrir" las comunidades (y esto declarando nosotros aceptar la participación campesina dentro de una metodología participativa) o más directa-



mente en definitiva se los está llevando a insatisfacción mayor, durable y a una vida peor. Piénsese, por ejemplo, en la imagen despreciativa que se suele tener de la vivienda campesina y del detalle de sustituir el techo de paja o cade por el zinc que trae como consecuencia una disminución térmica constante en la Sierra y un aumento intolerable durante las horas de radiación solar en la Costa.

Por otra parte un grave error consistiría en pensar que los indicadores en sí mismos y la influencia en su variación podría ser el camino recto para el cambio social. Es decir si influimos en los indicadores (mayor número de metros cuadrados por persona en la vivienda, mayor superficie de vanos en el construcción) no necesariamente estamos tocando los problemas sustanciales, del habitat campesino ni su solución, ni la relación de este componente con la compleja trama de los otros.

Una de las preocupaciones fundamentales es, pues en la metodología, el estudiar el salto no justificado dado entre la calidad de vida que se manifiesta en la "vivienda" y los indicadores propuestos para medir o monitorar su mejoramiento. En este sentido podría parecer oportuno un estudio sobre las necesidades humanas básicas y llegar a una definición del "habitat rural mínimo tolerable" y representar un índice de variación. Como la marginalidad en la condición de vida vivienda tal vez no puede medirse en sí misma, podríamos buscar medir un mínimo de satisfacción en el habitat, una frontera por debajo de la cual hallamos un estado de marginalidad, pobreza, infrahumanidad, etc. En este camino la calidad de vida en el habitat rural podría descomponerse en varias dimensiones, componentes o indicadores:

Dotación de agua potable, sistema de W.C., densidad de la vivienda, calidad de la construcción, dotación de facilidades térmicas, características del área "residencial", marco del entorno y diseño del asentamiento, provisión de electricidad, facilidades de cocina, etc. Con estas precisiones todavía estamos pasando por alto cuestiones fundamentales y entre ellas cómo llegar a definir la calidad de vida en cuanto al habitat se refiere.

## ¿QUIEN DEFINE LO QUE ES UN HABITAT DE CALIDAD?

Principiamos por manifestar que no se trata simplemente del factor vivienda o casa campesina; se trata de toda una actividad estructurada que hemos comenzado ya a denominarla habitat y en la que está incluida la vivienda, el entorno, las condiciones higiénicas y el diseño del sentamiento. Proceder sin una inclusión de todos estos factores no es trabajar por el mejoramiento del habitat campesino sino ir a su destrucción, o al menos no comprender el problema.

Las culturas campesinas atribuyen valoraciones distintas muy diferentes a lo que nosotros apreciamos por "confort". Una cosa es, por ejemplo, querer mejorar las condiciones de salubridad, plantear alternativas de agrupamiento para poder atender adecuadamente los servicios de infraestructura, mejorar la calidad del material que emplean las comunidades campesinas, las tecnologías corrientes; pero otra cosa es cambiar los patrones culturales bajo pretexto de mejoramiento o imponer modelos de "privado" y "público" en la disposición de los espacios, cuando el grupo social no está dispuesto a tener fruición con ello.

Las "normas mínimas" oficiales de vivienda para la construcción y edificación (al menos las urbanas) especifican detalladamente lo que debe edificarse y aun como debe darse el fraccionamiento de la vivienda y su equipamiento. Estas normas oficiales miran a establecer el confort mínimo y presuponen su definición; se ha comprobado, sin embargo, en las grandes ciudades con cinturones de miseria (Guayaquil, Lima) que no hacen sino excluir del mercado de la vivienda a la gran población de recursos bajos, mostrando así los extremos peligrosos a donde puede llegar un concepto erróneo de la satisfacción de la necesidad del habitat. Hay una gran variabilidad de independencia entre los "productos materiales" y los comportamientos y patrones culturales. Así, juzgar los problemas de vivienda y su valoración por medio de normas estereotipadas, calidad de materiales de construcción, cantidad de otros, más plomería, más espacio por personas es absurdo a menos que se piense en la gente y lo que quiere. Sólo ellas que experimentan la actividad de habitar actual son las que pueden evaluar esos indicadores y darles su justo lugar.

Pueden darse entonces, situaciones donde indicadores de cali-

dad de vivienda no estén midiendo nada significativo: los problemas verdaderos del sufrimiento humano, las relaciones de poder, los mecanismos de mestizaje, la lucha por la sobrevivencia, etc. no la pueden medir los métodos cuantitativo como tampoco sorprender entre los porcentajes y tasas de relaciones mutuas, los objetos, las personas, el vecindario, que precisamente se fundamentan en la experiencia y valores usuales. Al extremo, y puesto que se habla de un contexto marginal y de deterioro, pueden darse situaciones en que a propósito se escoja un habitat deteriorado porque entre las prioridades asignadas para la satisfacción de necesidades ese es el mejor camino para sobrevivir. Se priorizan otras satisfacciones como la comida, la integración social, etc.

Por lo demás, las soluciones propuestas por los planificadores de la vivienda y los asentamientos conducen a una mejor calidad de vida? En el medio urbano más bien son un rotundo fracaso. Enormes sumas de dinero gastadas en analizar las condiciones de vivienda, definir orientaciones y ejecutar proyectos, sin tener en cuenta las diversas situaciones de los usuarios y sin comprender el proceso del "alojamiento" han causado enormes daños a la vida de muchas comunidades urbanas (y rurales) que vivían mucho mejor antes, aunque ahora tengan más metros cuadrados por morador, agua entubada y ladrillos en las paredes. La formación de la imagen guía de lo que es el habitat de calidad explica en parte el fenómeno y se forma tanto en los "promotores del desarrollo" como también, y es lo más grave, en los propios campesinos, vía muchas intermediaciones: radio, T.V., visita a la ciudad, etc.

Este proceso de definición de ideales y objetivos respecto a la vivienda y al mejoramiento del habitat no es muchas veces un proceso individual sino social, de un grupo, de una región, etc. Además, las decisiones, las acciones que se ponen en marcha, los programas, pueden tender a lograr estos objetivos que no siempre son lo más convenientes "objetivamente" para mejorar la calidad de vida del habitat sino para destruirlo. Piénsese en la transformación de la casa campesina costeña que sustituye las paredes de madera y caña por el bloque, y aumenta en varios grados la temperatura de la vivienda o en el deseo poco razonable de abrir vanos más grandes en la choza serrana para la ventilación y se descuida el efecto aislante térmico de la vivienda, sin dar alternativas.

La comprensión de la vivienda campesina debe, pues, pasar por un estudio completo de la vivienda vernácula. El nivel de creatividad alcanzado por el campesinado, los aspectos de adecuación al clima, a su realidad económica, al uso de los materiales disponibles y los recursos del medio, son muchas veces grandes logros culturales que no deben destruirse. La arquitectura "culta moderna" difunde valores que menosprecian los logros culturales nativos. Por supuesto que nuestras opciones son de desarrollo integral del campesino y no deben defenderse románticamente supuestas bellezas estéticas, formas de vivienda, cuando se acompañan de bajas condiciones higiénicas, injustos niveles de subsistencia. . . . Pero los "agentes de desarrollo" pueden encontrar que en general en la Sierra los elementos del saber popular son climáticamente coherentes y que en lugar de querer cambiar o utilizar técnicas extrañas, materiales escasos y caros y muchas veces incoherentes, se podría más bien mejorar el uso confortable y termohigrométrico de la tierra y del adobe (regularizador térmico y material ideal para almacenar el calor sensible). En la Costa —otro ejemplo— el uso de la caña no sólo otorga a la vivienda campesina una ventilación cruzada importante, sino que sirve de celosía hacia el interior, de buen aislante término; además de que la vivienda costeña tiene entre sus cualidades la de una extrema flexibilidad para adaptarse con aumentos al tamaño de la familia campesina que crece en un contexto de familia extendida, al mejoramiento del ingreso, etc.

La misma concepción de la "casa" es muy diversa. "Lugar para dormir" y almacenar productos o además de ello un "lugar para estar y permanecer", por ejemplo. Se reciben las visitas al pie de la casa, a la sombra del árbol cercano pero no en la vivienda misma, otro ejemplo. Un programa del B.E.V. en Valdivia fracasa por separar rígidamente los ambientes que en ese medio campesino no existen ni se valoran. ¿Cómo se puede vigilar los animales por la noche desde una fortaleza de bloques, cuadrada, hermética, impenetrable desde fuera hacia dentro o viceversa? La introducción de mesas, sillas, etc. en la choza campesina, supone un cambio notable en los patrones culturales, en la adecuación de los espacios.

Por otra parte cuando se habla de dispersión de la vivienda y de necesidad de integrarla se debe analizar varios aspectos la vivienda dispersa a más de resolver problemas de vigilancia de la posesión y los cultivos, se da en un contexto de opciones culturales por la

“vida independiente”, etc. Pero si se decide por la integración hay que pensar en que el diseño del anejo o del recinto no es lo menos importante. No debe tomarse en cuenta y fomentarse la participación social a través del mismo diseño con calles en T, puntos de encuentro, etc.? En ese caso un sistema de agua entubada domiciliaria es la mejor solución o pueden darse etapas (fuente pública, etc.) en un camino de implementación? Así la vivienda no puede ser aislada de su asentamiento sino debemos considerarla como una parte del sistema social y espacial que relaciona vivienda, modos de vida, asentamiento y hasta el paisaje.

### UNA IMAGEN IDILICA DEL RESPETO A LA CULTURA CAMPESINA

Se ha hecho hincapié hasta aquí en la importancia de adecuar indicadores de acuerdo a la situación, valores campesinos y según lo que consideren calidad de vida y sus medios para lograrla en la vivencia y construcción de su habitat. Por otra parte se ha señalado que las comunidades no necesariamente escojeran siempre lo que les interesa. En realidad los “agentes del desarrollo” no están solos en buscar “intervenir”. El campesinado Serrano como el Costeño y sobre todo el marginal está sometido a procesos de influencia cultural, de cambios estructurales, en medio de los cuales los agentes de desarrollo “oficiales” buscan afanosamente tomar parte (como planificadores de la calidad de vida y de un mejor habitat). Estas fuerzas o procesos sociales (llámense despojo de la tierra, cholificación, campesinización, tendencia a la proletarización, etc.) influyen no sólo en el habitat rural, sino sobre todos los otros condicionantes de vida (ingreso, salud, etc.), arrasando con cultura, valores, familia, técnicas de construcción con caña. No necesariamente estos procesos de cambio son negativos. Pero en medio de ellos es conveniente afirmar que la “intervención” debe ser decidida y orientada, aunque se intente que las mismas comunidades campesinas participen en la definición, construcción y adecuación del confort mínimo de su habitat.

Por otra parte en los proyectos de desarrollo social hace falta no quedarse en ambigüedades y tener instrumentos precisos que hagan posible la formulación operacional de proyectos, el monitoraz-

go del avance y la evaluación de sus resultados así sean "cualitativos". En este sentido con toda claridad, en todo proyecto de mejoramiento de vivienda, deberán expresarse formalmente. Veámoslo con un ejemplo:

- 1.- Los objetivos generales: mejoramiento del habitat campesino.
- 2.- Los objetivos específicos del proyecto: reducir los factores deteriorantes de la vivienda.
- 3.- Indicadores de definición: mala calidad de vida del habitat: falta de agua, presencia de animales en la habitación campesina, etc.
- 4.- Indicadores normativos:
  - Tantas familias con letrina hasta enero de tal año.
  - Tantas familias con agua potable hasta junio de tal año.
  - etc.
- 5.- Indicadores de verificación y evaluación.
  - Cuántas familias tienen letrina y la limpian diariamente en X fecha.
  - Cuántas familias han separado los animales en la casa en X fecha.
  - Cuántas familias tienen ya dotación de agua.
  - etc.
- 6.- Instrumentos de verificación.
  - Visita ocular.
  - Día de evaluación comunitaria global sobre el avance logrado.
- 7.- Enumeración de factores que han retardado el logro de las metas.
- 8.- Efectos secundarios emergentes que son positivos o negativos.

### **Un Ensayo de Construcción de Indicadores sobre Vivienda.**

A continuación se propone una "batería" de indicadores no tradicionales sobre la condición de vida "vivienda" o "habitat" campesinos. Se diferencian los indicadores de diagnóstico, de normatividad y evaluación.

INDICADORES PARA MEDIR LA CALIDAD DEL HABITAT	DE DIAGNOSTICO	NORMATIVOS	DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION
1) Los animales viven junto con los hombres en la misma casa o no es así.	X		X
A - Ninguna separación. B - Alguna reparación. C - Completa reparación. D - Solución óptima.			
2) Letrinas o instalaciones . .	X	X.	
A - Ninguna. B - No se la usa, suciedad, abandono. C - Se la usa, con limpieza. D - Interés en mejorar el tipo de servicio.			
3) Comodidad para dormir.	X		
A - En el suelo, sobre paja. B - Algún aditamiento para alzar. . . C - Existencia de cama.			
4) Relación de metros cuadrados por habitante de acuerdo a clima y concepción de la casa.	X		X
A - Situación extrema. B - Incomodidad. C - Suficiente. D - Amplitud valorada.			
5) Materiales de la casa.	X	X	X
A - Materiales tradicionales en franco deterioro, hendiduras. . . B - Materiales modernos vetustos o agravantes térmicos.			

- C - Necesitan los materiales modernos o tradicionales reparación.
- D - La casa combina materiales modernos y tradicionales óptimamente.
- E - Materiales tradicionales en buen estado. Materiales nuevos son adecuaciones térmicas de tipo arquitectónico que no consumen energía no renovable.

6) Estructura de la vivienda.

X

X

- A - Cimentación endeble: deja pasar la humedad al piso o paredes; a punto de caerse.
- B -- Armazón estructural nada sólida: empalmes, refuerzos, ensambles, armazón de varengas, tirantes, cuerdas del piso, caballetera, etc.
- C - Correcta armazón estructural.
- D - Margen o posibilidades de ampliación.

7) Ubicación respecto al viento.

- A - Mala ubicación de la vivienda y aleros.
- B - Solo deficiencia en la ubicación.
- C - Existencia de ventilación cruzada o protección adecuada óptima, como árboles convenientemente ubicados.

8) Condiciones térmicas de la Vivienda medidas en techo, vanos y materiales y existencia de algún elemento arquitectónico de protección de la radiación o implementación de árboles.

X



- A – Mala condición térmica.  
 B – Regular condición térmica.  
 C – Optima condición térmica.
- 9) Dotación de energía eléctrica X X
- A – Sólo "se pasan viendo" telenovelas y hay desperdicio de energía.  
 B – Problemas con las tarifas de luz.  
 C – Sirva para comodidades del hogar,
- 10) Distancia que se recorre para traer agua potable. X X X
- A – Más de 1/2 hora.  
 B – Como 15 minutos.  
 C – Distancia despreciable.
- 11) Abundancia de agua cercana para bañarse y/o lavar la ropa. X X X
- A – Escasez crítica.  
 B – No se puede desperdiciar el agua.  
 C – Presencia del río cercano fuente o agua corriente.
- 12) Distancia que tienen que recorrer los niños para la escuela. X X X
- A – Más de una hora.  
 B – Hasta una hora.  
 C – Menos de media hora.
- 13) Flores y plantas en la vivienda. X X X
- A – Ninguna existencia de flores y plantas.  
 B – Existencia de flores, plantas en macetas, etc.

- C — Además un pequeño puesto para cebolla, culantro, perejil.
- 14) Factores de ubicación. X X X
- A.— Ubicación sin ningún criterio o graves problemas que piden un traslado.
- B — Presencia de factores, como protección del viento, control visual de forasteros o pertenencias, junto al agua, etc.
- 15) Diseño de la Vivienda. X
- A — Viven un diseño impuesto: casa-caja; casa-celda de prisión.
- B — No usan la casa para vivir sino para dormir y existe temor al robo, etc.
- C — La gente tiene espontáneamente balcones, portales, patios, separación de ambientes, anexos sombreados donde cuelgan una hamaca, etc.
- 16) Abundancia o dificultad para adquirir el combustible de la cocina. X X X
- A — Escasía, grandes distancias para obtenerlo; les mezquinan la leña; muy cara la carga de la leña.
- B — Relativa y creciente dificultad.
- C — Facilidad y abundancia.
- 17) Entorno contaminador o sano. X X X
- A — Presencia de basurales, aguas estancadas y mos-

cas.

- B — Presencia de animales domésticos sin corral que merodean y basuras domésticas por doquier.
- C — Ausencia de estos elementos.

18) Arborización del entorno.

X . .

X

X

- A — Ausencia de árboles y ninguna estima.
- B — Presencia de árboles; constitución de lugares agradables, lugar de reunión, etc.

19) Diseño del anejo o recinto.

X

- A — No hay lugar de convergencia común, sólo diseño en tablero de damas; calle larga sin encuentros, etc.
- B — Situación mediocre.
- C — Optimo diseño de calles, puntos de convergencia, espacios comunes, etc.

20) Estética del anejo o recinto.

X

- A — Todos dicen que el asentamiento es una "porquería".
- B — Nadie dice nada del anejo en mención.
- C — Se habla de lo hermoso y peculiar del recinto.

A partir de esta serie de 20 indicadores se puede construir un índice común de valoración y proyectarlo en una escala ordinal. Si se atribuyen valores numéricos se podría llegar a una escala de intervalo "convencional" que agruparía en una medida a contenidos, no estrictamente posibles de mezclar. Su utilidad sin embargo sería apreciable en la comparación, de comunidades o grupos campesinos y hasta para expresar el avance en la calidad del habitat (ideal sumo

del intento): "hacen posible comparar lo no comparable".

Claro que hemos procurado respetar en la exposición anterior de los indicadores, la valoración que la comunidad campesina atribuye a cada uno de ellos. Sin embargo todavía nos quedaría por precisar mejor la importancia que ellos pueden atribuir a la carencia de agua cercana, por ejemplo, en relación con la lejanía de la escuela para los niños. Suponiendo que se encuentran la metodología para presentar (sin dejar de respetar la participación campesina) posibles caminos para objetivar la calidad de vida del habitat, se podría directamente proponer a la elección las alternativas, agua entubada, electricidad, etc. Mucho más importante será descubrir si las escalas de valoración propuestas en la lista anterior encuentra objeción en comunidades o grupos campesinos. Podrían oponerse a la separación de los animales (cuyes, etc.) por no asegurar de otra manera su protección contra el frío y el robo. No querer hacer corrales, pues es más fácil dejar que los puercos busquen su alimento, etc.

Para el manejo de la información con los mismos "usuarios" se podría utilizar este índice tentativo e ir formando una muestra aleatoria de la comunidad (si pasan de 50 viviendas), boletas que incluyan todas las características, propiamente particulares (1-16) y adicionarle un resultado común y general para el entorno (17-19).

Propongo un modelo tentativo de construcción del índice guía y la graficación que podría hacer la comunidad misma, suponiendo que tomamos un promedio de la situación de calidad de vida en cuanto habitat, encontrada en un recinto X

#### SERIE DE INDICADORES Y MATRIZ DE CONVERSION NUMERICA

INDICADOR	COMPONENTES Y CALIFICACION	ASIGNACION DE PUNTAJE *
1	a -	- 3
	b + -	+ - 1
	c +	+ 1
	d +	+ 2
2	a -	- 2
	b -	- 1
	c +	+ 1
	d +	+ 2

3	a -	-1
	b + -	+ -1
	c +	+1
4	a -	-2
	b -	-1
	c + -	+ -1
	d +	+3
5	a -	-3
	b -	-2
	c -	-1
	d +	+2
	e +	+4
6	a -	-2
	b -	-1
	c +	+1
	d +	+2
7	a -	-1
	b + -	+ -1
	c +	+1
8	a -	-1
	b + -	+ -1
	c +	+1
9	a -	-2
	b -	-1
	c +	+3
10	a -	-1
	b + -	+ -1
	c +	+1
11	a -	-2
	b -	-1
	c +	+3
12	a -	-2
	b -	-1
	c +	+3
14	a -	-1
	b +	+1
15	a -	-2
	b -	-1
	c +	+3

16	a	-	- 2
	b	-	- 1
	c	+	+ 3
17	a	-	- 2
	b	-	- 1
	c	+	+ 3
18	a	-	- 1
	b	+	+ 1
19	a	-	- 1
	b	+ -	+ - 1
	c	+	+ 1
20	a	-	- 3
	b	+	+ 1
	c	+	+ 2

**NOTA:** El total máximo de + sólo puede llegar hasta 49  
 El total máximo de ± sólo puede llegar hasta 8  
 El total máximo de - sólo puede llegar hasta 49  
 En el gráfico de Barras la altura máxima son 51 unidades.

- \* La atribución de un valor numérico se hace igualando el total negativo o positivo al mayor puntaje positivo o negativo encontrado.

El siguiente paso consistirá en establecer una sola escala continua. Podríamos prescindir de las calificaciones + - de la lista y a continuación restar los positivos de los negativos o viceversa y entonces obtener resultados como - 13, + 30, etc. Con todo parece más directa una representación que hable de indicadores positivos y negativos <sup>(1)</sup>.

Esta "objetiva" apreciación de la calidad de vida habitat rural y esta matriz para su medición podría complementarse si se logra obtener la valoración de la comunidad en cada uno de los componentes del listado. Según ello podrían multiplicarse por una cons-

---

(1) Podemos estar construyendo una escala de intervalos pero aceptamos no estar en presencia de una "escala de razones". Es decir el punto 0 carece de significado real, no representa una calidad de vida, en cuanto al habitat, nula. En efecto si hacemos una sola escala continua, significaría algo decir que el recinto San José de las Peñas tiene el doble de calidad de vida en el componente habitat que el recinto Bermejo de Abajo?

tante 3, los indicadores valorados como altamente apreciados por la comunidad; por una constante 2, los menos valorados y por una constante 1, los simplemente no tomados en cuenta por la comunidad. Un ejemplo: si el recinto San Jacinto valora subjetivamente grandemente la estructura en la construcción de la vivienda, ese indicador podría presentarse así:

INDICADOR	COMPONENTE Y CALIFICACION	ASIGNACION DE PUNTAJE	APLICACION CONSTANTE 3
6	a -	2	X3 = 6
	b -	1	X3 = 3
	c +	1	X3 = 3
	d +	2	X3 = 6

**GRATIFICACION HIPOTECA DE LA CONDICION DE VIDA HABITAT CAMPEESINA EN UN RECINTO O ANEJO X EN UNA FECHA DADA**

(Gratificación dada por la Comunidad)

_____	51	_____	_____
_____	48	_____	_____
_____	45	_____	_____
_____	42	_____	_____
_____	39	_____	_____
_____	36	_____	_____
_____	33	_____	_____
_____	30	_____	_____
_____	27	_____	_____
_____	24	_____	_____
_____	21	_____	_____
_____	18	_____	_____
_____	15	_____	_____
_____	12	_____	_____
_____	9	_____	_____
_____	6	_____	_____
_____	3	_____	_____
_____	0	_____	_____

Condiciones Deterioradas  
-  
(Escala del negro)

Condiciones Regulares  
+ -  
(Escala del verde)

Factores Positivos  
+  
(Escala del rojo)

---

## **LAS TECNOLOGIAS TRADICIONALES DE VIVIENDA EN LA ZONA ANDINA**

**Manuel Pérez**

---

### **INTRODUCCION**

Al igual que toda sociedad los asentamientos humanos establecidos en la región andina, han buscado los medios más eficaces para satisfacer sus necesidades. Las tecnologías producto de esta lógica de acción han sido transmitidas y enriquecidas por sucesivas generaciones. La casa campesina tradicional es la expresión formal de una cultura que ha sabido aprovechar los recursos del medio para solucionar su problema habitacional.

En contraste con la situación descrita las ciudades crecen en un rápido proceso de aculturización, manifiesto por la variedad de soluciones formales y tecnológicas importadas. Las condiciones de vida rurales y el atractivo de la imagen urbana, empujan grandes masas de campesinos a engrosar la población marginal de las ciudades, algunos migrantes campesinos lograrán superar su nivel de vida anterior, pero la mayoría encontrará como alternativa a su vivienda provista de una plasticidad natural en armonía con el medio y su universo cultural, una construcción improvisada con materiales de desecho, expuesta a las políticas especulativas del mercader de tierras.



Las políticas estatales de vivienda pese a la importación de sistemas de construcción en serie son insuficientes para resolver el problema urbano y se limitan a servir los estratos más altos de la población. Las escasas experiencias rurales donde ha intervenido el Estado, se convirtieron en fracasados intentos de capitalización del campo, demostrando la incapacidad oficial para comprender las repercusiones socio-económicas que lleva consigo la transferencia tecnológica y sus limitaciones.

La segregación social y cultural, los bajos ingresos económicos impiden el acceso del campesino a mejores niveles de vida, la vivienda refleja esta situación especialmente en la carencia de equipamiento básico.

La influencia urbana en el campo y el aporte de nuevas técnicas como elementos de prestigio ha determinado la paralización y el deterioro de los conocimientos locales, haciendo necesario visualizar el estudio, el mejoramiento y la promoción de las técnicas locales como única solución al problema de la vivienda rural.

Es bajo esta óptica que se realizó un inventario de tecnologías y recursos utilizados para la construcción de la vivienda en el sector andino, cuyo resumen consta a continuación.

## DESCRIPCION GENERAL DE LA REGION

La organización espacial producida por influencias de carácter histórico y de medio ambiente definen en la región andina 2 zonas limitadas por la frontera natural marcada por la cota de los 3.200 mts. de altitud, la zona baja comprendida entre los 2.000 hasta los 3.200 mts. y la zona alta que va desde los 3.200 a los 4.000 mts.

Es en el preincario (500—1460), donde se ubican los primeros asentamientos en forma de pequeñas unidades socio-económicas situadas en los valles interiores.

La reforma agraria terminará definiendo la caracterización vertical del espacio que la colonización había comenzado, marginando la población indígena hacia las tierras altas y ocupando los valles más productivos, hasta producir la frontera étnica cultural que subsiste actualmente.

La prosperidad del período petrolero permitió al estado con-

ceder mayor atención al sector rural, incrementando el equipamiento de salud, educación y vialidad.

La influencia de organismos externos, vinculados especialmente a la iglesia contribuirán a acentuar este proceso de aculturización mediante la donación y promoción de materiales y soluciones inadecuadas que impactarán en las formas de organización social y producción de la vivienda.

En contraste a la zona baja una población de origen mestizo ocupa desde la colonia los valles interandinos concentrados en las ciudades o en las zonas agrícolas de mayor productividad. En los sistemas constructivos empleados en la edificación de las ciudades coloniales y en la construcción rural de la zona ubicada bajo el límite de los 3.200 metros, se manifiesta la influencia colonial adaptada a los condicionantes locales.

### **Características climáticas de la zona baja**

El clima dominante de la zona baja es el ecuatorial mesotérmico, semi-húmedo con una pluriometría anual comprendida entre 500 y 2000 mm. de precipitación distribuida en dos estaciones lluviosas, la temperatura media varía entre 10 y 20°C y la humedad relativa entre el 65 y el 85%. Excepcionalmente en los valles andinos más protegidos se encuentra el clima ecuatorial mesotérmico seco.

### **Características climáticas de la zona alta**

La zona alta considerada sobre los 3.200 m. de altura, tiene un clima ecuatorial de alta montaña, caracterizado por mantener constantes lluvias de débil intensidad que oscilan entre los 1.000 y 2.000 mm anuales, con temperaturas que varían de los 0o a los 20°C. La humedad relativa sobrepasa el 80% limitando la utilización de sistemas constructivos en tierra.

## RECURSOS NATURALES

### Vegetación de la zona alta

Las zonas naturales que se encuentran sobre los 3.200 m. de altitud al interior del Callejón Interandino, corresponden a los climas definidos en la clasificación de Heldridge, como estepa montano y bosque húmedo montano, se caracteriza por los páramos bajos y secos, con una temperatura anual promedio de 7 a 12°C y precipitaciones en los parámetros de 250 a 500 mm., poblada por una vegetación de gramíneas perennes amacolladas. Los géneros más comunes son *festuca*, *poa*, *bromis*, *calamagrotis*, y en menor escalar *stipa*, sobre las que se levantan en forma aislada la achupalla, *puya sp*, la tuna o *puntia sp*. *sacha chocho*, *lupinos sp*.

El bosque húmedo montano, recibe precipitaciones entre 500 y 1.000 mm. La acción despiadada humana ha determinado la desaparición de la cubierta vegetal regional, convirtiéndola actualmente en extensos pajonales poblados de los géneros *stipa* y *festuca*, *mortino*, *chiquiragua*. Igualmente se encuentran montes cubiertos de *quishoar*, *budleia incana*, *puma*, *maquí*, *oreopanax sp*, *piquil*, *ginoyxys oleifolia*, *colca*, *miconia sp*.

La mayor parte de la población de la zona alta ocupa el piso climático del "bosque húmedo montano", dominante en las estribaciones internas del Callejón Interandino, los materiales vegetales que dispone son la paja o gramíneas perennes señaladas, y la madera proveniente de arbustos de monte. A esta altitud no se han adaptado nuevas especies forestales.

### Vegetación en la zona baja

Los valles bajos de la región interandina situados entre los 2.000 y 3.200 m. de altitud, corresponden a una diversidad de climas, clasificados como: bosque seco montano bajo: éste clima predomina con temperatura entre los 12 y 18°C, con precipitaciones medias anuales entre 250 y 500 mm., las especies como el nogal, *juglans neotropica*, *chinchí*, *cassis tomentosa*, *sigse*, *cortadería nítida*, *cholan*, *tecoma status*, han desaparecido y fueron reemplaza-

das con especies introducidas, en la que se destaca el eucalipto globulus o eucalipto común, el pino y el ciprés.

Bosque montano bajo: se diferencia del bosque montano seco bajo en la cantidad de precipitaciones anuales, que en esta zona son de 500 a 1000 mm., pertenecen a este clima los valles alrededor de Quito y en la parte oriental de Cuenca. En esta zona predominan igualmente entre las especies forestales introducidas el eucalipto. La vegetación natural estuvo constituida por sarar, weinmannia descendens, la cascarillo, chichona sp, romerillo o sisin, podocarpus sp.

Estepa espinosa montano bajo: mantiene la misma variación de temperatura que los anteriores y recibe una precipitación media anual de 250 a 500 mm, corresponde a zonas muy erosionadas donde aflora la cangagua. La vegetación dominante es un matorral de tipo xerofítico, en la que predomina el mosquero, croton sp, en asociación con la chamadna, dodonea viscosa, tuna, opuntia sp, el cardo santo, argemone mexicano, el shaire, nicotina rustica y la cabuya negra, agave americana.

Como se puede observar la región baja dispone de materiales vegetales y especies forestales, que permiten la vigencia y el desarrollo de sistemas constructivos como el bahareque, debiendo anotar que la utilización de las especies endémicas es muy limitada debido a su paulatina extinción. De las especies forestales introducidas, el eucalipto se convirtió en uno de los principales materiales de construcción en la zona.

## INVENTARIO DE SISTEMAS CONSTRUCTIVOS TRADICIONALES

Las condicionantes geográficas e históricas imperantes en la región andina determinan una variedad de tipologías de vivienda, que se manifiesta tanto formal como constructivamente.

La intensidad de las lluvias en la zona alta y los materiales disponibles obligarán a la solución de cubiertas que sobrepasan el 100% de pendiente en contraste con la zona baja donde la inclinación de cubierta más frecuente es del 50%.

La vivienda de altura se implanta en sitios protegidos de los vientos intensos y utiliza muros bajos capaces de soportar la hume-

dad imperante. En contraste en la casa campesina de la zona baja los sistemas constructivos empleados adquieren mayor flexibilidad y permiten la adopción de influencias culturales de origen colonial.

Entre los principales sistemas constructivos encuestados tenemos los siguientes:

### **Adobe**

Esta tecnología de origen incaico, enriquecida con la influencia colonial se desarrolla especialmente en dos regiones:

a) En la región ocupada por las tierras bajas de las provincias de Pichincha e Imbabura, el sistema se difunde tomando como base los centros urbanos de origen colonial.

b) La segunda región donde predomina el uso del adobe es la de Cuenca, desde donde se difunde hacia las provincias de Cañar, Loja y el sur de Chimborazo.

Esta tecnología de influencia colonial requiere de técnicas con un buen nivel de conocimientos en el uso del nivel, la plumada y el trabado de los muros. En la región "b" estos conocimientos se encuentran ampliamente difundidos en la población, permitiendo la autoconstrucción con participación familiar y comunitaria. La composición de los suelos, producto de la alteración de materiales sedimentarios la influencia cultural de la colonia y las características étnicas han determinado que en esta región se encuentren las mejores soluciones para la fabricación, trabado y recubrimiento de muros de adobe.

### **Tapial**

Es el sistema constructivo de mayor difusión entre la población rural, tanto en la zona baja como sobre la cota de los 3.200 mts. La composición de los suelos y las condiciones ambientales determinan variables locales en la fabricación del tapial.

Este sistema constructivo se encuentra completamente identificado con la organización social de las comunidades indígenas, favoreciendo la participación comunitaria dirigida por técnicos locales. Para su fabricación se utiliza la tierra del sitio, apisonada en moldes o tapialeras que permiten la construcción de muros cuyo es-

pesor varía entre 50 y 60 cm.

### **Pared de mano**

Este sistema constructivo en vías de desaparición permitiría construir viviendas de hasta dos pisos en la región de Atuntaqui, actualmente su utilización se limita a la construcción de muros de cerramiento. Los muros son construidos con tierra del sitio minuciosamente preparada por expertos locales, la que se prepara con uno y dos días de anticipación mediante el pisado para obtener plasticidad.

La cimentación de las viviendas se realiza con el mismo material, excavando una zanja de 60 cm. de espesor y 40 cm. de profundidad. Los muros se levantan manualmente mediante la adición de "bollos", para conformar capas de 80 cm. de altura, es necesario que se seque la capa inferior antes de comenzar con la inmediatamente superior; conforme el muro gana en altura disminuye el ancho, la perpendicularidad de los muros es controlada visualmente por la persona que construye.

Esta técnica se desarrolla localmente, limitada a la presencia de suelos apropiados, la transformación del conocimiento tecnológico es deficitaria, lo que va generando la desaparición del sistema constructivo.

### **Bahareque**

La utilización de la tecnología del bahareque se limita a la zona baja, concentrada en los valles interandinos ubicados en la provincia del Carchi, Tungurahua y Azuay.

El bahareque se reviste de especial importancia en el Cañar donde no se ha encontrado un sistema constructivo alternativo de igual confianza frente a los riesgos sísmicos.

La extinción de los materiales vegetales endémicos y la pérdida de las formas de organización comunitaria en las regiones señaladas, impulsa a los usuarios en la búsqueda de soluciones evolutivas de bahareque. La madera del eucalipto reemplaza las especies locales desaparecidas, sin embargo la demanda actual obliga a una sobreexplotación de esta especie foránea y a su utilización en condiciones

inadecuadas para la construcción.

### Otros sistemas

La cangagua es un material abundante en las laderas de la región interandina, se presenta en forma de tierra endurecida por la humedad y la presión. Es una mezcla de tobas volcánicas caracterizada por su estructura porosa, seca y coloración amarillenta. Considerado como excelente aislante térmico este material de fácil labrado permite la construcción de muros que pese a su deficiente trabajo han resistido más de 50 años como testimonian las viviendas existentes en la provincia de Tungurahua.

Los muros de las construcciones rurales ubicadas en los alrededores de Latacunga son realizadas en piedra pomez, material de origen volcánico reconocible por su poco peso, su textura porosa y una coloración que va del blanco al gris, al igual que la cangagua no se obtiene un buen trabado de muros.

Uno de los sistemas más importantes para la población rural es el de la choza; se desarrolla especialmente en las regiones altas donde se dispone únicamente de especies gramíneas perennes y vegetación arbustiva. Diversas variedades de pajas se tejen en una capa vegetal como aislante superior y lateral de la vivienda, la recolección del material así como la construcción de la vivienda se realiza con la participación comunitaria dirigida por técnicos locales.

### VIGENCIA DE LOS SISTEMAS CONSTRUCTIVOS TRADICIONALES CAMPESINOS

Una evaluación realizada en el área de estudio nos permite afirmar que las tecnologías locales para la construcción se encuentran en franco deterioro originado principalmente en los siguientes aspectos:

#### 1.— Desaparición de materiales locales de origen vegetal

El crecimiento demográfico en el sector rural ha provocado la sobreexplotación de variedades vegetales naturales utilizadas en la

construcción tradicional.

La ocupación de las tierras altas limita el acceso público a los pajonales donde se encuentra la paja, material indispensable de la vivienda campesina. Los materiales utilizados para las construcciones en bahareque, tales como las fibras de cabuya, los chaguarqueros, los cañizos y maderas de especies locales se encuentran en vía de desaparecer; los intentos para remplazarlos por otros materiales han sido limitados. La extinción de las variedades locales ha obligado al empleo de variedades foráneas como el eucalipto, madera de excelente adaptación y óptimo comportamiento cuando es utilizada en las condiciones de madurez requeridas, pero actualmente sometida a una sobreexplotación.

La vigencia de las tecnologías tradicionales sólo se puede lograr con un cultivo y utilización racional de las especies endémicas, con la reforestación de tierras marginales con especies adaptadas como el eucalipto y con el control de una explotación adecuada. En la industria artesanal de elaboración del ladrillo se emplea 1 metro cúbico de eucalipto por cada 2.7 metros cúbicos de ladrillo.

## **2.- La desaparición de las formas de producción comunitaria y el deterioro tecnológico.**

El empleo de las formas de producción comunitaria en la producción de la vivienda disminuye progresivamente en relación directa con la influencia urbana, originando la desaparición de los sistemas constructivos tradicionales que requieren de la utilización de abundante mano de obra. Conjuntamente los conocimientos tecnológicos se pierden de la memoria colectiva y los técnicos locales se encuentran obligados a orientarse a otras actividades. La degradación de las tecnologías locales se manifiesta en la baja calidad de la construcción actual, en su escasa duración y en los riesgos potenciales para los usuarios en el caso de que estas estructuras se encuentren sometidas a esfuerzos anormales.

En sistemas constructivos como el bahareque, la escasez de mano de obra comunitaria conjuntamente con la carestía de especies vegetales ha llevado a los propios usuarios a la búsqueda de alternativas; las nuevas soluciones como el entramado que conserva la estructura reticular de eucalipto enfrenta problemas técnicos referen-



cial de los materiales empleados y a la fijación de los muros a la estructura.

El aislamiento de la humedad es el problema básico para el correcto funcionamiento de los muros de tierra; las soluciones son accesibles y se reducen al mejoramiento del aislamiento inferior con el aporte de técnicas de cimentación en base de piedra, y al aislamiento lateral con un dimensionamiento correcto de los aleros y la transferencia de técnicas regionales empleadas en el revestimiento de muros.

Es urgente la transferencia, promoción y difusión de nuevas técnicas que permitan el enriquecimiento y rescate de las tecnologías locales. El aporte institucional en este sentido es escaso y se limita a algunas experiencias aisladas realizadas por la Universidad de Cuenca, el Banco Central y contados organismos internacionales. El trabajo de la Junta Nacional de la Vivienda, organismo encargado de definir las políticas de vivienda, en el sector rural se ve limitado por su rol de institución ejecutora de las políticas de capitalización y crédito bancarias. La ausencia de modalidades alternativas a las urbanas en la concesión de créditos y financiamiento de proyectos rurales, impide la aplicación colectiva de experiencias técnicas positivas.

### **La influencia externa**

La transformación de la vivienda campesina en los últimos años se manifiesta en la utilización de materiales y sistemas constructivos introducidos por la gestión de organismos internacionales y nacionales, por el incremento de la influencia urbana producto de la migración y por la existencia de una mayor oferta de materiales de construcción como resultado del mejoramiento de la red vial. Si bien los objetivos de esta política de introducción de nuevos materiales y sistemas constructivos en el área rural muchas veces se presentan como una gestión inadecuada de instituciones incapaces de diferenciar la problemática urbana de la rural, en el fondo se encuentra una clara política internacional de capitalización y control del espacio rural por el Estado.

Una evaluación de diversos sectores rurales donde se emplea-

ron nuevos materiales y sistemas constructivos demuestra que estos cambios no contribuyeron a mejorar el nivel de vida de la población; que por el contrario afectaron fundamentalmente a las formas de organización social y a las economías locales. Las nuevas tipologías de vivienda sirvieron para acentuar diferenciaciones sociales internas a través de la capacidad de acceso a estos materiales, los mismos que no siempre responden a las condiciones ambientales.

Las tecnologías importadas requieren de la compra de materiales y la contratación de técnicos de fuera de la comunidad, afectando tanto a las economías locales como a la preservación de conocimientos tecnológicos comunitarios.



Publicaciones del CAAP  
Centro Andino de Acción Popular

**SERIE: CUADERNOS DE DISCUSION POPULAR**

1. Acción y Método (agotado)
2. Ley de Fomento Agropecuario: Fomentar la Riqueza fomentando la Pobreza.
3. Ojo al Plan (agotado).
4. Comunidad Andina: Alternativas Políticas y Desarrollo.
5. Política de Salud y Comunidad Andina (agotado).
6. Producción Campesina Cacaotera: Problemas y Perspectivas (agotado).
7. Campesinado Indígena y el Desafío de la Modernidad (agotado).
8. Estrategias de Supervivencia en la Comunidad Andina (agotado).
9. Agricultura Andina: Propuesta de Investigación.
10. Etnia en el Ecuador: Situaciones y Análisis (agotado).
11. Campesinado y Organización en Esmeraldas.

**SERIE: CUADERNOS DE CAPACITACION POPULAR**

1. Métodos y Técnicas para la Educación Popular (agotado).
2. Cómo hacer un Periódico Popular (agotado).
3. Cultivando Papas: Organizarnos Más y Mejor (agotado).
4. Arboles y Leñosas para Reforestar las Tierras Altas de la Región Interandina (agotado).
5. El Cultivo del Tomate (agotado).
6. Contabilidad Básica para Organizaciones Campesinas.
7. Nuestra Medicina — La Manzanilla.

**SERIE: CUADERNOS DE EDUCACION POPULAR**

1. Estas Tierras son Nuestras (agotado).
2. Nuestra Historia: Trabajo, Explotación y Lucha (agotado).
3. Nuestra Historia: Organización y Lucha (agotado).
4. Guía del Alfabetizador (agotado).
5. Seguir Luchando es Nuestra Historia (agotado).
6. ¿Democracia? (agotado).
7. Cartilla de Alfabetización: Primer Nivel (agotado).
8. Alfabetización: Guía Didáctica (agotado).
9. Programa de Alfabetización: Guía de Concientización (agotado).
10. Cartilla de Aritmética: Primer Nivel (agotado).
11. Las Mujeres de mi Barrio.
12. Nosotros los Tsáchilas—Colorados.
13. Los Campesinos Pensamos y Opinamos: Encuentro de Organizaciones Campesinas (agotado).
14. La Comuna Río Santiago. 100 años de nuestra Historia

**EN PREPARACION:**

1. La Trama del Poder en la Comunidad Andina
2. Formas y Procesos Organizativos en la Comunidad Andina.

# ecuador

# **DEBATE**

---

---

REVISTA CUATRIMESTRAL DE TEMAS MONOGRAFICOS, EDITADA  
POR EL CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR-CAAP-.

---

---

**N° 1**

*diciembre de 1.982*

CAMPESINADO Y  
DESARROLLO RURAL.

---

---

**N° 2**

*abril de 1.983*

ESTADO Y ALFABETIZACION.

---

---

**N° 3**

*agosto de 1.983*

NACION, RELIGION Y  
PARTICIPACION POLITICA.

---

---

**N° 4**

*diciembre de 1.983*

PROPUESTA POPULAR Y  
PROGRAMA ELECTORAL.

---

---

---

---

**N°5**

*mayo de 1.984*

RELIGIOSIDAD POPULAR E  
IGLESIA DEL PUEBLO.

---

---

---

---

**N°6**

*agosto de 1.984*

CAMPESINADO Y  
TECNOLOGIA.

---

---

---

---

**N°7**

*enero de 1.985*

BARRIOS POPULARES:  
REALIDADES Y PROBLEMAS.

---

---

---

---

**N°8**

*abril de 1.985*

MIGRACIONES Y  
MIGRANTES.

---

---

---

---

**N°9**

*septiembre de 1.985*

LA CUESTION  
ALIMENTARIA.

---

---

# campesinado y organización en esmeraldas

**fredy rivera v.  
j.c. ribadeneira  
jorge mora a.  
altafuya**

CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR  
ORGANIZACION CAMPESINA MUISNE ESMERALDAS

El Centro Andino de Acción Popular, CAAP, en publicación conjunta con la Organización Campesina Muisne Esmeraldas, OCAME, acaban de poner en circulación varios análisis sobre la problemática campesina dentro del contexto provincial esmeraldeño.

La publicación trae 4 estudios: uno histórico sobre la Comuna de Negros

del Río Santiago; otro sobre la Organización Social y el Modelo de Acumulación en el cantón Eloy Alfaro; el tercero habla sobre campesinos indígenas y pescadores de Muisne; finalmente se presenta una descripción del desarrollo organizativo y político del campesinado en Esmeraldas.