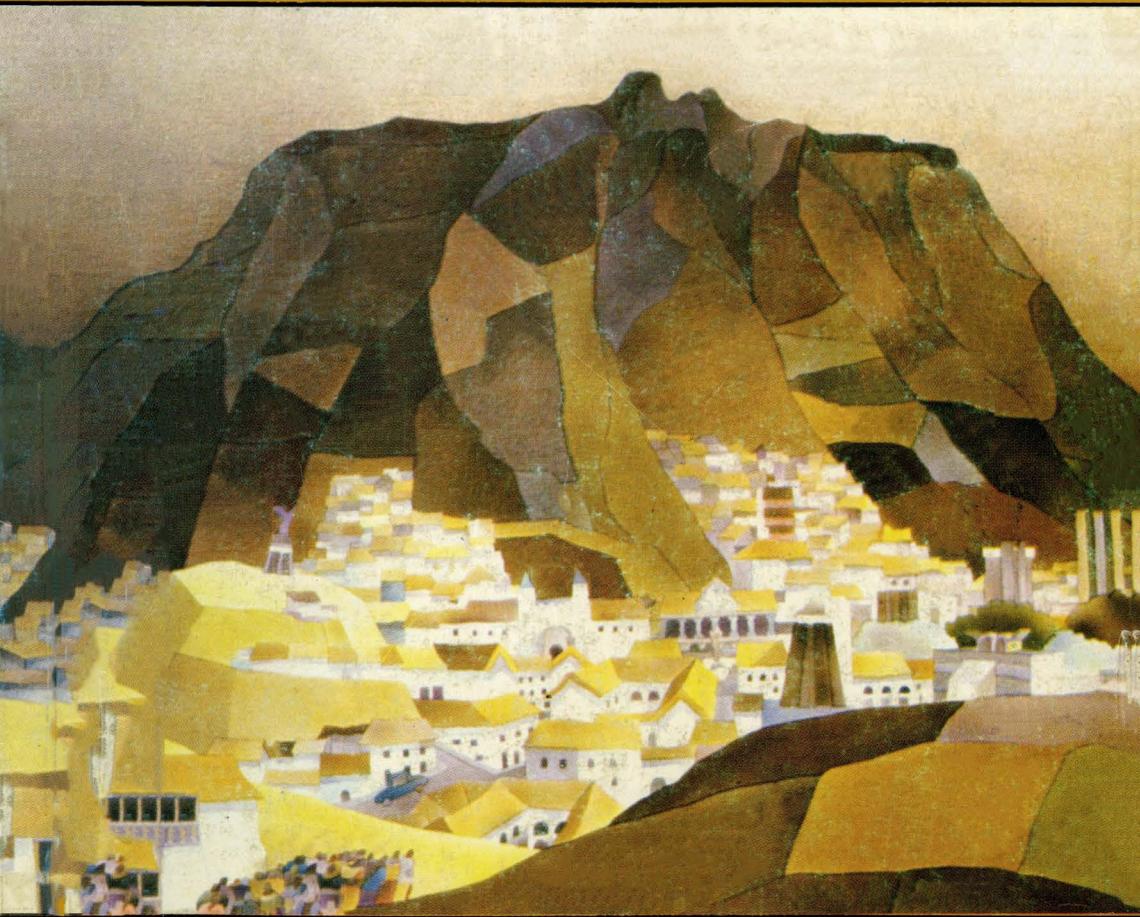


ecuador DEBATE

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

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
COYUNTURA	
EL AUTORITARISMO ESTATAL Y LA VIOLENCIA SOCIAL	
Luis Verdesoto	11
ESTUDIOS	
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
ANALISIS Y EXPERIENCIAS	
ANALISIS Y EXPERIENCIAS	
VIVIENDA Y AUTOGESTION POPULAR: EL CASO DE LA COOPERATIVA SANTA FAZ DE RIOBAMBA	
Mario Vásquez	117

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

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 la misma 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 salir, 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 numeroso 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 Héroes" 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 bordillos
- * 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.