

LA VIVIENDA EN EL DESARROLLO SOCIAL

Salvador Gomila*

El concepto del desarrollo ha ido evolucionando durante las últimas décadas. Inicialmente existió una fuerte identificación de éste con el proceso económico acelerado de los países llamados "en vías de desarrollo" para la reducción paulatina de sus diferencias con los países más desarrollados.

Actualmente, el desarrollo se concibe cada vez más como el reto de combinar tres factores clave: el crecimiento económico, el desarrollo humano y la sustentabilidad medio ambiental en una política integrada de desarrollo humano sostenible.

En el contexto actual de los países del llamado tercer mundo, la búsqueda de la sustentabilidad en materia habitacional sobrepasa los aspectos ambientales de satisfacer las necesidades propias sin comprometer las futuras generaciones, e incorpora toda una serie de requerimientos sobre aspectos complejos e interrelacionados entre sí, que exigen que los asentamientos sean pujantes económicamente, socialmente dinámicos, ecológicamente sanos y se respeten plenamente el patrimonio cultural, religioso, natural y su diversidad.¹

Esto, a la luz de las realidades, resulta cada vez una meta cuyo alcance se toma cada día más distante para nuestros países.

En la región iberoamericana y caribeña, caracterizada por un rápido incremento del grado de urbanización que alcanzó niveles promedios del 75% de la población en la pasada década, la concentración de la población en las grandes ciudades es un fenómeno que en interacción con las políticas de ajuste estructural ha provocado situaciones complejas tales como:

- El incremento de la pobreza. Según datos de la CEPAL, en situación de pobreza clasificaban en 1994 el 39% de los hogares latinoamericanos y el 38% de los del Caribe. Mientras en el primer caso se observaba una tendencia a disminuir la proporción, en el segundo la pobreza ha ido en ascenso en las últimas décadas.

América Latina y el Caribe es la única región en desarrollo que posee más pobres en las ciudades que en el campo, pese a que la pobreza se asocia más a las zonas rurales.

En 1997, más de la mitad de los pobres rurales y un tercio de los urbanos eran indigentes.

- El aumento del desempleo. Aunque la media oficial de la región es sólo del 8%, ocurre que el sector informal crea la mayoría de los empleos (84 de cada 100) con menor remuneración y sin seguridad social.
- La desigualdad en los ingresos. En 13 países latinoamericanos la diferencia de ingreso entre el 10% más rico y el 40% más pobre fue de 5 a 15 veces en el área urbana y 5 a 10 veces en el área rural.

A estos problemas se suman otros tales como los déficit de infraestructura, el aumento de la segregación social, los índices de delincuencia, la violencia, inseguridad, etc.

*Vicepresidente del Instituto Nacional de la Vivienda de la República de Cuba

Ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Expertos "VIVIENDA PARA EL DESARROLLO SOCIAL", Guanajuato, México, 19-21 de julio de 2000

¹Programa Hábitat Estambul, 1996.

Es por tanto necesario como condición primaria en la búsqueda de un modelo habitacional sustentable, que exista una voluntad política, social y económica que posibilite el planeamiento y la implementación de una política integrada y flexible, que se adapte a las condiciones y requerimientos cambiantes, que aproveche al máximo las potencialidades humanas y los recursos existentes para enfrentar la cantidad y complejidad de los problemas enunciados.

La falta de políticas adecuadas, de recursos económicos y el incremento vertiginoso de la demanda han originado el considerable y creciente déficit habitacional en nuestra región, sin que se perciba un horizonte de solución en el mediano o largo plazo.

En los compromisos del Programa Hábitat suscrito por la comunidad internacional en Estambul en 1996, se incluye el siguiente, y cito textualmente:

“Reafirmamos nuestra determinación de garantizar progresivamente el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada, según lo previsto en los instrumentos internacionales. A ese respecto reconocemos que los gobiernos tienen la obligación de lograr que la población pueda conseguir una vivienda y de proteger y de mejorar las viviendas y los vecindarios. Nos comprometemos a alcanzar el objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de forma equitativa y sostenible, de manera que todos tengan una vivienda adecuada que sea salubre, segura, accesible, asequible y que comprenda servicios, instalaciones y comodidades básicas, que nadie sea objeto de discriminación en materia de vivienda y seguridad jurídica de la tenencia”.

La experiencia de Cuba

Consecuentemente con el carácter socialista de nuestro país, la vivienda en Cuba se considera como un bien y una forma de retribución social a cuyo acceso tienen derecho todos los ciudadanos, independientemente del nivel de sus ingresos o el grupo social a que pertenezcan.

A partir de este principio, la legislación inmobiliaria tiene como objetivo lograr la satisfacción gradual de las necesidades habitacionales de la población y evitar que la vivienda se convierta en un objeto mercantil que se polarice hacia los sectores de mayor disponibilidad económica.

Durante las pasadas cuatro décadas, la política habitacional del país ha tenido como objetivo que cada familia tenga acceso a una vivienda adecuada, lo cual, además de estar establecido en la Constitución y la Ley General de la Vivienda ha sido objeto de un esfuerzo incesante dentro de las condiciones impuestas por las necesidades prioritarias del desarrollo económico y social. Este esfuerzo se ha producido en medio de las limitaciones de acceso a los mercados financieros y de productos ocasionadas por el bloqueo y agravadas por los conocidos cambios producidos en el contexto internacional a principios de la década de los 90 y que condujeron al país a la situación de período especial en tiempo de paz.

Esta situación, como es conocida, afectó también el sector vivienda, causando una seria disminución en la producción habitacional y la conservación y rehabilitación del fondo por el Estado, las cooperativas y la población, que decreció en 1991-93 hasta 50% de los promedios anuales en la construcción de viviendas del quinquenio anterior (ver gráfico).

Esto obligó a la búsqueda e implementación de nuevos modelos que resultaran sustentables en la construcción y conservación de viviendas y que permitieran continuar el programa de desarrollo en las nuevas y difíciles condiciones de carencia de recursos materiales y energéticos.

En 1992, en un Taller de Política de Viviendas, se consensuaron las directrices principales de la nueva política sobre viviendas basada en las siguientes premisas:

- a) Ratificación del carácter social de la vivienda y la obligación del Estado de trabajar en la solución gradual de los problemas habitacionales de la población.
- b) Descentralización de la toma de decisiones, la gestión y la aplicación de la política de viviendas, hacia los territorios.
- c) Producción local de materiales con procesos a pequeña escala, incremento de empleos y creación de talleres locales artesanales.
- d) Ahorro energético mediante el uso de tecnologías alternativas con recursos locales y procesos con bajos gastos de combustible en la producción, la construcción y la transportación.
- e) Reducción de la dependencia externa estimulando la sustitución de materiales, productos, componentes, tecnologías y equipos de importación por soluciones nacionales y locales.
- f) Movilización de factores mediante la más amplia participación de los organismos estatales, gobiernos locales, las organizaciones de base comunitarias, los trabajadores y la población beneficiada.
- g) Identificación de los destinos prioritarios hacia la estabilización de la fuerza laboral de los principales objetivos económicos tales como el programa agroalimentario, la industria azucarera y el desarrollo científico-técnico, así como hacia las familias más necesitadas de viviendas.
- h) Mejoramiento ambiental mediante la reducción de la contaminación en la producción de materiales y la creación de viviendas y asentamientos más sanos, descongestionados y dotados de agua, saneamiento, servicios de salud y educación autosustentables y ecológicamente nacionales.

A partir de estas premisas se elaboró e implementó un programa de construcción de viviendas con técnicas y materiales de bajo consumo material y energético y con el máximo aprovechamiento de las potencialidades técnicas, humanas y de recursos existentes en los territorios.

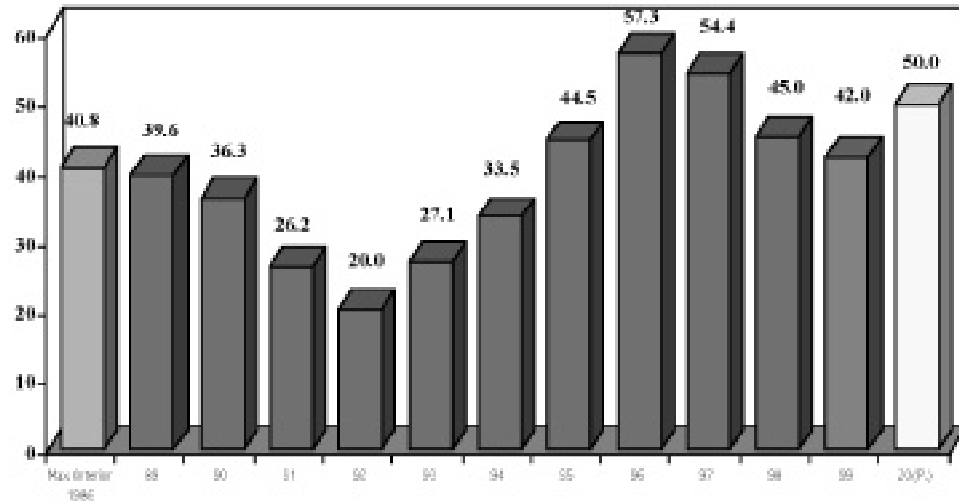
Este programa permitió desarrollar una considerable base de producción local de materiales alternativos e incrementar gradualmente la construcción de nuevas viviendas y asentamientos, habiéndose alcanzado ya en 1996 una producción superior a las 50 mil viviendas, o sea, niveles superiores a los promedios anuales anteriores a la crisis económica.

Uno de los principales propósitos en el periodo 1996-2000 fue lograr un sustancial incremento de la calidad en la construcción estatal de viviendas, aun a costa de disminuir cuantitativamente las producciones, incrementar las densidades para un mayor ahorro del suelo urbano, continuar elevando las acciones de conservación y rehabilitación del fondo y la asistencia técnica y en recursos a la actividad constructiva de la población por esfuerzo propio.

Como resultado, la producción entre 1996-1999 ha promediado unas 50 mil nuevas viviendas anuales, pero la calidad tipológica se incrementó considerablemente, elevándose las viviendas de mayor estándar del 24% al 53% y disminuyendo las de inferior calidad del 33% al 1,6% el pasado año.

Asimismo, las acciones constructivas de conservación y rehabilitación por el Estado y la población se elevaron de 130 mil en 1996 a cerca de 300 mil en 1999, previéndose mantener e inclusive superar estos niveles en el presente año 2000. Las

Gráfico 1
Viviendas terminadas (miles de viviendas)



viviendas reincorporadas al fondo por rehabilitación se incrementaron de 36 mil en 1996 a 68 mil/año en 1999.

En total, entre las nuevas viviendas construidas y las rehabilitadas, se han incorporado al fondo útil más de 10 viviendas por mil habitantes como promedio anual.

Además del incremento en recursos a la construcción y rehabilitación de viviendas por esfuerzo propio (no suficiente aún), tuvo una especial significación en la asistencia a la población el programa de diseño participativo del arquitecto de la comunidad que abarca 136 municipios, con una fuerza de más de 500 profesionales que han ofertado 43 mil servicios a la población y beneficiado 28 mil viviendas.

No obstante estos logros, quedan aún muchos aspectos negativos que fueron objeto de análisis y debate en el 3er. Taller efectuado el pasado mes de marzo del presente año. Entre ellos pueden destacarse los siguientes:

- Insuficiente crecimiento en cantidad y surtido en la producción de materiales de construcción en las localidades.
- No utilización de acciones emergentes en las actuaciones sobre el fondo edificado.
- Ausencia de estandarización en la metodología y acciones constructivas en la actuación sobre el fondo edificado.
- Insuficiente focalización del problema de la producción y reparación de los entrepisos y cubiertas.
- Poca instrumentación de los criterios de los indicadores geométricos y bioclimáticos en el diseño de la vivienda.

Entre los principales aspectos consensuados en el último taller para continuar mejorando el modelo de desarrollo sustentable de la vivienda y a partir de los cuales se conforma un plan de acción para los próximos años, pueden destacarse los siguientes:

- Ratificar la vigencia de los lineamientos estratégicos que han definido el carácter social de la política de vivienda.

- Continuar elevando la conservación y rehabilitación del fondo de viviendas y perfeccionando a este fin las estrategias a nivel local y nacional para recuperar y mejorar el fondo habitacional.
- Continuar la industrialización de los procesos constructivos de la vivienda y las urbanizaciones, desarrollando la base técnico-material local adecuada a los criterios de racionalidad y bajo costo.
- Elevar la participación de la población en la construcción, conservación y rehabilitación de viviendas, llevando la oferta de materiales, productos, servicios y asistencia técnica e incorporando las acciones por esfuerzo propio en los planes de ordenamiento territorial y urbano.
- Elevar la exigencia y control de la calidad de los diseños de la viviendas, las urbanizaciones, la producción de materiales, de las tipologías de la vivienda y de los aspectos técnico-constructivos.
- Asegurar que el planeamiento parcial y el proyecto urbano precedan la ejecución de nuevas zonas o la rehabilitación de las existentes. Consolidar la participación institucional y de la población en la elaboración, gestión, evaluación y control de los planes generales y parciales.

Para llevar a cabo estos propósitos los principales objetivos estratégicos se han traducido y organizado en programas que en su conjunto conforman una respuesta integral para un modelo de desarrollo habitacional sustentable. Entre los principales programas que se encuentran en ejecución podemos citar los siguientes:

- Programa para la producción local de materiales, componentes y su base técnico-material.
- Programa nacional de producción de techos y entresijos para la construcción y rehabilitación de edificaciones de viviendas.
- Programa para detener el deterioro, recuperar y conservar el fondo habitacional.
- Programa para la erradicación de condiciones habitacionales precarias.
- Programa de diseño participativo a través de las oficinas del arquitecto de la comunidad.
- Programa para el desarrollo tecnológico de la vivienda.
- Programa de pintura popular.

Éstos son, a grandes rasgos, los aspectos principales que deberán regir la política y los planes de viviendas en los próximos años para avanzar en el propósito de establecer un modelo sustentable de desarrollo habitacional que satisfaga las necesidades prioritarias de la población en nuestras condiciones económicas y financieras, y asegure en materia habitacional un desarrollo social armónico con el desarrollo económico del país.

Sobre todos estos aspectos tenemos mucho para intercambiar y sobre todo tenemos mucho que aprender de la valiosa experiencia de los especialistas y expertos que se han reunido en este encuentro.