

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1130  
10 de marzo de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**C E P A L**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión Regional de Ministros y Autoridades  
Máximas del Sector de la Vivienda y Urbanismo  
de América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 16 al 20 de marzo de 1992

VIVIENDA POPULAR:  
PRINCIPIOS DE PLANEACION E IMPLEMENTACION PARA  
PROYECTOS DE COOPERACION EN MATERIA DE LA VIVIENDA POPULAR

Este trabajo fue preparado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica de la República Federal de Alemania, como un documento de la política sectorial. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del Ministerio y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	Pág.
1. Función del documento y delimitación del sector.....	1
1.1. Función del documento.....	1
1.2. Delimitación del sector.....	1
2. Punto de partida e importancia del sector.....	2
2.1. Punto de partida.....	2
2.2. Importancia.....	4
3. Objetivos.....	5
4. Experiencias, posibilidades y limitaciones.....	7
4.1. Cooperación multilateral.....	7
4.2. Cooperación bilateral alemana.....	8
4.3. Posibilidades, limitaciones, condiciones básicas....	10
4.3.1. Condiciones políticas y económicas.....	11
4.3.2. Condiciones institucionales y administrativas	12
4.3.3. Condiciones socioculturales.....	13
4.3.4. Condiciones técnicas.....	14
5. Aspectos de la selección y concepción de proyectos.....	14
5.1. Grupos destinatarios.....	14
5.2. Carga financiera para los hogares.....	15
5.3. Recuperación de los costos.....	16
5.4. Tipos de proyectos.....	17
5.5. Acciones.....	19
5.6. Instrumentos.....	21
5.7. Contrapartes.....	22
6. Lista de criterios.....	24
7. Anexo: siglas.....	27

## 1. FUNCION DEL DOCUMENTO Y DELIMITACION DEL SECTOR

### 1.1 FUNCION DEL DOCUMENTO

El documento de la política en el sector "Vivienda popular" especifica y complementa las directrices y principios formulados en el documento relativo al sector "Urbanización", del 5 de mayo de 1978, y se halla en estrecha conexión con otros documentos de la política espacial, especialmente con los de "Planificación regional", "Fomento de ciudades medias" y "Sistemas de información espacial".

El documento "Vivienda popular" debe servir como ayuda de decisión en la identificación, el examen, la planeación y la evaluación de proyectos destinados a mejorar las condiciones habitacionales en los países en desarrollo, y contiene además indicaciones para la implementación y gestión de los proyectos.

### 1.2 DELIMITACION DEL SECTOR

En un sentido estricto, el sector abarca acciones relativas a la producción, mejoramiento y conservación de viviendas así como la provisión de los componentes indispensables, como son terrenos, infraestructura técnica (por ejemplo, vías y posibilidades de transporte, agua y alcantarillado, eliminación de las basuras, suministro de electricidad), materiales, técnica de construcción, capacidad organizativa y recursos financieros.

En virtud de su importancia para el entorno residencial, el sector abarca igualmente, facilidades sociales (por ejemplo, escuelas, hospitales, salas de reunión). Depende de las circunstancias concretas del proyecto, si se incorporan estas facilidades.

En un sentido más amplio, los proyectos incluyen acciones que les facilitan a los moradores una mayor participación en la vida económica y social, y, por este medio, contribuyen a la mejora de las condiciones habitacionales. Entre estas acciones figuran las relacionadas con la seguridad de la tenencia, apoyo de las organizaciones vecinales, fomento del empleo y generación de ingresos.

Los proyectos son llevados a cabo, preponderantemente, en ciudades en vía de crecimiento donde la escasez de viviendas asume formas masivas. Además, el sector incluye proyectos de vivienda en asentamientos rurales así como en los casos de emergencia de catástrofes naturales y para refugiados.

Por lo general, los proyectos de la vivienda popular son medidas independientes, pero también pueden formar parte de proyectos de desarrollo regional o fomento a ciudades medias. En tal caso, los objetivos y modalidades encuentran su aplicación correspondiente. De todas maneras, deberán ser tenidos en cuenta puntos de vista intersectoriales.

## 2. PUNTO DE PARTIDA E IMPORTANCIA DEL SECTOR

### 2.1 PUNTO DE PARTIDA

En los tugurios y barrios populares periféricos de las ciudades en crecimiento del Tercer Mundo, cada vez más personas están amenazadas por la pauperización. Ya hoy, en numerosas ciudades, la mitad de las familias viven en condiciones insoportables, sin protección suficiente contra las inclemencias del clima (por ejemplo, lluvia, tormentas, calor, frío), peligros del medio ambiente (por ejemplo, ruido, fuego, enfermedad, robo) y desalojo, en condiciones de hacinamiento, sin acceso a las redes de infraestructura y servicios urbanos, y, muchas veces, sin escuelas y servicios de salud.

Como efecto concomitante de un proceso de urbanización impen-  
toso, la escasez de vivienda es la expresión de un desarro-  
llo social y económico desigual e inequitativo. Las causas  
son múltiples y dependen del rápido crecimiento natural de  
la población, el éxodo rural y la desigual distribución de  
los ingresos. Los problemas de la vivienda, solamente a pri-  
mera vista problemas de índole técnica, son en el fondo pro-  
blemas económicos y sociales.

Como secuela de la urbanización progresiva, aumentará la de-  
manda de viviendas urbanas en todos los países en desarrollo.  
A ello viene a sumarse la necesidad creciente de mantenimien-  
to y conservación de las viviendas existentes y de las redes  
de infraestructura y servicios urbanos. Al mismo tiempo, dis-  
minuyen las posibilidades de procurar condiciones de aloja-  
miento adecuadas, puesto que el precio de los terrenos para  
la construcción, la infraestructura y los materiales de cons-  
trucción, entre otros, es cada día más alto en las ciudades  
en crecimiento.

La consecuencia es un empeoramiento rápido de las condiciones  
de vida y de vivienda de un número cada vez mayor de familias  
que no disponen de los ingresos suficientes para conseguir  
una vivienda en el mercado formal. Se ven forzadas a recurrir  
a viviendas informales que a menudo contravienen las normas  
legales vigentes y no se hallan previstas en un desarrollo ur-  
bano ordenado.

La mayoría de los programas de la política nacional de vivien-  
da no está integrada en los planes de desarrollo urbano ni es-  
tá orientada a los grupos sociales de ingresos bajos. Las ins-  
tituciones que se ocupan del problema de la vivienda realizan  
soluciones inaccesibles para la mayor parte de la población.  
Sólo en forma muy lenta se viene reconociendo el hecho de que  
soluciones adecuadas requieren la participación intensiva de  
la población.

## 2.2 IMPORTANCIA

La vivienda es una necesidad básica, y de allí la primordial importancia social del sector. Los proyectos de la vivienda popular contribuyen a crear las condiciones previas sin las cuales una vida digna del hombre y la vida comunitaria son imposibles.

Condiciones habitacionales adecuadas repercuten positivamente en la salud y la productividad laboral. La casa y el solar se usan a menudo comercial e industrialmente, contribuyendo así a la generación de ingresos. La vivienda popular representa el sector en el que se efectúan las mayores inversiones de los hogares individuales. En la medida en que la ayuda mutua logre desplegarse, este sector se presta, como tal vez ninguno otro, para movilizar los recursos desaprovechados.

La construcción de viviendas sencillas y de la infraestructura simple, puede ser intensiva en el uso de la mano de obra y convertirse en una fuente de ingresos para muchos. Cuando se utilizan recursos exclusivamente locales, tiene altos efectos multiplicadores, por lo menos por períodos determinados y sobre todo en el ramo de la pequeña industria y la artesanía. El sector de la vivienda popular apoya el desarrollo económico a nivel local y se apropia para fortalecer el desarrollo regional y urbano.

Un deterioro de las condiciones habitacionales y de vida puede causar inquietud y disturbios sociales. La explosividad política de los problemas de la vivienda urbana consiste, de una parte, en el alto potencial conflictivo que engendra la extrema densidad poblacional, y, de otra, en la confrontación diaria de los habitantes de los barrios pobres con las formas residenciales de lujo.

Una política de la vivienda que le indique a la población sin techo adecuadas soluciones realistas para mejorar su situación habitacional, y que fomente la creación de condiciones favorables, aporta una valiosa contribución al desarrollo económico y a la estabilidad política de una sociedad. Muchos gobiernos de los países en desarrollo no han reconocido aún este impacto de la política de la vivienda popular. Aquí se ofrecen bases para un diálogo político.

### 3. OBJETIVOS

Los proyectos de la vivienda popular deben contribuir a la disminución de problemas habitacionales y al logro de los siguientes objetivos:

- Mejoramiento inmediato de la situación habitacional de la población de ingresos bajos. De acuerdo con las condiciones y necesidades locales, los proyectos deben ayudar a proveer un mínimo de:
  - . protección contra los peligros del medio natural y social,
  - . espacio para la vida privada y pública, e
  - . infraestructura técnica, servicios urbanos y facilidades sociales, así como facilitar el acceso a los puestos de trabajo.
- Iniciación de procesos a largo plazo y de dilatada cobertura para mejorar las condiciones habitacionales. Dichos proyectos deben tomar todas las medidas necesarias en materia legal, institucional, financiera y de personal, a fin de afianzar en forma duradera los resultados y alcanzar a un número lo más alto posible de la población.

En especial deben fomentar:

- . la movilización del potencial de esfuerzo propio y ayuda mutua y el aprovechamiento de los recursos locales,
  - . el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones comunitarias así como de instituciones estatales y privadas próximas a la base, y convencer a los políticos de todos los niveles que el apoyo de la vivienda popular es indispensable y tiene que orientarse en las posibilidades de esfuerzo propio y ayuda mutua.
- Generación de empleo e ingresos. Siempre que ello sea posible, los proyectos deben incluir componentes que favorezcan la generación de empleo e ingresos, por ejemplo, para:
- . fortalecer el desarrollo de la producción local de materiales de construcción e industria de la construcción,
  - . apoyar el establecimiento de empresas de artesanía y de servicios, en capacidad de realizar trabajos de construcción y de mantenimiento, y
  - . estimular la inversión en pequeñas empresas que aseguran el abastecimiento de los productos para el consumo básico.

El mejoramiento inmediato de la situación habitacional de la población de ingresos bajos y la iniciación de procesos a largo plazo y de dilatada cobertura, constituyen los objetivos primarios e irrenunciables. La generación de empleo y de ingresos debe ser considerada como un objetivo secundario, que, en casos propicios, puede sumarse a los objetivos principales. Los diferentes objetivos son compatibles y pueden complementarse entre sí, de manera que en la consecución de varios objetivos, los resultados se fortalecen recíprocamente.



#### 4. EXPERIENCIAS, POSIBILIDADES Y LIMITACIONES

##### 4.1 COOPERACION MULTILATERAL

Los dos organismos más importantes de la cooperación multilateral en el sector de la vivienda popular son el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH - Hábitat) con sede en Nairobi, creado en 1978, y el Banco Mundial. También los bancos regionales de desarrollo participan activamente en la financiación de proyectos de la vivienda popular.

La Conferencia Hábitat, celebrada por las Naciones Unidas en 1976, en Vancouver, le permitió a la opinión pública tomar conciencia de las dimensiones sociales y políticas inherentes al problema de la vivienda urbana. El CNUAH-Hábitat lleva a cabo proyectos de asistencia técnica, financiados en los marcos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), conjuntamente con los respectivos Gobiernos nacionales. El Departamento de Investigación y Desarrollo se ocupa de las cuestiones políticas, sociales y técnicas, y ofrece cursos de capacitación.

El Banco Mundial es el más importante organismo ejecutor de proyectos financieros en el sector de la vivienda popular. En el marco de su programa de préstamos urbanos, entre 1972 y 1982, aprobó fondos por valor de 2.000 millones de dólares en total. En cuanto a construcción nueva se realizaron en total 370.000 lotes con servicios para cerca de 2 millones de personas, mientras que alrededor de 7 millones de personas se beneficiaron de los proyectos de mejoramiento urbano.

En virtud de su carácter innovador, los proyectos fueron acompañados de un intenso trabajo de análisis sectorial, que se tradujo en una profunda modificación de los conceptos y enfoques de proyecto tradicionales. En vez de los proyectos de

lotes y servicios, fueron intensificados los proyectos de mejoramiento urbano, y fueron llevados a término programas de fomento del empleo, a fin de alcanzar a familias de ingresos más bajos.

Después de esta fase experimental y de aprendizaje, el Banco Mundial se ha fijado como tarea, para la segunda mitad de los años 80 y la década de los 90, la divulgación de enfoques de proyecto de comprobada eficacia. Para lograr resultados más amplios, el Banco Mundial se esfuerza por colaborar con organizaciones bilaterales de desarrollo.

#### 4.2 COOPERACION BILATERAL ALEMANA

La vivienda popular es un sector relativamente nuevo en la política alemana de cooperación bilateral. Apenas a partir de la segunda mitad de los años 70, se puede constatar un aumento de actividades y proyectos en el sector.

A propósito de la cooperación técnica, la GTZ, la agencia responsable, desarrolló el tipo de proyecto del mejoramiento urbano integrado y lo implementó en diferentes países con perspectivas halagadoras. La asistencia técnica, según este enfoque, actúa simultáneamente a tres niveles:

- A nivel de barrio, contribuye a la movilización de los recursos locales y apoya la formación de comunidades con capacidad de autoadministración.
- A nivel institucional, crea las condiciones técnicas y organizativas indispensables a través de programas de asesoramiento y capacitación.
- A nivel político, asume funciones concepcionales y de planificación.

En el campo de la cooperación financiera reciben apoyo proyectos muy diferentes de la vivienda popular, por ejemplo, financiación de bancos para la construcción de viviendas, proyectos de lotes y servicios, de traslado y reasentamiento y de mejoramiento urbano. En los proyectos de la cooperación financiera, la KfW, entidad encargada de la implementación de los proyectos, presta especial atención a los siguientes puntos:

- Participación de los grupos destinatarios en la planificación y realización del proyecto
- Obtención de seguridad de la tenencia para los moradores
- Estándares bajos de construcción que se pueden permitir los grupos destinatarios
- Recuperación de los costos del proyecto
- Calificación del organismo ejecutor del proyecto.

Muchas organizaciones no gubernamentales secundan a los grupos de ayuda mutua, así, por ejemplo, la "Agro-Acción Alemana", "Terre des Hommes" y - con una especialización técnica particular - la "Ayuda Alemana al Desarrollo de Asentamientos y Viviendas Sociales" (DESWOS), así como las organizaciones eclesióstias "Misereor" y la "Oficina Central Protestante de Ayuda al Desarrollo" (EZE). En la ayuda en casos de catástrofes naturales y en el apoyo a los refugiados, actúan desde hace ya largo tiempo en proyectos de gran envergadura las organizaciones "Caritas", "Acción Diaconal" (Diakonisches Werk) y "Cruz Roja Alemana".

En el dominio "investigación y docencia" se abordan desde hace años los problemas de la vivienda popular. Proyectos de investigación en este campo son fomentados principalmente por el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica (BMZ), la Comunidad Alemana de Investigación (DFG) y la Fundación Volkswagen. Además de la capacitación universitaria de estudiantes alemanes y extranjeros - hasta el presente únicamente en arquitectura y urbanismo -, la DSE y la CDG ofrecen cursos especiales

para personal técnico y directivo procedente de los países en desarrollo.

GATE y la Sociedad "Fraunhofer" mantienen servicios de información técnica especializada, dispuestos a responder a las demandas de información provenientes del interior y del extranjero. Desde hace algunos años, el número de monografías y revistas (por ejemplo, publicaciones de la DSE, el boletín DESWOS, la revista TRIALOG dedicada a la planificación y la construcción en el Tercer Mundo) aumenta sin interrupción.

#### 4.3 POSIBILIDADES, LIMITACIONES, CONDICIONES BASICAS

Hasta ahora, los proyectos de la vivienda popular no estuvieron en condiciones de satisfacer la demanda. Incluso los proyectos más prometedores marchan a la zaga del impetuoso desarrollo urbano. Y tan intensa como quiera que sea la contribución extranjera, los proyectos de cooperación no cubrirán jamás las necesidades de la vivienda popular en el Tercer Mundo. Pero sí pueden indicar enfoques de solución y promover procesos sociales para movilizar los recursos propios y facilitar formas dignas de vivienda. Por esta misma razón, los proyectos deben ser concebidos de tal forma que permitan su reaplicación.

En vista de la envergadura de los problemas, y para lograr los efectos más persistentes, es indispensable que los proyectos sean concertados y coordinados entre los diferentes organismos responsables (multilaterales, bilaterales, gubernamentales y no gubernamentales), y que las posibilidades de colaboración sean aprovechadas al máximo.

A despecho de la universalidad del problema - pues no existe ningún país en desarrollo que no sufra la escasez de viviendas - no es legítimo que los conceptos y enfoques sean transmitidos esquemáticamente. Los proyectos tienen que corresponder a la

extraordinaria diversidad de las peculiaridades locales (por ejemplo, prioridades de los moradores, relaciones de propiedad, ingresos, formas culturalmente específicas de viviendas y de construcción, disponibilidad de materiales, consistencia del terreno, clima).

Sin entrar a considerar este carácter específicamente local de la vivienda, serán enumeradas a continuación algunas condiciones políticas y económicas, institucionales y administrativas, así como de técnica de construcción, que revisten importancia general para la preparación e implementación de proyectos.

#### 4.3.1 CONDICIONES POLITICAS Y ECONOMICAS

En numerosos países se carece de estrategias, para mejorar las condiciones de la vivienda popular de acuerdo a las necesidades básicas de los grupos destinatarios. También por dicho motivo, las solicitudes oficiales en este sector son relativamente raras. De ordinario, las políticas de la vivienda, del asentamiento y del desarrollo urbano no están armonizadas ni coordinadas entre sí. En vez de mejorar en un proceso continuo las condiciones habitacionales de la mayoría, y, sobre todo, del sector más pobre de la población, las administraciones municipales y los Gobiernos se dan por satisfechos con la realización de proyectos aislados, que por su elevado costo sólo benefician a una pequeña minoría.

En los proyectos de este sector, el problema del suelo se revela, siempre de nuevo, como una fuente de litigio de primera magnitud. La procuración del terreno en proyectos de lotes y servicios, o la legalización de la tenencia en proyectos de mejoramiento, son trámites difíciles que por lo general demandan más tiempo del previsto; la especulación sobre terrenos y la elección de un lugar erróneo tienen a menudo por consecuencia el desplazamiento de los grupos destinatarios por grupos

de mayores ingresos.

El éxito del proyecto depende de un sinnúmero de condiciones políticas y económicas sobre las cuales la concepción del proyecto no ejerce ninguna o, a lo sumo, una mínima influencia, por ejemplo, sobre

- si las condiciones reinantes permiten en general la participación de los moradores en la preparación e implementación del proyecto,
- si las familias de ingresos bajos pueden, al menos en pequeña medida, ahorrar o pagar la deuda y,
- si la situación económica le permite al organismo ejecutor del proyecto la financiación de la contrapartida.

#### 4.3.2 CONDICIONES INSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVAS

Por lo general, los proyectos de la vivienda popular presuponen la acción concertada de diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Responsabilidades insuficientemente delimitadas, pueden dar origen a conflictos de competencia; problemas de armonización y coordinación, repercutir negativamente sobre los costes y el financiamiento del proyecto. Particularmente exigentes son las tareas de mediación y negociación entre las instituciones y los moradores. Para el cumplimiento de las finalidades del proyecto, es necesaria una adaptación flexible al plan, acorde con la dinámica del proyecto, que no es posible a base de rutina burocrática.

La participación de los moradores no debe exclusivamente limitarse al trabajo físico en las obras de infraestructura, sino que presupone un proceso de aprendizaje largo y difícil de los organismos ejecutores y los moradores, que debe iniciarse ya en las primeras decisiones de preparación del proyecto. Solamente a condición de que la participación de los moradores sea promovida realmente en forma seria, puede la organización comuni-

taria desarrollar su capacidad autoadministrativa y garantizar un éxito duradero del proyecto. La demanda de tiempo que requieren las tramitaciones de coordinación y las crecidas erogaciones que supone el asesoramiento técnico, son implicaciones que hay que tomar de antemano en cuenta.

#### 4.3.3 CONDICIONES SOCIOCULTURALES

La aceptancia del proyecto por parte de los moradores y su identificación con los objetivos del mismo, dependen en forma decisiva de si sus necesidades y posibilidades son consideradas en la forma requerida, a partir de las condiciones socioculturales correspondientes. Particularmente sensibles son, por ejemplo, la disponibilidad y el uso del suelo así como las formas de la vida comunitaria.

Cuenta habida de la singular importancia que se le atribuye a la participación de los moradores y a la ayuda mutua, los proyectos deberían ajustarse a las formas de organización comunitaria existentes, y, en el caso de que éstas no existiesen, recurrir a la adopción de acciones tendientes a propiciar el desarrollo de las mismas.

Puesto que las mujeres - muy a menudo jefe del hogar - son las que en primer término se benefician de la vivienda mejorada, siendo por lo general las que, de todos los miembros de la familia, pasan el mayor tiempo allí ocupadas en oficios domésticos, sus intereses específicos tienen que ser tenidos muy particularmente en cuenta, tanto en la planificación como en la realización de los proyectos.

#### 4.3.4 CONDICIONES TECNICAS

Con frecuencia los estándares de construcción e infraestructura son demasiado elevados, de manera que los más pobres no están en condiciones de participar en el proyecto, o son desalojados, tarde o temprano, por los más ricos. Los grupos destinatarios sólo pueden ser beneficiados si las normas técnicas existentes son aplicadas en forma flexible, y, si, en la medida de lo posible, se procede a distinguir entre normas iniciales y normas de consolidación.

La autoconstrucción puede llevar, por falta de conocimientos y experiencia, a graves errores constructivos y de planificación. Para evitar peligros y gastos, los proyectos debieran, pues, ir acompañados de asesoramiento técnico, recurriendo a las experiencias hechas en otros países. Mediante la formación de grupos de autoconstructores, será tal vez posible movilizar un potencial de recursos latentes.

### 5. ASPECTOS DE LA SELECCION Y CONCEPCION DE PROYECTOS

#### 5.1 GRUPOS DESTINATARIOS

Los grupos destinatarios de los proyectos en este sector se encuentran en aquella parte de la población que carece de vivienda, y que, en virtud de las condiciones socioeconómicas imperantes, no es capaz por sí misma de conseguir una vivienda digna. Dichos grupos pueden vivir tanto en la ciudad como en el campo, y puede tratarse además de refugiados o de víctimas de catástrofes.

La cuestión de qué grupos de ingresos merecen el fomento, tiene que ser decidida a partir del déficit de viviendas y de la distribución de los ingresos de un país o de la región del proyecto. En principio, los proyectos deben beneficiar a los



grupos de la población con un ingreso familiar disponible situado en la mitad inferior de la distribución de ingresos.

Para alcanzar dentro del grupo destinatario también a las familias de ingresos menores, pueden ser necesarias medidas particulares (por ejemplo, reducción de los estándares de construcción e infraestructura, mayor consideración de las posibilidades de ayuda mutua y esfuerzo propio, redistribución de los costos). Si el cálculo de los ingresos del hogar ofreciera dificultades, se puede recurrir a magnitudes auxiliares, por ejemplo, a los gastos corrientes de las familias.

Del gran número de los hogares merecedores de fomento, hay que proceder a elegir un grupo destinatario del proyecto. Los criterios de selección más importantes son la relevancia para las mujeres, las experiencias de ayuda mutua y la capacidad de organización del grupo, es decir, su disposición de cooperar activamente y de asumir responsabilidades.

A fin de que los efectos benéficos recaigan realmente en los grupos destinatarios, es necesario que el proyecto sea cuidadosamente protegido contra abusos y especulación.

## 5.2 CARGA FINANCIERA PARA LOS HOGARES

La planificación realista del proyecto tiene que partir del porcentaje del ingreso familiar disponible para el pago de las obras del proyecto. La capacidad de pago para la vivienda, inclusive los gastos adicionales, como agua, luz y alcantarillado, depende de diversos factores, como, por ejemplo, del monto absoluto y de la seguridad de los ingresos, tamaño del hogar, gastos para la cobertura de necesidades básicas y de otras obligaciones financieras. Con respecto a la disposición de pago son decisivas, por ejemplo, la prioridad de la vivienda, la moral de pago, la identificación con el proyecto y la credibilidad de las sanciones.

El gran número de factores determinantes, no permite establecer un límite máximo, de validez general, en cuanto al porcentaje del ingreso familiar dedicado a la vivienda. Sin embargo, según el grupo de ingresos y el lugar, un margen entre el 10 y el 30 % de los ingresos disponibles podría representar el límite máximo para la carga financiera del hogar impuesta por el proyecto.

### 5.3 RECUPERACION DE LOS COSTOS

1. Por razones económicas y psicosociales, la construcción de la vivienda debe ser pagada por los usuarios individuales.
2. Por principio, los costos del proyecto han de ser recuperados entre los beneficiarios conforme a las reglamentaciones corrientes del país. Préstamos y créditos son, igualmente por principio, otorgados sin subsidios de interés y a condiciones reaplicables.

En la medida en que el grupo destinatario - particularmente su capa más pobre - no se halle en condiciones de soportar la carga financiera de allí resultante, hay que examinar si los costos del proyecto pueden ser reducidos a un nivel aceptable.

En el caso de que el grupo más pobre no tenga capacidad suficiente de pago, hay que examinar si mediante un aumento proporcionado del gravamen de los beneficiarios con mayores ingresos es posible lograr un descargo del grupo más pobre. Para este efecto, se puede también recurrir en casos excepcionales, a grupos cuyos ingresos exceden los límites establecidos. Este subsidio cruzado tiene mayores probabilidades de éxito si se lo combina con una diferenciación entre estándares de construcción e infraestructura.

3. Atendiendo a razones de justicia social, las inversiones y el uso de la infraestructura técnica y social debieran tener por principio carácter gratuito para las capas más pobres de la población, particularmente cuando tampoco las capas más acomodadas pagan los costos correspondientes.

#### 5.4 TIPOS DE PROYECTOS

En los siguientes tipos de proyectos se ofrecen las bases para una cooperación que deja esperar los efectos afines y congruentes con los objetivos:

- Mejoramiento y renovación urbana
- Lotes y servicios y extensión urbana
- Construcción de viviendas rurales, ayuda en casos de catástrofes y apoyo a refugiados
- Fomento de los organismos promotores y asesoramiento político.

Los proyectos de mejoramiento tienen por objeto una renovación cuidadosa de la ciudad, y son realizados con el fin de mejorar la situación habitacional en los barrios populares y tugurios, evitando en la medida de lo posible demoliciones y traslados. En vez de ello, aprovechan las estructuras sociales y constructivas existentes para la iniciación o el aceleramiento de un proceso de consolidación. En relación con los fondos empleados, ayudan a mejorar las condiciones habitacionales de un mayor número de personas que otros tipos de proyectos, y por ello son particularmente merecedores de fomento desde el punto de vista de la política de desarrollo.

En las tareas de mejoramiento urbano entran en consideración diferentes acciones y su combinación. En primer lugar deben ser realizadas las acciones prioritarias de los moradores y que contribuyen a fortalecer la organización comunitaria, a legalizar la tenencia y a mejorar la infraestructura social y técnica. A fin de asegurar un éxito a largo plazo, es ineludible la participación de los moradores tanto en la preparación como

en la implementación del proyecto.

Los proyectos de lotes y servicios amplían la trama urbana y contribuyen a la cobertura de la demanda de nuevas viviendas y a la descongestión de los barrios céntricos hacinados. Crucial para estos proyectos es la identificación de los terrenos para la construcción así como su dotación con una infraestructura técnica mínima y susceptible de desarrollo progresivo. Los proyectos de este género deben además colocar a los vecinos en capacidad de organizar, en forma autónoma, el desarrollo del barrio y de autoconstruir sus viviendas. Además del fomento de la capacidad organizativa y la infraestructura social, son aquí de gran utilidad sobre todo el asesoramiento técnico y el apoyo en la adquisición de materiales de construcción.

En los proyectos de lotes y servicios hay que tener un cuidado particular de que realmente se alcance al grupo destinatario de la población de bajos ingresos. Estándares de construcción exageradamente altos y ubicación desfavorable son las causas más frecuentes del desplazamiento del grupo destinatario por grupos de ingresos elevados. Entre los proyectos de lotes y servicios cuentan los proyectos de traslado de grupos de la población que, por cualquier razón, se ven obligados a abandonar sus barrios.

Los proyectos de viviendas rurales debieran tener muy en cuenta el ciclo de producción agrícola y estar integrados, en la medida de lo posible, en proyectos de desarrollo rural. Por lo general, el problema de la adquisición de terrenos para la construcción no asume las mismas proporciones que en el caso de los proyectos urbanos. En cambio, la instalación de las redes de infraestructura es a menudo más costosa.

Proyectos de la ayuda en casos de catástrofes naturales y de apoyo a refugiados, tratan en primer lugar de crear rápidamente espacio habitable. En la concepción de estos proyectos también deben ser aplicados los principios que conducen a la movilización del potencial de ayuda mutua y esfuerzo propio y que insertan la producción de viviendas en un proceso gradual de mejoramiento de las condiciones generales de vida.

El fomento del organismo promotor afronta los obstáculos jurídicos e institucionales, y se propone, mediante asesoramiento, capacitación y acciones organizativas, preparar mejor a las instituciones existentes para el cumplimiento de sus funciones, o contribuir a la creación y organización de nuevas instituciones. Puesto que, como organismo promotor, entran en consideración instituciones gubernamentales y no gubernamentales, las acciones debieran estar encaminadas a fortalecer la colaboración entre ambas y a facilitar su coordinación. Bajo determinadas circunstancias es posible, alcanzar los más amplios efectos con proyectos de fomento del organismo promotor.

## 5.5 ACCIONES

Los proyectos constan de toda una serie de acciones que también pueden ser realizadas en forma de proyectos individuales. La combinación e integración de diferentes medidas, armonizadas entre sí, es, por regla general, más eficiente que el fomento de acciones particulares.

Las acciones pueden tener carácter de fomento técnico, cultural, jurídico, organizativo o económico.

Acciones a nivel de barrio:

- Creación o fortalecimiento de organizaciones comunitarias
- Legalización de la tenencia en proyectos de mejoramiento, o adjudicación de lotes para la construcción en proyectos de lotes y servicios
- Instalación o mejoramiento de la estructura técnica (calles y caminos, abastecimiento de agua, alcantarillado, eliminación de las basuras, suministro de electricidad)
- Construcción de facilidades comunales (sala de reunión, centro comunal)
- Mejoramiento de las posibilidades de formación (escuela primaria, cursos de capacitación para jóvenes y adultos)
- Elaboración de tipos apropiados de construcción y diseños de asentamiento
- Concesión de créditos para la construcción y el mejoramiento de viviendas
- Asesoramiento de la ayuda mutua y creación de grupos de autoconstructores
- Iniciación o ampliación de la producción local de materiales de construcción (cooperativas de producción, centros y depósitos de materiales de construcción)
- Incremento de la eficiencia de las pequeñas empresas de la construcción (instrucción artesanal)
- Instalación de talleres y pequeñas empresas de producción y de servicios, en conexión con programas de capacitación profesional
- Concesión de créditos a microempresas

Acciones a nivel institucional (fomento del organismo promotor):

- Creación o fortalecimiento de instituciones de apoyo de la vivienda popular
- Capacitación de personal para la planeación y realización de proyectos de la vivienda popular
- Investigación de los problemas relacionados con la vivienda popular y desarrollo de enfoques innovadores
- Divulgación de conocimientos y técnicas, especialmente sobre proyectos realizados con éxito, así como sobre tipos y materiales de construcción apropiados
- Asesoramiento y colaboración en los planes de uso del suelo y de desarrollo urbano así como en la organización de registros catastrales
- Asesoramiento en la planeación de programas de la vivienda popular y en la formulación de una política urbana y de vivienda, orientada en función de las necesidades básicas.

5.6 INSTRUMENTOS

En los marcos de la cooperación bilateral para el desarrollo, la cooperación técnica se apropia particularmente en el caso de aquellos proyectos en que el fomento general del organismo ejecutor ocupa el primer plano (por ejemplo, asesoramiento de grupos comunitarios, de administraciones municipales y de otras instituciones). En la cooperación financiera entran en consideración proyectos en que la financiación de bienes materiales e inversiones en instalaciones o bienes de equipo se halla colocada en primer lugar (por ejemplo, proyectos con inversiones considerables en la infraestructura). Para la preparación y medidas concomitantes de sus proyectos, la cooperación técnica y la cooperación financiera disponen cada una de sus instrumentos propios.

Una cooperación entre las organizaciones ejecutoras GTZ y KfW es indicada cuando la amplitud de las tareas por cumplir la hacen necesaria, o cuando una de las organizaciones promotoras, en virtud de trabajos preparatorios, dispone de conocimientos técnicos específicos a los cuales puede recurrir la otra.

Una importancia muy particular reviste la cooperación en materia de personal, que comprende el envío de expertos para el asesoramiento y la gestión así como la capacitación de personal técnico procedente de los países en desarrollo. Para el fomento de acciones de pequeña escala (por ejemplo, en el campo del empleo, y para el otorgamiento de pequeños créditos) pueden ser puestos a disposición de la cooperación técnica los aportes financieros correspondientes.

Las organizaciones no gubernamentales trabajan en pequeños proyectos, directamente con los moradores, y contribuyen con aportes financieros y servicios de asesoramiento al apoyo de los grupos comunitarios. Sus experiencias debieran ser aprovechadas para la divulgación de conocimientos específicos sobre técnicas adecuadas (por ejemplo, en la autoconstrucción y en la pequeña industria) en los programas de capacitación. Siempre que resulte posible, los organismos ejecutores gubernamentales y no gubernamentales debieran cooperar estrechamente y coordinar sus proyectos.

## 5.7 CONTRAPARTES

Las contrapartes en proyectos de cooperación gubernamental son, por regla general, ministerios, organizaciones ejecutoras y bancos responsables para la construcción de viviendas y el desarrollo urbano. Aparte de los organismos nacionales, cooperan también las administraciones regionales y municipales. Las contrapartes en los proyectos de organizaciones no gubernamentales son, ante todo, organismos eclesiásticos, políticos e



independientes, así como grupos comunitarios organizados.

La combinación de medidas (por ejemplo, infraestructura, salud, educación, vivienda, fomento de la pequeña industria) requiere, por lo general, una agencia de coordinación y varias organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que cumplan, bajo responsabilidad propia, tareas específicas a base de conocimientos técnicos específicos.

6. LISTA DE CRITERIOSPara la selección y evaluación de proyectos de la vivienda popular

<u>Criterio</u>	<u>Fuente</u> <u>Pág.</u>
1. <u>Relevancia desde el punto de vista de la política de desarrollo</u>	
El proyecto	4
- concuerda con la planificación nacional del desarrollo y	
- armoniza con las demás instalaciones y acciones de la infraestructura física y social.	
El proyecto sirve, cuando menos a uno de los siguientes objetivos:	5
- Mejoramiento directo de la situación habitacional de la población de ingresos bajos;	
- Iniciación de procesos a largo plazo y de dilatada cobertura, con miras a mejorar las condiciones de vivienda;	
- Generación de empleo e ingresos.	
El proyecto está clasificado, por lo menos, a uno de los siguientes tipos:	17
- Mejoramiento y renovación urbana;	
- Lotes y servicios y extensión urbana;	
- Construcción de viviendas rurales, ayuda en casos de catástrofes y apoyo a refugiados;	
- Fomento de los organismos promotores y asesoramiento político.	

## 2. Planificación e implementación

- Soluciones apropiadas mediante participación intensa de la población 4
- Fomento "integrado" del barrio a través de acciones simultáneas y coordinadas 8
  - a nivel de barrio (movilización del potencial local);
  - a nivel institucional (asesoramiento, capacitación);
  - a nivel político (planificación global, estrategias).
- El grupo destinatario posee experiencias en ayuda mutua, es apto para organizarse y representa también los intereses de las mujeres. 15
- Los ingresos familiares disponibles del grupo destinatario se encuentran en la mitad inferior de la distribución de ingresos. 15
- El límite superior de la carga financiera para los hogares oscila entre el 10 y el 30 % de los ingresos disponibles. 16
- La construcción de la vivienda es pagada por los usuarios individuales. 16
- Los servicios infraestructurales son prestados, por principio, a título gratuito. 17
- Los préstamos y créditos son otorgados, igualmente por principio, sin subsidio de interés y a condiciones reaplicables. 16

ANEXO: SIGLAS

CDG	Carl-Duisberg-Gesellschaft (=Sociedad Carl Duisberg)
CNUAH	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
DESWOS	Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs- und Siedlungswesen (= Ayuda Alemana al Desarrollo de Asentamientos y Viviendas Sociales)
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft (= Comunidad Alemana de Investigación Científica)
DSE	Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (= Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional)
EZE	Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (= Oficina Central Protestante de Ayuda al Desarrollo)
GATE	German Appropriate Technology Exchange
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (= Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (= Instituto de Crédito para la Reconstrucción)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo