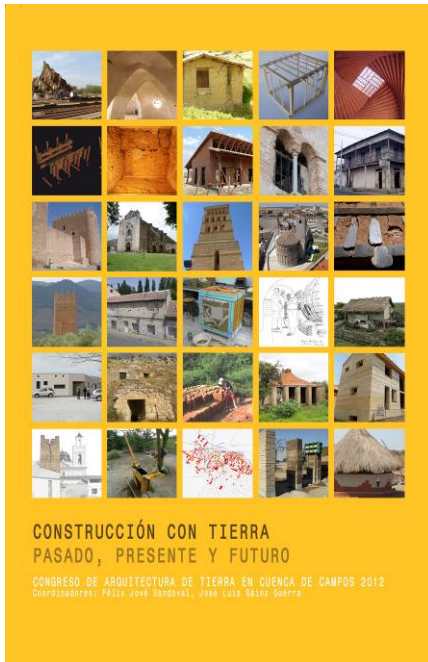




Construcción con Tierra Pasado, presente y futuro

Congreso de Arquitectura de Tierra en Cuenca de Campos 2012.

Coordinadores: Félix Jové Sandoval, José Luis Sáinz Guerra.

ISBN: 978-84-616-3485-9

D.L.: VA 257-2013

Impreso en España

Abril de 2013

Publicación online.

Para citar este artículo:

Orozco, J; Sainz, J; Camino, M; "PROBLEMÁTICA HABITACIONAL EN MANTA (ECUADOR), ASENTAMIENTOS INFORMALES Y NUEVAS BARRIADAS FORMALES.". En: *Construcción con tierra. Pasado, presente y futuro. Congreso de Arquitectura de tierra en Cuenca de Campos 2012*. [online]. Valladolid: Cátedra Juan de Villanueva. Universidad de Valladolid. 2013. P. 279-288. Disponible en internet: <http://www5.uva.es/grupotierra/publicaciones/digital/libro2013/27in-orozco.pdf>

URL de la publicación: <http://www5.uva.es/grupotierra/publicaciones.html>

Este artículo sólo puede ser utilizado para la investigación, la docencia y para fines privados de estudio. Cualquier reproducción parcial o total, redistribución, reventa, préstamo o concesión de licencias, la oferta sistemática o distribución en cualquier otra forma a cualquier persona está expresamente prohibida sin previa autorización por escrito del autor. El editor no se hace responsable de ninguna pérdida, acciones, demandas, procedimientos, costes o daños cualesquiera, causados o surgidos directa o indirectamente del uso de este material.

This article may be used for research, teaching and private study purposes. Any substantial or systematic reproduction, re-distribution, re-selling, loan or sub-licensing, systematic supply or distribution in any form to anyone is expressly forbidden. The publisher shall not be liable for any loss, actions, claims, proceedings, demand or costs or damages whatsoever or howsoever caused arising directly or indirectly in connection with or arising out of the use of this material.

Copyright © Todos los derechos reservados

© de los textos: sus autores.

© de las imágenes: sus autores o sus referencias.

PROBLEMÁTICA HABITACIONAL EN MANTA (ECUADOR), ASENTAMIENTOS INFORMALES Y NUEVAS BARRIADAS FORMALES.

IX Congreso de Tierra en Cuenca de Campos, Valladolid, 2012

*Jonathan Orozco Cobeña**
José Luis Sainz Guerra
Miguel Camino Solórzano

*Facultad de Arquitectura. Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí,
Manta, Ecuador*
*Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad de Valladolid,
España*

emails:
jorozco2709@hotmail.com
jlsainzg@ana.uva.es
camino2h@yahoo.es

Resumen

En Ecuador, el problema de la vivienda tiene una manifestación tremendamente conflictiva desde hace décadas, inclusive en las grandes metrópolis como Quito y Guayaquil. La fuerte migración campo – ciudad atraída por el gran crecimiento industrial a partir de los años 60 estableció físicamente un sinnúmero de barriadas informales que al poco tiempo se convertirían en periferias urbano marginales vinculadas físicamente al espacio consolidado o centro de la ciudad, pero caracterizados por la informalidad, en donde prima el desorden y la falta de planificación y atención de parte de sus autoridades.

La problemática habitacional en la ciudad de Manta no es un caso aislado, a nivel nacional se siente esta carencia de planificación y ordenamiento territorial en todas las ciudades, sin duda alguna es más evidente en ciudades de mayor concentración poblacional y generadoras de empleo como es el caso de Manta, la cuarta ciudad más importante del país, ubicada sobre la costa ecuatoriana en la provincia de Manabí.

La gestión y construcción de Vivienda Social en el Ecuador es un tema cuyos antecedentes remarcan la historia moderna de nuestro país, desde sus inicios en la época de la dictadura

CONSTRUCCIÓN CON TIERRA.

militar, mediante entidades estatales como el Banco de la Vivienda y La Junta Nacional de la Vivienda, hasta la actualidad con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y hasta el mismo Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que se establecen hoy en día como principales entes promotores y de financiación del hábitat social de los ecuatorianos. Pero la aplicación de ciertos planes de vivienda masiva en nuestro territorio, siguiendo la tendencia mundial de más cantidad y menos calidad descubre la falta de una verdadera política de vivienda social.

Esta carencia de verdaderas políticas de vivienda social de beneficio común, hacen que las vigentes por lo general sean resultados de intereses privados en donde los más beneficiados son las empresas constructoras, por tanto la vivienda social o solución habitacional, se convierte en un simple producto a la venta con el auspicio algunas Instituciones públicas aflorando primero la marca política por encima de su verdadero valor de uso y beneficio social.

Dentro de este contexto, intervienen mediante convenio interuniversitario la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí – Ecuador, y la Universidad de Valladolid a través de sus escuelas de Arquitectura para el análisis e investigación de la problemática en general de la vivienda en Manta, análisis de los planes habitacionales existentes, fundamentación de principios de identidad cultural, sistemas constructivos y materiales, ubicación dentro del espacio consolidado, gestión y participación ciudadana y demás componentes que formen parte de las obligaciones que tiene el estado para con su sociedad.

Ponencia

Manta, ciudad de crecimiento

La ciudad de Manta o antigua Jocay¹ fundada antes de Cristo como se la conoció en sus antepasados, es una ciudad relativamente nueva, descubierta en 1534 y cantonizada hasta 1922. Pese a aquello a lo largo de toda su historia ha desarrollado transformaciones interesantes, sus inicios como centro de comercio y exportación han sido reforzados con la construcción del puerto en los años 60 y nuevas actividades que la convierten en la capital

económica de la provincia con 226.477 habitantes y una población flotante aproximada de 30.000 personas que en conjunto marcan un movimiento económico activo, atrayendo a turistas y nuevos residentes permanentes.

Manta, es el mejor puerto marítimo de aguas profundas del Ecuador, está situada geográficamente en el sureste de la provincia de Manabí, en 0°55'35" de latitud sur y 80°43'02" de longitud oeste, a 6 msnm y forma parte de los 22 cantones de la Provincia. Como puerto está ubicada a 25 millas náuticas de la ruta internacional marítima. En el año 1999 Manta se convierte en el Primer Municipio Turístico descentralizado del país, al haber firmado el convenio de transferencia de competencias entre estado Ecuatoriano y la Municipalidad, cuyo objeto fue de trasladar desde el Ministerio de Turismo, al Municipio todas las atribuciones de planificar, fomentar, incentivar y facilitar la organización, funcionamiento y competitividad de la actividad turística cantonal.

En su trama urbana se aprecia las retículas ortogonales en los asentamientos primarios hasta la década del 60, establecidos en base a las actividades pesqueras y de comercio que se daban en aquella época, posterior a eso la ciudad se ha ido segregando horizontalmente de forma desordenada, su topografía y la falta de planificación han coadyuvado a este crecimiento desvinculado de una ciudad compacta en donde se aprecian en la actualidad sectores totalmente diferenciados en aspectos físicos, de servicios y sociales.

Planes Habitacionales y su forma de expresión

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, en Manta apenas el 39% de familias tienen casa propia, marcando un déficit aproximado de 17000 viviendas, que se está tratando de contrarrestar mediante nuevos planes habitacionales de promoción privada, entidades del estado y planes municipales.

Durante la dictadura militar se ejecutaron varios planes habitacionales por todo el país, patrocinados por el Gobierno Nacional e instituciones como el IESS, así es el caso del programa de viviendas "Villas del Seguro" ubicado en Manta, que en 1979 se convierte en el primer plan en Manabí de su categoría.



Fig. 1.- Vista aérea de Manta, se observa la ocupación de suelo en forma horizontal con baja densidad y su topografía accidentada. La vía de Circunvalación y la Avenida La Cultura, dos arterias principales de la ciudad. Fuente: Gobierno Autónomo descentralizado de Manta
 Después de Quito, Guayaquil y Cuenca, la ciudad de Manta es la ciudad media e intermedia CIME más importante, tanto por su dinámica productiva y de crecimiento como por su conexión internacional por el puerto y aeropuerto que posibilitan relaciones intercontinentales.

Posterior a este, en 1980 se construye el conjunto habitacional "Tohalli" ubicado en el barrio Córdova, luego "La Pradera" en 1982, "El Palmar" en 1984 y "La Aurora" en 1990, todos estos de responsabilidad del Banco Ecuatoriano de la Vivienda dirigidos a la clase media baja. En total fueron 5 los planes masivos de esta categoría repartidos por todo el territorio urbano de la ciudad de Manta acorde al crecimiento de la misma, ocupando en área, un interesante espacio que impulsó a la consolidación de la ciudad, siendo de los únicos planes donde se observa baja altura, pero alta densidad.

A medias de la década de los 90, se establece una nueva forma de administrar y planificar la

ciudad; se sanea financiera y administrativa- mente un Municipio endeudado, se implanta un sistema integral de recolección de basura y limpieza de la ciudad, asfaltado del 95 % de las calles, recuperación de barrios, legalización de barriadas informales, participación de la comunidad, contacto directo del ciudadano con su autoridad, etc. generando progreso y satisfacción en la ciudad. La vivienda no es un caso aislado, el mejoramiento de los barrios se hace realidad por medio de la obra pública con servicios básicos y equipamientos. Con una ciudad más limpia y ordenada, se potencia sus actividades, especialmente el turismo que pasa a formar parte de las actividades económicas más fuertes del cantón. Aparecen nuevos planes habitacionales

CONSTRUCCIÓN CON TIERRA.



Fig. 2.- Plan Habitacional "La Aurora", construido en 1990 por la Junta Nacional de Vivienda del BEV, ubicado al sureste de la ciudad, se observa que la adjudicación de las viviendas no siempre fueron para los más necesitados.



Fig. 3.- Plan Habitacional "El Palmar", construido en 1984 por la Junta Nacional de Vivienda del BEV, ubicado al noreste de la ciudad, se establecen 835 soluciones habitacionales entre viviendas de una planta y bloques de departamentos.

para la clase media y media alta que a la postre irían marcando el crecimiento de la ciudad pero en base al mercado bajo el nombre de Urbanizaciones privadas ubicadas un poco lejanas al centro de la ciudad y su área consolidada dando el origen a nuevas vías y el uso casi que obligado del automóvil en vista del precario sistema de transporte público que existe hasta la actualidad.

No obstante el Municipio sigue implementando convenios con otras instituciones del estado para los mejoramientos de barrios, es así que en 1998 nace "Urbirrios", el mismo que es un plan de asentamiento y reasentamiento para evitar desgracias familiares de escasos recursos económicos con excelentes resultados tras el fenómeno El Niño de 1998 - 1999, rescatando entre lo importante una "alianza entre el nivel central, municipal y comunitario" para su financiación.

Plan Participativo del barrio Urbirrios

El barrio "Urbirrios" se constituye en un asentamiento planificado, se encuentra localizado sobre la vía Circunvalación al sur del área consolidada y dentro del perímetro urbano del cantón Manta.

Para ese entonces el MIDUVI, a través de la unidad Coordinadora de Apoyo al sector Vivienda formuló el "programa de mejoramiento Integral de Barrios"² ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de barrios precarios mediante la implementación de servicios e infraestructura. "Para el desarrollo de esta metodología se requirió de la participación activa y decidida de la municipalidad y de las comunidades, con el apoyo y acompañamiento del MIDUVI en respaldo al proceso de descentralización que llevaba a cabo el Gobierno Central"

Para la selección de Urbirrios se determinó criterios de carácter técnico, tomando en cuenta el porcentaje de población urbana, la gran cantidad de necesidades básicas insatisfechas y la capacidad institucional por parte del municipio, medido por el cumplimiento de las fases y actividades que tenía a cargo.

Es así que desde el departamento de Planeamiento Urbano se planifica en su etapa inicial 704 lotes, con zonas destinadas para el desarrollo comunitario, vías y espacios verdes, estos lotes fueron vendidos y donados de acuerdo al caso mediante informes previos de los departamentos sociales. Con los



Fig. 4.- Plan de Mejoramiento Integral del Barrio Urbirrios, inicia en 1998 con la planificación de lotes, el municipio financia infraestructura en conjunto con el MIDUVI, la comunidad en ciertas áreas ayuda con mano de obra.

lotes asignados se prioriza la obra pública y de infraestructura y se gestiona la ayuda del Gobierno Central para la construcción de las viviendas a través del bono.

Características breves del Plan:

- Participación activa de la comunidad
- Mano de obra comunitaria para construcción de equipamientos
- Cooperación barrial para mitigación de índice delincencial
- Gestión barrial para mejoramiento del barrio
- Estructuración de organización, programas, capacitaciones

Con el pasar del tiempo las políticas de vivienda en el país fueron cambiando; con la aparición del bono de la vivienda, su posterior incremento y finalmente su mejor aprovechamiento por parte de empresas privadas provocó que el beneficiario o la familia que la adquiere se ajuste a lo que en este caso el estado o promotor les ofrezcan. En este marco se encuentra el nuevo plan habitacional municipal Si Vivienda con una alianza entre el estado, el sector privado y la Municipalidad, pero que a diferencia del anterior se excluye al beneficiario, sin participación y sin ningún conocimiento real de sus necesidades.

CONSTRUCCIÓN CON TIERRA.

Plan Municipal “Si Vivienda”

El Municipio de Manta, con una nueva administración a partir del 2009 propone un nuevo modelo de crecimiento en la ciudad, se duplica la obra pública en barrios y ciudad en general, nuevas vías, parques, equipamiento, etc., Un nuevo Plan de desarrollo y ordenamiento territorial designa la ocupación y administración de la superficie cantonal, nuevos límites urbanos y de expansión generan el estiramiento del territorio en desmedro del ya consolidado y que contiene aun grandes espacios de suelo sub utilizado dentro de la misma ciudad, espacio que bien pudieran ser utilizados por sus propietarios o por el Municipio mismo para la dotación del equipamiento urbano del cual todavía carece la ciudad.

El Plan habitacional municipal, planificado en el año 2010 por el Gobierno Municipal da inicio a la ejecución de un conjunto de viviendas anunciado en campaña, 354 hectáreas aproximadamente son expropiadas para la implantación del mismo, un espacio que paso de ser suelo rural para convertirse en suelo urbano. El plan establece construir 10000 viviendas

de interés social para familias de escasos recursos de Manta en alianza entre Municipio y la Empresa privada, posteriormente se prevé que el Gobierno Central pueda intervenir con la ayuda del bono de la vivienda. Sin embargo más allá de quien lo ejecute o financie están parámetros importantes para concebir una vivienda o hábitat digno que no se toman en cuenta, por ejemplo:

Los sociales: participación ciudadana, necesidades, costumbres, identidad, dignidad.

Los técnicos: diseño, materiales, topografía, sistema constructivo, clima, aprovechamiento del suelo, medio ambiente.

Los Urbanos: modelo de crecimiento, sub centralidades, movilidad, sostenibilidad, comunidad.

En relación a los modelos y sistemas constructivos aplicados en este Plan debemos entender que al ser tecnología importada antepone las prioridades del rendimiento en obra ante que las necesidades propias de sus futuros habitantes convirtiéndose en una mera mercancía



Fig. 5.- Programa de Vivienda Municipal “Si Vivienda”, se empezó a construir en el 2011 la primera etapa de 800 viviendas. Al fondo modelos de viviendas en dos plantas, prefabricadas con paredes de hormigón, a la derecha se aprecia la estructura de la vivienda previa a la fundición.



Fig. 6.- Un conjunto de casas del Plan Si Vivienda, se puede apreciar la posible terminación de las casas pero también la implantación dentro de un terreno escaso de infraestructura.



Fig. 7.- Hilera de casas del Plan Si Vivienda, en el proyecto de 10000 casas se plantean 4 modelos que varían de una y dos plantas y de dos y tres dormitorios.

que se pone a la venta para quien quiera y tenga como pagar, entonces; ¿En dónde queda lo social? , pues está claro que una vivienda con piso y paredes de hormigón armado será difícil de modificar, por ejemplo hacer más grande una ventana tomando en cuenta el clima que existe en la costa, o aumentar un espacio para mayor comodidad de la familia ya que estas son formas de vida de las personas con expresión de su identidad cultural y costumbres.

Políticas de Vivienda

En el Ecuador desde los años 50 existen “Instituciones públicas que captan dineros públicos y ahorros privados para la implementación de planes habitacionales”³ como los ya antes mencionados bajo el sistema de créditos hipotecarios a los beneficiarios que normalmente eran afiliados al seguro social o con capacidad de crédito suficiente para el monto de la vivienda. Posterior a esto ya en los 90 se incorpora el sistema ABC (ahorro, bono, crédito) siendo

este un subsidio no reembolsable que da el gobierno a familias de escasos recursos y con poca capacidad de crédito.

El Gobierno a través del MIDUVI se convierte en el órgano rector de las políticas de vivienda en el país a partir del 2007, con la intención de erradicar el déficit habitacional se incorporan nuevas fórmulas para el acceso al bono de la vivienda, para ese año el Bono se incrementa a \$3600,00, el mismo que es depositado en cuenta bloqueada del beneficiario posterior al depósito de \$400,00, con este valor el constructor conjuntamente con el beneficiario planifican su vivienda acorde a las necesidades y requerimientos permitiéndosele inclusive hasta la participación de este en la construcción.

Esta tal vez fue la fórmula que mejor funcionaba para los beneficiarios, pues con la participación de este se logró construir hogares con características propias de sus ocupantes.

CONSTRUCCIÓN CON TIERRA.

Ya para el 2008, la asignación individual del bono se suprimió conformándose grupos de beneficiarios de entre 40 y 50 familias para que mediante un profesional calificado por el MIDUVI se ejecute la construcción, posiblemente se lo hizo con el afán de reducir costos, conseguir mejores precios unitarios por parte del constructor y facilitar la fiscalización por parte de la entidad contratante. En este periodo aparece también un nuevo producto para beneficiarios con capacidad de crédito de entre \$12000,00 a \$20000,00 para los cuales el valor del Bono ascendía a \$5000,00, con esto, el gobierno extiende su ayuda hacia la clase media con acceso a una mejor vivienda, sea esta por mejoramiento o adquisición dentro de planes privados.

En el 2010, mediante nueva política pública de vivienda, el Estado decide no otorgar la ayuda del Bono a proyectos individuales que no posean servicios básicos y de infraestructura como agua potable, energía eléctrica y alcantarillado sanitario. Esta buena iniciativa evita la construcción de viviendas en lugares de alto riesgos y alejadas de la ciudad, pues las consecuencias eran inmediatas para sus habitantes, gastos adicionales como el transporte, el abastecimiento de agua por medio de tanquero (vehículo transportador de agua), la construcción de una cisterna, etc. provocaban la reducción de sus ingresos destinados a la alimentación y salud, deteriorando drásticamente su forma de vida y vulnerabilidad por riesgos de inundaciones y deslizamientos.

Con esto los nuevos planes de viviendas de promoción privada tendrían que calificarse para obtener el visto bueno del MIDUVI, que a la postre ocasiono que apareciera una nueva fórmula de adquirir la ayuda del Bono, tanto MIDUVI y Promotores acordaron realizarlo directamente a este último posterior a la aprobación de la ayuda al beneficiario, está claro que ahora habían dos beneficiarios, el promotor por una lado quien recibe del Estado una ayuda destinada a la construcción de viviendas que en la actualidad es utilizada para financiar parte del proyecto, el otro porcentaje lo cubre el beneficiario pagando una cuota anticipada y posteriormente con el crédito del banco privado o público, de esta manera la inversión que hace el promotor se reduce a simples campañas publicitarias y el valor de la tierra que muchas veces es sobrevaluada para la asignación de un crédito, este sí, para el promotor

por parte de otra institución pública como es el BEV o BIESS.

Por su parte el segundo beneficiario que es el usuario se limita simplemente a escoger entre las opciones que más se acerquen a sus necesidades pero sin ningún tipo de participación en la planificación de su hábitat.

Si se analiza la “Inclusión Social y Hábitat Popular” se establecen temas como el “Hábitat Popular Urbano”⁴ y se determina que este, aunque muchos no lo acepten son sectores excluidos de la sociedad ubicados y muchas veces planificados en las periferias de una ciudad, lugares marginados donde el servicio y conexión con el centro de la urbe están muy lejanos, lo que conlleva a una grave crisis social gracias a las políticas de inequidad y concentración de las riquezas, característica general de Sudamérica.

Políticas que terminan con la entrega de una vivienda mínima terminada por cumplimiento del populismo o interés electoral, sobreponiendo los intereses económicos de las empresas constructoras y dejando a un lado los verdaderos intereses y necesidades de los supuestos beneficiarios.

Ante esta situación “No debemos descartar por ningún concepto la participación permanente del usuario en la definición de su espacio vital, pues está comprobado hasta la saciedad que la vivienda diseñada para el usuario en abstracto, con tipologías masivas, repetitivas, impersonales y ajenas a sus códigos culturales, nunca gozara del sentimiento de propiedad e identificación”⁵.

Las políticas de vivienda a nivel mundial deberían establecer parámetros y exigencias claras que alcancen es sus sociedades un alto grado de desarrollo cultural, permitiendo comprender y aceptar de que todo individuo o familia tienen derecho a una vivienda digna con todos los caracteres sociales, técnicos y urbanos que logren una sostenibilidad.

Conclusiones

El estado por medio de sus instituciones ha venido promoviendo y financiando varios planes habitacionales, desde sus inicios hasta la actualidad han presentado un sinnúmero de cambios sobre todo sistemáticos, pues si bien siguen siendo instituciones como el BEV, IESS o MIDUVI, las que financian o promueven o, aportan con un subsidio como el Bono de Vivienda, se establecieron nuevos métodos para la ejecución de estos planes que tienen ahora como figura principal al promotor privado dejando en segundo plano la relación directa del estado con el beneficiario, se elimina la participación ciudadana o la autoconstrucción con tecnologías tradicionales, sustituidos por prototipos en masa con tecnologías importadas que hasta ahora no han podido resolver la problemática habitacional en el País.

El proyecto AECID, más allá de analizar toda esta problemática habitacional en el Ecuador, concretamente en Manta, establece una recopilación de un sinnúmero de invariables que debe tener la vivienda Manabita dentro de los parámetros sociales, técnicos y urbanos.

El objetivo final de la investigación es el planteamiento de un concepto de nuevo barrio que genere Hábitat Social, Digno y seguro en Manta, propuesta conceptual que pueda replicarse en cualquier otro sector de la provincia, todo esto mediante el estudio de la identidad, materiales propios que incorporen mano de obra local y participación comunitaria como la implementación del BTC, caña guadua, paja toquilla, etc.

CONSTRUCCIÓN CON TIERRA.

Nota

La presente comunicación es parte del trabajo desarrollado durante el año 2012 en el marco del Proyecto de Cooperación Internacional (PCI) titulado: "Fortalecimiento de la investigación y el conocimiento científico-técnico y cultural mediante el estudio de nuevos enfoques del planeamiento territorial y urbano y de tecnologías autóctonas y sostenibles que permitan mejorar la calidad de vida de la población más desfavorecida de Manta, Ecuador", financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)

Participativo del Barrio Urbirrios, Manta – Ecuador 2005.

3.- SAINZ GUERRA, José Luis. *Políticas de Vivienda en Ecuador, Ponencia Master interuniversitario en cooperación internacional para el desarrollo, ETS de Arquitectura, Valladolid, 2011.*

4.- BUTHET, Carlos. *Inclusión Social y hábitat Popular, La participación en la gestión del hábitat, Buenos Aires, 2005.*

Bibliografía

1.- HIDROVO QUIÑONEZ, Tatiana. *Historia de Manta, tomo II.*

2.- MUY ILUSTRE MUNICIPIO DE MANTA. *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, Plan*

5.- CAMINO SOLORZANO, Miguel. *La Vivienda en Manabí – Ecuador (Evolución y características) Tesis Doctoral, tomo II, Universidad Politécnica de Cataluña, 1998.*