

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

**Programa de Maestría en
Gerencia para el Desarrollo Social**

**Posibles escenarios de impacto del Programa de Mejoramiento Integral de
Barrios: el caso de la Cooperativa Rumiñahui**

**Oscar Darío Forero Usma
TUTOR**

**Silvia Cisneros Parreño
AUTORA**

2.007

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al Centro de Información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la institución.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar, la publicación de esta tesis, o parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Atentamente,

Silvia Cisneros Parreño

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

**Programa de Maestría en
Gerencia para el Desarrollo Social**

**Posibles escenarios de impacto del Programa de Mejoramiento Integral de
Barrios: el caso de la Cooperativa Rumiñahui**

**Oscar Darío Forero Usma
TUTOR**

**Silvia Cisneros Parreño
AUTORA**

2.007

RESUMEN

El presente estudio sobre: *“Posibles escenarios de impacto del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios: el caso de la Cooperativa Rumiñahui”*, tiene como propósito apreciar los cambios en las condiciones de vida de un grupo de población, por efecto de la intervención con acciones orientadas al mejoramiento integral de la Cooperativa, analizando los efectos principales y secundarios, los impactos en el presente y predicciones de lo que puede ocurrir en el futuro.

Se han examinado tres hipótesis: la primera orientada a probar si el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas es suficiente, o si se requiere de otros complementos para mejorar los niveles de vida de la población. La segunda encaminada a saber si los mecanismos de focalización utilizados por el Estado ecuatoriano se enmarcan dentro de los principios básicos de la política social, y la tercera orientada a conocer si los métodos tradicionales de evaluación son capaces de medir los impactos principales y secundarios de proyectos o programas sociales o requieren de otros complementos.

El capítulo I analiza las interrelaciones de los conceptos de pobreza, necesidades básicas a partir de los enfoques sobre el desarrollo. Luego se revisa el comportamiento de la población ecuatoriana. Se presenta un breve diagnóstico del cantón Santo Domingo de los Colorados, haciendo énfasis en temas de población, desarrollo urbano y vivienda.

En el capítulo II, se estudia la evolución que han tenido los programas de mejoramiento de barrios en América Latina, A continuación se aborda el Programa como experiencia piloto en el Ecuador y como estudio de caso se describe el proyecto de mejoramiento integral de barrios en la Cooperativa Rumiñahui, del cantón Santo Domingo de los Colorados.

En el capítulo III se evalúan los principales escenarios de impacto del programa de mejoramiento de barrios, utilizando como estudio de caso, el de la Cooperativa Rumiñahui del cantón Santo Domingo de los Colorados, confrontando con la concepción del Programa, los objetivos, metas, costos. A continuación, se relacionan los objetivos del Programa con los impactos alcanzados y los que se conseguirán a futuro. Ha sido importante en este capítulo evaluar si se cumplió con uno de los propósitos que señala el Programa en general que es contribuir a superar la pobreza. Se hacen comparaciones del tipo de subsidios al amparo de la política de vivienda con otros subsidios que mantiene el Estado, concluyendo que la orientación de estos últimos tiene un sesgo para estratos de más altos de ingresos. También se han construido escenarios de predicción para establecer los posibles escenarios de impacto.

El capítulo IV presenta el análisis de las principales organizaciones participantes en el Programa.

Finalmente el capítulo V realiza conclusiones de la aplicación de un modelo de gestión relacionado con enfoques de desarrollo y se realizan recomendaciones para ser implementadas a manera de políticas por parte del Estado, que deben enmarcase en principios de ética y justicia..

INDICE

CONTENIDO	PAGINA
Resumen	4
Introducción	6 – 11
Capítulo I. Marco teórico para el programa de mejoramiento integral de barrios	
- Marco teórico	12
- La población y los procesos de urbanización	17
- Diagnóstico socioeconómico del cantón Santo Domingo de los Colorados	24
Capítulo II. El programa de mejoramiento integral de barrios	
- Análisis de experiencias de programas de mejoramiento integral de barrios en América Latina.	36
- Programa de mejoramiento de barrios, experiencia piloto en Ecuador.	37
- Descripción del proyecto de mejoramiento de barrios de la Cooperativa Rumiñahui del cantón Santo Domingo de los Colorados	39
Capítulo III. Posibles escenarios de impacto del Programa de mejoramiento de barrios: el caso de la Cooperativa Rumiñahui.	
- Evaluación de indicadores del Programa	48
- Análisis de los instrumentos utilizados para la ejecución del Programa de mejoramiento de barrios, Cooperativa Rumiñahui	52
- Resultados alcanzados en la Cooperativa Rumiñahui	54
- Relación de objetivos con los impactos alcanzados	59
- Percepciones de los actores	61
- Evaluación en relación con políticas	67
- Lecciones aprendidas	75
- Posibles escenarios de impacto	76
Capítulo IV. Análisis de las principales organizaciones participantes en el Programa de mejoramiento de barrios	
- La comunidad	81
- El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	84
- El Gobierno Municipal de Santo Domingo de los Colorados	86
- Roles de los actores	87
Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones.	89 - 93
Abreviaturas	94
Bibliografía	95 – 97
Anexos	
- Tabla de anexos	99
- Anexo 1 a Anexo 18	100 – 127
Plano de la Cooperativa Rumiñahui	128

INTRODUCCION

El Ecuador, al igual que el resto de países de América Latina, en los últimos años, presenta un proceso acelerado de urbanización; se han dado cambios importantes en el comportamiento de población, la que para los años 1.950 se concentraba eminentemente en el área rural, aproximadamente el 70 por ciento residía en el campo, y el 30 por ciento en las ciudades; en el año 2.001, esta conformación cambia notoriamente, el 60 por ciento habita en las ciudades, en tanto que en el área rural reside el 40 por ciento. Sin embargo, el crecimiento de la economía y en especial de las actividades productivas modernas, no ha estado acorde con el ritmo del crecimiento de la población de las áreas urbanas. De otra parte, las viviendas y los terrenos urbanos, al encontrarse en un contexto de la lógica de mercado, de difícil acceso por sus costos, han incidido en que importantes grupos poblacionales se ubiquen en sectores marginales, periféricos o de riesgo; dando lugar a la informalidad, en condiciones de pobreza.

En los últimos años, los gobiernos de América Latina, adoptan una posición más amplia en el tema habitacional, considerando que el problema no es sólo la falta de viviendas, sino que existen deficiencias en el hábitat urbano, por lo tanto la preocupación por este tema se ha extendido a mejorar la calidad de los asentamientos urbanos. Así, se reconoce que buena parte de la población ecuatoriana tiene serias dificultades para contar con adecuados niveles de vida.

En ese contexto, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda viene ejecutando, como una fase piloto, el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – PROMIB, contando para ello con el financiamiento de un contrato de crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo.

El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – PROMIB, se orienta a atender a asentamientos urbanos informales, mediante acciones que promuevan la integración de dichos

asentamientos a la ciudad formal, la dotación de infraestructura física y social y la regularización de la propiedad.

Planteado así el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, pretende dar atención a los asentamientos informales para: reducir la pobreza, mejorar las condiciones de salud y salubridad, así como los impactos en atención infantil, elevar el nivel de empleo e ingresos, el desarrollo de actividades económico – productivas, el incremento de los activos para las familias. Dentro de los aspectos urbanos: se estima que se producirá una integración urbana, la regulación y ampliación de los servicios urbanos, el mejoramiento de las condiciones de vivienda y seguridad, y la legalización de la propiedad.

Sin embargo, también se vislumbran impactos negativos para los beneficiarios del Programa, el otorgamiento de escrituras y la dotación de servicios, a futuro van a representar que la población tenga que cancelar impuestos y tarifas, lo que representa generar mayores problemas de supervivencia a la población de bajos ingresos, además puede llevar a poner en riesgo el mantenimiento de las obras del Programa, si son montos muy onerosos, la población puede hacer a un lado las conexiones domiciliarias y no legalizar la propiedad, puesto que incidirá en sacrificar aún más rubros de la canasta básica y no contribuirá a elevar los activos de las familias.

El presente trabajo trata de estudiar: “los *posibles escenarios de impacto del Programa de Mejoramiento de Barrios: el caso de la Cooperativa Rumiñahui*”, pretendiendo determinar si: el enfoque, los fundamentos, las estrategias y la metodología utilizados en el diseño del Programa, han tenido pertinencia, se han logrado los objetivos y los impactos previstos.

Para concretar el estudio, se escogió al proyecto de la Cooperativa Rumiñahui del cantón Santo Domingo de los Colorados, que forma parte de los once proyectos de mejoramiento barrial, que ejecuta el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, en el marco del

Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, por: las condiciones particulares de la ciudad de Santo Domingo de los Colorados, la que registra la tasa de crecimiento, entre los dos últimos censos, más alta en comparación con otras ciudades y un crecimiento urbano desordenado; y porque la Cooperativa Rumiñahui presentaba problemas de legalidad de tierras y adicionalmente, la comunidad demostró ser altamente participativa en relación con las de los otros barrios, considerados en el Programa

La investigación se orienta a conocer si la ejecución del Programa de Mejoramiento de Barrios en la Cooperativa Rumiñahui, del cantón Santo Domingo de los Colorados incidió en mejorar la calidad de vida de los beneficiarios, como fue la concepción del Programa a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Para el propósito arriba señalado, se han analizado tres hipótesis:

La una orientada a probar que el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas, no es suficiente para interpretar la realidad de la población que habita en barrios informales, puesto que este enfoque se centra en la cantidad de bienes y no en las personas y sus capacidades, así mismo no considera la diversidad y las interrelaciones, en procura de esto se analizan tres enfoques del desarrollo: el enfoque de las necesidades básicas, el enfoque a escala humana, y el enfoque de los niveles de vida.

La segunda, en estudiar sobre el mecanismo de focalización, que fue utilizado para la selección de los beneficiarios, para validar si se ajusta a los principios que debe guiar la política social que son: universalidad, eficacia, y solidaridad.

La tercera, se relaciona a conocer si los medios de evaluación, ligados a la formulación del proyecto son suficientes o si se requiere complementar con otros que lleguen a medir principalmente cambios aptitudinales.

Los procesos de medición de impactos se han basado en la *metodología de evaluación mixta* de integración cuantitativo y cualitativo, fundamentada en mecanismos desarrollados y probados por organizaciones e investigadores unida al conocimiento de percepciones, observaciones y opiniones de informantes claves.

Para el desarrollo de la investigación se han utilizado estudios teóricos sobre: enfoques de desarrollo, poblacionales y de urbanismo de las ciudades, conceptuales y de medición de la pobreza, críticos sobre el modelo neoliberal y los mecanismos de focalización, orientados a la formulación y evaluación de proyectos sociales.

Se apoyó la investigación en el estudio de las políticas que viene ejecutando el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, los documentos para la elaboración del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, Reglamento Operativo, los archivos que dispone la Unidad Coordinadora del Programa, sobre la ejecución del Programa, informes de avance, de consultoría, entre otros. Se efectuó análisis de informes de talleres.

Se realizó estudio de campo, mediante: observaciones en el proceso de construcción de obras, la inauguración de las mismas, la asistencia a reuniones de trabajo en el Municipio de Santo Domingo de los Colorados, y en la comunidad con representantes de los sectores de la cooperativa, la asistencia de una Asamblea General de socios, y se aplicaron entrevistas a informantes claves.

El alcance del trabajo por una parte presenta una serie de evidencias para medir los probables impactos del Programa, así como demostrar las hipótesis previamente concebidas; por otra, se puede anotar como límites para los resultados del trabajo, que no ha trascendido el tiempo recomendable para realizar evaluación de impacto, después de la intervención, la conclusión de la misma fue en diciembre de 2.005, y se requerirá por lo menos tres años para cuantificar los resultados en: ingresos, el mejoramiento de las condiciones de salud y salubridad,

incrementos de los niveles de empleo, desarrollo de actividades productivas, mejoramiento de las condiciones de vivienda y de seguridad, entre otros. Así mismo, se requerirá diseñar instrumentos que midan en el transcurso del tiempo, los indicadores de impacto. Esto hace que la investigación se presente como un inicio para un trabajo que demanda continuación.

El primer capítulo se desarrolló mediante el estudio de un marco teórico orientado en una primera parte a comparar los enfoques de desarrollo: el sustentado en las necesidades básicas, el enfoque del desarrollo a escala humana, y el enfoque del nivel de vida. En una segunda parte se realiza un análisis del comportamiento de la población en América Latina y en el Ecuador, lo que permite comprender los procesos de urbanización, y los problemas que implica el traslado de la pobreza rural a las ciudades, incidiendo en la denominada informalidad urbana, se caracteriza a los barrios marginales, se aborda los conceptos de pobreza, particularizado a la pobreza urbana, Mediante un breve diagnóstico socio económico del cantón Santo Domingo de los Colorados, se enfoca de manera puntual el comportamiento de la población, del desarrollo urbano y de la vivienda. Como una tercera parte se estudia el mecanismo de focalización, para probar si dentro del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, este proceso de selección de beneficiarios permite cumplir con principios básicos de la política social.

El segundo capítulo estudia las experiencias de los programas de mejoramiento de barrios en América Latina, se particulariza al Programa de Mejoramiento Integral de Barrios en el Ecuador y se describe el mismo en el estudio de caso de la Cooperativa Rumiñahui de Santo Domingo de los Colorados, identificando las etapas desarrolladas para la ejecución del proyecto, concluyendo en los resultados alcanzados con el proyecto tanto para las obras físicas como para acciones sociales.

El capítulo tercero está orientado a obtener los resultados planteados como propósitos de la investigación, que son los posibles escenarios de impacto del Programa de Mejoramiento de Barrios, como estudio de caso la Cooperativa Rumiñahui, y se ha centrado a realizar una evaluación de los indicadores del Programa, la evaluación del cumplimiento del marco lógico estipulado en la concepción del Programa, la relación de objetivos con impactos, el análisis de los instrumentos utilizados en la ejecución del proyecto en la Cooperativa Rumiñahui, complementado con métodos cualitativos que permitan conocer las percepciones de los actores, y se definen los posibles escenarios de impacto.

El capítulo cuarto, se ocupa del estudio de las tres principales organizaciones participantes en el Programa como son: la Comunidad, en este caso los moradores de la Cooperativa Rumiñahui, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda – MIDUVI y el Gobierno Municipal de Santo Domingo de los Colorados, describiendo sus roles, y las percepciones que tienen cada uno de los otros; dentro del marco teórico del pensamiento complejo.

Finalmente en el capítulo quinto, y como resultado del trabajo en los capítulos anteriores, se realizan conclusiones en el ámbito de los enfoques de desarrollo, de los mecanismos de focalización y de los impactos. Se realizan recomendaciones en los ámbitos de: asignación de recursos; institucionales, de los compromisos para la provisión de servicios; finalmente se realizan recomendaciones desde el punto de vista ético.

CAPITULO I. MARCO TEORICO PARA EL ANALISIS DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS

Los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios son estrategias para la superación de la pobreza urbana, su orientación tiende a corregir deficiencias o carencias de servicios básicos, sociales e infraestructura, por lo que se debe estudiar marcos teóricos cuyos enfoques se orientan a profundizar sobre pobreza, necesidades humanas, o necesidades básicas insatisfechas.

En el tema de la pobreza existen diversas definiciones, maneras de medición y discrepancias entre las cifras, tanto a escala mundial, de América Latina y del país.

El documento¹, indica que:

El término pobreza tiene distintos significados en las ciencias sociales. En un trabajo reciente, Paul Spicker (1999) identifica once posibles formas de interpretar esta palabra; **necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable.** Todas estas interpretaciones serían mutuamente excluyentes, aunque varias de ellas pueden ser aplicadas a la vez, y algunas pueden no ser aplicables en toda situación.

Si bien la medición de la pobreza puede estar basada en cualquiera de estas definiciones, la mayoría de los estudios económicos sobre pobreza han centrado su atención casi exclusivamente en la concerniente "**necesidad**", "**estándar de vida**" e "**insuficiencia de recursos**".

A partir de los diversos enfoques que en las últimas décadas se ha dado al concepto de desarrollo, sea por organismos de desarrollo o por científicos sociales, se desprende las maneras de medición o las medidas de política para combatir la pobreza.

¹. Juan Carlos Feres y Xavier Mancero, *Enfoques para la medición de la pobreza, Breve revisión de la literatura*, Santiago de Chile, CEPAL, 2.001, p. 9.

Así se enfocaba al desarrollo como la producción de bienes y su cuantificación era mediante indicadores del producto interno bruto per - cápita. Luego el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, utiliza el enfoque de las necesidades básicas, superando entonces a los indicadores de crecimiento, ya que esta concepción de desarrollo se orienta a la satisfacción de las necesidades básicas.

A mediados de la década de los 80, los estudios de Max Neff se orientan a conceptualizar al desarrollo mediante el enfoque de las capacidades, superando el enfoque de las necesidades básicas, como lo indican sus autores:

Este trabajo propone, como perspectiva que permita abrir nuevas líneas de acción, un Desarrollo a Escala Humana. Tal desarrollo se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado.²

Para el autor las necesidades van más allá de las carencias, por la capacidad de motivar a las personas llegan a ser potencialidades:

Concebir las necesidades tan solo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de "falta algo". Sin embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún pueden llegar a ser recursos.... . La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto. (Max-Neff: 15)

² Manfred Max-Neff, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y reflexiones*, CEP/AUR, Fundación Dag Hammarskjöld, 1986, p. 5.

Amartya K. Sen concibe al desarrollo centrado en la persona y no en los bienes de que dispone, mira como las capacidades de las personas las que tienen las opciones de ser o hacer y llegan a los logros de ser o hacer, se confirma con su análisis:

El valor del nivel de vida reside en la vida, y no en la posesión de artículos de consumo, lo cual tiene una importancia derivativa y variable.

El propósito de hacer tales distinciones no es castigar al "enfoque de las necesidades básicas" que, de hecho, tuvo un papel importante al oponerse al desmedido énfasis en el PNB y el crecimiento económico; pero considerarlo un enfoque con unos cimientos sólidos es un error; necesita unos apoyos que pueden proceder de diferentes ambientes, incluso de la utilidad (como argumentó Pigou) o del valor de las funcionalidades y de las posibilidades (como ya se ha argumentado en estas páginas) La formulación típica de las necesidades básicas en términos de necesidad de artículos de consumo es una especificación en términos de opulencia necesaria, y, como la opulencia en general, las susodichas "necesidades básicas" pertenecen a una fase intermedia del análisis. Siempre que entendemos este papel (y reconozcamos la necesidad de la variabilidad paramétrica de las necesidades básicas basadas en artículos de consumo), podremos apreciar la utilidad del enfoque de las necesidades básicas sin perder de vista cuestiones más importantes.³

Integrando los enfoques arriba analizados, ahora, en procura de contar con instrumentos que permitan a esta investigación orientar la medición de la pobreza, se revisaron diversas conceptualizaciones, las cuales analizaremos a continuación.

Hay que recordar que en América Latina se han utilizado tres criterios para medir la pobreza. El primero se refiere a la medición de la **línea de pobreza**, que imputa la condición de pobres a las personas pertenecientes a hogares cuyo ingreso per - capita es insuficiente para sustentar el costo de estándar mínimo de consumo. El segundo es el enfoque de las **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**, que asimila la pobreza con las carencias inherentes a ella, tales como deficiencias de tipo habitacional, de nutrición, de acceso a la salud, y educacionales (independientemente del nivel de ingresos)

³ Amartya Sen, *El nivel de vida: Conferencia II, vidas y posibilidades*, Editorial Complutense, Primera Edición, pp. 38 – 39.

Una tercera perspectiva es la del **Método Integrado** desarrollado por Katzman, que combina los dos anteriores criterios. Distingue así entre casos de Pobreza Crónica o Estructural (cuando existe superposición de pobreza y carencias materiales) de hogares cuya desventaja se refiere puramente a deficiencias de infraestructura (carencias inerciales) o ingresos (pobreza reciente o nuevos pobres) ⁴

Por su parte el estudio (Max – Neff y otros: 8) plantea que: *Un desarrollo a Escala Humana, orientado en gran medida hacia la satisfacción de las necesidades humanas, exige un nuevo modo de interpretar la realidad. Nos obliga a ver y a evaluar el mundo, las personas y los procesos, de una manera distinta a la convencional.*

Estos actores critican los tradicionales concepto de necesidades, sostienen que existen necesidades y satisfactores; a su entender:

Primero las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables. Segundo: Las necesidades fundamentales (como las contenidas en el sistema propuesto) son las mismas en todas culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades. (Max – Neff y otros: 11)

Entonces, para los autores, alimentación y abrigo son satisfactores para la necesidad fundamental de subsistencia; los sistemas curativos, la prevención y los esquemas de salud, en general son satisfactores de la necesidad de protección, entre otros. Conforme al análisis sostienen que no se debe hablar de pobreza, sino de carencias.

De hecho, cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una carencia humana. La carencia de subsistencia (debido a alimentación y abrigo insuficientes); de protección (debido a sistemas de

⁴ Camilo Arraigada, *Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el habitat urbano*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000, p. 7.

salud ineficientes, a la violencia, la carrera armamentista, etc.): de afecto (debido al autoritarismo, la opresión, las relaciones de explotación con el medio ambiente natural, etc.): de entendimiento (debido a la deficiente calidad de la educación): de participación (debido a la marginación y discriminación de mujeres, niños y minorías): de identidad (debido a la imposición de valores extraños a culturas locales y regionales, emigración forzada, exilio político, etc.) y así sucesivamente

Pero las pobreza no son sólo pobreza. Son mucho más que eso. Cada pobreza genera patologías, toda vez que rebasa límites críticos de intensidad y duración. (Neff – Max y otros: 11 - 12)

Debido a que en este trabajo se va a analizar un programa que pretende contribuir a solucionar problemas de pobreza, mediante la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, en el desarrollo de la investigación se confrontará, si el Programa ha cumplido estos propósitos o si ha ido más allá dentro de los enfoques de desarrollo, sea el desarrollo a escala humana o la evaluación del nivel de vida que propone Amartya Sen.

De otra parte, existen varios autores que critican el modelo neoliberal, los efectos negativos que han tenido las políticas de ajustes para la población en especial de bajos ingresos, lo que ha llevado a agudizar las condiciones de pobreza.

La autora Ana María Ezcurra, en el libro *“El Neoliberalismo frente a la pobreza mundial”*⁵; hace un análisis profundo sobre este modelo, del papel de las agencias de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), y del Banco Interamericano de Desarrollo, sobre los ajustes estructurales, sus efectos y la aplicación de políticas sociales para tratar de reducir el peso de los ajustes en la población, pero con un carácter restringido, mediante el esquema de la focalización. Dentro de esta corriente se hace necesario investigar si el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, es una herramienta de política social para

⁵ Ana María Ezcurra, *El neoliberalismo frente a la pobreza mundial*, Quito, ABYA YALA, 1998.

afrontar los problemas de ajustes y los resultados del esquema de focalización, o son herramientas que han contribuido a disminuir la pobreza.

Para comprobar esto, además nos podemos basar en lo que sostiene el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES⁶:

La política social debe guiarse por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2000. cap. 3) En los últimos años se ha producido una gran confusión con respecto a este tema, ya que los instrumentos –focalización, criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado- y no los principios han guiado las reformas del sector social. Más aún, los principios rectores de las reformas hacen énfasis en el papel esencial de la política social como instrumento de cohesión (integración) social. Por lo tanto, los instrumentos deben estar claramente subordinados a los principios señalados. Así la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios básicos tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad. Los criterios de equivalencia no deberían entrar en contradicción con el principio de solidaridad. Aplicados en forma adecuada, son un instrumento que contribuye a la eficiencia, al igual que la descentralización y la participación del sector privado.

La población y los procesos de urbanización

El proceso de urbanización en América Latina, ha sido muy acelerado, según (Brakarz y otros, 2002)⁷, *el incremento notorio de la población ha estado acompañando de un acelerado proceso de urbanización que la convierte en la región en desarrollo más urbanizada del mundo y confiere a su sistema de ciudades una gran importancia demográfica y económica. En el año 2000, las ciudades latinoamericanas concentraban el 75 por ciento de los 507 millones de habitantes que tenía la región y generaban el 80% de crecimiento del Producto Interno Bruto (Habitat, 2001)*

La población en el Ecuador manifiesta un comportamiento similar a la de América Latina en su conjunto. Los datos de los seis censos poblacionales realizados en los años 1950,

⁶ ILPES, *Bases conceptuales para el ciclo de proyectos sobre gerencia de proyectos y programas*, Santiago de Chile, 2003, p. 15.

⁷ José Brakarz, Margarita Greene y Eduardo Rojas, *Ciudades para todos*, BID, 2.002, p. 3.

1962, 1974, 1982, 1990, y 2001, demuestran que hay un acelerado proceso de incremento de la población urbana. De una composición eminentemente rural en el año 1950 (71% del total), en el año 1982 se equipara la distribución urbana – rural y para el año 2001 la población se concentra básicamente en las áreas urbanas 61 % de la población total, como se puede apreciar en cuadro y gráfico que se consigna a continuación:

CUADRO No. 1

ECUADOR. COMPORTAMIENTO DE LA POBLACION 1950 - 2001

CENSOS	POBLACION TOTAL	URBANA	RURAL	% URBANA	% RURAL
1950	3.202.757	928.800	2.273.957	29	71
1862	4.476.007	1.611.363	2.864.644	35	65
1974	6.521.710	2.698.722	3.822.988	41	59
1982	8.060.712	3.968.362	4.092.350	49	51
1990	9.648.189	5.345.858	4.302.331	55	45
2001	12.156.608	7.431.355	4.725.253	61	39

FUENTE: INEC. Censos de población.

ELABORACIÓN. La autora.

Además esta concentración es a nivel de grandes ciudades como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 2**ECUADOR: QUINCE CIUDADES MAS POBLADAS, PARTICIPACION PORCENTUAL
CENSO 2001**

ORDEN	CIUDADES	POBLACION	% POBLACION
1	GUAYAQUIL	1,985,379	16.33
2	QUITO	1,399,378	11.51
3	CUENCA	277,374	2.28
4	MACHALA	204,578	1.68
5	SANTO DOMINGO	199,827	1.64
6	MANTA	183,105	1.51
7	ELOY ALFARO (DURAN)	174,531	1.44
8	PORTOVIEJO	171,847	1.41
9	AMBATO	154,095	1.27
10	RIOBAMBA	124,807	1.03
11	QUEVEDO	120,379	0.99
12	LOJA	118,532	0.98
13	MILAGRO	113,440	0.93
14	IBARRA	108,535	0.89
15	ESMERALDAS	95,124	0.78
	TOTAL NACIONAL	12,156,608	

FUENTE: INEC. Censo de población, 2.001.

ELABORACIÓN: La autora.

Del cuadro anterior podemos deducir que la población se concentra en un 27.7 por ciento en dos ciudades Guayaquil, y Quito y existen ciudades que sin ser capitales de provincia constan dentro de las más pobladas. (Santo Domingo de los Colorados, Manta, Eloy Alfaro, Quevedo, Milagro)

En función al crecimiento de la población urbana, se ha incrementado la pobreza, según señala Carrión en el estudio "Centros Históricos y pobreza en América Latina": ⁸

⁸ Fernando Carrión, *Centros Históricos y pobreza en América Latina*, en www/FLACSO.org.ec/, 2 junio 2.006, p. 5.

América Latina ha visto incrementar notablemente el número de pobres dentro de sus ciudades. Un estudio de Arrigada (2.000) consignó que el 62 por ciento de los pobres habitan en las ciudades. Si esto es así, no-solo que la mayoría de la población urbana es pobre sino que las ciudades en su totalidad también lo son. Esto daría lugar a pensar que hemos pasado de las “ciudades de campesinos” –que nos mostrara Roberts (1978)- a las “ciudades de pobres”. Es decir, que estamos asistiendo a un proceso de urbanización de la pobreza, de incremento de la exclusión social y de la precarización del empleo, expresado en la informalización y el agravamiento de las tasas de desempleo.

En cuanto a la medición de la pobreza en el Ecuador nos remitiremos a lo que sostiene Carlos Larrea⁹ : *“La información estadística sobre pobreza, empleo y distribución del ingreso en el Ecuador es limitada y presenta problemas de consistencia y comparabilidad”*. Sin embargo para tener una idea de su incidencia en la población señalaremos: la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, según cálculos del SIISE, en el año 2001 fue del 61.3 % y la pobreza extrema por NBI fue del 31.9 %.

Cabe aclarar que el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI no necesariamente mide la pobreza, como sostiene la (CEPAL 2.001: 25):

Generalmente cuando un hogar presenta carencia en alguna de las dimensiones, éste se considera NBI. Por lo tanto, en estricto rigor este método permite medir el número de hogares que no ha satisfecho alguna necesidad básica, pero no necesariamente mide la pobreza. Esto se debe, entre otros factores, a que no existe una forma única y establecida de relacionar el número de necesidades básicas insatisfechas con la condición de pobreza, lo que implica que la clasificación final en pobres y no pobres es arbitraria y queda entregada enteramente al criterio del investigador.

⁹ Carlos Larrea, *Pobreza, empleo y desarrollo social en el Ecuador: evolución reciente y perspectivas*, en www/dec.on.edu.uy (julio 24 de 2.006), p. 11.

Sobre la pobreza urbana, en un análisis que se encuentra en *“La pobreza urbana en el Ecuador 1988 - 1998. Mitos y realidades”*¹⁰, se realiza una combinación de las fuentes del INEM e INEC. Encuestas urbanas de empleo, desempleo y subempleo, estableciendo que la pobreza urbana se incrementó de 38.9 % en 1.988 al 43 % en 1.998. El incremento de la pobreza en las ciudades incide en una serie de problemas como lo indica el MIDUVI.

La situación de pobreza e indigencia de buena parte de la población ecuatoriana impide su acceso a adecuados niveles de vida. Las familias pobres encuentran dificultades extremas para acceder a suelo urbano dotado de servicios básicos y deben asentarse en quebradas, en áreas vulnerables a las inundaciones o a los deslaves, con problemas de accesibilidad, sin servicios básicos, en áreas de protección ecológica, con sus normas y regulaciones, generadas y establecidas para un desarrollo formal y ordenado de la urbanización y la vivienda, son desbordados y sobrepasados por los procesos de asentamientos informales, producto de invasiones o simplemente de subdivisiones informales de terrenos que aparecen como el mecanismo con el cual se resuelve la brecha creada por el sistema, en el que los sectores de bajos ingresos no tienen acceso a la tierra urbanizada. Los mecanismos oficiales para detener estos procesos son usualmente ineficaces y con impactos reducidos, frente a la magnitud del problema.¹¹

El crecimiento de la población en las ciudades del Ecuador, ha sido sin una planificación adecuada, esto ha originado zonas o sectores urbano-marginales, con carencias de servicios de infraestructura básica, lo que incide en las condiciones de vida de sus habitantes en donde se presentan alta mortalidad infantil, presencia de plagas y epidemias, altos índices de enfermedades infecto contagiosas. Así mismo estos conglomerados tienen dificultades de acceso a la vivienda, el empleo, y buscan sus propias soluciones dentro de la informalidad.

¹⁰ Rob Vos y Mauricio León, *La pobreza urbana en el Ecuador, 1988 – 1998, Mitos y realidades*, Estudios e informes del SIISE, en www/frentesocial.gov.ec (19 julio 2.006)

¹¹ MIDUVI, *Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico*, septiembre 2.001, pp. 8 – 9.

Pese a los problemas arriba anotados, se considera a la urbanización como positiva para los países:

El proceso de urbanización descrito más arriba ha redundado en mejoras notables en la calidad de vida de los latinoamericanos, ya que la concentración de población eleva la productividad de la fuerza de trabajo y permite proveer servicios requeridos por una población cada vez más numerosa. Entre los principales avances figura el aumento de la cobertura de servicios básicos como los de saneamiento, salud y educación. (Brakarz y otros: 2.002: 7)

El gran flujo migratorio del campo a la ciudad repercute en la conformación de barrios urbano marginales, con serios problemas de legalización de tierras y la carencia de servicios básicos, creando presiones a los municipios para la dotación de ellos. A continuación se describen las características de estos barrios.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS BARRIOS URBANO MARGINALES

CONCEPTO	CARACTERÍSTICAS
Origen	En las ciudades de la costa, principalmente por invasiones de tierra privadas y públicas: en la sierra, mayormente como resultado de la subdivisión ilegal de tierras privadas. Se reconoce el juego de intereses (a veces, hasta políticos) y la intervención abierta o encubierta de líderes de las invasiones, caciques, negociantes o traficantes de las tierras
Urbanas	Se ubican en los sectores periféricos de las ciudades, sin una adecuada integración física: carecen de accesos que faciliten el transporte de las personas y el traslado de artículos de consumo: su trazado es anárquico y no obedece a la planificación oficial; no se respetan retiros, espacios comunales, áreas verdes: desconocen los permisos de construcción, las normas mínimas de urbanización, las normas técnicas de edificación y de habitabilidad.
Servicios básicos	Por lo general, disponen de energía eléctrica pero carecen de agua potable, alcantarillado y vías: tampoco disponen del servicio de recolección de residuos sólidos. Se ven obligados, a más de recoger el agua lluvia, a pagar valores especulativos por agua transportada en tanqueros, por lo cual, aunque es contradictorio, reconocen costos más altos que la población servida por la red pública de agua potable.
Ambientales	Ocupan zonas de riesgo: laderas, áreas inundables, con posibilidades de derrumbes, hundimientos, rellenos, etc. También se ubican en zonas ambientalmente sensibles: bosques, humedales, áreas de protección ambiental. En definitiva, se asientan en los lugares de desecho social, los que los otros sectores socioeconómicos, con poder de elección, no los desean.
Propiedad de los inmuebles	Es irregular: los poseedores no tienen títulos de propiedad, a pesar de que en muchos casos han cancelado los valores establecidos por los "vendedores", con el consiguiente clima de inseguridad, lo que a su vez, impide que se inviertan recursos propios o de terceros en el mejoramiento de las viviendas.
Pobreza	Concentran a las familias pobres e indigentes: con altos índices de desempleo y subempleo: con la presencia de trabajo infantil como una manera de apoyo familiar.
Sociales	Su población, en general es de bajo nivel educativo, con baja autoestima. Con marcados cuadros de desnutrición y enfermedades en adultos e infantes, especialmente de la piel y gastrointestinales. La mayoría de hogares carecen de inestabilidad conyugal: la familia es sostenida por padres o madres solas: es común el abandono de los hogares por parte de los menores. Delincuencia juvenil, violencia e inseguridad son también expresiones típicas de estos sectores.
Vivienda	Con niveles de hacinamiento, de insalubridad, construidas sin rigor técnico. Los materiales predominantes son: i) techo de zinc, asbesto, paja, teja, desechos: ii) paredes de: madera, caña, adobe, desechos: y, iii) piso de cemento, tierra, caña, desechos.

ELABORACION: Repetto Juan, *Guía para la evaluación y monitoreo ambiental de proyectos de mejoramiento integral de barrios urbanos*, Tesis de especialista en gestión ambiental. EPN, septiembre 2.002, pp. 30 – 31.

Diagnóstico socioeconómico del cantón Santo Domingo de los Colorados

Por cuanto el proyecto de mejoramiento de barrios, motivo de este estudio, se ubica en el cantón Santo Domingo de los Colorados¹², se considera necesario presentar un breve diagnóstico socioeconómico de este cantón.

Santo Domingo, se ubica en la parte suroccidente de la provincia de Pichincha, tiene una superficie de 3.857 km², una altitud de 550 msnm, y una temperatura media anual de 23.8° C. Posee una enorme riqueza de suelos, hidrográfica y clima. (H. Consejo Provincial de Pichincha, Plan de desarrollo provincia de Pichincha 2.002 – 2.020, en [www/pichincha.gov](http://www.pichincha.gov))

El cantón, que era parroquia rural de Quito, se crea el 3 de julio de 1967, cuando Santo Domingo es ya paso obligado entre la Costa y la Sierra, punto de enlace entre Quito, Guayaquil, Esmeraldas, Manta, Ambato, Quevedo y otras ciudades intermedias.¹³

Población.

Santo Domingo registró en el censo de noviembre de 2.001 a 287.018 habitantes de los cuales 144.490 fueron hombres y 142.528 correspondió a mujeres. Contó con 199.827 habitantes en el área urbana (98.390 hombres y 101.437 mujeres) y con 87.191 habitantes en el área rural (46.100 hombres y 41.091 mujeres). La población del cantón representa el 12 % con relación a Pichincha y el 2.4 % en relación al total nacional.

Por su parte, la ciudad de Santo Domingo de los Colorados, es la quinta ciudad más poblada del Ecuador, según el censo de población de noviembre de 2.001, contó con 199.827 habitantes de los cuales correspondió 98.390 a hombres y 101.437 a mujeres.

¹² El cantón Santo Domingo de los Colorados, es uno de los nueve cantones de la provincia de Pichincha (Quito, Cayambe, Mejía, Pedro Moncayo, Rumiñahui, Santo Domingo, San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito), en el año 2.006 la población del indicado cantón participó en una consulta popular para conocer si desean que sea elevado a la categoría de provincia, ganando el si.

¹³ En [wikipedia.org/wiki/Santo Domingo de los Colorados](http://wikipedia.org/wiki/Santo_Domingo_de_los_Colorados) (abril 27 de 2.007)

El cantón Santo Domingo de los Colorados en el último período intercensal 1990 – 2001, registró una tasa de crecimiento de 3.78 por ciento, en tanto que la cabecera cantonal creció al 5.2 por ciento, siendo la más alta en comparación con las tasas de crecimiento de otras cabeceras cantonales; le sigue en ritmo Manta (3,49 por ciento), Cuenca (3.23 por ciento): mucho más bajo ha sido el crecimiento de Guayaquil y Quito (2,15 por ciento para la primera y 2.21 por ciento para la segunda)

El análisis de la estructura de la población por grandes grupos de edad, indica que es una población joven, el 36 por ciento se ubica en las edades de 0 a 14 años. La población en que se concentran las edades principales de la fuerza de trabajo, representa el 58.8 por ciento.

CUADRO No. 4

SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS: ESTRUCTURA DE LA POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL POR SEXO, SEGÚN GRANDES GRUPOS DE EDAD

GRUPOS DE EDAD	TOTAL			URBANA			RURAL		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 – 14	35.9	36.1	35.6	35.1	36.0	34.2	37.7	36.4	39.3
15 – 44	46.6	45.7	47.5	47.7	46.3	49.1	44.1	44.6	43.5
45 – 64	12.2	12.7	11.7	12.1	12.6	11.6	12.5	13.1	11.9
65 y más	5.3	5.4	5.1	5.1	5.1	5.0	5.6	5.9	5.3

FUENTE: INEC. Censo de población 2.001.

ELABORACIÓN: La autora.

Analfabetismo

Santo Domingo, a inicios del siglo XXI, todavía presentaba problemas de analfabetismo, el que afectaba al 8.75 % de la población, siendo más grave para las mujeres (9.25 %); el analfabetismo de la población urbana presenta una tasa de alrededor del 7 %, pero este problema es más crítico en el sector rural, y en especial para las mujeres (13,15%)

SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS. TASAS DE ANALFABETISMO

TOTAL			URBANA			RURAL		
TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
8.75	8.24	9.25	7.10	6.41	7.76	12.63	12.18	13.15

FUENTE: INEC. Censo de población 2.001

ELABORACIÓN: La autora.

Fuerza de trabajo

La medición del último censo de población, que es en el año 2.001, considera a la fuerza de trabajo o población económicamente activa, a partir de los 5 años, esto indica que se ha hecho un esfuerzo estadístico para conocer el número de niños/as que están trabajando, pero por otro lado, se está reconociendo las condiciones de injusticia, pobreza, puesto que los niños/as deben estar incorporados al sistema educativo y a actividades propias de su edad como es la recreación.¹⁴

En el cantón Santo Domingo de los Colorados, si se compara al grupo de niños/as en el tramo de 5 a 11 años, se registran a 562, de los cuales 402 eran hombres y 160 mujeres, del indicado total 276 pertenecieron al área urbana y 286 al área rural.

A continuación se analiza la población de 5 años y más, por el tipo de actividad.

¹⁴ Otro hecho destacable, es que los censos han ido cambiando el registro de la edad inicial para clasificar a la población por actividad (activos e inactivos), hasta el censo del año 1.982, se consideró a partir de los 12 años, el censo del año 1.990, clasifica a partir de 8 años; y como se indicó en el texto el censo del 2.001, cuantifica a partir de los 5 años.

SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS
POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MAS, POR TIPO DE ACTIVIDAD

TIPO DE ACTIVIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	URBANA	RURAL
T O T A L:	253,396	127,327	126,069	177,260	76,136
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA	101,423	75,960	25,463	70,802	30,621
OCUPADOS	98,666	73,815	24,851	68,563	30,103
DESOCUPADOS	2,757	2,145	612	2,239	518
CESANTES	2,129	1,692	437	1,728	401
TRABAJADOR NUEVO	628	453	175	511	117
POBLACION ECONOMICAMENTE INACTIVA	132,928	41,337	91,591	93,564	39,364
QUEHACERES DOMESTICOS	54,388	1,634	52,754	35,632	18,756
ESTUDIANTES	68,860	33,741	35,119	50,710	18,150
JUBILADOS	1,194	865	329	1,008	186
PENSIONISTAS	431	192	239	378	53
IMPEDIDO PARA TRABAJAR	4,783	2,812	1,971	3,280	1,503
OTROS	3,272	2,093	1,179	2,556	716
NO DECLARADO	19,045	10,030	9,015	12,894	6,151

TASA DE DESOCUPACIÓN (%)	3	3	2	3	2
----------------------------	---	---	---	---	---

FUENTE: INEC. Censo de población 2.001

ELABORACION: La autora

En este tema del empleo, interesa en primer lugar conocer las tasas de participación¹⁵, según un análisis del ex Consejo Nacional de Desarrollo¹⁶, la importancia de esta tasa se debe a:

La tasa de participación puede tener considerable influencia en los patrones de fertilidad, población, crecimiento, desarrollo de habilidades, asignación de recursos educacionales, salarios, diferenciales de salarios, migración rural – urbana, distribución del ingreso, empleo y desempleo.

¹⁵ Es la relación de la población económicamente activa - PEA de un determinado grupo de edad y sexo, frente al respectivo grupo, edad y sexo de la población total. Se calcula también la tasa global, que relaciona el total de la PEA frente a la población total.

¹⁶ Consejo Nacional de Desarrollo. *Plan Ecuatoriano para el Desarrollo de los Recursos Humanos*. Capítulo I, 1.979, p. I-7.

CUADRO No. 7

SANTO DOMINGO. TASAS DE PARTICIPACIÓN GLOBALES, Y POR AREA Y SEXO

TOTAL			URBANA			RURAL		
TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
35.3	52.6	17.9	35.4	50.6	20.7	35.1	56.7	10.9

FUENTE: INEC. Censo de población, 2.001

ELABORACIÓN: La autora

La participación de la fuerza de trabajo femenina, tan baja, está evidenciando una subestimación, en especial en el área rural, se clasifica como quehaceres domésticos, cuando sabemos que la mujer participa en tareas productivas, aunque las condiciones sean de subempleo, con baja o ninguna remuneración.

La tasa de desempleo ubicada entre el 2 y 3 %, es un indicador que debe ser reflexionado, no es un reflejo de la realidad, las condiciones de pobreza de la población no permiten darse el lujo de estar desempleados, las personas hacen esfuerzos por tener formas de sobrevivir, por lo que el problema principal es el subempleo. Sin embargo, el censo, por sus características, no permite medir este problema, ya que no recoge por ejemplo información sobre ingresos.

Para hacer una aproximación a este problema, cuantificaremos tomando en consideración la población económicamente activa por categoría de ocupación, las correspondientes a: cuenta propia (34.870), trabajador familiar sin remuneración (4.872) y no declarado (10.996), que suman 50.738, representando el 50% de la fuerza de trabajo en condiciones de subempleo.

Desarrollo Urbano

El desarrollo urbano de la ciudad es desordenado, desde su cantonización (3 de julio de 1.967), se han elaborado Planes de Desarrollo Urbanos, sin embargo, no han servido para

organizar la ciudad, muchas viviendas han sido construidas mediante invasiones, y se dificulta la regulación y planificación del desarrollo urbano de la ciudad. Esto se puede corroborar con lo que publica el Diario El Comercio¹⁷

La ciudad de Santo Domingo de los Colorados creció sin planificación. Las invasiones y asentamientos urbanos en las décadas de 1980 y 1990 alteraron la morfología.

La urbe luce desordenada, congestionada y sin espacios verdes. Y no sólo la imagen es el problema. Los servicios son deficientes: el sistema de agua potable no abastece, la cobertura de salud fue superada y en las cooperativas de vivienda falta sanidad, transporte y obra pública.

También la revista de Santo Domingo, PRISMA en su edición No. 1 del Año 1, en la que recoge las opiniones del Panel: "*¿En que cantón vivimos?*", da cuenta de opiniones de cuatro profesionales, las que concluyen en que en el cantón hay una informalidad importante, pobreza y es una ciudad desordenada, que genera actividades y riqueza pero que la misma no se invierte en la ciudad, sino que sale a otras localidades.

Desde otro punto de análisis, la visión que tengo de Santo Domingo es que es un pueblo con problemas de ciudad. Es una urbe que carece de servicios básicos, concretamente de agua potable y una baja cobertura de calles asfaltadas. Es una ciudad que no tiene identidad y tampoco autoestima, lo que se traduce en un conformismo de sus habitantes. La falta de agua potable que en ciudades como Quito, Ibarra o Latacunga es un problema intolerable para la población aquí no es problema grave.¹⁸

¹⁷ Diario El Comercio, *Santo Domingo de los Colorados quiere dejar atrás la planificación urbana y la edificación desordenada*, Revista, 14 de agosto de 2.006, p. 2.

¹⁸ Marlon Herrera, Panel, *¿En qué cantón vivimos?*, Revista Prisma, Año 1, No. 1, marzo 2.005. p. 8

Al tema del servicio de agua potable, yo agregaría que constituye un problema grave el hecho de no tener medidores. Esto hace imposible establecer un sistema tarifario y un análisis real de costos del servicio. De otra parte, no se está aplicando ningún mecanismo para calcular las pérdidas o fugas de agua ni para determinar los costos reales de la prestación del servicio.¹⁹

A Santo Domingo se lo reconoce por ser una ciudad comercial, pero nuestros comerciantes no saben hacer comercio. La gente hace la plata aquí, pero la invierte en otra parte. Nadie tiene interés por la ciudad y menos por administrarla.²⁰

Otro artículo que da cuenta de los problemas sociales y urbanísticos de la ciudad de Santo Domingo de los Colorados, es el editorial de la Revista PRISMA No. 2, que dice:

Es imperativo que el Gobierno Municipal se convierta en el líder del desarrollo de la ciudad, abordando los temas que más afectan, como la falta de infraestructura sanitaria, insalubridad, educación incipiente, exceso de contaminación, invasión de áreas verdes, ocupación informal de vías, déficit de vivienda. La rehabilitación urbana incluye además el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, su integridad, su seguridad, factores que resumen su calidad de vida.Los espacios verdes y las áreas de equipamiento son un banquete para los concejales fariseos, que revestidos con túnicas de redentores, juegan con la desesperanza del pueblo que carece de vivienda, traficando estos espacios a cambio de su voto u otro favor de naturaleza política.²¹

Vivienda

El patrimonio en vivienda del cantón Santo Domingo de los Colorados, según el censo del 2.001 fue de 74.430 unidades; sin embargo, con personas ausentes, desocupadas y en construcción había 11.399 viviendas. El número de viviendas con personas presentes fueron 65.373 viviendas.

¹⁹ Isabel Morocho, Panel, *¿En que cantón vivimos?*, Revista Prisma, Año 1, No. 1, marzo 2.005, p. 9.

²⁰ Víctor Hugo Torres, Panel, *¿En que cantón vivimos?*, Revista Prisma, Año 1, No. 1, marzo 2.005, p. 7.

²¹ Pablo Romero Celi, Panel, *Rehabilitación urbana, un reto*, Revista Prisma, Año 1, No. 2, abril de 2.005. p. 10.

Con el objeto de calcular el déficit cuantitativo de vivienda, dividimos la población total del cantón 287.018 habitantes, para la media familiar (4.6 miembros por hogar)²², resulta que se necesitan 62.395 viviendas para atender a esa población, es decir existiría un superávit de 2.978 viviendas²³, y a ello se debe adicionar las 11.399 viviendas que no están ocupadas. De este análisis podemos concluir que el problema no es el déficit sino que hay una desigual distribución de este patrimonio.

Las viviendas con personas ausentes y desocupadas, pueden obedecer a que existen familias que poseen más de una vivienda, o son personas que cumplen actividades productivas en el cantón y residen en otro, o son personas que tienen fincas vacacionales, entre otros casos.

Para ser más precisos en los cálculos del déficit, se hará una aproximación para cuantificar el déficit cualitativo, y en primer lugar se revisará, mediante el método del tipo de vivienda.

CUADRO No. 8

SANTO DOMINGO. VIVIENDAS PARTICULAES OCUPADAS, POR TIPO

AREA	CASA, VILA, DEPARTAMENTO	CUARTO EN INQUILINO, MEDIAGUA, RANCHO, COVACHA, OTRO.
URBANO	32.191	14.510
RURAL	14.385	4.287
T O T A L:	46.576	18.797

FUENTE: INEC. Censo de vivienda, 2.001

ELABORACIÓN: La autora

Por el tipo de vivienda, se considera a: casa, villa y departamento como aceptables, el total corresponde a 46.576 viviendas, y los tipos de: cuarto en inquilino, mediagua, rancho, covacha, y otro; como construcciones deficitarias, tenemos un total de 18.797 viviendas, que deben ser mejoradas o reemplazadas. Este sería el déficit cualitativo.

²² MIDUVI, Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico, septiembre 2.001, p. 15.

²³ En comparación con el número de viviendas con personas presentes.

Adicionalmente al cálculo anterior, se requiere establecer el número de viviendas sin acceso a servicios, de lo que tenemos:

- Abastecimiento de agua: el 51.9 no se abastece por red pública.
- Eliminación de aguas servidas: el 43.8 no tiene acceso a red pública de alcantarillado.
- Servicio eléctrico: el 9.1 por ciento no dispone
- Servicio telefónico: el 76.1 por ciento no dispone.

Estos datos dan cuenta de condiciones precarias de la vivienda, de carencia de servicios básicos elementales, como acceso al agua potable y a la red de alcantarillado.

Ahora, realizaremos una comparación de los indicadores calculados por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE, referentes a: desigualdad y pobreza, a nivel nacional, la provincia de Pichincha y del cantón Santo Domingo de los Colorados, podemos señalar que pese a corresponder Santo Domingo de los Colorados a la provincia de Pichincha en donde se reflejan unos índices inferiores al nacional, el cantón tiene índices que superan los nacionales, particularmente podemos indicar sobre los indicadores de pobreza por NBI 69,6 % superior al nacional en 8.3 puntos, el índice de: personas que habitan viviendas con servicios inadecuados 55 % siendo superior en 9 puntos de índice nacional, estas cifras se pueden apreciar en el cuadro a continuación:

CUADRO No. 9

ECUADOR: ALGUNOS INDICADORES DE POBREZA Y POBLACION

DESIGUALDAD Y POBREZA	MEDIDA	FUENTE	NACIONAL	PICHINCHA	SANTO DOMINGO
- Pobreza por NBI	% población total	Censo 2001	61,3	40,6	69,6
- Pobreza extrema por NBI	% población total	Censo 2001	31,9	14,6	31
- Personas que habitan viviendas con características físicas inadecuadas	% población total	Censo 2001	18,3	8,2	10,9
- Personas que habitan viviendas con servicios inadecuados	% población total	Censo 2001	46,1	23,7	55
- Personas en hogares con niños que no asisten a la escuela	% población total	Censo 2001	8,2	5,3	11
- Personas en hogares con hacinamiento crítico	% población total	Censo 2001	31,5	21,2	31,3
- Incidencia de la pobreza de consumo	% población total	ODEPLAN-SIISE 1990 (1995)	60,6	44,5	53,8
- Incidencia de la extrema pobreza de consumo	% población total	ODEPLAN-SIISE 1990 (1995)	21,5	14,3	13,9
POBLACION					
- Población habitantes	Numero	Censo 2001	12.156.608	2.388.817	287.018
- Población - hombres	Numero	Censo 2001	6.018.353	1.167.332	144.490
- Población - mujeres	Numero	Censo 2001	6.138.225	1.221.485	142.528
- Índice de feminidad	Mujeres por 100 hombres	Censo 2001	102	104,6	98,6
- Densidad demográfica	Número/km ²	Censo 2001	47,4	177,4	N/D

FUENTE: SIISE- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, en www.frentesocial.gov.ec (19 julio 2006)

ELABORACION: La autora

A continuación revisaremos algunas conclusiones que se anotan en el diagnóstico del cantón Santo Domingo que se recoge en el Plan de desarrollo de la provincia de Pichincha 2.002 - 2020, realizado por el Consejo Provincial de Pichincha, mediante el análisis FODA²⁴, el que se ha clasificado en tres temas: social, económico, físico y ambiental, siendo las más relevantes.

²⁴ Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

SOCIAL

- Vocación integracionista, mosaico de culturas
- Presencia significativa de organizaciones sociales de base de hecho y de derecho
- Patrimonio étnico/cultural etnia Tsáchila (8 comunas)
- Cultura centralista
- Inestabilidad política nacional
- Inseguridad ciudadana
- Exclusión social, pobreza y violencia
- Corrupción e impunidad
- Débil participación comunitaria falta de poder local y arraigo
- Ausencia de políticas sociales mujeres y tercera edad
- Débil institucionalidad y representatividad del gobierno seccional dependiente delegaciones ministeriales
- Deserción escolar
- Mortalidad y morbilidad infantil
- Desnutrición

ECONOMIA

- Ubicación geográfica estratégica, ciudad intermedia de influencia nacional
- Red vial de primera, ejes regionales
- Oferta de mano de obra calificada y no calificada
- Importante presencia de instituciones financieras y crediticias
- Producción agro exportadora diversificada
- Alta producción pecuaria mayor y avícola, para consumo interno y externo
- Impulso de productos promisorios gusanos de seda, caracoles, jengibre, malanga, macadamia
- Desarrollo de infraestructura turística, hotelera y recreativa
- Paisaje natural para el eco turismo
- Red vial secundaria y terciaria que vincula las zonas productivas desarticulada y en mal estado (respaldos (de tercero y cuarto orden)
- Deficientes canales de comercialización mercados para colocación de los productos
- Inexistencia de inventario agroindustrial
- Cadenas de comercialización con alta presencia de intermediación, escaso desarrollo de organización de productores
- Baja productividad rendimiento por ha.
- Alto porcentaje de evasión tributaria
- Pobreza, alto porcentaje de desempleo y un fuerte proceso de terciarización con tendencia a la informalidad
- Mercado exterior, desequilibrio entre oferta y demanda (cupos); precios
- Crisis económica del Estado, escasa asignación de recursos a los gobiernos seccionales autónomos

FISICO AMBIENTAL

- Ubicación estratégica enlace regional sierra-costa; alta conectividad y accesibilidad terrestre, con posibilidades de intercambio con los cuatro puertos de exportación y los dos polos de desarrollo nacional
- Existencia de bosques protectores: 7 en el área rural y 2 en el área urbana
- Recursos biofísicos suelo, clima y cuencas hidrográficas
- Alto crecimiento poblacional y déficit de vivienda, infraestructura y equipamientos
- Invasión indiscriminada de áreas verdes y comunales
- Deficientes prestación y producción de servicios públicos en cobertura y calidad (agua, alcantarillado, Telefonía)
- Débil aplicación de políticas, planes de manejo y legislación ambiental
- Débil planificación del transporte y del uso el suelo urbano
- Contaminación del recurso hídrico por descargas líquidas y aguas residuales
- Deficiente saneamiento ambiental riesgo epidemiológico
- Planificación sectorial y descoordinada entre niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial

- Ausencia de políticas y planes de prevención de riesgos
- Peso migratorio asentamientos humanos en áreas no planificadas
- Cercanía a los centros de estudio en Quito y Guayaquil.
- Cooperación internacional financiamiento de estudios, proyectos
- Construcción del proyecto hidroeléctrico Toachi – Pilatón
- Ausencia de una imagen de ciudad
- Contaminación del ambiente
- Irreversibilidad del deterioro ambiental
- Vulnerabilidad de los ejes viales regionales Alóag y Calacalí-Nanegalito

CAPITULO II. EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS

Análisis de experiencias de Programas de Mejoramiento de Barrios en América Latina.

Los programas de mejoramiento de barrios comienzan a ser aplicados durante los años setenta, en el marco de la constatación que los países eran incapaces de construir suficientes viviendas convencionales. (Arriagada 2.000:41).

Estos programas han sido impulsados por los organismos internacionales de crédito destacándose el BID. Además esta institución ha logrado sistematizar metodologías y experiencias, así en resumen se puede destacar que:

Desde mediados de los años 80, el Banco Interamericano de Desarrollo ha apoyado por lo menos 17 proyectos relacionados con mejoramiento de barrios, por un monto total de inversión aproximado de US \$ 2.600 millones

Los PMB apoyados por el BID han evolucionado en su concepción y diseño. En una primera etapa se encuentran los programas exclusivamente de saneamiento, aunque ya incorporan el principio de radicar a las poblaciones en sus locales. La segunda etapa los programas de saneamiento se amplían y pasan a incorporar no solamente infraestructura barrial sino también el componente participativo y de desarrollo comunitario. En la tercera etapa los programas comienzan a incluir infraestructura urbana y acciones relativas en materia de atención a grupos vulnerables, generación de ingresos, educación, salud y otras actividades sociales. De esa manera se constituyen en programas integrales. (Brakarz y otros, 2002: 93).

El documento Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el habitat urbano (Arriagada 2000:10), sobre la base de evaluaciones realizadas durante los años ochenta y noventa, señala las siguientes fortalezas de los programas de mejoramiento barrial:

- La movilización de recursos comunitarios que produce la provisión de tenencia y saneamiento.
- la capacidad de autofocalización de estos programas en sectores de extrema pobreza.
- Positivo impacto en indicadores de salud pública y generación de empleo temporales.

- Madurez política y capacidad de gestiones mayores que el promedio de los pobres.

E indica las debilidades:

- Obstáculos que deben enfrentar la aplicación de estos proyectos en políticas normativas nacionales. Que no consideran la realidad y alternativas de solución requerida por un porcentaje importante de sus poblaciones urbanas: regulaciones de suelo, estándares de construcción y mecanismos de provisión de infraestructura.

Los diseños de los programas de mejoramiento de barrios aunque ya se cuentan con metodológicas desarrolladas en algunos países y que disponen organismos como el BID deben adaptarse a la realidad propia de cada país, municipio e inclusive de cada comunidad.

En el Anexo No. 1 se presenta un resumen de algunos ejemplos de Programas de Mejoramiento de Barrios en América Latina.

Programa de Mejoramiento Barrial. Experiencia piloto en el Ecuador

En el Ecuador a partir del año 2.003 se desarrolla una experiencia piloto para ejecutar el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, conjuntamente con algunos municipios seleccionados y las comunidades beneficiarias, el Programa es un componente dentro del contrato de crédito 1416/OC-EC suscrito entre la República del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo, en diciembre de 2.002.

El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – PROMIB, es un programa de “infraestructura social” ejecutado mediante un modelo de gestión que articula los esfuerzos del gobierno nacional y los gobiernos locales para mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias que residen en barrios urbanos sin acceso a servicios de infraestructura básica.²⁵

²⁵ MIDUVI, *Reglamento Operativo Programa de Mejoramiento Integral de Barrios*, junio 2.003, p. 2.

El contrato de crédito 1416/OC-EC indica como propósito del Componente de Mejoramiento Integral de Barrios el siguiente:

Financiar actividades que promuevan la integración física y social de áreas informales a la ciudad formal, a través de mejoras en la infraestructura urbana, oferta de servicios sociales y la regularización de las propiedades de la población beneficiaria²⁶.

Establece como meta del programa, el beneficiar a 3.600 familias, es decir, a más de 16.000 personas, en municipios seleccionados de más de 20.000 habitantes. (Ver método de selección en el Anexo No. 2)

Así mismo el Anexo A del contrato de crédito 1416/OC-EC, p. 3, define criterios de selección para los asentamientos a intervenir, los que se pueden apreciar en el Anexo No. 2.

El financiamiento para la ejecución de la fase piloto del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios es de 4.460.000 dólares²⁷

El aporte del MIDUVI, es mediante la entrega de un bono de mejoramiento barrial, cuantificado en 1.000 dólares por familia por el número de éstas en cada barrio. Los Municipios participantes deben aportar como mínimo 500 dólares, y cada una de las familias contribuirán con 100 dólares.

El Programa ha ejecutado 11 proyectos pilotos en convenios con Municipios del país que son: Eloy Alfaro en el Puyo, Los Shyris en Riobamba, Urbirios en Manta, La Cooperativa Rumiñahui en Santo Domingo de los Colorados, Álvarez y Chiriboga en Cayambe, Huachi Solís

²⁶ República del Ecuador – BID, *Contrato de crédito 1416/OC-EC*, Anexo A, p. 3.

²⁷ El costo total del Programa de Apoyo al Sector Vivienda, es de 40 millones de dólares, que se destinan a los componentes: Subsidios de vivienda nueva y mejoramiento, administración y seguimiento, mejoramiento de barrios y fortalecimiento institucional. (Contrato de crédito 1416/OC-EC, Anexo A, p. 8)

en Ambato, Venus del Río de Quevedo, Isla Piedad en Esmeraldas, Los Cerezos en Portoviejo, San Felipe de Calceta, y Víctor Emilio Valdivieso en Loja. En el Anexo No. 3 se indican los municipios preseleccionados en el contrato de crédito y se analiza cuales fueron luego de la intervención que participaron.

De acuerdo con los criterios de elegibilidad establecidos, los asentamientos participantes deben presentar un 80 % de las familias residentes con ingreso bajo línea de pobreza.

Por tratarse de un Programa con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, tiene que sujetarse a las políticas que mantiene este Organismo Internacional. En donde la focalización es clave, pero si confrontamos con lo que sostiene Ana María Escurra:

Un principio directriz y distintivo del régimen es la **focalización**. Básicamente, alude a que las prestaciones sociales provistas por el Estado proceden a una selección y reducción de los destinatarios. ¿Por qué?. Es que la concentración de fondos en un volumen limitado y menor de receptores trae consigo una caída de los costos fiscales. Así pues, se trata de acotar el gasto público social (Ezcurra: 26 - 27)

Se trataría por lo tanto de reducir al máximo los beneficiarios para disminuir el gasto público, sirviendo para ello como instrumentos los programas de mejoramiento de barrios por cuanto permiten una auto focalización.

Descripción del proyecto de mejoramiento integral de barrios de la Cooperativa Rumiñahui, del cantón Santo Domingo de los Colorados.

Según el documento: Plan participativo de mejoramiento barrial Cooperativa Rumiñahui, elaborado por el Gobierno Municipal de Santo Domingo (noviembre 2002 a enero 2003), la Cooperativa Rumiñahui se encuentra ubicada en la parte centro sur de Santo Domingo de los

Colorados. Limitada al norte por la calle Rocha y la cooperativa Nueva República: hacia el sur por la calle Popayán y la cooperativa Santa Martha: hacia el Este, por la lotización Pinar del Río y; la lotización de empleados del BEV: y hacia el Oeste limita con la calle Oruro y la cooperativa Asistencia Municipal II.

Los accidentes geográficos más importantes son dos esteros relativamente pequeños que cruzan por la cooperativa y desembocan en el estero Río Verde. (Ver plano de la Cooperativa, página 128)

La historia de la Cooperativa Rumiñahui, parte del año 1.984 en que se forma una pre-cooperativa y la posterior toma de tierras pertenecientes a la familia Cadena, en noviembre de ese año.

El acuerdo del Ministerio de Bienestar Social No. 448, de 23 de mayo de 1.985 otorga la personería jurídica a la Cooperativa Rumiñahui

En septiembre de 1.988 el Municipio de Santo Domingo de los Colorados, aprobó el ante proyecto urbanístico, este documento sirvió para realizar la adjudicación y posesión de los lotes.

Mediante gestiones de los dirigentes de la Cooperativa, ante el Congreso Nacional, se establece el precio de las tierras. Con ayuda de la Iglesia, se logra concluir con la cancelación de las tierras a los propietarios anteriores.

Dentro del marco del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – PROMIB, fue seleccionado el Municipio de Santo Domingo de los Colorados, de acuerdo con los criterios establecidos en el contrato de crédito 1416/OC-EC.

Condiciones antes de la ejecución del proyecto.

El Plan participativo de mejoramiento barrial Cooperativa Rumiñahui, contiene un diagnóstico de la Cooperativa, de donde podemos obtener las cifras e indicadores siguientes:

CUADRO No. 10

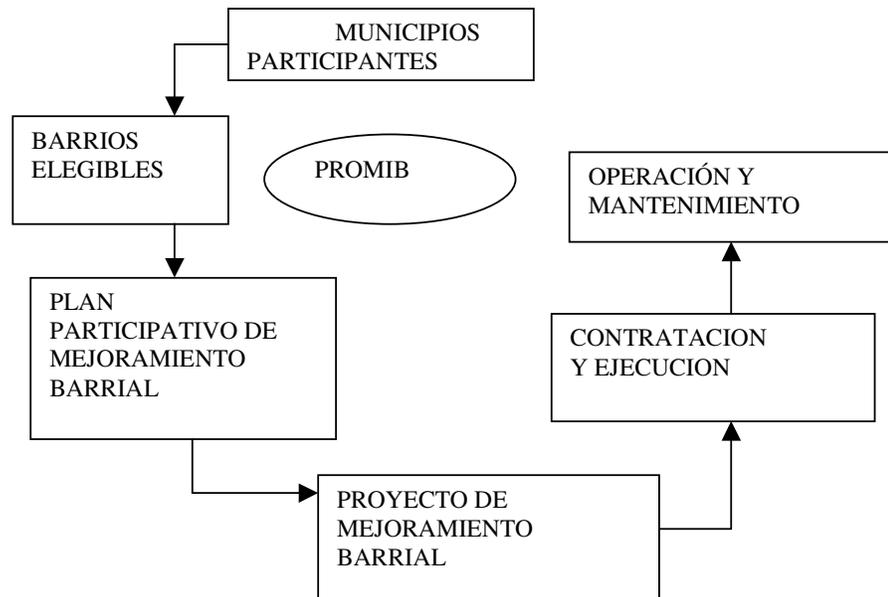
COOPERATIVA RUMIÑAHUI. PRINCIPALES INDICADORES

INDICADOR	
Familias	580
Habitantes	2.835
Hombres	50 %
Mujeres	50 %
Miembros promedio por hogar	5,66
Jefatura del hogar	77 % masculina
Procedencia:	
Pichincha	49 %
Manabí	19 %
Loja	6 %
Otros	20 %
Nivel de instrucción	
Primaria	59 %
Secundaria	24 %
Superior	1 %
Ninguna	10%
Ingresos familiares	
Promedio mensual	US \$ 140,00
Población bajo la línea de pobreza	78 %
Entre 1 a 40 dólares	9 %
Entre 41 - 100 dólares	26 %
Entre 101 - 240 dólares	43 %
De 240 en adelante	22 %
Vivienda	
Buenas y regulares condiciones	53 %
Malas condiciones	12 %
Piso de cemento	73 %
Piso de baldosa y madera	7 %
Piso de tierra	7 %
Paredes de bloque	73%
Paredes de caña	3 %
Paredes de madera	8%
Paredes de ladrillo	1%
Propia	81 %
Arrendada	16%
Por servicios prestados	1%
Vías	
Una vía adoquinada	300 mts aprox.
Agua potable	
Conexión red pública	54 %
Sin conexión	44 %
Frecuencia de abastecimiento	2 horas, 2 veces por semana
Alcantarillado sanitario	
Dispone	28 %
No dispone	70 %
Alcantarillado pluvial	
No se dispone	100%
Acometida eléctrica	
Dispone	88 %
No dispone	10 %

FUENTE: Gobierno Municipal de Santo Domingo, Plan participativo de mejoramiento barrial, Cooperativa Rumiñahui, noviembre 2002 a enero 2.003

ELABORACION: La autora

EL CICLO DEL PROYECTO



FUENTE: MIDUVI - UCP. 2005
ELABORACIÓN: La autora

De acuerdo a un modelo de planificación participativa, se ha desarrollado el ciclo del proyecto del PROMIB, el que comprende cinco etapas, un resumen de lo ejecutado en las diferentes etapas se puede apreciar en el Anexo No. 4.

1. elegibilidad del barrio.

El Reglamento Operativo del PROMIB, define los criterios a considerar para la selección de los barrios: siendo aspectos económicos, urbanos, tenencia de la propiedad, ambientales. Sobre esa base el Municipio participante presenta un expediente a ser sometido a consideración de la UCP – MIDUVI, con respecto al caso concreto de la Cooperativa Rumiñahui, el Municipio de Santo Domingo de los Colorados dice:

La preselección barrial se planteó y se desarrolló como un trabajo de carácter eminentemente municipal. El Ministerio participó mediante la expedición de la Carta de

Elegibilidad con el fin de garantizar que los criterios establecidos en el reglamento operativo se cumplieren.²⁸

2. elaboración del plan participativo de mejoramiento barrial

Estuvo a cargo del equipo técnico municipal de Santo Domingo de los Colorados, pobladores, dirigentes de la cooperativa y representantes de instituciones que trabajan en la cooperativa, apoyados por técnicos de la Unidad de Coordinación del Programa de Apoyo al Sector Vivienda del MIDUVI, mediante el desarrollo de talleres, asambleas y el levantamiento de una encuesta socio – económica, en el documento se definen las prioridades para la ejecución del proyecto.

Los objetivos específicos se extrajeron del análisis de cada una de las demandas y necesidades a satisfacer en el barrio, definiendo los efectos que tendría en otros aspectos de la vida comunitaria.

- a) Impulsar la construcción del alcantarillado sanitario y pluvial a fin de mejorar las condiciones sanitarias de la Cooperativa.
- b) Promover hábitos de nutrición y vida saludables y desarrollar actividades preventivas atendiendo la maternidad y a la población infantil a fin de mejorar la salud
- c) Apoyar la educación y capacitación tanto de la comunidad como de los líderes.
- d) Construir las aceras y bordillos de la cooperativa a fin de garantizar la seguridad del peatón, mejorar el ornato y aseo.
- e) Adoquinar las vías de la cooperativa, a fin de facilitar el acceso de transporte urbano, evitar problemas de lodo y estancamiento de agua.
- f) Establecer áreas recreativas para los niños, niñas, jóvenes y familia en general.
- g) Mejorar la red de agua potable, en cantidad y calidad.
- h) Dotar a los distintos grupos sociales de la comunidad de una sala de uso múltiple.
- i) Establecer un sistema de seguridad en la cooperativa que permita alcanzar un clima de paz y tranquilidad en los pobladores.

²⁸ Gobierno Municipal de Santo Domingo de los Colorados, *Plan participativo de la Cooperativa Rumiñahui*, noviembre 2002 a enero 2.003.

- j) Lograr el alumbrado público para la cooperativa. (Gobierno Municipal de Santo Domingo de los Colorados, 2002-2003, pp. 2 – 3)

El plan participativo cuenta con un diagnóstico socio-económico, en el cual se determinan las variables de: población, nivel de instrucción, ingresos familiares, capacidad de ahorro, actividad ocupacional, tiempo de permanencia en el barrio, organizaciones sociales y comunitarias, vivienda, servicios básicos e infraestructura, aspectos legales y de propiedad; con esta información fue posible elaborar la línea base.

Adicionalmente, a este plan, se añaden: el plan de comunicación, plan de desarrollo urbano, plan de manejo ambiental, plan de seguimiento y monitoreo. Esto está contenido en los formatos de la guía para la formulación del plan participativo.

3. proyecto de mejoramiento barrial

Contiene un componente físico (plan de obras físicas) y un componente de acciones sociales. El primero comprende los diseños de ingeniería, los que son parte de los documentos pre-contractuales para desarrollar los procesos de licitación y construcción de obras. El componente de acciones sociales, contiene actividades a ser desarrolladas por la comunidad, con un aporte de 100 dólares por familia, y comprende:

- a) Fortalecimiento socio organizativo de la Cooperativa Rumiñahui
- b) Participación comunitaria en el desarrollo urbanístico, infraestructura y vías de la Cooperativa
- c) Manejo ambiental, seguridad ciudadana y preparación frente a los riesgos
- d) Legalización de la propiedad
- e) Centro de capacitación y producción de mobiliario urbano: carpintería y cerrajería
- f) Capacitación ocupacional.

4. **contratación y ejecución.**

Para la ejecución de las obras físicas en la Cooperativa Rumiñahui, mediante un proceso de licitación pública nacional, se contrató a la Empresa Suárez – Salas, siendo el objeto del contrato: la construcción de alcantarillado pluvial, sanitario, acometidas de agua potable, asfalto de calles vehiculares, aceras, bordillos y la construcción de vías peatonales.

El monto inicial del contrato asciende a US \$ 647.867,25 aportando el MIDUVI, US \$ 347.867,25 y el Municipio de Santo Domingo de los Colorados US \$ 300.000. Esta última cantidad se entregó en calidad de anticipo y el MIDUVI canceló las planillas por avance de obra. A la conclusión de la obra el MIDUVI llegó a aportar 593.877,55 ya que al monto inicial del contrato se añadieron valores por obras adicionales y reajustes de precios. Esta cifra fue superior al monto del bono (US \$ 564.000,00). El total de las obras ascendió a US \$ 893.877,55.

En tanto que como resultados de la estrategia participativa y la etapa de ejecución de acciones sociales en las comunidades barriales del PROMIB, se tiene:

- a) Fortalecimiento socio organizativo de la Cooperativa Rumiñahui.
Dirigencia de la cooperativa fortalecida, funcionan comisiones y representantes de los cuatro sectores para promover el PROMIB.
- b) Participación comunitaria en el desarrollo urbanístico, infraestructura y vías de la cooperativa.
Participación activa en elegibilidad, plan participativo, diseño de obras físicas y sociales, contratación, ejecución de obras y acciones sociales.
- c) Manejo ambiental, seguridad ciudadana y preparación frente a los riesgos.
Se han recuperado cuatro esteros, se ha arborizado las aceras, se han realizado simulacros frente a riesgos.
- d) Legalización de la propiedad.

La comunidad ha pagado los impuestos prediales, ha puesto al día los balances de la cooperativa, se han calificado los socios, se ha efectuado el sorteo de lotes, trámites en Subsecretaría de Bienestar Social. Elaboraron minutas de 370 posesionarios.

e) Centro de capacitación y producción de mobiliario urbano: carpintería y cerrajería.

Se ha creado un taller de cerrajería en el que participan cinco jóvenes del barrio, hombres y mujeres. (Avalos Alba, informe de consultoría, 21 de julio de 2.005 al 16 de Junio de 2006)

En el Anexo No. 5 se describe el plan de acciones sociales.

5. Operación y mantenimiento.

Se ha suscrito el 9 de noviembre de 2.005, el convenio de cogestión entre el Municipio de Santo Domingo y la Cooperativa Rumiñahui, para dotar de obras a 16 lotes no incluidos en proyecto financiado por el MIDUVI – Municipio de Santo Domingo. Se cuenta con el manual de operación y mantenimiento de las redes de agua potable y alcantarillado en la Cooperativa de Vivienda Rumiñahui.

En el mes de agosto de este año se efectuó el taller de operación y mantenimiento de obras, en este evento se realizaron los compromisos:

- Se efectuó la entrega – recepción de obras al Municipio de Santo Domingo de los Colorados y a las empresas proveedoras de los servicios.
- Las empresas serán las responsables de dotar de los servicios de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica.
- Los dirigentes de la cooperativa son los responsables del buen uso de las obras de infraestructura realizadas.

Aunque se asumieron estos compromisos, a la fecha que se hizo la investigación en la Cooperativa Rumiñahui, no se dotaba a toda la cooperativa del servicio de agua potable.

Un resumen de las obras ejecutadas en la Cooperativa Rumiñahui, se puede apreciar en el Cuadro No.11, a continuación.

CUADRO NO. 11

RESUMEN DE LAS OBRAS DESARROLLADAS EN LA COOPERATIVA RUMIÑAHUI

Santo Domingo: Rumiñahui			
ASPECTO	NECESIDAD	ANTES	DESPUÉS
Regularización Urbana	Reconocimiento del barrio	Dispone de una Ordenanza General para barrios marginales o de crecimiento progresivo	Actualización de Ordenanza Municipal Específica para la cooperativa Rumiñahui considerando requerimientos del PROMIB: reconocimiento de lotes y viviendas, pago progresivo de tasas, tarifas y contribuciones
Legalización de la propiedad	Escrituración de predios	Inseguridad por tráfico de tierras	Calificación de 370 los socios; sorteo de lotes, trámites en Subsecretaría de Bienestar Social. Elaboraron minutas de 370 posesionarios.
Desarrollo Social y Comunitario	Organización y participación comunitaria	Desconfianza de la comunidad en dirigentes e instituciones	Dirigencia de la Cooperativa coordina trabajo de comisiones y representantes por sectores. Participación en etapas y componentes del PROMIB Comunidad participa en mingas
Infraestructura Básica	Mejoramiento de vías	Vías en tierra	Asfaltado de vía del recorrido del bus y adoquinado de vía peatonal. Construcción del 100% de bordillos y aceras
	Alcantarillado sanitario	Pozos sépticos	Construcción del 100% de la red de alcantarillado sanitario, conexiones domiciliarias y 5 plantas de tratamiento
	Alcantarillado pluvial	0%	Construcción del 100% del alcantarillado pluvial
	Agua potable	Red deteriorada	Construcción de acometidas de agua potable
Equipamiento comunitario	Casa comunal	Inexistencia de un espacio para asambleas	Construcción de un área cubierta para asambleas, con aporte económico comunitario
Obras y acciones de protección ambiental	Recuperación de esteros	Basureros de los barrios aledaños y la propia cooperativa	4 parques lineales implementados con esfuerzo comunitario

FUENTE y ELABORACIÓN: MIDUVI - UCP .22-mayo-200

CAPITULO III. POSIBLES ESCENARIOS DE IMPACTO DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS: EL CASO DE LA COOPERATIVA RUMIÑAHUI

Este capítulo tiene dos propósitos: el uno conocer el grado de cumplimiento del Programa de Mejoramiento de Barrios de manera general, y del estudio del caso del proyecto desarrollado en la Cooperativa Rumiñahui de Santo Domingo de los Colorados, evaluando los instrumentos desarrollados en la concepción del Programa, complementados mediante métodos cualitativos, que conduzcan a conocer las percepciones de los actores; el segundo para determinar los posibles escenarios de impacto del programa, mediante una aproximación.

Evaluación de indicadores del Programa

A continuación se realiza un análisis del cumplimiento de: la concepción del Programa, los objetivos general específicos y las metas.

En el Anexo No. 6, se realiza un seguimiento de lo programado tanto en el contrato de crédito como en el marco lógico contenido en el plan inicial²⁹. Y se compara con lo ejecutado, de lo que se desprende:

Se han integrado áreas informales a la ciudad formal mediante la dotación de obras físicas, legalización de la propiedad, y socialmente. Esto se ha dado en 11 barrios urbano marginales que han logrado vincularse a sus respectivas ciudades.

Se han mejorado las condiciones de habitabilidad de 3.742 familias, con necesidades básicas insatisfechas. Logrando la participación de las comunidades involucradas, mediante un trabajo conjunto de los gobiernos nacional y local. Las intervenciones han sido:

²⁹ MIDUVI, *Programa de Apoyo al Sector Vivienda II, Plan inicial*, Febrero 2.003.

**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS
PROYECTOS, LOCALIZACION Y BENEFICIARIOS**

Barrio	Municipio	No. Familias
Álvarez y Chiriboga	Cayambe	250
Cooperativa Rumiñahui	Santo Domingo de los Colorados	580
Huachi Solís	Ambato	139
Los Shyris	Riobamba	282
Eloy Alfaro	El Puyo	78
Urbirios	Manta	782
Venus del Río de Quevedo	Quevedo	370
Isla Piedad	Esmeraldas	255
Los Cerezos	Portoviejo	267
San Felipe	Bolívar – Calceta	176
Víctor Emilio Valdivieso	Loja	496
Total:		3.742

Fuente: MIDUVI – UCP. Archivos del Programa.

Elaboración: La autora

Se han cumplido los objetivos específicos, mediante:

- El desarrollo de un modelo de gestión participativo, que está mejorando la calidad de vida de la población de los barrios intervenidos, siendo el caso concreto la Cooperativa Rumiñahui de Santo Domingo³⁰.
- La ejecución del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, mediante las etapas: identificación, selección, formulación, contratación, ejecución, operación y mantenimiento.
- La sistematización las experiencias, por parte de la UCP – MIDUVI, que permitirán desarrollar una experiencia a nivel nacional.

En cuanto a metas, se ha beneficiado a 3.742 familias, que representan el 104 por ciento de lo programado. En los municipios a intervenir se dieron cambios, la meta señalaba que debían participar 6 de 13 municipios seleccionados, llegaron a participar 11, es decir se superó el

³⁰ Los indicadores de mejoras en la calidad de vida de vida se pueden evidenciar en: indicadores de salud y salubridad, eliminación de aguas servidas por el sistema de alcantarillado para el 100% de población, ausencia de contaminación para el abastecimiento de agua mediante pozo, disminución de polvo y aguas estancadas por el lastrado y adoquinado de vías.

número, permitiendo diversificar la concentración del programa; sin embargo, no intervinieron: Guayaquil, Quito, Machala, Durán, Nueva Loja, por falta de interés o por no asegurar la prestación de servicios. En cambio participaron: Cayambe, Loja, Bolívar (Calceta). Estos municipios que alcanzan a 11, en relación al número de municipios del país, 219, determina que el programa pudo apoyar al 5%.

El desarrollo de actividades de: capacitación, mecanismos operativos, y sistematización de experiencias.

A continuación se presenta un esquema de evaluación, utilizando la matriz del marco lógico, que compara la programación inicial, con los resultados luego de la conclusión del Programa. Cabe aclarar que pese a alcanzar los indicadores a nivel de propósito: *“Programa de mejoramiento de barrios diseñado, probado y con instrumentos operativos completos para iniciar el Programa Nacional”*, esto no se aplicará en el futuro ya que existen decisiones del Ministerio de Economía y Finanzas de no financiar una segunda operación de crédito para mejoramiento de barrios, este supuesto, no fue considerado en la matriz del marco lógico inicial de Programa.

CUADRO No. 13

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR VIVIENDA, UTILIZANDO LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO (*)

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	IMPACTOS/EFFECTOS/ PRODUCTOS	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
FIN. Profundizar la modernización del sector habitacional del país para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana de menores ingresos.	Se inicia e institucionaliza el Programa de Mejoramiento de Barrios para mejorar la gestión urbana de las municipalidades del país.	IMPACTOS Su medición está pendiente, debe ser luego de unos tres años de concluido el proyecto, además tendría que vincularse con otros proyectos como el de vivienda.	
PROPÓSITO Programa de Mejoramiento de Barrios diseñado, probado y con instrumentos operativos completos para iniciar el Programa Nacional.	SITUACIÓN AL TERMINO DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA El Programa de Mejoramiento de Barrios está probado y operativizando para la ejecución de la Fase II.	EFFECTOS DIRECTOS El Programa está probado, cuenta con instrumentos para la Fase II. Se han mejorado las condiciones de salubridad y saneamiento, que contribuirán a mejorar las condiciones de vida. La población ha demostrado cambios actitudinales, mediante: el uso de servicios básicos, el incremento en un 130% de la voluntad de permanecer en el barrio, y, seguridad por su propiedad.	Informes de avance. Línea de base de la Cooperativa Rumiñahui de Santo Domingo, al 17 de febrero de 2006. Informes de talleres.
COMPONENTES/ACTIVIDADES <u>Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.</u> ' Preparación de actores ' Formulación de proyectos ' Acompañamiento social. ' Ejecución del proyecto inicial. ' Sistematización de mecanismos operativos del programa. Preparación de proyectos de la fase 2. (programa nacional)	Plan de capacitación de actores del proyecto. Se identifican, seleccionan y formulan los proyectos, en 6 municipios, con un número de 3.600 familias. Se contrata personal para acompañamiento. Se ejecuta el proyecto piloto. Se sistematiza las lecciones aprendidas, años 1 a 3. Se formulan los proyectos para el programa nacional.	RESULTADOS Capacitados: personal MIDUVI, municipios, comunidades Se ejecutaron 11 proyectos, atendiendo a 3.742 familias. Promotoras sociales contratadas en cada barrio, en coordinación con la consultora social. Ejecutado el proyecto piloto. Se cuenta con informes de lecciones aprendidas. No se ejecutará el programa nacional.	Informes de avance

(*) En el presente esquema, en cuanto a los niveles de: propósito, componentes, actividades, se ha limitado a lo relacionado con mejoramiento de barrios. El Programa de Apoyo al Sector Vivienda, además incluye los componentes: Sistema de Incentivos de Vivienda y Fortalecimiento Institucional.

FUENTE: Marco Lógico del Programa, informes de avance y línea base

ELABORACION: La autora

Análisis de los instrumentos utilizados para la ejecución del Programa de Mejoramiento de barrios, Cooperativa Rumiñahui.

El enfoque

Se basó en el enfoque de necesidades básicas insatisfechas – NBI (conforme se estipula en el contrato de crédito 1416/OC-EC)

Los fundamentos

Se consideró como principios para la ejecución: la atención a asentamientos más precarios, tomando en cuenta los atributos propios de la marginalidad; en contraposición a la atención del Estado (Gobierno Central y Gobiernos Seccionales) con políticas discontinuas, que propician el clientelismo y la asistencialidad.

Las estrategias

Las estrategias que se han utilizado, se basan en:

a) Gestión

El diseño consistió en establecer un sistema de seguimiento a fin de realizar acompañamiento de todas las intervenciones de un mismo barrio, las obras físicas se hicieron mediante una contratación integrada de obras, adjudicadas a un solo constructor.

Se estableció una vinculación entre componentes de obras físicas y programas sociales. El diseño de los componentes sociales ha sido parte de los planes de urbanización integrada.

b) Ejecución participativa

Se implementó una metodología participativa, en los procesos de contratación y construcción de obras, además la organización comunitaria participó activamente en procesos de educación sanitaria y ambiental, antes, durante y después de la ejecución de obras.

c) La operación

Se suscribió un convenio de cogestión entre la Cooperativa Rumiñahui y el Gobierno Municipal de Santo Domingo de los Colorados.

Se realizó entrega - recepción de las obras, responsabilizado a los dirigentes de la cooperativa para el buen uso de la infraestructura realizada.

La metodología

Se adaptó sobre la base de marco lógico, instrumento que utiliza el BID, en la etapa de preparación de los proyectos, y sirve en la etapa de ejecución del proyecto.

Además la UCP elaboró guías de formulación y prestó asistencia técnica a los municipios participantes.

Costos

Se puede afirmar que los costos promedios de la inversión de los proyectos desarrollados en el Ecuador, con similares de América Latina, los de nuestro país son significativamente más bajos, como se puede apreciar en los cuadros detallados a continuación:

CUADRO No. 14**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS
COSTO DE LA INVERSIÓN: TOTAL y POR FAMILIA**

BARRIO	MUNICIPIO	No. FAMILIAS BENEFICIADAS	TOTAL INVERSIÓN US \$	INVERSIÓN PROMEDIO X FAMILIA US \$
URBIRIOS	MANTA	782	980.146	1.253,38
COO. RUMIÑAHUI	SANTO DOMINGO	580	893.877	1.541,17
LOS SHYRIS	RIOBAMBA	282	450.580	1.597,80
HUACHI SOLIS	AMBATO	139	182.367	1.311,99
ALVAREZ Y CHIRIBOGA	CAYAMBE	250	420.044	1.680,18
COOP. ELOY ALFARO 1	PASTAZA	78	223.468	2.864,97
VENUS DEL RIO	QUEVEDO	370	707.000	1.910,81
ISLA PIEDAD	ESMERALDAS	322	408.000	1.267,08
LOS CEREZOS	PORTOVIEJO	267	427.200	1.600,00
SAN FELIPE	BOLIVAR (CALCETA)	176	281.600	1.600,00
VICTOR EMILIO VALDIVIESO	LOJA	496	752.000	1.516,13
TOTAL/PROMEDIO:		3.742	5.726.282	1.530,27

Fuente: MIDUVI – UCP, Archivos del Programa.

Elaboración: La autora

CUADRO No. 15**AMERICA LATINA.
PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO BARRIAL
COSTOS DE INVERSIÓN, ALGUNOS EJEMPLOS**

PAÍS	PROGRAMA	COSTO MÁXIMO US \$ DE 1.998
COLOMBIA	MVE	2.000
CHILE	PMB	3.900
BOLIVIA	SMB	4.200
ARGENTINA	PROMEBA	6.500
BRASIL	PROAP	4.500
URUGUAY	PIAI	7.000

FUENTE: José Brakarz, Margarita Greene y Eduardo Rojas, *Ciudades para todos*, BID, 2.002, p.50.

ELABORACION: La autora

Resultados alcanzados en la Cooperativa Rumiñahui

Se realizaron obras de infraestructura básica, se contribuyó a mejorar el medio ambiente, con la recuperación de los esteros, conformando un parque lineal: se está legalizando la propiedad de los moradores, y se ha logrado una amplia participación de la comunidad. (Ver

cuadro No. 11, referente a las obras desarrolladas en la Cooperativa). A continuación se presentan algunos indicadores considerados en la línea base.

CUADRO No. 16

**COOPERATIVA RUMIÑAHUI
INDICADORES SELECCIONADOS, ANTES Y DESPUÉS DE LA INTERVENCIÓN**

INDICADORES	LINEA BASE	ANTES	DESPUÉS
Participación de la comunidad	No. de familias que participan en la toma de decisiones en el barrio	561 familias	561 familias
Participación de la comunidad	Mingas comunitarias en el sector de intervención	1 cada 3 meses	1 cada mes
Permanencia en el barrio	No. de familias que desean permanecer en el barrio	174 familias	400 familias
Ingresos familiares	Ingreso mensual promedio por familia	US \$ 140	US \$ 160
Gastos familiares	Gasto mensual promedio por familia	US \$ 120	US \$ 140
Costo del inmueble	Costo promedio del m ² . de lote en el barrio	US \$ 10,00	US \$ 20,00
Costo del inmueble	Costo promedio del m ² . de construcción en el barrio.	US \$ 100,00	US \$ 110,00
Generación de empleo	No. de personas que trabajan (con salario) en la ejecución de las obras barriales	0 personas	40 personas
Impuestos	No. de familias que pagan impuestos	260	400
Consolidación del sector	No. de lotes desocupados	160	140
Equipamiento comunitario	Área de construcción de la casa comunal	96 m ² .	220 m ² .
Espacios verdes y recreativos	Estado de las áreas verdes y espacios recreativos	Regular	Bueno
Agua potable	Forma de abastecimiento de agua de consumo	Agua potable Pozo	Agua potable Pozo
Agua potable	Frecuencia de abastecimiento	3 horas/c. Día	3 horas/c. Día
Alcantarillado	Forma de eliminación de aguas servidas	Red alcantaril. pozo ciego esteros	Red Alcantarillado
Vías	Acabado de las vías internas	Adoquín y lastrado 43.916 m ² .	Asfaltado 8.475 m ² . adoquín 4072 m ² . lastrado 31.369 m ² .
Servicio de transporte público	No. de líneas de buses de transporte público que dan el servicio	1	2
Inversiones en mitigación ambiental	Obras de mitigación existentes en el área de intervención	No	Si

FUENTE. MIDUVI-UCP, Resultados del PROMIB, 4 abril –2005 al 17 febrero – 2006.

ELABORACIÓN: La autora.

Ahora, se pretende realizar una aproximación a los métodos de evaluación de proyectos sociales, para lo cual analizaremos:

La evaluación de impactos puede entenderse como parte del proceso de evaluación de una intervención donde se identifican y explican cambios en variables y factores.

La evaluación de impacto analiza todos los efectos secundarios vinculados a la planeación, ejecución y operación de un proyecto, sean éstos específicos o globales. Los efectos que se analizan pueden estar vinculados a los objetivos del proyecto (explícitos) o aquellos que por el sólo hecho de la intervención se produzcan y no formen parte de los objetivos fijados en la plantación (implícitos) Estos pueden ser directos, indirectos, positivos, negativos o neutros.³¹

En este mismo documento se definen los enfoques de evaluación: señalando entre uno de ellos:

Las evaluaciones verdaderas mixtas cuanti-cualitativas: Las evaluaciones mixtas permiten agregar elementos cualitativos como: cambios actitudinales, cambios psicosociales, necesidad y satisfacción con el programa, autoestima, empleabilidad. Pueden medirse impactos sobre otros actores. Se utilizan técnicas como estudios de casos, observaciones, las entrevistas en profundidad. El aporte mixto ayuda a entender más, porque unos programas son exitosos y otros fracasan (ILPES, 2003: 64)

Esto es lo que se ha cubierto en esta investigación³², mediante entrevistas directas, la asistencia a reuniones y una Asamblea General de socios de la Cooperativa, el levantamiento de una encuesta para conocer la satisfacción de los beneficiarios con el programa, se ha tratado

³¹ ILPES, *Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas*, Santiago, abril 2.003, p. 63.

³² Para ello se consideró las recomendaciones de Eduardo Bericat, *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*, Barcelona, Editorial Ariel, 1.998, p. 20. "Cualquier manual comprensivo de métodos y técnicas de investigación muestra esta pluralidad básica, dedicando capítulos a las diversas técnicas disponibles, encuestas, grupo de discusión, entrevista en profundidad, observación participante o no participante, análisis de contenido, experimentación, técnicas no reactivas, historia de vida, análisis de datos secundarios, etc."

de apreciar cambios aptitudinales en la población, medidos por la satisfacción por el programa, se ha elevado significativamente su autoestima y su dignidad.³³

Los resultados de la encuesta, señalan que de 48 personas consultadas, 43 expresaron su satisfacción por el Programa, preguntado el porque, dentro de las respuestas positivas, la mayoritaria fue por las obras 26 %, en el orden siguiente, porque ya es dueño de su propiedad (19 %) y porque viven con dignidad (18 %). Las respuestas negativas, fueron porque no se completaron las obras, vías (8 %), y la falta de agua potable (8 %)

Así mismo para contar con elementos cualitativos, se consultó "*Cual cree que fue el mayor beneficio para su familia, con la ejecución del PROMIB*", obteniendo que el 23% consideraba que viven mejor, seguido porque tienen seguridad con su propiedad el 20 %.

En cambio, sobre la consulta de lo que consideraban como lo más indispensable para la cooperativa, las respuestas mayoritarias fueron el agua potable y la seguridad (32.05% para cada una), seguidas por el completar las vías (20.51%).³⁴ (La boleta, se pueden apreciar como (Anexo No.7)

³³ Para relacionar estos indicadores cualitativos con datos cuantitativos, podemos medir por el número de personas que desean permanecer en el barrio, el que se incrementó en el 130 %, por que su propiedad ha sido valorada en un 100% superior al de antes de la intervención; en el plano subjetivo porque se está dando una seguridad a sus hijos; la recuperación de los esteros les ha permitido ser tomados en cuenta: por otros moradores de Santo Domingo, por otros barrios del PROMIB y por delegaciones nacionales e internacionales, por el cambio de concepción de las mingas, las que encontraron motivación. (*Ver anexos referentes a las opiniones de los moradores y de la consultora social*)

³⁴ La encuesta se orientó exclusivamente a conocer indicadores de autoestima, por cuanto los indicadores de la atención a los beneficiarios con las obras, se conocen de fuente oficial MIDUVI – UCP, mediante informes de avance y los indicadores de la línea de base, y cubren el 100 % de los moradores.

Se implementó una encuesta según la boleta que se anexa con el No. 7, dirigida a 48 moradores, repartida de manera uniforme para los cuatro sectores de la cooperativa (12 para cada sector), por lo tanto el tamaño de la muestra representa el 8.3%.

La encuesta se levantó los días 1 y 5 de mayo, que eran días no laborables, con el objeto de que las personas se encuentren en el domicilio.

Debido a que el Programa, contempló el mejoramiento integral, se incluyó más de una respuesta.

CUADRO No. 17

RESULTADOS DE LA ENCUESTA A MORADORES DE LA COOPERATIVA RUMIÑAHUI

HOGARES CONSULTADOS	48	
POBLACION	238	
NUMERO DE MIEMBROS POR HOGAR	4.96	
	TOTAL	%

**HAY SATISFACCION CON EL PROGRAMA, PORQUE
(MAS DE UNA RESPUESTA)**

SI	43	89.58
NO	5	10.42
TOTAL:	48	100

LAS OBRAS	38	25,85
PORQUE HAY SEGURIDAD	24	16,33
PORQUE YA ES DUEÑO DE LA PROPIEDAD	28	19,05
VIVIR CON DIGNIDAD	27	18,37
TOMADO EN CUENTA	6	4,08
NO SE LASTRO O ADOQUINO LA CALLE	12	8,16
FALTA EL AGUA POTABLE	12	8,16
TOTAL:	153	100.00

**CUAL CREE QUE FUE EL MEJOR BENEFICIO PARA SU FAMILIA
CON EL PROMIB**

(MAS DE UNA RESPUESTA)		
MEJORA EN LAS VIAS	12	8.70
MEJORA EN EL TRANSPORTE	15	10.87
DOTACION DE ALCANTARRILLADO	18	13.04
AGUA POTABLE	0	0.00
SEGURIDAD PARA SUS HIJOS	10	7.25
SEGURIDAD PARA SU PROPIEDAD	28	20.29
VIVIR MEJOR	32	23.19
LUGARES DE RECREACION	18	13.04
NINGUNO	5	3.62
TOTAL:	138	100

**QUE CONSIDERA MAS INDISPENSABLE PARA LA
COOPERATIVA**

(MAS DE UNA RESPUESTA)

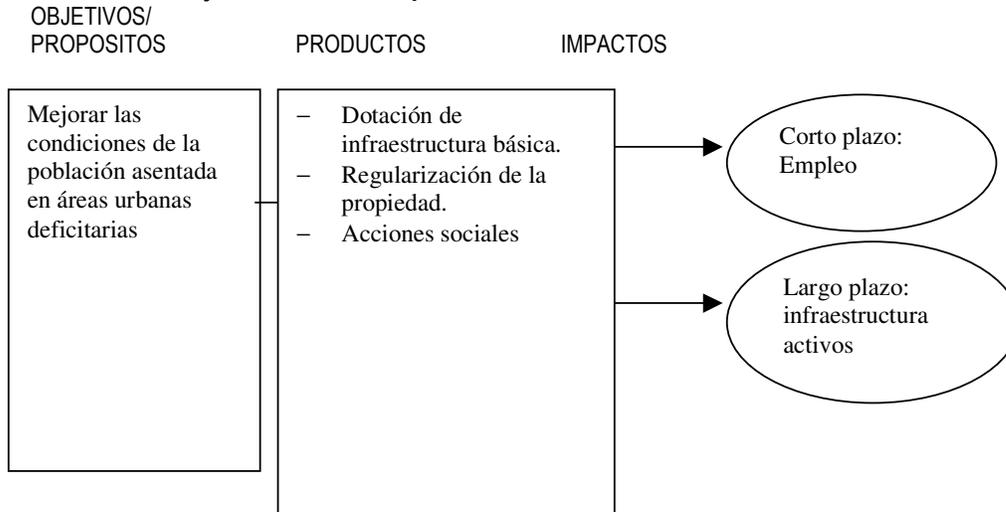
AGUA POTABLE	25	32.05
CAMBIO SISTEMA DE ALCANTARRILLADO	12	15.38
VIAS	16	20.51
SEGURIDAD	25	32.05
TOTAL:	78	100.0

FUENTE: Encuesta a moradores de la Cooperativa, aplicada el 1 y 5 mayo-07

ELABORACION: La autora

De otra parte sobre la base de la metodología que establece relación entre los objetivos y el impacto del proyecto, ³⁵ tenemos:

Relación de objetivos con los impactos alcanzados



En el Anexo No. 8, se ha elaborado una cadena de impactos del proyecto, que enlaza: actividades, servicio, uso, aprovechamiento e impacto. Adicionalmente, se ha tratado de alguna manera de medir los impactos del proyecto en la población objetivo, conforme señala el ILPES:

Según Quintero(1995), la evaluación de impacto en proyectos sociales se relaciona con “el proceso de identificación, análisis y explicitación de los cambios o modificaciones que se han producido en las condiciones sociales de la población objetivo y en su entorno, como consecuencia de la aplicación del proyecto”. (ILPES, 2.003:15)

De su análisis podemos deducir que el proyecto ha incidido en:

- Disminuir los tiempos de movilidad, al haberse adoquinado la vía por donde existe el recorrido de bus, además se ha incrementado el número de líneas de 1 a 2, los recorridos ahora son respetados por conductores y usuarios.

³⁵ ILPES, *El uso de indicadores socio - económicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales*, Santiago, noviembre 2.001, p. 22.

- Incremento de los precios de los terrenos y de las viviendas por las mejoras, asegurando que sea para que las familias permanezcan en la Cooperativa, aunque no pueden ser utilizados con fines comerciales por 2 años.
- Los propietarios deben cancelar a través de los impuestos prediales, las mejoras con recursos del Municipio, en un plazo de 15 años a partir del año 2.007. Adicionalmente para legalizar la propiedad deben cancelar las deudas con la Cooperativa y ponerse al día en los impuestos municipales. Es decir, que hay una deuda a largo plazo, difícil para muchas familias por su situación económica.
- Las etapas de formulación y ejecución de proyecto generaron una amplia participación social, y existe conciencia que se la requiere a futuro. Pero se considera que por tratarse de una Cooperativa de Vivienda, una vez que se hayan entregado las escrituras, las familias habrán logrado su objetivo que surgió desde antes de la invasión de los terrenos; se percibe que tiende a perderse esta participación.
- Integración social. La Cooperativa se ha vinculado a la ciudad de Santo Domingo de los Colorados, pasando de la ilegalidad de la propiedad a contar con escrituras, se integra físicamente por las obras, y socialmente por el reconocimiento como una cooperativa formal.
- Aporte comunitario, en lo referente al peso que ha significado para los moradores, conseguir las obras; podemos indicar que fue un compromiso de las familias aportar con 100 dólares para el plan de acciones sociales, adicionalmente la Cooperativa decidió aportar con mingas para mejorar los esteros, y otras actividades; esto por un lado contribuyó al empoderamiento del proyecto, y hay un reconocimiento de que el aporte fue duro pero que valió la pena. Además elevó el autoestima y la dignidad de la población. Pero si reflexionamos en que a otros sectores no se exigen estos tipos de contribución y aportes en mingas, en este sentido el Programa no actuó con ética y justicia.

- Existen cambios aptitudinales de la población, medida mediante el deseo de permanecer en el barrio, que se incrementó en un 130 %, la satisfacción por haber elevado el precio de sus propiedades en un 100% y por sentirse tomados en cuenta por la integración a la ciudad formal y por el cambio ambiental de los esteros.
- En cuanto a conseguir el propósito del proyecto de disminuir la pobreza, se estima que a futuro se conseguirá incidir en la que se cuantifica mediante necesidades básicas insatisfechas, pero persistirá la pobreza por ingresos.

Percepciones de los actores³⁶

- **Expectativas de proyecto**

Los moradores entrevistados, los técnicos y los dirigentes, consideran que no se cubrieron sus expectativas por cuanto persisten los problemas de falta de agua potable³⁷, hay lugares que tiene baja presión, en otros se suministra el servicio 3 días a la semana y en otros no cuentan con el servicio.

En cuanto a calles, el proyecto, debido a las limitaciones de los recursos, logró asfaltar las vías por las que existe recorrido de bus y se adoquinó una avenida peatonal. Lamentablemente varias calles, no recibieron adecuaciones por lo que continúan siendo de tierra.

³⁶ Con el objeto de conocer la opinión de los involucrados en el proyecto: beneficiarios, técnicos del MIDUVI y del Municipio de Santo Domingo de los Colorados, en aspectos relevantes, se analizó la documentación de la UCP, sobre talleres desarrollados con la participación de los actores, un resumen se encuentra como Anexo No. 9; adicionalmente, se efectuaron observaciones los días 15 de julio de 2.005 y 16 de diciembre de 2.005, se elaboraron entrevistas y se participó en reuniones y en una asamblea general de socios de la Cooperativa Rumiñahui; los días 27, 28, 29 y 30 de julio de 2.006, según resumen que se encuentra como Anexo N.10.

³⁷ El proyecto realizó las conexiones domiciliarias de agua potable, pero debido a que el cantón no cuenta con un plan maestro de agua potable, existen problemas de abastecimiento. Según información la Empresa de Agua Potable está trabajando para dotar del servicio a uno de los sectores que no fue atendido.

El sector 1, que antes del proyecto fue el mejor atendido, inclusive con mingas de los moradores, en esta oportunidad no fue considerado, por lo que se requiere un nuevo sistema de alcantarillado sanitario y pluvial.

- **Aspectos ambientales**

Existe un reconocimiento de los actores, en considerar como uno de los logros más importantes del proyecto la recuperación de los esteros, se destaca la opinión de la consultora social de la UCP, que dice:

De no haberse recuperado los esteros que hoy a más de la recuperación ambiental significa la recuperación de la dignidad y de una vía de comunicación y paisaje, el barrio continuaría siendo el símbolo de la insalubridad e inseguridad (por la basura, ratas, malos olores, cadáveres)

A la fecha continúan existiendo problemas de basura, pero se aduce que son vecinos de la cooperativa, los que están arrojando los desperdicios en los esteros y lotes vacíos.

A criterio de los dirigentes, los recolectores pasan periódicamente, existe problemas en el sector de San Sebastián en donde se han abierto unas zanjas lo que impide el acceso de los recolectores.

- **Legalización de la propiedad.**

El proyecto contemplaba como una de sus metas la legalización de la propiedad, mediante la entrega de escrituras a los socios de la cooperativa.

Se han superado varios problemas para conseguir este objetivo: como es que la Cooperativa se ponga al día en la presentación de balances.

De parte del Municipio se ha levantado la hipoteca sobre la totalidad de la cooperativa, que fue requisito para aprobar el proyecto definitivo.

Sin embargo, existen problemas, básicamente de carácter económico para los socios, ya que deben al Municipio por concepto de impuestos prediales, y con la Cooperativa, adeudan cuotas, multas, inasistencia a mingas, etc.

Adicionalmente, los socios requieren dinero para los costos de escrituración, el pago de los gravámenes en el Registro de la Propiedad, será sobre el avalúo de los predios del año 2005, por cuanto para el año 2006 el avalúo se ha elevado, debido a una actualización del catastro municipal.

También existen problemas de descuido por parte de los socios, o no entregan papeles como cédula de ciudadanía y papeleta de votación.

Se buscan mecanismos que faciliten la escrituración, como es que los socios puedan entregar una letra de cambio a la Cooperativa para cancelar las obligaciones por partes.

Cabe aclarar, que la escritura prohíbe la venta de la propiedad por 2 años, esto se contempla en el Reglamento Operativo del PROMIB,³⁸ en razón de que han sido beneficiarios de un bono por parte del Estado, que procura que las familias se establezcan, que los beneficios recibidos no sean con fines comerciales.

- **Precios de los terrenos / viviendas**

Las obras han hecho que se incrementen los precios de los terrenos y de las viviendas.

Uno de los dirigentes de la Cooperativa señala que: antes de la intervención los lotes de terreno tenían un costo de 7.50 hasta 10 dólares el m², después de la intervención el costo del m² está entre 15 a 20 dólares el m². Es decir que el costo del terreno se incrementó en un 100 %.

³⁸ MIDUVI, Reglamento Operativo PROMIB, junio 2003, Artículo 20, literal f)

- **Participación social / fortalecimiento de la organización**

El proyecto logró conseguir un amplio fortalecimiento organizativo, según la opinión de la consultora social de la UCP-MIDUVI: Los moradores tuvieron oportunidad de vivir un proceso participativo transparente, que cuestiona formas clientelares, cacicazgos o de protagonismos de la organización y dirigentes barriales. Y la opinión de uno de los dirigentes es que el proyecto ha fortalecido la unidad de la Cooperativa, en el trabajo comunitario, a través de las mingas sectoriales.

- **Integración social**

La ejecución del proyecto ha permitido no sólo la integración espacial de la cooperativa, sino también social, entre los mismos moradores y con el resto de la ciudad. También el proceso ha elevado el autoestima de los moradores con ello han dejado de sentirse como de una segunda categoría.

- **Estado de salud de los hogares.**

En el centro de salud que existe en la Cooperativa, no se cuenta con registro de los casos más complicados que afectan a la salud, porque se remiten a hospitales.

Existe una apreciación de que las obras de alcantarillado, incide en evitar la contaminación de agua de consumo, y la dotación de vías asfaltadas o pavimentadas disminuye el polvo y el estancamiento de agua, lo que repercute en mejorar la salubridad de la población.

- **Ingresos / empleo**

Por efecto de las obras, se pudo generar empleo temporal, estimadamente para unas 40 personas del barrio, por un tiempo aproximado de 3 meses.

De otra parte el plan de acciones sociales, que en el componente: Iniciativas productivas, capacitó a un grupo de moradores, permitiendo que algunos puedan mejorar la calidad de la mano de obra y hayan logrado puestos de trabajo, aunque son muy pocos casos.

- **Incremento del costo de la canasta básica.**

Las obras han incidido en incrementar actualmente los impuestos prediales por una actualización del catastro.

De otra parte el proceso de escrituración demanda de recursos, y ponerse al día en obligaciones anteriores.

Es decisión del Municipio, basado en la Ley de Régimen Municipal, que se realizará una actualización del catastro, a opinión de un funcionario municipal el monto invertido por el Municipio se cobra a los propietarios a partir del año 2007 en 15 años. Es decir, se ha endeudado a largo plazo a los moradores.

- **Aspectos cualitativos: autoestima**

Los moradores se han sentido tomados en cuenta, ha mejorado la dignidad y las condiciones de vida.

Antes de la intervención, para muchos pobladores era una vergüenza pertenecer a la cooperativa, y se trataba de ocultar el lugar de residencia, ahora se sienten orgullosos.

El rescate de los esteros les ha permitido sentirse ya no excluidos, sino que son visitados por moradores de otras cooperativas.

- **Equidad - ética**

Del análisis se puede desprender que existe conciencia de que no se puede dar un tratamiento equitativo a todos los socios, por falta de recursos, y se menciona principalmente al

sector No. 1, aunque también se reflexiona que anteriormente este fue el sector que tuvo el mejor trato.

En cuanto a la ética, a diferencia de sectores de población que pertenecen a estratos medios y altos, los moradores de la Cooperativa Rumiñahui, tuvieron que participar en mingas, con sacrificios en tiempos que deben ser destinados al descanso y a la integración familiar como son los fines de semana, claro que los resultados obtenidos en la recuperación de los esteros, compensan con las mejoras de la autoestima y la dignidad.

- **Modelo de gestión urbana**

A criterio del coordinador PROMIB, de la UCP – MIDUVI, se desarrolló un modelo de gestión estructurado y con resultados, se cuenta con lecciones aprendidas de la participación municipal, comunitaria y el apoyo requerido. La comunidad desarrolló una experiencia participativa en un programa social ejecutado con el Gobierno Nacional y el Gobierno Local, se elaboró un plan participativo que comprendía diseños de las obras y acciones sociales: veeduría en la contratación y en la ejecución de obras, desarrollo de acciones sociales y mantenimiento de obras.

- **Necesidades básicas insatisfechas**

Se ha logrado la dotación de alcantarillado, y vías, aunque sin completar para toda la cooperativa.

Se espera en un futuro próximo que la cooperativa cuente en un 100% con el servicio de agua potable.

- **Obras pendientes.**

- Vías y equipamientos
- Nuevo sistema de alcantarillado sanitario y pluvial en la Av. Sao Paulo

- La dotación de agua potable para toda la Cooperativa.

- **Participación de la mujer.**

La opinión de la consultora social de la UCP es que la mujer es quien más ha participado bajo la lógica de que es la que vive y siente más las necesidades de la comunidad

- **Percepciones propias de los actores**

Existe una percepción unánime de que el PROMIB ha generado resultados significativos para las comunidades y municipalidades.

Se ha dado un involucramiento de comunidad, lo que generó apropiación por su proyecto.

Para los municipios se ha creado una nueva modalidad de gestión, han logrado aprendizajes que pueden ser aplicados en otros proyectos que ejecuta.

La UCP – MIDUVI ha cumplido el papel de impulsador de los procesos, la percepción de los otros actores, es que la UCP ha sido la artífice principal de los logros del PROMIB.

Los roles de los actores se resumen en el anexo No. 9 y sus opiniones podemos apreciar en los anexos del 11 al 15.

Evaluación en relación con políticas

Para entender las políticas desarrolladas por el estado ecuatoriano en materia de vivienda y de mejoramiento barrial, partiremos por conocer que son políticas públicas, políticas sociales y luego nos ubicaremos en las políticas antes mencionadas.

Se entiende a la política pública fundamentalmente como acciones gubernamentales en el marco de estados nación. Se consideran que esas acciones de gobernantes están articuladas a responder a dos lógicas fundamentales: una a requerimientos sociales y otra articulada a unos

planes de gobierno. (Alejandro Lozano, Construcción de Políticas Públicas, en [www/planetapaz.org](http://www.planetapaz.org)).

Ahora para centrarnos en las políticas sociales, analizaremos, el concepto de lo social, el autor Bruno Lautier³⁹ propone llamar social a:

Un conjunto de mediaciones entre los tres órdenes: el derecho social, por ejemplo, es una mediación particular entre el orden económico (las empresas) y el orden político (el Estado); las prestaciones sociales son una mediación entre el orden político (instituciones controladas por el Estado) y el orden doméstico (las familias).

El artículo: *Los sujetos de la nueva política social*⁴⁰, refiriéndose a la diversificación de la sociedad y la fragmentación de las políticas dice:

El cambio en la sociedad del trabajo, junto a las dinámicas desarrolladas por los influjos de la globalización, han conducido a una diversificación de las demandas. Así, el enfoque basado en las demandas de los trabajadores, junto a la disminución de éstos, el desempleo estructural, al empleo informal y a la emergencia de movimientos sociales que reivindican intereses extralaborales, hacen que se contraponga el tema de la universalización, la focalización y la diversidad debido a la multiplicidad de los actores sociales (género, indígenas, jóvenes, ancianos y otras minorías o grupos sociales discriminados)

Las nuevas características de la sociedad, junto a los desajustes sociales producidos por las políticas de ajuste económico realizados por el neoliberalismo, han producido un cuadro social que se confronta con los dos enfoques del desarrollo predominantes en el mundo: el de focalización y el de universalización, el primero por enfatizar la atención hacia los grupos extremadamente débiles y el segundo por tender a soluciones totalizantes, que chocan con la naturaleza más particularizada de la realidad social.

³⁹ Bruno Lautier, *Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo*, Espiral, sep-dic, vol. 8, número 22, p. 95, en www/redalyc.uaemex.mx

⁴⁰ Víctor Guerrero Cossio, *Los sujetos de la nueva política social*, en www/redalyc.uaemex.mx

Si recordamos, lo que se analizó en el capítulo No. 1, nos centramos en el criterio de que la política social debe guiarse por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2000. cap. 3), documento que complementa, que la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios básicos tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad. Los criterios de equivalencia no deberían entrar en contradicción con el principio de solidaridad. Aplicados en forma adecuada, son un instrumento que contribuye a la eficiencia, al igual que la descentralización y la participación del sector privado.

En materia de vivienda, en las últimas décadas en América Latina la preocupación por los problemas habitacionales han ido más allá de enfocarse como una carencia de vivienda, se ha dado un tratamiento para atender a los asentamientos humanos. Así, como lo sostienen Brakarz y otros:

A partir de la década de los años ochenta, y muy marcadamente en los años noventa, los gobiernos adoptaron una posición más realista frente al problema habitacional. El enfoque que predomina en la actualidad hace hincapié en que el problema habitacional no se restringe a la falta de casas, sino que reconoce que las situaciones de carencia social y habitacional están interconectadas y que no se puede aspirar a solucionar la totalidad de las deficiencias de hábitat urbano valiéndose únicamente de los recursos públicos. [.....] la preocupación por el tema habitacional ha sido reemplazada por la de la calidad de los asentamientos humanos, mientras que la prioridad de la vivienda social fue sustituida por la de las soluciones habitacionales integrales.

(Brakarz y otros, 2002: 19 – 20)

Para concretar en el tema que nos preocupa, que es evaluar si las políticas de vivienda implementadas en el Ecuador, cumplen con los principios de la política social⁴¹, se revisará las políticas que se han implementado en los últimos años.

⁴¹ La vigente Constitución Política de la República del Ecuador, también contempla estos principios, en el artículo 42 dice: El Estado garantizará el derecho a salud, su promoción y protección, por medio de desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de acceso permanente e interrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia (p. 16)

En el Ecuador se cuenta con la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico (2.001), en materia de vivienda se dio un cambio sustancial en relación con las anteriores políticas, que es la implantación de un sistema de subsidios habitacionales directos a la demanda, o al beneficiario. Según del documento⁴² :

El MIDUVI, en representación del Estado Ecuatoriano, elaboró y presentó al país, en 1.993, la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Agua Potable y Saneamiento. Dicha fue actualizada y sancionada en diciembre de 2.000⁴³. El Programa de Apoyo al Sector Vivienda I, propendió a la consolidación e institucionalización de dicha Política. En materia habitacional la política se orienta centralmente a facilitar el acceso de vivienda para las familias ecuatorianas, con especial énfasis, en aquellas de menores ingresos, que carecen de viviendas propia o que la que tienen, es de condiciones precarias.

En el marco de la Política, el Estado abandonó el papel tradicional de promotor, constructor y agente de financiero, para asumir el papel de facilitador de esas tareas, que han sido asumidas en forma creciente, por la sociedad civil organizada y por el sector privado, tanto promotor y constructor. En el ámbito urbano, el sector privado promotor y constructor diseña, desarrolla y vende viviendas económicas para los sectores de menores ingresos; el sector privado financiero capta el ahorro de las familias y otorga pequeños créditos para la adquisición, construcción o mejoramiento de viviendas. Ese financiamiento privado es completado por el Bono para Vivienda que entrega el Estado para familias con ingresos por debajo de US \$ 360. El Bono para Vivienda cubre la brecha entre la capacidad de pago de las familias y el costo de la vivienda a precios de mercado.

La política busca la reforma del sector habitacional, basada en este nuevo esquema de financiamiento de la vivienda de interés social, organizado a partir de subsidios directos a la demanda; promueve una activa cooperación y participación de una amplia gama de actores públicos y privados, mediante la redefinición de sus papeles y el replanteo de su articulación y cooperación como co-responsables del desarrollo nacional.

⁴² MIDUVI, *Informe Inicial del Programa de Apoyo al Sector Vivienda II, Préstamo 1416/OC-EC*, Quito, febrero 2.003, p. 2

Los objetivos estratégicos de esta política estatal, también se resumen en el documento anteriormente citado (MIDUVI: 2.003, 3):

- Enfrentar y detener el déficit de vivienda tanto cualitativo como cuantitativo.
- Reorientar el papel del Estado como regulador y facilitador del accionar de los grupos sociales organizados y del sector privado.
- Involucrar activamente al sector privado en la solución de la demanda habitacionales de las familias de menores ingresos, mediante la generación de sistemas y mecanismos con reglas claras y procedimientos transparentes, para la promoción, ejecución desarrollo y financiamiento de programas de vivienda de interés social.

Para cumplir los principios contenidos en la indicada política, el MIDUVI ha ejecutado programas de vivienda para atender a la población, sean del área urbana como la rural. Así también ha desarrollado programas de agua potable y saneamiento básico, ha fortalecido la planificación territorial a nivel nacional, entre otros importantes aspectos de su competencia.

Entonces a partir de la Política arriba analizada y para atender a la población del área urbana, el Programa de Apoyo al Sector Vivienda II, se enmarca en los objetivos estratégicos de la misma, en el caso concreto del componente de Mejoramiento Integral de Barrios, en el documento: (MIDUVI, Plan Inicial del Programa de Apoyo al Sector Vivienda II, 2.003, p. 3), se anota como una de las características principales del Programa:

- Busca profundizar el acceso a un entorno urbano habitable para las familias con ingresos inferiores a la línea de pobreza, mediante proyectos de mejora integral de barrios urbano marginales en los que se introducirán servicios básicos y se legalizará la propiedad.

El Programa arriba indicado, es la segunda etapa del Programa de Apoyo al Sector Vivienda I, que también se financió con recursos del BID.

⁴³ La publicación del documento de Política es en septiembre de 2001.

En materia de *vivienda*, en los Programas I y II, se creó y se ejecutó el Sistema de Incentivos para Vivienda – SIV I y II; se han cumplido importantes metas, atendiendo a beneficiarios del área urbana. Para ilustrar, a continuación se presenta un cuadro que indican los beneficiarios tanto a nivel nacional, de la provincia de Pichincha y del cantón de Santo Domingo de los Colorados.

CUADRO No. 18

PROGRAMAS DE APOYO AL SECTOR VIVIENDA I Y II, BENEFICIARIOS DE VIVIENDA URBANA.

VIVIENDA NUEVA

UBICACIÓN	PROGRAMA I 1998 – 2002	PROGRAMA II 2003 – 2006	TOTAL
Nacional	22.531	10.903	33.434
Pichincha	6.025	1.098	7.123
Santo Domingo de los Colorados	232	130	362

FUENTE: MIDUVI

ELABORACIÓN: La autora

CUADRO No. 19

PROGRAMAS DE APOYO AL SECTOR VIVIENDA I Y II, BENEFICIARIOS DE VIVIENDA URBANA.

MEJORAMIENTO DE VIVIENDA

UBICACIÓN	PROGRAMA I 1998 – 2002	PROGRAMA II 2003 – 2006	TOTAL
Nacional	23.781	16.426	40.207
Pichincha	4.009	4.465	8.474
Santo Domingo de los Colorados	1.477	1.494	2.971

FUENTE: MIDUVI

ELABORACIÓN: La autora

Para ser beneficiario de este tipo de subsidio, el MIDUVI desarrolló un sistema de selección transparente, que otorga el bono en función de un puntaje⁴⁴. Sin embargo, aunque la

⁴⁴ La focalización de los recursos se realizará por medio de un sistema transparente y automático de ponderación de los beneficiarios sustentado en los aspectos socioeconómicos como ingreso, composición y cargas familiares, y en la condición económica de la familia sustentada en el ahorro demostrado y la capacidad de crédito. (MIDUVI, Programa de Apoyo al Sector Vivienda II, Informe inicial del Programa, Quito, febrero 2.003, p7)

política señala que se orienta a la población de menores recursos, en la práctica los estratos de población de más bajos ingresos (primer quintil), no pueden acceder porque el sistema para otorgar el bono, exige: ahorros, además para vivienda nueva, se requiere el crédito y para mejoramiento debe previamente contar con terreno y una vivienda.

En adición, el programa en función de los recursos, anualmente otorgaba un número de bonos (cortes operativos), asignando a los beneficiarios que mayor puntaje contaban, y dejando en espera a los de puntajes inferiores, lo que hacía entrar en espera y que algunos desistan, por ende en el tema de vivienda, no hay universalidad.

En cuanto al PROMIB, el mismo que es un proyecto piloto con miras a desarrollar experiencias, metodologías, formulación de proyectos para una segunda fase, a nivel nacional. Al hacer una reflexión del alcance del Programa tenemos que: por tratarse de una experiencia piloto, la cobertura de beneficiarios es mínima, si comparamos con la población total de Santo Domingo de los Colorados, se tiene que representa el 0,2 %, si hacemos una aproximación de la población afectada por necesidades básicas insatisfechas en la ciudad de Santo Domingo de los Colorados (69,6 %) es decir, 139.080 habitantes, se atendió al 0,4 % de este grupo.

Además las políticas habitacionales deben mantenerse en el tiempo para que los beneficiarios puedan demandar, lamentablemente un proyecto piloto sin miras ha desarrollarse en el futuro solo ha apoyado a un estrato mínimo de la población.

Las políticas de vivienda y de asentamientos son parte de las políticas sociales, por lo tanto la ejecución del proyecto piloto, que partió con el criterio de focalización, no se ha enmarcado en los principios básicos de universalidad y solidaridad. La focalización ha sido utilizada para orientar los escasos recursos con que disponía el programa, los beneficiarios han tenido la suerte de ser atendidos a diferencia de otros sectores de la ciudad y del país que deberán esperar años para poder integrarse a la ciudad formal.

Sin embargo, no se trata solamente de un problema de falta de recursos que obliga a focalizar el subsidio; sino a una inadecuada distribución de los mismos. Así el estudio: *Quien se beneficia del gasto social en el Ecuador, elaborado por Rob Vos, Juan Ponce, Mauricio León, José Cuesta y Wladimir Broborich*⁴⁵, que analiza la incidencia del gasto público social en los programas: bono solidario, subsidio sobre energía (gas para cocinar, gasolina): servicios de salud, programas de cuidado infantil, alimentación escolar: educación primaria secundaria y terciaria: llega a concluir:

No se puede decir que el gasto social tiene una distribución fuertemente "pro-pobres", ya que los hogares más pobres, el 10% capturan apenas un 6% del total del gasto fiscal social, mientras que el 40% más pobre en su totalidad, captura únicamente un 30%. Los grupos de ingreso intermedio, deciles 5-8, capturan un 42% de los beneficios totales, mientras que el 20% más rico captura el 28 % restante.

El documento *Pobreza en América Latina. Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el habitat urbano* (Arrigada: 2.000, pp. 52-53) anota que desde un punto de vista operativo, la discusión regional sobre los esquemas de políticas más adecuados para el enfrentamiento de la pobreza urbana puede ser sintetizada en cuatro desafíos centrales:

- a) El diseño de Programas y proyectos en línea con un marco conceptual (sobre la pobreza, la ciudad y su interrelación).

Indica que la CEPAL identifica como claves: conocimiento y empleo, y, la necesidad de integrar un conjunto de intervenciones públicas y sociales alrededor de dichos núcleos (el desarrollo urbano, la provisión de viviendas y el mejoramiento de barrios).

- b) El desarrollo de Programas con impacto no solo asistencial, sino que en la capacidad de generación de ingresos de los pobres.

Señalando a: calificación laboral, reforzar al subsector informal de mejor productividad (micro-empresas), el desarrollo de programas que fomenten la generación de ingresos y

⁴⁵ En www.frentesocial.gov.ec (19 -julio-2006)

empleos por parte de los sectores pobres. El mejoramiento de los activos físicos y recursos con que disponen los hogares y comunidades pobres para el desempeño de sus actividades económicas (entre estas la vivienda y el mejoramiento de la infraestructura de los barrios).

- c) La coordinación intersectorial y focalización (como ejes de implementación de estrategias nacionales de superación de pobreza).
- d) El reforzamiento del aporte de las municipalización a la implementación de las estrategias de superación de la pobreza.

Luego del análisis realizado, concluimos que los programas de vivienda y el mejoramiento de la infraestructura de los barrios, son instrumentos válidos de política que permite atender a sectores de bajos ingresos, pero deben ser tratados con principios de solidaridad y universalidad.

Lecciones aprendidas

A criterio del Banco Interamericano de Desarrollo, que se recoge en el documento de preparación del proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios de Quito (www.iadb.org, junio de 2006), señala que se cuenta con lecciones aprendidas a partir de la experiencia del Banco en proyectos similares, y específicamente en el Ecuador del Programa de Apoyo al Sector Vivienda II (1416/OC-EC), indicando entre otras:

- El enfoque integral, que considera varios aspectos – social, físico, legal, y ambiental, es más eficiente para este tipo de programas.
- La metodología debe basarse en un concepto de urbanización y desarrollo comunitario progresivos: en estas urbanizaciones la provisión de servicios se da gradualmente.
- Para establecer las prioridades en este proceso de desarrollo comunitario progresivo debe existir un criterio transparente que promueva eficiencia, controle costos y permita la participación comunitaria.
- La participación comunitaria debe ser parte del proceso.

- Los municipios son el nivel de gobierno más adecuado para ejecutar estos tipos de programa por su cercanía a las comunidades y control sobre las agencias responsables de la gran mayoría de servicios.
- Los programas de Mejoramiento Integral de Barrios – MIDB tienen un mecanismo de focalización muy eficiente, el geográfico. Esta focalización favorece la coordinación de acciones multisectoriales y la eficacia de las intervenciones físicas y sociales.
- Las responsabilidades institucionales para la ejecución implican coordinación y formación de consensos. Los arreglos institucionales requieren autonomía y presencia del barrio.

Posibles escenarios de impacto del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios: el caso de la Cooperativa Rumiñahui

Para la construcción de escenarios, se va a abordar desde dos ámbitos; el uno desde el punto de vista social y el otro desde la perspectiva de la economía.

Por tratarse la ejecución del proyecto de mejoramiento de barrios de la Cooperativa Rumiñahui, un proyecto social, cuya ejecución han participado actores, se requiere estudiarlo como un escenario participativo, conforme señala la publicación *“Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad”*

Cuando usamos el concepto de escenario participativo nos estamos refiriendo a un escenario del presente, un lugar donde los actores juegan hoy el papel de proyectar el futuro (un futuro, la parte del futuro que esos actores pueden tocar) o la parte del futuro que se puede construir en el presente.

Estos escenarios son ejercicios anticipatorios de un modelo de sociedad que vendrá, como configuración presente de un modelo decisorio que sugiere. Significa una carga de responsabilidad, no es sólo la enunciación discursiva de un modelo social mejor desde un punto de vista teórico, sino la construcción anticipada, provisoria, de una situación futura colocada en el presente, para contribuir a un modelo decisorio participativo que no es predominante. Exige la elaboración de estrategias de protección de los cambios producidos para que puedan seguir la transformación que se asegura.

Significa funcionar de una forma que no es habitual, anticipar formas decisorias que tal vez estén en una sociedad del futuro, experimentar un modelo de gestión de manera anticipada, ser ahora lo que se va a ser después, pero con actores reales, vivos, activos.⁴⁶

Con esta interpretación, construimos el primer escenario de impacto.

Escenario participativo (del presente)⁴⁷

Se construyó un modelo de gestión, en que fue decisoria la participación de los actores: la comunidad, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Gobierno Municipal de Santo Domingo de los Colorados, en donde los actores jugaron el papel de proyectar el futuro, hicieron un ejercicio anticipatorio de lo que miraban como el futuro para la Cooperativa. Su predicción les llevó a definir un mejor espacio para la vida.

Adicionalmente se dio un impacto positivo en el empleo, éste es un impacto indirecto, no se consideró en el diseño, por cuanto no es un programa cuyo propósito sea crear puestos de trabajo, de acuerdo a la línea de base, al 17 de febrero de 2.006, el proyecto ocupó a 40 personas del barrio.

Escenarios del futuro

Para precisar el concepto de escenario en el futuro, se hace necesario revisarlo desde el punto de vista de la economía⁴⁸.

Es decir se trata de construir la imagen de lo que será la Cooperativa Rumiñahui, en el futuro, por la intervención del Programa de Mejoramiento de Barrio, con la información descrita

⁴⁶ Poggiese Héctor, *Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad*, Buenos Aires, FLACSO, 1.993, p.5, en www.flacso.org (10 febrero 2.007.)

⁴⁷ Se habla del presente, pero la referencia es cuando se trabajó en la ejecución del proyecto, que para la fecha de elaboración de ésta investigación, representa el pasado.

⁴⁸ Conjunto de hipótesis de partida y valores de los parámetros en un modelo económico de predicción. La previsión económica no puede hacerse sin dar valores a las variables exógenas y suponer unas determinadas condiciones de evolución de las mismas. Todas estas circunstancias constituyen el escenario de la predicción. Tomado del Diccionario Enciclopédico Economía Planeta, Barcelona, Editorial Planeta, 1980, Tomo Cuarto, p. 311.

en este capítulo, se está en capacidad de trabajar en dos escenarios: el uno a corto plazo, y el otro a largo plazo.

En los dos casos, para esta construcción, relacionando con el concepto económico, se necesitan definir variables o indicadores, y para precisarlos, se relacionará con las experiencias recogidas por el BID:

Los PMB promueven el suministro eficiente de servicios y el aprovechamiento de la sinergia que existe entre ellos a través de la coordinación, en el tiempo y en el espacio, de programas sociales orientados a la reducción de pobreza (como salud y educación) y reducción de la vulnerabilidad ambiental y social (como seguridad ciudadana, prevención del uso de drogas, etc.) La experiencia del Banco indica que los resultados de estas intervenciones integrales son casi inmediatos y se reflejan en indicadores superiores de salud, mejoramiento de la vivienda por esfuerzo propio o ayuda mutua de los hogares, y reducción de la vulnerabilidad de los beneficiarios. (Brakarz y otros: 28)

A continuación se presentan tres modelos de escenarios: a corto plazo, a largo plazo, éste último con dos opciones (la una optimista y la otra pesimista) Para los tres casos se han definido indicadores y variables iguales.

Los indicadores son:

Salud y seguridad: en el que influyen las variables: eliminación de aguas residuales, agua potable, disminución de polvo, eliminación de desechos sólidos, recuperación de esteros.

Ingresos: determinado por las variables empleo, actividades productivas.

Gastos: en donde se analiza las variables: impuestos, cuotas, tarifas, mejoras en la salud, transporte.

Activos. Determinados por la variables, mejoras y vivienda.

Pasivos, o deudas.

Participación.

Seguridad.

Los resultados se han obtenido de los Anexos No. 16 – 17 – 18, y podemos resumir:

Escenario en el corto plazo

Es lo que se puede de alguna manera percibir en la actualidad, al año de terminadas las obras y a los seis meses de que han entrado en operación las mismas.

Salud y seguridad: Se deduce que hay incremento, por disminución de enfermedades gastrointestinales, por la eliminación de las aguas residuales en su totalidad mediante red pública, se evita la contaminación a aguas subterráneas, para el grupo de pobladores que no cuentan con servicio de agua potable continúan abasteciéndose por pozo; y enfermedades respiratorias, por la disminución del polvo, los desechos sólidos ya no son arrojados en lotes sin construcción y en los esteros, lo que impide la proliferación de insectos y ratas, así mismo, los esteros son sitios de esparcimiento cambiados de focos de contaminación que eran en el pasado.

Los ingresos, se han elevado para pocas personas que han logrado vincularse a actividades productivas.

Los gastos pueden tener una compensación, se incrementa por: impuestos, cuotas, tarifas (alcantarillado), disminuyen los relacionados a gastos por enfermedades y por los costos y tiempos de transporte.

Los activos, se incrementan por las mejoras.

Los pasivos, también se elevan por las deudas con el municipio por los impuestos, con la Cooperativa, y por los derechos de escrituración.

La participación social, se ha fortalecido por mejoramiento en el equipamiento comunitario, obras de protección ambiental (trabajo en mingas con motivación), organización y participación comunitaria, legalización de la propiedad.

La seguridad, por la integración a la ciudad, con la dotación de vías, equipamiento comunitario, las obras de protección ambiental (esteros), la organización y participación comunitaria, y la legalización de la propiedad.

Escenarios en el largo plazo

En el largo plazo, podemos definir dos imágenes: la una *positiva*, el que se logrará concluir con las obras físicas que requiere la Cooperativa, la dotación del servicio de agua potable al 100 % de los moradores, y que continúe siendo una comunidad altamente participativa, adicionalmente se logra impulsos para el desarrollo de actividades productivas, esto repercutirá en mejores ingresos y que incida en el mejoramiento de las viviendas. Ésto será posible con la participación de las organizaciones que intervinieron en el Programa (MIDUVI, Municipio de Santo Domingo y la Comunidad), como también de otras instituciones.

Esto se reflejará en mejores indicadores de salud, ingreso, incremento de los activos por mejoras en las obras y en vivienda (con el apoyo del MIDUVI, con el bono para la vivienda), participación de la comunidad y reducción de la vulnerabilidad de los beneficiarios.

La otra imagen es *pesimista*, no se completarán las obras, se seguirá con un insuficiente abastecimiento de agua potable, la comunidad al cumplir su propósito que era contar con las escrituras individuales, perderá su grado de participación, y se tendrá dificultades económicas.

Entonces, los indicadores de salud, si no se deterioran seguirán igual, las viviendas sin mejoras, tenderán al deterioro, los ingresos serán iguales, pero los gastos serán mayores, por los pagos de impuestos, y continuará la vulnerabilidad de los moradores.

CAPITULO IV. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS

El presente capítulo se orienta a analizar a las tres organizaciones principales participantes en el Programa de Mejoramiento de Barrios, dentro del marco teórico del pensamiento complejo, se parte de que las organizaciones se desenvuelven dentro de un tejido (complexus)⁴⁹, complicado y que las relaciones se cruzan con otras organizaciones u otras instituciones (leyes, decretos, reglamentos, etc.), por lo tanto se estudia las interrelaciones de cada una de las organizaciones con otras.

La comunidad.

Constituida por todos y cada uno de los moradores de la Cooperativa Rumiñahui, con una historia de permanencia en el lugar de 22 años, desde la toma de las tierras, el día 24 de noviembre de 1.984. Esta comunidad como dice Dussel, son las víctimas, cuando irrumpen en la historia, las que crean lo nuevo, fueron los excluidos, los homeless⁵⁰, los que crearon su propia historia, durante largos procesos para legalizar su propiedad y para contar con las condiciones para tener una vida digna.

En la Ética de la Liberación, que sostiene Dussel, se reconoce como la ética de la vida, y recogiendo a su vez de Michael Foucault, se dice: "Lo que se reivindica y sirve de objetivo es la vida, la vida, mucho más que el derecho, es lo que ahora está en juego en las luchas políticas, incluso si éstas se formulan a través de las afirmaciones de derecho. El derecho a la vida, al cuerpo, a la salud, a la felicidad, a la satisfacción de las necesidades... ." ⁵¹

⁴⁹ Edgar Morín, define a la complejidad como el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico (Morín Edgar, Introducción al pensamiento complejo, Barcelona, Editorial Gedisa, 1.996, p. 32)

⁵⁰ Significado del inglés: los sin techo.

⁵¹ Michael Foucault , 1975, 191, (tr. Cast.), citado por Enrique Dussel, *Ética de la Liberación*, Ed. Trotta, Madrid, 2.000, p. 496.

Así mismo la Ética de la Liberación, considera a los sin techo, como víctimas. Siendo un principio que guíe a transformar a la sociedad para cumplir con los elementales derechos humanos.

Pero que pudiera resumirse en un momento específicamente ético y crítico: el "bien" supremo – que mide todo otro "bien" – es la plena reproducción de la vida humana de las víctimas. Plena reproducción que significa que el hambriento come, el desnudo se viste, el homeless habita, el analfabeto escribe, el sufriente goza, el oprimido es igual a todos

La legitimidad debería definirse –en un sentido primario y básico- como la autovalidación comunitaria que se otorga en un orden político (o a otros sistemas prácticos), a partir de la empírica capacidad de dicho orden: a) de la reproducción y desarrollo de la vida de los sujetos (lo material), y b) de la participación intersubjetiva simétrica en la toma de decisiones de los afectados (lo formal): todo lo cual debe ser posibilitado, c) por mediaciones instrumentales eficaces (la factibilidad), lo que rodea como resultado un consenso fundamental de aceptación del indicado orden político.⁵²

La comunidad de la Cooperativa Rumiñahui, ha conseguido la reproducción y desarrollo de la vida, por su propia lucha, en un largo proceso, desde la toma de la tierra, la construcción poco a poco de sus viviendas, la obtención de servicios básicos. Con la implementación del Programa de Mejoramiento de Barrios, se consiguió en un corto plazo contar con una infraestructura y servicios, pero no se han solucionado en la totalidad las carencias. De otra parte, en este proceso las familias han elevado por un lado sus activos, pero también se han elevado los pasivos, frente a unos ingresos limitados que permiten la sobrevivencia, es decir las familias tienen un peso que resolver. Esta comunidad ha construido la ética de la liberación en su vida cotidiana:

Porque si la Ética de la Liberación intentara justificar la bondad del acto humano sólo desde la "revolución", exclusivamente, habría destruido la posibilidad de una ética crítica

⁵² Enrique Dussel, *Ética de la Liberación*, Madrid, Ed. Trotta, 2.000, p. 564.

(o de liberación) de la vida cotidiana... .La Ética de la Liberación pareciera ser sólo válida para situaciones revolucionarias, que son absolutamente excepcionales, y con ello se niega ser fundamentadora de la acción cotidiana ordinaria, de todos los días. (Dussel, 2.000: 533)

En el marco institucional, la comunidad se desarrolla dentro de un sistema complejo, las organizaciones vinculadas a la Cooperativa son:

La directiva.

La Iglesia Católica

El Subcentro de Salud

El grupo de apoyo para la erradicación del trabajo infantil – INNFA.

El Círculo de Recreación y Aprendizaje de la Asociación Cristiana de Jóvenes

La escuela

El Gobierno Municipal de Santo Domingo de los Colorados, con el proyecto de cooperativas saludables, la Dirección de Saneamiento Ambiental, el convenio entre este Municipio y el Gobierno de Cuba.

El Club Deportivo CAFYP

La Brigada Barrial.

En talleres de difusión del PROMIB, se destaca la participación de la comunidad, así:

El involucramiento de la comunidad, es uno de los logros más significativos del proyecto porque: genera apropiación y mejores posibilidades de sostenibilidad de las soluciones.

La respuesta de las comunidades es satisfactoria porque en su mayor parte: han asumido responsabilidades, han desarrollado nuevos conceptos para el trabajo colectivo y han demostrado interés en continuar asumiendo mayores responsabilidades para su beneficio⁵³.

⁵³ MIDUVI - UCP. Exposición en taller de difusión de experiencias, Quito. 11 diciembre de 2006.

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

En el año 1.992, se crea el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que integra la Junta Nacional de Vivienda – JNV y el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias – IEOS.

En el tema de vivienda, desde 1.994 se da un giro a la política, el MIDUVI formula la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental, en materia habitacional la política se basó en la re - definición del papel del Estado, actualmente el Estado cumple la función rectora del sector, cambiando el papel de promotor y constructor directo de programas habitacionales, a un papel de rector y promotor de los sistemas y facilita para la intervención de actores privados y comunitarios. El mecanismo implementado por el Estado, es mediante la adopción de un sistema de subsidios directos a la demanda para atender a los sectores de menores ingresos.

En 1996, se expidió el primer marco legal para la conformación del sistema de subsidios habitacionales en el Ecuador.

Sin embargo, es a partir del año 1.998, se implementa el Sistema de Incentivos para Vivienda – SIV.

El SIV, puede ejecutarse mediante el financiamiento de dos contratos de crédito con el BID el 1002 SF/EC y el 1078 OC/EC, que fueron suscritos, el año 1.998.

Actualmente el sistema continúa, también con el financiamiento de un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo, el 1416 OC/EC, denominado Programa de Apoyo al Sector Vivienda II. Fase 1. En este programa se contempla un nuevo componente que es el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.

Ésto, considerando a la política de vivienda como parte integral de una política de asentamientos humanos, como se ha estado dando en las últimas décadas en América Latina.

Para la ejecución del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, el contrato de crédito 1416/OC-EC prevé la creación de una Unidad Coordinadora del Programa – UCP. La misma está integrada al orgánico – funcional del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, como una unidad asesora, en línea directa al Ministro.

Para desarrollar el componente PROMIB, la unidad integró un grupo de expertos conformados por: un coordinador (arquitecto), una especialista en diseños urbanos (arquitecta), un técnico en vías (ingeniero civil), un técnico en diseños sanitarios (ingeniero sanitario), una consultora en gestión social (trabajadora social), y una especialista ambiental (ingeniera ambiental), contando con apoyos financiero, administrativo, logístico y de la coordinación general, en la misma UCP.

Sin embargo, para el funcionamiento del Programa de Apoyo al Sector Vivienda, dentro de la estructura del MIDUVI, son encargadas: la Subsecretaria de Vivienda, la Dirección Financiera, las Direcciones Provinciales del MIDUVI y otras dependencias.

Es en este esquema que se desarrollan los componentes SIV y PROMIB, por un lado la estructura normal del MIDUVI, y por otro, la UCP conformada por consultores, cuya actividad es mediante la conformación de equipos de trabajo y la entrega de productos. También la UCP cuenta con mayores recursos frente a los escasos del MIDUVI.

La Unidad de Coordinación ha adecuado su estructura de acuerdo con los diferentes componentes que constan en la programación del contrato de crédito.

Por su parte las Unidades del Ministerio por la naturaleza misma, están bajo una estructura burocrática, se trabaja bajo un esquema rutinario y basado en normas. El MIDUVI es parte del Sector Público Ecuatoriano, por lo tanto, se rige por las normas como: la Ley de Administración Financiera y Control – LOAFIC, la Ley de Presupuestos, la Ley de Contratación Pública, La Ley de la Contraloría General de la Nación, Reglamentos del MIDUVI, Reglamentos

Operativos del Sistema de Incentivos para Vivienda y del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.

Sin embargo, el Programa al estar al amparo de un contrato de crédito internacional con el BID, puede agilizar procesos, ya que la indicada base legal prima sobre la normativa nacional, con excepción únicamente de la Constitución Política de la República del Ecuador.

Para la ejecución del Programa de Mejoramiento de Barrios, se debe contar con un complejo sistema organizacional, que tiene que ver con el: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

A lo largo del desarrollo del Programa, ha sido uno de los problemas principales la inestabilidad de las autoridades del Ministerio, así se ha tenido 6 ministros e igual número de coordinadores generales. Sin embargo, la continuidad y la capacidad técnica del equipo de consultores logró llevar adelante un programa complejo.

El Gobierno Municipal de Santo Domingo de los Colorados

Esta dependencia municipal, se crea con la cantonización de Santo Domingo de los Colorados, el 3 de julio de 1.967.

También esta organización se desenvuelve dentro de un esquema complejo que tiene que ver con: la Ley de Régimen Municipal, Ley de Presupuestos, Ley de Contratación Pública, La Ley de Administración Financiera y Control, Ordenanzas Municipales, Reglamentos y otros.

Para la ejecución del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, en la fase de elegibilidad, se conformó el equipo técnico municipal, con funcionarios de los Departamentos de Planificación Urbana, Obras Públicas, Desarrollo Comunitario, Ambiental y Jurídico.

Como elementos relevantes dentro de las lecciones aprendidas, en talleres de difusión del Programa se destaca:

Los equipos municipales, han asimilado una nueva vision de trabajo –enfoques novedosos, la coparticipación, la importancia de la optimización de recursos, la vinculación entre las obras físicas y las acciones sociales-, lo que ha significado una generación de capacidades locales.

Esta nueva manera de trabajar genera cambios en la gestión municipal tradicional, y provoca apoyos y respuestas eficaces por un lado, y también posiciones de observación, desconocimiento desconfianza.

La respuesta municipal no siempre alcanza la agilidad y la calidad técnica que el Programa requiere, pero si la conformación de un equipo técnico que es parte del proceso, asume responsabilidad y liderazgo⁵⁴

Los roles de los actores

Los roles principales cumplidos por los tres actores fundamentales del PROMIB, han sido reconocidos por los mismos, en talleres desarrollados en julio de 2.004 y en diciembre de 2.005, señalando:

a) La Comunidad

Se ha involucrado en la definición de plan participativo priorizando las necesidades, ejecutora de las acciones sociales programadas de su responsabilidad, destacándose la recuperación de cuatro esteros. Ha sido veedora de la obra, exigiendo buena calidad de los materiales y el cumplimiento del compromiso contractual. La participación de la comunidad es uno de los aspectos más valorados por los actores.

b) El Municipio

Es quien articula el trabajo entre la comunidad y el MIDUVI, definió la selección de la Cooperativa para que intervenga en el proceso, conformó el equipo técnico municipal, elaboró los diseños de los componentes físicos y sociales; entregó para la aprobación del MIDUVI el

⁵⁴ MIDUVI – UCP. Exposición en taller de difusión de experiencias, Quito, 11 diciembre de 2006.

expediente del proyecto, responsable de los procesos de licitación y contratación, con el apoyo de la UCP.

c) La UCP – MIDUVI

Ha tenido la responsabilidad de estructurar, organizar y, promover el PROMIB, coordinar y capacitar a los otros actores. Ha orientado y supervisado el proceso de elegibilidad de la cooperativa, aprobó el expediente, entregó el bono de mejoramiento barrial, ha coordinado la contratación de obras y el desarrollo de acciones sociales. Ha supervisado el avance de obras y canceló de manera oportuna las planillas.

La descripción de roles, logros y opiniones sobre los otros actores se puede apreciar en el Anexo No. 9.

En conclusión, de las tres organizaciones participantes el papel protagónico lo ha cumplido la comunidad, por su esfuerzo, en la lucha por la vida.

CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Luego del análisis efectuado en los capítulos anteriores, se realizan las siguientes conclusiones:

La ejecución del proyecto en la Cooperativa Rumiñahui, y sobre la base de las hipótesis planteadas en el capítulo de introducción, permite realizar las siguientes reflexiones:

La *hipótesis primera*, analizada sobre la base de los enfoques de desarrollo, abordados en el marco teórico: el de *las necesidades básicas*, que fue el utilizado en la programación del contrato de crédito con el BID, cumple el propósito parcialmente, puesto que se ha dotado de la infraestructura aunque no en su totalidad; ya que una parte de la población de la cooperativa no cuenta aún con el servicio de agua potable.

Se considera que este proyecto, debido al esfuerzo emprendido por la comunidad, supera el enfoque indicado, si se compara con los principios del *enfoque del desarrollo a escala humana*, en que se demuestra que las necesidades no se limitan a carencias; con esta reflexión podemos deducir que los moradores de esta comunidad transformaron las necesidades en potencialidad, es una comunidad altamente participativa y su impulso por conseguir lo que carecían hizo revertir de condiciones de vida difíciles, a mejorar, aunque todavía resta para tener calidad de vida.

Ahora, si se analiza sobre la base del *enfoque sobre el nivel de vida*, el mismo que reconoce el aporte de las necesidades básicas, que contribuyeron a corregir carencias, pero también se puede apreciar que hay otros "apoyos" como: la utilidad (diferente para cada uno de los miembros de la comunidad), y las decisiones de las personas. En este caso, los moradores tienen que optar por si sus pequeños ingresos, destinar a alimentos o pagar sus impuestos, o a cubrir el costo de la legalización de la propiedad. Así mismo, han dado valor a la vida, con la

opción de ser ellos quienes han hecho los esfuerzos por tener su vivienda y un entorno adecuado incluyendo transformar quebradas convertidas en basureros a parques lineales.

La *segunda hipótesis* de estudio, referente a los mecanismos de focalización, permite ejemplarizar a este programa para conocer que los esquemas de focalización, que utilizan los organismos internacionales de financiamiento, como es el BID, son tendientes a reducir el peso de los ajustes que ha afectado a la población; llegando a los beneficiarios con una cobertura muy baja.

En los programas de mejoramiento barrial se utiliza la focalización geográfica, medida la población mediante la insatisfacción de las necesidades básicas.

El programa en el cantón de Santo Domingo de los Colorados apenas cubrió al 0,2 % de la población total y al 0,4 % de la población de la ciudad con necesidades básicas insatisfechas, debido a que se trata de un programa piloto, con recursos limitados.

Pero analizando en comparación con otros subsidios del Estado, utilizando las conclusiones del documento "*A quien beneficia el gasto social en el Ecuador*" el mismo que ha probado que es a los estratos más altos de ingresos, por el sesgo que tienen los subsidios, como para los combustibles, y las limitaciones para programas de vivienda y mejoramiento de barrios, entonces la percepción es que no se trata de un problema de recursos.

De otra parte, *la hipótesis tercera* que se orientaba a conocer si los métodos de evaluación, ligados a la formulación del proyecto son suficientes o si se requiere complementar con otros que lleguen a medir principalmente cambios actitudinales, mediante los instrumentos desarrollados en el capítulo referente a "*Posibles escenarios de impacto*", que complementa sobre la base de la denominada "*evaluación mixta cuanti-cualitativa*" (ILPES, 2.001: 22) se puede concluir que el Programa si tuvo cambios actitudinales, con una mejora importante en el

autoestima de los beneficiarios, para probar ello a más de utilizar los métodos tradicionales de evaluación se requiere utilizar otros complementos.

Por lo tanto se considera que para evaluar este tipo de programa, resultan parciales las mediciones basadas en indicadores cuantitativos, orientados a medir el cumplimiento de obras físicas, por lo que en la investigación se hicieron esfuerzos para conocer la satisfacción con el programa, el autoestima de los moradores.

Al comparar el programa de mejoramiento de barrios de Ecuador con similares de otros países de América Latina, entendemos que el de nuestro país se desarrolla de manera tardía, y sólo en el ámbito de una experiencia piloto, lo que implica que del conjunto de barrios marginales o informales del país, han sido escogidos unos pocos que resultan privilegiados.

La descripción de las etapas desarrolladas para la ejecución del proyecto seleccionado como estudio de caso de la Cooperativa Rumiñahui del cantón Santo Domingo de los Colorados, demuestra que se ha dado una vinculación entre la ejecución física y el desarrollo de actividades sociales, mediante acciones para el mejoramiento de la capacidad de gestión en municipios y la comunidad, acciones para la implementación de actividades productivas y una activa participación de la comunidad como veedora del proceso de ejecución de las obras físicas.

Se ha evaluado que el programa logró un buen nivel de cumplimiento en los indicadores diseñados en la formulación del mismo como son: objetivos, metas, costos.

Se han definido los posibles escenarios de impacto; por las ejecución de proyecto de mejoramiento de barrios en la Cooperativa Rumiñahui, siendo: un escenario participativo construido por los actores, un escenario del presente, y dos escenarios en el futuro, en el uno que se logren mejorar los indicadores de: ingresos, salud y salubridad, participación social y seguridad y el otro que los indicadores se mantengan igual o que se deterioren por el traslado de

los costos a los beneficiarios; esto depende del interés por la continuidad que pongan las instituciones, principalmente la comunidad.

La ejecución del proyecto, ha contribuido a desarrollar un modelo de gestión estructurado, existen lecciones aprendidas para los gobiernos locales, el gobierno central (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda), y la comunidad.

Mediante esta evaluación realizada al modelo de gestión que implementaron el MIDUVI, el Municipio de Santo Domingo de los Colorados y la Comunidad, se concluye que se dieron resultados favorables en especial para comunidad, pero si se mide a nivel del programa en su conjunto, como una experiencia piloto, utilizando mecanismos de focalización, se concluye que no se cumplen con principios de: universalidad, solidaridad y eficiencia.

Recomendaciones

Deben integrarse las políticas de vivienda con las políticas de gestión de suelo urbano, las políticas de mejoramiento integral de barrios, con políticas fiscales que permitan asegurar recursos para estos temas.

Los programas de mejoramiento de barrio deben vincularse con los programas de vivienda, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, puesto que se ha logrado mejorar el entorno o el exterior de la vivienda, sin embargo, el interior de la vivienda sigue siendo precario.

Existe un importante número de municipios que no cuentan con recursos y capacidad de endeudamiento, por lo no son aceptados por organismos de financiamiento, como por ejemplo el Banco del Estado, para asumir créditos, y debe ser el gobierno nacional quien debe dotar de servicios básicos, vía Presupuesto General del Estado o créditos internacionales.

En el plano institucional se ha probado el modelo que ha permitido la coordinación de tres principales instituciones el Gobierno Central –MIDUVI-, los gobiernos locales y las comunidades participantes, por lo que se debería aprovechar estas experiencias; además deben

asumir compromisos para utilizar de mejor manera los recursos, a fin se trasladen a los beneficiarios de manera eficiente.

Al iniciarse las obras se debe asegurar la provisión de los servicios, para que la población cumpla sus aspiraciones, y para cuidar las instalaciones, ya que por falta de uso se puede deteriorar.

El Estado Ecuatoriano, debe implementar políticas a mediano o largo plazo, que permita orientar las actividades del sector y optimizar recursos, ésto no sucedió con PROMIB; puesto que se concibió como un proyecto piloto para desarrollar experiencias para la fase nacional, sin embargo, en pocos años las políticas cambiaron y quedarían trancos los esfuerzos, esto puede repercutir en que los costos promedios por familia, que son los más bajos de América Latina, se elevarían si se añaden los de funcionamiento de la UCP, y cuya experiencia se perderá.

Es importante desarrollar actividades productivas, que permitan elevar el nivel de ingreso de los moradores, para paliar el incremento de impuestos y tarifas y vincular programas sociales con los de generación de ingresos.

La ejecución de este proyecto no debería concluir con la puesta en operación de las obras físicas, y más aún que algunas están incluso como vías y la dotación del servicio de agua potable, deben demandar su conclusión e ir más allá mediante los procesos organizativos, que pueden orientarse a desarrollar actividades productivas, como por ejemplo vincularse con actividades recreativas, sacando provecho a los parques lineales, es decir este proyecto sería el inicio de lo puede ser un mejor camino para mejorar las condiciones de vida.

Finalmente, se debe recomendar que el Estado debe actuar con ética y justicia, es decir se debe revisar los tipos de subsidios como los combustibles y sus recursos reorientar a programas que realmente lleguen a sectores de estratos bajos como son los programas de vivienda y mejoramiento de barrios, en condiciones de eficiencia, solidaridad y universalidad.

ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INEM	Instituto Nacional de Empleo
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PROMIB	Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
PMB	Programas de Mejoramiento de Barrios
SIISE	Sistema Integrado Indicadores Sociales del Ecuador
SIV	Sistema de incentivos para vivienda
UCP	Unidad de Coordinación del Programa de Apoyo al Sector Vivienda

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Gaceta Constitucional República del Ecuador, junio 1.998.

Arraigada Camilo, *Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el habitat urbano*, Santiago de Chile, CEPAL, octubre 2000.

Banco Interamericano de Desarrollo, en www.iadb.org. (junio 2.006)

Bericat Eduardo, *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*, Barcelona, Editorial Ariel, Primera Edición, 1.988.

Brakarz José, Greene Margarita y Rojas Eduardo, *Ciudades para todos*. BID, 2002.

Carrión Fernando, *Centros Históricos y pobreza en América Latina*, en www/FLACSO.org.ec/2 junio 2.006.

CEPAL, *Enfoques para la medición de la pobreza, Breve revisión de la literatura*, Santiago de Chile, (2.001)

Diario el Comercio. *Santo Domingo de los Colorados quiere dejar atrás la planificación urbana y la edificación desordenadas*. Revista, 12 de agosto de 2.006.

Escurra Ana María, *El Neoliberalismo frente a la pobreza mundial*, Quito, ABYA YALA, 1998.

Feres Juan Carlos, Mancero Xavier, *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*, Santiago de Chile, CEPAL, enero 2.001.

Gobierno Municipal de Santo Domingo de los Colorados, *Plan participativo de la Cooperativa Rumiñahui*, noviembre 2002 a enero 2.003.

Guerrero Cossio Víctor, *Los sujetos de la nueva política social*, en www/redalyc.uaemex.mx. (mayo 17 de 2007)

H. Consejo Provincial de Pichincha, *Plan de desarrollo de la provincia de Pichincha 2002 – 2020*, en www/pichincha.gov (abril 27 de 2.007).

ILPES, *Bases conceptuales para el ciclo de proyectos sobre gerencia de proyectos y programas*, Santiago de Chile, abril 2003.

ILPES, *El uso de indicadores socio económicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales*, Santiago, noviembre 2.001.

- Larrea Carlos, *Pobreza, empleo y desarrollo social en el Ecuador: evolución reciente y perspectivas*, en www/decon.edu.uy (julio 24 de 2.006).
- Lautier Bruno, *Las políticas sociales en América Latina, propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo*, Espiral, sep. - dic., vol. 8, No. 22, en www/redalyc.uaemex.mx. (mayo 17 de 2007)
- Lozano Alejandro, *Construcción de políticas públicas*, en www/planetapaz.org (mayo 16 de 2.007)
- Márquez Hernán, *Informe de consultoría para apoyar a la UCP en el diseño y ejecución del plan de fortalecimiento del proceso metodológico y continuación de la implementación del PROMIB. MIDUVI – UCP*, Quito, julio 2.004.
- Márquez Hernán, *Informe de consultoría, Proceso de reflexión sobre contratación y ejecución de obras y realización de acciones sociales en el PROMIB, MIDUVI-UCP*, Quito, diciembre 2.005.
- MIDUVI, *Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico*, Quito, septiembre 2.001.
- MIDUVI, *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – PROMIB, Reglamento Operativo*, Quito, junio 2.003.
- MIDUVI, *Programa de Apoyo al Sector Vivienda II, Plan inicial*, Quito, febrero 2.003.
- MIDUVI – UCP, *Archivos del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, 2.003 – 2.006*.
- Morín Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Editorial Gedisa S.A., Segunda reimpresión, noviembre 1.996.
- Neff – Max Manfred, Elizalde Antonio y Hopenhayn Martín, *Desarrollo a Escala Humana: Conceptos, Aplicaciones y Reflexiones*, CEP/AUR, Fundación Dag Hammarskjöld, 1.986.
- Poggiese Héctor, *Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad*, Buenos Aires, FLACSO, 1.993, en www.flacso.org (10 febrero 2.007.)
- Repetto Juan, *Guía para la evaluación y monitoreo ambiental de proyectos de mejoramiento integral de barrios urbanos*, Tesis de especialista en gestión ambiental, EPN, septiembre 2.002.
- República del Ecuador – BID, *Contrato de crédito 1416/OC-EC*, diciembre 2.002.
- Sen Amartya, *El nivel de vida*. Madrid, Editorial Complutense, Primera edición, 1.987.
- SIISE, en www/frentesocial.gov.ec. (19 julio 2.006)

Vos Rob, Ponce Juan y León Mauricio, *La pobreza urbana en el Ecuador, 1988 – 1998, Mitos y realidades*, *Estudios e informes del SIISE*, en www/frentesocial.gov.ec (19 julio 2.006)

Vos Rob, Ponce Juan, León Mauricio, Cuesta José y Broborich Wladimir, *Quien se beneficia del gasto social en el Ecuador*, en www/frentesocial.gov.ec (19 julio 2.006)

[Wikipedia/org/wiki/Santo Domingo de los Colorados](http://Wikipedia/org/wiki/Santo_Domingo_de_los_Colorados) (abril 27 de 2.007).

ANEXOS

TABLA DE ANEXOS

Anexo	Contenido	Página
Anexo 1	Programas de mejoramiento de barrios en América Latina. Algunos ejemplos.	100 – 101
Anexo 2	Criterios de pre-selección de municipios, y Criterios de selección de los asentamientos.	102
Anexo 3	Ecuador. Programa de mejoramiento integral de barrios: 1. Municipios pre-seleccionados 2. Municipios participantes.	103
Anexo 4	Programa de mejoramiento integral de barrios Proyecto: Cooperativa Rumiñahui Etapas del proyecto.	104
Anexo 5	Programa de mejoramiento integral de barrios Proyecto Cooperativa Rumiñahui Plan de acciones sociales y ambientales.	105
Anexo 6	Programa de mejoramiento integral de barrios Evaluación de los resultados obtenidos en relación con los programados.	106
Anexo 7	Boleta de encuesta a moradores de la Cooperativa Rumiñahui	107
Anexo 8	Programa de mejoramiento integral de barrios Cooperativa Rumiñahui Cadena de impacto.	108
Anexo 9	Programa de mejoramiento integral de barrios Roles de los actores.	109-111
Anexo 10	Metodología de entrevistas a actores claves y participación en reuniones. Resumen de aspectos tratados en reuniones y en asamblea general de moradores.	112-117
Anexo 11	Resultados de entrevistas a moradores de la Cooperativa Rumiñahui.	118-119
Anexo 12	Resultados de entrevistas a dirigentes de la Cooperativa Rumiñahui.	120
Anexo 13	Resultados de entrevistas a técnicos del Municipio de Santo Domingo de los Colorados.	121-122
Anexo 14	Resultados de entrevistas a Coordinador PROMIB. UCP-MIDUVI.	123
Anexo 15	Resultados de entrevistas a Consultora social. UCP-MIDUVI.	124
Anexo 16	Posible escenario de impacto. En el corto plazo.	125
Anexo 17	Posible escenario de impacto. En el largo plazo, optimista.	126
Anexo 18	Posible escenario de impacto. En el Largo plazo, pesimista.	127

PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO BARRIAL EN AMERICA LATINA. ALGUNOS EJEMPLOS

PAÍS	DENOMINACION	PERIODO	RESPONSABILIDAD EJECUCION	CARACTERISTICAS	EFECTO / RESULTADOS
CHILE	PMB CHILENOS	Años 70	Gobierno chileno	Experiencia piloto de saneamiento básico Construcción de casetas sanitarias (baños y cocina conectados a las redes) Construcciones nuevas de lotes con servicios.	Mejoría en indicadores básicos de salud. Crecimiento y consolidación.
CHILE	Programa Chile Barrios	Inicio en 1998	Gobierno chileno Financiamiento exclusivo con fondos nacionales.	Etapas 1 a 3 Saneamiento básico y legalización de las propiedades. Etapa 4 Objetivos de superación de la pobreza, se incorporan: equipamientos comunitarios y la exigencia para que los municipios proporcionen terrenos y gestionen servicios de guarderías infantiles, centros de salud y educación.	Constructivo, ampliación, mejoramiento y consolidación de las viviendas. En las 4 etapas se construyeron: 149.632 soluciones básicas y lotes urbanizados. 600.000 familias beneficiadas (ubicadas entre las de más bajos niveles de ingresos). Número reducido de componentes, especialmente sociales.
COLOMBIA	Mejoramiento de la vivienda y el entorno. MVE	1994 – 1998	Modelo innovador La demanda se genera en el barrio Organizada por las municipalidades Entidades regionales y nacionales con ofertas de programas.	Se concentra principalmente en la vivienda individual, genera los componentes relativos al entorno urbano, y a los equipamientos y servicios sociales.	Mejoramiento de viviendas para cerca de 259.00 familias. Obras en el entorno alcanzaron a 775.000.
BRASIL (1)	– FAVELA – BAIRRO	Inicios 90	Municipio de Río de Janeiro. Financiamiento BID	El objetivo explícito es integrar a la comunidad irregular a la ciudad formal, aliviar la pobreza, y reducir la violencia y	Experiencia destacada en plano internacional. Inversión superior a US \$ 600 millones

				<p>exclusión social urbana. Estrategia basada ya no en la remoción de las favelas sino en su urbanización y en la atención social a la población. Además consiste en dotar de proyectos de infraestructura (abastecimiento de agua, alcantarillado, sistemas viales, drenaje pluvial, estabilización de laderas, alumbrado público, parques y jardines), servicios sociales. y proyectos de generación de empleo. Reasentamiento poblacional. Apoyo a los loteos irregulares.</p>	<p>Beneficia a más de 500.000 personas. Programa íntegramente municipal que simplifica la ejecución. Adopción de metodologías profesionales y de gestión. Participación de la comunidad.</p>
ARGENTINA	PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS – PROMEBA	A partir 1996	Gobierno federal argentino. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Ejecución de los gobiernos provinciales.	<p>Mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas asentada en barrios que carecen de infraestructura y exhiben problemas ambientales y de regularización dominial. Tiene dos componentes principales: 1) Acompañamiento social, financian actividades de: Promoción de las organizaciones, capacitación para el liderazgo y seguimiento de las actividades comunitarias. 2) Inversiones. Financia la infraestructura barrial completa y las acciones de regulación de dominio.</p>	<p>Participación de la comunidad, tareas de fiscalización y apoyo a la realización de las obras y servicios.</p>

Nota: (1) En este país también se ejecutan el Programa Baixada Viva/ Nueva Baixada (PBV) y el Programa Habitar Brazil: Planes Estratégicos para asentamientos Subnormales (PEMAS).

FUENTE: Barkarz y otros (2.002)

Arriagada (2002).

ELABORACION: La autora.

CRITERIOS DE PRE-SELECCIÓN DE MUNICIPIOS

1. Cabecera cantonal con población mayor a 20.000 habitantes según el último censo.
2. Matriz de calificación y ponderación según los siguientes criterios:
 - Mayor población con un peso el 10%
 - Mayor población con NBI, con un peso del 70%
 - Gestión en vivienda (ordenanza, bonos, programa de legalización) con un peso del 20%
3. Representatividad regional.
4. Representatividad de la población afro - ecuatoriano e indígena.

CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS

- Ubicación en municipios que cumplen con los requerimientos del programa.
- Con factibilidad técnica y de provisión de los servicios domiciliarios certificada por el municipio o las empresas respectivas.
- Disposición manifiesta de los organismos locales competentes de asumir la operación y mantenimiento de los mismos.
- Ubicación en zonas de riesgo ambiental y en zonas residenciales o compatibles con estas, de acuerdo con la normatividad urbanística municipal.
- Localizados sobre terrenos de propiedad pública u obtenidos mediante transacción privada legalmente aceptada.
- Asentamientos con existencia comprobada de más de cinco años.
- Asentamientos con un mínimo de 50 predios.
- 80% de los predios debe estar ocupado y habitado.
- 75% de los hogares del asentamiento deben tener al menos una NBI.
- 80% de las familias con ingresos bajo línea de pobreza.
- Comunidades con algún grado de organización social.

FUENTE: Contrato de crédito 1416/OC-EC suscrito entre la República del Ecuador y el Banco Interamericano y Desarrollo, 16 de diciembre de 2.002, Anexo A, pp. 3 y 4.

ELABORACIÓN: La autora.

ECUADOR: PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS
1. MUNICIPIOS PRESELECCIONADOS

CANTON/CABECERA CANTONAL	POBLACION CABECERA CANTONAL	ORDEN NACIONAL	CON OPCION PARA I FASE
GUAYAQUIL	1.952.029	1	Mayor prioridad
QUITO	1.399.814	2	Mayor prioridad
SANTO DOMINGO	200.421	3	Mayor prioridad
MACHALA	198.123	4	Mayor prioridad
MANTA	183.166	5	Mayor prioridad
ELOY ALFARO/DURAN	167.784	6	Mayor prioridad
PORTOVIEJO	170.326	7	Mayor prioridad
AMBATO	154.369	8	Mayor prioridad
QUEVEDO	119.436	9	Mayor prioridad
RIOBAMBA	124.478	13	Pob. Indígena
ESMERALDAS	95.630	15	Pob. Afro
LAGO AGRIO/NUEVA LOJA	34.505	22	Rep. Regional
PUYO	24.355	43	Rep. Regional

FUENTE: Contrato de crédito 1416/OC-EC suscrito entre la República del Ecuador y el Banco Interamericano y Desarrollo, 16 de diciembre de 2.002, Anexo A, pp. 3 y 4

ELABORACIÓN: La autora.

2. MUNICIPIOS PARTICIPANTES

CANTON/CABECERA CANTONAL	POBLACION CABECERA CANTONAL	ORDEN NACIONAL	PARTICIPO
GUAYAQUIL	1.952.029	1	NO
QUITO	1.399.814	2	NO
SANTO DOMINGO	200.421	3	SI
MACHALA	198.123	4	NO
MANTA	183.166	5	SI
ELOY ALFARO/DURAN	167.784	6	NO
PORTOVIEJO	170.326	7	SI
AMBATO	154.369	8	SI
QUEVEDO	119.436	9	SI
RIOBAMBA	124.478	13	SI
ESMERALDAS	95.630	15	SI
LAGO AGRIO/NUEVA LOJA	34.505	22	NO
PUYO	24.355	43	SI
CAYAMBE/CAYAMBE	30.473		SI
LOJA/LOJA	118.532		SI
BOLIVAR/CALCETA	14.296		SI

FUENTE: Contrato de crédito 1416/OC-EC suscrito entre la República del Ecuador y el Banco Interamericano y Desarrollo, 16 de diciembre de 2.002, Anexo A, pp. 3 y 4 y UCP.

ELABORACIÓN: La autora.

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS
 PROYECTO: COOPERATIVA RUMIÑAHUI
 ETAPAS DEL PROYECTO. RESULTADOS

ANEXO No. 4

SELECCIÓN Y DIFUSIÓN	ELEGIBILIDAD	PLAN PARTICIPATIVO	FORMULACION DEL PROYECTO	CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN	OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO
<p>Municipio seleccionado en el orden 3, por el número, en el contrato de crédito 1416/OC-EC.</p> <p>Trabajo de información y capacitación de la UCP para lograr la participación y para que se cumplan con los requisitos.</p> <p>Firma del convenio entre el MIDUVI y el Municipio, equipo técnico multidisciplinario conformado.</p>	<p>Declaratoria de elegibilidad del barrio, documento de noviembre de 2.002.</p> <p>Informe de elegibilidad documento de 18 de noviembre de 2.002.</p>	<p>Documento elaborado por el Gobierno Municipal de Santo Domingo de los Colorados (noviembre 2.002 a enero 2.003), contiene diagnóstico socioeconómico de la población y prioriza las demandas de la comunidad.</p>	<p>Contiene un componente físico y un componente acciones sociales.</p> <p>Ejecución del plan de acciones sociales que comprende:</p> <p>Fortalecimiento socio organizativo, participación comunitaria en el desarrollo urbanístico, infraestructura y vías, manejo ambiental, seguridad ciudadana y preparación frente a riesgos, legalización de la propiedad, centro de capacitación y producción de mobiliario urbano, carpintería y cerrajería y capacitación.</p> <p>Entrega de bono de mejoramiento barrial.</p>	<p>Proceso de licitación pública nacional.</p> <p>Contratación a la Empresa Suárez Salas.</p> <p>El contrato comprende: alcantarillado pluvial, sanitario, acometidas de agua potable, asfalto de calles vehiculares, aceras, bordillos, vía peatonal..</p> <p>Amplia participación comunitaria, recuperadas 4 quebradas. Actividades orientadas a la producción . Legalización de la propiedad.</p>	<p>Convenio de cogestión entre el Municipio de Santo Domingo y la Cooperativa Rumiñahui, para dotar de obras a 16 lotes no incluidos en proyecto financiado por el MIDUVI – Municipio de Santo Domingo, firmado el 9 de noviembre de 2.005.</p> <p>Se cuenta con el manual de operación y mantenimiento de agua potable y alcantarillado en la Cooperativa Rumiñahui.</p>

FUENTE: MIDUVI – UCP
 ELABORACIÓN: La autora

**PROGRAMA MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS
PROYECTO: COOPERATIVA RUMIÑAHU!
DISEÑO PLAN DE ACCIONES SOCIALES Y AMBIENTALES**

ANEXO No. 5

COMPONENTES	CONTENIDO	INVOLUCRADOS	PRESUPUESTO	INVERTIDO
1. Fortalecimiento socio-organizativo	Se orienta a fortalecer la organización, descentralizar en comisiones barriales las responsabilidades del PROMIB y mejorar los mecanismos de comunicación con la comunidad para canalizar su participación.	Cooperativa, Asoc. Cristiana de Jóvenes, Control de la Malaria, INNFA, MDH, MUNICIPIO	1.080,00	496,83
2. Participación comunitaria en el desarrollo urbanístico, infraestructura y vías	Facilitar la participación de la comunidad en todas las etapas, capacitarla para el uso adecuado de la infraestructura, servicios y recursos comunitarios, prepararla para el pago de tarifas e impuestos, delegar la responsabilidad de la operación y mantenimiento de las obras y acciones desarrolladas.	Municipio, EMAPA, Empresa Eléctrica, teléfonos, Cooperativa, Comisión Infraestructura.	865,00	-
3. Manejo ambiental, seguridad ciudadana y preparación frente a riesgos 1/	Se orienta a involucrar a la comunidad en la solución de los problemas ambientales, de inseguridad y riesgos potenciales, la recuperación de quebradas y áreas verdes.	Cooperativa, Municipio, Dir. Medio Ambiente, Dir. Higiene, Control de la Malaria, Comisión Ambiental, Defensa Civil, Bomberos, Policía, Brigada Militar	32.609,00	29.943,69
4. Legalización de la propiedad	Garantizar la tenencia de la tierra mediante la entrega de escrituras individuales a los socios, se mantiene escritura global de toda el área del terreno.	Cooperativa, Municipio, Departamento de Tierras, Subdirección de Coop., Notarias, Registro Propiedad.	405,00	789,56
5. Centro de capacitación y producción de mobiliario urbano: carpintería y cerrajería	Se orienta a ofrecer oportunidades de capacitación y empleo a pobladores jóvenes de la cooperativa.	Asoc. Cristiana de jóvenes, INNFA, Iglesia Católica, Gobierno Municipal, SECAP, FEPP.	21.406,00	1.912,91
6. Capacitación ocupacional	Se orienta a satisfacer las necesidades de ocupación, para aprovechar el tiempo libre de los pobladores.	Dirección de desarrollo de la comunidad, directiva de la cooperativa, comisión productiva.	35,00	832,00
			56.400,00	33.974,99
		RECAUDADO A NOVIEMBRE 06	35.695,05	63,29%

FUENTE: MIDUVI - UCP
ELABORACION: La autora

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS
EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN RELACIÓN CON LOS PROGRAMADOS

PROGRAMADO 1/	RESULTADOS	IMPACTOS LARGO PLAZO	EFFECTOS SECUNDARIOS
CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA. Es el mejoramiento integral de los asentamientos urbanos con condiciones deficitarias, por medio de la financiación de actividades que promuevan la integración física y social de áreas informales a la ciudad formal, con mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales y la regularización de las propiedades de la población beneficiaria.	Se ha logrado mediante : (1) obras de infraestructura básica (2) servicios sociales y, (3) legalización de la propiedad: integrar las áreas informales intervenidas a sus respectivas ciudades.		
OBJETIVO			
Mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias pobres con necesidades básicas insatisfechas, que residen en barrios urbanos, con deficiencia de servicios de infraestructura básica: interviniendo en ellos mediante la ejecución de proyectos integrales de obras y acciones que promuevan la participación de la comunidad barrial y articulen los esfuerzos de los gobiernos nacional y municipal	Se ejecutaron 11 proyectos que vincularon de manera integral la ejecución de obras de infraestructura, acciones para el desarrollo de la capacidad de gestión de la organización barrial y acciones para implementar actividades productivas. Mediante un trabajo coordinado de MIDUVI, los Gobiernos locales y las comunidades.		
OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
1) Desarrollar conjuntamente con las municipalidades participantes en e PROMIB, un modelo participativo de gestión urbana que mejore la calidad de vida de la población de los barrios intervenidos. (caso Coop. Rumiñahui de Santo Domingo).	Se desarrollo un modelo de gestión participativa, el que mejorará la calidad de vida de 564 familias de Santo Domingo de los Colorados, un 2% de la población con NBI de la indicada ciudad.	En el largo plazo: alcantarillado, agua potable, vías, activos de las familias	
2) Poner en marcha el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios con la identificación, selección y formulación de proyectos en las municipalidades participantes en la fase inicial del PROMIB.	Se ejecuto el Programa, con la participación de 11 municipios seleccionados, cumpliendo el ciclo de ejecución del proyecto en todas sus fases.		
3) Sistematizar la experiencia inicial, de manera que sustente la ampliación posterior del PROMIB a nivel nacional.	La UCP - MIDUVI, ha desarrollado y sistematizado las experiencias, cuenta con guías, memorias, resultados de talleres: que permitirán con mucha suficiencia desarrollar una experiencia nacional.		
INDICADORES / METAS			
	Se ha beneficiado a 3.742 familias que representan el 104 por ciento de la meta. De los 13 municipios seleccionados, y que debían participar 6, se trabajo en 11. Sin embargo se dieron cambios de la preselección, no se contó con Guayaquil, Quito, Machala, Duran, Nueva Loja, por falta de interés o por no asegurar la prestación de servicios. En cambio intervinieron: Cayambe, Loja y Bolívar (Calceta). Este último municipio no alcanza el número mínimo de habitantes.		
El PROMIB en su primera fase beneficiará a 3.600 familias, localizadas en al menos seis municipios de más de 20.000 habitantes, seleccionados de trece municipios preseleccionados y que constan en el contrato de crédito.			
Se ejecuta el plan de capacitación de actores del proyecto piloto.	Capacitación en todas las etapas del proyecto y a todos los actores.		
Se ejecuta un proyecto piloto de mejoramiento integral de barrios	Proyecto ejecutado, con la participación de 11 municipios		
Se sistematizan las lecciones aprendidas.	Se cuenta con informes productos de talleres con la participación de los actores		
Se definen los mecanismos operativos del Programa Nacional.	Se cuenta con instrumentos que pueden servir para desarrollar la fase nacional		
Se formulan los proyectos de Mejoramiento de Barrios del Programa Nacional.	A la fecha, la decisión del Ministerio de Economía y Finanzas, es no presentar el pedido al BID para la II fase.		
PROMIB- SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS. COOPERATIVA RUMIÑAHUI			
Infraestructura básica:	Asfaltado de vías y adoquinado de vía peatonal, construcción de aceras y bordillos, construcción de red de alcantarillado sanitario, conexiones domiciliarias y plantas de tratamiento, alcantarillado pluvial, acometidas de agua potable, construcción de un área cubierta para asambleas, y recuperación de 4 esteros.	Infraestructura básica	Generación de empleo temporal, 40 puestos de trabajo por aprox. 3 meses
Regularización de la propiedad.	Elaboración de minutas de 370 posesionarios	Incremento activos de las familias	
Desarrollo social y comunitario.	Amplia participación de la comunidad en todas las etapas y componentes del PROMIB. Especialmente participación de la comunidad en mingas.	Comunidad fortalecida	Autoestima

Nota 1/ En el contrato de crédito 1416 y el marco lógico contenido en el plan inicial del Programa de Apoyo al Sector Vivienda II.

FUENTE: MIDUVI - UCF

ELABORACIÓN: La autora

ENCUESTA DIRIGIDA A MORADORES COOP. RUMIÑAHUI

NOMBRE:.....

SECTOR:.....

NUMERO DE MIEMBROS DEL HOGAR.....

HAY SATISFACCIÓN CON EL PROGRAMA PORQUE

(anote, más de una respuesta)

- | SI | <input type="checkbox"/> | NO | <input type="checkbox"/> |
|--|--------------------------|----|--------------------------|
| LAS OBRAS..... | <input type="checkbox"/> | | <input type="checkbox"/> |
| POR QUE HAY SEGURIDAD..... | <input type="checkbox"/> | | <input type="checkbox"/> |
| PORQUE YA ES DUEÑO DE LA PROPIEDAD | <input type="checkbox"/> | | <input type="checkbox"/> |
| VIVIR CON DIGNIDAD | <input type="checkbox"/> | | <input type="checkbox"/> |
| TOMADO EN CUENTA..... | <input type="checkbox"/> | | <input type="checkbox"/> |

CUAL CREE QUE FUE EL MEJOR BENEFICIO PARA SU FAMILIA, CON LA EJECUCIÓN DEL PROMIB.

(anote, más de una respuesta)

- | | |
|----------------------------------|--------------------------|
| MEJORA EN LAS VIAS | <input type="checkbox"/> |
| MEJORAS EN EL TRANSPORTE | <input type="checkbox"/> |
| ALCANTARRILADO..... | <input type="checkbox"/> |
| AGUA POTABLE | <input type="checkbox"/> |
| SEGURIDAD PARA SUS HIJOS..... | <input type="checkbox"/> |
| SEGURIDAD PARA SU PROPIEDAD..... | <input type="checkbox"/> |
| VIVIR MEJOR | <input type="checkbox"/> |
| LUGARES DE RECREACIÓN..... | <input type="checkbox"/> |

QUE CONSIDERA MAS INDISPENSABLE PARA LA COOPERATIVA

(anote, más de una respuesta)

- | | |
|--|--------------------------|
| AGUA POTABLE..... | <input type="checkbox"/> |
| CAMBIO SISTEMA DE ALCANTARRILLADO..... | <input type="checkbox"/> |
| VIAS..... | <input type="checkbox"/> |
| SEGURIDAD..... | <input type="checkbox"/> |

ACTIVIDADES	SERVICIO	USO	APROVECHAMIENTO	IMPACTO	
Componente físico.					
Obras de acceso vial y conexión a la ciudad:					
Asfalto. Recorrido transporte urbano	Insuficiente por que no se cubrió todas las calles.	Organización en el recorrido del bus, disminución de los tiempos de movilización.	Parcial	En NBI Por dotación alcantarillado cuando se cuente con agua potable vías	
Bordillos, aceras			si		
Redes:					
Alcantarillado sanitario	x	x	si		
Alcantarillado pluvial	x	x	si		
Plantas de tratamiento	x	x	si		
Acometidas de agua potable	Pero no ha cambiado la situación en la provisión de agua potable, existe racionamiento en algunos sectores y en otros no existe.	No ha mejorado la prestación del servicio, por depender del Plan Maestro de Agua Potable	Parcial.		
Conexiones domiciliarias de alcantarillado.	x	x	si		
Componente social:					
Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias.	x	x	Riego de desaparecer al haber cumplido con los objetivos.	autoestima	
Participación comunitaria en el desarrollo físico barrial (diseño, contratación, ejecución, operación y mantenimiento de obras).	x	x	Tiende a disminuir la participación.		
Legalización de la propiedad.	Se ha elaborado 370 minutas, se ha entregado escrituras a 33. Existen problemas económicos que no permiten a los moradores legalizar la propiedad.	Parcial.	En la medida que los moradores tengan recursos para su legalización.	activos de las familias / deudas a largo plazo	
Manejo ambiental, seguridad ciudadana, y preparación frente a riesgos.	Importante logro, en la recuperación de 4 esteros.	Uso de moradores e inclusive de otras cooperativas.	Si no hay mantenimiento, e involucramiento de la comunidad hay el riesgo de que vuelvan a ser basureros.		
Centro de capacitación y producción de mobiliario urbano, carpintería y cerrajería.	Funcionó a un inicio, suspendido a criterio de los dirigentes se necesitaba de recursos adicionales.	No hay uso.	No hay aprovechamiento		
Capacitación ocupacional.	Impartida .	Pocos participantes han vinculado con actividades ocupacionales.	Para pocos que han logrado vincularse con el trabajo.	Pocos puestos de trabajo	
Empleo temporal en la ejecución de obras					

FUENTE: Archivos del Programa, y percepciones por entrevistas
 ELABORACIÓN: La autora

ROLES DE LOS PRINCIPALES ACTORES DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS

COMUNIDAD	MUNICIPIOS	UCP - MIDUVI
<p>ROLES Aporta y vigila para que el proyecto responda a las necesidades y condiciones comunitarias. Asume la operación y mantenimiento del proyecto. Interviene en la elaboración del plan participativo, definiendo las necesidades y aspiraciones, priorización y formulación de soluciones.</p> <p>En el proyecto de mejoramiento barrial: Se involucra en los procesos de diseño para obra física y acción social. Designa comisiones para corresponsabilizarse y apoyar el proceso. Implementa acciones sociales emergentes. Cumple con el aporte comunitario, para cofinanciar el proyecto. Participa en la contratación de obras como miembro del comité de contrataciones. Implementa la supervisión comunitaria en la ejecución de obras. Ejecuta las acciones sociales programadas. Acuerda con la municipalidad los niveles de corresponsabilidad. Participa activamente en los módulos de capacitación.</p>	<p>ROLES Acompaña y orienta su trabajo y sirve como articulación entre la comunidad y el MIDUVI. Conformar un equipo técnico multidisciplinario que asume las responsabilidades, de orden técnico, que emanan del proyecto. Sustenta la selección de los barrios. Vela por el cumplimiento de los criterios de elegibilidad. Se involucra activamente en la formulación del plan participativo barrial, coordinando con los técnicos externos de apoyo, facilitando información y gestionando la colaboración oportuna de los diferentes departamentos municipales. Elabora los diseños de los diversos componentes físicos y sociales o trabaja conjuntamente con los especialistas externos. Legaliza los diseños y de la conformación del expediente del proyecto. Es responsable de la licitación y adjudicación de las obras. Entrega el anticipo, se encarga de la fiscalización de las obras y apoya y supervisa las acciones sociales. Coordina con la comunidad la supervisión comunitaria. Participa en los módulos de capacitación</p>	<p>ROLES Asume la responsabilidad de estructurar, organizar y promover el PROMIB, así como orientar, capacitar y apoyar a los otros actores en el desarrollo del programa. Organiza, coordina e imparte el proceso de capacitación y ejecuta el plan participativo, el proyecto de mejoramiento barrial y la contratación y ejecución de obras y acciones sociales, dirigido a los municipios participantes y representantes de las comunidades barriales. Orienta y supervisa el proceso de elegibilidad y aprueba el expediente. Apoya con la provisión de estudios básicos iniciales (ejm. suelos, levantamiento topográfico). Apoya y supervisa la formulación del plan participativo y el involucramiento de actores. Aprueba el plan. Asegura la coordinación en el trabajo entre los componentes físico y social. Supervisa el proceso de formulación de planes y diseños. Efectúa análisis y gestiona la aprobación del expediente del proyecto de mejoramiento barrial por la Comisión Interinstitucional y entrega el bono barrial. Apoya y supervisa el proceso de contratación de obras y participa en el comité de contrataciones. Efectúa seguimiento de obras y acciones sociales. Paga planillas. Apoya y supervisa a la municipalidad y a la comunidad en la operación y mantenimiento del proyecto. MIDUVI-UCP, principal motor del PROMIB.</p>

ROLES DE LOS PRINCIPALES ACTORES DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS

LOGROS	LOGROS	LOGROS
<p>Involucramiento comunidad, genera apropiación y mejores posibilidades de sostenibilidad de las soluciones. Las comunidades se han esforzado, han asumido responsabilidades, se han capacitado, han desarrollado nuevos conceptos para su trabajo colectivo y han demostrado interés en asumir mayores responsabilidades y obligaciones.</p> <p>Se ha involucrado en las diferentes etapas del proyecto Se destaca que en las decisiones del barrio. La incorporación de la mujer es cada vez más significativa.</p> <p>A criterio de los municipios: sin el apoyo de la comunidad: el proyecto sería como cualquier proyecto tradicional del municipio.</p> <p>PERCEPCIONES PROPIAS DE LA COMUNIDAD</p> <p>Veedora de la obra, exigiendo buena calidad en el material y agilidad en el avance. Participación en mingas para acciones sociales y en la complementación de obras.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dificultades en recaudación de aporte comunitario. - Compromiso comunitario insuficiente - Falta participación y liderazgo. <p>ESTUDIO DE CASO:</p>	<p>Nueva modalidad de gestión para los municipios, enfoques novedosos en: planificación, coparticipación, utilización de recursos, vinculación de obras físicas y acciones sociales</p> <p>PERCEPCIONES DE LA COMUNIDAD SOBRE EL ROL DE LOS MUNICIPIOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asignación de una partida presupuestaria - Apertura para tratar nuevos temas como legalización, medio ambiente, acciones sociales. - Asignación de un equipo técnico específico para impulsar el proyecto. - Capacitación técnica a la comunidad en acciones puntuales y la realización de talleres participativos. <p>PERCEPCIONES PROPIAS DE LOS MUNICIPIOS:</p> <p>Aprobación por parte del Consejo Cantonal de la partida presupuestaria para el programa PROMIB.</p> <p>La elaboración de los diseños.</p> <p>Suscripción del contrato públicamente ante la comunidad beneficiaria.</p>	<p>Ha definido rumbos técnicos y ha proporcionado capacitación y fortalecimiento comunitario reconocidos por los técnicos municipales y por los representantes de la comunidad.</p> <p>Eficacia en el rol de promotor de proyecto, ha sentado las bases para un trabajo participativo por parte de la municipalidad y un compromiso responsable y proactivo por parte de la comunidad barrial.</p> <p>Establecimiento de método y proceso ajustado a la realidad es alta. Debido a que se va transfiriendo sus responsabilidades a la municipalidad y la comunidad, para que puedan replicar las soluciones experimentadas como proyecto piloto.</p> <p>Ha facilitado:</p> <p>Apoyo técnico. Capacitación en las diferentes etapas y apoyo con profesionales especialistas. Fortalecimiento de la comunidad. Provisión del bono de mejoramiento barrial.</p> <p>RECONOCIMIENTO</p> <p>Transparencia en el proceso de contratación.</p> <p>Impulsar acciones sociales que mejoran el nivel de vida de los moradores beneficiarios.</p> <p>Pago oportuno de planillas a las compañías constructoras.</p>

ROLES DE LOS PRINCIPALES ACTORES DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS

<p>COOPERATIVA RUMIÑAHUI</p> <p>AVANCES:</p> <p>Integración de la comunidad en las comisiones de fortalecimiento del PROMIB.</p> <p>Realizada la asamblea de legalización del sorteo de lotes y presentación del expediente a la Subdirección de Cooperativas.</p> <p>Talleres de capacitación y organización a los integrantes de los consejos de administración y vigilancia.</p>		<p>La permanente supervisión de las obras.</p> <p>Asesoramiento, supervisión y capacitación a los actores en el proceso de construcción.</p>
<p>DIFICULTADES</p>	<p>DIFICULTADES</p>	<p>DIFICULTADES</p>
<p>Para los constructores:</p> <p>No proporcionan facilidades para la ejecución de la obra.</p> <p>Falta de asesoramiento por parte de la directiva.</p> <p>Expectativas respecto a la generación de empleo.</p>	<p>A opinión de la UCP:</p> <p>El equipo es incompleto y no multidisciplinario.</p> <p>No se trabaja en equipo, no tiene relación con autoridades y jefes departamentales, se ha producido cambios frecuentes en su conformación.</p> <p>La planificación y la participación son muy poco consideradas y aplicadas a la gestión municipal.</p> <p>Capacidad presupuestaria limitada.</p> <p>Tiempo asignado por los técnicos es insuficiente.</p> <p>El coordinador del equipo no asume sus responsabilidades</p>	<p>Para los otros actores:</p> <p>No ha prestado el suficiente asesoramiento en los procesos de licitaciones.</p>

FUENTE:. TALLERES SOBRE CAPACITACION Y REFLEXION CON LA UCP DEL 6 AL 9 DE ENERO DE 2.004 , TALLER SOBRE LECCIONES APRENDIDAS REALIZADO DEL 27 AL 29 DE ABRIL DE 2004 Y TALLER PARA CAPACITACION E INTERCAMBIO SOBRE EJECUCION DE OBRAS Y ACCIONES SOCIALES, DEL 8 AL 10 DE JUNIO DE 2.004. (INFORME DE CONSULTORIA HERNAN MARQUEZ, JULIO DE 2.004), e INFORME DE CONSULTORIA: PROCESO DE REFLEXION SOBRE CONTRATACION Y EJECUCION DE OBRAS Y REALIZACION DE ACCIONES SOCIALES EN EL PROMIB. (HERNAN MARQUEZ, DICIEMBRE 2005)

ELABORACION: LA AUTORA

METODOLOGÍA PARA ENTREVISTAS Y RESUMEN DE PARTICIPACIÓN EN REUNIONES Y EN UNA ASAMBLEA GENERAL DE SOCIOS

Se desarrollaron entrevistas los días 27 y 30 de julio de 2.006, dirigidas a:

- Técnicos del MIDUVI - UCP
- Técnicos del Gobierno Municipal de Santo Domingo de los Colorados
- Dirigentes de la Cooperativa
- Moradores de diferentes sectores.

Se intervino en reuniones: i) con técnicos del Municipio de Santo Domingo y de la UCP - MIDUVI, y ii) con dirigentes de la Cooperativa Rumiñahui el día 27 de julio de 2006, para realizar talleres de cierre de acciones sociales,

Se participó en la Asamblea General de Socios de la Cooperativa el día 30 de julio de 2.006, cuyo objetivo fue informar los resultados y el cierre de las acciones sociales.

Tanto las entrevistas como la participación en las reuniones y la Asamblea General, se orientaron a obtener información cualitativa para medir la incidencia del Proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios en los beneficiarios y en las instituciones participantes.

De otra parte se pretendió obtener opiniones y comentarios para saber si se cumplieron los objetivos del programa, las estrategias, y si se lograron impactos positivos o negativos.

La orientación fue para medir la incidencia en:

- Expectativas del proyecto
- Aspectos ambientales
- Legalización de la propiedad
- Precios de los terrenos
- Participación social / fortalecimiento organización
- Integración social
- Estado de salud de los hogares
- Ingresos / empleo
- Incremento costo canasta familiar
- Aspectos cualitativos: autoestima
- Equidad – ética
- Modelo de gestión urbana
- NBI
- Fortalecimiento institucional
- Obras pendientes
- Lecciones aprendidas
- Participación de la mujer.

RESUMEN DE ASPECTOS QUE SE TRATARON EN LAS REUNIONES Y ASAMBLEA GENERAL DE MORADORES

1) Reunión Municipio.

Se trató:

- Algunos problemas surgidos en la construcción de las obras.
- Plan de acciones sociales.

Legalización de la propiedad

El Proyecto PROMIB entre sus objetivos debía cumplir para que los propietarios de los lotes tengan sus escrituras.

Existen problemas:

Por parte del Municipio: porque la escritura total de la Cooperativa mantiene una hipoteca con el Municipio, que fue requisito para aprobar el proyecto definitivo.

Los lotes están catastrados desde 1997.

Los impuestos prediales se han incrementado significativamente para el año 2006, por cuanto se ha actualizado el catastro.

El Municipio está levantando la hipoteca, en un 90 % por compromiso de las obras. Con eso pueden escriturar.

Además los socios, tienen problemas con la Cooperativa, adeudan por: cuotas, multas, inasistencia a mingas, etc.

Hay muchas cargas económicas para que los socios puedan escriturar.

Iniciativas productivas:

Cerrajería; Según funcionario del Municipio el proyecto no funcionó, debido a que los participantes eran muy jóvenes sin mayor responsabilidad.

Tema ambiental:

Problemas en el mantenimiento los esteros, el Municipio facilita prestando máquinas cegadoras para que la comunidad corte el césped, pero por tener

muy poco personal de parques y jardines no pueden apoyar en el mantenimiento.

Hay problemas de basura que en invierno no permite que corran los esterros.

ASAMBLEA

Informa el gerente, sobre los aportes de la comunidad de US \$ 100,00 para el plan de acciones sociales.

Aportes:

El total de los aportes debe ser de US \$ 56.400,00.

De ello se cuenta con US \$ 35.695,05.

Han aportado 412 socios, aunque no en la totalidad:

109 socios adeudan US \$ 5.504,95

152 socios no han realizado aportes.

Aspectos más relevantes PROMIB, en temas sociales:

La consultora social. Indica que se ha vuelto a la comunidad para realizar un momento de reflexión, para conocer en que se trabajó, que resultados hay tanto en la obra física y en lo social.

Se desarrolló un modelo de desarrollo barrial, que permita replicar en otros barrios, tanto a nivel del cantón de Santo Domingo de los Colorados como en otros barrios de país.

Entonces, cabe revisar que se planificó, que se ejecutó, que no se ejecutó, que está por hacer.

TEMA ORGANIZATIVO

Selección: mediante un proceso de calificación de barrios, la Cooperativa demostró que cumplía con los requisitos de elegibilidad de los barrios.

FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO

La fortaleza es a nivel de la sociedad, de las autoridades, se indica fallas de la organización, reflejada por que no se ha cumplido con la totalidad de los aportes.

Ante la consulta sin estando solos (sin la intervención del Municipio y el MIDUVI) podrán mantenerse unidos para impulsar con las otras obras que requieren la respuesta es *no*.

Se cree que ha valido la pena trabajar organizados.

Consideran que no se puede prescindir de la organización para trabajar solos, reconocen que debe mantenerse la unidad.

La organización ayuda a conseguir objetivos.

Como fue que la comunidad se involucró:

La comunidad se involucró en los talleres, fue teniendo conocimiento de lo que se iba haciendo.

Las diferentes comisiones formadas: fueron artífices de muchas actividades en el proceso:

- Cobrar de puerta a puerta.
- Reclamando obras que consideraban no se les hacia como: veredas, alcantarillado.
- La participación más destacada fue en el manejo ambiental, mediante las mingas.
- Erradicar los botaderos informales de basura.

Problema de la basura (actualmente)

Se sigue botando, pero se indica que son los vecinos de la Cooperativa. Los dirigentes indican que los recolectores pasan periódicamente, no hay razón para que se coloque la basura en lotes vacíos o en las quebradas, se hace un llamado para que no arrojen basura en los esteros.

En el sector San Sebastián se ha abierto zanjas que impide que entre el carro recolector, por lo que hay basura.

La comunidad debe colaborar, se acuerda ir a la Dirección de Saneamiento Ambiental para que se corrija este problema, se debe integrar una comisión.

Se solicita que en lugares estratégicos se coloque recolectores de basura
Luminarias en el paseo peatonal
Poner obstáculos para impedir que vehículos ingresen en el paseo peatonal.

INICIATIVAS PRODUCTIVAS

Capacitación en cerrajería:

Una participante indica que no había ingresos, por lo que se retiraron.

El gerente indica que no se ha cumplido por falta de financiamiento, que se diseño una aula de capacitación, y un taller, que no fue posible dar todo el

apoyo, que el compromiso era que las personas que se capacitaron repliquen a otros jóvenes.

LEGALIZACION DE LA PROPIEDAD.

Las causas que se indicó para no escriturarse son:

La hipoteca que se mantiene con el Municipio, que se realizó para la aprobación del proyecto definitivo.

Deudas a la Cooperativa y al Municipio.

Difícil situación económica.

Para el pago de los gravámenes del Registro de la Propiedad, se considerará el avalúo del año 2005, el de este año está elevado por que se ha actualizado el catastro municipal.

De un total de 564 lotes, se cuenta con el sorteo de lotes de 161, de ellos 48 están con minutas y 33 han escriturado.

Muchos no escrituran por falta de papeles (cédula de identidad y papeleta de votación).

Por parte de los consultores de la UCP-MIDUVI se recomendó que se haga un acta de compromiso o se suscriba una letra de cambio que permita que cumplan las obligaciones con la cooperativa por partes, que se busquen mecanismos que faciliten para que sean propietarios .

Por parte del coordinador del PROMIB de la UCP se aclara que la escritura prohíbe la venta de las propiedades por 3 años, esto se contempla en el Reglamento Operativo del PROMIB. Esto debido a que son beneficiarios de un bono por parte del Estado, que procura que las familias se establezcan, que no sea sólo con fines comerciales.

SINTESIS

Fortalecimiento: Existe conciencia de los socios, de continuar organizados.

Participación: Hubo un compromiso de participación en las obras.

Requerimientos para resolver inconvenientes.

Obras: No se pudo concluir todas las obras, por falta de recursos.

Productivo: Se ha hecho pero es insuficiente.

Se deben vincular los aspectos productivos con otros, como son con aspectos de comercialización.

Tareas pendientes: Reto seguir trabajando con la organización

Aporte comunitario: Contribuye al fortalecimiento de la comunidad.

Intervención de un funcionario del Municipio:

Los resultados del proyecto se miden en el bienestar que se puede apreciar, ejemplo en salud.

El Municipio cumplió con su parte del proyecto en un monto de US \$ 320.000, ese monto el Municipio va a cobrar a partir del año 2.007 en 15 años, Se realizará una actualización del catastro para cobrar impuestos más altos, esto porque determina la Ley de Régimen Municipal, que estipula que lo que invierta tiene que recuperar.

RESULTADOS ENTREVISTAS A MORADORES DE LA COOPERATIVA RUMIÑAHUI

ANEXO No. 11

CONSULTAS	OPINIÓN 1	OPINIÓN 2	OPINIÓN 3	OPINIÓN 4	OPINIÓN 5
Como calificaría a la recuperación de los esteros, realizada por la comunidad.	Lo que la comunidad ha realizado recuperando los esteros esta muy bien porque da una buena imagen.	Calificaría que fue una recuperación importante mejorando el ambiente en lo que respecta a botadero de basura, ya que se convirtió en áreas de recreación, la gente y moradores ya no botan basura respetan el área al darse cuenta de su mejoramiento.	Se calificaría de muy exitosa y magnifica porque con esto hemos recuperado espacios recreativos para todos los moradores de la cooperativa en especial de jóvenes y niños.	Fue un éxito cuando comenzó el proyecto pero en la actualidad nos falta organización como todas las cosas al principio está todo bien, después se olvida todo, aquí se debería trabajar.	La calificaría como excelente aunque falta más interés.
El aporte comunitario fue un peso muy grande para los moradores, como calificaría	De acuerdo a nuestra situación económica si se siente el valor: pero esta bien porque las obras se ven.	En nuestra organización si, por cuanto se encuentra conformada casi en un 80% de personas de escasos recursos económicos ya que no tienen buenos ingresos.	Si fue un poco pesado pero muy favorable, porque fue en base a un esfuerzo que tenemos comodidad.	En realidad si lo fue pero hice un esfuerzo por cumplir pero todos no cumplieron y esto me desobliga porque hubiéramos cumplido en general.	Tomando en cuenta lo que aportó MIDUVI-PROMIB, Municipio me parece que el aporte comunitario fue muy consciente.
Con la nueva imagen de la Cooperativa, usted se siente más ciudadano de Santo Domingo de los Colorados, usted y los otros moradores han mejorado su autoestima	Claro, que estamos muy contentos de las obras, porque está muy hermosa nuestra cooperativa. Hemos mejorado nuestra autoestima.	Para las personas que saben apreciar y valorar un sacrificio de mejoramiento, si nos sentimos que como personas podemos vivir dignamente en mejores condiciones de vida por eso cuidamos lo que nos hemos beneficiado y lo cuidaremos siempre.	Como ciudadano siempre me he sentido Santodomingeno, sólo que ahora estamos en una ciudadela privilegiada y por ende el autoestima ha mejorado en un por ciento por ciento.	Si pero como ya lo dije falta concientización a los moradores que por lo menos respeten los bienes públicos, no destruyan no se roben las rejillas.	En cualquier clase de obra realizada en una Cooperativa, una persona integrante se siente tomado en cuenta y se ve bien como ciudadano.

FUENTE: ENTREVISTAS A MORADORES COOPERATIVA RUMIÑAHUI
ELABORACION: LA AUTORA

RESULTADOS ENTREVISTAS A DIRIGENTES DE LA COOPERATIVA RUMIÑAHUI

CONSULTAS	OPINIÓN 1	OPINIÓN 2
Cuanto valía antes de la intervención el m2 de tierra y cuanto cuesta ahora, o cuanto costaba una propiedad antes y cuanto cuesta ahora.	Antes de la intervención los lotes de terreno tenían un costo de 7,50 hasta 10 dólares el m2, después de la intervención el costo del m2 esta a 15 dólares el m2.	Antes costaba 1.500 y 2000 sucres, ahora cuesta US \$ 4.000 y 5.000 dólares.
Se ha fortalecido la organización de la Cooperativa por la intervención.	El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, en la Cooperativa Rumiñahui ha fortalecido la unidad de la comunidad, en el trabajo comunitario, a través de mingas sectoriales.	Si
Como se cumplió el papel de veedores en la ejecución de las obras.	Las veedurías comunitarias en la ejecución de la obra juegan un rol muy importante por cuanto se puede trabajar en forma coordinada con el residente de fiscalización, para que las observaciones realizadas por la veeduría comunitaria sean acatadas en su plenitud por parte del contratista, hizo falta que se reconozca en forma legal como apoyo al fiscalizador a fin de que los constructores respeten al representante de la comunidad a fin de que sus observaciones no pasen desapercibidas.	Un 100 %.
Que obras estarían pendientes por ejecutarse.	El asfaltado del resto de calles, construir el nuevo sistema de alcantarillados sanitario y pluvial en la Av. Sao Paulo, la construcción de una alcantarilla de cajón de 1,50 x 1,50 para la habilitación total de la calle Barquisimeto que tanta falta hace no sólo a la Cooperativa sino a todo el sector. Además de tramos de bordillo y aceras que por falta de financiamiento quedaría pendientes.	El asfaltado.
Cree que se beneficiaron todos los moradores de forma equitativa.	Lamentablemente por la falta de financiamiento no se pudo beneficiar a todos los sectores específicamente al sector No. 1, no se pudo satisfacer a todas sus expectativas.	Si.
Con la nueva imagen de la Cooperativa, usted se siente más ciudadano de Santo Domingo de los Colorados, usted y los otros moradores han mejorado su autoestima	La ciudadanía no se pierde por la falta de obrasen tampoco se gana con una nueva imagen física del barrio en todo tiempo somos ciudadanos, pero si es importante destacar que la nueva imagen de la cooperativa gracias a la intervención del PROMIB nos ha permitido mejorar nuestra calidad de vida, al permitirnos vivir en un marco saludable, hacer que se eleve el grado de autoestima de sus moradores.	Si mejor.

FUENTE: ENTREVISTAS A DIRIGENTES DE LA COOPERATIVA RUMIÑAHUI
ELABORACION: LA AUTORA

RESULTADOS ENTREVISTAS A TÉCNICOS MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS

ANEXO No. 13

CONSULTAS	OPINIÓN 1	OPINIÓN 2	OPINIÓN 3	OPINIÓN 4
Además que actividades estaría pendientes por ejecutar.	La terminación del asfaltado y/o adoquinado de las calles faltantes. Los bordillos - aceras y el alcantarillado pluvial. Continuar con el mismo empeño en darle el mantenimiento de las obras construidas. Conseguir la escrituración total de los lotes de la Coop. Rumiñahui.	Pavimentos, puentes peatonales, espacios de recreación activa y pasiva, renovación del alcantarillado sanitario del sector 1, equipamiento de la vía peatonal con plantas, bancas, luminarias, basureros.	No conozco a fondo el proyecto.	
Que destino hubiera tenido la Cooperativa Rumiñahui sino hubiera intervenido el MIDUVI	El Gobierno Municipal dentro de su plan anual de obras tenía programado ir equipando urbanísticamente esta Cooperativa en diferentes etapas, dando prioridad a los servicios básicos de salubridad, saneamiento ambiental con el propósito de ir incorporando paulatinamente a esta cooperativa dentro del contexto general del desarrollo urbanístico del cantón.	Seguiría siendo un barrio urbano marginal más pobre ahora es un barrio urbano marginal menos pobre.	Destino desolador y lento hasta conseguir las obras que tal vez el Municipio no pueda hacer.	La cooperativa pasaría a engrosar los cinturones de pobreza que tiene la ciudad, dando lugar a que se desarrolle centros de delincuencia y resentimiento social.

FUENTE: ENTREVISTAS A TÉCNICOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS, QUE COLABORARON EN EL PROMIB
 ELABORACION: LA AUTORA

RESULTADOS ENTREVISTAS A COORDINADOR PROMIB. UCP-MIDUVI

CONSULTAS	OPINIÓN
La ejecución de obras en la Cooperativa Rumiñahui, integra la ciudad informal a la formal, como:	Urbana, legal y socialmente.
El desarrollo del Proyecto en la Cooperativa Rumiñahui, ha contribuido al fortalecimiento institucional del MIDUVI, UCP, Municipio y Comunidad, con que indicadores podríamos evaluar esto.	MIDUVI: Modelo de gestión estructurado y con resultados (todos los proyectos ejecutados). UCP: Lecciones aprendidas de la participación municipal, comunitaria y el apoyo requerido. Comunidad: Experiencia participativa en un programa social ejecutado por GN y G local. Plan Participativo; Diseños de obras y acciones sociales; Veeduría contratación y ejecución de obras; Ejecución de acciones sociales; Mantenimiento de obras
Cuales han sido las respuestas de los actores: Municipio, Comunidad, MIDUVI, para cumplir las estrategias diseñadas, como se puede medir.	Municipio: designación de equipo técnico municipal, cumplimiento de su aporte económico. Comunidad: organización comunitaria, implementación de acciones sociales en distintos aspectos de la realidad barrial, información y motivación a la comunidad, realización de mingas, activar la gestión comunitaria. MIDUVI/UCP: construcción de una estrategia participativa; elaboración de guías de trabajo para los técnicos municipales; capacitación, apoyo y acompañamiento tanto a los equipos técnicos municipales como a la comunidad.
Se han dado impactos positivos o negativos en el desarrollo del proyecto, como podemos medir.	Los impactos todavía no se pueden medir a plenitud pero se espera: (1) Mejores condiciones de vida: alcantarillado, agua potable, calles asfaltadas; (2) Integración a la ciudad formal: operación y mantenimiento efectuada por los municipios; buen uso y pago de servicios por la comunidad; (3) Relación comunidad / municipio supera el clientelismo
De las lecciones aprendidas del PROMIB, y en comparación con otros Programas de Mejoramiento Barrial en América Latina, que fortalezas y debilidades podemos indicar	Fortalezas: Participación social, ausencia de conflictos obras/comunidad o constructor/comunidad, respuesta a demandas comunitarias. Comunidades altamente motivadas para el desarrollo barrial y social. Trabajo comunitario asociado a su aporte económico. Debilidades: Intervención en barrios comparativamente más pequeños, baja el interés de la administración municipal. A menor número de población, menores recursos para la ejecución de equipamientos de tipo social: casas comunales, centros infantiles, etc.
Que actividades estarían pendientes por ejecutar.	Vías y equipamientos.

FUENTE: ENTREVISTA A COORDINADOR PROMIB, UCP - MIDUVI

ELABORACION: LA AUTORA

RESULTADOS ENTREVISTAS A CONSULTORA SOCIAL. UCP-MIDUVI

CONSULTAS	OPINION
La población efectuó mingas, especialmente para la recuperación de esteros; cuando otros sectores nunca han realizado estas tareas, considera que es ético, justo que se haya obligado a los pobladores que se cumplan con los aportes tanto económico como con mingas.	No fue un trabajo bajo un sistema de esclavitud. Respondió más bien a una alta motivación de los dirigentes y comunidad con el mejoramiento de su barrio, a tener un objetivo y trabajar en dirección a conseguirlo. Obviamente, el aporte económico sumado al trabajo comunitario, suma esfuerzos tanto económicos como físicos, extendiendo aún más su jornada laboral, lo que socialmente es injusto pero organizativamente en cambio, reactiva la fe en la validez de la organización popular cuando trabaja por el beneficio común. Los recursos fueron insuficientes para cubrir la totalidad de demandas comunitarias. De no haber recuperado los esteros que hoy a más de la recuperación ambiental significa la recuperación de la dignidad y de una vía de comunicación y paisaje, el barrio continuaría siendo el símbolo de la insalubridad e inseguridad (por la basura, ratas, malos olores, cadáveres).
Se ha dado una vinculación entre la ejecución física de obras y el desarrollo de actividades sociales, como se puede verificar.	Los ejes principales de trabajo fueron: (no literal, ver documentos). (1) Acciones de apoyo al PROMIB; (2) Acciones para el desarrollo de la capacidad de gestión de la organización barrial; (3) Acciones para la implementación de actividades productivas. Las primeras están orientadas a participar en el proceso: ETAPAS Y COMPONENTES DEL PROMIB: urbano, legal, ambiental, social. Las segundas son necesarias porque es el principio en base al que puede canalizarse la participación y trascender más allá del programa específico a generar capacidades para la gestión, la coordinación, la toma de decisiones con una mejor correlación de fuerzas frente a la institucionalidad.. El mejoramiento barrial debería tener un impulso productivo para mejorar las condiciones económicas que le permitan una real integración.
Se afirma que se ha logrado con el proyecto el fortalecimiento organizativo de la comunidad, como podemos medir esta participación.	No se puede afirmar como que fuera un resultado mecánico, al contrario existe una dinámica interna y externa que mueve la organización. No nos olvidemos de cómo están las organizaciones a nivel nacional y lo que hay en las comunidades simplemente es un reflejo. Sin embargo, el proceso PROMIB impulsó la reactivación de actividades comunitarias que se habían perdido en los barrios populares. Los moradores tuvieron oportunidad de vivir un proceso participativo, transparente que cuestiona formas clientelares, casicazgos o de protagonismos de la organización y dirigentes barriales. Es una semilla que deberá tener su propio proceso, ojalá pudiéramos seguir apoyando...
Es posible identificar impactos secundarios conseguidos con el proyecto, ejemplo: aspectos productivos, autoestima, etc...	La valoración de la organización como impulsora de las demandas comunitarias, la valoración de la dignidad de la comunidad, la valoración de que todavía existen limitaciones institucionales para su plena participación, la valoración de que lo físico es una parte y que todavía están pendientes servicios públicos y servicios sociales de calidad lograr unas mejores condiciones de vida.
Con que indicadores se puede medir el autoestima.	Se puede medir por ejemplo: por la número de personas que desean permanecer en el barrio, por la valoración a sus propiedades, por el incremento del precio, por que la apreciación por las mingas ha cambiado, en el proyecto encontraron motivación para ellas; porque están dando seguridad a sus hijos, (la Cooperativa era insegura), porque antes de la intervención muchos moradores tenían vergüenza de indicar donde vivían, por que la recuperación de los esteros, les hace sentir tomados en cuenta por: moradores de otras cooperativas, y han tenido visitas de observaciones de delegaciones de otros barrios del PROMIB (Manta, El Puyo), delegaciones del BID.
Cual ha sido la participación de la mujer, no sólo en asambleas y mingas sino también en la toma de decisiones.	La mujer es quien más ha participado bajo la lógica de que es la que vive y siente más las necesidades de su comunidad. Ha habido distintos matices, en algunas comunidades las mujeres han sido protagonistas y quienes toman decisiones, en otras han asumido un papel secundario por no estar en los niveles directivos, pero en todo caso, son quienes más han participado en el proceso. Con las lecciones aprendidas se cuenta con un modelo para las organizaciones barriales. En general a las organizaciones debe apoyárseles para que trasciendan el ámbito del proyecto, hay que trabajar más en deberes y derechos ciudadanos.

FUENTE: ENTREVISTA A CONSULTORA SOCIAL, UCP - MIDUVI
ELABORACION: LA AUTORA

**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS
COOPERATIVA RUMINAHUI, CANTON SANTO DOMINGO
ESCENARIO EN EL CORTO PLAZO (ACTUAL)**

OBRAS	SALUD/SALUBRIDAD					INGRESOS			GASTOS					ACTIVOS		PASIVOS	PARTICIPACION	SEGURIDAD
	ELIMINAC AGUAS RESID	AGUA P.	POLVO, ETC	DESECHOS SOLIDOS	RECUPER ESTEROS	EMPLEO	CREDITO	ACT. PROD	IMPUESTOS	CUOTAS	TARIFAS	MEJORAS SALUD	TRANSPORTE	MEJORAS	VIVIENDA	DEUDAS	ORGANIZ	SEGURIDAD
VIAS													D					
CONEXIONES AGUA POTABLE																		
ALCANTARRILLADO PLUVIAL											D							
ALCANTARRILLADO SANITARIO											D							
EQUIPAMIENTO COMUNITARIO																		
OBRAS PROTECCION AMBIENTAL																		
ORGANIZACION Y PARTICIPACION COMUNITARIA																		
LEGALIZACION DE LA PROPIEDAD																		

SIMBOLOS:
INCREMENTO = |
DECREMENTO = D

RESUMEN:	INCREMENTO: SALUD/SALUBRIDAD	INCREMENTO: EMPLEO	INCREMENTO/DECREMENTO	INCREMENTO	INCREMENTO	INCREMENTO	INCREMENTO
----------	------------------------------	--------------------	-----------------------	------------	------------	------------	------------

FUENTE: ARCHIVOS DEL PROGRAMA
ELABORACION: LA AUTORA

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS
 COOPERATIVA RUMINAHUI, CANTON SANTO DOMINGO
 ESCENARIO EN EL LARGO PLAZO: OPTIMISTA
 (SUPUESTO: PARTICIPACION ACTIVA DE LAS INSTITUCIONES)

OBRAS	SALUD/SALUBRIDAD					INGRESOS		GASTOS				ACTIVOS		PASIVOS	PARTICIP.	SEGURIDAD	
	ELIMINAC AGUAS RESIDUALES	AGUA P.	POLVO, ETC	DESECHOS SOLIDOS	RECUPER ESTEROS	EMPLEO	ACT. PROD	IMPUESTOS	CUOTAS	TARIFAS	SALUD	TRANSPORTE	MEJORAS	VIVIENDA	DEUDAS	PARTICIP.	SEGURIDAD
COMPLETAR VIAS			I			I		I			D	D	I		I		I
DOTACION AGUA POTABLE		I								I	D						
EQUIPAMIENTO COMUNITARIO						I							I				I
MANTENIMIENTO OBRAS	I	I	I	I	I					D			I	I			I
OBRAS PROTECCION AMBIENTAL					I	I				D			I				I
ORGANIZACION Y PARTICIPACION COMUNITARIA				I	I	I							I		I		I
LEGALIZACION DE LA PROPIEDAD						I		I					I		I		I
CREDITO																	
ASISTENCIA TECNICA						I	I									I	
CONSTRUCCION O MEJORAMIENTO VIVIENDA													I		I		I

SIMBOLOS:
 INCREMENTO = I
 DECREMENTO = D

RESUMEN	INCREMENTO SALUD	EMPLEO TEMPORAL, PERMANENTE, INGRESOS	INCREMENTO/DECREMENTO GASTOS	INCREMENTO	INCREMENTO	INCREMENTO	INCREMENTO
---------	------------------	--	------------------------------	------------	------------	------------	------------

FUENTE: ARCHIVOS DEL PROGRAMA
 ELABORACION: LA AUTORA

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS
 COOPERATIVA RUMINAHUI, CANTON SANTO DOMINGO
 ESCENARIO EN EL LARGO PLAZO: OPTIMISTA
 (SUPUESTO: BAJA EL INTERES Y LA PARTICIPACION DE LAS INSTITUCIONES)

OBRAS	SALUD/SALUBRIDAD					INGRESOS		GASTOS				ACTIVOS		PASIVOS	PARTICIP.	SEGURIDAD	
	ELIMINAC AGUAS RESIDUALES	AGUA P.	POLVO, ETC	DESECHOS SOLIDOS	RECUPER ESTEROS	EMPLEO	ACT. PROD	IMPUESTOS	CUOTAS	TARIFAS	SALUD	TRANSPORTE	MEJORAS	VIVIENDA	DEUDAS	PARTICIP.	SEGURIDAD
COMPLETAR VIAS (NO)			D								D	D					D
DOTACION AGUA POTABLE (NO)		D									D						
EQUIPAMIENTO COMUNITARIO (NO)																	D
MANTENIMIENTO OBRAS (NO)											D		D				D
OBRAS PROTECCION AMBIENTAL (NO)					D						D		D				D
ORGANIZACION Y PARTICIPACION COMUNITARIA (NO)																D	D
LEGALIZACION DE LA PROPIEDAD (INCONCLUSA)													D			D	D
CREDITO (NO)																	
ASISTENCIA TECNICA (NO)																	
CONSTRUCCION O MEJORAMIENTO VIVIENDA (NO)																	D

SIMBOLOS:
 INCREMENTO = I
 DECREMENTO = D

RESUMEN	DECREMENTO SALUD	IGUAL	DETERIORO POR GASTOS DE SALUD Y TRANSPORTE	DECREMENTO	IGUAL	DECREMENTO	DECREMENTO
---------	------------------	-------	--	------------	-------	------------	------------

FUENTE: ARCHIVOS DEL PROGRAMA
 ELABORACION: LA AUTORA