

EH

Artículo Invitado

POLÍTICAS HABITACIONALES EN CABINDA

José Bendo Pequeno*

Resumen *En el presente artículo se parte de la situación actual de la vivienda a escala internacional y de las circunstancias que condicionan el desarrollo del hábitat popular en Cabinda, para reflexionar sobre diferentes aspectos de las políticas habitacionales en esa ciudad angolana. Angola es un país que tiene perspectivas de desarrollo, pero el tema de la vivienda es uno de los más acuciantes y se necesita de una respuesta para su solución, específicamente para la población de ingresos bajos.*

Abstract *This paper boards the current housing situation in an international scale and the specific circumstances of popular habitat development in Cabinda, so as to meditate about different aspects of housing policies in that Angolan city. Angola is a country with development possibilities, although housing problem is one of the most difficult themes, and needs an urgent answer for its solution, specifically for low income population.*

LA SITUACIÓN GLOBAL DEL HÁBITAT

La humanidad encara una crisis del desarrollo como consecuencia del neoliberalismo, la globalización, la diferenciación marcada entre países ricos y pobres, la dependencia de los países subdesarrollados, la deuda externa y el crecimiento acelerado de la población.

La Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, en el Pacto Internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, reconoció en su artículo 11 “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuada y una mejora continua de las condiciones de existencia” (Sala Julián, 2001, pp. 3).

Los resúmenes citados por el Institute for Housing and Urban Development Studies de Holanda, en el año 2000, plantean que ya en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, realizada en Vancouver, Canadá en 1976, la comunidad mundial aprobó un programa para el desarrollo del hábitat. Sin embargo, desde entonces se han producido cambios notables en las circunstancias demográficas, sociales, políticas, ambientales y económicas que repercuten en el panorama estratégico de la vivienda.

En la Cumbre del Milenio convocada por las Naciones Unidas en el año 2000, los dirigentes de 189 naciones dieron su apoyo a las metas del milenio. Entre estas metas está la de reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015. La esperanza es que los informes periódicos de avance hacia el cumplimiento de las metas fomentaron

un debate vigoroso sobre los vínculos entre las prioridades y las opciones políticas de cada país y dichas metas. Sin embargo, aunque existe una conciencia creciente de que las metas de reducción de la pobreza no podrán ser alcanzadas si no se logra reducir la pobreza rural, en la región no se le había dado una «mirada rural» a ellas. (ONU, 2000)

Hoy es una realidad que la vivienda es uno de los problemas más críticos y acuciantes que enfrentan gran parte de las poblaciones del planeta, estimándose que “1000 millones de personas no tienen hogar o habitan en viviendas extremadamente precarias con un alto nivel de insalubridad. Esta problemática en el orden económico requeriría solo para los países en vías de desarrollo más de 116 mil millones de dólares por concepto de mejoramiento del hábitat y nuevas inversiones hasta el año 2010” (Ramachandran, 2002, pp. 8).

Los diagnósticos realizados por varias organizaciones internacionales, sintetizados en uno de los últimos informes elaborados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), citado por PNUD en el año 2002, sostienen que “un crecimiento continuo de la población mundial acompañado del aumento de la demanda mundial de alimentos, agua y energía; un crecimiento económico insostenible, pautas de producción caracterizadas por una fuerte dependencia respecto a la energía generada por los combustibles fósiles y hábitos de consumo ecológicamente insostenibles han

* Doctorando en Ciencia Técnicas, profesor e investigador de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo del ISPJAE en La Habana, Cuba. e-mail: danial@arquitectura.cujac.edu.cu; angola1970@yahoo.es

dado lugar a un deterioro continuado del equilibrio ecológico nacional, regional y global” (PNUD, 2002, p. 38).

También, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR, 1999), pronosticó que para el año 2005 se necesitaría una respuesta urgente para atender las naciones más pobres y vulnerables de los países del Tercer Mundo.

La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994 y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing en 1995, adoptaron planes de acción para afirmar la igualdad de género y variados derechos humanos, especialmente los sexuales y reproductivos, relacionándolos con el combate a la pobreza (Osvaldo Mario, 2000).¹

La cumbre de Estambul (Hábitat II), permitió una nueva valoración sobre la estrategia y políticas concerniente a la vivienda, donde “... todos los gobiernos sin excepción tienen algún tipo de responsabilidad en el sector de la vivienda, como demuestran la creación de ministerios de la vivienda u organismos estatales análogos, la asignación de fondos al sector de la vivienda y las políticas, programas y proyectos de todos los países. El suministro de vivienda adecuada a todas las personas no sólo exige medidas por parte de los gobiernos sino de todos los sectores de la sociedad, incluido el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades y las autoridades locales, así como las organizaciones y entidades asociadas de la comunidad internacional. En un contexto global de creación de condiciones propicias, los gobiernos deben adoptar medidas apropiadas a fin de promover, proteger y velar por el logro pleno y gradual del derecho a una vivienda adecuada” (PNUD, 1996, pp. 33).

Esos cambios han llevado a muchos gobiernos a adoptar y promover políticas que propician la acción individual, familiar y comunitaria, encaminada a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, manifestándose un cambio de rol del Gobierno, que actúa fundamentalmente como facilitador (PNUD, 1996).

No obstante, en la Cumbre Mundial (ONU, 2005) realizada en Nueva York con la participación de más de 170 Jefes de Estados y de Gobierno, los principales objetivos se centraron en el desarrollo, la paz y los derechos humanos al igual que en el cumplimiento del compromiso adquirido en la Cumbre del Milenio de reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015 y la propagación del VIH/SIDA. Hay que hacer énfasis, en que todavía se siguen proponiendo mecanismos para el desarrollo de las naciones pobres, pero los países del Norte no facilitan el financiamiento para tales fines y la situación aún se mantiene.

HÁBITAT EN ANGOLA

En el caso particular de la República de Angola los problemas de vivienda afectan a la mayoría de la población y la estimación de datos oscila entre 800 000 (INPF, 2001) y 900 000 (INE, 2002) viviendas,

contabilizando dentro de esta cifra las viviendas en regular o mal estado y un crecimiento de nuevas necesidades de aproximadamente 30 mil por año, para un país con 11,3 millones de habitantes según datos del Instituto Nacional de Planificación Física de Angola (INPF, 2000). Las causas son conocidas: el subdesarrollo provocado por más de 5 siglos de colonialismo portugués y las guerras de liberación nacional y fratricida.

La falta de accesibilidad a la vivienda a los sectores de bajos ingresos es un problema crítico, porque el Gobierno no desarrolla una política y gestión eficaz para llevar a cabo programas de viviendas que permitan integrar a la población. Esto ha traído como consecuencia el aumento de la carencia de viviendas e infraestructura, baja calidad de la vivienda y problemas ambientales. Los bancos y otras instituciones imponen condiciones de créditos que no son blandos y la mayoría de la población no accede por imposibilidad de cumplir con dichas condiciones.

Uno de los elementos que caracteriza el espacio urbano residencial en Angola, son los diferentes conjuntos de vivienda heredados de la colonia durante el siglo XX. En las primeras décadas del siglo pasado comenzaron a desarrollarse intentos por reducir el déficit habitacional, que tradicionalmente ha afectado a las familias de más bajos ingresos (Felner, 1933). Estas políticas habitacionales después del triunfo revolucionario no fueron encaminadas de forma eficiente para resolver dicho problema. El Estado fue perdiendo el compromiso con el problema habitacional, no estableció normas de construcción, no reguló la intervención del sector privado ni frenó la especulación de suelo. En un Diario de la República del año 2000 se promulgó el Decreto No 279/7 sobre la eliminación de la especulación del suelo como mercado informal, dejando esta actividad bajo el control de las instituciones responsables por los programas habitacionales, como el Instituto de Planificación Física (Diario de la República, 2000).

CIRCUNSTANCIA GENERAL EN CABINDA

Cabinda, con una superficie de 7.300 Km², que equivale al 6,6% del territorio de Angola es una de las 18 provincias en que administrativamente se divide la República de Angola y actualmente su capital es considerada como la segunda ciudad más importante del país, al ser una poderosa fuente de abastecimiento de petróleo para la economía nacional. Su creciente importancia dentro de la vida política y económica del país ha hecho que muchos habitantes se trasladen a su territorio, trayendo como consecuencia que la tendencia histórica de su crecimiento poblacional haya comenzado a aumentar significativamente sin una respuesta apropiada para los problemas de hábitat. Así, como en muchas naciones del Tercer Mundo, los flujos de la inmigración interna se vuelven cada vez más incontrolables y masivos.

Cabinda tiene una amplia perspectiva de desarrollo, pero con el surgimiento de nuevas empresas de construcción, la presencia de la industria petrolífera, al igual que el crecimiento económico y poblacional, es necesario una distribución más equitativa de los recursos naturales y una política y gestión más eficaz que permitan garantizar la accesibilidad a viviendas de mejor calidad para los sectores poblacionales de bajos ingresos.

POLÍTICAS HABITACIONALES EN CABINDA

1. Financiamiento

En Cabinda, la población participa en la autoconstrucción de su vivienda sin tener fácil acceso al sistema de crédito, ya sea de parte del Estado, instituciones privadas o Agencias de Colaboración Internacional.

Para los trabajadores de pocos recursos con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos (SM), desempleados o integrantes de la economía informal, (Sectores C y D) (Bendo, 2005) la única alternativa posible para adquirir de una vivienda es mediante auto construcción durante largos plazos, que oscilan entre 10-15 años (Banco Nacional de Angola, 2005). No obstante, los barrios autoconstruidos son parte integral de la vida urbana, ya que evolucionan, contribuyendo al desarrollo económico, social y espacial de la ciudad formal, a la que apoyan.

La crisis social permanente guiada por el modelo económico vigente (alto desempleo, exclusión, carencia de los servicios urbanos) y por otra parte las disputas en el seno del poder político, han venido retrasando o dificultando lo que, en alguna medida, hubiera sido un conjunto de mecanismos que faciliten el acceso de la población a la vivienda (Instituto de Planificación Física, 2005).

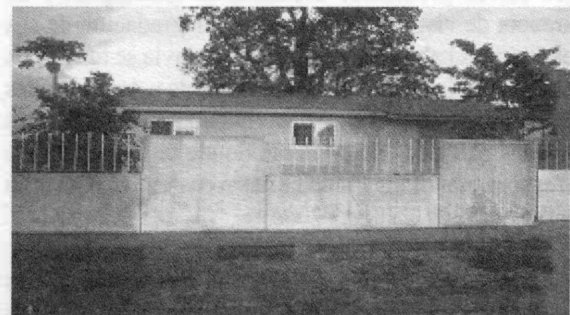
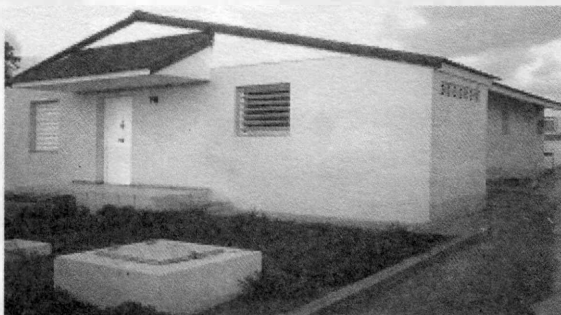
Entre 1999 y 2003 se ejecutaron un estimado de 25.500 viviendas (Revista Ngonje, 2004), aunque los bancos no otorgaron préstamos a la población (Gabinete de Estudios, Planeamiento e Estadística 2003). Actualmente, teniendo en cuenta las circunstancias que el país vive, los bancos sólo facilitan créditos a las personas que tienen algún bien para hipotecar, como medida de seguridad para evitar pérdidas (Gobierno da Provincia de Cabinda, 2001).

2. Gestión

Antes del triunfo revolucionario (1974), la vivienda en Cabinda era propiedad privada o de grupos de individuos, donde la "... desigualdad económica social de la población impedía que esta pudiera solucionar este problema acuciante..." (INPF, 1999, pp. 28). La situación de la vivienda era muy crítica y se caracterizaba por su creciente déficit, la especulación con los terrenos y el cobro de elevados alquileres. La mayoría de las viviendas existentes, estaban constituidas por edificaciones inadecuadas

La solución del problema de la vivienda en Cabinda después del año 1975 no fue objetivo del programa del gobierno, por la carencia de recursos disponibles, de falta de cuadros institucionales nacionales y regionales en la producción de viviendas, de profesionales y especialistas capaces, al igual que de la tecnología para su uso. La década de los 80's estuvo caracterizada por la autoconstrucción de viviendas (Ministerio do Plano, 1989).

A fines de los años 90 y principios del 2000 esta situación cambió ligeramente con el surgimiento de la nueva ley, en la cual el Gobierno asigna las actividades de construcción de vivienda, conservación,



Figs.1 - 4, que reflejan las viviendas gestionadas por el Gobierno para funcionarios Gubernamentales (Sector A, B, C) 2000

rehabilitación y reparación a las Empresas Privadas de Construcción Civil. (Diario da República, 2000).

Durante los últimos años se ha iniciado un proceso de transformaciones socioeconómicas que va superando paulatinamente los graves problemas heredados en las áreas de educación, salud, empleo e infraestructura. Sin embargo, el tema de la vivienda constituye una gran aspiración todavía no resuelta y el Gobierno no se ha planteado el objetivo de resolver integralmente el problema por la falta de una adecuada política de gestión, control e información y la no-participación de la población en la toma de decisiones sobre la actividad del hábitat.

Según el Instituto Nacional de Planificación Física (2002, pp. 4) “...la acción estatal no ha combinado los recursos materiales y financieros con las capacidades técnicas, además sin involucrar adecuadamente a la población en la solución de los problemas”, en todo caso, tan sólo como fuerza de trabajo.

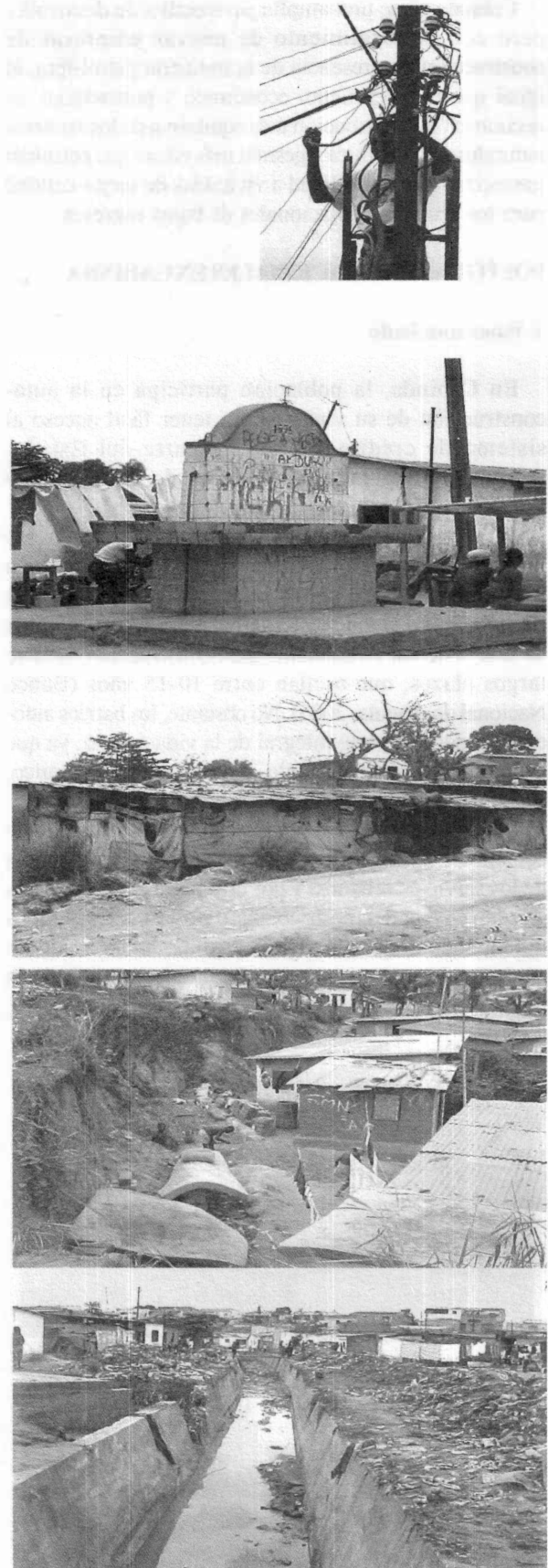
Algunos programas habitacionales recientemente desarrollados no se rigen por principios que propicien la participación popular en la búsqueda de soluciones, la descentralización en la toma de decisiones, la producción local de materiales, ni la experimentación de técnicas y materiales de construcción alternativos que permitan el ahorro energético y la reducción de la dependencia externa. Ejemplo de lo anteriormente dicho, se observa en el barrio Complexo Residencial Cabassango, un conjunto de viviendas gestionado por el Gobierno para funcionarios Gubernamentales (Sectores A, B y C) sin la participación de la población.

3. Planeamiento

El proceso migratorio constante hacia el centro urbano, crea serios problemas sociales, de desempleo y de carencia de viviendas adecuadas y degradación de sus condiciones habitacionales, lo que todavía se torna más grave por la falta de política de vivienda y de materiales básicos. La mayoría de estas viviendas son hechas en terrenos ocupados ilegalmente donde la insatisfacción no es sólo cuantitativa, sino también cualitativa (Governo da Provincia de Cabinda, 2004).

En la década pasada el Gobierno no formuló planes de alcance espacial que buscaran producir un ordenamiento territorial en el cual la vivienda se considerase como soporte importante de los principales programas de desarrollo económico y social. Actualmente, se está tratando de identificar y priorizar aquellos asentamientos que pudieran servir mejor con infraestructura de servicios a la población (trabajadores Estatales).

En los años 90, se produjo un incremento de los barrios insalubres que proliferaron incontroladamente, producto del crecimiento poblacional y las situaciones de guerra que desestabilizaron la economía y política del



Figs. 5 - 9 Situación actual del hábitat en los barrios de la ciudad de Cabinda donde se aprecia las dificultades sobre los principales servicios de infraestructura, abasto de agua, evacuación de residuales y drenaje (2004)

país. La vivienda auto construida generó soluciones aisladas con bajo aprovechamiento del suelo a la cual se accede en su mayoría a través de calles y callejones.

Los limitados recursos financieros obligan, en especial a las familias de bajos ingresos, a conformarse con soluciones frecuentemente inadecuadas (materiales provisorios, áreas con riesgos ecológicos), precarias condiciones de desarrollo, dificultades de transporte, ausencia o insuficiente provisión de servicios, déficit en la infraestructura, educación, salud, equipamiento urbano y de servicios. Sobre la situación de los servicios conexos, la gran mayoría de las facilidades sanitarias son letrinas, mientras que el porcentaje restante son inodoros. Según los informes del Instituto de Planificación Física de Cabinda (INPF, 2004), se plantea que la relación promedio de servicio sanitario por familia es 1: 3, lo cual no es crítico en sentido general, pero hay varios sectores donde esta relación es 1: 7, lo cual si es objetable. Sólo un 33% tiene servicio de agua en sus propias casas. Con relación a la toma de agua, no es sorprendente que casi no hay duchas en algunos barrios; esta proporción es de 1: 18, la cual es verdaderamente crítica y a esto hay que agregar que el suministro del agua llega a los barrios durante menos de 4 horas al día y a veces la población ha pasado hasta más de dos semanas sin acceso al servicio del agua. Una buena cantidad de viviendas aceptadas como habitables no están en condiciones totalmente adecuadas.

Algunas enfermedades tienen que ver con la calidad de las fuentes de agua, letrinas e higiene de los pobladores en la preparación de alimentos, manejo de residuos, así como riesgos derivados de las aguas estancadas que en muchos casos crean el ambiente adecuado para la reproducción del mosquito vector del dengue. Esto se ve reflejado en barrios insalubres como: Bairro Gika, Aluta continua, Lombo-Lombo, Iro de Maio, Avitoria é Certa, 4 de Fevereiro y Amilcar Cabral.

De forma general, se puede decir que la satisfacción de los servicios básicos de acueducto, alcantarillado, y energía es deficiente en algunas zonas, por la forma en que están ordenadas las viviendas, problemas topográficos y gestión débil no participativa entre los actores que convergen en ella.

4. Diseño

En cuanto al tamaño de la vivienda, el 61,7% habita en unidades que tienen menos de 25 m² (INPF, 2004) lo que demuestra un alto grado de hacinamiento en un gran por ciento de las viviendas existentes. En los diseños predomina la expresión de vivienda mínima para familias de ingresos bajos.

5. Ejecución

El proceso de ejecución se lleva a cabo de forma individual por las familias sin plena ayuda de las instituciones responsables por la actividad habitacional.

Este proceso es progresivo y los materiales son locales en su mayoría, sin necesidad de transferencia de tecnología.

CONCLUSIONES

A pesar de los acuerdos y acciones a escala internacional encaminados a la reducción de la pobreza, los objetivos trazados no se cumplen y las desigualdades se incrementan.

Lo mismo sucede en Cabinda, donde no se operan cambios sustanciales en las políticas habitacionales, a pesar del trabajo desarrollado por numerosos investigadores sociales, cuyos resultados no se aplican.

Las variables analizadas demuestran que son determinantes, pero el financiamiento y gestión resultan decisivos para la accesibilidad a los programas habitacionales en Cabinda para los estratos de ingresos bajos, mientras que la variable planeamiento tiene carácter secundario porque determina el aprovechamiento de la densidad de suelo y de las características morfológicas. El diseño y la ejecución tienen menos peso.

NOTAS

1. En lugar de defender las llamadas metas del milenio, es mejor luchar por el cumplimiento de los compromisos asumidos en las conferencias de El Cairo y de Beijing, que son "más amplios" y mejor articulados con otras cuestiones del desarrollo, sentenció Ana María Soares, secretaria adjunta de la Red Feminista de Salud, que reúne a 113 organizaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 1999, "Informe sobre déficit habitacional en los países del Tercer Mundo", Washington.

Banco Nacional de Angola (2004), *Mecanismos para préstamo bancario*, ciudad de Cabinda

Bendo, José, 2005, "Sectores poblacionales y accesibilidad a la vivienda en Cabinda", Artículo en edición en la *Revista Arquitectura y Urbanismo*, La Habana.

Diario da República, 2000, "Decreto Lei No 279/7", Luanda, Angola. Jornal de Angola.

Felner, Alfredo de Albuquerque, Angola. *Apontamentos sobre a ocupação e início do estabelecimento dos Portugueses no Congo, Angola e Benguela extraídos de documentos Históricos*. Coimbra, Imprensa da Universidade, 1933, pág. 69 (Felner, 1933)

Governo Provincial de Cabinda, 2004, *Tecnologias Construtivas para Edificação de Vivendas Económicas*. Informe del Gabinete Técnico de Projetos, Cabinda

Governo da Provincia de Cabinda 2001, *Proposta de Estratégias para adjudicação e execução de Obras do Governo de Cabinda*. Gabinete de Assessoria Técnica. Cabinda

Institute for Housing and Urban Development Studies, 2000, "Urban Environmental Management", Workshop, Nether land.

Instituto Nacional de Planificación Física, 2000:

"*Inventario Nacional de Viviendas*", Luanda.

Instituto Nacional de Planificación Física, 2001: "*Inventario Nacional de Viviendas*", Luanda.

Instituto Nacional de Estadísticas, 2002: "*Edificios construidos por ciudades*". Luanda, Angola.

Instituto Nacional de Planificación Física, 2004: *Plano Director de Ordenamento da Cidade de Cabinda. Diagnóstico de situación Actual, Setembro, Ciudad de Cabinda*. Editorial del Gobierno de Cabinda

Instituto Nacional de Planificación Física, 1999: *El Hábitat Popular en Angola*, Luanda, Angola.

Instituto de Planificación Física de Cabinda 2005: *Informe anual sobre la situación habitacional en la provincia de Cabinda*. Editorial del Gobierno de Cabinda

Instituto Nacional de Planificación Física, 2002: *Deterioro del Hábitat en los Barrios Espontáneos*. Cabinda, Angola. pp. 4

Ministerio do Plano, 1989, *Urbanização da Cidade de Cabinda*. Angola. Editorial do Governo de Cabinda

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), 2002, *Desarrollo Humano. Tercer Mundo*. Editado en Barcelona, España

PNUD, 1996: "Conferencia de la Naciones Unidas sobre los asentamientos Humanos, Hábitat II", Estambul pp. 33.

Ramachandran, A., 2002, "¿Cuál es la situación habitacional de los pobres del mundo hoy?", *Revista Informes de la Construcción*, vol. 39 No 390, Madrid, pp. 8

Revista Ngonje, 2004: "Há uma Melhoria Substancial no Modo de Vida da População", Cabinda, agosto. Editorial do Governo de Cabinda

Salas, Julián, 2001: "Hábitat y cooperación en Latinoamérica. Centroamérica antes y después del 'Mitch'", *Cuadernos Bakeaz*, no 43, febrero. pp. 3

Salas, Julián, 2002: "Tecnología para el Desarrollo Humano", Conferencia.

<http://madrid.ingenieriasinfronteras.org>