

LAS MARCAS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

VIVIENDA, DERECHOS HUMANOS Y FISCALIDAD
EN REPÚBLICA DOMINICANA

2000 - 2016



LAS MARCAS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL

VIVIENDA, DERECHOS HUMANOS Y FISCALIDAD
EN REPÚBLICA DOMINICANA

2000 - 2016

JENNY **TORRES** | RAFAEL **JOVINE** | JAIME **RODRÍGUEZ** | BARTOLOMÉ **PUJALS**

Primera Edición

LAS MARCAS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL:
VIVIENDA, DERECHOS HUMANOS Y FISCALIDAD
(Santo Domingo: Ciudad Alternativa, septiembre 2017)

AUTORES

Jenny Torres
Rafael Jovine
Jaime Rodríguez
Bartolomé Pujals

CORRECCIÓN DE ESTILOS

Argénida Romero

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Luis Marte

DISEÑO DE PORTADA

David Arbona

ISBN 978-9945-9100-01

© **Ciudad Alternativa 2017** | Calle Manuel Fernández Mármol (antigua 31 oeste) #15,
Ensanche Luperón, Santo Domingo | Distrito Nacional
Teléfono: (809) 681-7411 | Fax: (809) 681-7436 | www.ciudadalterntiva.org.do

Con el apoyo de Oxfam y el Centro for Economic and Social Rights (CESR)



AGRADECIMIENTOS

La realización de este libro, ha contado con la colaboración de personas con alto interés en aportar en el estudio y debate del tema de vivienda en República Dominicana. Queremos agradecer a:

EQUIPO TÉCNICO DE CIUDAD ALTERNATIVA, cuyo tiempo, dedicación y empeño fue motor para esta investigación.

OXFAM EN REPÚBLICA DOMINICANA, por ser puente con el equipo de la CSR y su permanente interés en la publicación de esta obra. Especial agradecimientos a Rosa María Cañete y a Raúl del Río, por el apoyo en el proceso.

CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS, por poner a disposición la metodología OPERA y darnos la formación necesaria para utilizarla. Especial agradecimiento a Nicholas Lusiani y Gaby Oré, por el esfuerzo en la revisión del texto y motivar cada paso.

DAVID ARBONA, por su esfuerzo y dedicación en la revisión del texto.

Autores

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
Antecedentes y contexto	14
Dificultades metodológicas: métodos de medición y diferencias ONE - MEPyD	23
CAPÍTULO I: EJERCICIO DEL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL DE REPÚBLICA DOMINICANA	30
1.1. Introducción al capítulo I	32
1.2. Situación habitacional de República Dominicana en perspectiva comparada	34
1.3. Resultados obtenidos: ¿Cómo anda la vivienda en República Dominicana?	38
1.3.1. Hacinamiento	38
1.3.2. Déficit y carencias habitacionales	44
1.3.3. Punto de mira: abastecimiento de agua dentro de las viviendas	49
1.4. Compromisos legales y políticos	50
1.4.1. Instrumentos normativos internacionales	50
1.4.2. La Constitución Dominicana	51
1.4.3. Compendio de marco normativo vigente	55
1.5. Contenido e implementación: período 2013-2016	64
1.5.1. Comisiones especiales vinculadas al tema de vivienda	64
1.5.2. Clasificación de proyectos habitacionales según perfil socioeconómico de beneficiarios/as	66
1.5.3. Planificación y ejecución de la oferta habitacional	69
1.6. Transparencia, participación y rendición de cuentas en el proceso de políticas	78
1.6.1. Grupo I: ¿participación o información?	79
1.6.2. Grupo II: en el más bajo escalón	87
1.6.3. Grupo III: participación desequilibrada	88
1.7. Recursos públicos destinados a la sectorial vivienda: período 2013-2016	91
1.7.1. Principios de DD.HH. aplicables al presupuesto público en sectorial hábitat/vivienda: período 2013-2016	93
1.7.2. Sobre el proceso presupuestario vinculado a la sectorial vivienda	109
1.8. Resumen de hallazgos y conclusiones	111
CAPÍTULO II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS CARENCIAS HABITACIONALES Y LA INVERSIÓN PÚBLICA	120
2.1. Introducción	122
2.2. La evolución del déficit habitacional intercensal	122
2.3. Compromisos legales y políticos	132
2.3.1. Cambios en el texto constitucional y normativa internacional	132
2.3.2. Estrategia y planificación en materia de derecho a la vivienda	133
2.3.3. Contenido e implementación de políticas	134
2.4. Transparencia, participación y rendición de cuentas: procesos de política 2000-2012	142
2.5. Evolución y características de recursos públicos asignados a la sectorial	143
2.5.1. Principios de DD.HH. aplicables al presupuesto público en sectorial hábitat/vivienda: período 2000-2012	145
2.5.2. Sobre el proceso presupuestario vinculado a la sectorial vivienda	156
2.6. Resumen de hallazgos	157

CAPÍTULO III: ROL DE LA POLÍTICA HABITACIONAL ANTE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE PERSONAS DAMNIFICADAS	162
3.1. Introducción	164
3.2. Panorama general: fenómenos y asentamientos vulnerables	166
3.2.1. De lo temporal a lo permanente: duraderamente provisional	169
3.3. Compromisos legales y políticos hacia los asentamientos humanos empobrecidos	173
3.3.1. Bloque Constitucionalidad: Constitución, PIDESC y Pacto de San José (CR)	173
3.3.2. Contenido e implementación de políticas	183
3.3.3. Albergues sin solución habitacional alternativa	186
3.4. Procesos de políticas en asentamientos humanos damnificados	188
3.5. Descripción general de las apropiaciones presupuestarias establecidas	190
3.5.1. Principios de DD.HH. aplicables al marco presupuestario en cuestión	191
3.5.2. Proceso presupuestario vinculado a asentamientos humanos damnificados	200
3.6. Resumen de hallazgos	201
Sobre marco constitucional y PIDESC	202
Sobre contenido e implementación de políticas	204
Procesos de Política	205
CAPÍTULO IV: INTERPRETANDO Y APLICANDO LOS HALLAZGOS PARA EVALUAR EL CUMPLIMIENTO	208
4.1. Atrapados en el contexto	210
4.2. Limitaciones en el presupuesto público	215
4.2.1. Limitaciones fiscales	215
4.2.2. Dispersión institucional en la sectorial vivienda	218
4.3. Limitaciones institucionales	220
4.3.1. Tenencia de la tierra y registro catastral	220
4.3.2. Falta de controles y fiscalización	222
4.3.3. Ambigüedad en los métodos de medición e indicadores de la sectorial	223
4.4. Conclusiones finales: la estampa de las marcas	223
4.5. Recomendaciones	233
4.5.1. Medidas en el corto plazo	233
Solución inminente de las familias en condición de damnificadas	233
Indicadores integrales, equilibrados y medidos de manera sistemática	234
4.5.2. Medidas en el mediano plazo	234
4.5.3. Medidas en el largo plazo	235
BIBLIOGRAFÍA	240
SIGLAS	246

A teal-tinted photograph of a tropical scene. In the foreground, there are banana leaves and a person crouching in a wooden boat. In the background, there is a tall tree and another boat. The overall scene is serene and natural.

INTRODUCCIÓN

El contenido de la política habitacional implementada por el Estado dominicano en el último quinquenio, y sus resultados en torno a la garantía del derecho a una vivienda digna, constituyen el objeto de estudio de este análisis. Esto por la gran relevancia que tiene para el disfrute de otros derechos de las personas tener acceso a una vivienda digna y adecuada.

Se entiende a la vivienda como un derecho humano fundamental, donde la carencia de ésta vulnera la garantía de otros derechos, lo que priva al ser humano de una vida digna. Para garantizar el derecho a la vivienda se necesita que el Estado cree las condiciones necesarias para que todas las personas, sin discriminación alguna, puedan acceder a una vivienda digna (Ortíz, 2012).

Este abordaje implica, como lo detalla el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC)⁰¹, que se deben cumplir un conjunto de elementos para que una vivienda sea considerada como digna o adecuada. Estos son: **seguridad jurídica de la tenencia**, según el cual, independientemente del tipo, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas; **disponibilidad de servicios, equipamientos e infraestructura**, es decir, acceso a agua potable, instalaciones sanitarias y de aseo, energía para la cocina, alumbrado, almacenamiento de alimentos, etc.; **asequibilidad**, que implica que los gastos alrededor de la vivienda deben ser soportables; **accesibilidad** sin discriminación a personas con necesidades especiales; **habitabilidad**, que trata sobre la calidad arquitectónica del espacio; además, las viviendas deben de estar ubicadas en un **lugar adecuado**, que sea seguro, sano y socialmente factible; y por último, **adecuación cultural**, que implica el respeto a la expresión de la identidad cultural y del modo de vida (Observación General número 4 del CDESC).

Sin embargo, esta concepción de la vivienda, aprobada internacionalmente y ratificada por los Estados pertenecientes a Naciones Unidas, no es aplicada a cabalidad. En el contexto actual, la lógica de la reproducción del capital (obtención de beneficio a través de la renta) y el avance de los últimos 30 años de las políticas neoliberales (desmonte del Estado) han producido cambios importantes en la concepción de la vivienda y por ende en su producción, viendo a ésta, muchas veces, no como un derecho sino como un bien de mercado. De ahí, que la formulación y diseño de las políticas públicas, orientadas a satisfacer el derecho a la vivienda, beneficien la producción de plusvalía por encima de lo que realmente implica la satisfacción de este derecho.

La conquista neoliberal ha sido ante todo, como plantea el geógrafo inglés David Harvey, “una teoría de prácticas político-económicas” que predica que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano es mediante su individualización ante la sociedad, esto a través del fomento de “las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por la propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio”, donde el rol del Estado es “crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas” (Harvey, D., 2007).

En ese sentido, principalmente a partir de la década de los años 1980 en República Dominicana, siguiendo el patrón neoliberal que afectó toda Latinoamérica, se

fueron desarrollando una serie de cambios en el modelo de producción económica. Lo que significó el traspaso de una economía eminentemente agrícola y rural a una basada en la producción de servicios.

Estas transformaciones de carácter económico tuvieron un fuerte impacto en el tejido social y en el aumento de la población en los centros urbanos. Este proceso migratorio masivo, evidenció las fuertes desigualdades que se entrelazaban al interior de la sociedad dominicana. Los centros urbanos pasaron de la producción inmobiliaria y estatal de ciudad a la ciudad autoconstruida, autoproducida y autogestionada, en donde ante la escasez de tierra urbanizada a precio asequible la población desplazada decidió ocupar.

Sin embargo, la concentración urbana y su alta densidad poblacional no han recibido del mercado una respuesta proporcional a sus necesidades. De los países latinoamericanos, República Dominicana es el segundo con mayor porcentaje de personas viviendo en condición de pobreza de la región, superado solo por El Salvador (CEPAL, 2015). Adicionalmente, es el de mayor porcentaje de personas viviendo en la indigencia, la proporción de la población bajo la línea de pobreza supera el 40%, existiendo además alrededor de un millón de hogares en situación de pobreza monetaria e indigencia (Línea oficial, SISDOM) para el año 2014.

La desigualdad es otra de las características de la actual situación social y económica de una gran parte de la población. De acuerdo con la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), en el año 2013 el ingreso del 20% más rico de la población era 21.2 veces mayor que el del 20% más pobre. En relación con Santo Domingo, ONU-Habitat la considera la segunda ciudad-capital más desigual de América Latina (2010).

Frente a este panorama se evidencia un vacío en el acceso a derechos fundamentales en gran parte de la población, que por su situación socioeconómica no pueden costearse en el mercado el acceso a servicios básicos y, mucho menos, a una vivienda digna.

La situación habitacional es un claro ejemplo del abandono de la responsabilidad de Estado en la provisión del derecho a la vivienda. El *derecho a una vivienda digna* está plasmado en el artículo 59 de la Constitución de la República como un *derecho fundamental*. A pesar de esto el marco normativo específico, sustentado por decenas de leyes y normativas en esta sectorial, ha creado un conjunto instituciones públicas dispersas, desarticuladas y con acciones paliativas y fragmentadas en la atención de la problemática habitacional.

Peor aún en el caso de las personas situadas en asentamientos humanos empobrecidos, las cuales han visto acumulado de manera exponencial la deuda de atención a sus necesidades básicas y habitacionales por parte del Estado.

Por otro lado, debido a la condición de insularidad del país y la posición geográfica que ocupa en el Caribe, nos hemos enfrentado en varias ocasiones de nuestra historia a desastres ante el paso de fenómenos naturales, desplazando grandes grupos humanos que residían y residen en zonas periféricas, situación a la que estamos expuestos cada año durante seis meses. Sin embargo, la política habitacional históricamente no ha logrado reubicar a estas personas hacia una condición de vida digna. La respuesta hacia estos miles de familias se ha

mantenido en la espontaneidad coyuntural y el olvido una vez alejadas momentáneamente del peligro.

En consecuencia, este trabajo pretende evidenciar las características y matices que toma el ejercicio del derecho a una vivienda digna en República Dominicana, a través del análisis del marco normativo-legal vigente, las acciones de políticas e inversión públicas en materia habitacional y la presentación de historias de vida en asentamientos humanos empobrecidos.

Nos hemos planteado abordar a profundidad el contenido de la política habitacional implementada por el Estado dominicano en el último quinquenio, y sus resultados en torno a la garantía del derecho a una vivienda digna, consagrado en el marco constitucional vigente y en las normativas nacionales e internacionales vinculadas.

Para el desarrollo de la presente investigación se siguen los lineamientos y directrices de la metodología de investigación *OPERA (Outcomes, Policy Efforts, Resources, Assessment)* desarrollada por el Center of Economics and Social Rights (CERS), a partir de los **Resultados** en el nivel de disfrute del derecho a la vivienda, los **Esfuerzos de Política** del Estado para cumplir con el ejercicio de este derecho, los **Recursos** generados para satisfacerlo y la **Evaluación** de determinantes, limitaciones de los estados y el contexto político, económico, social y cultural (CESR, 2012).

En ese sentido, este trabajo está estructurado en cuatro capítulos, de los cuales los primeros tres están dedicados a analizar particularmente la situación de las políticas de vivienda, la evolución del déficit habitacional y la problemática de los asentamientos humanos de personas damnificadas. Mientras que en el último se plantea un abordaje más holístico, ya que no sólo se integran y se relacionan los hallazgos de los capítulos anteriores sino que también se toma en consideración el contexto económico, político, social y cultural que pudiesen condicionar tanto el disfrute del derecho por parte de la población y como el accionar del Estado en la satisfacción del Derecho a la Vivienda..

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

El curso de las acciones de las políticas (o no políticas) de vivienda en República Dominicana debe enmarcarse dentro de la concepción de política social vigente en el país en cada etapa. En general se ha mantenido, prácticamente invariable como sustrato central, el modelo que ve *la política social como caridad*⁰² con algunas variantes en el tiempo. Las marcas de las acciones filantrópicas del sacerdote católico Francisco Xavier Billini (Padre Billini) en la época posterior a la Guerra de la Restauración de la República (1863-1865), impregnó a los orígenes de la política social esa visión de caridad que prevalece hasta nuestros días en los discursos y en el accionar del poder político.

Aun cuando se reconoce el intento en varios períodos de construir modelos de política social con un carácter integral, persiste su carácter residual en casi todas las sectoriales. La fragmentación, la visión minimalista y las dificultades de sostener una inversión con carácter progresivo, ha provocado que los diseños (que hubieran podido ser exitosos) hayan tenido defectos para transitar un camino desde una política social de clientes hacia una de ciudadanos-as.

En general el estudio del hábitat y la vivienda en República Dominicana, ya sea como fenómeno social o como política de Estado, registra poca documentación bibliográfica. Los principales estudios que se han podido recopilar, vinculados estrechamente con el objeto de estudio de esta investigación, tienden a coincidir en el tiempo con el surgimiento de los movimientos urbano-marginales de la zona norte del Distrito Nacional, abordando la temática desde la dimensión del sujeto social que sufre la carencia habitacional en sí.

En el documento “Reconstrucción de la política social dominicana”, del Centro Juan Montalvo, se realiza un análisis de la vivienda que plantea que “el tema vivienda ha sido abordado de manera parcial a lo largo de los años. Durante el siglo pasado, las disposiciones vinculadas a este sector han contemplado acciones sin embargo las mismas, en su mayoría, no han estado atadas a políticas concretas, el país carece de una política de vivienda a largo plazo” (Torres, Corporán, & Solano, 2010).

Una de las primeras acciones registradas en el tema de vivienda, de acuerdo con el estudio citado en el párrafo anterior, se remonta a 1945, mediante el decreto 1047, que establece la construcción por parte del Poder Ejecutivo de 25 mil viviendas, en un período de 3 años en las localidades que este eligiera (Torres, Corporán, & Solano, 2010).

En este período tuvo lugar la creación de las instituciones estatales que se encargan, hasta la actualidad, de regir el sector. Así como el establecimiento acciones e instancias entre los cuales se pueden resaltar las contempladas en la El curso de las acciones de las políticas (o no políticas) de vivienda en República Dominicana debe enmarcarse dentro de la concepción de política social vigente en el país en cada etapa. En general se ha mantenido, prácticamente invariable como sustrato central, el modelo que ve la política social como caridad con algunas variantes en el tiempo. Las marcas de las acciones filantrópicas del sacerdote católico Francisco Xavier Billini (Padre Billini) en la época posterior a la Guerra de la Restauración de la República (1863-1865), impregnó a los orígenes de la política social esa visión de caridad que prevalece hasta nuestros días en los discursos y en el accionar del poder político..

02 En “Fundamentos teóricos de la política social” (1997), el economista español Ricardo Montoro considera que la política social como caridad se caracteriza por ser caritativa, asistencial, alejada de cualquier consideración de ciudadanía y desconsiderada de cuestiones como el papel de la estructura social y por lo tanto “...es un remedio puntual, pasajero, sin pretender nada más”.

Tabla 1. Leyes, decretos y resoluciones vinculados al sector vivienda desde 1945-2004

Año	Acción	Ejecuta	Decreto
1945	Construcción de viviendas	Poder Ejecutivo	1047D
1950	Construcción vivienda para Maestros. Creación del organismo Junta pro-vivienda para los maestros al Servicio del Estado.	Poder Ejecutivo	2420D
1952	Construcción viviendas para los alistados de las Fuerzas Armadas. Creación de la Junta pro-vivienda para alistados de Fuerzas Armadas.	Poder Ejecutivo	3268D
1953	Que la Junta Monetaria autorice al Banco de Reservas para la dotación de préstamos para la adquisición de casas y solares.	Banco de Reservas	9382D
1956	<i>Ley Orgánica del Instituto Nacional de la Vivienda de la República Dominicana</i> ⁰²		4549
1956	Autorización al INVI para la dotación de bonos.	INVI	2073D
1957	Pasa el Instituto de la Vivienda al Banco del Crédito Agrícola		4757
1961	Creación del Instituto de Auxilios y Vivienda.		5574
1962	Autorización para el Funcionamiento de Asociaciones de ahorros y préstamos para viviendas.		5897 L
1962	Creación del Instituto Nacional de la Vivienda		5892
1962	Creación del Banco Nacional de la Vivienda		5894L
1962	Declara Bien de Familia las casas que el Estado transfiera en propiedad, gratuitamente y mediante plazos de mejoramiento social		5784 L
1968	Edificios destinados a viviendas, ya sean unifamiliar o multifamiliar, que el Estado transfiera en propiedad a los particulares...quedan declarados de pleno derecho Bien De Familia		339 L
1971	Ley Orgánica sobre Bancos Hipotecarios de la Construcción		171 L
1973	Incentivo a la Industria de la Construcción que considera necesario otorgar incentivos al capital privado para la construcción de casas y edificios de apartamentos en altura para combatir la escasez de vivienda y el crecimiento horizontal de las ciudades		481 L
1979	Comisión de vivienda, para dar respuesta a la situación posterior al ciclón David en 1978.	INVI, junto con INAVI, BNV y Desarrollo de la Comunidad	1141D
1982	Aprobación del Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Vivienda y Desarrollo de los Asentamientos Humanos-OLAVI		9588 R
1983	Creación del fondo denominado "fondo especial para construcción de viviendas de interés social"		9617 L
1988	Establece un impuesto anual denominado Impuesto sobre las Viviendas Suntuarias y los Solares Urbanos no Edificados		18-88 L
1992	Que declara de interés nacional, la celebración en el país de la trigésima asamblea anual de la unión interamericana para la vivienda (UNIAPRAVI), a efectuarse durante los días 14 y 19, del mes de junio del año 1992.		164
1996	Crea el Instituto Nacional de la Vivienda para maestros al servicio del estado, adscrito a la Secretaria de Estado de Educación Bellas artes y Cultos		272
2002	Establece los objetivos generales de la política de viviendas y de los asentamientos humanos - INVI -		327-02 D
2004	Que convierte el Banco Nacional de la Vivienda en Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción		6-04 L

Fuente: (Torres, Corporán, & Solano, 2010).

En el ensayo titulado *Movimientos urbanos y sus oportunidades políticas en la transición democrática reciente (1978-1991)*, el sociólogo Emelio Betances aporta importantes elementos históricos sobre el surgimiento de *Comité para la Defensa de los Derechos Barriales (COPADEBA)* y *Ciudad Alternativa*, destacando cómo las luchas en contra de las amenazas de desalojos generadas por la familia Vicini a mediados de la década de 1970 unió a las comunidades de la zona norte del Distrito Nacional en defensa de su hábitat y la vulneración de sus derechos.

El referido autor plantea que, a mediados de la década de 1950, durante la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo, se ideó el llamado *Plan Trujillo de Urbanización*, proyecto mediante el cual se contemplaba el desalojo masivo de familias que ocupaban terrenos propiedad de la familia Vicini. Tras varios procesos legales, el Estado declaró los terrenos de utilidad pública y convino pagar a los Vicini por las tierras. No obstante, con la caída del régimen trujillista, la familia continuó reclamando los terrenos y el conflicto termina nuevamente en los tribunales. En el año 1970 la Suprema Corte de Justicia resolvió mantener en vigor las resoluciones del año 1956 dictadas por el Tribunal de Tierras (Betances, 2010).

No obstante, los Vicini siguieron con sus aprestos y, aunque nunca han logrado desalojar la parte norte del Distrito Nacional sí lograron generar en el imaginario colectivo la “*verdad*” de que las tierras les seguían perteneciendo y la gente las seguía ocupando.

En el año 1970 se creó el primer Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974 con la meta final de “la redención de los marginados”, que en términos de políticas sociales para la sectorial vivienda planteó construir 7,450 viviendas de interés social por el gobierno y unas 20,000 por el sector privado (Váldez Ramírez, 2016).

En el año 1978, la llegada del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) al gobierno con Antonio Guzmán, y como una forma de responder a las demandas reivindicativas de los sectores populares, se inicia una política de expansión del gasto público a través de la denominada “*demanda inducida*”.

El estudio “*Las Políticas Habitacionales de Vivienda en la Década del ‘80 y su relación con los ajustes económicos en República Dominicana*” aporta que este nuevo enfoque, unido a las devastaciones que sufrió el país en el año 1979 tras el paso del huracán David y la tormenta Federico, influyeron en la redefinición de la política estatal de vivienda, al incorporar en los planes de vivienda nuevas líneas de intervención, entre los que podemos citar los proyectos de mejoramiento de la vivienda rural, los proyectos pilotos de mejoramiento urbano integral y los proyectos de lotes y servicios (Gatón, 1996).

Aporta también que, aunque estos proyectos se caracterizaron por la dependencia de recursos externos, en su mayoría estaban pensados para atender el déficit habitacional de aquel momento (que rondaba las 500,000 viviendas) y, además, se destinaron a la atención del problema habitacional de las familias de más bajos ingresos. La producción promedio anual del sector formal de los primeros tres años (1980-1982) fue de 10,626 unidades que, en comparación al promedio de la década de 1970, significó un incremento promedio del 52%. A juicio de la autora, uno de los principales aportes de este período fue la confección de instrumentos de políticas, citando: *política nacional de vivienda*, el

diagnóstico habitacional, el *plan nacional de viviendas 1982-1986*, y el de *reestructuración* del sector (Gatón, 1996, pág. 256).

De acuerdo con el libro “Política social dominicana. Contextos, instituciones e inversiones, desde sus inicios hasta 2012”, de Julián Valdez, en el Plan Trienal de Inversiones Públicas 1981-1983 se planteaban dos aspectos centrales para el tema de la política habitacional: 1) expandir el servicio de agua potable al 52% de la población a nivel domiciliario y 35% a nivel de conexión; y 2) construir medio millón de unidades habitacionales durante la década.

Con la entrada del segundo gobierno del PRD en el año 1986, encabezado por Salvador Jorge Blanco, la política habitacional dio un vuelco hacia el modelo de construcción habitacional imperante en el anterior período de los “Doce años” (1966-1978) de Joaquín Balaguer, caracterizado por la “imagen de modernidad” a través de proyectos tipo satélite y no planificados. Se rompía además con las líneas programáticas planteadas en el período anterior, caracterizado por soluciones habitacionales con participación de la comunidad en las fases de ejecución y administración de los proyectos. Se destaca, sin embargo, que los grandes proyectos ideados originalmente quedaron pendientes de realización en más de un 80% debido a que fueron tronchados por los ajustes aplicados en este período tras el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) del año 1984 (Gatón, 1996, págs. 257-258).

Con la vuelta de Joaquín Balaguer al gobierno, en el año 1986, se retomaron las construcciones de obras de infraestructura que respondían al crecimiento desordenado de Santo Domingo. En el año 1987 se ideó un plan que proponía la construcción de una avenida de circunvalación que implicaba la remodelación de casi todos los barrios de la zona norte, junto al desalojo del 70 % de los moradores que vivían allí, en particular aquellos próximos a la ribera del río. Esto se enmarcaba dentro de un ambicioso proyecto de “remodelación urbana” diseñado por el entorno *balaguerista*, que implicaba la construcción de unas 25,000 viviendas durante el período 1986-1990. No obstante, las metas de construcción de viviendas se cayeron posteriormente y muchos de los proyectos habitacionales fueron abandonados, tanto por la situación política generada tras las elecciones del año 1990 como por la crisis económica sin precedentes que el gobierno enfrentó, motivada tanto por la emisión de dinero inorgánico para la construcción de obras como por el aumento de los precios del petróleo provocado por la Guerra del Golfo (Betances, 2010, págs. 186-187).

Durante todo el ciclo de gobierno de Joaquín Balaguer fue característico que la construcción de proyectos habitacionales se sustentara en gran medida en el desalojo masivo de familias. Así se afirma en el ensayo *Los Impactos de los Desalojos: la constitución o reconstitución de las identidades* (1996), en donde sus autores señalan que en solo seis años (86-92), alrededor de 30,000 familias han experimentado procesos de erradicación en el marco de la renovación urbana llevada a cabo por el Estado en la ciudad de Santo Domingo. La mayor parte de estos núcleos poblacionales, pertenecientes a sectores populares y marginales de la población urbana, han sido desplazados desde asentamientos ubicados en el centro de la ciudad hacia terrenos en la periferia (Morel, E. & Mejía, M., 1996, pág. 272).

De acuerdo con (Torres, Corporán, & Solano, 2010), hasta la década de los noventa del siglo XX las acciones desarrolladas en materia de vivienda forman parte de procesos puntuales en los que accionaban los gobiernos, pero no de planes estratégicos concretos. Esto hasta el primer quinquenio de la década de 1990 cuando República Dominicana manifestó su compromiso internacional de trabajar el tema de la vivienda, mediante la ratificación, en 1993, de la Declaración de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la creación de Comunidad Digna, como plan para dar respuestas a los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, desarrollada en Copenhague en 1995; la conferencia mundial del Hábitat II y; la Conferencia sobre Asentamientos Humanos, realizada en Estambul.

A finales de la última década del siglo XX, el gobierno de Leonel Fernández, del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) estableció los denominados “Bonos habitacionales”, con el objetivo de apoyar la adquisición de viviendas a personas de ingresos medios y bajos. Los registros de la Consultoría Jurídica de la República Dominicana indican que la mayoría de las disposiciones de ese período se referían al cambio de personal y/o designación del personal de las diferentes instancias, sin ninguna reforma significativa en la temática (Torres, Corporán, & Solano, 2010).

En respuesta al modelo de gestión de políticas habitacionales, bajo un enfoque de tipo *top down* (de arriba hacia abajo), excluyente y violento; surge entre los años 1998 y 2004, desde la articulación de esfuerzos de los equipos técnicos de Ciudad Alternativa y la dirigencia comunitaria de los sectores de *La Ciénega* y *Los Guandules* ubicados en el Distrito Nacional, el *Plan de Desarrollo Urbano para La Ciénega y Los Guandules* (Plan Cigua), una iniciativa que proponía una transformación urbana desde el propio territorio y con la participación del conjunto de organizaciones de base de estos sectores, ayuntamiento y dependencias del gobierno. Por medio al *Plan Cigua* se plantearon de manera integral un conjunto de elementos vinculados a la producción, empleo, capacitación, espacios públicos, salud y educación. De igual forma el plan contenía la estructuración de un plan piloto con estructura de costos incluidos (Navarro, 2004).

El referido proyecto nunca fue implementado⁰³, y en su lugar primaron las acciones de gobierno de cada uno de los períodos gubernamentales de turno, con sus propios matices y sin solución alguna para los asentamientos humanos empobrecidos. Esta situación empeoró con el paso de fenómenos naturales de gran envergadura de los que se habla más adelante.

La primera década del 2000 trae de vuelta al PRD al gobierno y el año 2002 es declarado por el presidente Hipólito Mejía (2000-2004) como el año Nacional de la Vivienda, mediante el decreto 1211-01. Esto implicó el establecimiento de dos líneas programáticas de intervención: 1. Construcción de viviendas nuevas y asentamientos humanos y 2. Mejoramiento habitacional (Presidencia de la República Dominicana, 2001).

En el 2003, el tema de vivienda fue uno de los ejes contemplados en la “Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza”. Se diseñó un programa de reubicación de viviendas de zonas de alto riesgo ambiental, seguida por el de

⁰³ Actualmente, a partir del discurso de rendición de cuentas del 27 de febrero 2017, se ha anunciado la intervención en el barrio Domingo Savio, mismo que fue objeto en el Plan Cigua.

mejora de saneamiento en los barrios. Así mismo se contempló un programa de eliminación de barreras arquitectónicas y de modificación e implementación de código de construcción. Se contempló un programa de saneamiento de bateyes, el drenaje pluvial y la construcción de alcantarillados sanitarios. En esta misma temática, se especificaron acciones bajo la denominación de reducción de pobreza, en las cuales fueron contempladas en líneas vinculadas a tres grandes ejes: mejora de vivienda, mejora de servicios básicos en las viviendas y modificaciones legislativas (Torres, Corporán, & Solano, 2010).

Para la ejecución de estos programas, se detectaron varios elementos que debían ser trabajados previamente:

- 01** Marco Institucional, teniendo en cuenta la dispersión que ha tenido históricamente el sector. Ante esto se vio urgente la integración del Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), Instituto Nacional de Axilios y Vivienda (INAVI) y Banco Nacional de la Vivienda (BNV) para trabajar de manera coordinada en un plan de políticas del gobierno.
- 02** Obtención de títulos de propiedad, una de las mayores limitaciones con las que se enfrenta las familias empobrecidas, ya que no pueden formalizar la pertenencia de sus terrenos. Para ello se estableció un programa de titulación en los que se involucraron directamente el Instituto Agrario Dominicano y Bienes Nacionales.
- 03** Consolidación del sistema de financiamiento de viviendas. Que tiene un componente público y privado y está regido por el BNV. En este eje, se vio necesario transparentar la cartera de cobros y pasar esta al sector privado. Al mismo tiempo que se requiere mayor vigilancia por parte del BNV en las acciones de financiamiento del sector.
- 04** Subsidios de viviendas, la cual está dirigida a clase media y baja. Así como a un subsidio oculto por parte del Estado que lleva a grandes inversiones y las mismas no son cuantificadas. Se priorizó el subsidio directo a la demanda, enfocando a personas de menores ingresos y utilizarlo para mejora de infraestructura, construcción de nuevas viviendas, incentivo del ahorro familiar, etc.
- 05** Incursión del sector privado en la construcción de las viviendas económicas. De los cinco puntos contemplados en este es el único que no se especifica problemática. En el mismo se plantea la coordinación de programas de vivienda con este sector, con la intermediación del Consejo Nacional para la Vivienda Económica creado para tales fines, mediante el decreto No. 45-02.
- 06** Acción de la Infraestructura residencial. La problemática en este punto está en la formación de asentamientos sin planificación urbana, con baja calidad en los materiales y con acceso a servicios deficientes. La respuesta planteada fue la creación de programas entre el Estado y los ayuntamientos con programas de legalización y mejora de infraestructura, previendo las posibles expansiones.
- 07** Marco Legal que rige el sector. Se cuenta con leyes y normas para fomentar proyectos habitacionales que muchas veces constituyen un

obstáculo para el trabajo, este últimos, como propuesto para la solución de la problemática.

- 08** Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana, un elemento que no se toma en cuenta para el desarrollo de proyectos habitacionales de ahí la necesidad de coordinación con organismos del Estado (Torres, Corporán, & Solano, 2010).

Sin embargo, prácticamente todos los puntos siguen siendo tarea pendiente.

Durante los períodos 2004-2008 y 2008-2012, el tema de vivienda es manejado por el INVI y se plantean los ejes estratégicos y programas de acuerdo con la siguiente tabla:

Tabla 2. Programas ejecutados por el Instituto Nacional de la Vivienda entre 2002-2008 y contemplados entre 2008-2012

Programas	Descripción	Meta 2004-2008	Meta 2008-2012
Viviendas nuevas	Se fundamenta en la construcción de viviendas nuevas para sectores de ingresos bajo y medio-bajo, dirigidos a combatir el déficit desde el punto de vista cuantitativo.	8 mil viviendas nuevas	20,000 viviendas nuevas
Mejoramiento y/o Reconstrucción de viviendas. Este a su vez incluye: <ul style="list-style-type: none"> Programa Cambio de Piso de Tierra por Piso de Cemento. Construcción de una habitación que sirva de refugio a las familias que viven en casas en malas condiciones 	Mejoramiento de viviendas por componentes como son: falta de techo, paredes, piso, puertas, ventanas o la ampliación de alguna habitación, así como la construcción total de la vivienda realizada en el mismo lugar donde se encontraba originalmente	32,000 Mejoramientos de viviendas. Cambiar 90,000 pisos de tierra por pisos de cemento. Construir 1,320 Habitaciones refugio.	103,000 Mejoramientos de viviendas. Cambiar 104,000 pisos de tierra por pisos de Cemento.
Subsidio Habitacional Bono para Vivienda	Este se otorga un subsidio directo en forma de bono a familias de ingresos bajo y medio- bajo para completar el inicial de su vivienda, construida y financiada por el sector privado.	1,500 bonos para un total de 132,820 unidades habitacionales	Coordinación conjunta con el Gobierno Central para la entrega de bonos. Alcanzar 227,000 unidades de soluciones habitacionales.

Fuente: (Torres, Corporán, & Solano, 2010)

Para el año 2010, según se relata en el informe *Reconstrucción de la política social dominicana*, en el Congreso Nacional habían sometidos dos proyectos de ley para el sector vivienda. Uno de la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de la Vivienda (ACOPROVI) y el otro de la Red Urbano Popular (RUP).

El proyecto de ACOPROVI se denominaba “Ley de Vivienda, Asentamientos Humanos y Edificaciones”, y databa del 2006. Su propósito era agilizar los procesos de tramitación y aprobación de proyectos de arquitectura e ingeniería. El proyecto de la RUP se denominaba “Ley de Vivienda, Hábitat y Asentamientos Humanos”, con fecha del 2008. En este se contemplaba un fondo para el financiamiento de la vivienda social. Además, se procuraba la titulación del suelo

de las familias que están asentadas en terrenos privados (Torres, Corporán, & Solano, 2010).

En materia de planificación, el país vuelve a plantearse una planificación de largo plazo y en enero del 2012 se promulga la ley 1-12, que deja establecida la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2010-2030. En la END dentro del eje número 2, que busca “Una sociedad cohesionada con igualdad de oportunidades y bajos niveles de pobreza y desigualdad, establece como un objetivo general las viviendas dignas en entornos saludables”, queda dispuesta la aspiración en materia de hábitat y vivienda:

- Asegurar asentamientos humanos sostenibles, socialmente integrados y con adecuada gestión de riesgo.
- Facilitar el acceso a la población a viviendas dignas, con seguridad jurídica.
- Garantizar el acceso universal a agua potable y saneamiento provisto con calidad y eficiencia. En este sentido, se espera que los indicadores de cobertura de los servicios sanitarios y de acceso a agua potable sean cubiertos en un 100% para el 2030, en comparación con el 81% y 95%, cobertura que se utiliza para este informe teniendo como año base el 2006 (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2012).

Sin embargo, a pesar de la mención expresa sobre asentamientos humanos y acceso a vida digna, no quedaron establecidos indicadores asociados a este tema. Solo se estableció indicadores para lo relativo al acceso a agua potable.

En la última década la producción bibliográfica de las entidades gubernamentales vinculadas con la sectorial vivienda y hábitat en general no visibilizan ni abordan el estado particular de exclusión de los asentamientos humanos empobrecidos, en particular aquellos que son producto del paso de fenómenos naturales. No obstante, sí se destacan avances importantes en materia de medición de las carencias habitacionales y de requerimientos para superarlas.

En el año 2010 la Oficina Nacional de Estadística (ONE) publica la *Metodología de cálculo del Déficit Habitacional en República Dominicana*, instrumento que contó con el apoyo técnico del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y se sustentó con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del año 2002. Esta metodología abarca tanto componentes cualitativos como cuantitativos del déficit habitacional, aportando que el déficit habitacional de entonces rondaba en 1.8 millones de unidades (ONE, 2010). Posterior a esta publicación, en el año 2014 y ya con los datos consolidados del Censo Nacional del año 2010, se actualiza dicho informe bajo la misma metodología. En esta ocasión, el déficit habitacional total se situaría sobre la 2.1 millones de unidades.

Por otra parte, el *Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)*, aunque defiende de la cifras y metodología planteada del déficit habitacional que plantea la ONE, sí elaboró un estudio a profundidad sobre los *Requerimientos financieros para el cierre de brechas en provisión de servicios básicos en República Dominicana 2015-2030* en donde presenta las implicaciones mínimas en términos presupuestarios que sería necesario acometer en los próximos años para el logro del cierre de brechas en necesidades básicas relativas a construcción

y mejoramiento de viviendas de bajo costo, acceso a agua de la red pública, servicios sanitarios mejorados, acceso a la red eléctrica y construcción de pisos de cemento en viviendas (Ortega Rincón, 2016).

De igual forma, la misma entidad fue la encargada de elaborar el informe país para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), titulado *Informe Nacional sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible*, el cual viene constituyéndose en el primer diagnóstico gubernamental que ha sacado el gobierno dominicano sobre la situación de la sectorial vivienda, abordando cuestiones demográficas urbanas, territorio, medio ambiente, gobernanza, vivienda y servicios básicos, entre otros (Ministerio Economía Planificación y Desarrollo, 2016). Los resultados de estos últimos estudios y levantamientos son abordados en el contenido de la investigación en cuestión.

Por último es importante destacar, para fines de contextualizar, tres fenómenos entre finales de la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI, que se destacan por el alto impacto que tuvieron y siguen teniendo:

- Huracán George, del 22 de septiembre del año 1998: huracán categoría 3, de vientos cercanos a los 200 km/h. En República Dominicana dejó cerca de 380 muertos, con más de 185,000 personas sin hogar y cerca de 100,000 personas en refugios hasta mediados de octubre (NHC, 1999).
- Tormenta tropical Noel, del 29 de octubre del año 2007: que alcanzó vientos sostenidos de casi 64 kilómetros por hora con una velocidad menor a los 97 kilómetros por hora. 73 personas murieron, 43 los desaparecidos, 64,096 personas fueron evacuadas y 1,526 rescatadas. El fenómeno provocó la destrucción del poblado del Duey en Villa Altigracia y el aislamiento de 39 comunidades de la región sur por la caída de puentes y la crecida de ríos (Vásquez, R, 2016).
- Tormenta tropical Olga, del 11 de diciembre del año 2007: que dejó 14 muertos en República Dominicana, unas 34,480 personas damnificadas y daños en 6,896 casas. Además de 76 poblados incomunicados. La provincia más afectada fue Santiago, por el desfogue inusitado de la Presa de Tavera por parte de las autoridades del Instituto Dominicano de Recursos Hidráulicos, INDHRI (Vásquez, R, 2016).

Sobre estos fenómenos en particular, estudios de casos y levantamientos recientes han revelado que muchos de los albergues habilitados temporalmente para alojar a las personas damnificadas terminaron convirtiéndose en sus residencias permanentes. En el estudio *Situación de las políticas públicas de reconstrucción de vivienda en comunidades damnificadas por fenómenos hidrometeorológicos en la República Dominicana (1979-2013)* se plantearon estudios de casos al detalle en al menos 5 comunidades damnificadas:

- 01** Alfa 4, San Cristóbal (Damnificados de *George, Noel y Olga*);
- 02** Alfa 5, San Cristóbal (Damnificados de *George*);
- 03** Aglipo II, Arenoso, Bayo Yuna (Damnificados de *Noel y Olga*);

- 04 Las Carpas de San Luis, El Almirante, Santo Domingo Este (Damnificados de *George*);
- 05 Invi y Canta La Rana, Los Alcarrizos, Santo Domingo Oeste (Damnificados de *David del año 1979*).

Entre las conclusiones a las que llegaba el referido estudio, resalta el hecho de que no existe una transición adecuada entre las labores de respuesta de emergencia llevadas a cabo por el Centro de Operaciones de Emergencia (COE), la Defensa Civil y la Cruz Roja y la responsabilización por parte del Estado del bienestar y la reubicación a largo plazo de la población damnificada viviendo en albergues o barrancones. Se demuestra la ausencia de un plan integral de respuesta y recuperación post-desastre, en violación a las estipulaciones de la ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos. Como agravante a esta situación, se destacan además las condiciones de vida deplorables en las que se encuentran estas comunidades (Verdeja, 2013, pág. 40).

Como continuación a esta investigación, en el año 2015, Ciudad Alternativa realiza el estudio *Damnificados en República Dominicana: duraderamente provisional*, por medio al cual expande el levantamiento inicial realizado a otros 8 albergues en todo el país, realizando grupos focales y entrevistas a profundidad a sus moradores. Las condiciones precarias de las familias residentes en los refugios es una constancia que se destaca en este nuevo levantamiento, así como el carácter asistencialista y clientelar de las intervenciones gubernamentales en estas comunidades (Ciudad Alternativa, 2015).

DIFICULTADES METODOLÓGICAS: MÉTODOS DE MEDICIÓN Y DIFERENCIAS ONE - MEPYD

Antes de entrar en materia del primer capítulo, es preciso hacer una aclaración acerca de las diferencias metodológicas que existen dentro del sistema estatal. Esto es importante dado que las carencias habitacionales pueden variar en magnitud de acuerdo a la institución que se cite.

La magnitud de las carencias estructurales, tanto en viviendas existentes como en viviendas por construir para satisfacer las necesidades habitacionales de la población, son medidas por medio al cálculo del **déficit habitacional**. No obstante, para el caso particular de República Dominicana, en la administración pública se mantienen desde hace varios años dos metodologías paralelas para el cálculo de este indicador, lo cual complica el diagnóstico de las necesidades y el abordaje de las políticas, planes de gobiernos y proyectos concretos en materia habitacional.

La fuente de base para el cálculo de este indicador es el CNPV, que se realiza cada 8 o 10 años en el país, llevándose a cabo además estimaciones durante el período *inter-censal*. A pesar de que el último CNPV fue levantado en octubre del año 2010, no fue hasta finales del año 2012 cuando se contó con toda la información consolidada.

En tal sentido, al asumir la nueva gestión de Gobierno en agosto del año 2012, se procedió a actualizar las cifras del déficit habitacional con los datos ya

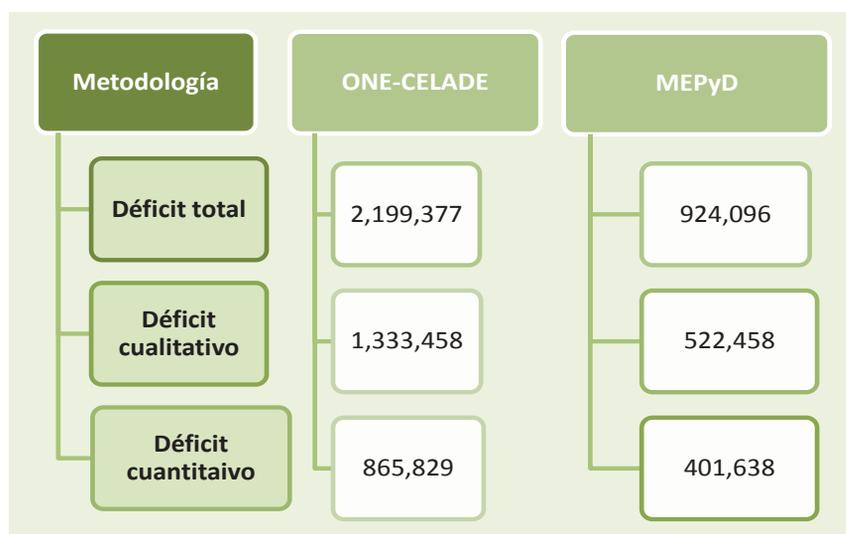
consolidados del *Censo 2010*, pero manteniendo ambos métodos de cálculos del déficit habitacional:

- Por un lado, está la *Metodología ONE-CELADE*⁰⁴, cuya primera edición fue publicada en abril de 2010, con los datos del déficit habitacional arrojados por el anterior Censo 2002. Posteriormente, por medio a esta misma metodología, la ONE publica en abril de 2014 los datos actualizados del déficit habitacional en base al Censo 2010. Esta metodología es la que sirvió de base para la elaboración del Plan Estratégico Institucional, período 2013-2016 del INVI.
- Por otra parte, entrada ya la gestión gubernamental 2012-2016, el *Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)* se da la tarea de diseñar una metodología de cálculo para el déficit habitacional diferente a la desarrollada por la ONE. Por medio a esta es que se construyen las metas de programas y proyectos habitacionales del Plan Plurianual de Inversión Pública 2013-2016. De igual forma, es la que sirve de base para los reportes anuales del Sistema de Indicadores Sociales de República Dominicana (SISDOM) y sus resultados los que comúnmente se debaten en la opinión pública.

La magnitud de las diferencias en las cifras arrojadas por ambos métodos de medición tiende a ser significativas:

- En base al Censo 2010, y bajo el método de medición empleado por el MEPyD, el déficit habitacional del país ascendía a 924,096 unidades al momento de levantarse el referido Censo. De este total el 56.5%, equivalente a 522,458 unidades habitacionales, registraban déficit cualitativo (viviendas existentes con deficiencias a mejorar). Por otra parte, el 43.5% restante, equivalente a 401,638 unidades habitacionales, correspondía a déficit cuantitativo o viviendas faltantes por construir.
- Con la misma base de datos (Censo 2010) la metodología de cálculo ONE-CELADE estima un déficit habitacional cualitativo ascendente a 1,333,458 unidades habitacionales (60.6%) y uno cuantitativo ascendente a 865,829 unidades habitacionales (39.4%). Por tanto, el déficit habitacional total bajo esta medición ronda los 2,199,377 unidades habitacionales.

04 Elaborada por la Oficina Nacional de Estadística (ONE), con la asistencia técnica del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), división de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ilustración 1: **Comparativo estimaciones del Déficit Habitacional, en base al Censo 2010**

Fuente: Elaboración equipo CA en base a resultados de ambas metodologías: ONE y MEPyD

¿Dónde radican las diferencias entre estas metodologías? Veamos los componentes de cada una para comprender mejor:

- En la parte cualitativa la diferencia principal es que la *Metodología ONE* incorpora a la sumatoria del déficit las deficiencias registradas en los servicios básicos: *abastecimiento de agua a la vivienda, suministro eléctrico y tipificación del servicio sanitario* (ONE, 2010). Este aspecto no es tomado en cuenta el *Metodología MEPyD*, para lo cual refiere a un déficit particular en servicios básicos aparte (MEPyD, 2014).
- En la parte cuantitativa la diferencia más importante está en la estimación del nivel de allegamiento (arriamamiento) externo e interno de los hogares, es decir, en cuándo considerar que varios hogares en una misma vivienda requieren la suya propia. Se destaca que en la metodología MEPyD no es posible identificar los hogares arriamados correspondientes a madres solteras dado que en el formulario no se realizan preguntas asociadas a la existencia de hijos-as.

Tabla 3: Diferencias en los formularios CENSO 2010 y formulario ENFT 2012 para cálculo déficit a partir de materiales de construcción de la vivienda y servicios

Formulario CENSO	Formulario ENFT	Comentarios
Tipo de vivienda		
7 categorías	9 categorías	
Casa Individual	Casa individual que no comparte paredes (1) Casa individual que comparte paredes (2) Casa individual que comparte paredes y áreas comunes (3)	La metodología del MEPyD, a pesar de que utiliza la ENFT, no plantea en la ficha metodológica distinción entre las tres categorías de casas individuales.
Apartamento	Apartamento en edificio con ascensor (4) Apartamento en edificio sin ascensor (5)	La metodología del MEPyD, a pesar de que utiliza la ENFT, no plantea en la ficha metodológica distinción entre las dos categorías de apartamentos.
Pieza en cuartería o parte atrás	Anexo o apartamento en casa individual (7)	
Barrancón	Casa de vecindad, cuartería, barrancones (8)	
Vivienda compartida con negocio	No la contempla	
Local no construido para vivienda	Local no construido para viviendas (6)	
Otra vivienda particular	Otro - (Especifique) (9)	
Material paredes		
6 categorías	14 categorías	
Block o concreto	Block (2) Concreto Armado (4)	
Madera	Madera (6)	
Tabla de palma		
Tejemanil	Tejemanil (10)	
Yagua	Yagua (11)	
Otro	Otro Asbesto (1) Cartón (3) Ladrillo (5) Mixto (block y madera) (7) Plywood (8) Tabla de Palma (9) Zinc (12) Materiales de desecho (13)	La ficha técnica del SISDOM no especifica de qué manera se clasifican estos materiales para las paredes. Solo presenta la clasificación que hace a partir de las categorías del formulario del CENSO
Materiales del techo		
6 categorías	6 categorías	
Concreto	Concreto armado (2)	
Zinc	Zinc (4)	
Asbesto cemento	Asbesto (1)	
Cana	No la contempla	En la ficha del SISDOM se clasifica como irrecuperable
Yagua	Yagua (3)	
NA	Materiales de desecho (5)	
otro		
Material del piso		
8 categorías	10 categorías	

Tabla 3: Diferencias en los formularios CENSO 2010 y formulario ENFT 2012 para cálculo déficit a partir de materiales de construcción de la vivienda y servicios

Formulario CENSO	Formulario ENFT	Comentarios
Mosaico	Mosaico (7)	
Cemento	Cemento (1)	
Granito	Granito (3)	
Mármol	Mármol (6)	
Cerámica	Cerámica (2)	
Madera	Madera (5)	
Tierra	Tierra (9)	
Otro	Otro (99) Ladrillo (4) Parquet (8)	En la ficha del SISDOM no se especifica el tratamiento de estas categorías.
Tipo de servicio sanitario		
3 categorías	4 categorías	
Inodoro	Inodoro conectado a alcantarillado (1) Inodoro conectado a pozo séptico (2)	
Letrina	Letrina.(3)	
No tiene servicio sanitario	No tiene (4)	
Agua uso del hogar		
10 categorías	Dos categorías (agua corriente por tubería conectada a la red pública)	
Del acueducto dentro de la vivienda	Sí (1)	En este apartado es posible que se produzcan diferencias importantes ya que la metodología ONE solo considera sin déficit la categoría 1.
Del acueducto en al patio de la vivienda		
De una llave de otra vivienda	No (2)	
De un tubo de la calle		
Manantial, río, arroyo		
Lluvia		
Pozo		
Camión o tanque		
Otro		
Tipo de alumbrado		
5 categorías	7 categorías	
Energía eléctrica del tendido público	Electricidad de las empresas (CDEE/EDES)...	
Lámpara de gas propano	Lámpara de gas propano (5)	
Lámpara de gas kerosene	Lámpara de gas kerosén (4)	
Energía eléctrica de planta propia	Generación privada (2) Planta eléctrica (3) Panel solar (6)	
otros	Otro (99)	

Elaboración equipo CA en base a formularios CENSO 2010 y formulario ENFT 2012

Todas las variables presentadas en la tabla 3 son utilizadas en el cálculo del déficit habitacional con la metodología de la ONE y las viviendas irrecuperables por materiales pasan a ser parte del déficit cuantitativo.

Las diferencias en la estimación del déficit habitacional entre las dos instituciones públicas, realizadas por equipos técnicos de una misma administración gubernamental, ponen sobre el tapete la necesidad de llegar a un *consenso metodológico* en torno a componentes y cuantía actual del déficit habitacional del país. De hecho, la sectorial vivienda es la que menos indicadores y metas tiene de cara a la END, *plan de acción-país* aprobado en el año 2012 que marca el horizonte de las políticas públicas y los recursos en distintas sectoriales para el logro de resultados concretos previstos hasta el año 2030.

La ambigüedad gubernamental respecto a cuál metodología utilizar ha llegado a tal punto que para el *“Informe Nacional Sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible”*, elaborado en septiembre del año 2016 para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), se emplearon en capítulos diferentes las cifras arrojadas por ambas metodologías, sin hacer mención a las diferencias existentes entre una u otra.

Tabla 4: Síntesis diferencias metodológica en la determinación del déficit habitacional

	Metodología ONE	Metodología MEPyD
Cualitativo	<ul style="list-style-type: none"> a) Determinación del universo: Se considera solamente las viviendas particulares ocupadas con personas presentes; b) Materiales de Construcción: deficiencias recuperables en paredes exteriores, techos y pisos; c) Servicios básicos: deficiencias de alumbrado, abastecimiento de agua y servicio sanitario dentro de la vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Viviendas aceptables y recuperables sin arrimados y con hacinamiento medio o extremo. b) Viviendas aceptables y recuperables con arrimados internos hacinados y media y alta dependencia económica.
Cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> 01. Viviendas irrecuperables: <ul style="list-style-type: none"> a. Tipo de vivienda. b. Materiales de construcción: paredes exteriores, techos y pisos. 02. Allegamiento o arrimamiento externo: viviendas que faltan a los hogares secundarios; 03. Allegamiento o arrimamiento interno: núcleos familiares que puedan ser identificados a lo interno del hogar y que representen por sí solos un requerimiento habitacional. 	<ul style="list-style-type: none"> 01. Número de viviendas irrecuperables: <ul style="list-style-type: none"> a. Calidad de materiales utilizados en la vivienda; b. Tipo de Vivienda; c. Saneamiento; d. Índice Global de calidad de la vivienda (IGCV); 01. Cantidad de hogares arrimados externos. 02. Cantidad de Hogares arrimados internos con hacinamiento y baja dependencia Económica.

Fuente: *Elaboración equipo CA en base a documentos metodológicos MEPyD y ONE.*

Para fines del presente estudio se utiliza, sobre todo, las cifras y datos arrojados por la metodología de cálculo *ONE-CELADE*. El equipo de investigación sustenta las razones para primar el abordaje del déficit habitacional desde esta dimensión en al menos dos aspectos:

- **IDENTIDAD POLÍTICA CON EL ABORDAJE.** Ciudad Alternativa es una institución social con cerca de 27 años de experiencia en trabajo comunitario vinculado con las violaciones de derechos humanos al hábitat. La institución

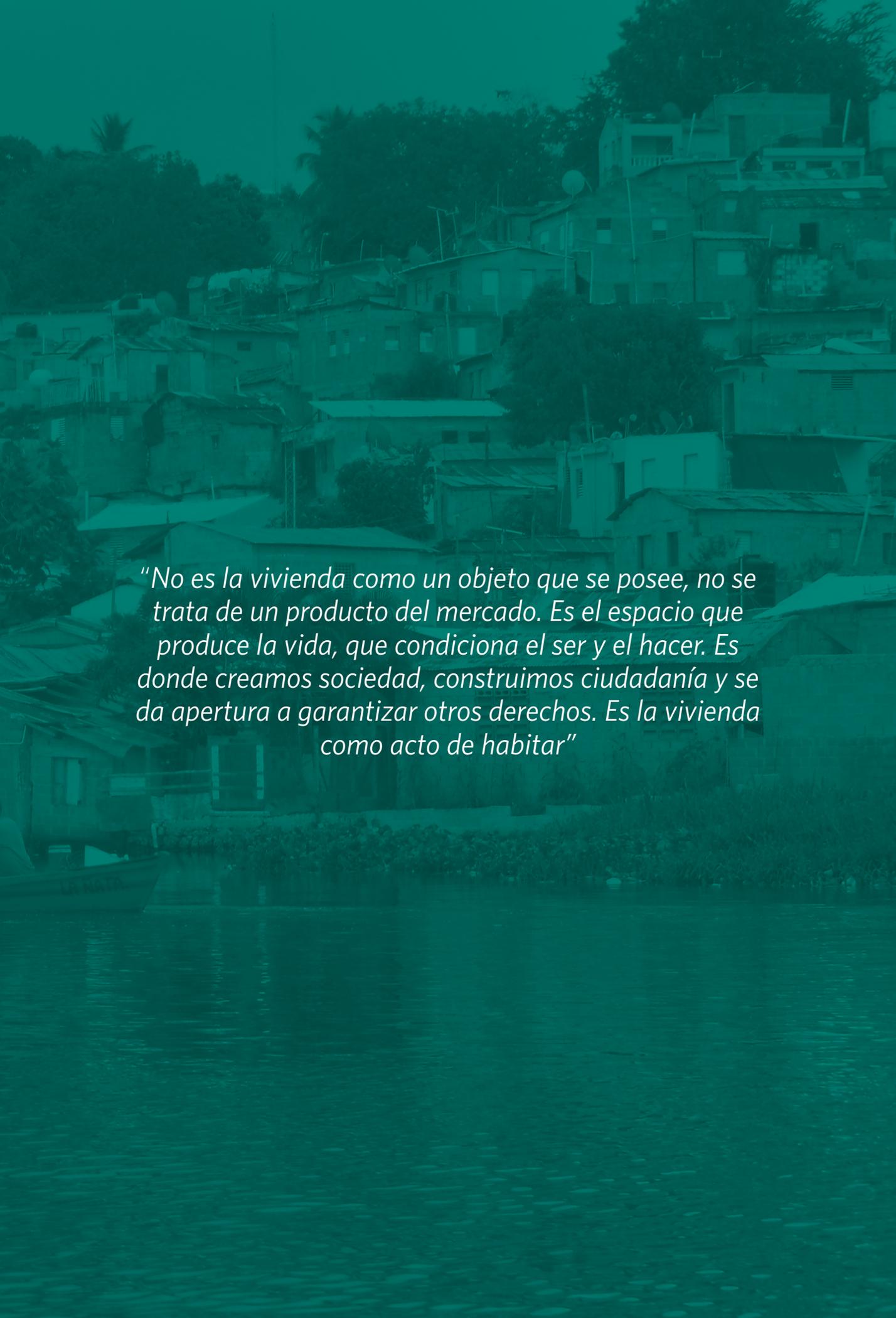
en reiteradas ocasiones, incluso mucho antes de que fuesen publicadas ambas metodologías de cálculos, ya abordaba la problemática habitacional desde una concepción integral en la cual ponía en foco de atención la precariedad de los servicios básicos en las viviendas, en particular en lo que al acceso a agua potable dentro de la vivienda se refiere, elemento que sí contiene la metodología ONE-CELADE;

- **MAYOR EXPLICACIÓN METODOLÓGICA.** La metodológica ONE-CELADE está sustentada bajo una extensa y detallada explicación metodológica, la cual permite corroborar cada cálculo efectuado en cualquiera de los componentes de déficit habitacional. Las explicaciones metodológicas de la MEPyD por sí sola no permite efectuar dichos cálculos sin consulta o acompañamiento técnico, debido a que no revela todas las fórmulas y procedimientos empleados.

No obstante, con estas consideraciones no se pretende restar credibilidad ni validez a los cálculos empleados por el MEPyD para sus estimaciones del déficit habitacional del país. De hecho, estos parten con la ventaja de que, dado sus componentes de base, su cálculo puede realizarse anualmente a partir de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT). Por tal motivo, en los momentos en que se amerite realizar comparaciones anuales del período 2012-2016 se hace referencia la medición MEPyD del déficit habitacional.



CAPÍTULO I EJERCICIO DEL
DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA
EN EL MARCO DE LA POLÍTICA
HABITACIONAL DE REPÚBLICA
DOMINICANA



“No es la vivienda como un objeto que se posee, no se trata de un producto del mercado. Es el espacio que produce la vida, que condiciona el ser y el hacer. Es donde creamos sociedad, construimos ciudadanía y se da apertura a garantizar otros derechos. Es la vivienda como acto de habitar”

1.1. INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO I

Este primer capítulo está dedicado a buscar respuestas a la cuestionante de investigación sobre *“la política habitacional actual favorece al sistema financiero e inmobiliario, profundizando y reproduciendo el déficit habitacional y manteniendo en estado de exclusión a asentamientos humanos empobrecidos*. Al plantear *“la política habitacional actual”* se refiere al período gubernamental 2012-2016.

Tal y como plantea Luis Cortés Alcalá en *“La cuestión residencial: bases para una sociología del habitar”*, la vivienda *“es un ‘bien necesario’ porque sin ella resulta imposible cumplir con todo un conjunto de requisitos sociales, a través de los cuales se plasman y desarrollan los procesos normales de socialización y normalización en el seno de cada sociedad”* (Cortés Alcalá, 1995). La política habitacional es considerada como una de las tareas de estudio en la sociología de la vivienda.

Si bien como dice Oszlak (1991) la política habitacional representa un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan en forma concreta la intervención del Estado en relación a la distribución y/o localización de los diferentes sectores y grupos sociales en la ciudad, en relación a la satisfacción de necesidades habitacional básicas, para los fines de este trabajo utilizaremos una definición restrictiva de política habitacional, enfocándonos en la oferta de viviendas atribuidas al sector público, es decir, a las viviendas que se han construido gracias al financiamiento otorgado por el Gobierno para la satisfacción del derecho a la vivienda de los sectores empobrecidos.

Vista como un derecho (tal y como se verá en el acápite **Compromisos legales y políticos**), el Estado tiene la obligación de generar las condiciones, instrumentos, apoyos y facilidades que permitan a todas las personas, con su participación y sin discriminación alguna, disponer de una vivienda adecuada. Sin embargo, la satisfacción de este derecho humano tiene grandes dificultades y las soluciones que apuntan a su resolución grandes deficiencias. (Enrique Ortiz)

Año tras año, el déficit habitacional aumenta, (tal como se vio en el acápite **“Resultados obtenidos: ¿Cómo anda la vivienda en República Dominicana?”** para el cuatrienio 2012-2016 y como se verá en el **“Capítulo II: evolución histórica de las carencias habitacionales y la inversión pública”** para el resto de los años entre 2000-2016), y casi siempre, aumenta más el déficit que la producción habitacional pública y privada. La garantía de este derecho es de vital importancia, ya que de este depende la satisfacción de otros derechos básicos como lo plantea Cortés Alcalá.

Por otro lado, el mercado inmobiliario financiero, principal productor de viviendas con fines de lucro, no trabaja para garantizar este derecho, sino que utiliza esta necesidad para hacer negocios. De todos modos, podemos mencionar al menos dos limitantes que tiene la vivienda ofertada a través del mercado. La primera es que está destinada exclusivamente para sectores con capacidad de pago, lo que excluye a gran parte de la población (sector informal y sector formal que devenga menos de 20 mil pesos mensuales). La segunda es que no produce en la cantidad necesaria como para satisfacer plenamente este derecho.

Por lo tanto, la forma de interpretar, diagnosticar y medir esta situación y las cifras que la expresan, son determinantes para el diseño de las medidas

resolutivas. La metodología de medición acerca y condiciona la interpretación de las necesidades habitacionales en función de “productos”, clientes más o menos anónimos, que terminan por alejar las decisiones propias de quien es sujeto de las políticas. (Rodulfo). Las determinaciones de cuáles son las principales problemáticas habitacionales, va a depender de los indicadores utilizados y su interpretación.

Para los fines de este trabajo, considerando que República Dominicana es signataria del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Culturales y Sociales (PIDESC) de junio de 1978 y que el Comité del PIDESC a través de la Observación General 4 ha desarrollado las condiciones que configuran el carácter “adecuado” de la vivienda, hemos tomado tres elementos, de los siete que plantea el comité, como base para identificar parcialmente la garantía del derecho a la vivienda. Estos tres elementos son: *disponibilidad de servicios materiales e infraestructura, habitabilidad y lugar adecuado*.

En términos de *habitabilidad* en este trabajo nos referimos principalmente a la situación de hacinamiento y allegamiento que queda definido en el SISDOM. Además, es considerado un indicador que habla mucho acerca de las “relaciones sociales que producen un reparto desigual del espacio”, tal y como lo plantea Ignacio Martín-Baró. (Martín-Baró, 1985).

Por razones metodológicas⁰⁵ y para fines de la evaluación los hemos detallado de la siguiente manera, se detallan como se expresa en la **Tabla 3**: diferencias en los formularios CENSO 2010 y formulario ENFT 2012 para cálculo déficit a partir de materiales de construcción de la vivienda y servicios:

Tabla 5: Aspectos a considerar para definir la vivienda como un satisfactor adecuado

A nivel de estructura física	A nivel de disponibilidad de servicios	A nivel de seguridad ecológica
Tipo de vivienda	Acceso adecuado a agua potable	Exposición a amenazas por fenómenos naturales
Materiales del techo	Disponibilidad de servicio sanitario	Exposición a contaminación
Materiales del piso	Disponibilidad de servicio eléctrico	
Materiales de las paredes		

Fuente: Elaboración equipo CA a partir de observación general 4 de los DESC.

En ese sentido, y siguiendo la estructura metodológica de OPERA⁰⁶, el capítulo se enfoca en la descripción y el análisis de los mecanismos mediante los cuales el Estado dominicano garantiza el acceso a una vivienda digna. Poniendo especial atención en dos aspectos, el diseño y la puesta en práctica de la política habitacional, con el propósito de determinar de qué manera se viola la garantía de este derecho humano.

05 Se carece de información sistemática que permite evaluar el estado y cumplimiento de los demás 5 elementos que permiten considera a la vivienda como adecuada.

06 Ver anexos.

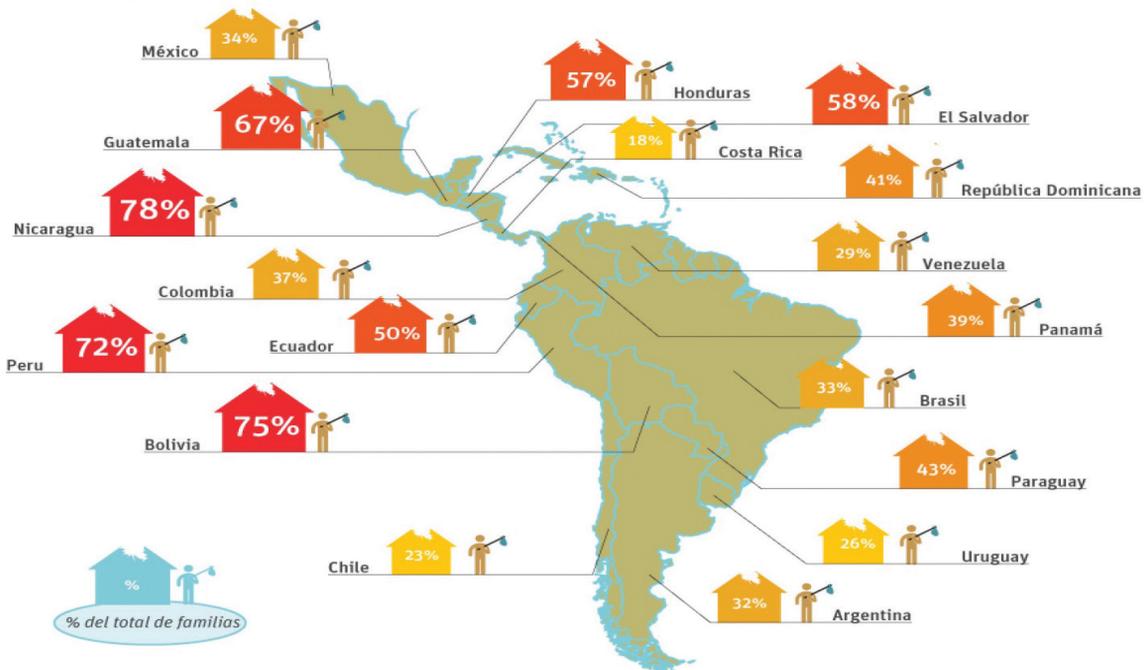
1.2. SITUACIÓN HABITACIONAL DE REPÚBLICA DOMINICANA EN PERSPECTIVA COMPARADA

Las dificultades metodológicas antes descritas para el contexto-país también pueden ser extrapoladas al contexto regional, en donde los datos no siempre son consistentes y se enfrentan a problemas de comparación a la hora de proceder a estandarizar resultados. Existen pocos estudios especializados en la materia a nivel regional, y los que están disponibles evidencian en ocasiones disparidades con la data del país en cuestión. No obstante, en sentido general y a pesar de las limitaciones, resulta edificante examinar al menos el escenario regional en materia habitacional.

Respecto al déficit habitacional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estimaba que para el año 2012 en la región al menos una de cada tres familias —de un total de 59 millones de personas— habitaba en una vivienda inadecuada o construida con materiales precarios o carentes de servicios básicos. “Casi dos millones de los tres millones de familias que se forman cada año en estas ciudades se ven obligadas a instalarse en viviendas informales, como en las zonas marginales, a causa de una oferta insuficiente de viviendas adecuadas y asequibles” (Bouillon, 2012)

Ilustración 2: Déficit Habitacional en AL, según estudio BID (año 2012)

¿Cuántas familias no cuentan con un techo para vivir o habitan en viviendas de mala calidad?



Fuente: informe del BID “Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina 2012”
 *El cálculo presentado para República Dominicana corresponde al año 2004 (ver pie de página)

En el referido estudio el BID revela que para el caso dominicano el 41% de los hogares (2004)⁰⁷ o no contaban con un techo donde vivir o habitaban en vivienda de mala calidad. Sin embargo, los datos del estudio establecen que las precariedades habitacionales de República Dominicana se encontraban por debajo de la media regional calculada entre los países de la región (45,1%). El mismo estudio situaba la proporción de hogares dominicanos en déficit cualitativo (en viviendas existentes, pero en mal estado) en torno al 32%, mientras que el déficit cuantitativo afectaba a tan solo el 3% de los hogares (BID, 2012).

Los componentes del déficit habitacional tomados en cuenta para este cálculo regional son muy diferentes a los que, en el contexto dominicano, son utilizados para calcular el mismo indicador. Por ejemplo, en materia cualitativa, el estudio del BID hace referencias a precariedades en *materiales*, niveles de *hacinamiento*, *infraestructura* y falta de *tenencia segura*. Además, la data original tomada como referencia correspondía al año 2009.

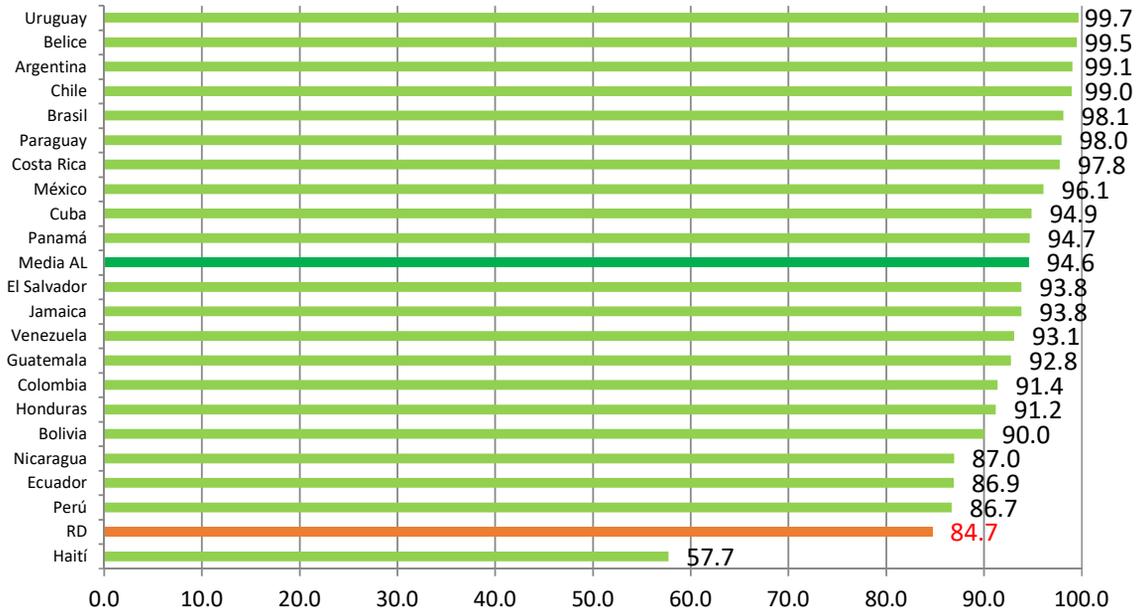
Se ha explicado en el apartado anterior las limitaciones que presenta el déficit habitacional para establecer comparaciones con otros países. No obstante, es posible tener una perspectiva comparada a través de otros indicadores directamente relacionados con componentes fundamentales de las carencias habitacionales. El acceso de la población a fuentes mejoradas de agua, el saneamiento mejorado y las condiciones de servicios básicos en las viviendas son examinados a continuación en base a la data de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la materia.

Los resultados indican que República Dominicana presente una situación de rezago en cuanto a resultados en política habitacional. Un breve repaso en materia de indicadores del sector, por componente, pone al corriente respecto a esta realidad.

Por ejemplo, según la CEPAL en materia de *abastecimiento de agua potable*, al cierre del año 2015 República Dominicana se ubicaba en penúltimo lugar (con 84.7%) entre 23 países de América Latina, solo por delante de su vecino Haití. República Dominicana se ubica a casi 10 puntos porcentuales respecto a la media regional (de 94.6%) en cuanto a la *proporción de la población* que puede acceder a fuentes mejoradas de agua potable.

07 El estudio del BID utiliza como fuente para este dato el informe "Housing Policy Matters for the Poor" de Eduardo Rojas y Nadine Medellín publicado en 2011, pero que para el caso de República Dominicana utiliza la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo del 2004.

Gráfico 1: América Latina (23 países): proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas para abastecimiento de agua potable, año 2015



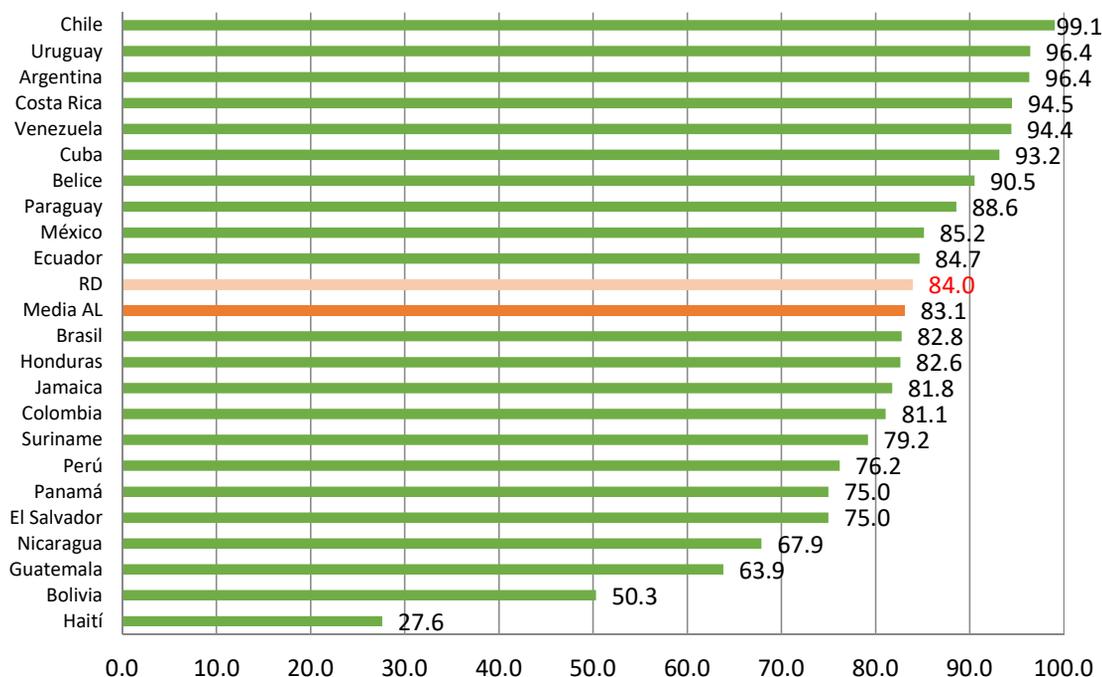
Fuente: Elaboración equipo CA en base a CEPALSTAT/bases de datos, CEPAL 2015.

En cuanto a proporción de la población que utiliza *saneamiento mejorado*, República Dominicana se ubica en el puesto 11 entre 23 países de la región. Esto indica que el 84% de la población, estaría utilizando algún tipo de inodoro conectado a una red mejorada de alcantarillado o letrinas de pozo mejorada con ventilación para hacer sus necesidades fisiológicas.

En este indicador República Dominicana se ubica ligeramente por encima de la media de la región, una lista que la encabezan los países del Cono Sur (con Chile en primer orden) y la termina, una vez más, Haití.

Tanto el indicador de *abastecimiento de agua potable* como de acceso a instalaciones de *saneamiento mejoradas* son fundamentales en la dimensión cualitativa del déficit habitacional bajo la metodología ONE-CELADE.

Gráfico 2: América Latina (23 países): proporción de la población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas, año 2015



Fuente: Elaboración equipo CA en base a CEPALSTAT/bases de datos; CEPAL, 2015.

Visto desde otra perspectiva, también es posible abordar magnitudes de cobertura y disponibilidad de servicios básicos a *nivel de hogares* en la región. Aunque para este caso la data CEPALSTAT está menos extendida, permite apreciar diferencias que se pueden desagregar incluso a niveles urbano y rural de cada país.

Para este caso, entre 11 países con datos publicados sobre disponibilidad de servicios básicos a nivel de hogares, República Dominicana registró en el año 2014 la tercera menor cobertura de agua en el hogar con un 74%, llegando incluso a registrar la más baja a nivel rural (con apenas un 56% de hogares) entre los países con registro disponibles. De igual forma, el país registró la segunda menor proporción de desagüe o saneamiento a nivel de hogares, con apenas un 40%.

En el único indicador de servicios que, a nivel de hogares, República Dominicana registra estar en los primeros lugares es en materia de *conexiones eléctricas* a la red pública, con un 96% de los hogares.

Tabla 6: Hogares con disponibilidad de servicios básicos en la vivienda, por área urbana y rural (Porcentaje de hogares)

	Agua			Electricidad			Desagüe		
	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
Costa Rica	99,4	99,8	98,5	99,3	99,7	98,3	50,7	34,5	95,0
Argentina	...	99,8	...	...	...	...	...	69,0	...
Uruguay	97,0	97,4	87,8	99,5	99,7	94,1	65,9	64,6	96,0
México	93,0	97,0	85,8	98,6	99,4	97,2	88,4	92,6	80,8
Brasil	90,8	93,4	75,4	99,7	99,9	97,8	62,6	66,6	35,3
Colombia	90,2	95,5	71,4	97,6	99,8	89,9	87,2	92,2	69,5
Ecuador	85,5	93,4	67,5	97,9	98,6	96,2	75,8	77,5	71,9
Perú	84,5	91,1	64,2	92,9	98,9	74,5	74,9	84,7	44,7
República Dominicana	74,0	82,7	56,4	96,3	98,8	91,1	40,1	37,2	46,1
Paraguay	69,9	63,4	79,8	99,0	99,8	97,7	22,7	16,2	32,6
El Salvador	66,4	70,4	59,1	84,0	89,8	73,2	45,0	59,4	17,0

Fuente: Elaboración equipo CA en base a CEPALSTAT/bases de datos; CEPAL, 2014.

Es importante tomar en cuenta que los avances en cobertura de servicios no reflejan necesariamente la calidad en que estos se ofrecen. El caso del agua y la electricidad son ejemplos significativos en República Dominicana. Estos, aun mejorando su cobertura, mantienen deficiencias considerables en cuanto a las condiciones en que son suministrados a los/as ciudadanos/as. Los constantes cortes de electricidad (apagones) y el riesgo que representa para la salud el ingerir agua directamente de la llave o grifo son evidencias concretas al respecto.

1.3. RESULTADOS OBTENIDOS: ¿CÓMO ANDA LA VIVIENDA EN REPÚBLICA DOMINICANA?

El acápite anterior permitió observar a grandes rasgos la situación de algunos indicadores de carencia habitacional de manera comparada. Sin embargo, es prácticamente imposible hacer un análisis a profundidad dadas las dificultades para la estandarización. En lo adelante se realiza un breve esbozo de la situación país en función a determinadas variables de corte fundamentales para examinar el nivel de cumplimiento o rezago existente en la cobertura habitacional y de servicios básicos a la población en República Dominicana.

1.3.1. HACINAMIENTO

Uno de los indicadores más relevantes al evaluar las condiciones del hábitat lo constituye el hacinamiento. Tal y como lo establece su definición, es un impedimento para el disfrute del derecho a la vivienda de manera adecuada. El hacinamiento no es parte del cálculo del déficit habitacional en República Dominicana, más sí lo es en otros países.⁰⁸

⁰⁸ En Argentina por ejemplo, el hacinamiento es una de las dimensiones del déficit habitacional.

A nivel nacional, el hacinamiento es definido como “número de viviendas cuyo espacio interior es insuficiente para que la familia que la habita realice sus actividades de manera adecuada” (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2015). Esta visión del hacinamiento se circunscribe únicamente al espacio físico de la vivienda y se calcula a partir de la identificación del número de miembros residentes y el número de dormitorios.

Sin embargo, existe una abundancia de estudios sobre este tema desde la sociología y la psicología que le confieren otra dimensión a este indicador. El hacinamiento es visto desde la psicología “como aquella experiencia de escasez espacial causada por la presencia de demasiadas personas en una determinada situación. Esta definición contiene tres elementos esenciales: el carácter de experiencia, la escasez espacial y el número de personas en la situación” (Martín-Baró, 1985).

En la misma línea, Iñiguez-Rueda plantea que el hacinamiento es “un estado experiencial en el que el individuo percibe una restricción espacial y experimenta estrés psicológico y o fisiológico.” Iñiguez recoge, a partir de la revisión de los modelos teóricos del hacinamiento, las conclusiones sobre los efectos del hacinamiento:

- a)** La generación de estrés y tensión
- b)** Menos rendimiento en la ejecución de tareas
- c)** Efectos en la toma de decisiones
- d)** Disminución de la conducta social y efectos sobre la personalidad
- e)** Alteraciones en la atracción interpersonal y en las relaciones afectivas entre individuos
- f)** Agresividad
- g)** Descenso de las conductas altruistas
- h)** Déficits en el aprendizaje
- i)** Problemas en la salud mental y física
- j)** Indefensión (Iñiguez Rueda, 1987)

El autor reconoce la existencia de múltiples críticas metodológicas en algunos de los estudios que llevan a aceptar los efectos citados, pero plantea lo común en los estudios del efecto estrés. Es importante tener en cuenta estos elementos que profundizan los significados de este indicador más allá de la mera descripción física o conteo de espacios, pues ratifican el peso que tiene la vivienda sobre la construcción del ser y su visión-acción en los espacios colectivos.

De acuerdo con la ficha indicadores de vivienda del SISDOM, el hacinamiento se calcula a partir del número de residentes en el hogar y el número de dormitorios. El resultado se categoriza como hacinamiento extremo si el resultado es mayor o igual a 5, hacinamiento medio si es menor que 5 y mayor o igual a 2.5 y sin hacinamiento si es menor que 2.5. La unidad de análisis en el SISDOM es la vivienda y no el hogar. A continuación se presenta los resultados de calcular el

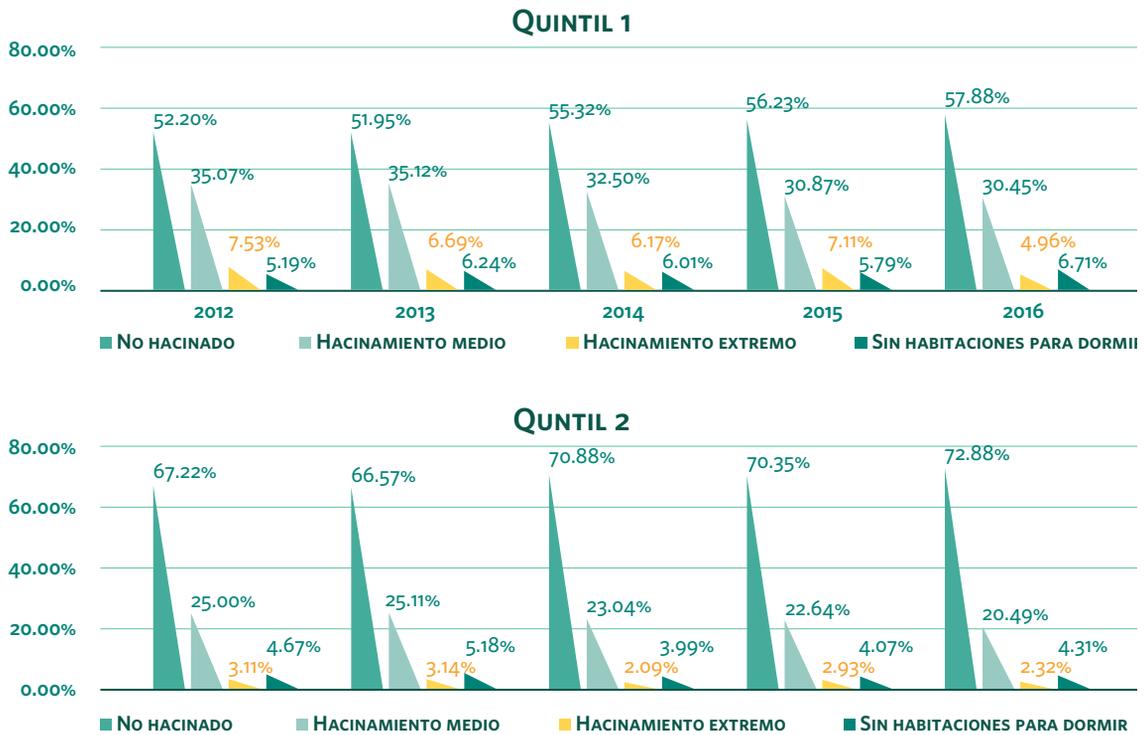
hacinamiento utilizando la metodología propuesta por SISDOM, pero haciendo una separación de las viviendas que no cuentan con ningún dormitorio (que son incluidas en el SISDOM dentro de la categoría hacinamiento extremo) y además incluyendo el año 2016, que aún no ha sido actualizado desde el MEPyD al momento de realizar este documento.

En el **Gráfico 3** se presentan los niveles de hacinamiento para los 5 quintiles de ingreso durante el período 2012-2016. El hacinamiento crítico -viviendas con 5 personas o más- ha registrado ligeras fluctuaciones de un año a otro, pero ninguna como para provocar una reducción significativa en este indicador cuando se examina en función a los niveles de ingresos de los hogares que allí residen.

Para el año 2015 este indicador presenta el mismo nivel que en el año 2012, en el 20% de menores ingresos. Dicho de otra forma, en el año 2015, al igual que en el año 2012, el 12.7% de las viviendas en las que reside el 20% más pobre de la población presentan niveles críticos de hacinamiento.

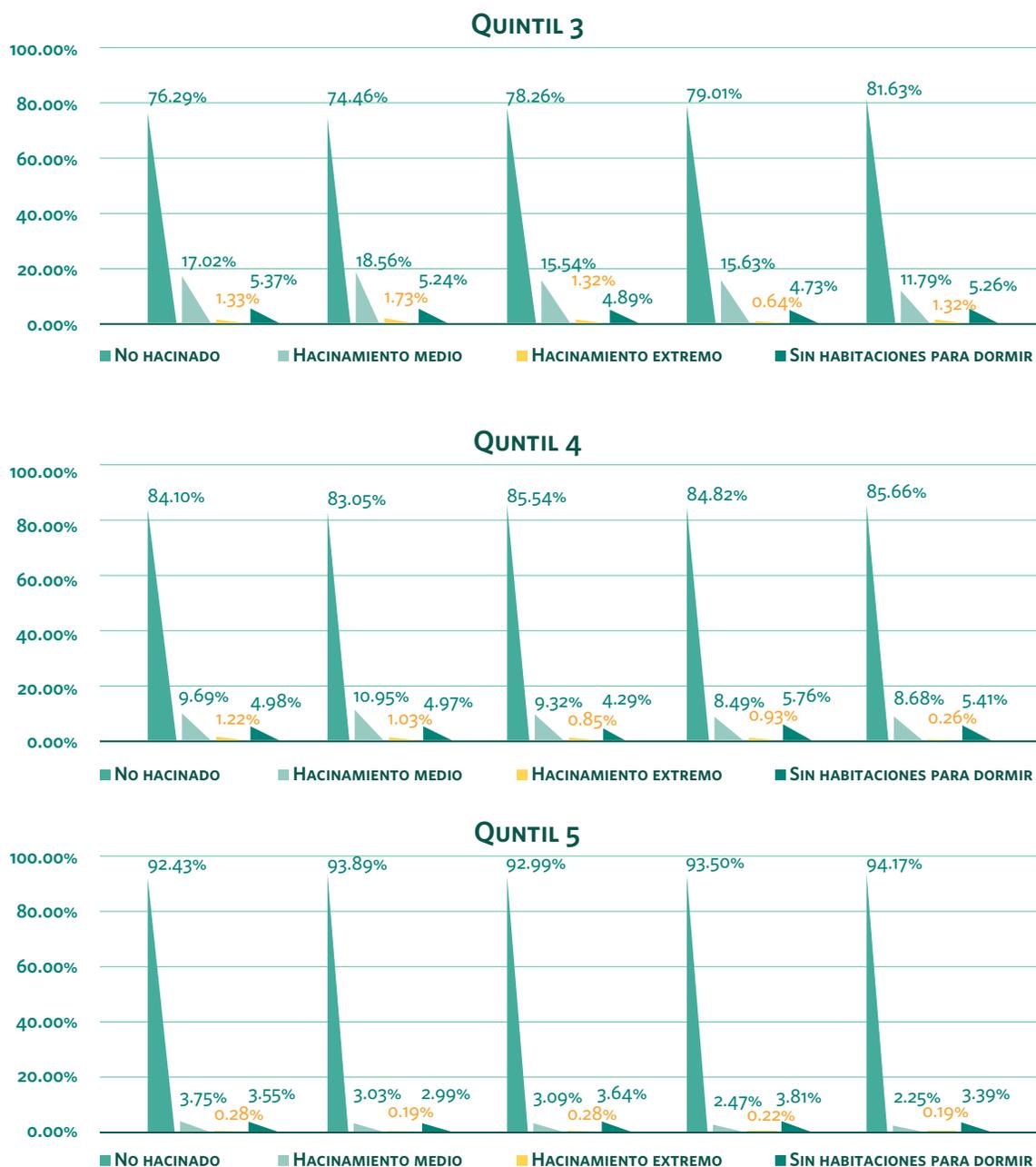
Solo en los quintiles 2 y 3 se registra leves descensos, mientras que en el quintil 4 y 5 se registran ligeros incrementos.

Gráfico 3: *Hacinamiento según quintiles de ingreso*



Fuente: Elaboración equipo CA en base a ENFT 2012-2016

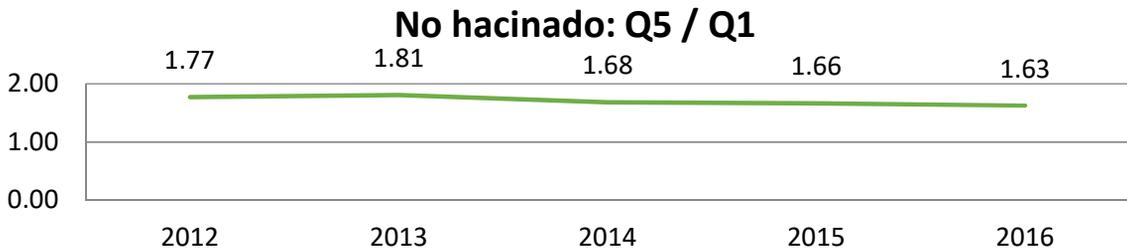
Gráfico 3: **Hacinamiento según quintiles de ingreso**



Fuente: Elaboración equipo CA en base a ENFT 2012-2016

En general todos los quintiles presentan mejoría en lo relativo al porcentaje de viviendas que no tienen hacinamiento tal y como se observa en el gráfico 3. Pero es de interés evaluar si también se ha podido reducir la brecha existente entre los quintiles de ingreso.

Gráfico 4: Comparación de viviendas sin hacinamiento Q5 Q1

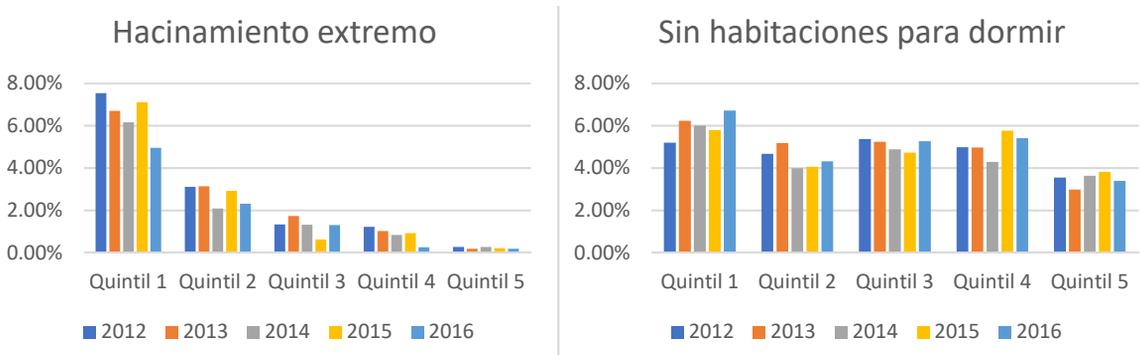


Fuente: Elaboración equipo CA en base a ENFT 2012-2016

El gráfico 4 presenta la relación entre el quintil 5 y el quintil 1, que presenta una ligera variación que no necesariamente es real en el ámbito técnico. El gráfico representa la cantidad de veces que es superior en el tiempo el porcentaje de viviendas no hacinadas del quintil 5 respecto al quintil 1. Se puede decir que se mantiene invariable en el tiempo siendo casi el doble esta proporción.

El gráfico 5 muestra el estado del hacinamiento extremo en los 5 quintiles, reflejando la prevalencia de esta modalidad en los quintiles 1 y 2. De igual manera, la desigualdad en la prevalencia de este tipo de hacinamiento se puede decir que se ha profundizado.

Gráfico 5: Comparación hacinamiento extremo según quintiles de ingreso Años 2012-2016

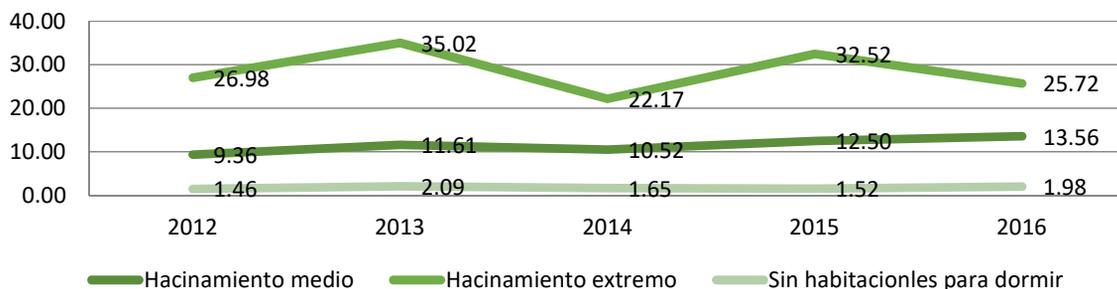


Fuente: Elaboración equipo CA en base a ENFT 2012-2016

El **Gráfico 6** expresa cuantas veces cabe el quintil 5 dentro del quintil 1 para los casos de hacinamiento medio, extremo y sin habitaciones. El hacinamiento medio (de 9.36 a 13.56) y sin habitaciones (de 1.46 a 1.98) han profundizado las brechas en el tiempo. El hacinamiento extremo se ha reducido en un punto porcentual respecto al 2012. Pero sigue siendo una brecha profunda pues la proporción de viviendas en hacinamiento extremo para el quintil 1 es casi 26 veces la proporción en el quintil 5.

Gráfico 6: Variación en los grados de hacinamiento del Q1 respecto al Q5

Comparación Q1 / Q5



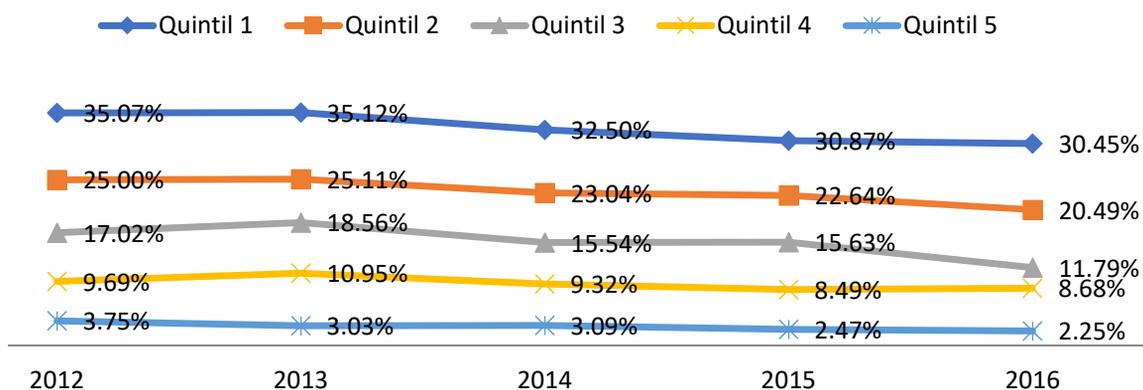
Fuente: Elaboración equipo CA en base a ENFT 2012-2016

El gráfico 4 presenta una comparación del hacinamiento extremos y las viviendas sin dormitorios para los 5 quintiles de ingreso. Si bien como se observa en el gráfico 3 para el quintil 1 aumenta la proporción de viviendas sin hacinamiento, no es menos cierto que el ritmo del aumento de esta proporción se reduce en el año 2014 y se profundiza el hacinamiento crítico con el aumento de viviendas que no tienen habitación para dormir.

No obstante, estos leves cambios no alteran la situación general en cuanto a las brechas existentes entre los niveles de ingresos: el hacinamiento crítico en el quintil 1 es más de 3 veces superior que el del quintil 5 en el año 2015, brecha que se ha mantenido casi inalterable en los tres últimos años de registro del indicador.

En el caso del hacinamiento medio se evidencia que el quintil 1 registra un descenso moderado en su participación, cayendo en poco más de 4 puntos porcentuales. De hecho, aunque de forma menos acentuada, en todos los demás quintiles de ingresos se registran descensos.

Gráfico 7: Hacinamiento Medio: evolución según quintil de ingresos



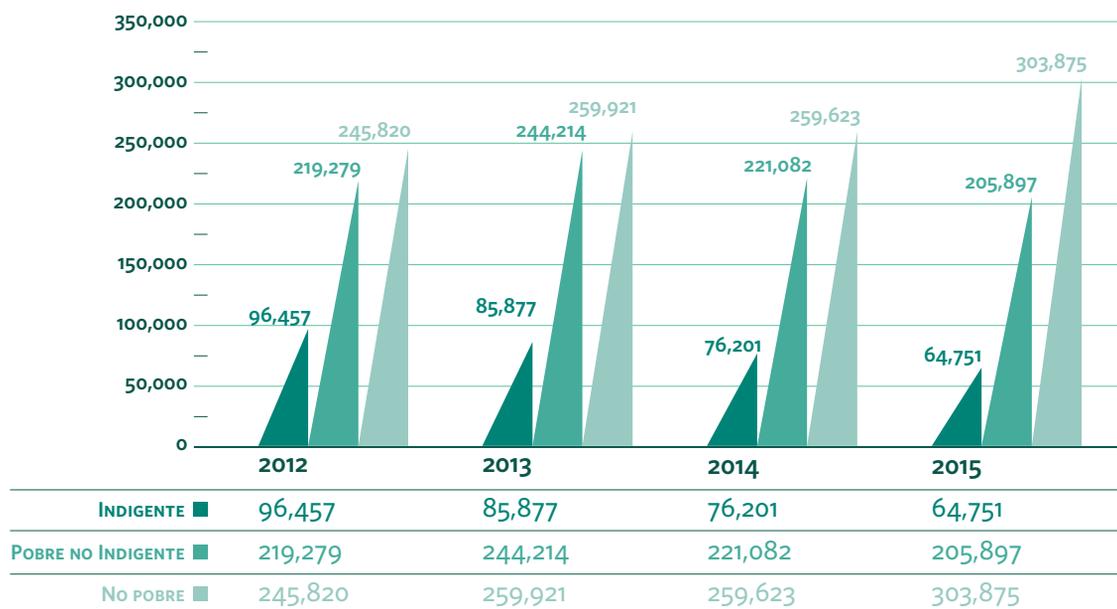
Fuente: Elaboración equipo CA en base a SISDOM 2015, MEPyD

1.3.2. DÉFICIT Y CARENCIAS HABITACIONALES

Como se expresó anteriormente, a pesar de que se considera la metodología de la ONE la más atinada para evaluar el derecho a la vivienda, existen dificultades para realizar este cálculo en el período 2012-2016. La única base de datos que presenta la sistematicidad y consistencia metodológica para permitir el cálculo de indicadores en períodos inter-censales es la ENFT. Esa encuesta presenta diferencias respecto al formulario que se aplica en el Censo, tal y como se vio en el acápite **Dificultades metodológicas: métodos de medición y diferencias ONE - MEPyD**, razón por la cual la metodología de la ONE no puede ser aplicada en su cabalidad en la citada encuesta.

De todos modos, se analiza la evolución de las carencias habitacionales, el déficit habitacional con la metodología del MEPyD y la porción del déficit que es posible calcular con la metodología de la ONE, permite analizar la evolución de las carencias habitacionales necesarias para determinar la efectividad de las políticas públicas. Es importante también advertir que el déficit con la metodología MEPyD se presenta hasta 2015, dado que a la fecha de cerrar esta investigación aún no se había actualizado el SISDOM.

Gráfico 8: Déficit Cualitativo (MEPyD), según nivel de pobreza



Fuente: Elaboración equipo CA en base a SISDOM 2015, MEPyD

El déficit cualitativo, en general, presenta poca variación en el tiempo si comparamos el punto inicial (año 2012) con el punto final (año 2015). Sin embargo, presenta resultados positivos en cuanto a reducción en el indicador en los hogares indigentes y pobres, con una reducción promedio interanual del 8% para el primer caso y de casi un 2% promedio interanual en el segundo caso. En los hogares no pobres se incrementa en casi un 5%.

Las brechas entre los grupos evidencian, además, una reducción significativa en el indicador: la proporción de viviendas con déficit cualitativo en los hogares

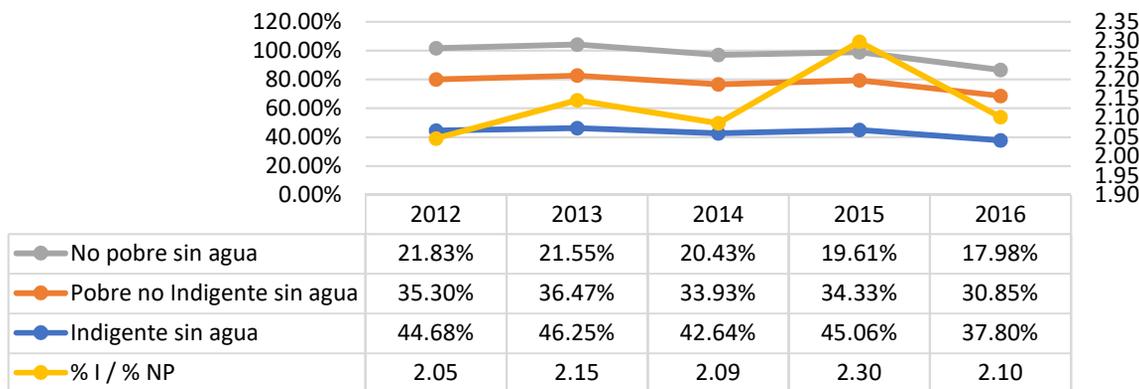
indigentes pasó de representar el 39.2%, respecto a los hogares no pobres, a solo el 21.3% en el señalado período. Situación similar se registra en las indigentes respecto a las pobres.

Aunque en capítulos posteriores se analiza el efecto de programas habitacionales para personas de bajos ingresos, es importante destacar que, o bien estos resultados reflejan el éxito de los mismos, o están reflejando las limitaciones del propio sistema de medición del déficit habitacional cualitativo bajo la metodología MEPyD.

En el período 2012 y 2016, tal y como se observa en el gráfico, las brechas entre hogares indigentes sin acceso a agua de la red pública y hogares no pobres, se ha mantenido por encima de 2. Es decir, los hogares indigentes sin agua en términos relativos duplican los hogares no pobres sin agua. Sí hay que destacar que el porcentaje de hogares indigentes y pobres sin agua registra una disminución entre 2012 y 2016, pero no es realmente concluyente dadas las fluctuaciones que se observa entre un año y otro en donde no se proyecta tendencia a la baja para hogares pobres e indigentes. Sí ha sido consistente la reducción del porcentaje de viviendas sin agua en las viviendas no pobres.

Gráfico 9: **Comparación de la disponibilidad de agua de la red pública según niveles de pobreza**

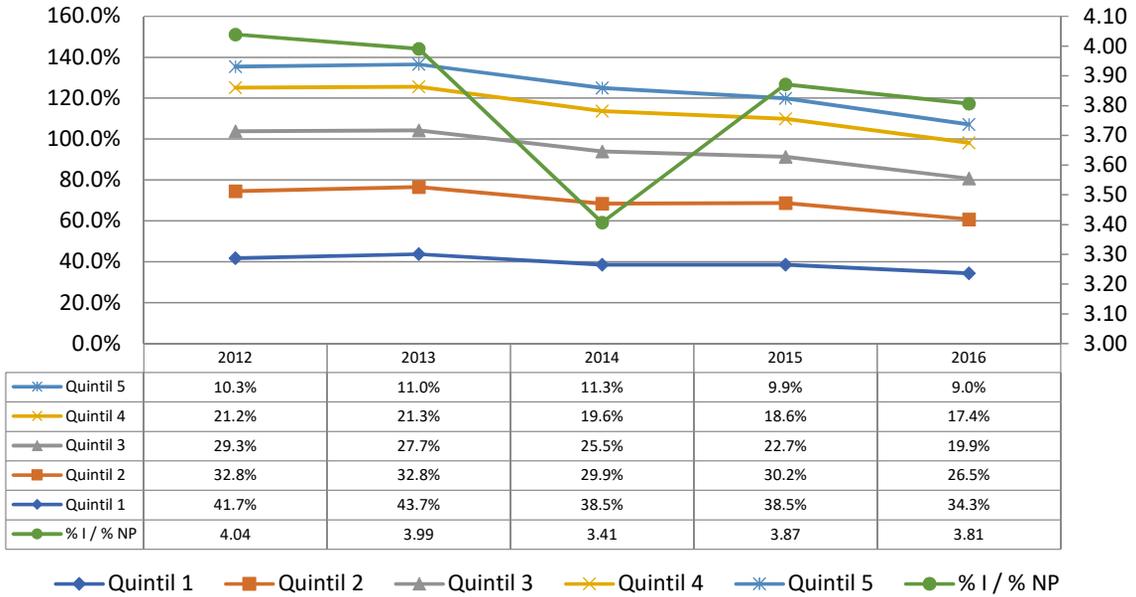
Sin agua de la red pública según niveles de pobreza



Fuente: Elaboración equipo CA en base a

Gráfico 10: Comparación de la disponibilidad de agua de la red pública según niveles quintiles de ingreso

Sin agua de la red pública según quintiles de ingreso



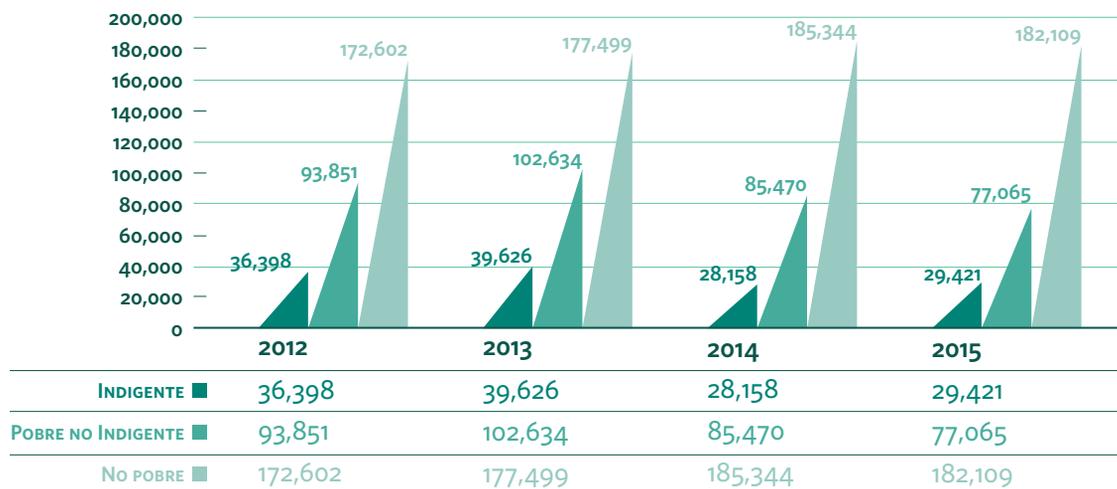
Fuente: Elaboración equipo CA en base a ENFT 2012-201

De igual manera el gráfico 10 muestra la disponibilidad de agua de acuerdo al quintil de ingreso. Se verifican cambios importantes sobre todo en el tercer quintil (casi un 10%) pero se sigue manteniendo la brecha entre el quintil 1 y el 5. El porcentaje de viviendas del quintil 1 sin agua de la red pública se mantiene en el tiempo, siendo alrededor de 4 veces mayor que el del quintil 5.

Respecto a las deficiencias asociadas al déficit cuantitativo bajo la misma metodología, se obtiene un resultado similar al anterior, aunque menos acentuado: la proporción de viviendas con déficit cuantitativo en los hogares indigente pasó de representar el 21%, respecto a los hogares no pobres, al 16.2% en el señalado período.

Sin embargo, de nuevo la metodología de cálculo de este indicador juega a favor de subestimar las condiciones en los asentamientos humanos empobrecidos.

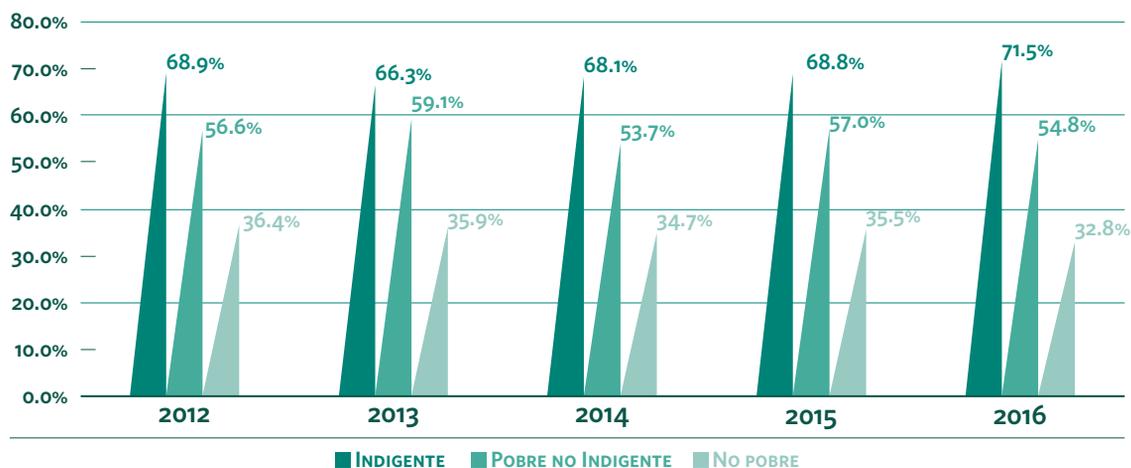
Gráfico 11: Déficit Cuantitativo (MEPyD), según nivel de pobreza



Fuente: Elaboración equipo CA en base a SISDOM 2015

En contraste con lo evidenciado con anterioridad, cuando se examina la proporción de viviendas que necesita reparaciones importantes se observa que a nivel de hogares indigentes este indicador se mantiene prácticamente inalterable entre estos hogares, aumentando alrededor de casi 3% en 2016. La proporción es casi el doble que en los hogares no pobres.

Gráfico 12: Proporción de viviendas necesitan reparaciones importantes, según niveles de pobreza



Fuente: Elaboración equipo CA en base a SISDOM 2015 y ENFT 2016

El MEPyD ofrece, además de los datos suministrados en el SISDOM, un balance vinculado con la magnitud de las carencias habitacionales. Utiliza en este caso como unidad de medida los *hogares*. Monegro y Ortega (2014) calculan que las carencias totales en necesidades básicas en los hogares ascendían a 1,866,409 en el año 2010 y estimaron que las mismas aumentaban a 2,013,506 para el año 2014 (Monegro & Ortega R., 2014)

Utilizando los mismos criterios empleados por estos autores, las estimaciones propias de las carencias habitacionales por unidades de hogares para el cierre del año 2016 ascendían hasta los 2,093,641 hogares, cifras muy similares a la magnitud estimada del déficit habitacional bajo la metodología ONE-CELADE.

Tabla 7: Carencias en necesidades básicas

Tipo de carencias por hogares	Período/unidades-hogares		
	2010	2014	2016
Con pisos de tierra	99,823	107,691	111,977
Con techo y paredes deterioradas	95,531	103,059	107,161
Sin instalación agua en la vivienda	876,071	945,116	982,730
Sin sistemas sanitarios mejorados	473,948	511,302	531,651
Sin energía eléctrica	113,071	121,983	126,838
Sin viviendas	207,965	224,355	233,284
Total	1,866,409	2,013,506	2,093,641

Fuente: Elaboración equipo CA en base a (Monegro & Ortega R., 2014) y ENFT 2016

Al margen de las diferencias en cuanto a las cifras expresadas por las tres mediciones, conviene resaltar algunos rasgos relevantes sobre la problemática habitacional del país:

- INTENSIFICACIÓN DE LA MIGRACIÓN INTERNA A CENTROS URBANOS:** el asentamiento de la población en centros urbanos se ha intensificado en las últimas dos décadas. De acuerdo con CEPAL en 2010, la población urbana de República Dominicana había crecido en 13% mientras que la rural se había reducido en 14% con relación a 1990. Lo anterior implica que en 20 años las zonas urbanas del país han aumentado su población en más de 2.8 millones de habitantes, mientras que las zonas rurales la han disminuido en unos 132,500;
- PREDOMINIO DE LA DIMENSIÓN CUALITATIVA:** tanto en el método empleado por MEPyD como el de la ONE-CELADE, el déficit habitacional cualitativo (viviendas existentes a mejorar) ronda entre el 56.5% y el 60.6% del déficit total, respectivamente;
- CARENCIAS HABITACIONALES CON PREDOMINIO EN LO URBANO:** en base a los datos del MEPyD, el 63.9% del déficit habitacional era en la zona urbana y 36.02% en la zona rural;
- IMPACTO DE LOS SERVICIOS:** si se cuantifican los servicios básicos (agua, electricidad y sanitarios), como ocurre en la metodología ONE-CELADE, el déficit habitacional se incrementa significativamente: 54% del déficit habitacional es por deficiencias recuperables en los servicios básicos solamente;
- FALTA DE AGUA EN LAS VIVIENDAS: ELEMENTO FUNDAMENTAL:** la magnitud del déficit cualitativo es, sobre todo, explicado por ausencia de agua dentro de la vivienda. Este hecho es corroborado por la cuantificación de las carencias habitacionales por unidades de hogares, en donde el 47% se debe a falta de instalaciones de agua dentro de la vivienda;

- **RELACIÓN DÉFICIT HABITACIONAL CON NIVELES DE POBREZA:** en la metodología MEPyD, cuando se analiza el déficit por quintiles de ingreso, el 20% más pobre concentra el 59.3% del déficit habitacional (año 2014).

1.3.3. PUNTO DE MIRA: ABASTECIMIENTO DE AGUA DENTRO DE LAS VIVIENDAS

Que a las viviendas existentes les llegue o no agua directamente es el más significativo de los datos a las carencias habitacionales, incluso por encima de las carencias cuantitativas (viviendas por construir). Basta echarle un vistazo a la situación del país para dejar en evidencia esta realidad, especialmente para aquellos grupos en condición de pobreza o en alguna situación de vulnerabilidad.

Para el año 2015 el porcentaje de vivienda con algún tipo de acceso a abastecimiento de agua asciende al 76%, cifra por debajo del 77.1% registrado en el año 2008 (SISDOM). No obstante, la cifra varía en función a la zona de residencia, regiones, nivel de pobreza monetaria y quintiles de ingreso de la población.

Mientras el acceso al agua en las viviendas ubicadas en zonas urbanas llega al 85.5%, en las zonas rurales apenas llega al 56.6% de las viviendas. Las disparidades por regiones son aún más alarmantes: en Cibao Norte y Ozama el acceso se sitúa sobre el 89.5% y 88.4% respectivamente, en la región El valle y Enriquillo el acceso a agua apenas llega al 55% y al 45.3% de las viviendas MEPyD, 2015.

El acceso de la población por debajo de la línea de indigencia es del 54.9%, mientras que en la población no pobre supera el 80.4%. Por quintiles de ingreso es de apenas el 61.5% en el quintil más pobre, pero se sitúa en 90% en el quintil de mayores ingresos.

Tabla 8: Porcentaje de viviendas con acceso a agua potable, año 2015

Desagregaciones	2015
Nacional	76.0%
Zona de residencia	
Urbano	85.5%
Rural	56.6%
Niveles de pobreza monetaria (Línea oficial)	
Indigente	54.9%
Pobre no Indigente	65.7%
No pobre	80.4%
Quintiles de ingreso (Ingreso oficial)	
Quintil 1	61.5%
Quintil 2	69.8%
Quintil 3	77.3%
Quintil 4	81.4%
Quintil 5	90.0%

Fuente: Elaboración equipo CA en base a SISDOM 2015

Este elevado nivel de carencias en viviendas y hogares representan un desafío importante para la articulación de las políticas habitacionales, con los principios y normas generales esbozadas en la *Constitución de la República* y el horizonte planteado en el mediano y largo plazo de la END y el Plan Plurianual de Inversión Pública aprobado cada tres años.

1.4. COMPROMISOS LEGALES Y POLÍTICOS

En el siguiente apartado se presenta un análisis descriptivo de los compromisos formales asumidos por el Estado dominicano en relación con el derecho a la vivienda, ya sea mediante reconocimiento de dicho derecho en las normas fundamentales, así como por su inclusión en los principales instrumentos de planificación de las políticas públicas estatales.

Estos compromisos constituyen obligaciones de conducta del Estado dominicano. Es decir, son obligaciones de cumplimiento inmediato, según la clasificación que se deriva del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), sobre todo en lo que respecta al deber de adoptar medidas.

1.4.1. INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES

El artículo 26 de la Constitución dominicana establece la denominada cláusula del Estado cooperativo. A partir de esta cláusula, el Estado dominicano reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado. Por otro lado, el artículo 74 de la Constitución otorga rango constitucional a los convenios y tratados internacionales que versen sobre derechos humanos.

La República Dominicana es parte del sistema interamericano de derechos humanos. En dicho sentido, es signataria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el año 1999 ratificó la competencia de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos. Las disposiciones de la Convención de los protocolos adicionales debidamente adoptados por el Estado dominicano son autoejecutables y están dotados de rango constitucional. Por otro lado, según el artículo 7 acápite 13 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, las decisiones de los tribunales internacionales en materia de derechos humanos constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y órganos del Estado, por lo que las decisiones de la Corte Interamericana deben ser observadas en el ámbito doméstico.

La República Dominicana también es signataria de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos que han sucedido a la misma. Vale resaltar el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el que, al versar sobre derechos humanos, es incorporado con rango constitucional al ordenamiento jurídico dominicano. Las obligaciones inmediatas y de progresividad contenidas en el Pacto son plenamente ineludibles para el Estado dominicano. Asimismo, deben ser atendidas las observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), dentro de las

cuales cabe resaltar las observaciones números 4 y 7 sobre el derecho a una vivienda adecuada.

El párrafo 1 artículo 11 del Pacto anteriormente indicado establece, entre otros, el derecho a una vivienda adecuada y a una mejora continua de las condiciones de existencia. El CDESC ha desarrollado el sentido de esta disposición en lo que respecta al derecho a la vivienda, a través de la Observación General No. 4. Este ejercicio de concreción del contenido del derecho a la vivienda permite, como consecuencia de la auto-ejecutabilidad de las normas de derecho internacional en el ámbito doméstico, contar con parámetros para orientar la legislación y las políticas públicas vinculadas con el tema. En dicho sentido, el Comité establece que:

El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (CDESC. Observación General No. 4).

Agrega, además, que el concepto “vivienda adecuada” significa “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

<p>Requerimientos para considerar una vivienda como vivienda adecuada según la observación general No. 4 del CDESC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> 01. Seguridad jurídica de la tenencia. 02. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades, facilidades e infraestructura. 03. Gastos soportables. 04. Habitabilidad. 05. Asequibilidad. 06. Lugar idóneo. 07. Adecuación cultural.
---	---

1.4.2. LA CONSTITUCIÓN DOMINICANA

En el año 2010 se proclamó una nueva Constitución en la República Dominicana⁰⁹. Dicha Constitución ratificó disposiciones vinculadas con el derecho a la vivienda y, además, introdujo nuevas disposiciones de gran relevancia en este tema. La Constitución dominicana establece en su artículo 7 la Cláusula del Estado Social de Derecho. Este artículo expresa lo siguiente: “La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e

⁰⁹ La constitución más reciente corresponde al año 2015, pero lo relevante para fines del derecho a la vivienda se desarrolló en la constitución del año 2010.

independencia de los poderes públicos” (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2010).

Esta consideración constitucional del Estado dominicano como Estado Social tiene implicaciones normativas directas. Según la misma el Estado Dominicano no solo tiene el deber de respetar y proteger los derechos individuales de las personas, sino también remover los obstáculos de orden económico y social, que limitando de hecho la libertad personal y la igualdad de los ciudadanos, impidan el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de los-as trabajadores-as en la organización política, económica y social del país.

De todo lo anterior se desprende que el Estado dominicano no sólo tiene un deber de abstención a intervenir en la esfera de los derechos individuales de las personas, sino que también tiene un deber de prestación de los bienes fundamentales que paulatinamente remuevan los obstáculos económicos y sociales para su desarrollo. La forma más acentuada en que este mandato normativo se expresa lo constituye la obligación intervención directa del Estado en la economía para garantizar las prestaciones que satisfagan los derechos fundamentales de las personas. El Estado no solo está facultado, sino también obligado a satisfacer por sí mismo y de manera directa el derecho a la vivienda de las personas, lo que evidentemente debe tomarse en cuenta en cualquier legislación que pretenda garantizar las condiciones para satisfacer ese derecho.

Sin embargo, la Constitución dominicana también consagra el denominado principio de subsidiariedad en materia económica, según el cual el Estado no debe intervenir en las actividades económicas que supuestamente pueden ser satisfechas por la iniciativa privada. En dicho orden, el artículo 219 de la Constitución establece lo siguiente:

“El Estado fomenta la iniciativa económica privada, creando las políticas necesarias para promover el desarrollo del país. Bajo el principio de subsidiariedad el Estado, por cuenta propia o en asociación con el sector privado y solidario, puede ejercer la actividad empresarial con el fin de asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y promover la economía nacional” (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2010).

En todo caso, aún bajo la aplicación de dicho principio, la intervención del Estado se hace necesaria, ya que la iniciativa privada en el mercado inmobiliario no satisface los requerimientos cuantitativos y cualitativos de vivienda de una gran parte de la población fácilmente identificable por diversas variables, entre ellas su nivel de ingreso.

Cláusula del Estado Social

“La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.”

Principio de subsidiariedad en la actividad económica

“El Estado fomenta la iniciativa económica privada, creando las políticas necesarias para promover el desarrollo del país. Bajo el principio de subsidiariedad el Estado, por cuenta propia o en asociación con el sector privado y solidario, puede ejercer la actividad empresarial con el fin de asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y promover la economía nacional.”

Por otro lado, el artículo 59 de la Constitución establece como derecho fundamental al derecho a la vivienda humana. Dicho artículo es explícito al consignar que el Estado debe promover planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social, mandato que no es satisfecho a través de las resaltables -pero insuficientes- políticas de producción de viviendas de bajo costo mediante el vehículo legal del fideicomiso. Se hace necesario, por ende, contar con una base normativa, técnica y fiscal que tenga como principal objetivo el de cumplir con el artículo 59 de la Constitución: una Ley que establezca las distintas formas y mecanismos para la producción de viviendas sociales, que como se conoce tienen una naturaleza e implicaciones muy distintas a las viviendas de bajo costo que se han estado promoviendo a través de la Ley de Fideicomisos y Desarrollo Hipotecario.

Nuestra Carta Magna consagra el deber de promoción de las viviendas de interés social, no así el de las viviendas consideradas de bajo costo y producidas de acuerdo a los incentivos que favorecen el desarrollo de dicho mercado inmobiliario. Esto no quiere decir que el Estado no pueda o que no sea deseable crear instrumentos normativos que promuevan la producción de viviendas de bajo costo, sino que al ser la vivienda social la que ha sido consagrada con carácter constitucional y estar dirigida a garantizar los derechos de las personas que se encuentra en una mayor condición de vulnerabilidad, las políticas para su promoción y su realización efectiva deben tener prioridad por sobre cualquier otra.

Artículo 59 de la Constitución

Toda persona tiene derecho a una vivienda digna con servicios básicos esenciales. El Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social. El acceso legal a la propiedad inmobiliaria titulada es una prioridad fundamental de las políticas públicas de promoción de vivienda.

Derecho a la vivienda

- 01.** Vivienda debe ser digna y contar con servicios básicos esenciales. (Definición puede identificarse en las Observaciones del PDESC)
- 02.** Estado queda con cierta libertad en la delimitación de políticas que hagan efectivo el derecho.
- 03.** Se priorizan los planes de vivienda y asentamientos humanos de interés social.
- 04.** Se prioriza a la propiedad inmobiliaria como forma de tenencia.

Por otro lado, la Constitución dominicana establece de manera expresa en su artículo 51 que el derecho de propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Esta función social se encuentra vinculada al uso que se le atribuya a la propiedad, específicamente a si a través del mismo se satisfacen las necesidades sociales de la colectividad.

En dicho sentido, la legislación que se deriva de la Constitución debe tener muy en cuenta que la propiedad particular no tiene un carácter absoluto y que siempre estará condicionada por la función social que se atribuya. Todas las medidas de desregularización para facilitar la ejecución de las garantías hipotecarias y de desalojos de inquilinos, como forma de incentivar el desarrollo del mercado hipotecario y de viviendas de alquiler, parten de una concepción distinta a la que constitucionalmente puede inferirse del derecho de propiedad.

El desarrollo de políticas de este tipo tiene como intención sentar las bases que incentiven el desarrollo del mercado bajo la protección férrea de la propiedad particular e individual, aún esto puede conllevar usos no sociales de la propiedad, como por ejemplo viviendas materialmente disponibles sin ser ocupadas por familias que las necesitan. Por todo ello, así como pueden introducirse mayores incentivos al mercado inmobiliario mediante modificaciones legislativas al efecto, la Constitución obliga también a plantearse la posibilidad de generar contra-incentivos a la no participación en el mercado bajo unas condiciones que se fundamenten en que la propiedad debe cumplir una función social.

Artículo 51 de la Constitución Derecho de propiedad

El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.

01. Configuración rechaza una concepción individualista absoluta del derecho de propiedad.

02. Reconocer que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones y requiere a su vez de que el Estado determine cuáles obligaciones y las garantice.

En la República Dominicana el derecho a la vivienda tiene un carácter fundamental y no se considero como un simple principio de desarrollo programático como sucede en otros países, por ejemplo, en España. Esto implica, necesariamente, la configuración normativa de garantías específicas para lograr la efectividad del derecho. Del contenido de la Constitución se pueden extraer tres tipos de garantías de los derechos fundamentales: 1) Las garantías institucionales, 2) Las garantías legales y 3) Las garantías jurisdiccionales.

Las garantías institucionales refieren a órganos que han sido previstos en la Constitución para actuar en ocasión de violaciones a derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a la vivienda. El principal de dichos órganos lo es el Defensor del Pueblo. El artículo 191 de la Constitución establece lo siguiente:

La función esencial del Defensor del Pueblo es contribuir a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos establecidos en esta Constitución y las leyes, en caso de que sean violados por funcionarios u órganos del Estado, por prestadores de servicios públicos o particulares que afecten intereses colectivos y difusos. La ley regulará lo relativo a su organización y funcionamiento (Constitución de la República Dominicana, 2010).

En otro orden, **las garantías legales** refieren a aquellos condicionamientos constitucionales que se imponen a la regulación de los derechos fundamentales. El artículo 74 establece en el principio 2: "sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad" (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2010). Estas garantías se constituyen en una restricción a las posibles limitaciones a los derechos fundamentales.

Por un lado, se consagra la garantía de la reserva legal, según la cual solo por ley puede regularse el ejercicio de los derechos fundamentales. Por otro, se establece expresamente que toda regulación de los derechos fundamentales

debe hacerse respetando su contenido esencial -es decir sin llegar a un nivel en que el núcleo esencial del derecho desaparezca- y el principio de razonabilidad -toda regulación debe tener un fin legítimo, ser un medio idóneo a dicho fin y proporcional en sentido estricto-.

Por último, la Constitución consagra **garantías jurisdiccionales** para hacer efectivos los derechos. La más importante es la acción de amparo, la cual aplica para el caso de violaciones al derecho a la vivienda. El artículo 72 de la Constitución establece al respecto lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades. (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2010)

Garantías de los derechos fundamentales

01. Garantías institucionales	Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional.
02. Garantías legales	Principio de reserva legal, principio de razonabilidad y principio de respeto al contenido esencial de los derechos.
03. Garantías jurisdiccionales	Acciones jurisdiccionales de amparo, hábeas data, hábeas corpus.

1.4.3. COMPENDIO DE MARCO NORMATIVO VIGENTE

a. Ley de Planificación e Inversión Pública

En el año 2006 fue promulgada la Ley No. 498-06 de Planificación e Inversión Pública. Esta Ley derogó la Ley 55 del 22 de noviembre de 1965, que establecía el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa. La misma tuvo como fundamento la implementación de un Sistema de Planificación e Inversión Pública, a través del cual se definen las políticas y objetivos a alcanzar en el largo, mediano y corto plazo y para que se logre un efectivo cumplimiento de los mismos. Con esta Ley se establecen rigurosos procedimientos técnicos de inversión pública, los cuales debe estar precedidos de adecuados esquemas de planificación. Según el artículo 1 de la Ley, el Sistema de Planificación e Inversión Pública es el marco de referencia que orienta la definición de los niveles de producción de bienes, prestación de servicios y ejecución de la inversión a cargo de las instituciones públicas.

La Ley establece que el Secretario Técnico de la Presidencia es el órgano rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. Este órgano es hoy el MEPyD. Dentro de las funciones de este órgano en el marco de la Ley, interesa resaltar la de la formulación de la END y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público. Ambos instrumentos son esenciales en la planificación y en la configuración de las políticas públicas del Estado dominicano.

El artículo 25 de la Ley, establece a la END como el principal instrumento de planificación. En dicho orden, se expresa que la misma definirá la imagen-objetivo del país a largo plazo y los principales problemas que asumen los poderes del Estado y los actores políticos, económicos y sociales del país tomando en cuenta su viabilidad social, económica y política. Por su parte, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público es definido como otro instrumento de planificación que, con base a los lineamientos de la END, así como en la política fiscal y el marco financiero del Presupuesto Plurianual elaborado por el Ministerio de Hacienda, contendrá los programas y proyectos prioritarios a ser ejecutados por los organismos del sector público no financiero y los respectivos requerimientos de recursos. Este Plan constituye la concretización de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Según el artículo 28 de la Ley, el Plan Nacional Plurianual deberá ser elaborado por el MEPyD y tendrá una duración de cuatro años. Contendrá una propuesta de prioridades a nivel de funciones, programas y proyectos que incluya objetivos, metas y requerimiento de recursos. Este plan deberá ser actualizado anualmente. A través del mismo se puede tener una idea de las prioridades del Estado dominicano en términos de inversión, incluyendo el rubro objeto de esta investigación: la vivienda.

b. Estrategia Nacional de Desarrollo

La República Dominicana aprobó en el año 2012 su Ley Orgánica de END. Dicha Ley instituye la Estrategia Nacional que deberá regir en el país hasta el año 2030. El Plan Nacional Plurianual es el mecanismo a través del cual debe ejecutarse esta Estrategia. La END se articula sobre 4 ejes, dentro de los cuales a los fines de nuestra investigación nos interesa el segundo. Este segundo eje se encuentra formulado en el artículo 8 de la Ley de la siguiente manera:

Segundo Eje, que procura una Sociedad con Igualdad de derechos y oportunidades. - “Una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que toda la población tiene garantizada educación, salud, vivienda digna y servicios básicos de calidad, y que promueve la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial (Ley Orgánica de Estrategia Nacional de Desarrollo, 2012).

Dentro de los objetivos generales de este eje se encuentra en el 2.5 la generación de vivienda digna en entornos saludables. Dentro de este objetivo general se establecen dos objetivos específicos: 1) Facilitar el acceso de la población a viviendas económicas, seguras y dignas, con seguridad jurídica y en asentamientos humanos sostenibles, socialmente integrados, que cumplan con los criterios de adecuada gestión de riesgos y accesibilidad universal para las personas con discapacidad físico motora; y 2) Garantizar el acceso universal a servicios de agua potable y saneamiento, provistos con calidad y eficiencia.

Como líneas de acción al primer objetivo específico se establecen las siguientes:

- Crear y desarrollar el marco legal e institucional para la definición de una política pública de vivienda, la planificación y desarrollo de asentamientos humanos ordenados, accesibles y sostenibles, sobre la base de planes de uso de suelos municipales, respetando las competencias y atribuciones de

los gobiernos municipales, a fin de optimizar el uso del suelo, minimizar riesgos y posibilitar una provisión eficiente de servicios;

- Elevar la calidad del entorno y el acceso a servicios básicos e infraestructura comunitaria en aquellos asentamientos susceptibles de mejoramiento;
- Reubicar los asentamientos en condiciones de riesgo ante fenómenos naturales, focos de contaminación o riesgos derivados de la acción humana;
- Impulsar el desarrollo de mecanismos, consistentes con el marco regulador, que faciliten y promuevan el ahorro habitacional programado, así como el uso de los recursos de los fondos de pensiones, para fomentar programas habitacionales en beneficio de la población trabajadora cotizante a la Seguridad Social;
- Propiciar el acceso de las organizaciones sin fines de lucro que cumplan con requisitos de fiscalización y control, a líneas de crédito destinadas al micro-financiamiento para el mejoramiento y construcción de viviendas de familias de bajos ingresos, priorizando las de jefatura femenina en condiciones de vulnerabilidad;
- Promover el desarrollo de nuevas opciones de financiamiento para constructores y promotores del sector privado que ofrezcan viviendas de bajo costo y estándares adecuados de calidad, incluyendo a los pequeños y medianos constructores y promotores;
- Propiciar la urbanización de terrenos estatales para el desarrollo de proyectos habitacionales, tanto en la zona rural como en la urbana, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial y con participación de las PYMES del sector construcción;
- Adecuar el marco legal y procedimental para agilizar los procesos administrativos vinculados a la construcción de viviendas y al acceso legal a la propiedad inmobiliaria titulada;
- Promover la reforma de la legislación sobre el inquilinato, para fortalecer la seguridad jurídica de los derechos de inquilinos y propietarios e incentivar la inversión en viviendas para alquiler;
- Establecer una normativa que garantice el desarrollo de proyectos de viviendas seguras, dignas, saludables y amigables con el medio ambiente;
- Desarrollar acciones positivas a favor de las mujeres y grupos vulnerables en condición de pobreza, como jefas de hogar, madres solteras, mujeres víctimas de violencia, población discapacitada y adultos mayores, que faciliten su acceso a planes de viviendas dignas y de bajo costo. Diseñar mecanismos que permitan combinar el esfuerzo propio, las iniciativas cooperativas y el apoyo estatal y privado para superar el déficit habitacional.

Como líneas de acción al segundo objetivo específico se establecen las siguientes:

- Desarrollar el marco legal e institucional de las organizaciones responsables del sector agua potable y saneamiento, para garantizar la provisión

oportuna y de calidad, así como la gestión eficiente y sostenible del servicio;

- Transformar el modelo de gestión de los servicios de agua potable y saneamiento para orientarlo hacia el control de la demanda que desincentive el uso irracional y tome en cuenta el carácter social de los servicios mediante la introducción de mecanismos de educación y sanción;
- Desarrollar nuevas infraestructuras de redes que permitan la ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, tratamiento de aguas servidas y protección del subsuelo, con un enfoque de desarrollo sostenible y con prioridad en las zonas tradicionalmente excluidas;
- Garantizar el mantenimiento de la infraestructura necesaria para la provisión del servicio de agua potable y saneamiento y la disposición final de residuos.

La Ley establece una serie de indicadores para cada eje de la END. Sin embargo, en lo que respecta al objetivo general de vivienda digna y entornos saludables correspondiente al segundo eje, solo se puede identificar un indicador vinculado. El indicador 2.35 parte del porcentaje de la población con acceso a agua de la red pública dentro o fuera de la vivienda. Según la Ley, para el año 2015 el porcentaje de la población con esta necesidad satisfecha debía ser de un 97.2%. La línea base parte del año 2010 y se sitúa en un 86.1%. Tal y como se observó en el acápite **Déficit y carencias habitacionales**, esa meta está aún muy lejos de cumplirse ya que para el año 2016 solo un 78.6% de las viviendas tiene agua de la red pública.

c. Plan Nacional Plurianual del Sector Público

El mes de diciembre del año 2012 el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo publicó la primera versión del Plan Nacional Plurianual del Sector Público para el cuatrienio 2013-2016¹⁰. El plan aborda el objetivo “vivienda digna y entornos saludables”, contenido el segundo eje de la END. El acápite VII del mismo es dedicado a este rubro.

En el apartado de “vivienda digna y entornos saludables” se tratan dos objetivos específicos: asentamientos humanos seguros y dignos, y acceso universal a los servicios de agua potable y saneamiento. Se establece expresamente que el Plan Nacional Plurianual del Sector Público se plantea desarrollar:

...una política integral de asentamientos humanos, basa en análisis entre sectores (público-privado-comunidades) y entre el gobierno nacional y las municipalidades, para la construcción de viviendas y asentamientos humanos dotados de servicios básicos, accesibles a las familias de ingresos bajos y medios, así como, el mejoramiento de asentamientos humanos estables y de bajo riesgo ambiental, estas acciones de desarrollarán bajo el programa “Mi Barrio Digno”.¹¹

¹⁰ Disponible en página web: <http://bit.ly/1rxhwpu> visitada en fecha 10 de abril del año 2016.

¹¹ *Ibidem*, p. 88.

Asimismo, se expresa lo siguiente:

El programa de titulación es central en el plan y va orientado a reducir la vulnerabilidad de las personas pobres sobre la propiedad de las viviendas y crear estabilidad en la posesión del activo. La aplicación de la Ley para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y de Fideicomiso, facilitará la captación de recursos de largo plazo que permita el financiamiento de viviendas a bajo costo. Por último, en los servicios básicos se plantea mejorar la supervisión de la calidad del agua y el aumento de la cobertura de la misma.¹²

Dentro de la orientación estratégica correspondiente a este apartado se establecen las mismas líneas estratégicas de la misma END (ver acápite **Estrategia Nacional de Desarrollo**).

d. Ley 189-11 para Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso y sus reglamentos de aplicación

Esta Ley representa el marco normativo a partir del cual el Estado dominicano ha ido desarrollando el enfoque de política de promoción de vivienda al que le ha dado más prioridad en los últimos años: La producción de vivienda de bajo costo por el sector privado bajo el vehículo legal del fideicomiso y un esquema de incentivos. En algunos casos participa también el Estado dominicano configurándose lo que desde el Gobierno se ha denominado "Alianzas Público-Privadas."

Como se puede inferir del título que se le otorgó a la Ley, la misma fue pensada para satisfacer dos objetivos específicos:

- 01** la inserción formal en el ordenamiento jurídico dominicano del vehículo legal del fideicomiso, el cual es aplicado para la producción de viviendas de bajo costo pero no se limita a dicha modalidad; y
- 02** el desarrollo del mercado hipotecario, para lo cual se implementan una variedad de regulaciones, entre ellas las disposiciones orientadas a establecer un régimen de incentivos para la producción de viviendas de bajo costo.

Los mecanismos que la Ley fija para lograr estos dos principales objetivos son diversos. Por citar alguno, consagra un procedimiento de ejecución de garantías inmobiliaria expedito, algunas de cuyas disposiciones fueron incluso declaradas inconstitucionales por significar una vulneración al derecho de defensa. Sin embargo, a los fines de la presente investigación nos concentraremos en lo que tiene que ver con las disposiciones que regulan la producción de viviendas de bajo costo.

El artículo 3 de esta Ley define lo que es un fideicomiso. Según esta disposición, un fideicomiso es un acto mediante el cual se transfieren derechos de propiedad u otros derechos a una o varias personas, constituyendo un patrimonio separado administrado a favor de otras personas o de las mismas personas que en principio transfirieron los derechos. La administración se realiza de acuerdo

¹² *Idem.*

a las instrucciones de quien transfiere los derechos. (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2011).

Quien transfiere los derechos se denomina fideicomitente, mientras que quien administra el patrimonio se denomina fiduciario, y quien se beneficia de la administración se denomina beneficiario o fideicomisario. Según la Ley el fideicomiso conformado tiene personalidad jurídica propia y está sujeto a registros particulares en las Cámaras de Comercio y Producción y en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII). Los artículos 129 y siguientes de la Ley regulan todo lo concerniente a la producción de viviendas de bajo costo mediante el mecanismo del fideicomiso.

El artículo 129 establece lo siguiente:

Los Proyectos de Viviendas de Bajo Costo son proyectos de soluciones habitacionales, con participación de los sectores públicos y/o privados, cuyas unidades tendrán un precio de venta igual o inferior a dos millones de pesos (RD\$2,000,000.00), monto que será ajustado anualmente por inflación conforme a las disposiciones del Artículo 327 del Código Tributario de la República Dominicana, y mediante los cuales se facilita el acceso de la familia a una vivienda digna. Los Proyectos de Viviendas de Bajo Costo podrán beneficiarse del desarrollo y aplicación de los instrumentos legales, financieros y fiscales previstos en la presente ley, a fin de incrementar los recursos disponibles para el financiamiento de los mismos y su infraestructura, así como para poder reducir los costos de las viviendas. (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2011)

El artículo 130 de la Ley establece la obligación de acreditación ante el INVI, a los fines de ser considerado como proyecto de viviendas de bajo costo y beneficiarse de los instrumentos legales y beneficios de la Ley. Es decir, que para aplicar a los beneficios de la Ley se necesita una acreditación administrativa previa que considere el proyecto como de viviendas de bajo costo. En virtud de este artículo, el Poder Ejecutivo dictó el decreto No. 359-12 que instituye el Reglamento para la Acreditación de Viviendas de Bajo Costo. Asimismo, se contempla un procedimiento de ventanilla única para autorizaciones administrativas vinculadas con el desarrollo de los proyectos, el cual queda a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

El artículo 131 establece un régimen de exenciones fiscales a los fideicomisos que tengan como objeto este tipo de construcción. Según el artículo los fideicomisos de este tipo quedan exentos del pago de un 100% en impuestos sobre la renta y ganancias de capital; de cualquier tributo por transferencias bancarias y operaciones con cheques; de impuestos sobre activos o patrimonio, incluyendo el impuesto a la propiedad inmobiliaria; así como de todos los posibles impuestos por concepto de construcción; y los impuestos sobre traspaso de inmuebles y registro de operaciones inmobiliarias en general.

Este esquema de exenciones implica un gasto tributario considerable por parte del Estado dominicano, en este caso en beneficio del fideicomiso que desarrolla el objeto de la construcción de viviendas a bajo costo.

El párrafo I del artículo citado establece que los fideicomisos de este tipo tendrán derecho a una compensación por concepto de Impuesto a la transferencia

de bienes y servicios industrializados (ITBIS) pagado en el proceso de construcción, que servirá como parte inicial en la adquisición de viviendas a bajo costo. El párrafo III establece que los adquirentes de viviendas a bajo costo recibirán un bono o subsidio en proporción a la carga fiscal que conlleva la construcción de la vivienda. En este caso el gasto tributario del Estado beneficia al adquirente, ya que con la compensación del ITBIS se satisface la parte inicial del costo de la vivienda. Los requisitos y mecanismos para obtener la compensación deben ser regulados por norma general de la DGII, según establece la Ley.

En cuanto al desarrollo de los proyectos, el artículo 134 de la Ley abre la posibilidad de que éstos sean de participación mixta entre el Estado y el sector privado, pudiendo cada uno aportar los terrenos o los recursos necesarios para el financiamiento. Aunque el Estado aporte los terrenos, el sector privado que provea el financiamiento puede inscribir hipotecas para garantizar su crédito, según establece el artículo 135.

El artículo 136 establece el esquema de este tipo de fideicomiso y los requerimientos para conformarlo. Por otro lado, el artículo 137 impone procedimientos de licitación pública para la contratación del diseño y construcción de los proyectos, los cuales deben ser dirigidos por el fiduciario y contar con la aprobación posterior de los fideicomitentes para la contratación.

El artículo 138 establece de manera general el mecanismo de asignación de viviendas, atendiendo a los criterios establecidos por los fideicomitentes en el acto constitutivo del fideicomiso. Cobra especial relevancia, para el caso de fideicomisos mixtos -donde el Estado tiene participación-, la obligatoriedad para el adquirente de que la unidad habitacional constituya la primera vivienda propia y esté destinada a la residencia principal. Por argumento a contrario, parecería que, en el caso de los proyectos de viviendas de bajo costo en la modalidad de fideicomiso con participación exclusivamente privada, la condicionalidad de que la unidad habitacional constituya la primera vivienda propia del adquirente no aplica, quedando la demanda de manera libre.

Por último, en lo que respecta al desarrollo de estos proyectos, el artículo 139 de la Ley exceptúa a las viviendas producidas bajo un fideicomiso mixto del régimen de declaración y constitución de bien de familia, con las implicaciones que ello tiene, especialmente la de que no podrá considerarse inembargables estas propiedades. En esta disposición la Ley deja bastante claro que, aunque el Estado pueda tener participación en el proyecto, lo hace bajo las condicionantes del mercado hipotecario, entre ellas la obligatoriedad por parte del adquirente de asumir garantía inmobiliaria por el crédito asumido.

La forma de pago que se ha establecido en la Ley para la adquisición de las viviendas de bajo costos por medio de un bajo fideicomiso consiste en la apertura de una cuenta de ahorro programado destinada a ahorrar los fondos necesarios para efectuar el pago de la cuota inicial y de las cuotas mensuales. Los artículos 141 y siguientes regulan todo lo concerniente a las entidades en las cuales se pueden producir dichos ahorros, la forma y monto de los aportes (que no podrá ser más de un 30% del salario) y el procedimiento para la modificación o suspensión de dichos aportes. Bajo este esquema el empleador funge como agente de retención. En caso de cambio de empleador, se prevé un mecanismo para la

actualización de la autorización de los descuentos, y en caso de terminación del contrato de trabajo se prevé la posibilidad de realizar aportes directamente.

En síntesis, la política que se desarrolla a partir de esta legislación responde a un esquema Ahorro-Bono-Crédito (ABC). Los adquirentes se someten a un ahorro programado que se supone debe servir para alcanzar el monto correspondiente al inicial de las viviendas. Por otro lado, reciben un bono por parte del Estado, que en este caso se genera a partir de la compensación del pago de ITBIS asumido en la construcción de la unidad habitacional. Y, por último, la necesidad de asumir un crédito con una entidad financiera a fin de completar el pago de la vivienda y constituyendo una hipoteca como garantía de ese crédito.

Los proyectos de Fideicomisos Viviendas de Bajo Costo (VBC), pueden darse en dos versiones: (1) Fideicomisos Públicos o Fideicomiso Matriz y (2) Fideicomisos Vinculados (de naturaleza privada y/o mixta).

El fideicomiso público está constituido como la base o matriz de los proyectos de construcción VBC. Bajo esta figura jurídica, el contrato de Fideicomiso para la Construcción de Viviendas de Bajo Costo de República Dominicana (Fideicomiso VBC-RD) estipula que el Estado participa como **Fideicomitente** y **Fideicomisario**. En el capítulo quinto del mismo contrato se refiere al Patrimonio Fideicomitado por parte del Estado, y se establece que este se compromete a transferir bienes y derechos con un valor monetario de alrededor de RD\$ 894.7 mil millones, distribuidos entre aprobación y otorgamiento de permisos para el plan del proyecto de construcción, terrenos pertenecientes al Estado y la suma de RD\$ 1,000,000.00 en dinero líquido.

Como Fideicomisario, el Estado queda como beneficiario según el contrato de Fideicomiso Matriz por ser el titular del derecho de restitución del Patrimonio Residual una vez se termine el fideicomiso, es decir, los beneficios generados por las inversiones realizadas por la Fiduciaria con el Patrimonio Fideicomitado durante la existencia del contrato, van al Estado una vez acabada la duración del contrato.

En cuanto los fideicomisos vinculados o de naturaleza privada, salen de la base del fideicomiso matriz, se amparan en las mismas cláusulas legales.

e. Ley del Instituto Nacional de la Vivienda (INVI)

El Instituto Nacional de la Vivienda está concebido como la entidad estatal funcionalmente responsable de las políticas públicas vinculadas al derecho a la vivienda. Como se vio en la **Tabla 1. Leyes, decretos y resoluciones vinculados al sector vivienda desde 1945-2004**, esta entidad fue creada mediante la Ley No. 5892 del año 1962, la cual establece las principales funciones y objetivos de la misma, con todas las limitantes que una legislación tan antigua implica. El artículo 1 de la Ley da carácter autónomo al INVI, mientras que el artículo 2 le reconoce personalidad jurídica propia.

Esta Ley prevé en su artículo 3 que el INVI, con sujeción a la Junta Nacional de Planificación (entendemos que esto sería hoy el MEPyD), tiene a su cargo:

- a) La formulación de un plan general de viviendas;
- b) La ejecución de dicho plan;

- c) La promoción de la contribución privada al mismo;
- d) El asesoramiento y auxilio técnico a toda persona o grupo de personas, principalmente a las constituidas en cooperativas, de hecho, o de derecho, que así lo soliciten y dentro de las posibilidades económicas del INVI;
- e) El señalamiento al Poder Ejecutivo de los casos en que sean necesarias expropiaciones para desarrollar programas de vivienda y la coordinación de las demás actividades relacionadas con sus fines;
- f) La coordinación de demás actividades relacionadas con sus fines.

Otro de los deberes a cargo del INVI y que se encuentra en el artículo citado, es la promoción del desarrollo de programas de viviendas urbanas y rurales mediante la colaboración de los futuros ocupantes de las viviendas, siguiendo los principios de esfuerzo propio y ayuda mutua. A través de esa disposición jurídica se consagra legalmente la posibilidad de desarrollar como política pública la producción social de la vivienda, con todo lo que conceptualmente y en la práctica esto implica.

Los artículos 15 y 16 establecen un régimen de exención tributaria, según el cual el INVI está exento de pago de impuestos en sus operaciones, así como las personas adquirientes por concepto de la adquisición.

El artículo 18 de la Ley establece que el INVI deberá someter a licitaciones la ejecución de las obras que deba realizar y sólo excepcionalmente podrá ejecutarlas de manera directa. Este artículo establece en línea de principio la contratación pública de entes privados para la producción de vivienda, y como excepción la construcción directa por parte del Estado.

El artículo 19 establece un régimen especial de garantía sobre los créditos otorgados por el INVI, así como los beneficios del procedimiento de ejecución expedito contemplado en la Ley de Fomento Agrícola. Un bien hipotecado a favor del INVI no podrá servir de garantía en otras operaciones.

f. Decreto 389-15: “Año del Fomento de la Vivienda” (2016)

Mediante el decreto 389-15 el Poder Ejecutivo declaró el año 2016 como “Año del Fomento de la Vivienda”, marcando con ello un hito en la sectorial y evidenciando con ello la acción más contundente en cuanto a su compromiso político con la sectorial (Presidencia República Dominicana, 2015).

Entre los “considerandos” que motiva el decreto se cita el artículo 59 de la Constitución de la República, referente al derecho a la vivienda, así como referencias a los objetivos y líneas de acción de la END 2030 vinculadas con la sectorial. En otras de las motivaciones del decreto se detalla “constituye una prioridad para el Gobierno Central fomentar políticas que permitan a cada dominicano contar con una vivienda cómoda e higiénica”.

Tanto en la sección siguiente, referente a contenido e implementación de políticas, como en el apartado de recursos, se analiza más a profundidad los resultados de ese último año del período gubernamental analizado en materia habitacional.

1.5. CONTENIDO E IMPLEMENTACIÓN: PERÍODO 2013-2016

Los compromisos internacionales, así como las disposiciones legales y constitucionales nacionales, dan el soporte para la realización del derecho a la vivienda por parte del Estado. En lo adelante se procede a examinar el contenido e implementación de las políticas, durante el período de 2012-2016, que se desprenden de nuestro marco legal e institucional, identificando los bienes y servicios que dan efecto al derecho y midiendo su disponibilidad, accesibilidad y calidad.

Antes de abordar los proyectos habitacionales ofertados, se procede a explicar brevemente las comisiones creadas alrededor del Ministerio de la Presidencia implicadas en la implementación de tres programas que han tenido prioridad en la agenda gubernamental desde el año 2012 hasta la fecha.

1.5.1. COMISIONES ESPECIALES VINCULADAS AL TEMA DE VIVIENDA

Una de las características de la gestión de Gobierno que inició el 16 de agosto de año 2012 ha sido la concentración en el Ministerio de la Presidencia de algunas políticas y líneas de acción que corresponden a otras entidades. Esta entidad del Poder Ejecutivo se ha erigido en una especie de “súper ministerio” que para determinados asuntos desarrolla funciones paralelas a las entidades creadas para atender las distintas sectoriales de las políticas públicas. En el caso del sector vivienda no ha habido excepción y parte importante de las políticas se han ejercido bajo la creación de entes jerárquicamente vinculados a esta cartera.

Dentro de los entes que desarrollan políticas vinculadas al tema de vivienda y que se encuentran sujetos al Ministerio de la Presidencia podemos citar los siguientes: 1) La comisión permanente de titulación de terrenos del Estado; 2) la comisión para el desarrollo del mercado hipotecario y de fideicomiso y; 3) La comisión para la readecuación de “La Barquita”.

■ Comisión permanente de titulación de terrenos del Estado

Esta comisión fue creada mediante el decreto No. 624-12 del Poder Ejecutivo bajo la dirección del Ministerio de la Presidencia. Dentro de las atribuciones de esta comisión están las siguientes:

- a) Elaborar un plan integral para la titulación masiva de inmuebles, que abarque de manera especial aquellos sobre los que el Estado ha llevado a cabo proyectos de reforma agraria y viviendas;
- b) Coordinar con el Poder Judicial los esfuerzos necesarios para fortalecer la capacidad operativa y de gestión de los órganos de la Jurisdicción Inmobiliaria;
- c) Velar, conjuntamente con las entidades estatales responsables, por la pronta actualización del Catastro de Inmuebles del Estado;
- d) Formular políticas y estrategias para guiar el accionar de las instituciones del Estado con responsabilidad en los procesos de titulación;

- e) Presentar propuestas de modificación normativa con la finalidad de viabilizar y facilitar los procedimientos de titulación;
- f) Propiciar las consultas públicas que sean de lugar para garantizar la participación de los sectores involucrados en los procedimientos de titulación;
- g) Velar porque se realicen esfuerzos para divulgar a la población en general todo lo relativo a la importancia de actualizar el registro del derecho de propiedad, así como los procedimientos a seguir a ese fin;
- h) Coordinar la cooperación internacional en lo relativo a los procesos masivos de titulación de inmuebles.

La comisión tiene como fundamento el mandato constitucional que ordena promover el acceso a la propiedad titulada. En el caso de la vivienda este mandato se encuentra en el propio artículo que consagra este derecho y tiene que ver con la seguridad de la tenencia que constituye una parte inherente al mismo.

■ **Comisión presidencial para el desarrollo del mercado hipotecario y fideicomiso**

Esta comisión fue creada mediante el decreto No. 663-12 del Poder Ejecutivo bajo la dirección del Ministerio de la Presidencia. Sus funciones específicas son:

- a. Propiciar la coordinación interinstitucional necesaria para la correcta implementación de la Ley 189-11, sobre el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso;
- b. Asesorar al Poder Ejecutivo en la implementación de la Ley 189-11, sobre el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso, promoviendo el uso de los Fondos de Pensiones en el financiamiento habitacional del país;
- c. Diseñar incentivos para la participación del sector privado en la oferta de vivienda social, promoviendo planes mixtos público-privado;
- d. Procurar, difundir y promover el uso de diseños y tecnologías de construcción que reduzcan el costo de la vivienda social y mejoren su calidad, y;
- e. Proponer a las autoridades competentes, en base a experiencias internacionales, mecanismos innovadores de financiamiento hipotecario e inmobiliario.

La comisión dispone de un equipo técnico que tiene como función coordinar y dar seguimiento a la implementación por parte de las distintas instituciones del Estado que inciden en la aplicación de la Ley 189-11, sobre el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso.

■ Unidad Ejecutora para la Reeducación de La Barquita y Entornos (URBE)

Mediante decreto No. 16-13 derogado¹³ luego mediante el decreto 201-14 del Poder Ejecutivo se declaró como alta prioridad del Gobierno la reeducación de los asentamientos humanos en la barriada denominada “La Barquita”, correspondiente a los sectores de Sabana Perdida y Los Mina. Esta barriada está ubicada en la zona de influencia del río Ozama y es altamente vulnerable a sus desbordamientos.

Para proceder con el objetivo del decreto se creó una unidad ejecutora con la responsabilidad de llevar a cabo los reasentamientos humanos de los habitantes de La Barquita, así como la reeducación de esa zona. Los recursos para la operación de esta Unidad provienen del Ministerio Administrativo de la Presidencia, órgano que también funge como su supervisor. Según el artículo 5 del decreto, esta Unidad desarrolla sus actividades de conformidad con las orientaciones siguientes:

- a) Mantener informada a la comunidad sobre las alternativas para abordar y resolver la problemática existente en la zona y ponderar los señalamientos que al respecto puedan surgir;
- b) Identificar alternativas para descongestionar el suelo y frenar el crecimiento desorganizado e improvisado de los asentamientos en “La Barquita”, identificando aquellas personas susceptibles de ser reasentadas y las que pudiesen permanecer en la zona;
- c) Implementar las soluciones técnicas que permitan proteger al río Ozama de las acciones humanas y a sus riberas de eventuales crecidas;
- d) Implementar las soluciones técnicas que permitan proteger al río Ozama de las acciones humanas y a sus riberas de eventuales crecidas;
- e) Fortalecer el capital humano y social de las comunidades para propiciar su propio desarrollo y prevenir nuevos asentamientos desorganizados.

1.5.2. CLASIFICACIÓN DE PROYECTOS HABITACIONALES SEGÚN PERFIL SOCIOECONÓMICO DE BENEFICIARIOS/AS

Atendiendo al criterio del perfil socioeconómico de beneficiarios/as, delimitados a continuación, se procede a agrupar los proyectos habitacionales en función a sus respectivos perfiles diferenciados. Posteriormente se aborda el contenido de cada una de los proyectos habitacionales vinculados a cada perfil. Los criterios básicos empleados en la agrupación y tipificación de los proyectos habitacionales son:

¹³ Ver artículo 8 del decreto 201-14

Tabla 9: Criterios para la clasificación de los proyectos habitacionales

Tipo problemática habitacional que plantea resolver la acción gubernamental	Mecanismos y requisitos de acceso al inmueble	Promotor del proyecto habitacional	Costo del inmueble y forma de pago para beneficiarios/as
Vulnerabilidad ambiental/damnificados Soluciones habitacionales a familias empobrecidas Mejorar condiciones de acceso a proyectos habitacionales ofertados en el mercado	Criterios particulares, según el caso, aplicados al momento de filtrar potenciales beneficiarios/as	Sector Público Sector Privado Mixto	Donación Donación y compromiso de pago de cuota mensual Asignación a + condiciones y plazo de pago establecidos Asignación a + saldo inicial liquidado + condiciones y plazo de pago establecidos

Fuente: Elaboración equipo CA en base a documentos memoria institucional INVI 2013, 2014 y 2015.

Del análisis de las políticas de vivienda vigente en la República Dominicana se pueden extraer tres enfoques diferenciados de proyectos habitacionales, los cuales guardan estrecha relación con el perfil socioeconómico de los/as beneficiarios/as.

La forma en que se han articulado las políticas bajo estos determinados enfoques ha incidido en el contenido y finalidad de las mismas y en los propios entes administrativos que las han desarrollado. Estos tres enfoques pueden ser catalogados, por aproximación, en tres grupos tal y como se explica en los siguientes párrafos.

01. Proyectos vulnerabilidad extrema o paliativos: familias en alto riesgo (grupo I)

Proyectos ejemplo. Dentro de estos proyectos pueden identificarse, principalmente, La Nueva Barquita, Boca de Cachón y la Mesopotamia.

Tipo problemática habitacional que plantea resolver la acción gubernamental. Se trata de proyectos contingentes y de reubicación como consecuencia de fenómenos naturales que han afectado poblaciones empobrecidas asentadas en zonas de alta vulnerabilidad. Estos proyectos no han respondido a la concreción de políticas de derecho a la vivienda previamente planificadas y articulada, sino que surgen para responder situaciones específicas y particulares.

Mecanismos y requisitos de acceso al inmueble. El criterio para acceder a este tipo de proyectos es haber sufrido el fenómeno particular que se atiende. El enfoque ha partido esencialmente de realizar una reubicación de las familiares asentadas en lugares de alta vulnerabilidad. La elección de los proyectos es realizada directamente desde el Gobierno central a través del programa de Visitas Sorpresa del presidente Danilo Medina. Son, además, situaciones de calamidad que han tenido una alta cobertura en los medios de comunicación.

Promotor del proyecto. El sector público.

Costo del inmueble y forma de pago para beneficiarios/as. No existe un criterio único. Va desde la donación, hasta el pago de una cuota de “mantenimiento”.

Entidad gubernamental responsable. En todos el Presidente de la República de turno ha tenido especial participación, incluso al margen de la entidad que es la funcionalmente encargada de atender estas necesidades, específicamente el INVI.

Esto se refleja en el hecho de que los proyectos fueron ejecutados por distintas entidades públicas como son:

- a) La Unidad Ejecutora para la Readecuación de la Barquita y Entornos (URBE) (La Nueva Barquita);
- b) Boca de Cachón: Ministerio de las Fuerzas Armadas;
- c) Mesopotamia: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

02. Proyectos INVI: familias de bajos ingresos

Proyectos ejemplo.

Tipo problemática habitacional que plantea resolver la acción gubernamental. Contrario a los otros tipos de proyectos que hemos identificado, parece ser que este el único que aborda una dimensión orientada a palear el déficit habitacional cualitativo, puesto que no solo se limitan a la construcción de viviendas, sino también a su reparación y a la readecuación de sus pisos. Atiende también a familias afectadas por fenómenos atmosféricos o siniestros.

Mecanismos y requisitos de acceso al inmueble. Los requisitos para ser beneficiado con una vivienda son: ser familia de ingresos mínimos, bajos, medio-bajos o haber sido afectada por fenómenos atmosféricos o siniestros.

Promotor del proyecto. Sector público.

Costo del inmueble y forma de pago para beneficiarios/as. Bajo estos proyectos el Estado se ha propuesto ofrecer soluciones habitacionales a través de subsidios parciales o totales. Los inmuebles se adjudican bajo la modalidad de “Bien de Familia”.

Entidad gubernamental responsable. Se encuentran bajo la planificación, coordinación y ejecución del INVI.

03. Proyectos de producción de viviendas “de bajo costo” mediante fideicomisos

Proyectos ejemplo. Ciudad Juan Bosch y fideicomisos inmobiliarios privados.

Tipo problemática habitacional que plantea resolver la acción gubernamental. Estos proyectos se desarrollan a partir de la Ley No. 189-11 sobre Fideicomiso y Desarrollo de Mercado Hipotecario que, según los *considerandos primero y segundo* de dicha ley se pretende, mediante la construcción de viviendas de bajo costo, reducir el déficit habitacional de la población menos ingresos.

Mecanismos y requisitos de acceso al inmueble. Los adquirentes se someten a un programa de ahorro programado con el fin de obtener el inicial para la adquisición de la vivienda.

Por los condicionamientos para constituirse en destinatario de este tipo de proyectos, especialmente en lo que respecta al ahorro programado los requerimientos para acceso al crédito, los mismos se encuentran más vinculados a un perfil propio de familias de ingresos medios y medio-alto en adelante. Esto partiendo de que el proyecto sea con participación estatal y, como consecuencia, la vivienda a adquirir deba ser la primera del beneficiario. Sin embargo, en el caso de los proyectos exclusivamente privados, los cuales según nuestra interpretación de la Ley no condicionan la demanda a que la vivienda sea la primera del adquirente, el perfil se extendería no sólo a familias de ingresos medios, sino también a familias de ingresos altos que vean una oportunidad de adquirir otras propiedades de las que ya poseen.

Promotor del proyecto. Mixto

Costo del inmueble y forma de pago para beneficiarios/as. Se recibe un bono por parte del Estado que se genera como compensación de los pagos de ITBIS (IVA) en la construcción de las unidades habitacionales. Pero el adquirente debe acceder a financiamiento para completar el pago de la vivienda, quedando la misma, evidentemente, constituida en garantía hipotecaria del préstamo. Responden a un esquema Ahorro-Bono-Crédito (ABC).

Entidad gubernamental responsable. Comisión presidencial para el desarrollo del mercado hipotecario y fideicomiso.

04. Exoneraciones IPI - familias ingresos altos

No es propiamente un grupo destinatario de viviendas producidas por el Gobierno. Pero dada su importancia al momento de analizar el componente de recursos, se utiliza esta clasificación referida a las familias y/o personas que reciben tratamiento espacial o están exentas del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria (IPI).

1.5.3. PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA OFERTA HABITACIONAL

Como se explicó en el **Compendio de marco normativo vigente**, apartado *a*, el PNPSP es el instrumento de planificación que establece los planes de los gobiernos para el logro de la END. Entre las medidas de producción prioritaria en vivienda plasmadas en la primera versión del PNPSP¹⁴, se planteó la construcción de 4,950 viviendas para el año 2013 y 5,000 por año para el período 2014-2016. Asimismo, la reparación de 15,000 viviendas por cada año desde el 2013 al 2016. Además 5,000 cambios de piso de tierra por cemento por cada año desde el año 2013 hasta el año 2016. El INVI quedó a cargo de esta producción.

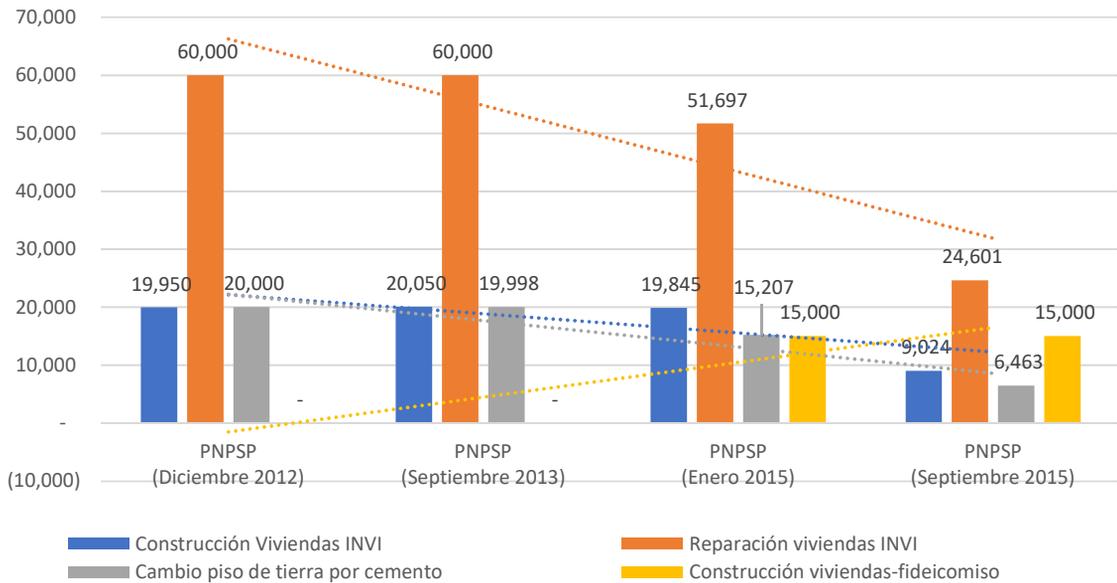
Según esta versión del plan, los recursos asignados a la inversión pública permitirían alcanzar un total de 19,950 viviendas construidas, además de 55,000 mts² de pisos cambiados y alrededor de 60 mil viviendas mejoradas, al finalizar el cuatrienio 2013-2016.

¹⁴ El PNPSP tiene una duración de 4 años y es actualizado anualmente. Contiene una propuesta de prioridades a nivel de funciones, programas y proyectos que incluyen objetivos, metas y requerimientos de recursos. Las actualizaciones existentes de este plan se pueden observar en el Gráfico 13

Como muestra el **Gráfico 13: Evolución de la programación viviendas en el PNPSP 2013-2016**, en las versiones posteriores del PNPSP fueron reducidas las metas de construcción y reparación con fondos públicos. A partir de la tercera versión del PNPSP, de enero del año 2015, el número de unidades habitacionales a construir con fondos públicos se redujo en un 105%, la cantidad de viviendas a reparar se redujo en 8,303 unidades y las metas de cambio de piso de tierra por cemento se redujeron en 4,793 unidades habitacionales.

En esta misma versión del PNPSP es que surgen metas de construcción para las viviendas impulsadas a través de la alianza público-privada bajo la figura del fideicomiso (Grupo III/Ingresos medios-altos). Para los años 2015 y 2016 se programó la construcción de 15,000 viviendas bajo esta modalidad.

Gráfico 13: **Evolución de la programación viviendas en el PNPSP 2013-2016**



Fuente: Elaboración equipo CA en base al Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016 en sus versiones diciembre 2012, septiembre 2013, enero 2015 y septiembre 2015.

Al comparar la versión más reciente del PNPSP (septiembre 2015) con la primera versión (septiembre 2012) se verifica una reducción de las metas de producción física de viviendas previstas para familias del Grupo II:

- la meta de producción de viviendas a construir se redujo en casi 11,000 unidades habitacionales (55% menos);
- la meta de viviendas existentes a mejorar se redujo en 35,399 (59% menos);
- el cambio de piso de tierra por cemento se redujo en 13,537 unidades (67.7% menos).

Solo las metas de producción de vivienda mediante el fideicomiso, dirigidas a familias del Grupo III, se mantuvieron inalteradas. Este hecho evidencia que la

declaratoria del año 2016 como “Año del Fomento de la Vivienda” estuvo mucho más orientada hacia generar condiciones para el acceso habitacional de los perfiles de ingreso medio y medio-alto a través del fideicomiso. Nada que ver con una estrategia integral de solución al déficit habitacional.

En la **Tabla 10: Recuento de proyectos habitacionales e inversión, INVI 2013-2016:** se muestra en qué magnitud fueron asumidas, programadas y ejecutadas las metas de producción habitacional para familias de bajos ingresos ya modificadas durante el período 2013-2016 por parte del INVI, tomando el caso particular de la construcción de viviendas nuevas.

Tabla 10: Recuento de proyectos habitacionales e inversión, INVI 2013-2016:

Meta 2013-2016		Año de referencia	Viviendas terminadas (I)	En ejecución y contratadas (II)	Total viviendas trabajadas (I+II)
Original	Vigente				
19,950	9,024	Año 2013	1,160	1,448	2,608
		Año 2014	1,448	1,168	2,616
		Año 2015	1,168	1,120	2,288
		Año 2016	1,120	-	-
Total			4,896	-	-

Fuente: Elaboración equipo CA en base a documentos memoria institucional INVI 2013, 2014 y 2015.

En las diversas versiones del PNPSP contemplaba la construcción de 4,950 viviendas nuevas en el año 2013, pero en la programación institucional interna del INVI de ese mismo año apenas se había contemplado la construcción de 2,608 (INVI, 2013, pág. 11). De esta cantidad reportó como *viviendas terminadas* 1,160 (44.5%); dejando en *ejecución y contratadas* para el siguiente año 1,448 unidades habitacionales.

Para el año 2014 la cartera de construcción del INVI de nuevas viviendas ascendía a 2,616 unidades habitacionales (INVI, 2014, pág. 6). Esta cantidad representó poco más de la mitad de las 5,000 originalmente previstas para dicho año, y apenas la tercera parte de las 7,765 viviendas previstas tras las dos modificaciones siguientes del plan plurianual. No obstante, al cierre del año 2014 el INVI solo reportó haber concluido las 1,448 viviendas que dejó en ejecución durante el año 2013, dejando en *ejecución y contratadas* para el siguiente ejercicio fiscal otras 1,168 viviendas nuevas.

En lo que respecta al año 2015, se repite la historia de los años anteriores. La programación del PNPSP no constituyó el referente sobre el cual se basó la programación de proyectos de esta institución, ya que cerró el año entregando solo los proyectos habitacionales que arrastraba del año anterior: 1,168 viviendas nuevas. En total la cartera de proyectos trabajadas sumó unas 2,288 viviendas (INVI, 2015, pág. 6), apenas el 45.8% de lo previsto en el PNPSP. Se dejaron 1,120 unidades habitacionales sin concluir que fueron re-enganchadas para el año fiscal 2016.

Para el año 2016, a pesar de haber sido designado “Año del Fomento de la Vivienda”, el INVI programó solo la construcción de las viviendas nuevas

dejadas a medio término del año anterior: 1,120 unidades habitacionales. Esa misma cantidad se reportan como *proyectos en etapa de ejecución* –no terminadas– al final del año (INVI, 2017).

Los aspectos vinculados a la ejecución financiera del período 2013-2016 de estas unidades habitacionales son abordados en el acápite **1.7** más adelante.

Según la planificación anual del INVI, se entrega una vivienda por familia, y se estima un aproximado de *3.9 integrantes por cada hogar*. En tal sentido, de cumplirse la ejecución real de proyectos habitacionales nuevos previstos en el período 2013-2016, se le estarían asignando directamente viviendas nuevas a unas 4,896 familias, lo que a su vez significaría unas 19,234 personas beneficiarias directas por ser parte de esos núcleos de hogar.

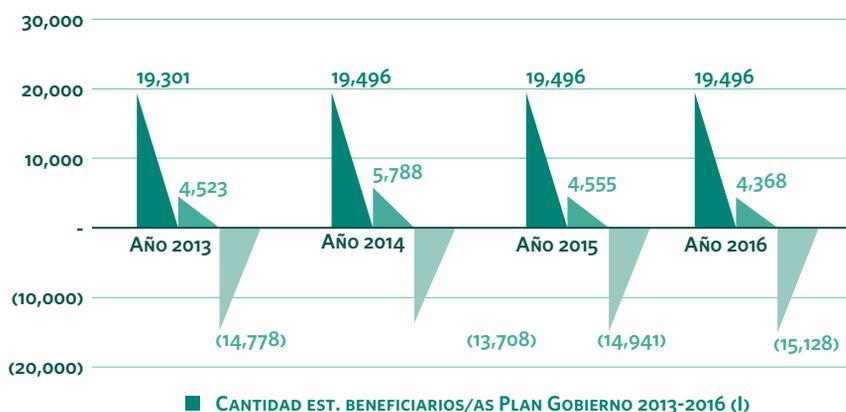
Tabla 11: Recuento de proyectos habitacionales e inversión, INVI 2013-2016

	Cantidad de empleos directos e indirectos generados	Cantidad estimada de familias beneficiarias	Cantidad estimada de beneficiarios/as
Año 2013	9,280	1,160	4,523
Año 2014	11,584	1,448	5,788
Año 2015	9,344	1,168	4,555
Año 2016	8,960	1,120	4,368
Total	39,168	4,896	19,234

Fuente: eElaboración equipo CA en base a documentos memoria institucional INVI 2013, 2014 y 2015.

Manteniendo la misma relación vivienda-familia-número de beneficiarios/as establecida por el INVI es posible estimar el número de potenciales beneficiarios/as de haberse cumplido las metas de construcción de viviendas del plan de gobierno 2013-2016. El **Gráfico 14: Cantidad estimada y real de beneficiarios/as de proyectos habitacionales INVI 2013-2016**, resume esta estimación. La meta potencial de beneficiarios/as de proyectos habitacionales nuevos, de haberse cumplido el PNPSP 2013-2016, ascendería a 77,788 personas de bajos ingresos. Esta cifra es 4 veces mayor que las 19,234 personas que habrían de beneficiarse bajo la ejecución real de proyectos habitacionales que proyecta el INVI en este período.

Gráfico 14: *Cantidad estimada y real de beneficiarios/as de proyectos habitacionales INVI 2013-2016.*



Fuente: Elaboración equipo CA en base a documentos memoria institucional INVI 2013, 2014 y 2015.

Por otra parte, como fue señalado anteriormente, las metas bajo la modalidad público-privado de fideicomiso se mantuvieron inalteradas. Las reducciones en la cantidad de beneficiarios/as de bajos ingresos contrasta con el incremento de la oferta habitacional para el perfil de ingresos medios y de altos ingresos: las 15,000 unidades previstas para el proyecto de fideicomiso público-privado Ciudad Juan Bosch I en su primera fase supondrían alrededor de 60,000 beneficiarios/as, cifra tres veces superior a las previsiones de beneficiarios/as del INVI.

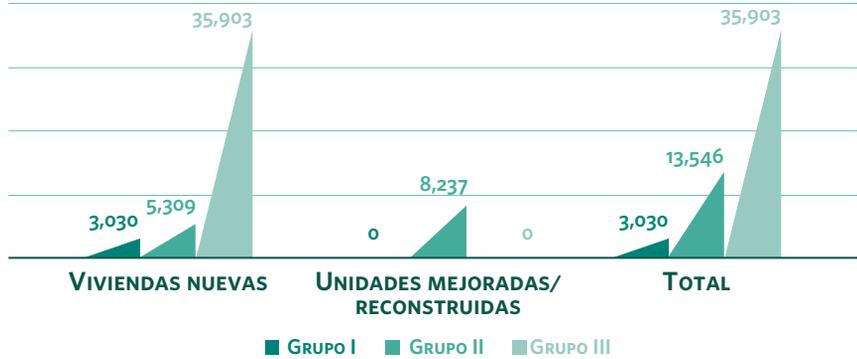
La evidencia indica que, en el período objeto de estudio, ha primado el impulso de una mayor oferta gubernamental enfocada hacia los proyectos habitacionales bajo la modalidad público-privado por sobre los otros dos grupos evaluados: más de 2/3 partes (68.4%) de la oferta habitacional impulsada desde el Estado se concentra en los proyectos del grupo III, por medio al impulso del fideicomiso. En la **Gráfico 15: Resumen de condiciones de acceso por tipo de proyectos habitacionales y oferta habitacional potencial** se resume cada tipo de oferta.

Alrededor de un cuarto de los proyectos habitacionales (25.8%) se concentran en el grupo II, que representa la producción pública directa a través del INVI y entidades vinculadas. El restante 5.8% de los proyectos habitacionales corresponden al grupo I.

Es importante destacar que del grupo II, el 61% corresponde a unidades habitacionales mejoradas o reconstruidas (déficit cualitativo). En ese sentido, el aporte de este grupo a la oferta habitacional cuantitativa sería de tan solo un 12%.

El hecho de que casi 7 de cada 10 proyectos habitacionales ofertados bajo el impulso directo o indirecto del sector público-gubernamental sea por medio a la modalidad de fideicomiso cobra relevancia notable de cara al debate sobre la garantía del derecho habitacional en el país, puesto que deja en evidencia que los estratos medios y altos parten con mayor ventaja a la hora de acceder a los requerimientos base contenidos en el esquema ABC.

Gráfico 15: Resumen de condiciones de acceso por tipo de proyectos habitacionales y oferta habitacional potencial



Fuente: Elaboración equipo CA en base a información levantada de entes gubernamentales, 2013-2016

En el período objeto de estudio se habrían ejecutado 89 proyectos que se traducen en 35,983 viviendas. De ese total, 82 corresponden a proyectos de inversión privada repartidas a lo largo de la geografía nacional. Los restantes 7 proyectos corresponden a inversión público-privada que se conglomeran en la Ciudad Juan Bosch, primer caso de fideicomiso mixto para vivienda de bajo costo en el país.

Para ilustrar respecto a las condiciones de accesibilidad de este tipo de viviendas, tomaremos como ejemplo al proyecto Ciudad Juan Bosch. En dicho proyecto se han construido viviendas agrupadas en tres rangos. Para cada rango de vivienda se ofrece el incentivo a la demanda consistente en el bono compensatorio a partir del pago de ITBIS en la construcción, un denominado bono tierra y, además, una tasa de interés fija a un 8% por 20 años.

<p>Rango I: 55.0 m²</p> <p>Sala, Balcón, comedor, cocina, (2) dormitorios, (1) baños, (1) parqueo</p> <p>Precio: Desde RD\$894,000 hasta RD\$1,300, 000</p>	<p>Rango II: ~ 67 m²</p> <p>Sala, balcón, comedor, cocina, (3) dormitorios, (2) baños, (1) parqueo</p> <p>Precio: Desde RD\$ 1,300,00 hasta RD\$ 1,700,000</p>	<p>Rango III: ~79 m²</p> <p>Sala, balcón, comedor, cocina, (3) dormitorios, (2) baños , (1) parqueo</p> <p>Precio: Desde RD\$ 1,700,000 hasta 2.4 millones</p>
--	---	---

Fuente: Documento de conceptualización sobre fideicomiso de construcción República Dominicana, Ciudad Alternativa, 2016

Alguien interesado en adquirir una vivienda en cualquiera de los rangos anteriormente indicados debe agotar, de manera general, los siguientes requerimientos:



Fuente: documento de conceptualización sobre fideicomiso de construcción República Dominicana, Ciudad Alternativa, 2016

Según la *Fiduciaria Reservas*, al momento de hacer la consulta estos serían los requisitos que deben satisfacerse para optar por un préstamo hipotecario correspondiente a una vivienda de bajo costo construida a través del vehículo legal del fideicomiso:

Requisitos préstamos hipotecarios para Vivienda (Grupo III: Fideicomiso)

(Fiduciaria Reservas, Banco de Reservas de la República Dominicana)

- Formulario de solicitud debidamente completado y firmado
- Cédula de identidad y electoral o pasaporte
- Carta de trabajo indicando sueldo y tiempo de servicio
- Copia del Estado de Cuenta de Capitalización Individual en el Sistema Dominicano de Seguridad Social del cliente y su cónyuge, de los últimos 6 meses
- Certificación emitida por el Registro de Títulos de No Propiedad del solicitante y su cónyuge
- Constancia del empleador de la debida autorización del cliente, para proceder a la deducción automática del monto acordado de su salario, y la frecuencia de la misma
- Monto mínimo de apertura

Fuente: Elaboración equipo CA en base a criterios de Banreservas, “Reserva tu hogar”: <https://www.banreservas.com/products/cuenta-de-ahorro-reserva-tu-hogar>

En cuanto a la calificación como sujeto de crédito, resulta preciso destacar que para este tipo de financiamiento se aplica una importante premisa: “la cuota a ser pagada mensualmente por concepto del préstamo no debe exceder un 30% de los ingresos mensuales del beneficiario”.

A fin de determinar el perfil socioeconómico de los destinatarios de esta política de promoción de vivienda se realizó un contraste entre los diferentes tipos de proyectos que ya hemos indicado, con los perfiles de ingresos medios por deciles de la población ocupada preceptora de ingresos, incluyendo al sector formal y al sector informal de la economía. A dicho fin se tomó como base los datos presentado por la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT).

Este análisis, realizado por el equipo de Ciudad Alternativa y plasmado en el ya citado “Documento de conceptualización sobre fideicomiso de construcción República Dominicana”, partió de la construcción de un salario medio tomando los salarios por hora según decir y, a su vez, multiplicándolos por la cantidad de

horas medidas de trabajo en el país, a saber 8 horas. Además, se construyó un factor de días de trabajo por mes, a razón de 23.83 días por mes. Los resultados obtenidos se expresan en la siguiente tabla:

Tabla 12: Población ocupada perceptora de ingresos por mes, según deciles de ingresos, abril 2016

Deciles de Ingreso	Ingresos por Mes (RD\$)
Media	18,993.46
1	3,746.08
2	6,010.88
3	7,659.92
4	9,255.57
5	11,106.69
6	13,302.86
7	16,433.17
8	21,548.04
9	31,068.60
10	69,800.93

Fuente: Documento de conceptualización sobre fideicomiso de construcción República Dominicana, Ciudad Alternativa, 2016

Establecidos estos perfiles de ingresos se realizó un contraste de éstos con el costo de adquisición de una vivienda construida bajo la modalidad de fideicomiso inmobiliario. Para tal fin, se tomó la vivienda más económica de las que se dispone en el mercado de *bajo costo*. Se trata de una vivienda Rango 1, Tipo J, según denominación de la *Constructora Bisonó*, la cual tendría una extensión de 55 mts² y un precio ascendente a RD\$894,000.00. Esta vivienda contaría con un balcón, una sala, un comedor, una cocina, dos habitaciones, un baño, un área de lavado y un estacionamiento.

Al tomarse la media de ingresos equivalente a RD\$18,993.46, fijando la edad aproximada del beneficiario en 27 años y asumiendo que éste ha abonado un 20% de la vivienda como inicial, se procedió a realizar una simulación de la solicitud de préstamo a una entidad financiera.

Al realizarse la simulación a través del Banco de Reservas de la República Dominicana, se observó que una persona con estos ingresos no califica a un préstamo hipotecario para este tipo de vivienda, que como ya dijimos la de menor precio que hemos identificado de las viviendas que se ha construido bajo la modalidad del fideicomiso. El ingreso mínimo que se debe devengar a fin de optar por este tipo de vivienda es de RD\$22,448.

Los requerimientos anteriormente citados hacen difícil pensar que quien pueda acceder a ellos se encuentra dentro de las personas que viven en déficit habitacional. Probablemente quien cumple con los requerimientos y, sobre todo, con el monto mensual de financiamiento de la vivienda, no se encuentra residiendo en una vivienda con déficit, sino más bien en una vivienda que no es de su

propiedad pero que de ninguna manera puede ubicarse en el déficit habitacional. A menos, claro está, que la persona adquirente se encuentra en una vivienda cuyo déficit habitacional sea determinado por el allegamiento, lo que de todas formas resulta poco probable, puesto que alguien con las condiciones para satisfacer los requerimientos para ser beneficiario de este tipo de proyecto difícilmente resida en viviendas con allegamiento.



[Sobre Nosotros](#) [Accesos](#) [Contáctenos](#)

Simuladores

- ▶ Calculadora Préstamos para Vehículos
- ▶ Calculadora Préstamos Personales
- ▶ Calculadora Préstamos Hipotecarios

Simulador Préstamos Hipotecarios

Moneda	RD\$ ▼
Cantidad Deudores	1 ▼
Edad Solicitante	27 ▼
Valor Vivienda	894,000.00
Monto Solicitado	715,200.00
Tasa Interés (%)	8
Ingresos Fijos	18,993.46
Gastos Fijos	0.00
Cantidad Años	20 ▼
<hr/>	
Cuota Mensual	RD\$ 5,982.22
<hr/>	
Seguro de Vida	RD\$ 414.82
<hr/>	
Seguro de Propiedad	RD\$ 345.68
<hr/>	
Mensualidad a Pagar	RD\$ 6,742.72
<hr/>	
Notas	No califica, la cuota a pagar excede el 30% de los ingresos

Por demás, resulta preciso destacar que los proyectos de construcción de viviendas de bajo costo bajo la modalidad de fideicomiso no están destinados a palear, ni siquiera formalmente, el déficit cualitativo de vivienda. Este hecho tiene gran relevancia puesto que, como se evidenció en la sección *Resultados*, el mayor déficit habitacional del país es de carácter cualitativo.

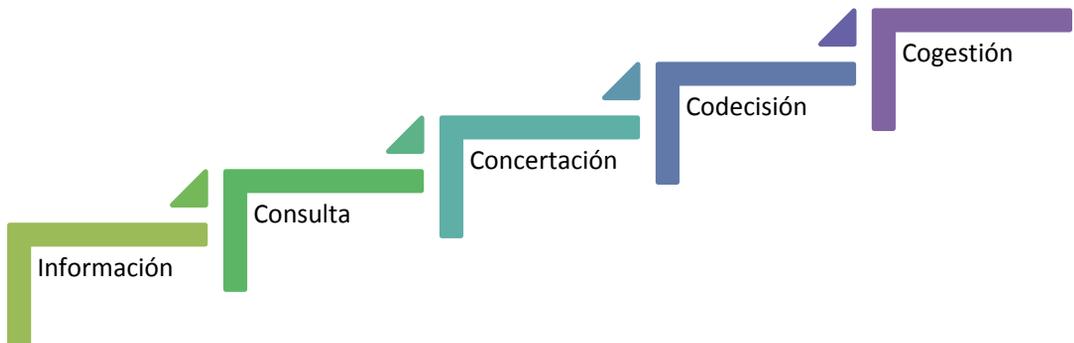
Todo parece indicar que este tipo de proyecto no está dirigido tanto a palear el déficit, sino más bien a resolver un problema de acceso a la propiedad de viviendas. Y aún este objetivo puede evaluarse como parcial, puesto que la mayoría de los proyectos desarrollados son de carácter privado y, según la interpretación que hemos dado a la Ley, no se condiciona al adquirente a ser propietario por primera vez de una vivienda.

1.6. TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PROCESO DE POLÍTICAS

Se ha visto hasta este momento la magnitud y persistencia de las carencias habitacionales, los compromisos legales y políticos asumidos por el gobierno y algunos aspectos relativos al contenido e implementación de los programas implementados para combatir el déficit. Se prosigue ahora con el análisis de la forma en que se desarrollaron los principales procesos de políticas. Es decir, la buena gobernanza o no en dichos procesos. Para este propósito se procura respuestas a las siguientes tres preguntas: ¿Cuál ha sido la participación de las personas en la configuración y ejecución de la política? ¿Cuál ha sido el grado de transparencia con que se ha ejecutado la misma? ¿Se ha realizado una rendición de cuentas sobre los resultados?

Utilizaremos el esquema propuesto por (Gallego, Fernández, & Feliu, 2005) que establece grados de participación para ubicar el estilo de participación que ha ocurrido en cada caso.

Ilustración 3: Grados de participación ciudadana en políticas públicas



Fuente: construcción equipo CA en base a Gallego, Fernández, & Feliu (2005)

De acuerdo a Gallego *et al.*, con El grado mínimo de participación es la **información**. Abarca la información ascendente (de la ciudadanía a las autoridades) y la descendente (de las autoridades a la ciudadanía). La información descendente debe ser visible, y llegar a toda la ciudadanía. La información disponible debe evitar su utilización propagandística. La información ascendente “implica la gestión de sugerencias, quejas y reclamaciones que facilite una verdadera pedagogía de la participación y que sienta las bases de un amplio y sólido proceso participativo” (Gallego, Fernández, & Feliu, 2005).

Subiendo un peldaño más, la **consulta**. Esta supone según los autores que nos sirven de referencia, recoger opiniones que serán o no tenidas en cuenta, pero que deben contribuir a la toma de decisiones. Sigue la **concertación**, que implica que las autoridades reconocen a la ciudadanía como experta o interesada en las cuestiones que le afectan e implica su intervención. La **codecisión** es cuando la ciudadanía es incluida en la adopción de decisiones vinculantes para las autoridades. Implica compartir el poder y un compromiso contractual con un elevado grado de implicación.

El último escalón en el esquema propuesto es la **cogestión**. Implica la inclusión de ciudadanía y autoridades en la gestión de asuntos colectivos. Puede venir como consecuencia de un proceso de codecisión o adoptarse acuerdos entre instituciones públicas y el tejido social.

1.6.1. GRUPO I: ¿PARTICIPACIÓN O INFORMACIÓN?

El Proyecto *La Nueva Barquita* como tal nace de una visita que efectuara el Presidente de la República, Danilo Medina al sector conocido como La Barquita, en el municipio Santo Domingo Este. La visita se realizó apenas pocas semanas de haberse iniciado la gestión gubernamental, en el año 2012, y luego del paso de la tormenta Isaac¹⁵

En la visita, el jefe de Estado se hizo acompañar del sacerdote católico Gregorio Alegría Armendáriz y vio “desde el techo” de la escuela y la parroquia San Vicente de Paúl la gran cantidad de viviendas anegadas por la riada. Inspeccionó el nivel de precariedad existente tras la crecida de las aguas, la cantidad de gente desplazada y las pérdidas materiales (de viviendas y pertenencias). El Presidente planteó que realizaría visitas a la zona para que las soluciones a los problemas de los vecinos del empobrecido sector salieran de ellos mismos, “porque ellos son los que saben que necesitan y qué se puede hacer para mejorar los problemas comunitarios. Las soluciones hay que construirlas desde la gente, de abajo hacia arriba” (Diario Libre, 2012).

Mediante el decreto No. 16-13 de febrero del año 2013 se declaró como alta prioridad la readecuación de los asentamientos humanos en la barriada de La Barquita y, además, se creó una *comisión especial* para llevar a cabo dicha readecuación. Es aquí en donde nace este proyecto paliativo para el traslado de dichas personas a un nuevo lugar. Más adelante se emitió el decreto 201-14 que le asigna el nombre de URBE y lo plantea en uno de sus considerandos: “Que ya ejecutados los trabajos asignados mediante el decreto No. 16-13, a la Comisión para la Readecuación de “La Barquita”, resulta necesario la creación de la Unidad Ejecutora para la Readecuación de La Barquita y Entornos (URBE)”.

En la definición del proyecto el Ejecutivo destaca la *estructura horizontal socio-económica, técnica y legal* con que cuenta el proyecto (Cuenca Ozama, 2013). No obstante, a pesar de la participación y protagonismo que, desde el inicio del proyecto, el gobierno alega tuvieron los moradores del sector en la definición y puesta en marcha del mismo, las evidencias arrojadas en su período de ejecución muestran resultados contradictorios. Algunos ejemplos son destacados a continuación:

- En el decreto inicial la única representación comunitaria directa que se nombra en la estructura de la comisión especial creada para gestionar el proyecto fue la de un sacerdote de la zona, el cual fue nombrado por el presidente en calidad de “enlace” entre el gobierno y el sector. Algunos focos de protestas de comunitarios vinculadas con la participación del

¹⁵ La tormenta Isaac ocurrió el 25 de agosto de 2012. Dejó un total de 5 muertos y 20,515 personas afectadas de acuerdo con The International Disaster Database (<http://www.emdat.be/database>).

sacerdote en las gestiones de la obra fueron recogidos por la prensa¹⁶ a inicios del proyecto.

Decreto No. 13-16 - artículo 2: **Integrantes de la Comisión para la Readequación de “La Barquita”:**

01. El Ministerio de la Presidencia, quien la presidirá.
02. El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
03. El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
04. El Director(a) General del Instituto Nacional de la Vivienda.
05. El Presidente de la Federación Dominicana de Municipios.
06. El Sacerdote Gregorio Alegría Armendáriz, como enlace entre los comunitarios y el gobierno.
07. El arquitecto Gustavo Moré.
08. El señor José Miguel González Cuadra, quien fungirá como Director Ejecutivo.

En el decreto posterior, el 201-14 plantea que:

El Director Ejecutivo del Proyecto deberá coordinar las labores de implementación del Proyecto con las siguientes instituciones, de conformidad con sus respectivos roles:

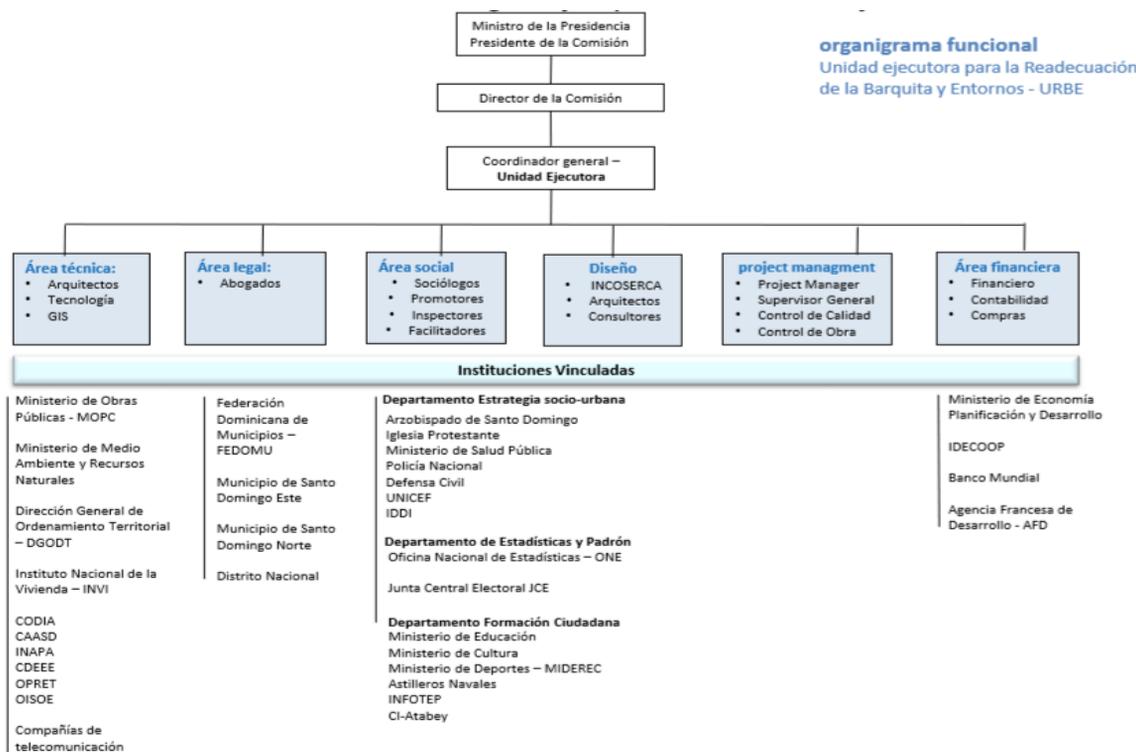
- 01 El Ministerio Administrativo de la Presidencia;
- 02 El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones;
- 03 El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- 04 El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social;
- 05 S. El Ministerio de Educación;
- 06 La Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda;
- 07 La Federación Dominicana de Municipios;
- 08 La Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo;
- 09 La Policía Nacional; y,
- 10 La Empresa Distribuidora de Electricidad del Este (EDEESTE).

PARRAFO I: El Sacerdote Gregorio Alegría Armendáriz queda designado representante de la comunidad ante el Proyecto; (Presidencia de la República Dominicana, 2014).

¹⁶ Ver artículos: Comunitarios denuncian Padre Alegría reubicará residentes de la Barquita en el Cachón de la Rubia del diario digital ZonaOriental.Net (mayo, año 2013): <http://bit.ly/2jL2m3K>; y Padre Gregorio Alegría tiene el rancho ardiendo, comunitarios cachón de la rubia no cederán su espacio verde del diario digital deestelao.com (año 2013): <http://bit.ly/2k9XkRB>.

La estructura del proyecto revela centralización y verticalidad en su coordinación estratégica y operativa. No se sitúa la participación comunitaria como parte central del funcionamiento mismo de la estructura organizacional que desarrolló el proyecto.

Ilustración 4: **Estructura de la Coordinación Estratégica y Operativa del Proyecto La Barquita**



Fuente: extraído del documento Perfil básico del Proyecto "Mejoramiento Integral de la Comunidad La Barquita, Municipio Santo Domingo Este, Ministerio de la Presidencia (enero, año 2014); pág. 6: <http://bit.ly/2k9SZhy>

- Lo expuesto anteriormente también encuentra sustento al examinar la configuración interna de los comités directivos de gestión del proyecto. Un ejemplo de esto lo constituye el propio *Comité de Compras y Contrataciones*, por medio al cual se adjudicaron todas las obras de infraestructuras del proyecto a empresas inmobiliarias. En tal comisión solo un grupo selecto de cinco personas, entre estas su Director Ejecutivo José Miguel González Cuadra (reconocido empresario de comercio, producción e inmobiliaria), son responsables últimos de la adjudicación de contratos. Ningún representante comunitario integra esta entidad (Ver Ilustración 5. Integrantes del Comité de Compras y Contrataciones de la Unidad Ejecutora para la Readecuación de La Barquita y Entorno (URBE)).
- Los propios programas de *acompañamiento y atención al ciudadano*, así como de *capacitación a residentes*, parecen concebir la participación comunitaria desde una lógica de *receptores* de un bien o servicio a los cuales habría que instruir sobre su uso, no como *agentes activos* del proceso de tomas de decisiones y construcción colectiva de su hábitat.

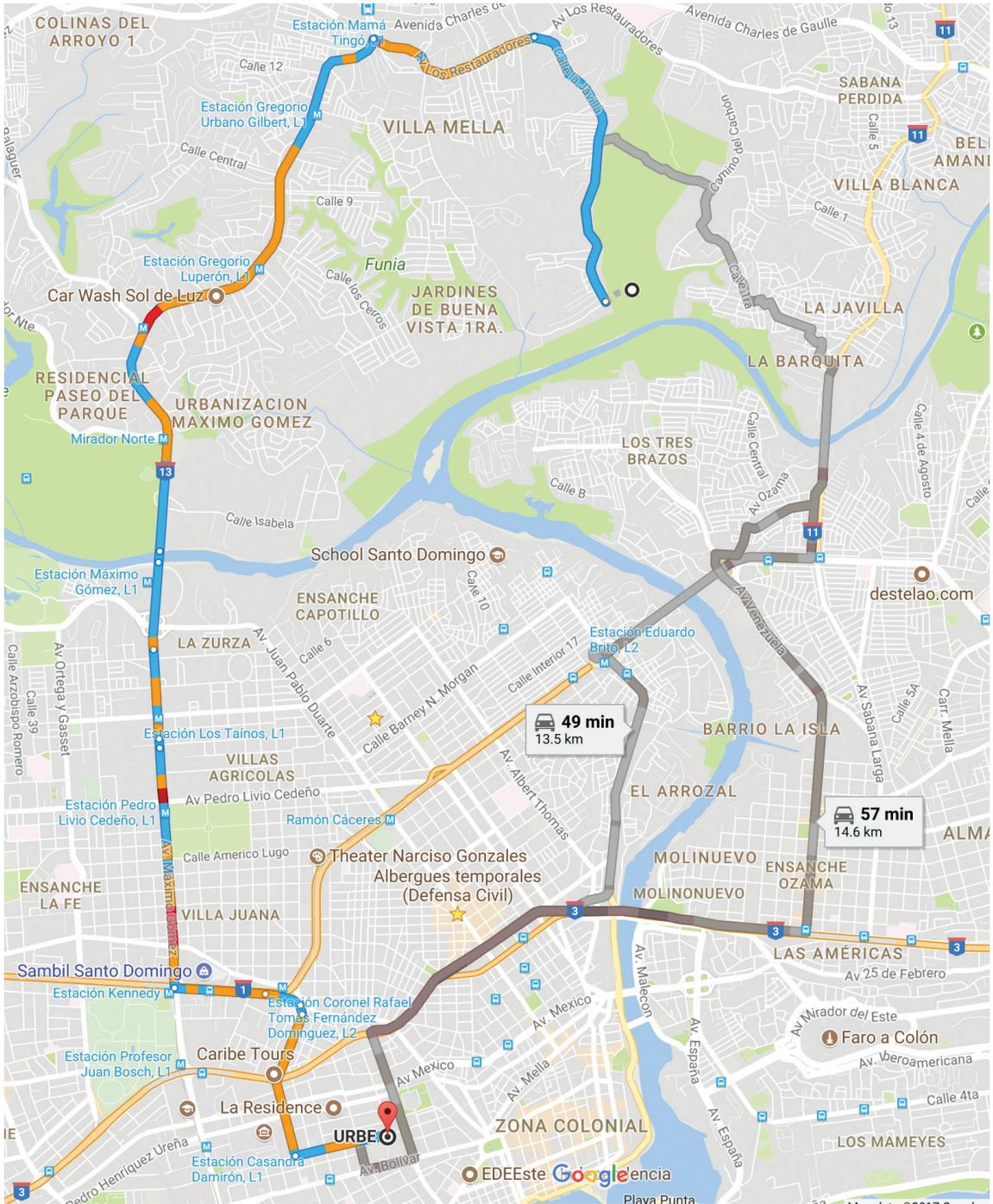
Ilustración 5: Integrantes del Comité de Compras y Contrataciones de la Unidad Ejecutora para la Readecuación de La Barquita y Entorno (URBE)



Fuente: extraído de documento acta de adjudicación de embarcaciones de ACUABUS para sistema de transporte pluvial sobre el río Ozama, URBE, julio del año 2014.

- La distancia de la oficina ejecutora del proyecto (URBE) con respecto a la comunidad constituye otro elemento que pudiera influir en la integración de los comunitarios en los procesos de toma de decisiones vinculados con el proyecto: unos 14 kilómetros de distancia, entre 45 y 50 minutos en transporte público. La oficina sede de la URBE se encuentra incrustada en Gascue, sector de clase media del Distrito Nacional, lejos del entorno social y las dinámicas comunitarias de la vieja y nueva Barquita. Aunque también se instaló un Centro de Atención Ciudadana, “La Casita”, definido como “el enlace entre el proyecto de reubicación para la nueva barquita y entornos y los residentes de esta comunidad; [...] funciona como punto de partida para las actividades vinculadas con el área social del proyecto”.
- El proceso de adjudicación y posterior construcción de las edificaciones revela que todos los proyectos de la Nueva Barquita fueron adjudicados, previa postulación abierta, a grandes consorcios y empresas constructoras formalmente establecidas en el mercado de la construcción inmobiliaria: los 1,766 apartamentos distribuidos en 14 lotes de construcción y 104 edificios se distribuyeron entre 10 grandes consorcios privados de la construcción.

Ilustración 6: Puntos de distancia de Oficina URBE respecto a La Nueva Barquita



Fuente: elaboración equipo CA utilizando google maps.

Tabla 13: Listado de empresas contratistas por lotes/edificios construidos en La Barquita

Consortio o empresa encargada	Lote de construcción	Cantidad Edificios
Consortio BDT, S.R.L.	Construcción <u>Lote C</u>	<u>6 edificios</u> : 1 RH, 3 R3, 2 RK y sus áreas comunes.
Consortio Constructora AG-Kaiser, S.R.L.	Construcción <u>Lote E</u>	6 edificios: 2 RK, 4 R4 y sus áreas comunes.
Grupo CEMEX - Minerdomsa	Construcción <u>Lote F</u>	<u>6 edificios</u> : 1 R1, 2 R3, 2 M2, 1 R4 y sus áreas comunes.
Grupo CEMEX - Minerdomsa	Construcción <u>Lote G</u>	<u>14 edificios</u> : 1 RI, 6 R1, 1 R3, 5 M1, 1 M2 y sus áreas comunes.
Consortio Constructoras Milonar-Tranton	Construcción <u>Lote A</u>	<u>4 edificios</u> : 1 RB, 2 RC, 1 RD y sus áreas comunes.
Consortio Constructora AG-Kaiser, S.R.L.	Construcción <u>Lote B</u>	<u>7 edificios</u> : 1 RF, 2 RJ, 1 RI, 1 RM, 1 RO, 1 RL y sus áreas comunes.
Grupo P, S.R.L.	Construcción <u>Lote D</u>	<u>7 edificios</u> : 1 RÑ, 1 RN, 1 RN-A, 1 RC, 1 RL, -A, 1 R4 y sus áreas comunes.
Consortio C.A.M	Construcción <u>Lote H</u>	<u>3 edificios</u> : 1 RA, 1 RP, 1 RT y sus áreas comunes.
Consortio Mapadix	Construcción <u>Lote I</u>	<u>7 edificios</u> : 1 RA, 1 RF, 2 R3, 1 RA, 1RR, 1 M3 y sus áreas comunes.
Ingenieros Constructores Modernos, ICM, S.A.	Construcción <u>Lote J</u>	<u>5 edificios</u> : 1 RJB, 1 RNB, 1 R3, 1 M2, 1 M3 y sus áreas comunes.
Ingenieros Constructores Modernos, ICM, S.A.	Construcción <u>Lote K</u>	<u>9 edificios</u> : 1 RJB, 1 RA, 5 R3, 1 M2, 1 M3 y sus áreas comunes.
Consortio C.A.M	Construcción <u>Lote L</u>	<u>10 edificios</u> : 2 R1, 5 R3, 3 R4 y sus áreas comunes.
Ingenieros Consultores Especializados, S.R.L.	Construcción <u>Lote M</u>	<u>9 edificios</u> : 4 R3, 3 M3, 2 M1 y sus áreas comunes.
Grupo P, S.R.L.	Construcción <u>Lote N</u>	<u>11 edificios</u> : 1 R1, 2 R3, 2 R4, 1 RS, 1 RJ-B, 1 RO-A, 1 RF-A, 1 RJ, 1 RK-A y sus áreas comunes.
Total	14 lotes	104 edificios

Fuente: Elaboración equipo CA en base a información levantada de publicaciones y actas de adjudicación, URBE, 2014-2015.

Situación parecida ocurrió también en el caso de las demás áreas del complejo habitacional. Para trabajos vinculados a construcción de aceras, calles, contenes, plazas públicas, verjas, labores de jardinería, iglesias, casa curial, centros deportivos, parques, etc., fueron contratadas empresas privadas especialistas en cada rubro (Ver **Tabla 14: Listado de empresas contratistas por producto en La Barquita**). En la sección **Recursos públicos destinados a la sectorial vivienda: período 2013-2016** se detallan las asignaciones de recursos públicos correspondientes a cada contratista.

La documentación existente revela poca constancia de la participación de los/as comunitarios/as beneficiarios/as del proyecto en el proceso de planificación de las nuevas viviendas, así como ausencia total de participación en el proceso mismo de adjudicación de contrataciones, las cuales fueron desarrolladas por completo por consorcios inmobiliarios. No se dispone de evidencia que dé

cuenta de que residentes del sector hayan participado siquiera como trabajadores contratados en la construcción del complejo habitacional, como en su momento había sido alegado por las autoridades gubernamentales.

Tabla 14: Listado de empresas contratistas por producto en La Barquita

Fecha	Empresa	Producto
1/7/14	Consortio Nautimar	Embarcaciones tipo Acuabus
24/7/14	J Lopez Constructores, S.R.L.	Trabajos de movimiento de tierra, calles, terrazas zona A-2 y Acuabuses
29/8/14	Cleymar Enterprise, S.R.L.	Construcción de verja perimetral
10/10/14	Peravia Motors, S.A.	Vehículo minibus 15 pasajeros
2/3/15	Metro Eléctrica, S.R.L.	Redes eléctricas y provisiones instalaciones telefónicas de sistema 911, etapa I
16/3/15	DJM Contratistas, S.R.L.	Redes eléctricas y provisiones instalaciones telefónicas de sistema 911, etapa II y III
24/3/15	Constructora Méndez Alba, SRL	Calles, aceras, contenes y plazas públicas
22/4/15	Superplant Then Villaman, S.R.L.	Servicio de jardinería
23/4/15	Consortio POMA - J. Fortuna	Diseño y construcción Teleférico
15/5/15	Covalpa, S.R.L.	Etapas I: Construcción de iglesia, casa curial y plaza pública
15/5/15	Geoconstrucciones, S.R.L.	Etapas II: Construcción plaza cívica y bordes de río
6/8/15	Comercial La Sidra, S.R.L.	Servicio de mudanza y acarreo de las familias
14/8/15	Constructora González Calventi, S.R.L.	Construcción de equipo multiuso, Centro Progresando y Estación de Policía
31/8/15	Geoconsult, S.R.L.	Perforaciones para estudios geotécnicos y vinculados - fase II
21/12/15	Inmobiliaria Ferpa, S.R.L.	Centro de rehabilitación psicosocial
6/1/16	Constructora Bautista, S.R.L.	Espacios públicos deportivos y Cierre
13/1/16	Jhonson, S.A.S	Suministro e instalación de señalética en edificios y apartamentos
26/1/16	Comercial Guanacaste, S.A.	Contenedores de basura
17/5/16	J Lopez Constructores, S.R.L.	Demolición, bote y adecuación de terrenos en zona de riesgo
15/8/16	Dos García, SRL	Bombillas de bajo consumo
27/8/16	Consortio Electromecánico, S.A., CESA	Soterramiento, desvío de líneas de transmisión eléctricas en cruces y franja de teleférico (Lote I)
27/8/16	DECRUMASA, S.R.L.	Suministro, ejecución y puesta en servicio circuitos media tensión en franja de servicios teleférico (Lote II)
28/9/16	Abi-Karram Morilla, ingenieros arquitectos.	Cierre y canalización de aguas
17/1/17	Consortio Construcción y Transporte de Prefabricados ECC, S.R.L. & Pretensados Estructurales Dominicanos, S.R.L.	Construcción de muelles para proyecto Aquabus del Río Ozama

Fuente: Elaboración equipo CA en base a información levantada de publicaciones y actas de adjudicación, URBE, 2014-2016.

Por otra parte, durante la etapa de construcción de las edificaciones de este proyecto habitacional también se registraron denuncias y protestas por vulneración

de derechos laborales a los propios trabajadores contratados por las empresas inmobiliarias y consorcios de la construcción. En varias ocasiones los trabajadores de la construcción, muchos de ellos de nacionalidad haitiana, escenificaron jornadas de protestas por falta de pagos de sus empresas contratistas. Existen denuncias recogidas en la prensa nacional entre noviembre del año 2014 y abril del año 2016 que evidencia de tales situaciones, en las que llegó a escenificarse episodios de violencia física (El Caribe, 2016).

Ilustración 7: **Artículos de prensa referentes a falta de pagos a trabajadores en La Barquita**



Fuente: extraído de levantamiento en prensa nacional. De izquierda a derecha: primera imagen, artículo de prensa del período Hoy (24 de noviembre de 2014); imagen de centro, artículo de prensa del período Diario Libre (8 de octubre de 2015); última imagen a la derecha, artículo de prensa del periódico El Caribe (5 de abril de 2016).

Por último, solo en los apartados vinculados a “formación de las personas” es que se revela mayor evidencia de participación comunitaria. “Hacia la Nueva Barquita” se titula la propuesta del componente educativo del proyecto y entre sus objetivos fijados se encuentran los siguientes:

- Una cultura de sana convivencia, del “Bien Vivir”.
- La implementación de nuevos estilos de comportamiento ciudadano responsable.
- Un compromiso autónomo, comunitario y social. Implicativo y participativo.
- Una adecuada utilización de los espacios y medios a su disposición.
- La sostenibilidad de los valores.

También se ha previsto un proyecto de promotores socio-culturales, desarrollado por los propios comunitarios de La Barquita. El objetivo de este proyecto es

...realizar y desarrollar programas que propicien el desarrollo comunitario, educativos, social, cultural, la justicia, los valores, igualdad de género y de oportunidades, protección al medio ambiente y sus recursos naturales, que permita la búsqueda de soluciones a la problemática de la comunidad y ofrecer

oportunidades a todos los miembros de nuestra comunidad, sin discriminación por condición física, raza, color, credo religioso, ni políticos (URBE, 2013).

No obstante, la evidencia apunta a señalar que la adopción de estos programas respondió a una lógica *receptora* hacia los comunitarios (*enseñarles a...*), no los hizo entes activos del proceso de decisión política y, por lo tanto, no se alteró la distribución de las relaciones de poder en la formulación y ejecución del proyecto.

Una significativa proporción de las informaciones vinculadas al proyecto La Nueva Barquita está disponible a través de la página web del proyecto Cuenta Ozama (<http://www.cuencaozama.com/la-barquita/>), una iniciativa más general que procura el abordaje integral de los asentamientos humanos empobrecidos de la zona de influencia de los ríos Ozama e Isabela en el Distrito Nacional y el Gran Santo Domingo. A través de la referida web se pueden encontrar información sobre los fines, organigrama y el contenido del proyecto. Asimismo, existe información sobre los distintos proyectos complementarios al proceso de readecuación del asentamiento humano y, sobre todo, se encuentra colocada en línea la documentación correspondiente a las compras y contrataciones en las que se ha incurrido.

Desde inicios del proyecto, la Dirección de Comunicaciones de la Presidencia ha realizado frecuentemente *spots publicitarios* y ruedas de prensa explicando sus avances a la ciudadanía. No se conocen de mecanismos internos desarrollados para rendir cuenta hacia las personas beneficiarias directas del proyecto.

A partir de estos elementos, se puede ubicar el grado de participación de la ciudadanía en La Nueva Barquita como de **información**. Y la evidencia identificada (a la que se pudo tener acceso) da cuenta de un grado de información descendente con deficiencias.

1.6.2. GRUPO II: EN EL MÁS BAJO ESCALÓN

No existe constancia alguna que permita determinar que las personas beneficiarias de los proyectos del INVI tienen algún nivel de participación en la configuración y ejecución de los mismos. La evidencia mostrada a raíz del análisis de la documentación existente sugiere que dichos proyectos solo toman a esas personas como destinatarios o receptores, no como copartícipes del diseño, planificación y ejecución de éstos en sus respectivas comunidades.

La lógica de intervención del INVI parece responder más a un modelo de vertical de tipo *top-down* (de arriba hacia abajo), en coherencia con la tradicional política de Estado a partir de la cual dichos proyectos se realizan al margen de las opiniones de la ciudadanía y sólo teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas y de vivienda.

El INVI tiene una página web (invi.gob.do), con una sección de transparencia institucional. En sus 19 enlaces abarca desde aspectos procedimentales vinculados a la ley de acceso a información pública, hasta plan estratégico, publicaciones, estadísticas, servicios, declaración jurada, presupuestos, RR.HH., beneficiarios, programas, compras y contrataciones, entre otros.

Las secciones de *Compras y Contrataciones* y *Proyectos/programas* registran considerables niveles de rezagos en relación a la información disponible. En el caso particular de *Compras y Contrataciones* la información predominante está vinculada con procesos de compras de la institución para satisfacer necesidades administrativas, pero en lo relativo a procesos de adjudicación para construcción de inmuebles se remontan al año 2013.

El principal instrumento de rendición de cuentas del INVI es la publicación de sus memorias institucionales anuales. En dichas publicaciones se explican los avances de conformidad con el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, las metas presidenciales, el desempeño físico y financiero del presupuesto, contrataciones y adquisiciones, proyecciones, entre otros aspectos. Sin embargo, la información suministrada a través de estas publicaciones adolece de ciertas falencias, entre estas, información relativa a los procesos de compras y contrataciones de la institución.

Por otra parte, durante el período 2012-2016 fueron escasas las comparencias del funcionariado del INVI ante medios de comunicación, ruedas de prensa, entrevistas y participaciones en foros de discusión sobre política habitacional organizados desde la sociedad civil.

En los proyectos implementados por el INVI no se puede imputar ni siquiera el grado de participación a nivel de información. Los medios por los cuáles se ofrece la escasa información existente no llega a la población objeto de los programas que implementa la institución.

1.6.3. GRUPO III: PARTICIPACIÓN DESEQUILIBRADA

Desde la aprobación y promulgación de la Ley No. 189-11, pasando por sus distintos reglamentos y la propia ejecución de la misma, los sectores empresariales de la construcción y financieros han fungido como los interlocutores principales del Gobierno Central en el debate sobre los programas y proyectos habitacionales a implementar bajo la modalidad de fideicomiso. En contraste, se han registrado bajos niveles de participación para las organizaciones de la sociedad civil y colectivos organizados con reivindicaciones en la sectorial vivienda y, de manera particular, aquellas con discrepancias y diferencias respecto a las políticas de incentivo al desarrollo del mercado hipotecario y fideicomiso como solución propuesta para paliar el déficit habitacional.

El proceso de toma de decisiones vinculado al desarrollo de los proyectos de fideicomiso público-privado, en particular para el caso del complejo habitacional Ciudad Juan Bosch, se desarrolla por completo entre los actores gubernamentales y empresariales con intereses en la materia. Como se explicó en el acápite **Comisiones especiales vinculadas al tema de vivienda**, al 4 de diciembre del año 2012, el Gobierno Central creó mediante el decreto 663-12 la *Comisión Presidencial para el Desarrollo del Mercado Hipotecario Y Fideicomiso*, entidad a través de la cual se coordina y gestiona todos los aspectos vinculados con la aplicación de los mecanismos de fomento al mercado inmobiliario a través del fideicomiso que contempla la Ley 189-11.

Para tales fines el Gobierno nombró como funcionaria pública y *directora ejecutiva* de dicha entidad a una reconocida empresaria del sector inmobiliario, Lena

S. Ciccone Estrada. Los demás integrantes de la comisión son: el o la Ministro/a de la Presidencia, quien la preside, el o la Ministro/a de Obras Públicas y Comunicaciones, el o la Director/a del Instituto Nacional de la Vivienda y el o la director/a de Impuestos Internos (MINPRE, 2013), todos/as funcionarios/as gubernamentales. Para la adjudicación de los terrenos estatales a las empresas constructoras del sector inmobiliario se reúne un *Comité Fiduciario del Fideicomiso para la Construcción de Viviendas de Bajo Costo*, el cual también preside el incumbente del Ministerio de la Presidencia, e integra además el ministro/a de Economía, el de Hacienda, el de Obras Públicas y el o la incumbente del INVI, quien esté al frente del Banco de Reservas y la representación las fiduciarias del sector (Presidencia República Dominicana, 2015).

La primera adjudicación de terrenos se efectuó en marzo del año 2015, a seis empresas constructoras: *Constructora Bisonó*, *Consorcio Constructoras AG-KSI*, *Consorcio Futuro*, *Consorcio Antillano*, *Consorcio Team Dominicano-Español e Ingenieros Constructores Modernos*, *ICM*. A estas empresas se les entregaron más de 283 mil metros cuadrados de terrenos estatales para la construcción de las primeras 4,300 viviendas del proyecto (Hoy, 2015).

Ilustración 8: **Procesos vinculados a la construcción de viviendas en Ciudad Juan Bosch**



Fuente: extraído de publicaciones de Presidencia República Dominicana, Dirección de Comunicaciones. De izquierda a derecha: primera imagen, primeras seis empresas arrancan construcción de viviendas de Ciudad Juan Bosch (10 de marzo de 2015); segunda y tercera imagen, acto de entrega de terrenos estatales a empresas constructoras del sector inmobiliario (12 de mayo de 2015); última imagen, primeras viviendas terminadas (28 de julio de 2016).

Con el desarrollo del proyecto otras empresas del sector inmobiliario han incurrido en el proyecto, atraídas principalmente por la garantía del terreno asegurado, las exoneraciones de impuestos del Estado y el subsidio gubernamental a los/as compradores de las viviendas que reúnan las condiciones.

El contubernio entre la clase política gobernante y los sectores económicos del sector inmobiliario es tal que el propio Presidente de la República condecoró en noviembre del año 2015 al principal desarrollador inmobiliario dentro del Proyecto Ciudad Juan Bosch, Rafael -Tato- Bisonó- con la *Orden al Mérito de Duarte, Sánchez y Mella*, principal distinción que concede el Gobierno dominicano a ciudadano/a alguno/a, nacional o extranjero, destacado por sus méritos o aporte. En la entrega del reconocimiento el mandatario dominicano manifestó que tenía una *deuda que pagar* con Tato Bisonó, *bautizándole* como *Padre de la Vivienda Económica* y destacando su trayectoria en la construcción de viviendas para familias de escasos recursos (El Caribe, 2015).

Al cierre del año 2016 se conoce de al menos 17 consorcios de empresas constructoras con intereses en Ciudad Juan Bosch, además de las entidades financieras de la banca comercial que entran en el proceso a través de sus respectivas fiduciarias. Durante el período 2012-2016 solo existieron espacios puntuales y aislados -paneles, seminarios, invitaciones a actividades concretas, etc.- en donde se abría espacio de discusión con actores no estatales o económicos. Sin embargo, no se registró ninguna iniciativa de gestión e intercambio permanente entre distintos sectores que incluya actores de la sociedad civil y colectivos organizados en la discusión sobre la política de fideicomiso.

Tabla 15: Consorcios de empresas constructoras y fiduciarias del Proyecto Ciudad Juan Bosch

Consorcios y/o Empresas Constructoras	Asociación de Sociedades Fiduciarias Dominicanas (ASOFIDOM)
- Arconim, SA.	- Banco Dominicano del Progreso, S.A.
- Consorcio Antillano;	- Citibank, N.A., Sucursal Rep. Dom
- Consorcio Constructora AG-KSI, SRL;	- Asociación Popular de Ahorros y Préstamos
- Consorcio Dos Amigos;	- Fiduciaria BHD, S.A.
- Consorcio Futuro;	- Fiduciaria La Nacional
- Consorcio JBC;	- Fiduciaria Popular, S.A.
- Consorcio Pequeño Burgués;	- Fiduciaria Reservas, S.A.
- Consorcio Río Grande;	- Fiduciaria Scotiabank
- Consorcio Team Dominico Español;	- Fiduciaria Universal, S.A.
- Constructora Bisonó, SA.;	- Fiducorp, S.A.
- Constructora del País, SRL;	- In Commendam, S.A.
- Constructora OV, SRL	- Sociedad Fiduciaria Global, S.A.
- Crisfer Inmobiliaria;	
- Ingeniería Estrella, SRL;	
- Ingenieros Constructores Modernos, S.A.,	
- Mota-Engil Dominicana, S.A.S;	
- Tecnoamérica, SRL;	

Fuente: Elaboración equipo CA en base a información en prensa y páginas web de instituciones vinculadas a los proyectos de fideicomisos inmobiliarios

El Gobierno Central ha ofrecido información sobre la cantidad de viviendas que se pretenden construir y los proyectos habitacionales previstos y en curso. Asimismo, de la DGII se puede obtener información relativa a los montos en exoneraciones de impuestos por concepto de desarrollo de fideicomisos para la producción de viviendas de bajo costo. Sin embargo, existe poca información pública y protocolos comunes que den cuenta de los requerimientos de acceso a estas viviendas, especialmente aquellos requisitos vinculados con el proceso de financiamiento bancario.

Dichas informaciones pueden obtenerse al acercarse a algunas de las fiducias o promotores de vivienda de manera individual, pero no se encuentran publicadas de manera general. La razón tiene que ver con que, si bien hay un componente estatal en este tipo de proyectos, al final los mismos responden a una concepción de la vivienda como bien de mercado y parten de una predominante posición del sector privado por sobre el sector público. Esto último se constata en el hecho de que son las fiducias (entidades carácter privado) las que realizan todas las gestiones de administración de los proyectos, incluyendo las compras y contrataciones.

No existen portales digitales gubernamentales destinados especialmente para suministrar información en detalle sobre estos proyectos: no existe un portal de transparencia, no se dispone de información sobre el número actualizado de desarrolladores privados, la cantidad de metros cuadrados adjudicados por empresa, el calendario de ejecución de cada proyecto, los talonarios de precios por constructora o bien la información detallada de cada fiduciaria y los requisitos estándares exigidos al ciudadano interesado. Las informaciones vinculadas a los recursos públicos invertidos en el proyecto, como se verá más adelante, también operan bajo elevados niveles de opacidad.

La rendición de cuentas en este tipo de proyectos opera bajo el contexto general de la falta de transparencia y de datos abiertos que se describe en el apartado anterior. A falta de mecanismos de transparencia sobre los procesos internos de la política de fideicomiso opera una avalancha mediática sobre las acciones que se desarrollan en este proyecto habitacional. Las notas de prensa de la Dirección de Comunicaciones de la Presidencia constituyen el medio predilecto para informar acerca de los avances en los proyectos habitacionales. En algunas ocasiones se incurre, además, en realizar visitas guiadas con periodistas de distintos medios para mostrar en el terreno el estado de las construcciones.

Para el caso de los proyectos del grupo III, desde la perspectiva de los grupos empresariales, es posible que se pueda estar hablando de un grado de cogestión del programa dada la implicación de sectores como ACOPROVI y otras entidades del sector inmobiliario. Sin embargo desde la perspectiva de la población en general, se ubica en el grado más bajo, el de información y solo de tipo descendente.

1.7. RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS A LA SECTORIAL VIVIENDA: PERÍODO 2013-2016

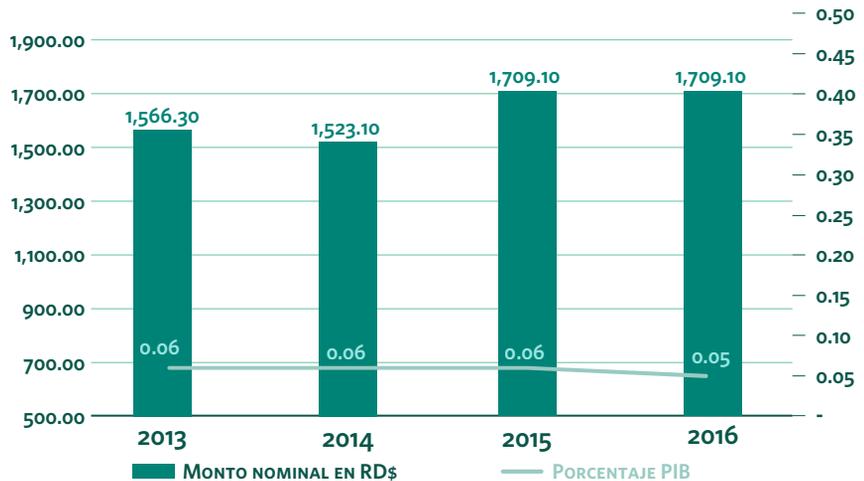
La política habitacional actual, explicada en los temarios precedentes *marcos normativos y esfuerzos de políticas*, se materializa en la asignación presupuestaria

de los años fiscales 2013, 2014, 2015 y 2016. El marco común de referencia que rigió dichas asignaciones fue el PNPSP 2013-2016, el cual fue formulado bajo la administración gubernamental 2012-2016.

Como se explicó en el **Compendio de marco normativo vigente**, apartado *a*, es por medio al PNPSP que la administración gubernamental de turno debe articular el mandato constitucional y los objetivos de la END -en este caso para la sectorial vivienda- con el *Presupuesto General del Estado* de cada año fiscal en cuestión.

En la primera versión del referido PNPSP se planteó una inversión promedio anual ascendente a RD\$ 1,626.9 millones (US\$ 36.5 millones) en la sectorial vivienda, equivalente al 0.06 % del Producto Interno Bruto (PIB) promedio anual durante el período 2013-2016. Los recursos señalados se ejecutarían a través del INVI.

Gráfico 16: *Inversión pública planteada en la sectorial Vivienda, según PNPSP 2013-2016*



Fuente: Elaboración equipo CA en base a Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016 (Versión diciembre 2012).

Con los recursos planificados para ese período era posible construir 19,950 nuevas viviendas, reparación de otras 60,000 y cambio de piso de tierra por cemento en 20,000 (Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, 2012, pág. 90). En el acápite **Planificación y ejecución de la oferta habitacional** se explicó lo relativo a las metas y los grupos poblacionales relacionados.

Recordemos que esas metas de inversión y producción pública fueron formuladas bajo el diagnóstico de un déficit habitacional ascendente a unas 750 mil viviendas (Metodología MPEyD), compuesto de alrededor de 400 mil con deficiencias irreversibles y otras 350 mil viviendas por la existencia de hogares secundarios y varios núcleos familiares dentro de las viviendas (Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, 2012, pág. 88).

La programación de recursos en el período 2013-2016 no contempló el programa “Mi Barrio Digno”, salvo el año de inicio (2013). Tampoco fueron programados en sus orígenes los recursos, productos y resultados previstos con

la aplicación de la Ley 189-11 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y de Fideicomiso, uno de los buques insignias en materia habitacional de la política habitacional de la administración 2012-2016, correspondiente al Grupo III.

A la par con este panorama se revela la persistente dispersión institucional, fruto del elevado número de entidades que ejecutan programas o algún tipo de proyecto habitacional, así como un alto peso del financiamiento externo en los proyectos habitacionales de interés público ejecutados entre los años fiscales 2013, 2014 y 2015 (Ciudad Alternativa, 2015, págs. 17-18).

A pesar de los esfuerzos de política expresados en proyectos habitacionales de interés público o de aquellos bajo la modalidad público-privada, ningún programa de viviendas o proyecto habitacional impulsado bajo la administración gubernamental 2012-2016 ha figurado en el listado de *programas o proyectos prioritarios y protegidos* que se recogen en las disposiciones generales de los presupuestos del Gobierno Central o de instancias descentralizadas formulados durante este período, previa disposición del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP).

Este hecho cobra relevancia especial en el último año fiscal del referido PNPSP, el 2016, al ser precisamente declarado como “Año del Fomento de la Vivienda”. En este período no se evidenció ni siquiera la intencionalidad de proteger la asignación de las partidas presupuestarias previstas para los proyectos habitacionales de interés público.

Para el perfil de familias Grupo I, inicialmente no se previeron partidas presupuestarias orientadas a soluciones habitacionales temporales o permanentes. No fue sino hasta el período posterior a la ocurrencia de algún fenómeno natural cuando se introdujeron líneas de acción y, posteriormente, programación de recursos públicos.

En las siguientes subsecciones se describe y analiza la situación habitacional en materia fiscal de manera detallada, en función a principios sustantivos y procedimentales aplicables a la perspectiva de derechos humanos, con miras a complementar la línea de análisis iniciada en las secciones precedentes.

1.7.1. PRINCIPIOS DE DD.HH. APLICABLES AL PRESUPUESTO PÚBLICO EN SECTORIAL HÁBITAT/VIVIENDA: PERÍODO 2013-2016

A continuación, se describe y analiza en detalle la aplicación de algunos de los principios más relevantes a la hora de comprobar la garantía de derechos humanos aplicados al presupuesto público, en particular en lo que a hábitat/vivienda se refiere.

a. Utilización del máximo de los recursos disponibles

Este principio ha de ser abordado desde distintas perspectivas, procurando en todo caso demostrar el nivel de priorización que ha tenido la garantía de cumplimiento del *derecho a la vivienda* dentro del presupuesto general del Estado en el cuatrienio fiscal 2013-2016.

CUMPLIMIENTO DE LA ASIGNACIÓN. La asignación destinada a la sectorial *vivienda* durante el período objeto de estudio rondaba entre RD\$ 1,566.3 millones en el año fiscal 2013 y RD\$ 1,709.1 millones en el año fiscal 2016, según el PNPSP 2013-2016, en su versión de diciembre 2012. Como se evidenció en el **Gráfico 16: Inversión pública planteada en la sectorial Vivienda, según PNPSP 2013-2016**, este nivel de inversión planificada rondaba el 0.06 % del PIB entre 2013 y 2015 y se reducía al 0.05% del PIB en el año 2016. Todo lo programado corresponde familias del Grupo II.

No obstante, como se evidencia en el **Gráfico 17: Función vivienda: presupuesto inicial, vigente y ejecutado, período 2013-2016**, los montos asignados a la sectorial variaron notablemente en la asignación aprobada, vigente y devengada de cada uno de estos años fiscales.

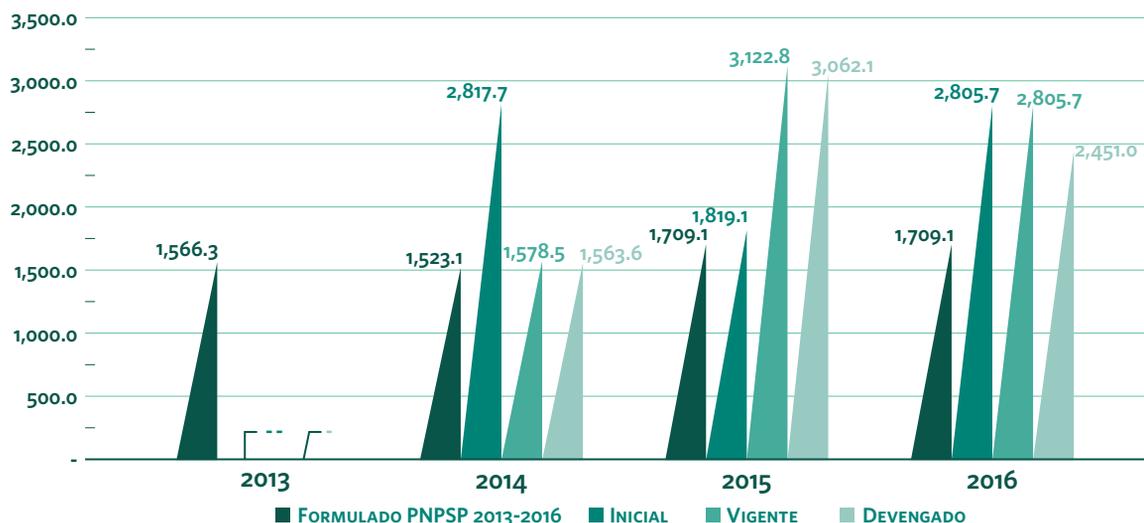
- El año 2013 fue el único en que coincidió la asignación programada en el PNPSP con la contemplada inicialmente en el Presupuesto General del Estado de ese mismo año. Sin embargo, en el referido año fiscal, el monto asignado fue reducido posteriormente en un 35.1% (unos RD\$ 550.3 millones) hasta situarse en RD\$ 1,016.0 millones (presupuesto vigente), de los cuales se terminó devengando RD\$ 943.9 millones. El monto devengado, si bien representa un 92.9% del presupuesto vigente, representó menos de dos terceras partes (60.2%) del monto aprobado original.
- En el año 2014 la asignación contemplada en el PNPSP fue incrementada en un 85% al momento de aprobarse el Presupuesto General del Estado de dicho año. No obstante, al igual que en el año anterior, en el transcurso del año 2014 el monto aprobado fue reducido a casi la misma proporción que el contemplado en el PNPSP (RD\$ 1,578.5 millones) y, de este monto, devengado un 99.1%. En proporción al monto originalmente aprobado en el Congreso Nacional se ejecutó apenas poco más de la mitad de los recursos previstos para el año (55.5%).
- En el año 2015 se invierte la tendencia de los dos años precedentes. Aunque el monto aprobado fue apenas ligeramente superior al contemplado originalmente al PNPSP (RD\$ 1,819.1 millones), el presupuesto vigente se incrementó en casi un 72% hasta situarse en RD\$ 3,122.8 millones. De este monto se cerró el año ejecutando el 98.1% de estos recursos.
- Para el año 2016, se aprobó un monto ascendente a RD\$ 2,805.7 millones, monto superior en un 64.2% al originalmente contemplado en el PNPSP de diciembre de 2012.

En los dos últimos años fiscales (2015 y 2016) se programaron recursos superiores a lo contemplado en la primera versión del PNPSP 2013-2016. Pero las tres versiones posteriores de actualización anual del PNPSP (septiembre 2013, enero 2015 y septiembre 2015) no se reprogramó la asignación de recursos anuales para el resto del período. De hecho, la sección que presenta la clasificación funcional del gasto en el período que abarca el PNPSP fue sacada de los documentos bases.

Con todo y las fluctuaciones en los montos registrados en el período objeto de estudio, el presupuesto público promedio planteado en el PNPSP para este período a la sectorial apenas representaba el 0.06% del PIB, el presupuesto

promedio aprobado para el período (presupuesto inicial) representó el 0.08% del PIB, el presupuesto en ejercicio (vigente) representó el 0.07% del PIB, al igual que el devengado (para el período 2013-2015).

Gráfico 17: **Función vivienda: presupuesto inicial, vigente y ejecutado, período 2013-2016**



Fuente: Elaboración equipo CA en base a reporte DIGEPRES y Portal de Transparencia Fiscal RD.

¿Qué pasó en el año 2015? Como se describió anteriormente, durante este año el presupuesto inicial de RD\$ 1,819.1 millones fue elevado a RD\$ 3,122.8 millones, marcando el primer caso de sobreasignación de recursos en un año fiscal en el período objeto de estudio. De los RD\$ 1,303.7 millones adicionales asignados, alrededor del 86.1% fueron destinados para la terminación de un único proyecto habitacional: el de *mejoramiento integral de la comunidad La Barquita*, en Santo Domingo Este (Región Ozama).

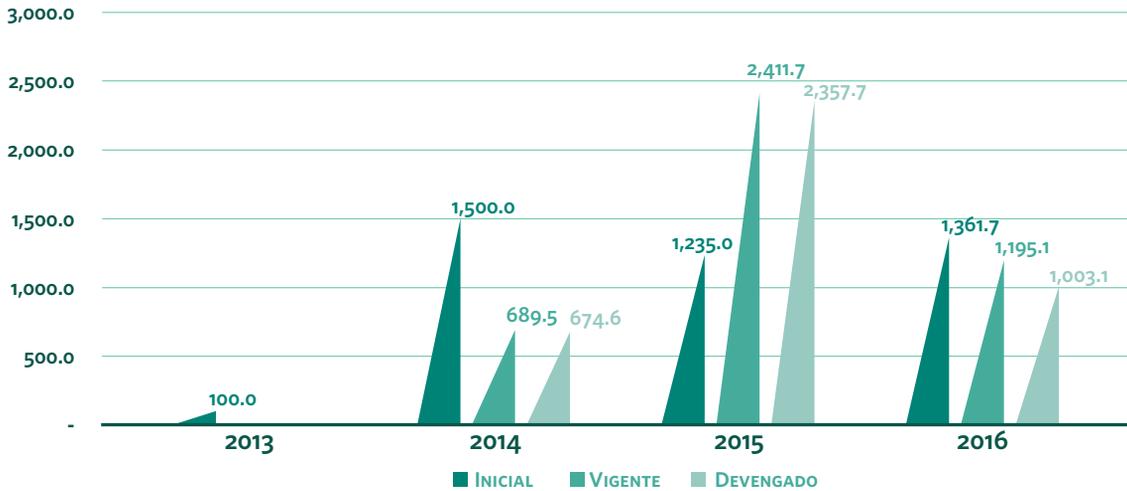
Tabla 16: *Detalle de la inversión pública dedicada a Vivienda Social, año 2015*

Nombre	No.	Detalle	Inicial	Vigente	Dev
Finalidad	4	SERVICIOS SOCIALES	1,819.1	3,122.8	3,062.1
Función	4.5	Protección social	1,819.1	3,122.8	3,062.1
Subfunción	4.5.07	Vivienda social	1,819.1	3,122.8	3,062.1
Ud.Ejecutora	0001	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	550.9	661.9	656.5
Ud.Ejecutora	0001	Ministerio Administrativo de la Presidencia	1,235.0	10.0	10.0
Ud.Ejecutora	0006	Oficina Nacional de Evaluación Sísmica y Vulnerabilidad de Infraestructura y Edificaciones	33.1	39.1	37.9
Ud.Ejecutora	0027	Desarrollo territorial y de comunidades	-	2,411.7	2,357.7
Proyecto	01	Mejoramiento integral de la comunidad La Barquita, Municipio Santo Domingo Este	-	2,411.7	2,357.7

Fuente: Elaboración equipo CA en base a información solicitada a la DIGEPRES, ejecución al 31 de diciembre 2015.

Como se evidencia en el **Gráfico 18: Evolución de la inversión pública destinada al proyecto “La Nueva Barquita”, período 2013-2016**, los fondos adicionales asignados al Proyecto habitacional La Barquita en el año 2015 (RD\$ 1,176.7 millones) son casi proporcionales a los que dejó de percibir este proyecto durante los dos años fiscales precedentes – el año 2013 y el 2014- (RD\$ 910.5 millones). Con la “sobre asignación” de recursos registrada en el año fiscal 2015 se repuso aquellos dejados de percibir en los dos ejercicios fiscales anteriores.

Gráfico 18: *Evolución de la inversión pública destinada al proyecto “La Nueva Barquita”, período 2013-2016*



Fuente: Elaboración equipo CA en base a información solicitada a la DIGEPRES, años fiscales 2013-2016.

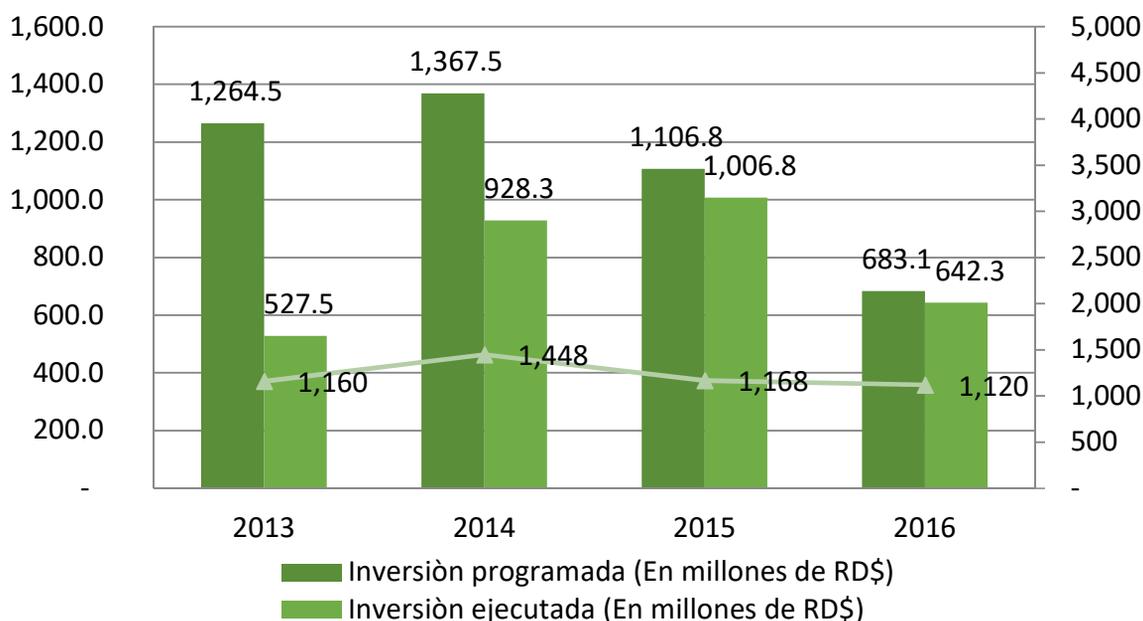
Recursos adjudicados: El costo inicial de La Nueva Barquita se estimó en RD\$ 5,717.1 millones, a ejecutar durante el período fiscal 2014-2018 (Minpre, 2014). La mayor parte de estos recursos fueron ejecutados en la construcción de la obra civil, en los dos primeros años del proyecto (2014-2016), por un monto estimado en RD\$ 4,366.3 millones. Más del 80% de estos recursos (RD\$ 3,540.7 millones) fueron adjudicados a las empresas contratistas del proyecto señaladas en la sección anterior.

Ni la base de datos del INVI (proyectos del grupo II), ni la de los proyectos impulsados mediante fideicomisos (proyectos grupo III) permiten identificar hacia cuales contratistas privados fueron canalizadas las obras de infraestructura desarrolladas con fondos públicos.

Ejecución de metas programadas. Como se abordó en la sección **“Contenido e implementación: período 2013-2016”**, a través del primer PNPS 2013-2016 se programó la construcción de 20,000 viviendas, la reparación de otras 60,000 viviendas y el cambio de piso de tierra por cemento en otras 20,000 a través del INVI, destinados a las familias del Grupo II.

Se pudo observar anteriormente como esas metas de producción habitacional fueron reducidas año tras año de manera significativa. Durante este período, la asignación de recursos previstos para tales fines registró por igual una tendencia a la baja, tal y como se evidencia en el **Gráfico 19: Relación de recursos programados y ejecutados del INVI.**

Gráfico 19: Relación de recursos programados y ejecutados del INVI



Fuente: Elaboración equipo CA en base a memorias institucionales INVI 2013- 2016 y reportes ejecución presupuestaria.

Para la meta original de construcción el INVI tenía programados unos RD\$ 1,264.5 millones a inicios del año 2013, de los cuales solo terminó ejecutando RD\$ 527.5 millones (41.7%). Con esos recursos concluyó las 1,160 unidades habitacionales reportadas en aquel año. Para el año fiscal 2014 la institución ejecutó el 67.8% de los RD\$ 1,367.5 millones de gasto de capital previstos, con los cuales terminó ejecutando 1,448 unidades habitacionales.

A diferencia de los dos ejercicios fiscales anteriores, en el año 2015 el nivel de ejecución presupuestaria se incrementó al 90.9% de los recursos, aun así dejó 1,120 unidades habitacionales sin concluir que fueron re-enganchadas para el año fiscal 2016.

Para el ejercicio fiscal 2016 es mayor el peso de recursos asignados a la sectorial vivienda a través del Proyecto Habitacional La Barquita el cual, con RD\$ 1,361.7 millones aprobado, posee el doble de recursos de la cartera de proyectos del INVI en todo el país. El presupuesto aprobado del INVI asciende a RD\$ 677.7 millones, 38.7% inferior al monto aprobado del ejercicio fiscal anterior.

b. Progresividad y no regresividad en la realización de los derechos

Bajo este principio general se examina a continuación la evolución del presupuesto sectorial en vivienda durante el período 2013-2016 respecto a la tendencia registrada, en igual período, en los montos devengados en servicios sociales en general y los ingresos fiscales del Estado. Posteriormente se procede a vincular la inversión pública registrada en la sectorial con algunos indicadores relacionados a la problemática habitacional, según su disponibilidad.

Recursos públicos en la sectorial vivienda y evolución de servicios sociales en general. El monto devengado en la sectorial vivienda durante el período objeto de estudio registra importantes fluctuaciones y contrastes. Por un lado, el monto devengado en la sectorial se redujo en un 61.9% en el año 2013, respecto al año anterior (2012). Sin embargo, en ese mismo año el presupuesto general devengado de los servicios sociales aumentó en un 20.8%.

No obstante, en los siguientes dos ejercicios fiscales la tendencia cambió radicalmente: en el año 2014 el monto devengado a la sectorial vivienda aumentó en un 65.6%, mientras que la inversión general en servicios sociales se redujo en un 2.9%. Por su parte, en el año 2015 la inversión devengada en la sectorial vivienda aumentó en 95.8%, mientras la inversión general en los servicios sociales aumentó solo un 12.8%.

La evaluación de los recursos devengados muestra que, exceptuando el año 2013, en los ejercicios fiscales 2014 y 2015 la tasa de crecimiento de la inversión pública en la sectorial vivienda fue mayor que la tasa de crecimiento de los servicios sociales en general. No obstante, este incremento porcentual no produjo alteración en la participación de la sectorial vivienda en la inversión social en general. En el año 2013, por ejemplo, el monto ejecutado en vivienda situaba esta sectorial en la cola de la inversión social general, tanto en proporción al gasto público como en proporción al PIB (Ver tabla 14).

Tabla 17: Inversión social desagregada en proporción al presupuesto general y PIB Año 2013 / En porcentaje

Grupo/función	Presupuesto Devengado 2013	
	En Porcentaje del Gasto Público	En Porcentaje del PIB
Servicios sociales	51.4%	9.07%
Educación	23.4%	4.13%
Deportes, rec., cul. y rel.	1.0%	0.18%
Salud	9.5%	1.65%
Asistencia social	5.4%	0.96%
Vivienda	0.2%	0.04%
Agua potable y alcant.	2.6%	0.40%
Servicios municipales	3.6%	0.67%
Seguridad social	5.6%	1.04%
Urbanismo	0.0%	0.00%

Fuente: Elaboración equipo CA en base a estadísticas presupuestarias de la DIGEPRES 2013

En los años 2014 y 2015, a pesar del aumento en la tasa de crecimiento de los recursos públicos devengados y del cambio en el clasificador presupuestario¹⁷, el monto ejecutado en vivienda social es menor, tanto en proporción al PIB como del gasto público total, que el ejecutado las 5 grandes funciones de los servicios sociales: servicios comunitarios, salud, actividades deportivas y vinculadas, educación y protección social.

Incluso dentro de la propia función “protección social”, en donde el nuevo clasificador del gasto sitúa el gasto público en viviendas, el ejecutado en vivienda social es 9 veces menor que lo ejecutado en la subfunción asistencia social (Ver **Tabla 18**).

Tabla 18: Inversión social desagregada en proporción al presupuesto general y PIB

Finalidad/función/sub-función	Presupuesto 2014		Presupuesto 2015	
	% Gasto Público	% del PIB	% Gasto Público	% del PIB
Servicios Sociales	36.79%	7.92%	31.19%	8.22%
Servicios Comunitarios	1.35%	0.29%	1.24%	0.33%
Salud	8.84%	1.91%	7.02%	1.85%
Actividades deportivas, recreativas, culturales y religiosas	0.78%	0.17%	0.63%	0.16%
Educación	18.74%	4.04%	15.32%	4.04%
Protección social	7.07%	1.52%	6.99%	1.84%
Edad avanzada, pensiones (por edad o incapacidad)	2.48%	0.53%	3.46%	0.91%
Invalidez	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Supérstites	0.00%	0.00%	0.01%	0.00%
Familia e hijos	0.15%	0.03%	0.10%	0.03%
Vivienda social	0.26%	0.06%	0.38%	0.10%
Equidad de género	0.03%	0.01%	0.03%	0.01%
Juventud	0.07%	0.01%	0.05%	0.01%
Asistencia social	3.98%	0.86%	2.91%	0.77%
Investigación y desarrollo relacionado con protección social	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Planificación, gestión y supervisión de la protección social	0.10%	0.02%	0.04%	0.01%

Fuente: Elaboración equipo CA en base a estadísticas presupuestarias de la DIGEPRES 2014-2015

■ Recursos públicos en la sectorial vivienda y evolución de ingresos fiscales

Durante el período 2013-2016 la tasa de crecimiento promedio de los recursos destinados a vivienda ha duplicado el crecimiento promedio de los ingresos

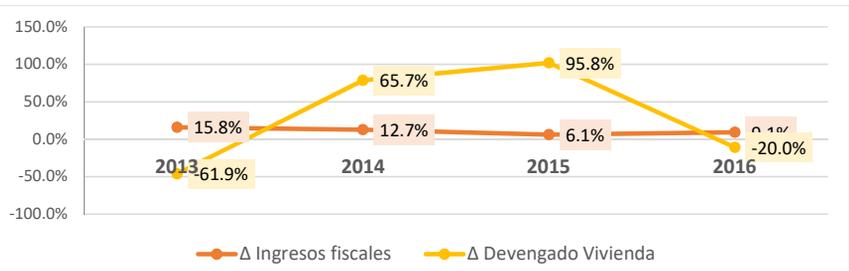
17 A partir del año fiscal 2014 entra en vigencia una nueva metodología para clasificar las cuentas nacionales en el sector público. Con la entrada del nuevo clasificador se reducen de 9 a 5 las funciones generales bajo las cuales se categoriza el gasto, siendo “Vivienda y Servicios Comunitarios” la primera de las funciones. No obstante, los renglones del gasto que se detallan en esta función van más bien dirigidos a mantenimiento de infraestructuras y equipamiento urbano, así como a la generación de la oferta de servicios básicos como agua, alumbrado y desarrollo comunitario.

El renglón o sub-función en donde se registran las partidas presupuestarias como la construcción y reparación de viviendas es denominado “Vivienda Social”, dentro de la función Protección Social. Fuente: <http://bit.ly/24QPLyr>.

fiscales. No obstante, estos promedios esconden diferencias entre cada año. Por ejemplo, la alta proporción del crecimiento en el devengado en vivienda se debe a las ejecutorias de los años 2014 y 2015, sobre todo por la incidencia del proyecto habitacional La Nueva Barquita.

Al margen de esto, tanto en el año de inicio del período (año 2013) como en el final (año 2016) el crecimiento en los ingresos fiscales fue mayor que lo ejecutado en vivienda. Es llamativo sobre todo el caso del año 2016, denominado como “Año del Fomento de la Vivienda”, pero que sin embargo el monto devengado cayó en un 20% en relación al año anterior.

Gráfico 20: **Comparativo tasa de crecimiento de ingresos fiscales y devengado en vivienda, 2013-2016**



Fuente: Elaboración equipo CA en base a estadísticas de ingresos fiscales y devengado funcional vivienda, DIGEPRES 2013-2015.

Por otra parte, el nivel de crecimiento constante de los ingresos fiscales durante el citado período parece haber soportado buena parte de los montos devengados en la sectorial vivienda por concepto de fuentes de origen interno.

En el año 2013, el 62.7% de los fondos aprobados inicialmente tenían como fuentes de financiamiento recursos de origen externos (préstamos). Esos fondos no fueron recibidos y el total devengado en la sectorial correspondió a los recursos de origen interno, y, en concreto, fondos del erario público generados a través de los ingresos fiscales.

Para el año 2014, la proporción de recursos con origen en crédito externos asignados a la sectorial se reduce, hasta representar el 19.1% inicialmente, y esta vez ejecutándose una parte de esta asignación.

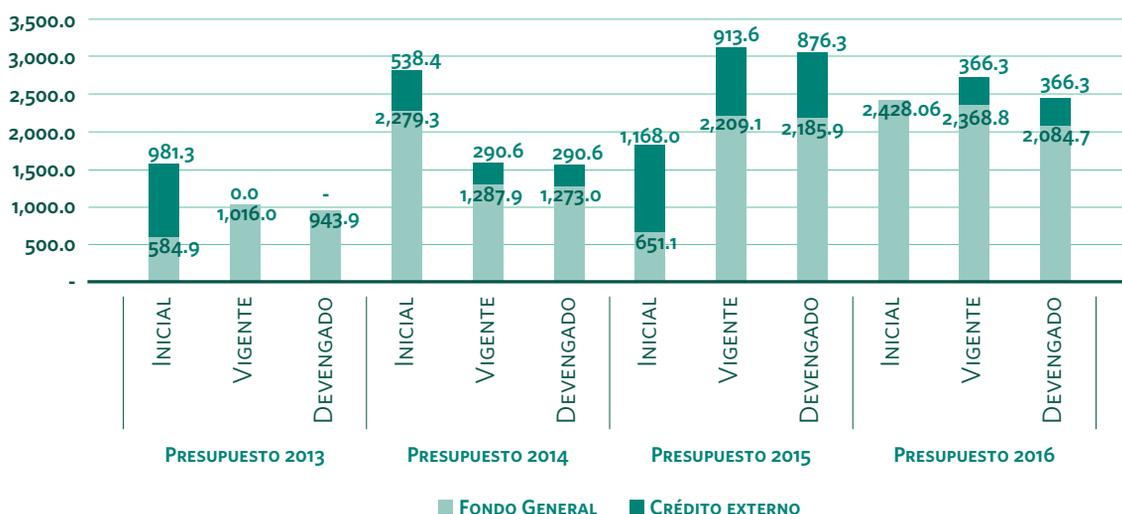
Para el año 2015, el 64.2% de los fondos totales asignados inicialmente a la subfunción *vivienda social* correspondían a crédito de origen externo. Aun así, con las modificaciones presupuestarias posteriores, el presupuesto vigente interno -financiado por medio a los ingresos fiscales- se incrementó 3.4 veces, mientras el presupuesto vigente externo -crédito externo- se redujo en 22%. Al cierre del año 2015, el 71.4% de los recursos devengado correspondía a fuentes internas y solo un 28.6% de estos correspondieron a financiamiento externo.

Al año 2016 se repite la práctica. Aunque inicialmente no estaba previsto requerir al financiamiento externo, de hecho, no se aprobó en el presupuesto inicial previsto para la sectorial, en la ejecución final sí hubo que recurrir nuevamente al financiamiento externo. Estos representaron el 15% del total devengado en vivienda al final del año 2016.

Los préstamos externos, a pesar de ser una modalidad de financiamiento recurrente para el gasto de capital en general, y para proyectos habitacionales en particular, en la práctica muestran reducciones en su asignación inicial o subejecuciones en su apropiación final.

El financiamiento interno directo a través de recursos de los ingresos fiscales parece constituir el mecanismo más seguro de ejecución de recursos asignados a la sectorial vivienda (Ver **Gráfico 21**).

Gráfico 21: **Presupuesto funcional en Vivienda, según fuente de financiamiento, período 2013-2016**



Fuente: Elaboración equipo CA en base a estadísticas presupuestarias de gasto, DIGEPRES 2013-2015.

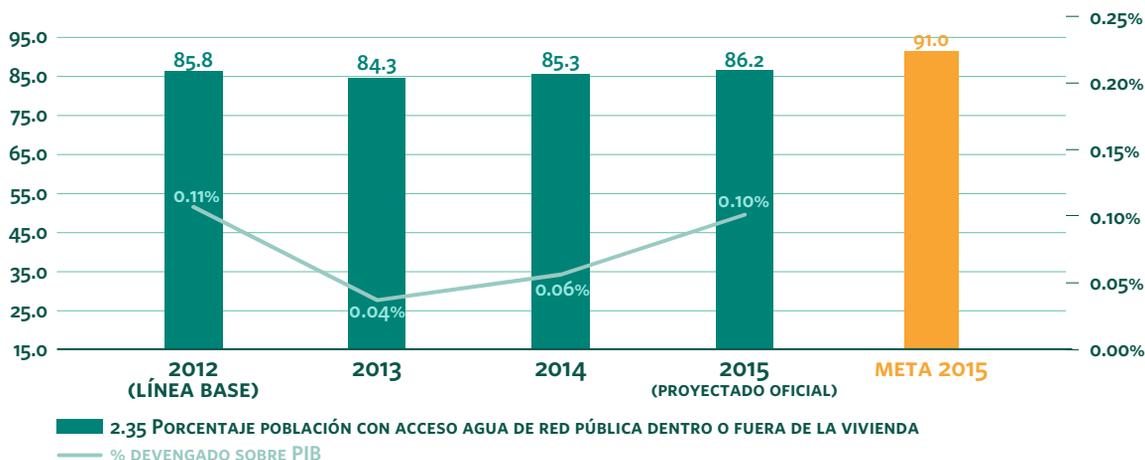
RECURSOS PÚBLICOS EN LA SECTORIAL VIVIENDA E INDICADORES SOCIALES VINCULADOS. La información disponible a nivel de indicadores de resultados en la sectorial vivienda es limitada, tanto por el número de indicadores como por su coincidencia con el período temporal objeto de estudio.

Como se explicó antes, en la propia END 2030 los indicadores vinculados a vivienda son el “porcentaje de la población con acceso a servicios sanitarios mejorados (2.34) y porcentaje de la población con acceso a agua de la red pública dentro o fuera de la vivienda” (2.35) (Poder Ejecutivo, 2012, pág. 33). Solo para el caso de este último indicador es que existe vinculación directa con los recursos públicos asignados y devengados en la sectorial.

El presupuesto devengado en este período tuvo un impacto poco significativo en incrementar de manera positiva este indicador, debido a que la inversión no pasó de 0.11% del PIB en su pico más alto (año 2012). Aun así, se registra cierto nivel de correlación entre la evolución del indicador sectorial (acceso a agua en las viviendas) y de la variación del monto devengado. Por ejemplo, el único período en el cual este indicador marcó retroceso fue durante los años 2012-2013, justo el mismo período en que el monto devengado a la sectorial, respecto al PIB, se redujo de 0.11% en el año 2012 a 0.04% en el año 2013.

En los dos años posteriores, período 2014-2015, se registra una evolución favorable, aunque limitada, del acceso a agua en las viviendas existentes. En este mismo período el monto devengado en la sectorial se elevó al 0.06% del PIB en el año 2014 y al 0.10% en el año 2015.

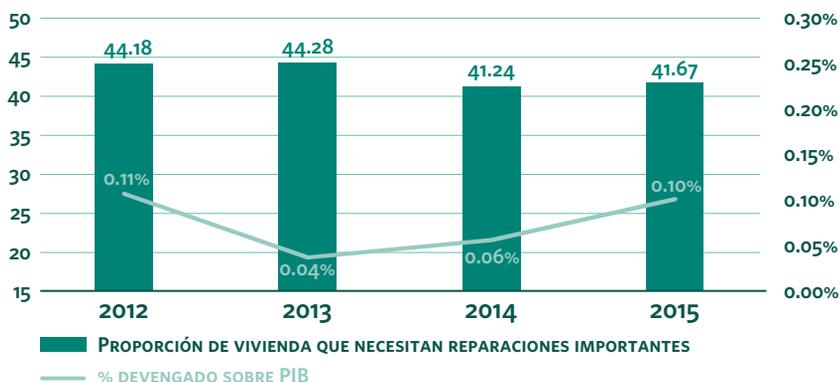
Gráfico 22: Tercer Informe Anual de Avance en la Implementación de la END 2030



Fuente: Elaboración equipo CA en base a resultados Tercer Informe Anual de Avance en la Implementación de la END 2030 (Informe MEPyD 2014), y estadísticas presupuestarias de la DIGEPRES para el mismo período.

También es posible comparar la evolución de la inversión sectorial con la magnitud de algunas carencias habitacionales recogidas en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) durante el período octubre 2012- octubre 2015.

Gráfico 23: Viviendas que necesitan reparaciones importantes vs inversión sectorial vivienda en proporción al PIB, periodo 2012-2015



Fuente: Elaboración equipo CA en base a resultados Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, data octubre 2012-octubre 2015, y estadísticas presupuestarias de la DIGEPRES para el mismo período.

La proporción de las viviendas que necesitan reparaciones importantes también parece guardar relación con el nivel de inversión pública devengada en la sectorial. Este indicador solo registró retroceso justo el año en que se redujo el monto devengado como proporción al PIB (año 2013). En los dos años posteriores, en

los cuales se incrementó la inversión sectorial devengada, se registró avances en la reducción de la proporción de viviendas con deficiencias importantes en sus estructuras (Ver **Gráfico 23: Viviendas que necesitan reparaciones importantes vs inversión sectorial vivienda en proporción al PIB, período 2012-2015**).

c. Igualdad y no discriminación

La vivienda constituye uno de los principales elementos básicos que condiciona el estado o no de pobreza y exclusión social en una población. Desagregando los montos invertidos en proyectos habitacionales, y su distribución espacial en el territorio nacional y por estratos socioeconómicos, es posible aproximarse a evidenciar en qué magnitud, dado el nivel de inversión pública actual, se responde a criterios de progresividad en la asignación y de mitigación de carencias y desigualdades existentes.

La información disponible es limitada, y permite abordar sobre todo el nivel de cumplimiento de este principio en variables de corte territorial de tipo regional/provincial y por zona.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA INVERSIÓN FUNCIONAL EN LA SECTORIAL VIVIENDA

A nivel general, la disponibilidad de información no es suficiente para evidenciar la distribución espacial desagregada de todos los recursos asignados y devengados en la subfunción vivienda social, en regiones y provincias.

No obstante, se arrojan indicios claros sobre dónde se centra el grueso de la inversión pública asignada y devengada entre los años 2013, 2014 y 2015. A excepción del año fiscal 2013, en donde no se detalla el 97% de los recursos devengados en toda la funcional vivienda, para los dos años fiscales posteriores se evidencia una concentración importante de los recursos en la región Ozama, es decir en el Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo: en el año 2014 casi el 87% de los recursos fueron ejecutados en la región Ozama, mientras que en el año 2015 la cifra ejecutada en esta región descendió al 77%. En esta alta ponderación influye el peso presupuestario del Proyecto Habitacional La Barquita (del Grupo I/familias en alto riesgo), en el cual se destina más recursos que en cualquier otro de interés público.

En el monto aprobado inicial para el año fiscal 2016, el 60.6% de toda la inversión funcional en viviendas se concentraría de igual manera en la región Ozama. Esta región, si bien concentra el 35.5% de la población total del país (ONE, 2015), también es la que posee la menor proporción de hogares pobres (pobreza monetaria) con 31.5% (Morillo, 2014, pág. 49) y el mayor Índice de Desarrollo Humano regional (IDHr) del país con 0.538 (alto), (PNUD, 2014). En sentido general, la inversión realizada no parece priorizar el nivel de carencias prevalecientes en el territorio.

Los clasificadores de gastos del Gobierno Central no detallan la inversión en proyectos habitacionales de las demás regiones, a este nivel.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA INVERSIÓN INSTITUCIONAL DEL INVI

Si bien, a nivel funcional, la disponibilidad de información no es suficiente para evidenciar la distribución territorial detallada de todos proyectos habitacionales

de interés público, este ejercicio sí es posible realizarlo en base a los reportes de ejecutorias del INVI.

En su *Memoria de Ejecutorias agosto 2012-marzo 2016*, el INVI reporta haber intervenido en la construcción de 4,864 viviendas en 42 meses, con una inversión ascendente a RD\$ 4,515.6 millones.

El 47.4% del número total de unidades habitacionales se concentra en la región sur, que en términos de planificación integra las regiones Valdesia, El Valle y Enriquillo; que ocupan las posiciones últimas (8^{vo}, 9^{no} y 10^{mo}) en la escala del IDHr (PNUD, 2014). Dos de estas regiones ocupan además las posiciones 1 y 2 (Enriquillo y El Valle) en cuanto a proporción regional de hogares pobres y de pobreza extrema (Morillo, 2014, pág. 49).

Los datos arrojados muestran que la priorización de proyectos habitacionales del INVI a nivel regional, en el período citado, tiende a guardar una estrecha relación con el nivel de carencias presente en la zona.

Tabla 19: Resumen General de cantidad y monto devengado en proyectos habitacionales (INVI: agosto 2012-marzo 2016)

	Unidades habitacionales	Ponderación unidades hab.	Inversión (En millones de RD\$)
Región Sur	2,305	47.4%	RD\$ 2,180.5
Región Norte	1,622	33.3%	RD\$ 1,495.9
Región Este	729	15.0%	RD\$ 648.9
Región Santo Domingo	208	4.3%	RD\$ 190.3
Total	4,864	100%	RD\$ 4,515.6

Fuente: Elaboración equipo CA en base a Informe ejecutorias INVI agosto 2012-marzo 2016.

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN PROYECTOS HABITACIONALES SEGÚN INGRESO

Según el Sistema de Indicadores Sociales de República Dominicana (SISDOM) para el año 2013 todos los recursos invertidos en viviendas nuevas, por nivel de ingreso familiar, fueron dirigidas a *familias de ingresos bajos* (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2015, pág. 37), sin embargo al cierre de este informe no se ha actualizado la referida data a los años 2014 y 2015.

Las estadísticas oficiales de los proyectos habitacionales de interés público son limitadas a la hora revelar el volumen de recursos implicados en cada proyecto, según el perfil socioeconómico de los/as beneficiarios/as. Sin embargo, es posible aproximarse a dicho indicador recopilando la data de los entes gubernamentales¹⁸ que ejecutan proyectos habitacionales bajo la tipificación establecida en **Contenido e implementación: período 2013-2016.**

Para cuantificar los costos de los diferentes tipos de proyectos habitacionales desarrollados bajo la administración gubernamental 2012-2016 se ha efectuado

¹⁸ Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de la Presidencia, Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia (DIGEPEP), Instituto Nacional de la Vivienda y la Comisión Presidencial para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso.

una revisión integral, tanto a los montos devengados por partida presupuestaria prevista en cada proyecto como al gasto tributario efectuado o previsto en cada uno. Esto último dado que el principal aporte del Estado en los proyectos habitacionales tipificados bajo el grupo III de ingresos medios (modalidad fideicomiso) es la exoneración del paquete de figuras impositivas vinculadas a la gestión inmobiliaria (ver acápite **Compromisos legales y políticos**).

Referido lo anterior, los tres grupos tipificados registran los costos siguientes:

- **Grupo 1: Proyectos paliativos (familias alto riesgo):** el perfil objeto de la intervención son familias y comunidades con alto riesgo medioambiental (MEPyD, 2015, pág. 97). Se ha estimado que durante el período 2013-2016 bajo esta categoría se prevé una inversión potencial de RD\$ 5,824.1 millones, bajo el supuesto de que se ejecuten todos los fondos previstos en el ejercicio fiscal 2016. Alrededor de tres cuartas partes de esta inversión corresponde al proyecto habitacional La Barquita. Alrededor de 3,000 familias en pobreza extrema serían beneficiarias.
- **Grupo 2: Proyectos INVI – familias ingresos bajos:** en este grupo se ha estimado que durante el período 2013-2016 una inversión potencial de RD\$ 4,626.1 millones, también bajo el supuesto de que se ejecuten todos los fondos previstos en el ejercicio fiscal 2016. Casi el 98% de los recursos previstos bajo este renglón corresponden a la cartera de proyectos del INVI y abarca tanto la construcción de viviendas nuevas, como mejoramiento habitacional y el cambio de piso de tierra por cemento. Alrededor de 13,500 familias empobrecidas y de ingresos bajos serían beneficiarias.
- **Grupo 3: Proyectos fideicomisos – familias ingresos medios/altos:** en esta categoría la inversión principal del Estado se ejecuta por efecto de las exoneraciones fiscales para la adquisición de los proyectos inmobiliarios. En el proyecto habitacional bajo modalidad público-privado, Ciudad Juan Bosch I, se prevé exoneraciones de impuestos por valor ascendente a RD\$ 594.3 millones en su primer año de aplicación (2016). En los proyectos habitacionales gestionados por medio al fideicomiso privado se prevé unos RD\$ 4,214.7 millones, amparados bajo el régimen de exenciones vigente en la Ley 189-11 de Desarrollo de Mercado Hipotecario y Fideicomiso. La cantidad total estimada de familias bajo este perfil que habrían de beneficiarse se estima en unas 62,000.

No obstante, la cuantificación del aporte estatal a los proyectos habitacionales enmarcados en el grupo III está subestimado. Bajo la modalidad de intervención mixta (público-privado) en los proyectos habitacionales Ciudad Juan Bosch I (Santo Domingo Este) y Ciudad Juan Bosch II (Santiago), el Estado ha aportado los terrenos y tiene previsto desarrollar la infraestructura de servicios básicos (electricidad, agua, drenaje sanitario), construir escuelas, centros de salud, seguridad, estaciones de autobuses, etc. La cuantificación de estos costes paralelos no está transparentada.

Tabla 20: Recuento y costo de proyectos habitacionales según el tipo, período 2013-2016

Grupo	Descripción	Nombre proyectos	Viviendas	Inversión estimada
I Proyectos familias riesgo alto	Proyectos desarrollados para la reubicación de asentamientos humanos y comunidades en extrema pobreza afectadas por inundaciones y desastres ante fenómenos naturales.	La Barquita	1,766	RD\$ 4,394.0 millones
		La Mesopotamia	600	RD\$ 386.2 millones
		Boca de Cachón	560	RD\$ 1,032 millones
		Villa Progreso Tipo C	104	RD\$ 11.9 millones
Sub-total				RD\$ 5,824.1 millones
II Proyectos familias ingresos bajos	Perfil 2: Proyectos INVI - familias ingresos bajos.	Ejecución Proyectos habitacionales INVI	4,864	RD\$ 4,515.6 millones
		Mejoramiento y/o Reconstrucción de Viviendas	6,737	RD\$ 79.2 millones
	Perfil 2: Otros Proyectos - familias ingresos bajos.	Cambio piso de tierra por cemento	1,500	RD\$ 18.6 millones
		Proyecto hab. Bonao	88	RD\$ 3.5 millones
		Proyecto hab. Hainamosa	120	RD\$ 14.6 millones
		Proyecto multiprovincial viviendas con ladrillos ecológicos	70	RD\$ 0.7 millones
Proyecto multiprovincial de rehabilitación de viviendas	167	RD\$ 1 millones		
Sub-total				RD\$ 4,633.2 millones
III Proyectos familias ingresos medios	Fideicomisos público-privado (Proyectos Inmobiliarios Sector Público - Sector Privado Ciudad Juan Bosch)	Ciudad Juan Bosch I	4,624	RD\$ 554.1 millones*
		82 Proyectos habitacionales fideicomisos privados	31,279	RD\$ 4,214.7 millones*
Sub-total				RD\$ 4,768.3 millones*

Fuente: Elaboración equipo CA en base a recopilación de proyectos y montos ejecutados, varias instituciones públicas.

*Referente al grupo III: corresponde a exoneraciones fiscales.

Al margen de las cuantificaciones anteriores, al examinar la política tributaria que legisla la propiedad inmobiliaria resulta significativo destacar además el conjunto de exoneraciones fiscales vinculadas a las viviendas de alto costo. Estas exoneraciones se materializan a través de la base exenta del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria (IPI). Esto nos lleva a identificar un grupo adicional de familias impactadas que no se ha especificado, anteriormente dado que realmente no son "beneficiarios" de la producción de viviendas, pero sí de la política de exenciones del Estado

- **Grupo 4 exoneraciones IPI - familias ingresos altos.** En este grupo priman sobre todo familias e individuos de poder adquisitivo alto, al incluir el *gasto tributario* o exenciones de impuestos a propiedades y viviendas que actualmente reciben tratamiento especial o están exentas del pago del IPI.

Las exoneraciones por este concepto son, en mayor medida, fruto de que los inmuebles computados a estos contribuyentes no supera el monto mínimo gravable (RD\$ 6.7 millones), a que el inmueble -aunque suntuoso- sea habitado por una persona mayor de 65 años, o que esté ubicado en una zona rural o turística, entre otras causas. El monto acumulado durante el período 2013-2016 de estas exoneraciones por propiedades inmobiliarias asciende a alrededor de RD\$ 20,954.4 millones (ver **Tabla 18**).

Tabla 21: Estimaciones oficiales del gasto tributario por concepto del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria, período 2013-2016 / En millones de RD\$

Concepto	2013	2014	2015	2016
Inmuebles con valor inferior RD\$6.7 MM	2,597.70	N.D.	4,048.90	5,198.90
Casa Habitación personas con más de 65 años	N.D.	N.D.	627.9	870.5
Inmuebles en zona rural	606.8	N.D.	252.2	32.3
Inmuebles en zona turística	N.D.	N.D.	642.2	7.9
Zonas Francas	N.D.	N.D.	781.9	N.D.
Otros regímenes de incentivos	N.D.	N.D.	0.1	0.03
Monto total exonerado	3,204.50	5,287.0	6,353.30	6,109.60

Fuente: Elaboración equipo CA en base a información recopilada de estadísticas del Gasto Tributario, período 2013-2016.

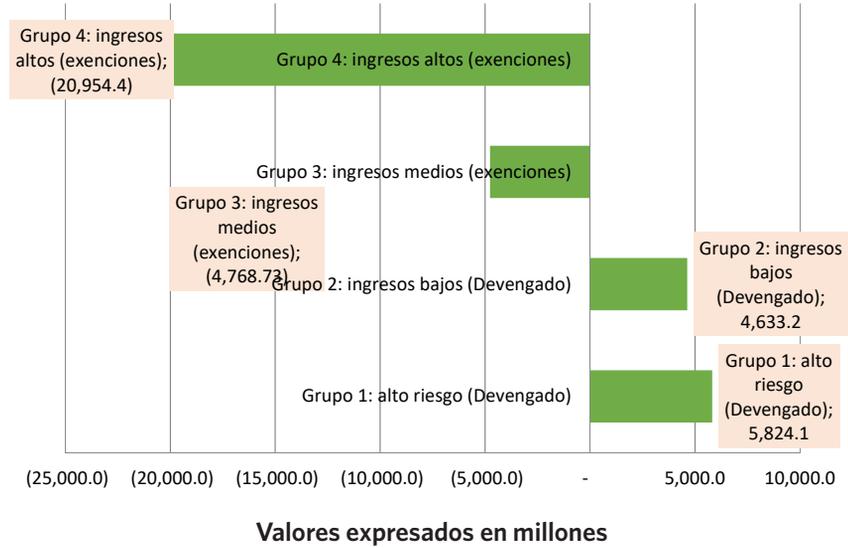
En la estrategia de atención diferenciada de la población, según sus características socioeconómicas, se evidencian contradicciones importantes, así como altos niveles de opacidad, a la hora de la priorización de recursos públicos.

En los grupos I y II, la inversión, a pesar de sus limitaciones, parece sustentada bajo cierto principio de progresividad por perfil socioeconómico, puesto que se tiende a invertir más recursos en donde más se requieren, priorizando aquellos asentamientos en donde mayores carencias se han evidenciado ante la ocurrencia de algún fenómeno atmosférico reciente.

No obstante, al introducir el Grupo III, se registra un contraste en el cumplimiento de este principio. El gasto tributario o exenciones de impuestos previstas para los adquirentes de las denominadas viviendas de bajo costo (inferiores a RD\$ 2.4 millones) es superior a todo el monto devengado por el INVI durante el período 2013-2016, y solo ligeramente inferior al monto invertido en soluciones habitacionales para familias en alto riesgo.

Si a lo anterior le agregamos que el Gobierno Central aún no transparenta el monto de inversión pública prevista para generar la infraestructura de servicios básicos, construcciones de escuelas, centros de salud, entre otros, de los proyectos habitacionales bajo la modalidad público-privada de fideicomiso; la inversión potencial en este grupo de proyectos es muy probable que supere el volumen invertido para proyectos habitacionales en los tramos de ingresos inferiores.

Gráfico 24: Consolidado de gasto devengado y gasto tributario vinculados a proyectos habitacionales, según el tipo.



Fuente: Elaboración equipo CA en base a información de estadísticas institucionales, presupuestarias (DIGEPRES) e impositivas (DGII), período 2013-2016.

En adición a esto último, un análisis más a fondo de la política tributaria aplicada a la propiedad inmobiliaria para fines residenciales revela una mayor acentuación de los niveles de regresividad, en concreto cuando se examinan las exenciones fiscales estimadas fruto del IPI. Los datos indican la prevalencia de una alta concentración de recursos -exonerados- que se constituyen de por sí en privilegios para este perfil de la poblacional propietaria de estos inmuebles.

El monto exonerado por concepto del IPI durante el período 2013-2016 es 4.5 veces mayor a la inversión prevista en igual período en construcción de viviendas, mejoramientos habitacional y cambio de pisos de tierra por cemento en toda la cartera de proyectos del INVI. Este hecho marca una tendencia regresiva en la aplicación de la política habitacional diferenciada puesta en marcha durante esta administración gubernamental.

d. Garantía de niveles esenciales

La superación del déficit habitacional y de las carencias en necesidades habitacionales básicas en general, depende en gran medida de la disponibilidad de recursos presupuestarios puestos a la disposición de esta encomienda.

La magnitud del déficit habitacional, que ronda los 2.1 millones de viviendas entre cualitativo y cuantitativo (como se explicó en **Resultados obtenidos: ¿Cómo anda la vivienda en República Dominicana?**), marca un fuerte contraste con el marco constitucional del país que consagra la vivienda como un derecho ciudadano fundamental (artículo 59, Constitución República Dominicana).

Tanto la END a nivel nacional, como los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y el borrador de Agenda Urbana 2016 de Hábitat III, a nivel internacional, marcan una serie de acciones y metas en materia habitacional que permea el accionar de cada Estado-nación suscribiente. De hecho, la primera línea de acción

de los ODS en materia habitacional versa sobre “asegurar, para el año 2030, el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales” (Global Goals, 2015).

No obstante, en el caso dominicano, la magnitud del déficit habitacional y la escasa inversión pública descrita anteriormente ponen limitaciones importantes a estas normativas y tratados internacionales, en los cuales no se especifican niveles mínimos de inversión para la sectorial.

Al margen de las diferencias metodológicas de cálculo, cuando las proyecciones del déficit habitacional realizadas por la Oficina de Desarrollo Humano (ODH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en República Dominicana, situaba la cifra del déficit habitacional total en 1,074,369 unidades habitacionales en el año 2009, este organismo estimaba que para reducirlo en un 90% para el año 2015 era necesario invertir como mínimo un 2.0% del PIB cada año (Ciudad Alternativa, 2014, pág. 8).

Estimaciones posteriores, tomando como base la magnitud de carencias habitacionales¹⁹ a nivel de hogares y los costeos oficiales de la MEPyD (año 2014), indican que se requerirían unos RD\$ 229,189.3 millones²⁰, si se toma el año 2016 como referencia, para cubrir estas carencias en unos dos millones de hogares. Esto representaba un 7.1% del PIB nominal proyectado para el año 2016.

Si el Gobierno Central se planteara erradicar esas carencias habitacionales en el próximo plan plurianual (2017-2020) requeriría de una inversión anual promedio de RD\$ 66,502.6 millones entre 2017 y 2020, o lo equivalente promedio al 1.6% del PIB de cada año.

No obstante, estas estimaciones de costos no incluyen soluciones habitacionales para núcleos de hogares en allegamiento interno y externo, ni costo de generación de infraestructura en acueductos ni infraestructura urbana para sistemas de desagüe colectivos, entre otros. Por eso se ha situado en 2% del PIB la inversión mínima requerida, si fuese una línea prioritaria para los próximos cuatro años.

1.7.2. SOBRE EL PROCESO PRESUPUESTARIO VINCULADO A LA SECTORIAL VIVIENDA

El proceso presupuestario vinculado a la sectorial vivienda para el caso dominicano evidencia *luces* y *sombras* que marcan contradicciones importantes de cara a la valoración general de la parte procedimental del presupuesto sectorial. A continuación, se detallan algunos de estos elementos de cara a principios elementales vinculados al ciclo presupuestario:

a. Transparencia

Fruto del proceso de mejoras institucionales y de transparencia en general de la administración pública dominicana, las posibilidades de acceso a información

¹⁹ Carencia en necesidades básicas en unidades de hogares (piso de tierra, techo y paredes deterioradas, sin instalaciones de agua, sin sistemas sanitarios mejorados, sin energía eléctrica, y hogares sin viviendas estimados), elaborados por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2014).

²⁰ Bajo el supuesto de mantenerse un ritmo de crecimiento promedio anual de estas necesidades en un 2%, y de costos de un 4% anual (inflación proyectada oficial).

presupuestaria vinculada a la sectorial vivienda son cada vez mayores. Algunas de las principales fuentes de información presupuestaria sectorial son enlistadas a continuación:

- **Portal de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES):** contiene estadísticas agregadas de la asignación y ejecución de recursos a nivel objetal, institucional, geográfico y funcional. Ofrece, hasta cierto punto, cruces entre clasificadores presupuestarios que permiten profundizar en el análisis de la inversión sectorial: <http://bit.ly/1ZZrXol>.
- **Portal de Transparencia fiscal:** ofrece información detallada a nivel presupuestario del sector público no financiero, incluyendo la sectorial vivienda, para un público menos especializado. Su búsqueda se basa en clasificadores del gasto, y permite tener una mirada general de cómo va la inversión sectorial, aun así, es limitado a la hora de profundizar, además solo ofrece reportes del año fiscal 2014 en adelante: <http://bit.ly/1R56qoi>.
- **Portales institucionales:** INVI, MOPC, Ministerio de la Presidencia y Cuenca Ozama. Por medio a estos se puede acceder a informaciones sectorizadas de la inversión en proyectos habitacionales de interés público en general. En el caso del INVI registra el cúmulo de proyectos habitacionales ejecutados desde el año 2004 hasta el año 2016.

El acceso a la información financiera desagregada y estatus de los proyectos habitacionales bajo la modalidad de fideicomiso es más limitado, a tal punto que no es posible determinar las implicaciones fiscales totales que tiene para el Gobierno Central estos proyectos, mucho menos de cara a los inversores privados.

b. Rendición de cuentas

Los mecanismos de rendición de cuenta pueden verse evidenciados por medio a varias acciones complementarias:

- **Qué se publica y con qué frecuencia:** en materia habitacional, instituciones como el INVI tienen a publicar *memorias anuales* al cierre de cada año fiscal, así como *informes de ejecución presupuestaria* mensual. En las demás instituciones vinculadas a la sectorial se registra menos disponibilidad de información.
- **Informes de los presidentes:** ha sido frecuente en la administración gubernamental 2012-2016 recurrir a modalidades de “rendiciones de cuenta ampliadas” o encuentros semanales sectoriales con medios de comunicación, de cobertura palaciega, para informar sobre los proyectos y acciones puestas en marcha por alguna institución pública. Esto ha permitido conocer más en detalle las iniciativas impulsadas en materia habitacional, particularmente las de la *Comisión Presidencial de Desarrollo de Mercado Hipotecario y Fideicomiso*.
- **Atención a solicitudes de información:** por medio a las Oficinas de Acceso a Información, y por mandato explícito de la Ley 200-04, las instituciones públicas en general, y las de vivienda en particular, están obligadas a responder solicitudes de información interpuestas por ciudadanos de cara a sus ejecutorias con recursos públicos. Algunas instituciones

ofrecen reportes y estadísticas internas del desempeño de estas oficinas de acceso a información.

c. Participación de la ciudadanía

Los procesos por medio de los cuáles las instituciones de la sectorial vivienda involucran a la ciudadanía en la formulación de sus programas de intervención pública, en la construcción de sus presupuestos anuales o en mecanismos de seguimiento a la ejecución del gasto no están claros ni accesibles en ningunas de las instituciones evaluadas.

El nivel de disposición y diálogo con colectivos organizados de la sociedad civil varía según la institución de referencia. En la experiencia de la Comisión de Viviendas de Foro Ciudadano, que lidera la campaña Casa Ya, han sido más abiertos al diálogo y discusión temática la Comisión Presidencial de Desarrollo de Mercado Hipotecario y Fideicomiso, la Dirección de Programas Especiales de la Presidencia (que coordina la ejecución del Proyecto La Barquita) y el Ministerio de la Presidencia. Paradójicamente, ha sido el INVI la única institución con la cual este colectivo no ha podido sostener intercambios ni debates respecto a la situación habitacional del país.

Este hecho parece ir de la mano con los resultados del Índice de Presupuesto Abierto 2015, que le otorga al gobierno dominicano una calificación de 23 de 100 en cuanto a las oportunidades que brinda a la ciudadanía para participar del proceso presupuestario. En este indicador el Estado dominicano se encuentra incluso por debajo de la media de la región de 25 de 100 (IBP, 2015, pág. 2).

1.8. RESUMEN DE HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

La sectorial vivienda en República Dominicana se ha caracterizado históricamente por: una ausencia de una política habitacional clara, en donde se implementan acciones aisladas y muchas no planificadas, discontinuidad en la planificación y ejecución; la dispersión institucional; alta informalidad (mercados de suelo y de vivienda); una política paternalista y clientelar y por estar históricamente sustentada, en parte, por los desalojos, muchos de estos, forzosos (sobre los cuales no contamos con un levantamiento de información preciso). En este sentido, el país ha acumulado una deuda histórica que se manifiesta en la dimensión actual del déficit habitacional, que tanto en la dimensión cuantitativa como en la cualitativa, afecta a alrededor de 2 millones de hogares.

En la perspectiva internacional, dadas las dificultades metodológicas, las comparaciones del déficit habitacional de República Dominicana en función a parámetros regionales de América Latina resultan cuestionables. Ante estas diferencias, se establecieron otros indicadores como ejes centrales de análisis introductorio en perspectiva comparada: *abastecimiento de agua, saneamiento mejorado y servicios básicos (agua, electricidad y desagüe)*.

- Al año 2015, la *proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas para abastecimiento de agua potable* en República Dominicana es la segunda más baja entre 23 países de América Latina. De igual forma, en materia de disponibilidad directa de *servicios básicos de agua en el hogar*, el país registra la tercera menor cobertura regional, incluida la menor cobertura a

nivel rural. El país registró además la segunda menor proporción regional de *desagüe o saneamiento a nivel de hogares*.

- Paradójicamente, solo en materia de *conexiones eléctrica* a la red pública se ubica entre las primeras posiciones regionales. Resulta irónico debido a las deficiencias con las que opera el servicio, lo cual evidencia que los avances en cobertura de servicios no reflejan necesariamente la calidad en que estos se ofrecen.

El estudio de la política habitacional en República Dominicana presenta grandes deficiencias si consideramos todas las variables que inciden en la concreción del derecho a la vivienda. Entre las dificultades con las que nos encontramos esta la falta generalizada de información, la mala calidad de la misma o las contradicciones metodológicas en el cálculo del déficit habitacional; otra dificultad tiene que ver con la dispersión en el gasto. Nos encontramos con diferentes instituciones del Estado que gestionan proyectos habitacionales a todo lo ancho del territorio nacional. Podemos rescatar, que hemos tenido avances en materia del cálculo de indicadores sociales si tomamos como referencias el SISDOM y la ENFT.

Cuando se observan los indicadores en el contexto país son constantes los rezagos, desigualdades internas y estancamientos, así como el contraste entre el desempeño positivo de unos y el deterioro de otros.

- En tres años el hacinamiento crítico ha permanecido inalterable para el 20% de la población de menores ingresos, aparte de que es tres veces superior en este quintil que en el 20% de mayores ingresos. En el hacinamiento medio se registran descensos moderados, pero la brecha entre el 20% de mayores ingresos respecto al 20% de menores ingresos se incrementó. En cuanto a las viviendas sin hacinamiento, a pesar que se han incrementado, esto no ha generado descenso en la brecha entre quintiles;
- Los resultados del *déficit habitacional cualitativo* bajo la metodología MEPyD evidencian una reducción significativa en los hogares indigentes durante el período 2012-2015. Sin embargo, esto contrasta con el deterioro comprobado de servicios como el *acceso a agua* en la misma población indigente, aspecto no incluido en la metodología de cálculo del déficit habitacional empleado por MEPyD;
- Situación similar ocurre con el déficit habitacional cuantitativo, bajo la misma metodología de cálculo. Si bien en los hogares indigentes se muestran una reducción moderada, cuando se examinan otros indicadores paralelos, como por ejemplo la proporción de viviendas que requieren reparaciones importantes entre los hogares indigentes, el resultado es de un estancamiento general en torno a más de dos terceras partes, casi el doble que en los hogares no pobres;
- Al analizar las carencias en necesidades básicas a nivel de hogares los resultados son bastante próximos al cálculo del déficit habitacional bajo la metodología ONE-CELADE, situándose sobre los 2 millones de unidades;
- Por último, al cierre del año 2015 la cobertura de agua en la vivienda apenas llegaba al 76%, magnitud con un marcado contraste en su distribución por

zona de residencia, nivel de pobreza y quintiles de ingresos: la cobertura en zonas urbanas era 30 puntos porcentuales mayor, en los hogares no pobres 25 puntos porcentuales más que en los indigentes y en el 20% de mayores ingresos casi 30 puntos porcentuales por encima de del quintil de menores ingresos.

Es importante señalar que contamos con un amplio marco legal que ratifica a la vivienda como un derecho humano fundamental, incluso exigible jurisdiccionalmente. Sin embargo, tanto en el diseño de las políticas como en la implementación y en el seguimiento, no parecen cumplirse integralmente los objetivos que le dan sentido a estos instrumentos.

- El Estado dominicano ha asumido compromisos legales y políticos que generan un contraste por la divergencia resultante de los mismos. Por un lado, la Constitución y los tratados internacionales sobre la materia que han sido ratificados consagran una concepción de la vivienda como un derecho. Por otro lado, algunas de las principales leyes vinculadas con el tema y la planificación de las políticas de vivienda se sitúan más en la concepción de la vivienda exclusivamente como bien de mercado.
- A pesar del contraste anteriormente indicado, en la práctica el Estado dominicano se ha decantado por las políticas que parten de la concepción de la vivienda como bien de mercado, sin que a partir de estas se generen las condiciones necesarias para reducir verdaderamente el urgente déficit habitacional que existe en el país. La vivienda como derecho queda entonces relegada a meras proclamaciones desiderativas contenidas en algunos instrumentos “normativos”.

De hecho, los últimos instrumentos legales, como es el caso de la ley 189-11 sobre fideicomisos, tiene el objetivo de crear alianzas público-privadas para fomentar la construcción de viviendas, lo que termina por situarla exclusivamente como un bien de mercado.

Sin embargo, la existencia de ese marco legal no ha garantizado la implementación de acciones propiamente orientadas a la reducción del déficit. El caso del INVI es paradigmático. Su capacidad para reducir el déficit habitacional está siendo subutilizada, ya que a través de su marco legal, además de la construcción y reparación de viviendas, se incorpora dentro de sus funciones el acompañamiento técnico y la entrega de materiales de construcción tanto a cooperativas como a asociaciones de ayuda mutua que contemplen la construcción de viviendas de interés social, lo que pudiese contribuir con procesos de Producción Social del Hábitat y la Vivienda, política que ha dado muchos resultados a nivel latinoamericano en la reducción del déficit cualitativo y en la construcción de ciudadanía como una estrategia clave para salir de la pobreza y romper los ciclos de la exclusión.

En este sentido, existe una concepción predominantemente cuantitativa de la problemática habitacional, enfocada sobre la carencia de viviendas. Si bien es importante tener en cuenta estos aspectos cuantitativos, la presencia por cuestiones estructurales de estas carencias moldea las percepciones y comportamientos de los individuos, generando procesos de exclusión, de desigualdad social y pobreza. Por lo que se hace necesario abordar las diferentes dimensiones

en zonas de alto riesgo a nivel nacional, la selección y ejecución de estos proyectos ha sido limitada y coyuntural, como es el caso de La Nueva Barquita, La Mesopotamia y Boca de Cachón. Es decir, no se ha convertido en una política de Estado, a la que las miles de familias que sufren esta problemática tienen un acceso indiscriminado.

Familias de Bajos Ingresos (Grupo II). Este grupo socioeconómico está atendido por el INVI a través de proyectos de mejoras, cambio de pisos de tierra por cemento y construcción de viviendas nuevas.

Familias de ingresos medios y medios-altos (Grupo III). Son atendidos por el sector privado a través de la figura de fideicomisos y la construcción masiva de viviendas como es el caso de Ciudad Juan Bosch.

La ejecución de estos proyectos supone una planificación de la política habitacional que a nuestro considerar es desordenada y excluyente. En la planificación proyectada en el PNPSP 2013-2016, las metas del INVI se fueron reduciendo año tras año, siendo el 2016 “Año del Fomento de la Vivienda” el año en que menos viviendas ofertó y en los que la ejecución de recurso cayó en un 20%. En los últimos años el perfil de beneficiarios/as de la política habitacional pasó de un estrato social, familias de ingresos bajos (Grupo II) a las familias de ingresos medio y medio-altos (Grupo III). Dos terceras partes de la oferta habitacional impulsada desde el Estado se concentra en los proyectos de fideicomisos, que como hemos visto deja un amplio sector de la población fuera.

La prioridad que ha cobrado el fideicomiso en estos años tiene serias implicaciones para la satisfacción en los sectores empobrecidos del derecho a una vivienda. Destinar una mayor cantidad de recursos (en este caso, dejar de percibir) para atender a un sector compuesto por personas que, en general, no padecen carencias habitacionales mientras que al mismo tiempo se reducen los recursos que percibe el INVI, nos indica que estamos ante un proceso de transformación del rol del Estado ante la problemática habitacional en beneficio de los grandes consorcios de la construcción vinculados con el mercado inmobiliario y financiero.

Podemos mencionar al menos cuatro factores: primero, solo las metas de producción de vivienda mediante el fideicomiso, dirigidas a familias con ingresos medios-altos (Grupo III), se mantuvieron inalteradas en la planificación (PNPSP); segundo, las viviendas construidas mediante la figura del fideicomiso son vendidas en el mercado, lo que no garantiza que una vez terminada la unidad habitacional ésta será ocupada; tercero, el Estado está haciendo una transferencia de dinero mediante exoneraciones de impuesto a familias que no padecen déficit, esto se ve en el hecho de que 7 de los 89 proyectos aprobados mediante esta modalidad son de carácter público - privado y, por último, las decisiones del funcionamiento y el programa de la vivienda no considera las necesidades específicas de las familias, sino que las necesidades son pensadas a través de la oferta del mercado, es decir, son soluciones estandarizadas.

Si hacemos una proyección del déficit habitacional, tomando como referencia los datos de los censos 2002 y 2010, el déficit habitacional crece anualmente en un aproximado de 21,000 viviendas (cualitativo y cuantitativo). Considerando que entre 2013 y 2016 el gobierno ofertó 52,479 soluciones habitacionales distribuidas entre los 3 grupos de proyectos que hemos clasificados, y que,

entre este mismo período, el déficit creció aproximadamente 63,000 viviendas (tanto cuantitativo como cualitativo), pudiéramos concluir que el déficit se está manteniendo prácticamente inalterado. Pero de estas 52,479 soluciones habitacionales; 35,903 pertenecen a la modalidad de fideicomisos que, como hemos mencionado anteriormente, está destinada para sectores medios y medio-altos, por lo que entendemos que podemos concluir que el déficit está en aumento y que, además, las medidas implementadas son insuficientes.

Por otro lado, más de las dos terceras partes de la oferta habitacional está orientada hacia la supuesta reducción del déficit cuantitativo, por lo que ignora la predominancia del déficit cualitativo por encima del cuantitativo. Esto tiene implicaciones tanto metodológicas como programáticas al momento del diseño y ejecución de la política habitacional.

En ese sentido, los resultados del análisis del déficit habitacional cualitativo bajo la metodología MEPyD evidencian una reducción significativa en los hogares indigentes durante el período 2012-2015. Sin embargo, esto contrasta con el deterioro comprobado de servicios como el acceso a agua en la misma población indigente, aspecto no incluido en la metodología de cálculo del déficit habitacional empleado por MEPyD.

Resumiendo, los aspectos más relevantes en cuanto a la implementación de la política pública en el período de estudio:

- El último año de ejecución del Plan Plurianual objeto de estudio, año 2016, fue declarado por el Poder Ejecutivo como *"Año del Fomento de la Vivienda"*, sin embargo, ya para el inicio del señalado año las metas de producción pública habitacional del Plan Plurianual se habían reducido significativamente, más aún aquellas vinculadas con la producción física de viviendas previstas para familias de ingresos bajos (Grupo II):
 - La meta de construcción de viviendas se redujo en casi 11,000 unidades habitacionales (55% menos);
 - La meta de viviendas existentes a mejorar se redujo en 35,399 unidades (59% menos);
 - El cambio de piso de tierra por cemento se redujo en 13,537 unidades (67.7% menos);
- Al cierre del período 2013-2016, se reportaron menos del 25% de las metas de producción pública habitacional fijadas en el plan plurianual, todas de perfil de ingresos bajos;
- Con las modificaciones realizadas se calcula que 15,000 familias de ingresos bajos dejaron de ser beneficiarias de proyectos habitacionales del INVI. Esta misma cantidad de familias (15,000) son las que se previeron beneficiar con la introducción de la construcción habitacional bajo la modalidad de fideicomisos. El perfil de beneficiarios/as de la política habitacional pasó de un estrato social (ingresos bajo) a otro (ingresos medio y medio-alto);
- Solo las metas de producción de vivienda mediante el fideicomiso, dirigidas a familias con ingresos medios-altos (Grupo III), se mantuvieron

inalteradas. Dos terceras partes de la oferta habitacional impulsada desde el Estado se concentra en estos proyectos;

- Tomando como ejemplo el modelo de vivienda más económica del fideicomiso (55 mts² y precio promedio de RD\$ 900,000), para que una persona menor de 30 años que cumpla con los requisitos de base pueda optar por este tipo de viviendas, debería devengar al menos un salario medio mensual superior a RD\$ 22,448. Esto descarta cerca del 80% de los trabajadores asalariados del país.

Sobre aspectos vinculados a la gobernanza en el proceso de producción de proyectos habitacionales de interés público se destacan importantes hallazgos:

- En relación al proyecto la Nueva Barquita (proyecto en modalidad *paliativo*, Grupo I):
 - Las evidencias recopiladas en el período de ejecución del proyecto apuntan a señalar una escasa representación de los/as beneficiarios/as en los órganos de decisiones importantes del proyecto: como en la Comisión base del proyecto, en la propia URBE o en el Comité de Compras y Contrataciones;
 - Centralidad y verticalidad en la coordinación estratégica y operativa;
 - Grandes consorcios de la construcción como beneficiarios/as directos de contratos de las obras;
 - Poca o ninguna evidencia que dé cuenta de la participación de los/as moradores en el proceso mismo de ejecución del proyecto;
 - Focos de protestas por vulneración de derechos laborales a trabajadores contratados, la mayoría de nacionalidad haitiana.
- En relación a los proyectos ejecutados por el INVI (proyecto en modalidad *bajos ingresos*, Grupo II) no existe constancia alguna que evidencie el nivel de participación de los/as beneficiarios/as en la configuración y ejecución misma de los proyectos;
- En relación a los proyectos ejecutados bajo fideicomisos (proyecto en modalidad ingresos medio-alto), los sectores empresariales de la construcción y financieros han fungido como los interlocutores principales del Gobierno Central en el debate sobre los programas y proyectos habitacionales a implementar bajo esta modalidad:
 - El proceso de toma de decisiones se desarrolla por completo entre los actores gubernamentales y empresariales con intereses en la materia;
 - Para la adjudicación de los terrenos estatales a las empresas constructoras del sector inmobiliario se reúne un *Comité Fiduciario del Fideicomiso para la Construcción de Viviendas de Bajo Costo*, el cual es integrado por cinco funcionarios gubernamentales y un representante de las fiduciarias del sector;

- No se registró ninguna iniciativa de gestión e intercambio permanente entre distintos sectores que incluya actores de la sociedad civil y colectivos organizados en la discusión sobre la política de fideicomiso.

La revisión documental y análisis de contenidos de políticas implementados en el denominado “Año del Fomento de la Vivienda” (año 2016) da muestra de que los sectores empresariales vinculados al sector inmobiliario fueron los grandes beneficiarios de estos proyectos habitacionales, en desmedro de los proyectos dirigidos hacia los sectores de bajos ingresos, los cuales fueron desmontados de la planificación original diseñada.

Por último, en lo que respecta a los recursos asignados a la sectorial vivienda, sea caracterizado por ser extremadamente baja y sumado a ello, en el caso particular de los recursos del INVI, siempre con subejecución.

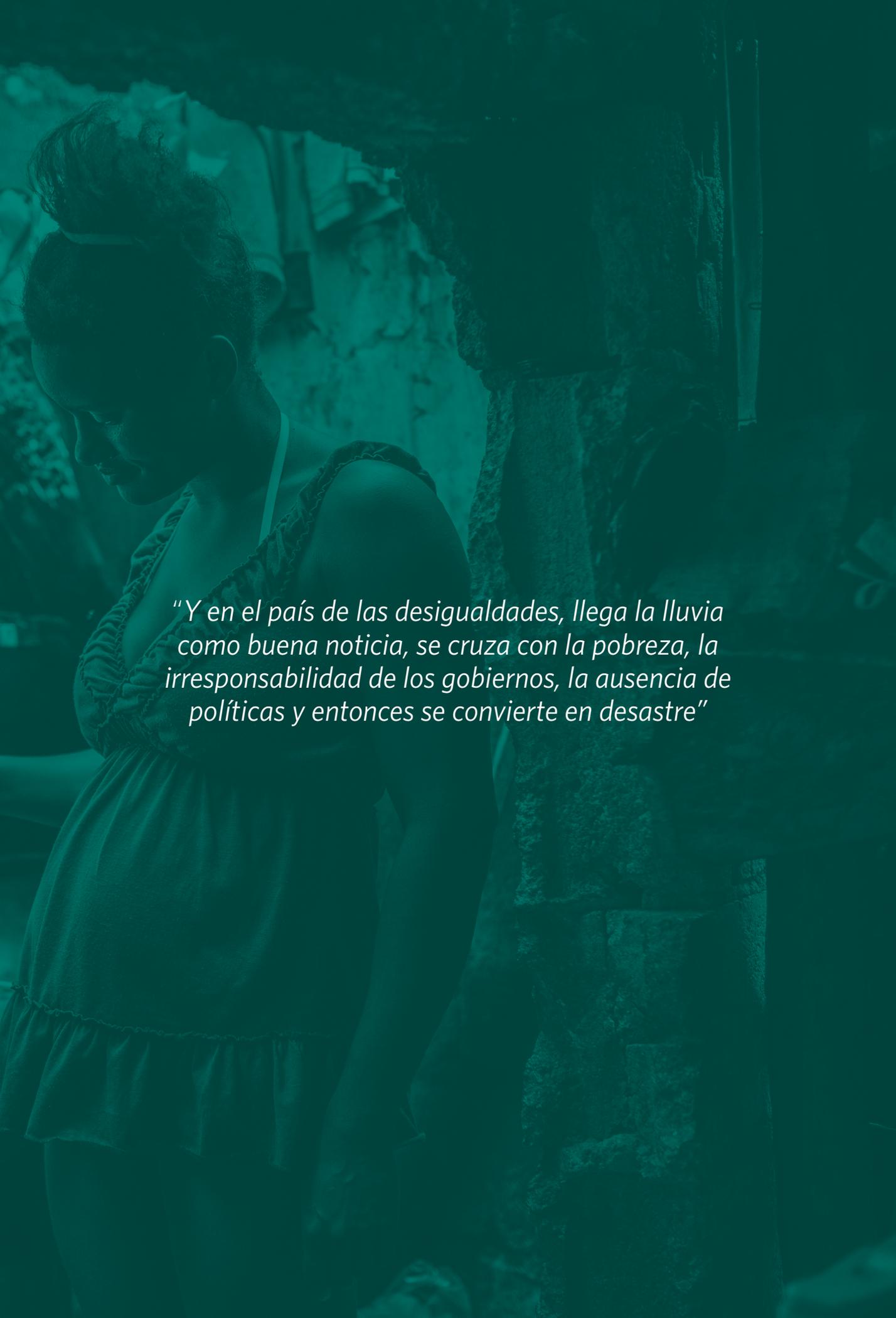
- La subejecución del gasto público destinado a la sectorial vivienda y la priorización de otros proyectos habitacionales paralelos al INVI, y de menor impacto, inciden en los desfavorables resultados en materia de alcance o cobertura de la producción pública de viviendas;
- Durante el período objeto de estudio se registran fluctuaciones importantes de picos y caídas en la tasa de crecimiento anual de la inversión pública en viviendas, lo cual contrasta con la relativa estabilidad que mostraron los ingresos fiscales en su crecimiento anual. Solo en los años 2014 y 2015 el crecimiento promedio de los recursos devengados en vivienda superó el crecimiento promedio de los ingresos fiscales, igual situación se registra en comparación con los servicios sociales en general. Llama la atención que justo en el “Año del Fomento de la Vivienda” (2016), los recursos ejecutados en la sectorial caigan en un 20%;
- No obstante, el incremento en los recursos devengados no cambia la situación general de la sectorial vivienda, la cual continuó estando a la cola de la inversión social tanto en proporción al presupuesto general como en proporción al PIB;
- Con todo y los incrementos, los recursos asignados no son suficientes para paliar la situación de precariedad que muestran indicadores de resultados. El porcentaje de viviendas con acceso a agua, indicador 2.35 de la END 2030, apenas se elevó en 0.04 puntos porcentuales en tres años, quedando por debajo de la meta fijada para el cierre del año 2015. La persistencia de niveles de carencias importantes, por encima del 40% en estructuras de las viviendas, es otro indicativo de la insuficiencia de los fondos públicos y su escaso impacto en la dimensión cualitativa de las carencias habitacionales.
- Se evidencian importantes contradicciones en torno al cumplimiento de principios de igualdad y no discriminación en la ejecución de la política habitacional durante el período 2013-2016;
 - Por un lado, en términos territoriales la inversión funcional total en la sectorial vivienda no parece priorizar las regiones en donde mayor prevalencia de necesidades y carencias se generan, todo lo

contrario, es justo en la región Ozama (de mayor IDHr y menor tasa de pobreza) donde más se invierte. Sin embargo, a nivel institucional el INVI –con todo y sus limitantes de recursos- parece ir más acorde a este principio: casi la mitad de sus proyectos habitacionales se concentran en las tres regiones que están a la cola del IDHr, dos de las cuales también presentan la mayor proporción de hogares en situación de pobreza general y pobreza extrema (Enriquillo y El Valle);

- En términos socioeconómicos, la opacidad en la disponibilidad de información hace que las conclusiones sean menos categóricas, aunque sí se resaltan por igual aspectos relevantes en cuanto a la asignación de recursos y quiénes se benefician de la política habitacional. Las exoneraciones de impuestos en los grupos de mayor ingreso tienden a superar con creces los niveles de inversión pública en los grupos de menores ingresos.
- Hace falta revelar el peso de monetario de la participación del Estado en la provisión de infraestructuras y servicios en los proyectos habitacionales mixtos público-privado de la modalidad fideicomisos.

A photograph of a person in a kitchen, likely a chef or cook, wearing a white apron and a white hat. They are standing behind a counter with several pots and pans. The image is overlaid with a semi-transparent teal color. The text is positioned on the left side of the image.

CAPÍTULO II EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS CARENCIAS HABITACIONALES Y LA INVERSIÓN PÚBLICA

A photograph with a teal overlay. In the foreground, a woman with her hair in a bun is looking down, wearing a light-colored, ruffled dress. In the background, the profile of a man's face is visible, looking towards the left. The overall mood is somber and reflective.

"Y en el país de las desigualdades, llega la lluvia como buena noticia, se cruza con la pobreza, la irresponsabilidad de los gobiernos, la ausencia de políticas y entonces se convierte en desastre"

2.1. INTRODUCCIÓN

En este segundo capítulo se exponen evidencias vinculadas al análisis del déficit habitacional, de los programas gubernamentales y de recursos públicos destinados a la sectorial vivienda desde una perspectiva histórica durante el período 2000-2012.

El propósito de esta mirada hacia el pasado reciente es poner en perspectiva la situación habitacional “heredada” a la entrada de la gestión gubernamental que se inicia en agosto del año 2012, sobre la cual ya se hizo referencia en el primer capítulo. Se busca cumplir con el objetivo de cuantificar la evolución y las características de la inversión pública anual desde 1990 hasta 2014 en la sectorial vivienda, enfatizando su influencia en el aumento del déficit habitacional y el deterioro de los indicadores de habitabilidad existentes en el país.

Este segundo capítulo está dedicado a buscar elementos que permitan evidenciar “el compromiso del Estado como garante del derecho a una vivienda digna, no es correspondido con el **nivel actual de inversión pública** en la sectorial, la cual es **decreciente** y responde a lógicas **asistencialistas, paliativas y coyunturales** divorciada del nivel de carencia habitacional del país”.

Una lógica asistencialista está asociada a la concepción de asistencia social que Spicker, Leguizamón, & Gordon (2009) definen como:

un dispositivo de ayuda para los más pobres, ya sea en efectivo o en especie (Atkinson, 1995). Por lo general, la asistencia social requiere algún tipo de análisis de pruebas de medios y puede estar sujeta a cierta discrecionalidad administrativa y/o profesional. (Spicker, Leguizamón, & Gordon, 2009, pág. 45)

El término paliativo está asociado a las acciones diseñadas para mitigar alguna situación y se usa con más frecuencia en el campo de la medicina. Interesante que se asocia indicar algún paliativo para “tranquilizar” ante una situación que no pueda ser remediada de fondo. Se emplean los cuidados paliativos cuando el estado del paciente es irreversible. Es decir, se plantea que las intervenciones en la sectorial vivienda no están orientadas a “sanar” la problemática sino a pasar un paño para tranquilizar.

Se explora la evolución de los principales indicadores vinculados a las carencias habitacionales en la primera década del siglo, para lo cual se parte de las estadísticas censales registradas en las ediciones de los años 2002 y 2010 del CNPV. Estos resultados son contrastados con los compromisos legales y políticas públicas puestas en marcha en igual período y, posteriormente, con el nivel y características de la inversión pública de la sectorial a lo largo de la serie histórica.

2.2. LA EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL INTERCENSAL

A continuación, se aborda la evolución de las deficiencias habitacionales en el país recogidas en los censos nacionales del año 2002 y del año 2010, analizando en cada caso la tendencia registrada en los componentes del déficit

habitacional y cómo se explica su evolución para los fines abordados en el presente capítulo.

De acuerdo a lo explicado en el capítulo I, el déficit cualitativo se refiere a las viviendas que presentan una calidad deteriorada en función de materiales de construcción, de espacio físico o de servicios básicos. A modo general el estado del déficit cualitativo gira en torno a los componentes enmarcados en la **Tabla 22: Cambios en el déficit habitacional cualitativo período 2002-2010**.

Tabla 22: Cambios en el déficit habitacional cualitativo período 2002-2010

Déficit cualitativo	2002	2010	Brecha absoluta	Brecha porcentual
Sin deficiencias	602,698	1,010,130	407,432	10.3
Viviendas con deficiencias en servicios solamente	1,097,911	1,196,764	98,853	-5.4
Viviendas con deficiencias recuperables estructurales solamente	6,390	13,916	7,526	0.23
Viviendas con deficiencias en servicios y estructura	135,196	122,868	-12,328	-1.59
Viviendas con deficiencias irre recuperables	338,954	319,184	-19,770	-3.55
Total	2,181,149	2,662,862	481,713	0

Fuente: elaboración equipo CA en base a CNP 2002 - 2010. Obtenido con REDATAM.

El parque habitacional (tomando en cuenta solo las viviendas particulares y ocupadas al momento de realizarse el censo) aumentó en términos absolutos en 481,713 viviendas. Las viviendas sin déficit cualitativo aumentaron 407,432, representando un 67.60% respecto al 2002. El déficit cualitativo total aumentó en 74,271 viviendas, representando un aumento del 4.71% a un ritmo de más de 9 mil viviendas por año. El peso del aumento estuvo en las viviendas con deficiencias en servicios solamente (agua, electricidad, servicios sanitarios).

El cambio del déficit habitacional cualitativo en términos porcentuales pierde peso respecto a la cantidad de viviendas existentes en cada año, lo cual sugiere intervención en la solución de algunos de los factores que inciden, pero no fue lo suficientemente eficiente para eliminarlo por completo.

Pero, ese cambio en el déficit cualitativo: ¿ocurre igual en todas las demarcaciones de República Dominicana? En la **Tabla 23: Cambios en el déficit cualitativo, según provincia y tasa de pobreza** se evidencia el resultado a continuación comentado.

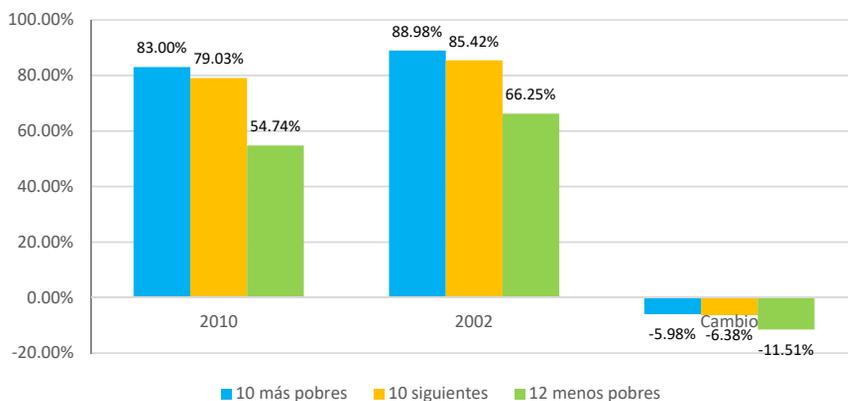
Las 10 provincias con mayor nivel de pobreza (con excepción de El Seibo) presentan un aumento en la cantidad de viviendas con déficit cualitativo, aunque se reduce en términos porcentuales el peso sobre el total de vivienda. Sin embargo, no son las que presentan la mayor reducción porcentual.

Tabla 23: Cambios en el déficit cualitativo, según provincia y tasa de pobreza

Provincia	Sin déficit	Con déficit	ICV Promedio	% Hogares pobre I	% Hogares pobres
Distrito Nacional	43,968	-2,799	87.6	4.7	26.7
Azua	3,700	2,838	61.7	24.4	65.2
Bahoruco	2,128	1,335	57.1	33.5	74.5
Barahona	4,455	2,289	62.0	26.8	65.2
Dajabón	2,519	-222	62.4	15.9	53.9
Duarte	13,166	-2,600	67.6	8.4	42.6
Elías Piña	675	377	49.1	50.1	83.2
El Seibo	2,276	-427	54.6	32.8	70.7
Españillat	10,934	-3,137	66.7	6.2	34.0
Independencia	1,021	1,034	57.8	34.5	72.9
La Altagracia	1,405	35,106	66.7	17.1	51.8
La Romana	11,148	643	70.9	11.9	45.3
La Vega	10,069	2,380	67.4	5.1	31.4
María Trinidad Sánchez	5,902	-1,515	65.7	7.9	42.0
Monte Cristi	4,445	-1,468	58.3	23.5	61.3
Pedernales	449	1,816	52.3	44.6	74.6
Peravia	5,377	2,234	66.5	11.3	46.7
Puerto Plata	13,922	-3,386	68.0	9.5	37.2
Hermanas Mirabal	1,173	710	63.9	5.0	36.8
Samaná	2,953	2,570	62.3	13.7	48.9
San Cristóbal	21,058	1,146	67.6	6.4	36.2
San Juan	5,295	147	59.7	24.5	63.0
San Pedro de Macorís	6,083	-1,985	68.8	11.3	47.5
Sánchez Ramírez	2,703	2,104	64.9	8.9	46.2
Santiago	65,564	-21,124	78.5	5.4	30.8
Santiago Rodríguez	2,333	-1,054	63.0	11.6	48.3
Valverde	7,531	-2,361	63.8	18.7	56.3
Monseñor Nouel	6,698	-2,226	71.4	4.1	27.3
Monte Plata	2,558	2,182	57.5	22.4	70.1
Hato Mayor	846	459	62.1	21.7	62.4
San José de Ocoa	2,163	-515	60.4	22.4	61.7
Santo Domingo	142,915	59,730	82.4	6.9	33.6

Fuente: elaboración equipo CA en base a CNP 2002 - 2010. Obtenido con REDATAM.

Gráfico 25: **Déficit habitacional (ONE-CELADE), según nivel de pobreza por provincia. Censos 2002 y 2010**

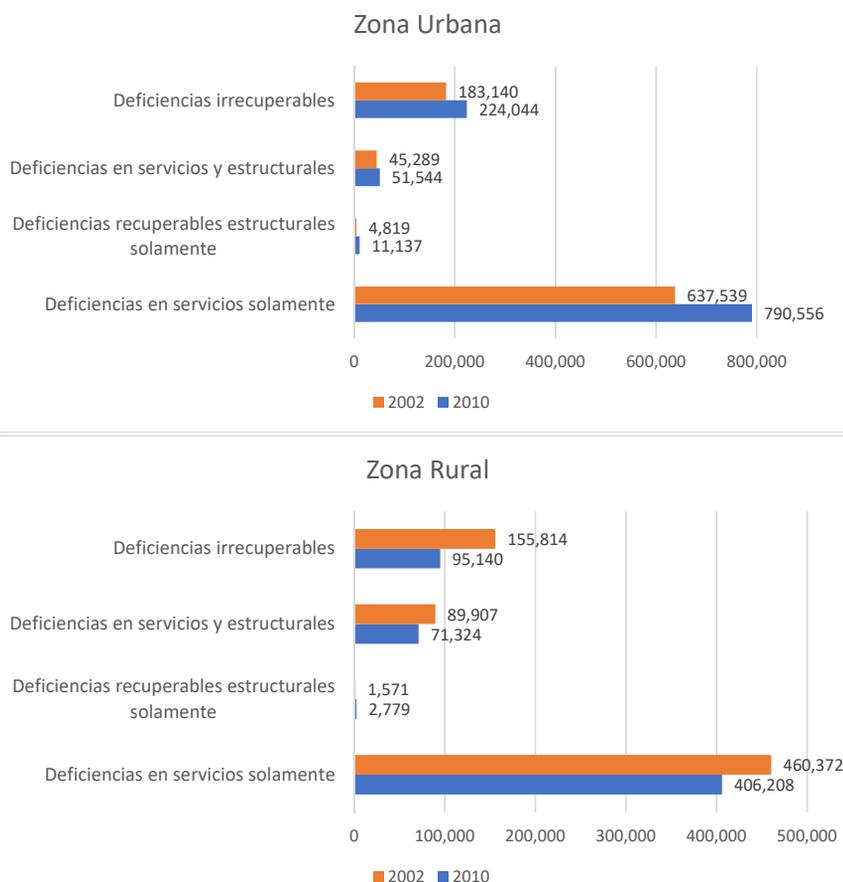


Fuente: elaboración equipo CA en base a CNP 2002 - 2010. Obtenido con REDATAM.

En el gráfico se observa que el peso relativo del déficit cualitativo es mayor en las provincias más pobres. Pero, además, se visualiza que la reducción del peso relativo ocurrió con más fuerza en las provincias con menores niveles de pobreza.

Cuando se analizan los cambios en el déficit cualitativo por zona de residencia, se observa una reducción en la zona rural del año 2010 respecto al año 2002. No así en la zona urbana, en donde registró un considerable incremento.

Gráfico 26: Déficit habitacional por zona de residencia



Fuente: Elaboración equipo CA en base CNP 2002-2010.

Existen dos factores que pudieran explicar los cambios inter-censales en el déficit habitacional cualitativo por zona de residencia: el primero, las tendencias migratorias internas de las zonas rurales a las zonas urbanas; y el segundo, el efecto de programas focalizados hacia las zonas rurales en aquel período de tiempo. Este último factor es abordado en la sección siguiente, concerniente a esfuerzos de políticas.

Tabla 24: Cambios en el déficit cualitativo en servicios 2010/2002

Componentes	Urbana	Rural	Total
Déficit agua	158,824	-128,250	30,574
Déficit Sanitario	-35,808	-158,935	-194,743
Déficit Alumbrado	11,751	-50,691	-38,940

Fuente: construcción en base a CNPV2002/2010 con REDATAM.

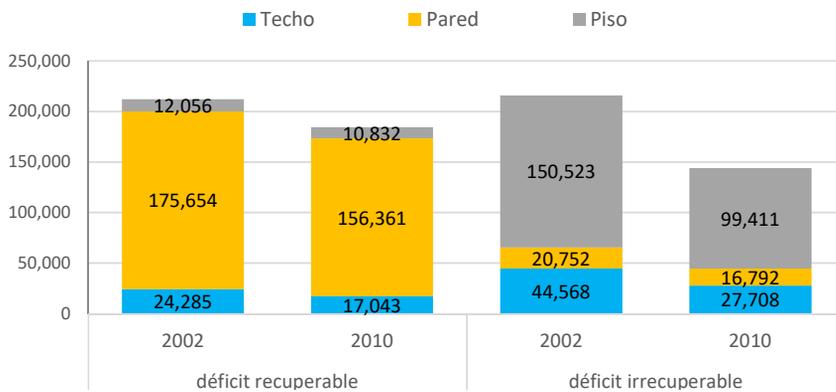
En lo referido a la parte de servicios del déficit cualitativo, el peso del aumento está en el déficit de agua en la zona urbana. Esto es particularmente importante

dado el amplio nivel de urbanización que existe en República Dominicana que nos lleva a tener una relación 70% urbano versus 30% rural. Fue un incremento considerable de un censo a otro: más de 150 mil hogares que engrosaron las familias con déficit de agua, lo cual influye de manera negativa en muchos aspectos de la dignidad humana, constriñe el tiempo útil de las mujeres y atenta contra la salud en general de las personas.

De todos modos, el déficit cualitativo en términos generales sigue siendo muy elevado: 1,333,548 -excluyendo las viviendas irrecuperables- y se incrementó entre los años 2002 y 2010 a un ritmo de 11,756 viviendas por año.

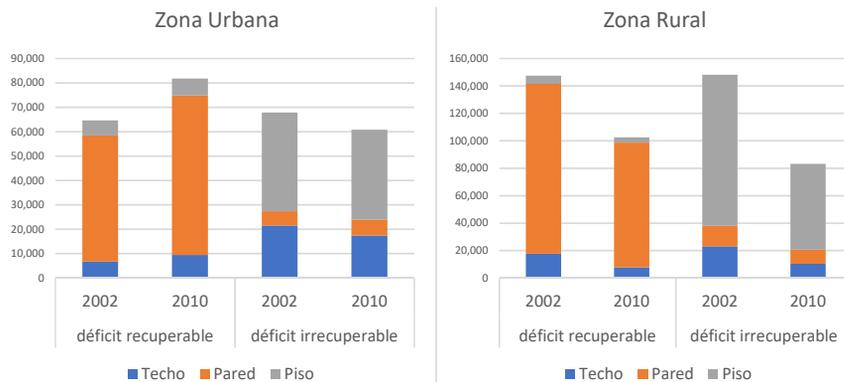
En lo que se refiere al déficit asociado a las características estructurales de la vivienda, el **Gráfico 27: Cambios en el déficit estructural 2002-2010** muestra una importante reducción en términos absoluto del déficit estructural en los tres componentes y en los dos aspectos: recuperable e irrecuperable. Al desagregar por zona de residencia, se observa que la reducción es explicada por la zona rural.

Gráfico 27: Cambios en el déficit estructural 2002-2010



Fuente: Elaboración equipo CA en base a CNP 2002 - 2010 obtenido me REDATAM.

Gráfico 28: Cambios en el déficit estructural 2002-2010, según zona de residencia



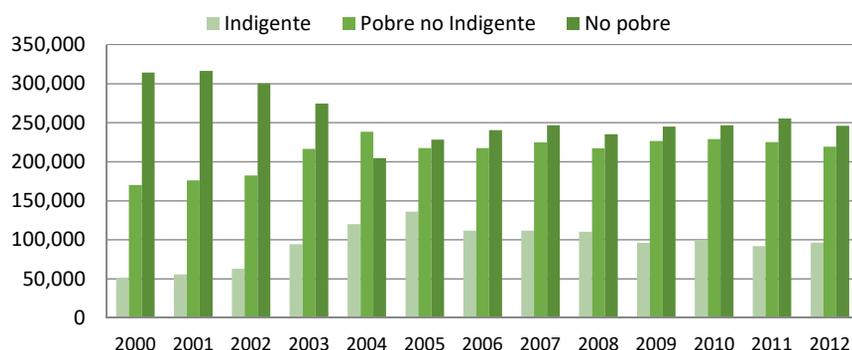
Fuente: Elaboración equipo CA en base a CNP 2002-2010. Obtenido con REDATAM.

En la zona urbana hay un aumento del déficit por estructura en los tres componentes (pared, techo y piso), aunque se observa una disminución en el déficit irrecuperable en techo y piso. De nuevo se muestra que las condiciones del

déficit parecen tener más profundidad en la zona urbana, probablemente relacionada con el aumento de su peso en la población.

Veamos las variaciones del déficit habitacional cualitativo a partir de la metodología del MEPYD contrastado con los niveles de pobreza.

Gráfico 29: **Evolución del déficit cualitativo-MEPyD 2000-2012**

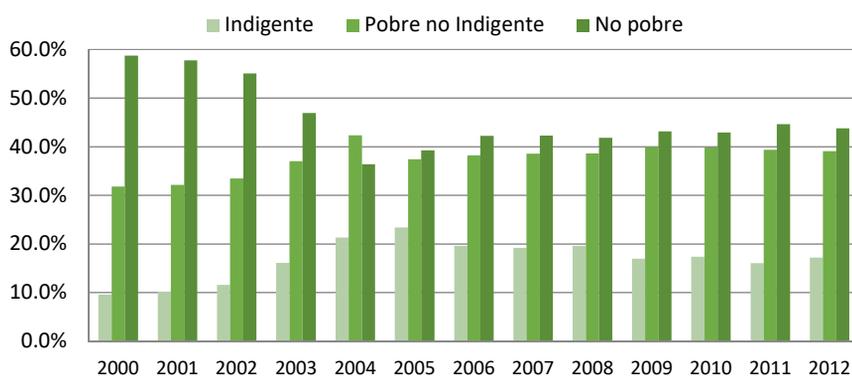


Fuente: elaboración equipo CA en base a SISDOM, 2000-2011.

El déficit cualitativo-MEPYD presenta poca variación en el tiempo si comparamos el punto inicial (año 2000) con el punto final (año 2012). En términos absoluto, la cantidad de viviendas con déficit aumenta más en la población pobre indigente y pobre no indigente que en la no pobre.

Se observa según esta metodología que solo en los hogares indigentes y en los hogares pobres hay incremento: los hogares indigentes pasaron de representar menos del 10% del déficit cualitativo en el año 2000 a más del 17% en el año 2012, mientras que en los hogares no pobres se redujo de casi el 59% a menos del 44% en igual período. La tasa promedio de crecimiento anual del déficit cualitativo en hogares indigente fue de casi el 7%, mientras que en los hogares pobres fue de 2.4% y en los no pobres decreció en -1.6%.

Gráfico 30: **Peso relativo déficit cualitativo-MEPyD**



Fuente: elaboración equipo CA en base a SISDOM, 2000-2011.

En lo relativo al déficit cuantitativo, la **Tabla 25: Cambios en el déficit cuantitativo ONE-CELADE 2002-2010** presenta los cambios agregados entre los dos censos 2002 y 2010. De acuerdo a lo que se vio en el apartado anterior, se

reduce ligeramente la cantidad de viviendas irrecuperables. De igual manera, se observa una reducción en el allegamiento externo.

Tabla 25: Cambios en el déficit cuantitativo ONE-CELADE 2002-2010

Componente	2002	2010
Allegamiento Interno	339,598	537,528
Allegamiento externo	11,260	9,117
Viviendas irrecuperables	338,954	319,184
Total déficit cuantitativo	689,812	865,829

Fuente: elaboración equipo CA en base a CNP 2002-2010. Obtenido con REDATAM 7.

El allegamiento interno experimenta un importante aumento, reportándose 197,930 núcleos secundarios más que en el año 2002, a un ritmo de crecimiento de más de 24 mil por año.

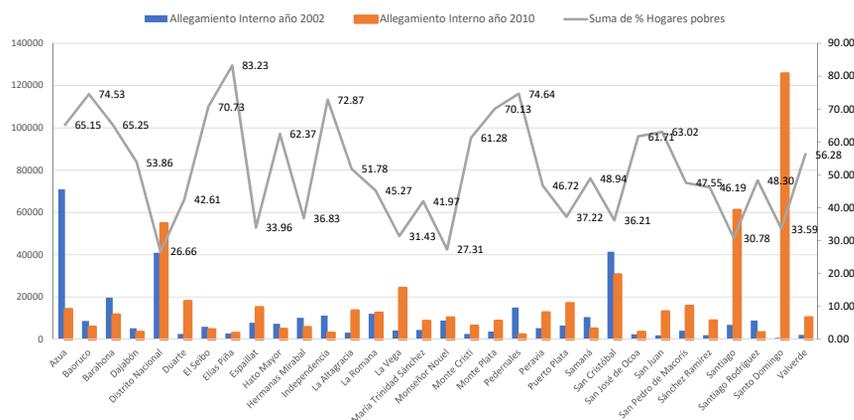
Tabla 26: Cambios en el déficit cuantitativo ONE-CELADE por zona de residencia, 2002-2010

Zona de Residencia	2010	2002	Cambios
Urbana	1,983,798	1,532,639	451,159
Rural	679,064	914,291	-235,227
Total	2,662,862	2,446,930	215,932

Fuente: elaboración equipo CA en base a CNP 2002-2010.

Valdría la pena analizar la relación entre este aumento en el allegamiento interno y el cambio en la matriz de zona de residencia que ha pasado de un 62.64% a un 74.5%.

Gráfico 31: Cambios en el déficit habitacional cuantitativo ONE-CELADE según provincias



Fuente: Elaboración equipo CA en base a CNP 2002-2010 (*En el cuadro: Bahoruco).

Por otra parte, como se observó anteriormente, el allegamiento interno en términos globales no se ha reducido. Sin embargo, se evidencia que disminuye en 7 de las 10 provincias más pobres.

Tabla 27: Cambios en el allegamiento interno ONE-CELADE 2002-2010: provincias más pobres

Provincia	Allegamiento Interno 2002	Allegamiento Interno 2010	% pobreza	diferencia
Elías Piña	2,729	2,908	83.23	179
Pedernales	15,018	2,298	74.64	-12,720
Bahoruco	8,674	5,880	74.53	-2,794
Independencia	11,226	2,975	72.87	-8,251
El Seibo	5,900	4,685	70.73	-1,215
Monte Plata	3,643	8,729	70.13	5,086
Barahona	19,678	11,643	65.25	-8,035
Azua	70,934	14,198	65.15	-56,736
San Juan	1,870	13,204	63.02	11,334
Hato Mayor	7,319	4,840	62.37	-2,479

Fuente: elaboración equipo CA en base a CNP 2002-2010.

Por otro lado, en 8 de las 10 provincias con menores porcentajes de pobreza este tipo de déficit aumenta. El allegamiento se mueve hacia las ciudades como Santo Domingo, Santiago, La Vega y Distrito Nacional, que tienen más oportunidades de empleo.

Tabla 28: Relación entre allegamiento ONE-CELADE y niveles de pobreza provincia, período 2002-2010

Provincia	Allegamiento Interno 2002	Allegamiento Interno 2010	% pobreza	diferencia
María Trinidad Sánchez	4,370	8,607	41.97	4,237
Puerto Plata	6,472	17,005	37.22	10,533
Hermanas Mirabal	10,158	5,707	36.83	-4,451
San Cristóbal	41,441	30,620	36.21	-10,821
Españlat	7,783	15,078	33.96	7,295
Santo Domingo	681	125,656	33.59	124,975
La Vega	4,126	24,274	31.43	20,148
Santiago	6886	61,066	30.78	54,180
Monseñor Nouel	8,954	10,221	27.31	1,267
Distrito Nacional	40,884	54,774	26.66	13,890

Fuente: elaboración equipo CA en base a CNP 2002-2010 y Mapa de pobreza 2005-2010.

En cuanto al sexo de la jefatura en hogar, casi el 28% de los hogares presididos por mujeres tiene allegamiento interno, frente al casi 16% de los hogares presididos por hombres en el año 2010.

Se ha visto de forma separada el déficit cualitativo y cuantitativo en los acápite anteriores, y en este apartado se muestra la ocurrencia de forma simultánea de los dos tipos de déficit.

Es necesario tomar en cuenta que esos valores no implican la totalidad del déficit sino la existencia o no del tipo de déficit en las viviendas existentes. Es importante esta aclaración ya que en el caso del allegamiento (interno o externo) una sola vivienda afectada puede equivaler a varias viviendas a modo de déficit.

La tabla anterior muestra que en República Dominicana apenas un 31.21% de las viviendas no tienen ningún tipo de déficit en 2010, para un aumento de un 7.86% respecto al 2002. En términos relativos disminuyen las viviendas que tienen sólo déficit cuantitativo y sólo déficit cualitativo. Pero aumenta las que tienen ambos tipos de déficit.

Tabla 29: Déficit habitacional ONE-CELADE por tipo y año censal

Tipo de déficit	2002	%	2010	%
Sin déficit	509,343	23.35	831,169	31.21
Sólo déficit cuantitativo	401,396	18.4	462,045	17.35
Sólo déficit cualitativo	1,072,732	49.18	1,100,462	41.33
Ambos tipos de déficit	197,678	9.06	269,186	10.11
Total	2,181,149	100	2,662,862	100

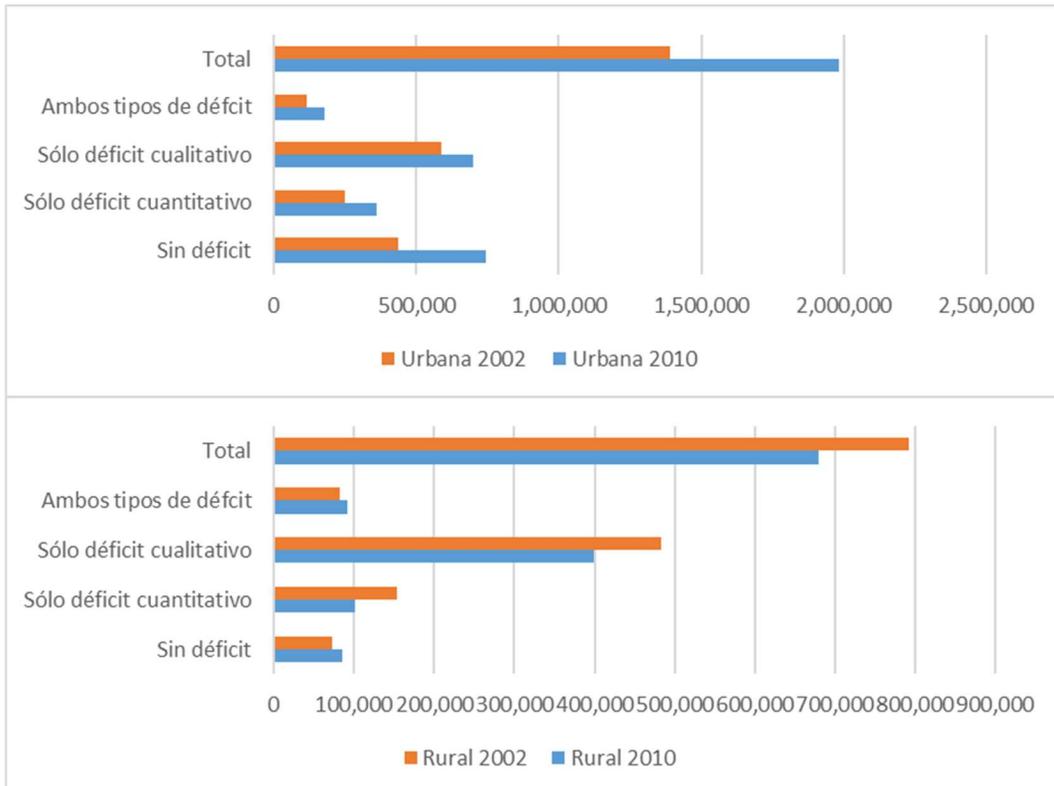
Fuente: elaboración equipo CA en base a CNP 2002-2010.

Hay un avance mayor en términos absolutos en la zona rural respecto a la cantidad de viviendas con algún tipo de déficit cuantitativo y cualitativo. Es evidente una reducción en términos absolutos por la reducción de la población que reside en zona rural, pero también hay una reducción del déficit cualitativo asociado al cambio de piso de tierra por cemento que tiene más incidencia en la zona rural.

Esto se puede observar en la reducción en términos relativos de las viviendas con piso de tierra que pasan de ser un 13.87% en 2002 a un 9.19% en 2010.

Gráfica 32: Déficit habitacional por componente y zona de residencia.

Período 2002-2010



Fuente: Elaboración equipo CA en base a CNP 2002-2010.

2.3. COMPROMISOS LEGALES Y POLÍTICOS

2.3.1. CAMBIOS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVA INTERNACIONAL

La Constitución de la República Dominicana del año 2002 ya consagraba el derecho fundamental a la vivienda, aunque no en términos tan precisos como la Constitución aprobada en el año 2010. En dicho sentido, el artículo 8, numeral 15, literal b de la Constitución de 2002 consagraba como de alto interés social el derecho a una vivienda cómoda e higiénica.

En el siguiente recuadro se contrastan las disposiciones correspondientes al derecho a la vivienda en la Constitución de 2002 y la Constitución de 2010²¹.

²¹ Como se explicó en el capítulo I, a mediados del año 2015 la Constitución de 2010 sufrió una modificación, pero ésta solo afectó el artículo referente a la reelección presidencial.

Recuadro 6: Derecho a la vivienda comparado Constitución 2002-2010

Constitución 2002**Art. 8,15.b.**

“Se declara de alto interés social el establecimiento de cada hogar dominicano en terrenos o mejoras propias. Con esta finalidad, el Estado estimulará el desarrollo de crédito público en condiciones socialmente ventajosas, destinado a hacer posible que todos los dominicanos posean una vivienda cómoda e higiénica.”

Constitución 2010**Art. 59.- Derecho a la vivienda.**

“Toda persona tiene derecho a una vivienda digna con servicios básicos esenciales. El Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social. El acceso legal a la propiedad inmobiliaria titulada es una prioridad fundamental de las políticas públicas de promoción de vivienda.”

Además, el país ya era suscriptor de textos normativos internacionales sobre derechos humanos, específicamente la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y el *Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, dentro del cual, conjuntamente con las observaciones generales del Comité, se delimita de manera bastante precisa el alcance del derecho a la vivienda. Por tanto, por lo menos en términos formales, el compromiso normativo del Estado dominicano con relación al derecho a la vivienda ya se encontraba razonablemente definido.

No obstante lo anterior, en lo que respecta al establecimiento formal de garantías para hacer jurisdiccionalmente exigible el derecho a la vivienda la situación no era tan parecida. Si bien la República Dominicana ya era signataria de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en la que se establecía la obligación de los Estados de proveer a los ciudadanos un recurso jurisdiccional célere y sencillo ante la violación de derechos, no fue hasta el año 1999 cuando la Suprema Corte de Justicia (SCJ), de manera pretoriana, reconoció la existencia de un procedimiento similar al amparo.²² Posterior este órgano judicial regularía la acción de amparo a través de la Resolución No. 1920-03, pero no sería hasta el año 2006 cuando finalmente se configura por Ley esta garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales. Tuvo que venir la Constitución vigente para que la acción de amparo fuera reconocida de manera expresa con carácter constitucional.

La situación anterior descrita, derivaba obviamente, en la ausencia de una cultura jurídica que permitiera entender a la vía judicial como un escenario importante para lograr la protección de derechos fundamentales, y muy especialmente de aquellos de carácter social, como sucede con el derecho a la vivienda. Si bien al presente persisten resistencias a darle curso a la exigibilidad de este derecho a través de los tribunales, la percepción general es mucho más favorable.

2.3.2. ESTRATEGIA Y PLANIFICACIÓN EN MATERIA DE DERECHO A LA VIVIENDA

No obstante, por lo menos en términos formales podía identificar un alcance claro del contenido del derecho a la vivienda, la concretización del deber de garantía del Estado resultaba ser ambigua ante la inexistencia de un sistema

22

Resolución de fecha 24 de febrero del año 1999.

actualizado de planificación e inversión pública. No es hasta el año 2006 que por Ley se crea el *Sistema de Planificación e Inversión Pública*, a partir del cual, evidentemente, deben concretizarse las acciones del Estado en los distintos aspectos a los que constitucionalmente está obligado.

Por demás, no fue hasta el año 2012 que se aprobó el principal instrumento de planificación establecido por la Ley anteriormente citada: la END. De este instrumento de planificación se derivarían a su vez los *Planes Nacionales Plurianuales del Sector Público*, que es donde se planifican y se concretizan los objetivos fijados en la END, y a su vez se indican las metas esperadas por año. Dado que el marco temporal que aborda este capítulo (2000-2012) precede a la entrada en vigencia de estos instrumentos fundamentales para la estrategia y la planificación de las políticas estatales, se hace difícil identificar los compromisos políticos asumidos para la época en cuanto a planificación e inversión pública en materia habitacional.

2.3.3. CONTENIDO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

Delimitado en rasgos generales el escenario correspondiente a los compromisos legales y políticos dentro del marco temporal analizado, se pasa a desarrollar, dentro de las limitaciones señaladas, la forma en que dichos compromisos fueron ejecutados. En este apartado, como se hizo en el capítulo I, se analiza el contenido y la implementación de las políticas de vivienda durante el marco temporal establecido, atendiendo a las condiciones de disponibilidad, aceptabilidad y accesibilidad.

Contrario a la metodología adoptada en el primer capítulo aquí no se realiza una clasificación de las políticas en base al perfil socioeconómico de los destinatarios, puesto que durante este marco temporal las políticas desarrolladas no son distinguibles a dicho esquema. Durante este período el INVI asumió de manera más concentrada la política de promoción y producción de vivienda y todavía no existía la política de construcción de vivienda de bajo costo bajo la modalidad de los fideicomisos.

a. Producción pública de viviendas

Las estadísticas institucionales sobre proyectos habitacionales ejecutados permiten evidenciar la evolución de la cantidad de viviendas reportadas según el tipo de programa al que estas estuvieron enfocadas. No obstante, no se dispone de estadísticas institucionales públicas sobre las metas originales programadas, y si estas variaron o no, lo cual limita el alcance del monitoreo y el análisis de los resultados. Esto último se conecta con la ya referida ambigüedad o ausencia “visible” de los compromisos políticos asumidos con la sectorial en este período temporal.

Durante el período 2000-2012, solo el INVI reporta ejecutorias de proyectos habitacionales. En sus memorias, recopiladas por la MEPyD en el SISDOM 2014, se evidencia que en el período señalado las distintas administraciones de turno habrían producido 2,021 viviendas rurales, así como 17,035 viviendas nuevas y 4,862 viviendas en proyectos especiales. Por otra parte, los planes de mejoramiento habitacional a nivel urbano reportados ascendieron a 342,466 unidades habitacionales.

Tabla 30: Cantidad de unidades habitacionales según tipo de programa habitacional

Tipo de unidad habitacional	Años de referencia												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Viviendas Rurales	29	340	254	1,172	226	0	0	0	0	0	0	0	0
Viviendas Nuevas	1,202	2,341	2,023	766	2,963	856	874	312	762	888	168	1,508	2,372
Proyectos Especiales	400	1,339	64	0	1,942	80	0	182	0	855	0	0	0
Sub-total	1,631	4,020	2,341	1,938	5,131	936	874	494	762	1,743	168	1,508	2,372
Programa Mejoramiento Urbano	707	29,687	80,101	53,802	29,398	19,093	78,102	18,361	14,966	4,304	5,042	1,465	7,438

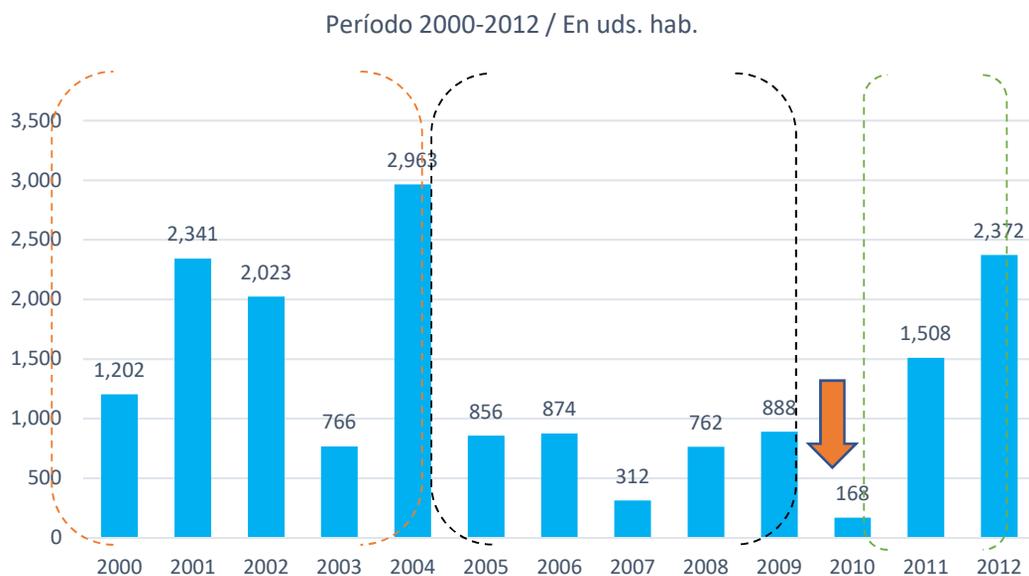
Fuente: elaboración equipo CA en base a data del SISDOM 2014, MEPyD.

Hay una alta concentración de estos proyectos durante los primeros 5 de los 13 años en observación. Según el MEPyD, el 100% de los proyectos habitacionales ubicados en zona rural fueron impulsados durante el período 2000-2004, así como el 55% de las unidades habitacionales de nuevas viviendas y el 77% de unidades habitacionales en proyectos especiales. De igual forma, el 57% de los planes de mejoramientos habitacional se habrían ejecutado también en el período 2000-2004.

Si se toma de referencia el caso de los programas de viviendas nuevas, los reportes de la data oficial revelan que durante esos primeros cinco ejercicios fiscales observados (2000-2004) el ritmo de construcción promedio anual era de 1,859 viviendas nuevas por año, descendiendo a un ritmo de 738 viviendas nuevas por año en los cinco ejercicios fiscales posteriores (2005-2009), es decir, 2.5 veces menos que el período anterior.

El 2010 representa la caída más drástica del ritmo de construcción de viviendas nuevas en un solo año, con 168 unidades habitacionales. No obstante, a partir de los años 2011 y 2012 se recobra el ritmo de construcción promedio anual del primer período citado.

Gráfico 33: **Cantidad de unidades habitacionales reportadas dentro del Programa Viviendas Nuevas**



Fuente: elaboración equipo CA en base a data del SISDOM 2014, MEPyD.

b. Distribución geográfica de los programas habitacionales

Durante el período comprendido entre el año 2000 y 2012 se reporta la ejecución de 17,035 unidades habitacionales, a un ritmo promedio de 1,310 viviendas anuales. Los datos revelan que el 40% de estos proyectos se ejecutaron en la región Ozama (Distrito Nacional y provincia Santo Domingo), región que para el momento del Censo 2010 concentraba el 35.4% de la población.

Tabla 31: *Distribución de viviendas nuevas construidas por Regiones de Desarrollo*

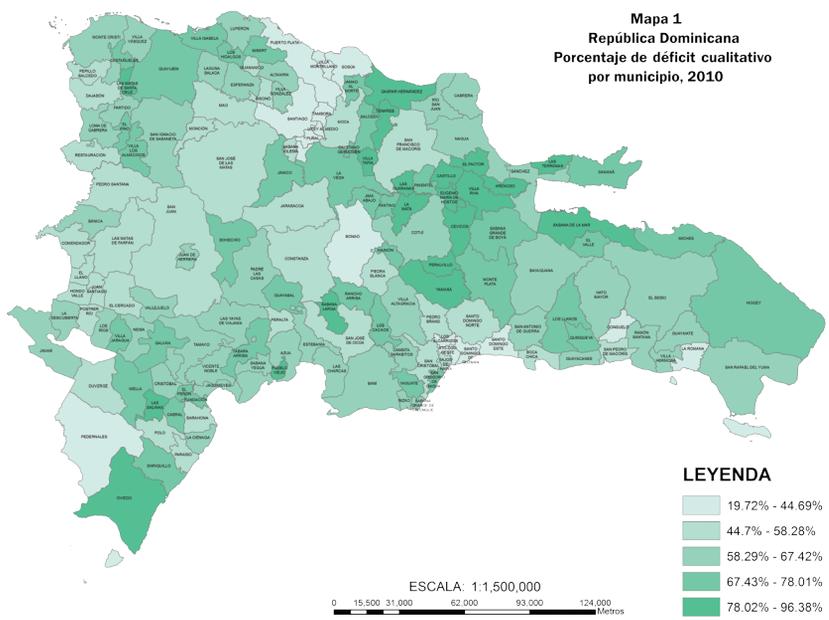
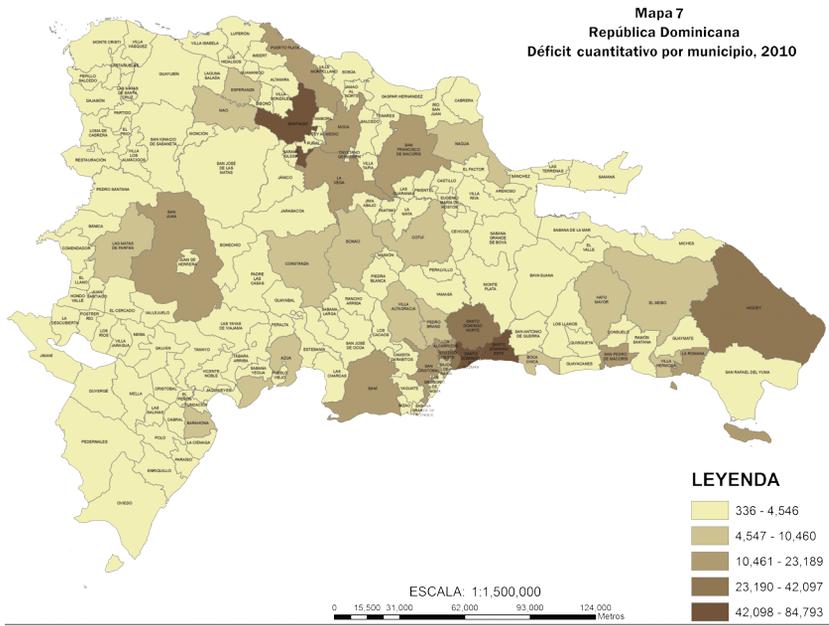
Acumulado 2000-2012 / En Unid. Hab.		
Total Nacional	17,035	100%
Ozama o Metropolitana	6,746	39.6%
Cibao Norte	2,286	13.4%
Del Valle	1,994	11.7%
Enriquillo	1,214	7.1%
Valdesia	1,210	7.1%
Higuamo	938	5.5%
Cibao Sur	860	5.0%
Del Yuma	719	4.2%
Cibao Nordeste	626	3.7%
Cibao Noroeste	442	2.6%

Fuente: elaboración equipo CA en base a data del SISDOM 2014, MEPyD.

Sigue en ese orden la región Cibao Norte (Santiago, Puerto Plata y Espaillat) con el 13.4% del total construido. Esta región es la segunda más poblada del país, con el 16.1% de la población.

Las cifras indican que el 53% del total de proyectos ejecutados se focalizó en las dos regiones que concentran el 51.4% de la población.

Figura 1: **Distribución geográfica del déficit habitacional cuantitativo (izquierda) y cualitativo (derecha) en el país Año 2010, ONE**



Fuente: extraído del documento "El déficit habitacional en República Dominicana: panorama actualizado de los requerimientos habitacionales 2010", Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), abril 2014.

El nivel de priorización de la inversión en proyectos habitacionales durante el período 2000-2012 en las regiones Ozama y Cibao Norte parece responder, además y hasta cierto punto, a la lógica de distribución geográfica del déficit cuantitativo, puesto que registró mayor prevalencia en varios de los municipios ubicados en estas dos regiones: Santo Domingo Este, Santiago y Sabana Iglesias (ver mapa de la **Figura 1**).

No obstante, en otras regiones con alta concentración de déficit cuantitativo, como Yuma (El Seibo, La Altagracia y La Romana) y Cibao Nordeste (María Trinidad Sánchez, Hermanas Mirabal y Samaná) la priorización de proyectos habitacionales no se ajusta a este criterio, dada la baja proporción de viviendas nuevas ejecutadas en estas regiones durante el período señalado.

La lógica de distribución de proyectos habitacionales de interés público según el criterio de concentración poblacional parece haber dominado en la asignación y ejecución de proyectos habitacionales. Este hecho permite desestimar que un factor importante en la reducción del déficit habitacional en zonas rurales, durante este período, lo haya sido el desarrollo de programas de construcción y mejoramiento habitacional en estas zonas. De hecho, como ya ha sido evidenciado, los programas habitacionales a nivel rural desaparecieron en el año 2004, no volviendo a aparecer hasta el año 2013 en la cartera del INVI. El factor principal en la reducción del déficit habitacional en las zonas rurales parece inclinarse más hacia la migración interna de las zonas rurales hacia las zonas urbanas.

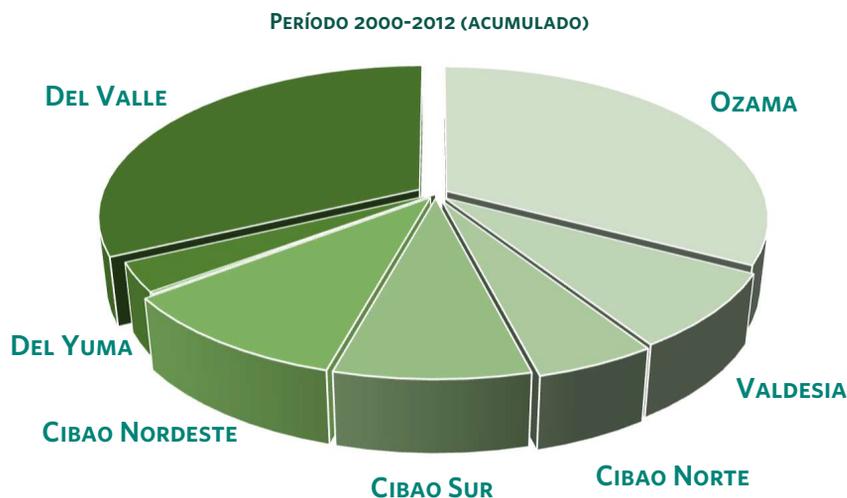
c. Sobre los Proyectos especiales

En el SISDOM se identifican además otro rubro de proyectos denominados proyectos especiales, que desarrolló el INVI. Según la ficha técnica de este indicador, se refiere a proyectos que por sus características particulares en su formulación han merecido el calificativo de especiales. Los proyectos que se identifican son los siguientes:

- 01** Soluciones habitacionales progresivas.
- 02** Proyectos tripartitos.
- 03** Legalización de terrenos.
- 04** Emergencia.

El contenido de los proyectos no es explicado en la ficha. Sin embargo, en lo que respecta a las soluciones habitacionales progresivas podría pensarse que se refiere la introducción progresiva de mejoras a la vivienda para aumentar su calidad. Por otro lado, en lo que respecta a la legalización de terrenos, se trata evidentemente de programas dedicados a garantizar una seguridad en la tenencia mediante la regularización de posibles posesiones de terrenos que no se encuentran legalizados.

Aun siendo los proyectos indicados sumamente importantes para determinar el nivel de satisfacción en términos de aceptabilidad y calidad que generan, lamentablemente en la información que ofrece el SISDOM no se encuentra segregada y se establece en conjunto bajo el rubro general de soluciones habitacionales dentro del programa de proyectos especiales.

Gráfico 34: *Distribución geográfica de los proyectos especiales*

Fuente: elaboración equipo CA en base a SISDOM 2014.

En total 4,862 soluciones habitacionales fueron favorecidas por estos proyectos durante el período 2000-2012. Las regiones Ozama y Del Valle fueron las de mayor cantidad de proyectos bajo esta denominación, concentrando casi dos terceras partes.

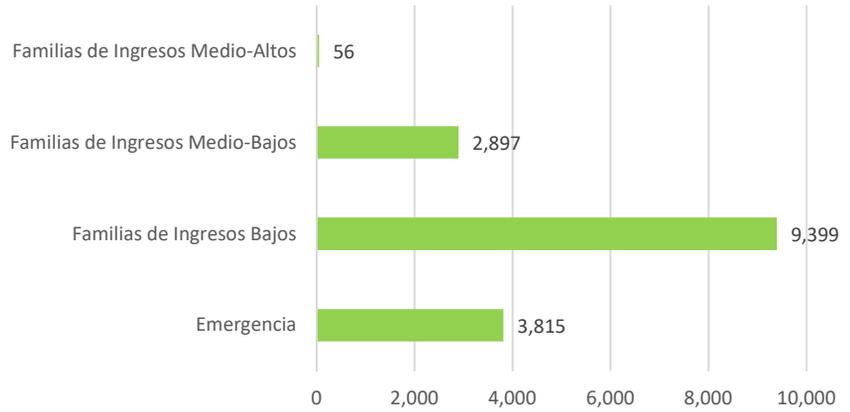
d. Construcción de proyectos por nivel de ingreso familiar

Los reportes del INVI recogidos en el SISDOM indican que el 58% de los proyectos habitacionales construidos entre el año 2000 y el 2012 fueron destinados a familias de bajos ingresos, seguido por un 23.6% de proyectos habitacionales destinado a familias en situación de emergencias extrema por algún fenómeno natural. En tanto, las familias de ingresos medio-bajo recibieron un 18% de los proyectos habitacionales y solo un 0.3% se destinó a familias de ingresos medio-alto.

Casi el 40% de los proyectos construidos para familias de ingresos bajos se concentró en las regiones Ozama y Cibao norte, las cuales registran más del 50% de la población del país. Lo anterior reafirma que este tipo de intervenciones gubernamentales se movía siguiendo la dinámica demográfica, aun cuando otras regiones registraban mayor proporción de personas de ingresos bajos.

Gráfico 35: *Cantidad de proyectos habitacionales por perfil de ingresos de beneficiarios*

Acumulado período 2000-2012



Fuente: elaboración equipo CA en base a SISDOM 2014.

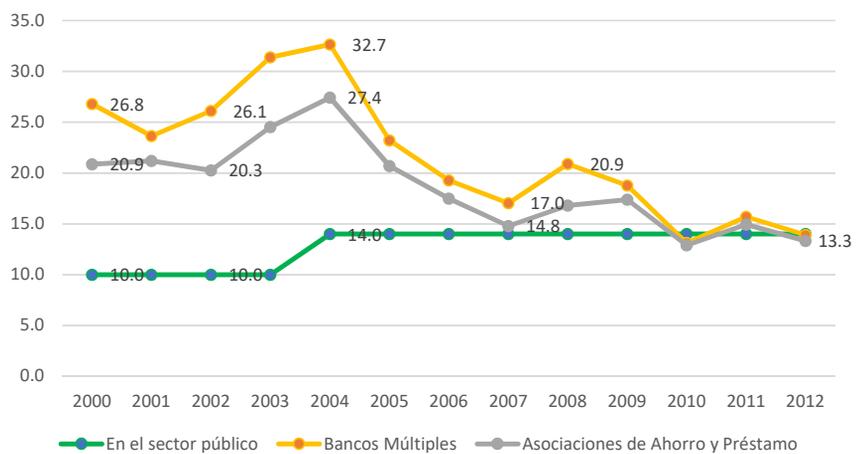
e. Tasa de interés para el financiamiento de viviendas

Otra forma de evidenciar el nivel de acceso a proyectos habitacionales tiene que ver con las condiciones en que se provee el financiamiento, en este caso para el sector público, pero contrastándolo a nivel privado.

En el gráfico siguiente es notable el cambio brusco en el financiamiento público y privado. Durante la primera mitad del período la tasa de interés pública, para el caso de los proyectos habitacionales que fueron asignados por el INVI por medio a financiamientos, era significativamente menor que la tasa de interés del sector privado bajo sus distintas modalidades.

Gráfico 36: *Evolución de la tasa de interés para el financiamiento de viviendas en el sector público y privado*

Período 2000-2012



Fuente: elaboración equipo CA en base a SISDOM 2014.

Sin embargo, a partir del año 2004 la tasa de interés del sector público se incrementó en 4 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 14% de interés anual. Las tasas en el sector privado empezaron una tendencia decreciente en la medida que se iba desarrollando el mercado hipotecario, hasta el punto que para el cierre del período (año 2012) ambas tasas estaban en convergencia.

Este indicador muestra el nivel de deterioro de la oferta pública habitacional que pasa por mecanismos de financiamientos, presumiblemente enfocada hacia estratos medios y medios altos. Durante este período, el INVI nunca reveló la cantidad de viviendas que eran donadas y aquellas que eran cedidas por medio a mecanismos de financiamiento, lo cual dificulta profundizar al respecto.

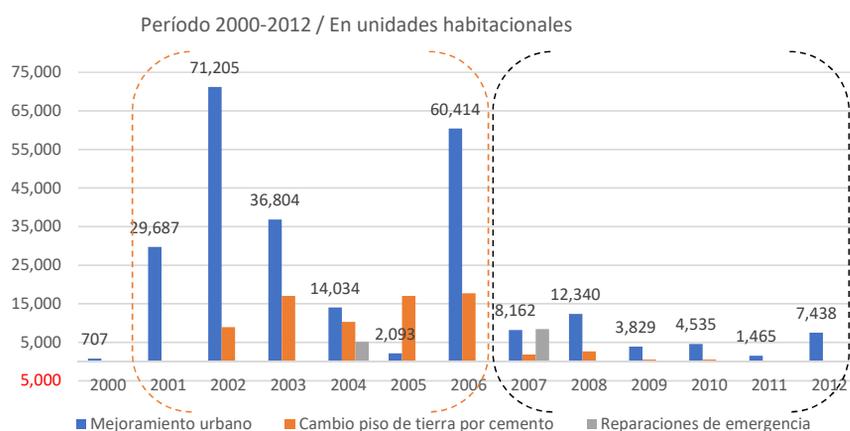
f. Programas de mejoramiento urbano

El programa de mejoramiento urbano fue el más ambicioso y abarcador de los programas de mejoramiento habitacional del período 2000-2012. En total se reportan intervenciones en más de 340,000 viviendas, a un ritmo promedio anual superior a las 26,000 unidades.

En este ritmo de intervenciones hay dos períodos claramente diferenciados. En el primero de estos, período 2001-2006, se concentra casi el 85% de todas intervenciones. El ritmo de mejoramiento anual en viviendas se situaba sobre las 48,000 unidades. En el segundo período (2007-2012) el ritmo de estas intervenciones cayó bruscamente hasta las 8,600 unidades habitacionales anuales, es decir, casi 6 veces menos.

Con todo y esto, el programa de mejoramiento habitacional a nivel urbano parece haber tenido efectos positivos en mitigar una parte del déficit habitacional, sobre todo en el componente de viviendas irrecuperables por pisos y techos, así como de las condiciones sanitarias dentro del componente de servicios, aspectos ya tratados se sección anterior de resultados.

Gráfico 37: **Cantidad de viviendas atendidas dentro del programa de Mejoramiento Habitacional**



Fuente: elaborado por el equipo de investigación en base a SISDOM 2014.

La desagregación por componentes corrobora lo expuesto:

- El programa de mejoramiento urbano se subdivide en tres partes: (i) asentamientos humanos en condiciones precarias con participación comunitaria, (ii) asentamientos humanos urbanos con condiciones mejoradas y (iii) mejoramiento individual de viviendas (Mejoramiento de viviendas, Comunidad Digna, Plan de lucha contra la Pobreza). Este último subcomponente concentraba casi todos los proyectos realizados;
- El segundo rubro más importante de esta intervención lo constituye el programa de cambio de piso de tierra por cemento. Se reportaron 76,286 intervenciones en viviendas a lo largo de los 8 años que duró el programa (2002-2010), a un ritmo promedio de casi 8,500 intervenciones por año;
- El tercer rubro son las reparaciones de emergencia, en las cuales solo se registran dos fechas: los años 2004 y 2007. Justo en estos años el país fue afectado por fenómenos naturales de gran calado: las inundaciones de Jimaní (2004) y las tormentas Noel y Olga (2007).

2.4. TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS: PROCESOS DE POLÍTICA 2000-2012

A partir de la “escalera” (ver apartado 1.6) utilizada para establecer los grados de participación, se evalúa la importancia que se ha otorgado a este aspecto en el período que nos ocupa en este segundo capítulo.

Un hecho importante en ocurrido en el período 2000-2012 fue la promulgación en el año 2004 de la Ley No. 200-04 sobre Libre Acceso a la Información Pública. Previo a esta legislación no existía ninguna normativa que otorgara herramientas efectivas a los ciudadanos para garantizar la obtención de información pública. Esto permitió que, a partir de entonces, empezaran a evidenciarse mejoras en los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del Gobierno Central.

Se puede afirmar que la mayor cantidad de información pública vinculada al tema de vivienda y producida con anterioridad al año 2013, proviene del INVI, organismo que se supone detenta la rectoría de esta sectorial. Si bien es cierto que a estas informaciones se le suman otras vinculadas con los proyectos especiales desarrollados desde la Presidencia de la República, y con las políticas de construcción de viviendas de bajo costo bajo la modalidad de los fideicomisos, esto ha sucedido en años recientes.

En el apartado de “Transparencia” del portal virtual del INVI, se puede identificar información correspondiente al marco temporal evaluado en este capítulo (período 2000-2012). En el enlace “estadísticas” contenido en el mismo apartado, se ofrecen, entre otras, las estadísticas institucionales del mismo período. También se incluyen algunos documentos estadísticos correspondientes a gestiones previas. En el portal también se dedica un apartado a la publicación de información vinculada con los proyectos de la institución. Dentro de este apartado se publica la relación los proyectos en ejecución, inaugurados y terminados, correspondientes al período comprendido entre el año 2004 y el 15 de agosto del año 2012 (INVI, 2016).

No obstante estar en vigencia desde el año 2004 la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, no se puede identificar en la documentación puesta en línea por el INVI contenido sobre la cantidad de solicitudes de información recibida y las respuestas dadas, de manera previa al año 2013. A partir de 2013 sí se establece como parte de la memoria anual de la institución un apartado en cual se sistematizan los pedimentos de información recibidos y la respuesta de la institución.

Durante el período establecido para esta cuestionante, no es posible identificar de manera concreta la habilitación de mecanismos de participación de los ciudadanos en la formulación y ejecución de las políticas sobre vivienda.

Es importante destacar que la Ley de Acceso a la Información Pública solo requiere de audiencia previa y celebración de vistas públicas cuando se trata de normas de carácter general que regulen formas de prestación y de accesos a servicios públicos, por lo que existía una dificultad de tipo legal para exigir el cumplimiento de un debido proceso en la elaboración de planes que permitiera la participación de los ciudadanos. Con la aprobación de la Ley No. 107-13 sobre Derechos y Deberes de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública dicha condición de participación y derecho de audiencia fue extendido a todo tipo de planes o políticas de carácter general.

En el período objeto de estudio solo se identifica un programa en el que, presumiblemente, se tuvo una intencionalidad explícita generar mecanismos de participación ciudadana vinculado a su desarrollo, este fue el programa de *mejoramiento urbano en asentamientos humanos con condiciones precarias con Participación Comunitaria*, de gestión directa del INVI. Bajo este programa solo se registran unas 6,700 intervenciones, la mayoría en el año 2003. Posterior a ese año, el programa desapareció sin que se conozcan detalles tampoco del tipo de participación ciudadana ejercida en este proyecto.

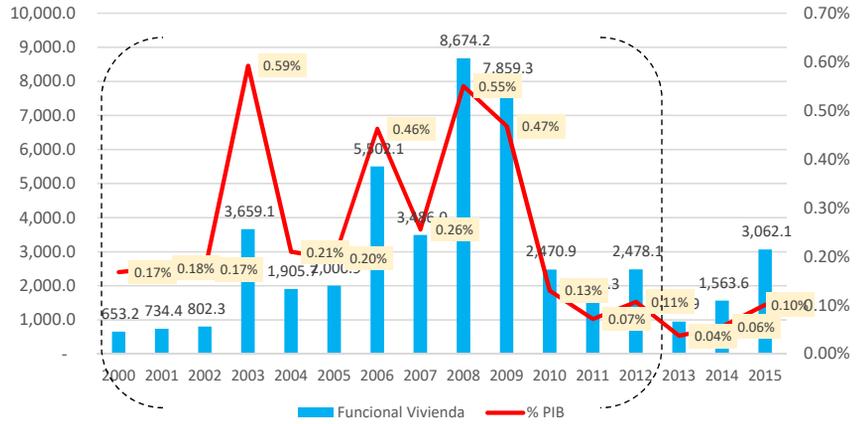
A partir de lo visto anteriormente, es posible indicar que el grado de participación en los programas de la sectorial vivienda implementados durante el período 2000-2012 se ubica en el escalón de información, grado inferior de participación y con carácter descendente.

2.5. EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE RECURSOS PÚBLICOS ASIGNADOS A LA SECTORIAL

La evolución de la inversión pública en la Sectorial Vivienda, en términos generales visto el clasificador funcional del gasto público, tiende a registrar fluctuaciones significativas entre picos y caídas acentuadas durante la serie histórica comprendida entre los años 2000-2015. La inversión ejecutada promedio durante este período fue de alrededor del 0.23% del PIB.

Gráfico 38: **Evolución de la inversión devengada en la funcional vivienda**

Período 2000-2015/Expresada en RD\$ y % PIB.
(Período 2000-2013: funcional vivienda / Período 2014-2015: sub-función vivienda social).



Fuente: Elaboración equipo CA en base a reportes ejecución presupuestaria DIGEPRES 2003-2013/2014-2015: <http://bit.ly/1E8bqsj>.

Al dividirse por período se observan diferencias notables. Por ejemplo, en la primera mitad del período temporal (2000-2007), la inversión promedio ejecutada rondó el 0.28% del PIB, mientras que durante el período siguiente (2008-2015) el promedio ejecutado se redujo al 0.19% del PIB.

En general, se registraron cuatro picos o años topes de inversión en este período: los años 2003, 2006, 2008 y 2009. En la primera mitad de la serie histórica (período 2000-2007) fue donde mayor nivel de fluctuaciones se registraron, con dos picos y cuatro caídas.

Mientras tanto, en el período 2008-2015 a “simple vista” se evidencia que ha primado la desaceleración continua de los niveles de inversión ejecutada en la inversión funcional: la data agregada muestra que el monto ejecutado en el año fiscal 2015 es casi tres veces menor que el monto ejecutado al cierre del año fiscal 2008 y, en proporción al PIB, la inversión ejecutada es alrededor de cinco veces menor. No obstante, como se evidencia más adelante, no se puede sacar conclusiones a priori al respecto sin antes analizar la composición de dicha inversión funcional.

También es posible apreciar la desaceleración de la inversión a partir de la entrada en vigencia del PNPSP 2013-2016. Por ejemplo, durante el período 2000-2012 el promedio ejecutado rondó el 0.27% del PIB, sin embargo, se habría reducido a 0.06% del PIB en el período 2013-2015 (descrito y analizado en la sección anterior).

2.5.1. PRINCIPIOS DE DD.HH. APLICABLES AL PRESUPUESTO PÚBLICO EN SECTORIAL HÁBITAT/VIVIENDA: PERÍODO 2000-2012

Al igual que se realizó en el capítulo I, a continuación se describe y analiza en detalle la aplicación de los principios más relevantes a la hora de comprobar la garantía de derechos humanos aplicados al presupuesto público, en particular en lo que a vivienda y hábitat se refiere, esta vez para el período 2000-2012.

a. Utilización del máximo de los recursos disponibles

Recordemos que principio procura demostrar el nivel de priorización que ha tenido la garantía de cumplimiento del *derecho a la vivienda* dentro de los presupuestos generales del Estado programado, vigente y ejecutado durante el período histórico en cuestión.

CUMPLIMIENTO DE LA ASIGNACIÓN. La disponibilidad de los datos limita el monitoreo a las etapas del gasto (inicial, vigente y devengado) solo a partir del año fiscal 2008. Entre el período 2008-2015 y, particularmente durante la serie 2008-2012, se registran cambios significativos en la inversión destinada a la sectorial vivienda, tanto de incrementos como de reducciones, lo cual alteró el monto vigente y, posteriormente, el devengado final al cierre de cada año.

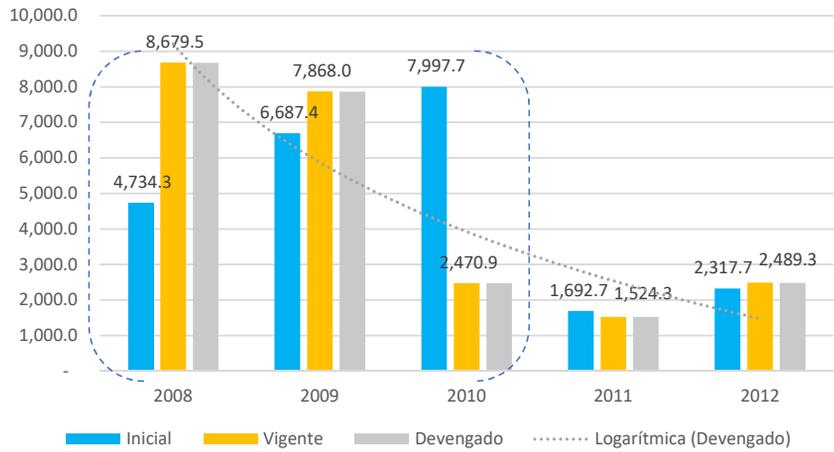
La serie histórica de esos años (2008-2012) evidencia que la diferencia de recursos no es significativa en el monto devengado respecto al vigente, de hecho, el promedio de ejecución del gasto (devengado) fue de 99.9% respecto al vigente (presupuesto modificado). La diferencia es significativa realmente en el monto vigente respecto al inicialmente aprobado en el Congreso Nacional durante toda la serie temporal de esos cinco ejercicios fiscales.

Es en los años fiscales 2008 y 2009 en donde se registra, a nivel agregado, el mayor nivel de inversión pública en la sectorial, con incrementos significativos del presupuesto vigente, respecto al monto inicial aprobado: en el año 2008 el presupuesto vigente fue incrementado en un 83.3% (RD\$ 3,945.2 millones adicionales) y en el año 2009 fue incrementado en un 17.7% (RD\$ 1,180.6 millones adicionales).

En cuatro de cinco ejercicios fiscales posteriores se registran reducciones en el presupuesto inicial aprobado, siendo la más significativa aquella efectuada en el año 2010, cuando el monto vigente respecto al inicial se redujo en un 69.1% (RD\$ 5,526.8 millones menos).

Gráfico 39: **Función vivienda: presupuesto inicial, vigente y ejecutado**

Período 2008-2012



Fuente: elaboración equipo CA en base a reportes ejecución presupuestaria en Tablas Dinámicas de la DIGEPRES, período 2008-2015: <http://bit.ly/1E8bqsJ>.

No obstante, el reporte agregado de los datos oculta la composición o el tipo de gasto priorizado. El desglose detallado²³ muestra que durante el período 2008-2010 la mayor proporción de recursos aprobados a la sectorial vivienda eran destinados en realidad a proyectos y obras urbanísticas vinculadas a la construcción, reconstrucción y rehabilitación de avenidas y calles, así como a pavimentación de carreteras y caminos vecinales a nivel nacional (Ver **Gráfico 40**).

En los años 2008 y 2009, por ejemplo, todo el monto sobre-asignado a la sectorial (incrementos registrados en el presupuesto vigente y devengado, en relación al monto asignado inicial) fue destinado a estas obras urbanísticas y de vías de acceso: entre el 82.9% y el 85.8% del monto devengado final al cierre de los ejercicios fiscales 2008 y 2009.

En el año 2010 la reducción de los recursos asignados inicialmente a la sectorial (diferencia entre presupuesto inicial y el vigente) se debe precisamente a que los fondos previstos para gastos en obras urbanísticas y de vías -no vivienda- registraron una reducción significativa dentro de la función vivienda.

Solo a partir del año fiscal 2011 es que el Gobierno Central deja de incurrir en la práctica de asignar recursos para otras áreas del gasto de capital en la sectorial vivienda.

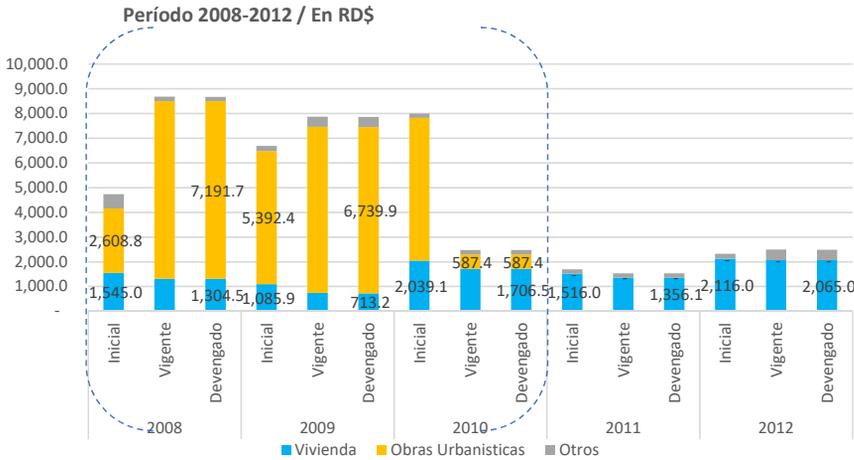
Lo expuesto anteriormente revela que, durante el período analizado, el monto devengado realmente por instituciones que ejecutaron proyectos habitacionales de interés público ha sido 6.6 veces menor de lo registrado para el caso del año 2008 y hasta 11 veces menor de lo registrado en el caso del año 2009.

La inversión promedio focalizada en vivienda durante el período 2008-2012 es alrededor de 3.2 veces inferior a la que reflejan los montos agregados en la serie histórica de la sectorial vivienda: la inversión funcional promedio anual durante el período 2008-2012 ha sido de RD\$ 4,601.3 millones. Tomando solo

²³ Cruce entre el clasificador funcional y el institucional por proyecto, ver Tabla en Anexo.

los montos de instituciones que ejecutaron proyectos habitacionales, la referida inversión anual apenas ascendería a RD\$ 1,429.0 millones.

Gráfico 40: **Función vivienda: evolución presupuesto según tipo de proyectos**

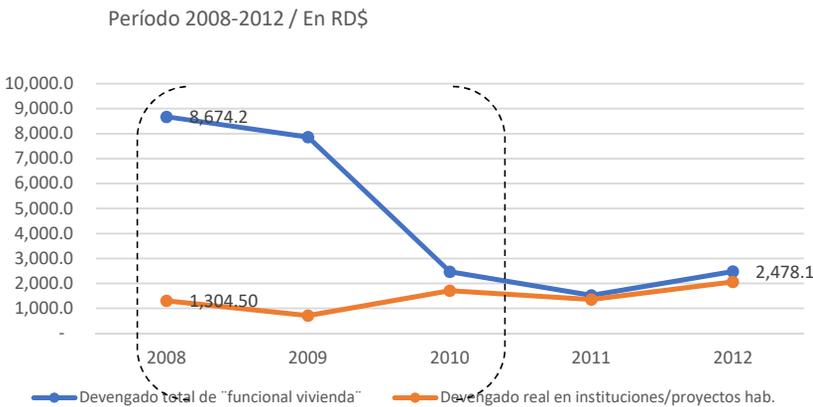


Fuente: Elaboración equipo CA en base a reportes ejecución presupuestaria en Tablas Dinámicas de la DIGEPRES, período 2008-2015: <http://bit.ly/1E8bqsJ>.

El monitoreo desagregado de los cruces de clasificadores del gasto revela, por tanto, que la inversión funcional en vivienda en relación al PIB, al menos desde el año fiscal 2008 en adelante, se ha mantenido casi estática y promediando el 0.07% del PIB²⁴.

La brecha entre monto devengado total y monto devengado real en vivienda solo se reduce a partir del año fiscal 2010, momento a partir del cual tiende a converger, sincerándose los montos reales de la inversión pública en la sectorial.

Gráfico 41: **Brecha entre devengado total y devengado real en instituciones/proyectos habitacionales.**



Fuente: Elaboración equipo CA en base a reportes ejecución presupuestaria de la DIGEPRES, período 2008-2013: <http://bit.ly/1E8bqsJ>.

²⁴ Solo cuando se incorpora la ejecución de los proyectos paliativos (para familias en alto riesgo), explicados en la sección anterior, es que la misma aumenta levemente al 0.10% del PIB a partir del año fiscal 2015.

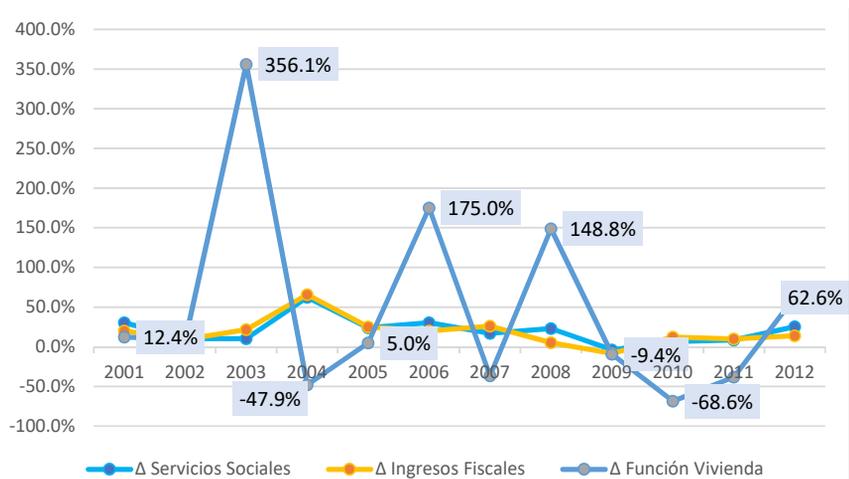
b. Progresividad y no regresividad en la realización de los derechos

En este acápite se examina la evolución del presupuesto sectorial en vivienda durante el período 2000-2012 respecto a la tendencia registrada, en igual período, en los montos devengados en servicios sociales en general y los ingresos fiscales del Gobierno Central. De igual forma se procede a comparar la evolución de la inversión sectorial en viviendas a razón de algunos indicadores puntuales vinculados con la sectorial.

RECURSOS PÚBLICOS EN LA SECTORIAL VIVIENDA Y EVOLUCIÓN DE SERVICIOS SOCIALES E INGRESOS FISCALES. Como ya se ha indicado, durante el período objeto de estudio (2000-2012), el monto devengado por la sectorial vivienda registra importantes fluctuaciones y contrastes. Una mirada a la evolución de esta variable, junto a la tendencia registrada en igual período por los servicios sociales en general y los ingresos fiscales en particular, arroja algunas conclusiones como las siguientes:

- Las constantes fluctuaciones -de picos y caídas- en la tasa de crecimiento interanual de la inversión pública en viviendas contrasta con la relativa estabilidad en la tasa de crecimiento de los servicios sociales y los ingresos fiscales;
- En 4 de los 12 ejercicios fiscales observados (2003, 2006, 2008 y 2012) la tasa de crecimiento interanual de la inversión funcional devengada en viviendas es superior a la de los ingresos fiscales y los servicios sociales en general;
- El período 2008-2012 es el que registra mayor decrecimiento en la inversión sectorial;
- Los ingresos fiscales y la inversión social, en general, registran tasas de crecimiento que, aunque con diferencias, se mantienen correlacionadas en sus tendencias a lo largo de toda la serie temporal.

Gráfico 42: **Comparativo tasa de crecimiento anual de servicios sociales, ingresos fiscales e inversión social en vivienda**



Fuente: Elaboración equipo CA en base a estadísticas de ingresos fiscales y gasto público, DIGEPRES 2000-2012.

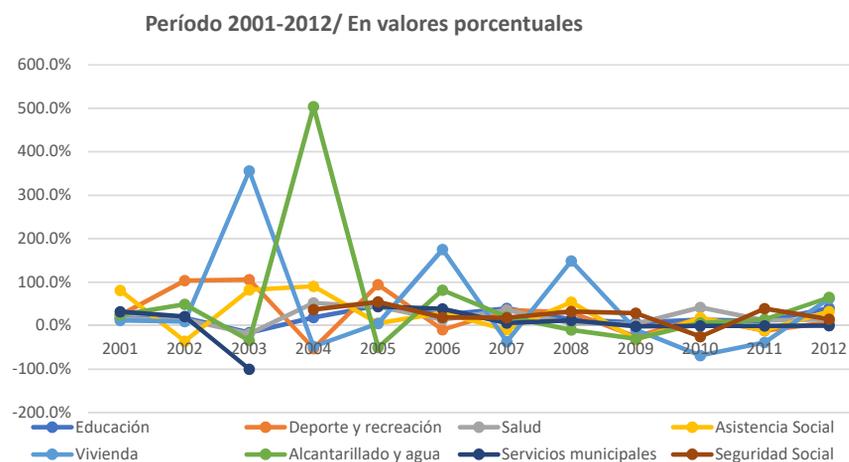
Recursos públicos en la sectorial vivienda en relación a los demás servicios sociales. Al comparar la evolución del crecimiento interanual de todas las sectoriales en servicios sociales, se observa que solo *vivienda, agua y alcantarillados* registran casos paradigmáticos de fluctuaciones importantes o variaciones significativas de picos y caídas en el período de tiempo monitoreado.

Las sectoriales deporte y asistencia social, aunque en menor medida, también registran casos destacados de variaciones importantes de un año a otro, marcando inestabilidad en sus recursos devengados, los cuales pueden aumentar un año y reducirse súbitamente al año siguiente.

En general, al verificar la tendencia de las ocho sectoriales de la función social durante el período objeto de estudio, el mayor crecimiento promedio interanual lo registran precisamente *agua y alcantarillado* (53.5% promedio anual) y *vivienda* (47.4% promedio anual), desempeño muy influenciado por los años picos de gasto ejecutado que registran ambas sectoriales.

Los niveles de crecimiento promedio interanual en estas sectoriales estuvieron muy por encima que el que registraron en igual período deporte y recreación (26.7%), asistencia social (25.5%), seguridad social (24.3%), educación (19.6%), salud (19.6%) y servicios municipales (4.7%). No obstante, durante el período 2009-2012, los niveles de crecimiento fueron menos acentuados y más homogéneos entre las sectoriales.

Gráfico 43: **Evolución del crecimiento interanual según sectoriales**



Fuente: Elaboración equipo CA en base a estadísticas presupuestarias de la DIGEPRES 2000-2012.

Los incrementos interanuales producidos en el monto devengado durante todo este período no produjeron, sin embargo, alteración alguna dentro del peso relativo de la sectorial vivienda dentro de la inversión social en general: durante todo el período objeto de estudio, y sin importar los tramos, la vivienda ocupó la cola respecto a todas las demás sectoriales sociales en cuanto a inversión devengada en proporción al PIB. La **tabla 32** resume esta evidencia.

Tabla 32: Inversión social desagregada en proporción al PIB

	2000-2004	2005-2009	2010-2012	2000-2012
Servicios sociales	6.41%	7.85%	7.49%	7.21%
Educación	2.01%	2.01%	2.40%	2.10%
Salud	1.38%	1.42%	1.79%	1.49%
Asistencia Social	1.12%	1.33%	0.97%	1.16%
Servicios municipales	0.52%	0.98%	0.72%	0.74%
Seguridad Social	0.25%	0.93%	0.93%	0.67%
Alcantarillado y agua	0.43%	0.49%	0.37%	0.44%
Deporte y recreación	0.32%	0.30%	0.22%	0.29%
Vivienda	0.26%	0.39%	0.10%	0.27%

Fuente: Elaboración equipo CA en base a estadísticas presupuestarias de la DIGEPRES 2000-2012 y reportes del sector real, Banco Central RD durante el mismo período.

Comportamiento de la inversión devengada en años electorales. La data examinada evidencia, además, que existe una clara tendencia al incremento de recursos en las sectoriales *vivienda, agua y alcantarillado* precisamente en los años coincidentes con el ciclo electoral nacional. Los incrementos en estos rubros, junto a otros característicos de esas coyunturas, marcaron la mayor parte de los incrementos devengados en la inversión social durante esta serie:

- **Año 2002 (elecciones legislativas y municipales):** el gasto que más creció durante este año fue el de *deporte y recreación*, con un incremento en la ejecución del 103.6%, en comparación con el año anterior. Sin embargo, este incremento parece estar más relacionado con el hecho de que para el año 2003 el país habría de ser sede de los *XIV Juegos Deportivos Panamericanos, Santo Domingo 2003*. Aun así, el segundo mayor incremento en el devengado interanual lo representó *agua y alcantarillado* (49.0% superior al del año anterior);
- **Año 2004 (elecciones presidenciales):** *agua y alcantarillado* registró el mayor crecimiento anual entre las sectoriales sociales, con un monto devengado 503.8% superior que en el año anterior (no electoral). En este año el rubro *asistencia social* fue el segundo de mayor incremento en ejecución de un año a otro (incremento del 90.6%);
- **Año 2006 (elecciones legislativas y municipales):** *vivienda* registró el mayor crecimiento anual entre las sectoriales sociales, con un monto devengado 175.0% superior que en el año anterior (no electoral). Le siguió precisamente *agua y alcantarillado*, devengando un gasto 81.5% superior al del año anterior;
- **Año 2008 (elecciones presidenciales):** *vivienda* otra vez registra el mayor crecimiento anual entre las sectoriales sociales: el monto devengado en este año es 148.8% superior al del año anterior (no electoral). El segundo rubro de mayor crecimiento en la ejecución, al igual que en las elecciones presidenciales de 2004, fue *asistencia social* (530.8% superior al del año anterior);

- **Año 2012 (elecciones presidenciales):** agua y alcantarillado (64.9% superior) y vivienda (62.6% superior) vuelven a ser las dos sectoriales con el mayor nivel de crecimiento en el gasto devengado de un año a otro.

Solo en el caso de las elecciones legislativas y municipales del año 2010 esta tendencia marcó excepciones, en cuyo caso el gasto de mayor incremento en el devengado de un año a otro fue salud (41.8% superior), seguido del gasto en asistencia social (18.1% superior).

En el caso de los años *no electorales*, las inversiones en infraestructuras deportivas y la *Villa Panamericana*, de los Juegos Panamericanos del 2003, podrían explicar gran parte del crecimiento exponencial que se registró en el devengado de la sectorial vivienda. Fuera de esa excepción, en tres de los cinco restantes años *no electorales* de aquel período (años 2007, 2009 y 2011), el devengado en vivienda reflejó crecimiento negativo. En los años 2001 y 2005 (también *no electorales*) ocupó la última y penúltima posición, respectivamente, entre el crecimiento interanual de su monto devengado.

Otra forma de evidenciar el efecto electoral en la ejecución de recursos en la sectorial vivienda es examinando el nivel de ejecución mensual de los montos asignados por año. En efecto, la **Tabla 33** ofrece un resumen del resultado de agrupar el porcentaje de *devengado acumulado* en los primeros cuatro meses (primer cuatrimestre) de todas las sectoriales de la inversión social, tanto para los años electorales como para aquellos no electorales del período 2005-2013²⁵.

Para el caso que ocupa el estudio en cuestión, se observa cómo en tres de los cuatro años electorales de la serie temporal (años 2006, 2010 y 2012) la sectorial vivienda ocupa las primeras posiciones en inversión devengada acumulada en los primeros cuatro meses del año, período previo a las elecciones de mayo, hecho que contrasta significativamente con los montos devengados acumulados en igual período, pero de los años no electorales previos y posteriores.

Para el año 2006 (electoral), el Gobierno Central había devengado el 41% de la inversión en vivienda en los primeros cuatro meses del año. Para la misma fecha del año anterior, este monto apenas representaba el 11.6% del devengado total y para el año posterior el 30.8%. Para el año 2010 (electoral), el monto reportado en los primeros cuatro meses representa el 101.8% del total. En la misma fecha del año anterior (2009) el monto representaba el 15.8% y para el año posterior (2011) este monto representaba el 33.9%.

En el caso del año 2012 (electoral), el devengado de los primeros cuatro meses representaba el 53% del total, tanto el devengado del año anterior (2011 con 33.9%) como posterior (2013 con 29.9%) fue significativamente menor. Ninguna otra sectorial, de las que se guardan registro en igual período, revelan evolución similar en el gasto devengado acumulado de los primeros cuatro meses del año, sea este electoral o no electoral.

En el caso del gasto en *urbanismo* sobresale que en el primer año electoral que se registra por separado²⁶, año 2012, ejecuta el 100% de su gasto en los primeros

²⁵ La data original que permite realizar dicho ejercicio es autoría de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), y solo presenta desagregación mensual a partir del año 2005.

²⁶ Computado a partir del año 2011, justo antes de esa fecha se contabilizaba dentro de la sectorial vivienda.

cuatro meses del año, monto significativamente superior al que ejecuta en el año previo (2011) y posterior (2013).

Tabla 33: Proporción del gasto ejecutado en servicios sociales en primer cuatrimestre (enero-abril)

	Acumulado Primer Cuatrimestre (enero-abril) de cada año									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Servicios Sociales	24.0%	30.6%	27.3%	30.1%	28.1%	30.6%	29.8%	33%	33.9%	
221 - Educación	25.8%	29.4%	26.4%	29.7%	28.1%	28.4%	27.8%	33%	29.3%	
222 - Deportes, recreación, cultura y religión	13.6%	37.8%	26.2%	36.1%	26.9%	27.5%	28.9%	29%	33.0%	
223 - Salud	26.4%	29.2%	24.9%	29.8%	26.9%	28.6%	27.5%	32%	36.0%	
224 - Asistencia Social	22.5%	32.5%	35.0%	28.7%	30.0%	31.0%	29.4%	34%	34.9%	
226 - Vivienda	11.6%	41.0%	30.8%	33.2%	15.8%	101.8%	33.9%	53%	29.9%	
227 - Agua potable y Alcantarillado	24.3%	21.6%	9.4%	23.3%	19.9%	21.0%	46.3%	43%	47.3%	
228 - Servicios Municipales	22.4%	31.3%	32.3%	34.0%	33.6%	33.3%	33.3%	33%	41.1%	
230 - Seguridad Social	28.0%	29.8%	30.0%	29.6%	31.4%	30.6%	29.8%	30%	37.9%	
231 - Urbanismo	-	-	-	-	-	-	62.6%	100%	51.0%	

Nota: desglose mensual solo disponible a partir del año fiscal 2005.

Fuente: Elaboración equipo CA en base a estadísticas presupuestarias de la DIGEPRES 2000-2013.

La tendencia que arrojan los datos de ejecución financiera del presupuesto en vivienda en relación al ciclo electoral se relaciona, además, con la tendencia registrada en la ejecución física del presupuesto en la sectorial, visto en la sección anterior. Si se observa nuevamente el **Gráfico 38: Evolución de la inversión devengada en la funcional vivienda** se notará que la producción de unidades habitacionales nuevas aumenta de manera significativa en los años de elecciones presidenciales 2004, 2008 y 2012.

La evidencia presentada, respecto al manejo de los recursos presupuestados a la sectorial vivienda, junto a otros renglones vinculados como *agua* y *alcantarillado* y *urbanismo*, revela una programación de recursos discrecional y en relación estrecha al ciclo electoral de turno, lo cual infiere un previsible tratamiento asistencial del ejercicio práctico de esta política pública.

RECURSOS PÚBLICOS EN LA SECTORIAL VIVIENDA E INDICADORES SOCIALES VINCULADOS. El porcentaje de viviendas con acceso a agua potable es uno de los indicadores principales sobre la calidad de vida de las familias, de hecho, este indicador representa la principal causa de déficit habitacional cualitativo²⁷.

En el **Gráfico 42: Viviendas con acceso a agua potable vs inversión sectorial vivienda en proporción al PIB** se presenta el *porcentaje de viviendas con acceso a agua potable* durante el período 2000-2012, contrastándose con la evolución del nivel de inversión pública como porcentaje del PIB en vivienda. En sentido general, la serie temporal muestra un estancamiento en el nivel de cobertura de agua en las viviendas, indicador que cerró el año 2012 con casi el mismo nivel

²⁷ Siempre y cuando se refiera únicamente a acceso de agua dentro de la vivienda.

de cobertura del año 2000, en torno al 73% de las viviendas. El pico más alto de cobertura, el año 2008, coincide con uno de los mayores picos de inversión en la sectorial, no obstante, este crecimiento puede estar influenciado por otros factores no recogidos en la data. Aun así, durante el período 2009-2012, el descenso en la cobertura de agua para viviendas coincidió con el retroceso de la inversión pública en la sectorial.

En estos resultados también puede influenciar la composición del gasto en la sectorial, no solo la cuantía de recursos. Si el gasto devengado sobre todo se concentra en programas de construcciones habitacionales, sin delimitar recursos suficientes para mejoramiento en unidades habitacionales existentes y sus servicios, es de esperar el deterioro de este indicador.

Otro indicador que podría reflejar el alcance de los programas habitacionales en mitigar carencias prevalecientes en la sectorial es la *proporción de viviendas que requieren reparaciones importantes*. Este indicador, levantado también en el capítulo referente al análisis del gasto entre 2013-2016, es otro de los componentes tomados en cuenta en el cálculo del déficit habitacional y recoge la calidad de los materiales de construcción de las viviendas. En el **Gráfico 45** solo se toman en cuenta el peso que tuvo la inversión en viviendas por instituciones que realmente ejecutaron proyectos habitacionales, evidenciando que la permanencia de estas carencias habitacionales en al menos 44 de cada 100 viviendas por cinco ejercicios fiscales seguidos coincide con la tendencia general minimalista que tuvo la priorización de proyectos habitacionales de interés público, en donde la inversión real registrada nunca pasó del 0.09% del PIB.

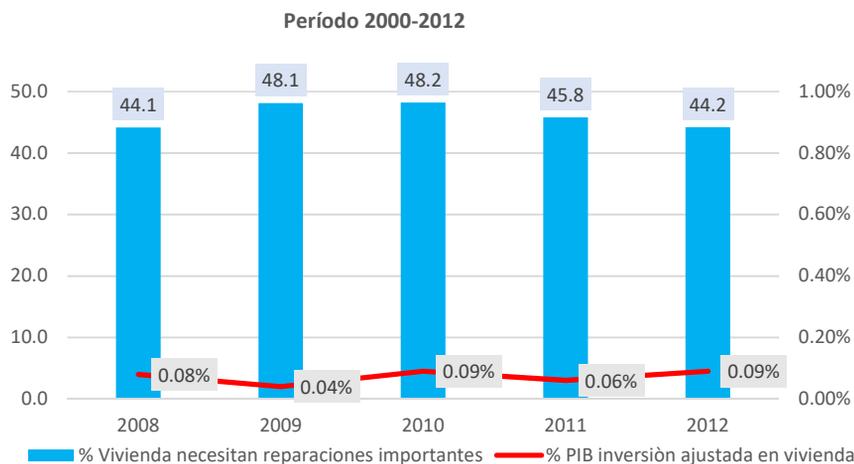
Gráfico 44: **Viviendas con acceso a agua potable vs inversión sectorial vivienda en proporción al PIB**



Fuente: Elaboración equipo CA en base a datos de SISDOM y DIGEPRES.

El nivel de inversión pública priorizada para la sectorial durante la serie histórica 2000-2012 tampoco fue suficiente para paliar el déficit habitacional en sentido general, puesto que entre los años 2002 y 2010 el componente cualitativo del déficit (viviendas con deficiencias recuperables en servicios básicos y en estructuras físicas) se habría incrementado a un ritmo de 11,756 unidades habitacionales en ocho años (entre 2002 y 2010).

Gráfico 45: Viviendas que necesitan reparaciones importantes vs inversión sectorial vivienda en proporción al PIB



Fuente: Elaboración equipo CA en base a datos de SISDOM y DIGEPRES.

Por otra parte, en igual período el componente cuantitativo del déficit se habría incrementado en 22,002 requerimientos de unidades habitacionales por año, explicado por núcleos familiares secundarios habitando una misma vivienda.

Tabla 34: Recopilación de estado del Déficit Habitacional, según Censos 2002 y 2010

Componentes	Años de CNPV			Diferencia	Promedio anual
	2002	2010			
Viviendas sin deficiencias	602,698	1,010,130	407,432		
Déficit cualitativo	Viviendas con deficiencias recuperables de servicios básicos solamente	1,097,911	1,196,764	98,853	12,357
	Viviendas con deficiencias recuperables estructurales solamente	6,390	13,916	7,526	941
	Viviendas con deficiencias recuperables de estructura y de servicios	135,196	122,868	(12,328)	(1,541)
	Sub-total	1,239,497	1,333,548	94,051	11,756
Déficit cuantitativo	Allegamiento externo	11,260	9,117	(2,143)	(268)
	Núcleos familiares	339,598	537,528	197,930	24,741
	Viviendas irrecuperables	338,954	319,184	(19,770)	(2,471)
	Sub-total	689,812	865,829	176,017	22,002
Déficit habitacional total		1,929,309	2,199,377	270,068	33,759

Fuente: elaboración equipo CA en base a (ONE, 2014).

c. Igualdad y no discriminación

El abordaje de este principio es tratado por medio a la desagregación por nivel de ingresos de los beneficiarios, dada la limitación de la data existente en el país durante el período 2000-2012.

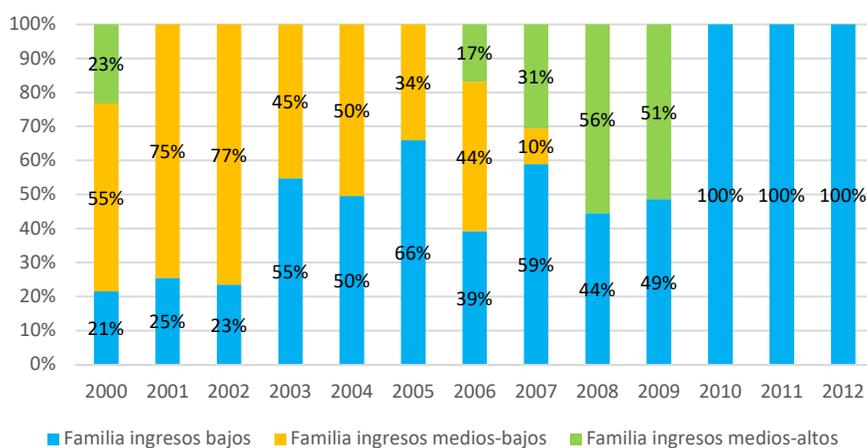
DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN/PROGRAMAS HABITACIONALES, SEGÚN PERFIL DE INGRESOS. De acuerdo a lo que reporta el SISDOM, en base a las estadísticas institucionales del INVI de la serie histórica en cuestión, en las 17,035 viviendas nuevas ejecutadas durante este período se habrían invertido unos RD\$ 8,230.2 millones. Según los datos calculados en base al citado reporte, de la sumatoria de toda la serie histórica, el 60.7% se habría invertido para favorecer a familias de ingresos bajos, 29% para favorecer familias de ingresos medios-bajos y el restante 10.3% del monto invertido en estos proyectos habitacionales se habría empleado en favorecer familias de ingresos medios altos.

Las inversiones para beneficiar familias de *ingresos medios-altos* se concentran, sobre todo durante el período 2006-2009, llegando a representar hasta el 55.5% de los recursos invertidos por el fisco dominicano durante el año 2008. Proyectos como del de las *Torres Villa Progreso* se inscriben dentro de este perfil de beneficiarios/as de la época.

Durante el período 2000-2004 primó un perfil de beneficiarios/as de ingresos medios-bajos. No es hasta el tramo final de serie histórica, período 2010-2012, que el total de beneficiarios/as de los proyectos habitacionales de interés público se concentra por completo en el tramo de ingresos bajos (Ver Gráfico 46).

Gráfico 46: **Proporción de la inversión pública en viviendas nuevas por niveles de ingresos familiares**

Período 2000-2012 / En valores porcentuales



Fuente: Elaboración equipo CA en base a datos de SISDOM y DIGEPRES.

Sin embargo, existe una distorsión en el año 2011 respecto al perfil de beneficiarios que registra el SISDOM. Es en ese año en el cuál se inaugura el controversial proyecto habitacional Torres El progreso, ubicada en la avenida Luperón esquina Anacaona.

Un total 180 apartamentos de 157.47 m², tres dormitorios, tres baños, cuarto de servicio, dos parqueos. La inversión ejecutada por el Estado Dominicano, a través del INVI en este proyecto ascendió a RD\$ 1,081,907,881.37. (Ciudad Alternativa, 2011)

Según el Observatorio de Vivienda y Suelo de Ciudad Alternativa (hoy Observatorio del Derecho a la Ciudad), la inversión realizada en este proyecto, representó el 26.5% de la inversión total realizada durante los últimos 5 años reportados, del 2006 al 2010, es decir, más de un cuarto de la inversión realizada por la institución en los llamados Activos No Financieros en estos cinco años, los cuales incluyen inversión en maquinaria, equipos, construcciones, mejoras e inmuebles. (Ciudad Alternativa, 2011)

Los apartamentos que suele construir el INVI rondan por los 45m² y con un costo aproximado de RD\$ 440,000 .

2.5.2. SOBRE EL PROCESO PRESUPUESTARIO VINCULADO A LA SECTORIAL VIVIENDA

El proceso presupuestario vinculado a la sectorial vivienda durante el período 2000-2012 coincide con la primera ola de reformas a la administración financiera del Estado dominicano, entre los años 2005 y 2007, fruto de la cual se aprueban y ponen en marcha un conjunto de normativas jurídicas en los ámbitos tributarios, presupuestarios y de control y fiscalización.

Con las reformas impulsadas nace el marco legal de la administración financiera del Estado, el cual se desarrolló sobre todo a nivel del Gobierno Central.

Con este sistema en marcha, así como por la entrada de normativas vinculadas a garantizar el acceso a la información pública expuestas secciones previas, es que comienzan a conocerse datos abiertos del Gobierno Central, lo cual también contó con un fuerte componente de presión social de colectivos organizados desde la sociedad civil demandando transparencia en la gestión presupuestaria y del cumplimiento del Ciclo Presupuestario.

A continuación, se detallan algunos de los elementos más relevantes de cada aspecto, y su vínculo con el proceso presupuestario relacionado con la sectorial vivienda:

a. Transparencia

Aun con las reformas puestas en marcha, fueron pocas las instituciones que transparentaban sus ejecutorias, programas y presupuestos antes del año 2010. La página web del INVI data del año 2009, aun así los reportes periódicos y series históricas no inician hasta tiempo después. Actualmente esta institución registra una serie histórica de presupuestos anuales desde el año 2004 en adelante.

En 2011 el Ministerio de Hacienda lanza el *Portal del Ciudadano*, primera herramienta en línea de seguimiento al proceso y ciclo presupuestario del Gobierno Central, como fruto de los acuerdos arribados en la Iniciativa Participativa Anticorrupción (IPAC), del año 2010.

Las distintas iniciativas puestas en marcha en procura de mejora de la transparencia y rendición de cuentas incidieron en la mejora de la calificación-país en los cortes del Índice de Presupuesto Abierto de los años 2008, 2010 y 2012²⁸, en donde el país registró las siguientes calificaciones generales en materia de transparencia:

- Índice de Presupuesto Abierto 2008: 11 de 100 (provee poca o ninguna información al público): <http://bit.ly/29YbVI9>;
- Índice de Presupuesto Abierto 2010: 14 de 100 (provee poca o ninguna información al público): <http://bit.ly/2aqq5H1>;
- Índice de Presupuesto Abierto **2012**: 29 de 100 (provee mínima información al público): <http://bit.ly/2a4mAqx>.

b. Rendición de cuentas

Como se expuso en secciones anteriores, por medio a la Ley 200-04 de Acceso a la información Pública, aprobada en el año 2004, organizaciones de la sociedad civil vinculadas a las temáticas sociales en general (por ejemplo: Observatorio de Políticas Sociales, Centro Montalvo, Oficina de Desarrollo Humano del PNUD, Participación Ciudadana, entre otras), y de vivienda en particular, Ciudad Alternativa, iniciaban el proceso de seguimiento a la implementación de las políticas públicas haciendo uso de este marco legal.

c. Participación de la ciudadanía

Iniciativas de participación ciudadana en demanda del derecho a la vivienda fueron sobre todo impulsadas durante este período por la Red de Coordinación Urbano Popular (RCUP) y Foro Ciudadano. Esta última impulsó en el año 2009 la campaña “¿Dónde están mis cuartos?”, por medio de la cual se exigía el cumplimiento del ciclo presupuestario y la entrega del Presupuesto General del Estado en la fecha prevista en la Ley 423-06 orgánica de presupuesto (1 de octubre).

2.6. RESUMEN DE HALLAZGOS

Durante el período censal 2002-2010 se evidenciaron cambios significativos en la composición del déficit habitacional en viviendas existentes, tanto a nivel general como de sus respectivos componentes:

- El déficit cualitativo total aumentó en 74,271 viviendas, representando un aumento del 4.7% a un ritmo de más de 9 mil viviendas por año. Sin embargo, el peso del aumento estuvo en las viviendas con deficiencias en servicios solamente: *agua, electricidad, servicios sanitarios*;
- El cruce entre el déficit cualitativo de ambos censos con variables de pobreza muestra que, en 9 de las 10 provincias con mayores niveles de pobreza, la cantidad de viviendas con déficit cualitativo se incrementó;
- El peso relativo del déficit cualitativo es mayor en las provincias más pobres;

²⁸ La referencia a los resultados de la evaluación 2015 está contenido en el capítulo 1.

- La reducción del peso relativo del déficit cualitativo ocurrió de manera más acentuada en las provincias con menores niveles de pobreza;
- A priori, los cambios evidenciados en la evolución del déficit por zona de residencia inducen a inferir que, ya sea por efecto del cambio migratorio interno como por programas focalizados en reconstrucciones habitacionales o servicios para las zonas rurales, el déficit habitacional en lo rural tienda a reducirse, tanto en términos de servicios básicos como de características estructurales de la vivienda. Aspecto contrario ocurre en las zonas urbanas, en donde la deficiencia de estas variables se incrementa.
- Dos de tres componentes del déficit cuantitativos experimentan reducción: las viviendas irrecuperables y el allegamiento externo;
- El allegamiento interno experimenta un importante aumento, reportándose 197,930 núcleos secundarios más que en el año 2002, a un ritmo de crecimiento de más de 24 mil por año;
- La evolución del allegamiento interno varía según las condiciones de pobreza del territorio: en 7 de las 10 provincias más pobres disminuye, sin embargo, en 8 de las 10 provincias menos pobres aumenta. La búsqueda de oportunidades laborales en el sector formal e informal en provincias como Santo Domingo, Santiago, La Vega y Distrito Nacional podrían explicar parte de la tendencia observada.
- La data del período 2000-2012 de la MEPyD evidencia relación estrecha entre el déficit habitacional y los niveles de pobreza e indigencia de la población durante este período: el aumento de la cantidad de viviendas con déficit habitacional fue mayor en la población *pobre indigente* y *pobre no indigente* que en la población *no pobre*;
- Mientras el déficit cualitativo se incrementó de manera acelerada en los hogares indigentes, a un ritmo de 6.8% anual durante el período 2000-2012, se redujo en los hogares no pobres en -1.6% anual;
- A la fecha del levantamiento del último Censo (año 2010), casi 7 de cada 10 viviendas presentaban algún tipo de deterioro o carencia, ya sea a nivel cuantitativo o cualitativo.

En lo que respecta a los compromisos de política:

- La Constitución del año 2002 ya consagraba el derecho fundamental a la vivienda, aunque no en términos tan precisos y abarcables como la Constitución aprobada en el año 2010. La suscripción del país a textos normativos internacionales como la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y el *Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* le comprometía desde entonces garantizar el derecho a la vivienda;
- No obstante, en la primera década del 2000 fueron pocos los avances en materia de establecimiento formal de garantías para hacer jurisdiccionalmente exigible el derecho a la vivienda: no fue hasta el año 2006 que se estableció una legislación para la garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales, y no fue hasta la Constitución del año 2010 que la acción de amparo fuera reconocida de manera expresa con carácter constitucional;

- Dentro del marco temporal analizado, los compromisos políticos asumidos en materia de planificación e inversión pública de vivienda son escasos:
 - Es en el año 2012 que se aprueba la Ley 1-12 de END 2030;
 - A pesar de que la Ley 423-06 de *Planificación e Inversión Pública* data del año 2006, los planes plurianuales no toman relevancia y compromiso político de implementación hasta el año 2013.

Ante la ausencia de compromisos políticos claros y establecidos en materia habitacional, como planes de gobierno o planes plurianuales, los reportes anuales de rendición de cuentas institucionales son los únicos medios disponibles que revelan la cuantía y características de proyectos habitacionales ejecutados.

Solo el INVI reportaba para la época producción habitacional, la cual se resume en el siguiente acumulado del período 2000-2012:

- 17,035 viviendas nuevas;
- 4,862 viviendas en proyectos especiales;
- 2,021 viviendas rurales;
- 342,466 unidades habitacionales mejoradas a nivel urbano.

La data publicada revela una alta concentración de estos proyectos durante los primeros cinco de los 13 años en observación (período 2000-2004):

- 100% de los proyectos habitacionales ubicados en zona rural;
- 77% de unidades habitacionales en proyectos especiales;
- 57% de los planes de mejoramientos habitacional;
- 55% de las unidades habitacionales de nuevas viviendas.

El ritmo de construcción revela también importantes contrastes: la media general del período era de 1,310 viviendas por año. No obstante, varía según el período:

- 1,859 viviendas nuevas por año en el período 2000-2004;
- 738.4 viviendas nuevas por año en el período 2005-2009;
- 1,340 viviendas nuevas por año en el período 2010-2012.

La distribución geográfica de los proyectos habitacionales ejecutados muestra su concentración en las zonas urbanas de mayor crecimiento poblacional:

- 53.0% del total de proyectos de viviendas nuevas ejecutados se focalizó en las dos regiones que concentran el 51.4% de la población;
- Casi la tercera parte (32.7%) de los proyectos especiales se desarrollaron en la región Ozama, la cual a su vez concentraba el 35.4% de la población.

La baja proporción de proyectos rurales parece desmontar la hipótesis del posible efecto de programas de construcción y reparación rural en mitigar el déficit

habitacional de estas zonas. Las migraciones internas de lo rural a lo urbano parecen explicar mejor esta tendencia.

Las familias de ingresos bajos y en situación de emergencia fueron las principales beneficiarias de los proyectos habitacionales. A las primeras se les destinó el 58% de los proyectos habitacionales nuevos, mientras que a las segundas el 23.6%. Esto no cambia el hecho de que las intervenciones gubernamentales del período han resultado insuficientes para mitigar los elevados niveles que tienen las carencias habitacionales.

El acceso a viviendas financiadas desde el Estado se fue encareciendo en este período, a tal punto que para finales del año 2012 la tasa de interés en el sector privado era mayor que en el sector público. Por otro lado, el programa de mejoramiento habitacional urbano parece haber sido el más exitoso de todas las intervenciones, sobre todo a nivel de reducción de viviendas irrecuperables por piso y techo, y de deficiencias en servicios sanitarios a nivel urbano.

Entre los años 2002 y 2010 se efectuaron intervenciones importantes en cambio de piso de tierra por cemento, a un ritmo promedio de casi 8,500 intervenciones por año. En igual período, el censo 2010 registraba un descenso en más de 3,600 unidades en cuanto a deficiencias irrecuperables por piso a nivel urbano.

En el aspecto legal, durante este período se empieza a gestar todo el marco jurídico que sostiene los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del Gobierno Central. La Ley 200-04 de acceso a información pública es un ejemplo de ello. La habilitación de portales web con información oportuna sobre las ejecutorias institucionales (caso particular del INVI) contribuyó a fortalecer estos mecanismos;

Sin embargo, los mecanismos de participación ciudadana en la formulación y ejecución de políticas habitacionales es un rezago significativo de este período: solo se conoce de una iniciativa vinculada a participación ciudadana en mejoramiento habitacional a nivel urbano, por medio a la cual se reconstruyeron unas 6,700 viviendas. El programa solo estuvo vigente hasta el año 2003. Manteniendo el grado de participación en la sectorial en el nivel más bajo según el esquema de Gallego, Fernández, & Feliu (2005).

En lo relativo a los recursos públicos realizados durante el período 2000-2012, la asignación de recursos y producción de proyectos habitacionales de interés público se caracteriza por:

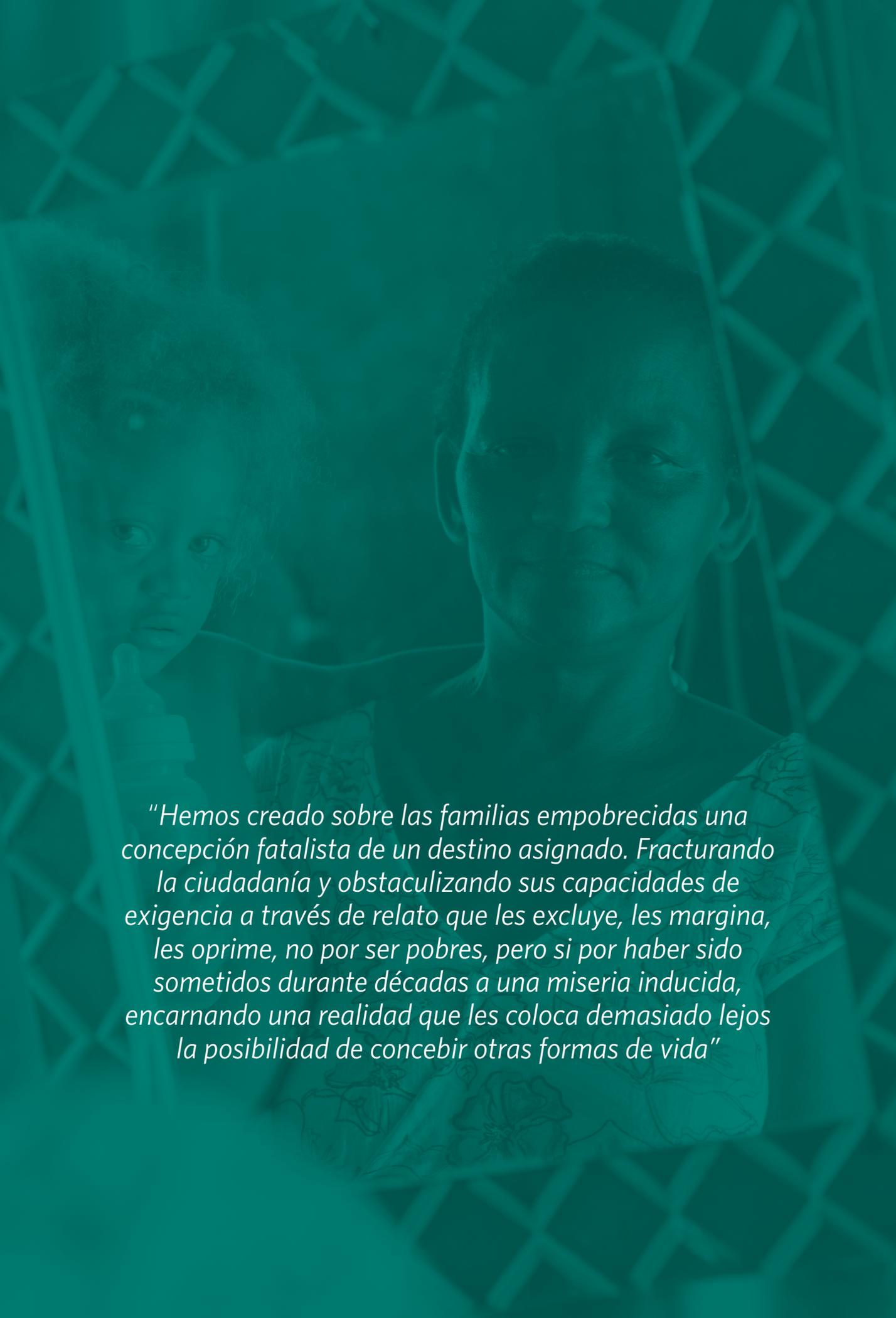
- Un alto nivel de opacidad, sobre todo durante el período 2000-2008;
- Por fluctuaciones importantes en la inversión agregada, con picos y caídas acentuadas;
- Por sustanciales diferencias -y recortes- del presupuesto aplicado durante el año (vigente) en relación al inicialmente aprobado por el Congreso Nacional para la sectorial;
- Por sobrevaloración del nivel de inversión en la sectorial, sobre todo a raíz de la composición del gasto evidenciado durante el período 2008-2012: aunque en términos agregados los datos presentan una inversión sectorial que rondaba el 0.3% del PIB entre 2000-2012, en la práctica lo realmente

invertido en vivienda rondó el 0.07% del PIB (comprobado en la serie histórica 2008-2012).

El abordaje del principio de progresividad, en la serie histórica analizada, permite llegar a las siguientes conclusiones preliminares:

- Durante el período 2000-2012, la tasa de crecimiento interanual en la sectorial registra fluctuaciones constantes de picos y caídas, que contrastan con la relativa estabilidad verificada en el incremento del gasto público en servicios sociales en general y los ingresos fiscales para igual período;
- Vivienda es la sectorial con el segundo mayor crecimiento promedio interanual de la serie histórica (47.4% promedio anual), después de *agua y alcantarillado*, pero eso no alteró su peso en la inversión social en general, ya que siguió estando a la cola respecto al PIB;
- Solo en cuatro de doce ejercicios fiscales observados la tasa de crecimiento promedio interanual de la funcional vivienda fue superior a la registrada por la función social en general. Tres de estos años coincidieron con el ciclo electoral (2006, 2008 y 2012);
- Exceptuando el caso del año 2003, en el resto de los años *no electorales* de la serie histórica la vivienda queda o en la última o penúltima posición dentro del crecimiento promedio interanual;
- La evidencia presentada, respecto al manejo de los recursos presupuestados a la sectorial vivienda, revela una programación de recursos discrecional y en relación estrecha al ciclo electoral de turno;
- Al contrastar los niveles de inversión en la sectorial con resultados de indicadores vinculados (como acceso a agua en las viviendas, porcentaje de viviendas que requieren reparaciones o el ritmo de incremento del déficit habitacional) se evidencia el alcance limitado de las respuestas gubernamentales a la magnitud de la problemática;
- Durante el período analizado, el criterio de inversión pública según *proporcionalidad poblacional* ha primado por sobre cualquier otro a la hora de ejecutar proyectos habitacionales. Dada la magnitud del déficit habitacional y su distribución geográfica, este criterio priorizó algunas de las principales regiones con carencias habitacionales de primer orden, pero descuidó otras de igual importancia;
- En función al perfil de ingresos, el 60.7% de los beneficiarios/as se ubicaban entre los/as de perfil de ingresos bajos, 29% en el perfil de ingresos medios-bajos y 10.3% en el perfil de ingresos medios-altos. Si se divide por etapa, durante el período 2000-2004 primó sobre todo la ejecución de proyectos a perfiles de ingresos medios-bajos, durante el período 2008-2009 el perfil de ingresos medios-altos y en el período 2010-2012 el perfil de ingresos bajos;
- Los avances que durante este período registra el país en el Índice de Presupuesto Abierto permiten a la vez sentar las bases para mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas, sobre todo a partir del año 2009.

CAPÍTULO III ROL DE LA POLÍTICA HABITACIONAL ANTE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE PERSONAS DAMNIFICADAS



"Hemos creado sobre las familias empobrecidas una concepción fatalista de un destino asignado. Fracturando la ciudadanía y obstaculizando sus capacidades de exigencia a través de relato que les excluye, les margina, les oprime, no por ser pobres, pero si por haber sido sometidos durante décadas a una miseria inducida, encarnando una realidad que les coloca demasiado lejos la posibilidad de concebir otras formas de vida"

3.1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se muestran elementos que reflejan algunos asentamientos humanos que han sido víctimas del paso de fenómenos hidrológicos y que, por su condición de pobreza y vulnerabilidad, continúan expuestos cada año.

El análisis se guía por el propósito de mostrar que el déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) incrementa la exclusión socioeconómica y territorial de las familias, y acentúa además vulnerabilidad ante fenómenos naturales. Se busca, en ese sentido, evidenciar los efectos de la falta de políticas y acciones gubernamentales hacia grupos humanos empobrecidos desplazados por fenómenos naturales.

En general, para las Ciencias Humanas los desastres no son fenómenos naturales. De acuerdo con Claude Gilbert (1998), citado en Marchezini (2014), los diferentes abordajes del concepto de desastre podrían ser agrupados en tres principales paradigmas²⁹. Para los fines del desarrollo de este capítulo, utilizamos el paradigma del desastre como expresión social de la vulnerabilidad.

Lavell Tomas (1992) define desastre como:

una ocasión de crisis o stress social, observable en el tiempo y el espacio, en que sociedades o sus componentes (comunidades, regiones, etc.) sufren daños o pérdidas físicas y alteraciones en su funcionamiento rutinario. Tanto las causas como las consecuencias de los desastres son producto de procesos sociales que existen en el interior de la sociedad (Lavell Thomas, 1992).

Wilches Chaux (1988), citado en Lavell Thomas (1992), clasifica distintas formas o niveles de vulnerabilidad que se pueden enfrentar en una sociedad y que influyen en que un fenómeno natural sea o no desastre. Estas consideraciones son relevantes en el sentido de que la ocurrencia de fenómenos de carácter hidrológico en el país no son una eventualidad que cambia la rutina de la vida cotidiana, sino que se trata una suerte de "rutina" anual conocida y que se convierten en desastres fruto de la inconsistencia de las políticas públicas y la falta de voluntad política para lograr un sistema de prevención adecuado. Desde la perspectiva de Wilches Chaux, existen diez componentes de la vulnerabilidad, como se detallan a continuación en la **Ilustración 13**:

²⁹ Los otros dos paradigmas son: 1) el paradigma que comprende el desastre como un agente externo amenazante. 2) Concibe el desastre como un estado de incertidumbres creado por las propias instituciones. La incertidumbre, para este abordaje, sería producida por las sociedades complejas, a partir de las disfunciones resultantes de las frágiles articulaciones entre las especialidades científicas, creando vacíos de representaciones y prácticas capaces de reducir los riesgos, lo que ocurriría tanto en los gobiernos democráticos como en los autoritarios Gilbert (1998) citado en Marchezini (2014).

Ilustración 13: Componentes de la vulnerabilidad según Wilches Chaux (1988)

FÍSICA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grandes contingentes de población en zonas de riesgo físico. ▪ Condición suscitada en parte por pobreza y falta de opciones para una ubicación menos riesgosa.
ECONÓMICA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problema de la dependencia económica nacional. Ausencia de adecuados presupuestos públicos, etc. Existe una relación inversa entre ingresos per cápita y el impacto de los fenómenos físicos extremos. La pobreza aumenta el riesgo de desastre.
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se refiere al bajo grado de organización y cohesión interna de comunidades bajo riesgo que impide su capacidad de prevenir, mitigar o responder a situaciones de desastre.
POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alto grado de centralización en la toma de decisiones. Debilidad en los niveles de autonomía de decisión en los niveles regionales, locales y comunitarios que impide mayor adecuación de acciones a los problemas sentidos en estos niveles territoriales.
TÉCNICA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inadecuadas técnicas de construcción de edificios e infraestructura básica utilizadas en zonas de riesgo.
IDEOLÓGICA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forma en que se concibe el mundo y el medioambiente que habitan y con el cual interactúan. La pasividad, el fatalismo, la prevalencia de mitos, etc., aumentan la vulnerabilidad, limitando su capacidad de actuar frente a los riesgos que presenta la naturaleza.
CULTURAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forma en que los individuos se ven a ellos mismos en la sociedad. Además, el papel que juegan los medios de comunicación en la consolidación de imágenes estereotipadas o en la transmisión de información desviante sobre el medioambiente y los desastres (potenciales o reales).
EDUCATIVA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausencia en los programas de educación de elementos que instruyen sobre el entorno que habitan los pobladores, su equilibrio o desequilibrio, etc. Grado de preparación que recibe la población sobre formas de en caso de amenaza u ocurrencia de situaciones de desastre.
ECOLÓGICA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forma en que los modelos de desarrollo se fundamentan en la dominación por destrucción de las reservas del ambiente. Esto conduce a unos ecosistemas altamente vulnerables, incapaces de autoajustarse para compensar los efectos de la acción humana, y altamente riesgosos para las comunidades.
INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reflejada en la obsolescencia y rigidez de las instituciones, especialmente las jurídicas, donde la burocracia, la prevalencia de la decisión política, el dominio de criterios personalistas, etc., impiden respuestas adecuadas y ágiles a la realidad existente.

Fuente: construcción equipo CA en base a Wilcox Chaux (1988) citando en (Lavell Thomas, 1992).

Acsehrad (2006) citado en Marchezini (2014) plantea:

(...) en otros términos, es preciso comprender la condición de vulnerabilidad como una relación socialmente producida y que algunas prácticas político-institucionales se unen para hacer vulnerables a ciertos grupos sociales; es decir, se deben investigar los procesos que los tornan vulnerables (Marchezini, 2014).

Plantea Marchezini (2014):

En este sentido, el desastre no es más que el producto de los procesos sociales, históricos y territorialmente circunscritos (García Acosta, 2005; Valencio, 2009) que pasan a ser revelados cuando esta crisis crónica (por ejemplo, la pobreza estructural) se torna aguda debido a la interacción con un fenómeno natural y a las nuevas circunstancias que este escenario presenta, o como las respuestas políticas a ellas. Estas circunstancias extremas demandan del Estado técnicas para gestionar los escenarios de crisis y que son conocidas como Situación de Emergencia o Estado de Calamidad Pública (Marchezini, 2014).

La relevancia de integrar el enfoque sociológico en el análisis de los impactos de los fenómenos hidrológicos contribuye con el desarrollo de un análisis que ubica las causas de los desastres no en el fenómeno natural como tal sino en las condiciones de déficit habitacional preexistentes y en otros componentes de la vulnerabilidad de los planteados en el esquema de Wilches Chau (1988).

De cara a identificar la manera en cómo se materializa la exclusión al derecho a una vivienda digna en asentamientos humanos empobrecidos y que se encuentran en condición de damnificados tras el paso de algún fenómeno hidrológico, se exponen los resultados de un trabajo a profundidad realizado desde Ciudad Alternativa (Torres, 2015), teniendo como antecedente el trabajo impulsado desde Oxfam en República Dominicana (Verdeja; A., 2014). Dicho trabajo se realizó en los albergues: **Alfa IV** y **Alfa V**, en San Cristóbal; **Barrio George**, en La Romana; y **Barrio George**, en Consuelo.

En las secciones siguientes esta problemática es abordada de la misma manera que los capítulos anteriores, desde las tres perspectivas propuestas por la metodología OPERA: resultados o diagnóstico de esta realidad, las acciones de políticas gubernamentales puestas en marcha y los recursos públicos que son finalmente dirigidos para tales fines.

3.2. PANORAMA GENERAL: FENÓMENOS Y ASENTAMIENTOS VULNERABLES

En República Dominicana durante los años 2000-2016 se han registrado alrededor de 38 desastres relacionados con algún fenómeno hidrológico. La **Tabla 35: perfil de desastres hidrológicos/meteorológicos de República Dominicana 2000-2016** muestra la clasificación de los desastres, así como los daños causados tanto sobre las personas como daños materiales.

Tabla 35: Perfil de desastres hidrológicos/meteorológicos de República Dominicana 2000-2016

Tipo de desastre	Sub tipo	Cantidad	Total de muertes	Total personas afectadas	Daño total ('000 US\$)
	--	3	6	6,600	500
Inundación	Inundación costera	1	9	65,003	42,620
	Inundación repentina	3	4	46,950	0
	inundación ribereña	13	733	1,872,377	54,605
Tormenta	Ciclón tropical	18	226	285,842	519,710
	Total	38	978	2,276,772	617,435

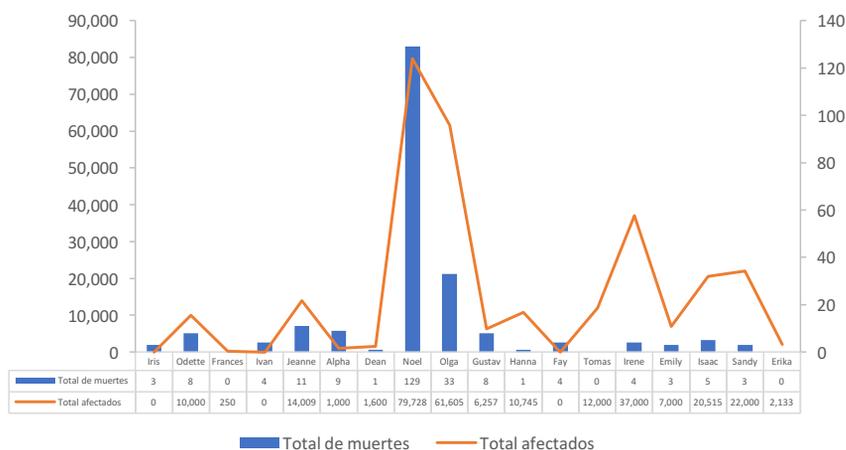
Creado: 13 de septiembre 2017

Fuente: EM-DAT: The Emergency Events Database - Université catholique de Louvain (UCL) - CRED, D. Guha-Sapir - www.emdat.be, Brussels, Belgium.

Según el Banco Mundial, los países de ingresos bajos tienen el 70% de los puntos más expuestos a desastres y destaca que entre 1995 y 2014, el 89 % de las muertes producidas por tormentas se registraron en países de ingreso bajo (Banco Mundial, 2015).

De acuerdo a lo visto anteriormente, la ocurrencia de un desastre ante un fenómeno natural tiene que ver con el nivel de vulnerabilidad en el cual se encuentre la población que lo recibe. Y en el caso de República Dominicana, las provincias ubicadas en las regiones del sur y fronterizas concentran elevados niveles de pobreza y de déficit habitacional y son, como se verá más adelante, las zonas tradicionalmente afectadas por fenómenos naturales. Lo anterior implica que la región sur del país requiere una mejor y más eficiente estrategia de prevención y mitigación ante desastres.

Gráfico 47: Perfil desastres en República Dominicana 2000-2016



Fuente: Elaboración equipo CA en base a EM-DAT: The Emergency Events Database - Université catholique de Louvain (UCL) - CRED, D. Guha-Sapir - www.emdat.be, Brussels, Belgium.

La baja inversión en temas de prevención, mitigación y respuestas a desastres, que se verá explicada en la sección 3.5, se evidencia en los impactos que tiene

una tormenta tropical para la población ubicada en zonas de alta vulnerabilidad. Según Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, entre los años 2000-2015 han muerto 226 personas tras el paso de una tormenta tropical o huracán. Por esta misma causa han sido afectadas unas 285,842 personas (ver **Gráfico 47** con el detalle de las tormentas y huracanes ocurridos en ese período).

Esos 18 fenómenos naturales han dejado afectadas unas 278 localidades. El mayor número de personas aquejadas en ese período fue en el 2007, tras el paso de las tormentas Noel y Olga. Para el 2015 es la primera vez en la que se destaca que unas 2,100 personas quedaron sin hogar.

Las 272 localidades identificadas, han sido impactadas de 3 (mínimo) a 12 (máximo) de los 18 fenómenos contabilizados por (Disasters, 2009). Las zonas más afectadas por estos fenómenos cuentan con importantes porcentajes de viviendas en condición irrecuperable. Según el CNPV, del 2002 al 2010 el número relativo de viviendas con deficiencias en estas zonas vulnerables disminuyó.

Sin embargo, en Pedernales se presenta la peor situación, pues en esta provincia, que ha sido afectada por 11 tormentas, las viviendas cuyas estructuras son irrecuperables han pasado de 26.90% en 2002 a 30.96% en el 2010.

Tabla 36: Recuento viviendas con deficiencias irrecuperables y cantidad fenómenos naturales Por Provincias CNPV 2002-2010

Provincias	Cantidad fenómenos que les ha afectado (Total 18)	% Viviendas con deficiencias irrecuperables	
		2002	2010
Azua	11	26.52%	17.75%
Barahona	12	24.41%	17.13%
Pedernales	11	26.90%	30.96%
Peravia	12	14.43%	11.46%
Puerto Plata	11	16.55%	10.92%
San Cristóbal	10	15.82%	10.82%
Monte Plata	10	20.21%	11.20%
Santo Domingo	12	13.16%	10.65%

Fuente: Elaboración equipo CA en base a partir de EM-DAT, CNPV 2002 y CNPV 2010.

Es importante destacar que cuatro de las provincias donde más han impactado fenómenos naturales están calificadas por la COE, como zonas de mayor riesgo frente amenazas hidrometeorológicas. En ese sentido, el Gran Santo Domingo está calificado con amenaza muy alta, mientras que San Cristóbal y Barahona se encuentra en la clasificación como alta y Azua como baja (CNE, 2015).

La labor de los organismos de emergencia, tal y como se describe en el apartado **3.3.2**, se centra en una respuesta inmediata “frente a la amenaza u ocurrencia de un desastre natural o antrópico es indispensable que las acciones gubernamentales de prevención, preparación, respuesta y rehabilitación debe ser dirigidas por un centro de operaciones donde converjan los esfuerzos gubernamentales y privados.” (Decreto no. 360 del año 2001).

En respuesta a este mandato desde el Poder Ejecutivo por medio al COE y a los organismos de emergencia, se ha dispuesto una lista de alberges para que las personas/familias afectadas cuenten con un lugar más seguro que sus viviendas, ya sea por la ubicación o la condición de éstas, durante ocurre el fenómeno natural y semanas posteriores. Por lo general, los albergues oficiales, son centros educativos, iglesias, clubes y centros comunales.

En la mayoría de los casos las personas retornan a las viviendas donde habitan, pero en otros, como los que se verán más adelante, el albergue temporal se convirtió en permanente, lo que implica un fallo importante en las respuestas de otros organismos gubernamentales vinculados al sector vivienda.

3.2.1. DE LO TEMPORAL A LO PERMANENTE: DURADERAMENTE PROVISIONAL

La baja inversión y garantía de los derechos en temas de vivienda se expresa con mucha claridad en las familias que han sido desplazadas por fenómenos naturales y cuyas casas han quedado destruidas.

El hecho de que a la fecha existan familias con más de 15 o 30 años residiendo en comunidades que la utilizaron como refugio, da cuenta de por lo menos tres elementos:

- 01** la desidia en la transferencia una vez ocurre el fenómeno y los organismos de emergencia han cumplido con sus responsabilidades;
- 02** la no reconstrucción de las comunidades damnificadas;
- 03** esta población no está contemplada en los planes gubernamentales como se expresa en los presupuestos nacionales y programas analizados para fines de éste documento.

A partir de los resultados del estudio “Damnificados en República Dominicana: duraderamente provisional”, presentado por Ciudad Alternativa, se ilustra con claridad cómo el Estado dominicano ha violado los derechos a personas desplazadas. Fueron identificados un total de 21 asentamientos que funcionaron como “albergues” y que alojan personas desplazadas de los fenómenos David, George, Olga y Noel.

Tabla 37: Eventos hidrológicos tomados en cuenta para el estudio Damnificados en República Dominicana

Año	Nombre del evento	Total de muertes	Total afectados	Daños totales ('000 US\$)
1979	David y Federico	1,400	1,554,000	1,500,000
1998	George	347	975,595	1,981,500
2007	Noel	129	79,728	77,700
2007	Olga	33	61,605	45,000

Fuente: Elaboración equipo CA en base a EM-DAT: The Emergency Events Database - Université catholique de Louvain (UCL) - CRED, D. Guha-Sapir - www.emdat.be, Brussels, Belgium.

La situación anterior es un incumplimiento a lo establecido por el COE de que “los albergues proporcionan alojamiento de manera temporal hasta que el Estado pueda asumir la responsabilidad de proveer una solución permanente a la situación de vivienda de esta población”.

De los 21 albergues identificados se realizó un trabajo con mayor profundidad y detalle en cuatro: Alfa IV y Alfa V, en San Cristóbal; Barrio George, en La Romana; y Barrio George, en Consuelo. En muchos de los casos las personas residen en viviendas precarias, reconstruidas por las mismas familias. En estos cuatro albergues se levantaron 169 casos, de los cuales el 55.6% son casas, el 28.4% son casas improvisadas y el 8.3% son ranchos, las demás son casas en barracones, apartamentos o piezas. (Torres, *Damnificados en República Dominicana: duraderamente provisional*, 2015)

Ante la falta de respuestas por parte del Estado para reubicar estas familias, éstas buscaron soluciones particulares, ubicándose en espacios sin las condiciones necesarias y levantando viviendas improvisadas divididas por materiales de poca resistencia. Desde el momento del asentamiento hasta la situación actual, las condiciones de los albergues no han variado significativamente, como destaca un comunitario de Consuelo:

“Esto era una construcción que tenían abandonada. Los ingenieros que tenían esta construcción parece que dejaron de pagarle. Esta construcción tenía 10 años de abandono. Aquí era una cueva de ladrones, cuando hacían maldad venían para acá... con esta ruina que había aquí, 10 años de ruina, bloque, monte y culebra” (ídem).

La gente ha ido estableciendo estos asentamientos como su hábitat, adecuando sus viviendas, haciendo mejoras mínimas en temas de saneamiento y acceso al lugar donde residen.

“Nosotros hemos arreglado eso, como dicen de tripa corazones, porque no'é que la autoridad ha venido aquí tampoco y ha dicho, mire esto ahí. Ha sido nosotros haciendo limpieza, no subimo' a lo plato, hacemos operativo de limpieza” (ídem).

Un elemento importante a destacar es que el 52% de los casos levantados son viviendas consideradas como propias y el 40% son cedidas o prestadas. Solo el 30% de los casos, en los que consideran que las viviendas son propias, cuentan con un título de propiedad y la mayoría se encuentran en el sector George.

La no garantía de derechos es un elemento común en la población que aún se encuentra en albergues. Vivir en unas de estas zonas no solo evidencia la falta de una política responsable de reubicación de personas damnificadas y planes de vivienda que permitan dar respuestas a la población más vulnerable, sino que también desvela otros tantos aspectos de violencia estructural que se vive en lo cotidiano, en las deficiencias en los servicios básicos.

En lo que respecta al tema de **agua**, el 51% de las viviendas cuenta con acceso sin deficiencias, mientras que el 49% cuenta con el servicio de manera deficiente. Lo anterior, partiendo de lo establecido por la ONE que se considera que el servicio de agua es sin deficiencia cuando el mismo es del acueducto dentro de la vivienda y los demás tipos de accesos son deficientes.

El 56.6% de la vivienda invierte una hora para abastecerse del líquido, seguido por el 17% que invierte dos horas. Alfa IV es el refugio que presenta la peor situación, pues deben invertir entre 3 a 6 horas para abastecerse del líquido (ídem).

La **recolección de desechos sólidos** es deficiente. La forma de deshacerse de ellos, por lo general, es gestionada por las personas que residen en la zona. La mayoría de personas la queman o la colocan en contenedores en un lugar abierto, y en menor medida es recogida por los ayuntamientos solo en Consuelo y el Sector George, La Romana. En Alfa IV y Alfa V, la quema y la disposición en cualquier lugar son las formas más usadas, según se destaca en el informe (ídem).

Con esta situación también se vulneran otros derechos, como el contemplado en el artículo 61 de la Constitución, donde se establece que el Estado debe velar por los servicios sanitarios, condiciones de higiene y saneamiento ambiental a fin de proteger la salud de todos-as. Así mismo, no se cumple con lo establecido en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y Los Municipios, donde se establecen las competencias municipales. La referida ley dispone en su inciso f) que es competencia del ayuntamiento normar y gestionar que la protección de la higiene y salubridad públicas para garantizar el saneamiento ambiental; también se establece en el inciso m) servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.

En lo que respecta a **disposición de excretas**, en el 57.9% de los casos las instalaciones sanitarias están ubicadas dentro de las viviendas, mientras que el 39.2% están fuera. El 2.9% restante no especificó la ubicación de las instalaciones. Para el depósito de las excretas se utiliza en su mayoría (76.8%) depósitos tipo pozo ciego o sépticos. La presencia de tubería pública para tales fines es mínima, lo que puede significar un riesgo importante en temas de salud por los entes contaminantes dispersos y cercanos a corrientes de agua subterránea (ídem).

A juzgar por las condiciones de los albergues, la intervención de las entidades públicas ha sido deficiente. Las familias que residen en estas condiciones no solo lo hacen de forma precaria, sino que tampoco cuentan con un ambiente sano.

Es importante tener en cuenta que las familias residentes en los albergues estudiados partían de una condición de pobreza y de vivir en asentamientos con vulnerabilidad física y económica. Se confirma el hecho de que lo que convirtió los eventos naturales en desastres fue encontrar una población vulnerable. Pobres les encontró el fenómeno y más pobres, y además desarraigados, les dejó.

Las personas damnificadas residen en zonas de alto riesgo, lo cual se evidencia en su nivel de vulnerabilidad: orillas de ríos o cañadas. Son zonas en donde son comunes los deslizamientos de tierra o en las que las viviendas son construidas con materiales de poca resistencia. Estas situaciones han llevado a que el efecto de los fenómenos naturales haya sido mayor.

Plantea Torres (2015) que “en muchos de los casos las vulnerabilidades que tenían al momento de ser afectados por un huracán o la tormenta, se mantienen hoy en día”. Lo anterior viene dado porque la mayoría de las viviendas poseen

deficiencias recuperables e irrecuperables, por la baja calidad y mala condición de sus materiales de construcción, que la hacen poco resistentes ante fenómenos naturales de media o alta intensidad.

El no acceso o la deficiencia en servicios públicos, como la recogida de basura y el saneamiento, tiene efectos contaminantes de alta importancia. En las zonas estudiadas, la presencia de aguas estancadas y la acumulación de basura son focos contaminantes con los que conviven las comunidades en lo cotidiano. Este es un elemento presente en la mayoría de las zonas estudiadas con principal énfasis en Alfa IV y Consuelo.

Como se mostró en el contexto general, la emisión de químicos desde las fábricas es un ente contaminante que comienza a tener presencia en las estadísticas nacionales. En las comunidades estudiadas por Ciudad Alternativa en el 2015, la peor situación se encontró en el sector George, en La Romana, pues se encuentra cercana mina de piedras, que tiene efectos contaminantes de tres tipos:

- Humareda en la zona, por las fuertes detonaciones con dinamitas. Esto también provoca agrietamiento en las viviendas, lo que hace que sean más vulnerables en casos de terremotos.
- Contaminación por polvo, por ruido y por desprendimientos de elementos químicos. Esto está afectando la salud de la comunidad, pues las enfermedades respiratorias, según declaraciones de los-as comunitarios-as entrevistados, son comunes. Así mismo, afecta el ambiente escolar, ya que en la zona circundante hay un centro educativo.
- Las enfermedades respiratorias son comunes en esta zona. Ante esta situación la junta de vecinos llevó una demanda al Ministerio de Medio Ambiente, la cual ganó logrando que cambiaran la forma de moler la piedra, pero esta disposición no fue acatada por mucho tiempo.

Pero, ellos cambiaron la forma de moler la piedra a un sistema con agua, que cuando la estaban moviendo con agua no se levantaba el polvo, pero entonces ellos dicen que la producción no rendía, que así no se puede y volvieron a estar moliéndola (ídem).

Ante la situación anterior, delegaciones de la comunidad han dialogado con las autoridades competentes en la zona, sin obtener respuestas de control o cese de la práctica minera. Tampoco han contado con medidas de mitigación y gestión de riesgo, lo que lleva a empeorar una situación que de por sí ya es complicada.

Las respuestas por parte del Estado a estas familias han sido casi nulas. Si bien al momento de ocurrencia del fenómeno se actúa en función de lo establecido en el plan de emergencia, no han destinado los recursos necesarios, ni han definido las políticas y los programas que busquen garantizar a esta población una solución habitacional definitiva.

En el apartado sobre Esfuerzos de Políticas se verá como esta no acción del Estado incumple lo establecido en la END 2030, que establece en su segundo objetivo general del cuarto eje que se haga eficaz gestión de riesgos para minimizar pérdidas humanas, económicas y ambientales. Así dentro de este objetivo general se coloca un específico en que se establece la necesidad de:

“desarrollar un eficaz sistema de gestión integral de riesgos, con activa participación de las comunidades y gobiernos locales, que minimice los daños y posibilite la recuperación rápida y sostenible de las áreas y poblaciones afectadas”.

Es importante destacar que en el Plan Plurianual 2013-2016 se establecen una serie de planes para mitigación y reubicación para lo que dispone la END. Estos especifican construcción de viviendas y adecuación de áreas en zonas vulnerables. Los planes están orientados a provincias frecuentemente afectadas por fenómenos naturales como las provincias San Cristóbal, Duarte y Barahona. A la fecha de cierre de este informe, no se cuenta con datos que permitan evaluar el nivel de cumplimiento, ni la calidad de las estas acciones.

La inversión presupuestaria en temas de vivienda no se corresponde con lo establecido en las normativas y no evidencia ni el sector vivienda, ni la población en esta situación dentro de sus prioridades. Como se muestra en el acápite de recursos para el año 2008 la partida presupuestaria asignada era 4 veces inferior a la normativa de la asignación del 1% de los ingresos corrientes, mientras que para el presupuesto formulado del año 2016 pasó a ser 8.2 veces inferior.

3.3. COMPROMISOS LEGALES Y POLÍTICOS HACIA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EMPOBRECIDOS

Una vez descrito el panorama general vinculado a las características y condiciones de habitabilidad de la población objeto de estudio, se procede a continuación a pasar balance y analizar todo el marco normativo vinculado a la garantía de derechos a esta población. Posteriormente, se esbozan las medidas y programas concretos puestos en ejecución, enfatizando el período comprendido entre los años 2012-2016.

3.3.1. BLOQUE CONSTITUCIONALIDAD: CONSTITUCIÓN, PIDESC Y PACTO DE SAN JOSÉ (CR)

Si bien no existe en la Constitución de la República Dominicana una disposición que haga referencia expresa a la exclusión territorial y la vulnerabilidad en asentamientos humanos frente a los desastres ocasionados por fenómenos naturales, lo cierto es que la protección especial que debe otorgarse a las personas que vivan bajo esta condición puede inferirse de una interpretación conjunta de varias disposiciones y de una interpretación sistemática de la Constitución.

Como ya hemos establecido, la Constitución dominicana consagra la cláusula del Estado Social de Derecho, lo que implica que el Estado dominicano se asume a sí mismo con el deber de garantizar ciertos bienes y prerrogativas fundamentales que suponen obligaciones positivas a éste. Además, el artículo 8 de la Constitución considera como función social del Estado a:

“(...) la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto a su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad

individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.”

Cuando se hace referencia explícita a la función de garantizar los medios que les permitan a las personas perfeccionarse en las condiciones previstas, queda bastante claro que el Estado tiene un deber de intervención a tales fines. Pero este deber de intervención no es una cualquiera y desarrollado bajo criterios de igualdad formal. Se trata, evidentemente, de un deber de intervención diferenciada y fundado en la concepción material de la igualdad, puesto que la garantía del Estado para que las personas obtengan los medios indicados no opera de igual manera para todas las personas.

Lo anterior se confirma al analizar el artículo 39 de la Constitución que consagra el derecho a la igualdad. El numeral 3 de dicho artículo establece que *“el Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión”*.

Se trata, sin más, de la configuración constitucional de la denominada discriminación positiva, la cual implica el desarrollo de intervenciones diferenciadas por parte del Estado para atender situaciones de desigualdad material acentuadas, como por ejemplo sucede, para centrarnos en nuestro objeto, con las personas que viven en condición de marginalidad, vulnerabilidad y exclusión.

A partir del análisis precedente que conjuga a la cláusula del Estado Social, la función esencial del Estado y derecho a la igualdad, podemos afirmar que en la satisfacción de los derechos fundamentales a través de las políticas públicas, para cumplir con la Constitución de la República se debe dar prioridad a las personas objeto de una mayor desventaja o desigualdad material, sin que esto implique, en virtud del principio de discriminación positiva, una vulneración al derecho a la igualdad de las personas que no se encuentran en dicha condición.

Como consecuencia de este razonamiento, se sostiene la posición de que cuando el artículo 59 de la Constitución -que consagra el derecho a la vivienda- establece que el Estado debe promover los planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social, se fija una clara prioridad de las políticas hacia la población que se encuentra en una mayor situación de desventaja y, dentro de ésta se encuentra, evidentemente, la población que reside en asentamientos humanos formados en las zonas de gran vulnerabilidad como consecuencia de la exclusión territorial.

En este sentido, se le debe dar al adjetivo de “interés social” que se le ha atribuido a las viviendas y asentamientos humanos que por obligación constitucional debe promover el Estado. Por demás, el concepto de vivienda digna con servicios básicos esenciales que es incluido de manera expresa en la disposición constitucional que consagra este derecho, supone necesariamente considerar como una insatisfacción del mismo la situación de viviendas y asentamientos ubicados en zonas de vulnerabilidad.

En el mismo orden, el numeral 1, artículo 61 de la Constitución, consagra como parte del derecho fundamental a la salud al *“acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento*

de todas las enfermedades (...)”. Con frecuencia, varias de las características de los asentamientos humanos ubicados en zonas de vulnerabilidad tienen que ver con las dificultades de acceso a agua potable, la inexistencia de servicios sanitarios adecuados y de condiciones higiénicas, así como altos niveles de contaminación. Por tanto, la atención del Estado en dicho sentido es también una obligación que se deriva de la configuración constitucional del derecho fundamental a la salud.

En lo que respecta a normativa internacional aplicable a la República Dominicana, son diversos los instrumentos que inciden directamente en el aspecto analizado en esta parte del trabajo. Sin embargo, nos enfocaremos en el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en las observaciones que el comité creado por esta normativa.

El párrafo 1, artículo 11 del Pacto anteriormente indicado establece, entre otros derechos, el derecho a una vivienda adecuada y a una mejora continua de las condiciones de existencia. El Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha desarrollado el sentido de esta disposición en lo que respecta al derecho a la vivienda, a través de la Observación General No. 4. En dicho sentido, este Comité establece que:

el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte (Oficina del Alto Comisionado, 2017).

Agrega, además, que el concepto “vivienda adecuada” significa “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

Los casos de viviendas y asentamientos humanos ubicados en zonas de vulnerabilidad, especialmente ante desastres causados por fenómenos naturales, constituyen un ejemplo claro de situaciones constitutivas de incumplimiento a los criterios que el Comité ha determinado como necesarios para afirmar que se está en presencia de una vivienda adecuada. Peor aún, es en estos casos que se visualiza de manera más acentuada la inexistencia de condiciones que permitan a las personas ver satisfecho su derecho a la vivienda, por lo que, necesariamente, son estos los casos que ameritan una mayor prioridad por parte del Estado y de sus políticas públicas.

La observación que ya hemos citado desarrolla una serie de aspectos que deben estar presentes para considerar una vivienda como digna. Dentro de éstos se encuentran la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural. A los fines del objeto de este apartado nos interesa detenernos en lo que, según la observación, debe entenderse por “asequibilidad”.

La observación establece que:

la vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho". Agrega además lo siguiente: "Debe conceder a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debe garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, ***las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en las zonas en que suelen producirse desastres***, y otros grupos de personas" (ídem).

Queda bastante claro que para garantizar que las políticas de promoción de vivienda de los Estados sean adecuados deben atenderse de manera prioritaria a los grupos de personas que se encuentra en una situación de desventaja y que presentan necesidades diferencias, entre ellos, tal y como se establece en la observación del Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los que han sido víctimas de desastres causados por fenómenos naturales y los que viven en zonas donde suelen producirse estos desastres.

Recuadro 8: Fundamentos jurídicos de la atención prioritaria a la población vulnerable

Fundamentos jurídicos de la atención prioritaria a la población en condición de vulnerabilidad en lo que respecta al derecho de vivienda

1. Art. 39.3 de la Constitución: "el Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión".

2. Art. 61.1 de la Constitución: "El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran".

3. Observación general No. 4 del CDESC: "Debe garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en las zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas".

Fuente: Constitución dominicana y PIDESC.

a. Ley 5892 del INVI

Si bien la Ley del INVI constituye un instrumento que se enfoca más en aspectos orgánicos y operativos, no entrando lo suficiente en la parte dogmática o sustancial del derecho a la vivienda, del preámbulo de la misma se pueden inferir algunos aspectos que inciden normativamente en la situación de las personas que son objeto de la exclusión territorial y asientan sus viviendas en zonas de vulnerabilidad. Si bien algunas de las consideraciones realizadas en el

preámbulo se formulan de conformidad con el contexto histórico específico en que fue producida esta Ley, en general tienen vigencia al día de hoy.

El preámbulo de la Ley establece que la falta de habitaciones obliga a gran parte de la población del país a vivir en condiciones de hacinamiento. En la actualidad el nivel de hacinamiento todavía es un elemento que marca niveles de desigualdad, aun así, el nivel de desigualdad se hace más evidente en el acceso. No obstante ello, sea cual sea la causa, el hacinamiento todavía es problema serio en República Dominicana y este se agrava en el caso de asentamientos humanos ubicados en zonas de vulnerabilidad.

Asimismo, el preámbulo de la Ley establece que la acción nacional dirigida a proporcionar una vivienda adecuada a los ciudadanos de más modestos recursos debe tomar en cuenta las necesidades de las diversas regiones del país y dar especial atención a la habitación campesina. Este mandato deja expreso la necesidad de que el Estado adopte políticas de abordaje diferenciado, de conformidad con las necesidades de cada región del país. Estas necesidades podrían explicarse desde una mayor propensión de asentamientos humanos en zonas de desastres para ciertas regiones, por lo que respecto de éstas el INVI debe desarrollar una acción especializada. Es una prioridad de esta institución atender estas necesidades.

b. Ley 257-66 que crea la Oficina Nacional de la Defensa Civil

En el año 1966 fue promulgada la Ley No. 257-66 que creó la Oficina Nacional de la Defensa Civil. Esta entidad tiene como objeto principal, según lo establece el artículo 1 de la Ley:

asegurar que los preparativos del país sean adecuados para reparar los perjuicios que se originen por los desastres causados por inundación, terremoto, tormenta, huracán, fuego, escasez o distribución deficiente de suministro de materiales, u otros motivos similares, y en general para proveer el orden, salud y bienestar económico, seguridad pública, preservación de la vida y de la propiedad en tales circunstancias. (Ley No. 257-66 de la Defensa Civil)

Del análisis de este objetivo se puede inferir que la Oficina Nacional de la Defensa Civil tiene tanto una función preventiva como contingente frente a las situaciones indicadas. Preventiva al tener que asegurar los preparativos para encarar dichas situaciones y contingente al contribuir asumiendo funciones que bajo condiciones de normalidad son asumidas por otras instituciones, como por ejemplo sucede con el orden, la salud, el bienestar económico, la seguridad pública, la preservación de la vida y de la propiedad.

c. Decreto 360 que crea el Centro de Operaciones y de Emergencias de la República Dominicana (COE)

Mediante decreto No. 360 del año 2001 se creó el Centro de Operaciones de Emergencia (COE). Según uno de los considerandos expuestos en el decreto, este centro tiene como fundamento que *“frente a la amenaza u ocurrencia de un desastre natural o antrópico es indispensable que las acciones gubernamentales de prevención, preparación, respuesta y rehabilitación, debe ser dirigidas por un centro de operaciones donde converjan los esfuerzos gubernamentales y privados”*.

Se trata, según se puede colegir de la exposición de motivos del decreto, de un ente que funja como coordinador y concentrador de los esfuerzos dirigidos por las instituciones públicas y privadas frente a la ocurrencia de desastres ocasionados por fenómenos naturales.

El artículo 2 del decreto establece que el COE es el vocero oficial del Gobierno en caso de una amenaza inminente de que se produzca un evento destructivo. Por su parte, el artículo 3 establece que ante amenazas de desastres o en la ejecución de operativos durante períodos especiales, ninguna institución puede emitir informaciones si no es a través del Centro de Operaciones de Emergencia.

El COE se conforma con representantes de la Defensa Civil, el Ministerio de las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Bomberos de Santo Domingo, así como un titular designado por el Poder Ejecutivo.

d. Decreto 361 sobre la Comisión Nacional de Emergencias

Mediante decreto No. 361 del año 2001 se designaron los representantes permanentes ante la Comisión Nacional de Emergencias. Esta medida fue tomada atendiendo a la cuestión de que era necesario que las funciones propias de los servidores de la Comisión no fueran concomitantes con otras. Según el artículo 4 del decreto, los representantes deberán estar permanentemente disponibles para realizar las tareas que permitan ejecutar una verdadera política de prevención de desastres y protección civil. Posteriormente, tanto esta Comisión como el Centro de Operaciones de Emergencias serían articuladas en un sistema a través de la Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos.

e. Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos

En el año 2002 fue promulgada la Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos. A través de esta Ley se instauró un sistema nacional de gestión de riesgos que integra a las distintas entidades que ya venían ejerciendo funciones en este ámbito. A seguida se ofrece un esbozo general del contenido de la Ley.

En primer lugar, la Ley establece los principios bajo los cuales deben orientarse la acción de las entidades nacionales y locales, en relación a la gestión de riesgos. Asimismo, se consagran los instrumentos de las políticas de gestión de riesgos, a saber, el sistema nacional de prevención, mitigación y respuesta ante desastres; el plan nacional de gestión de riesgos; el plan nacional de emergencia; el sistema integrado nacional de información y el fondo nacional de prevención, mitigación y respuesta ante desastres.

A su vez, se crea el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. Este sistema está coordinado por tres instancias: 1) El Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres; 2) La Comisión Nacional de Emergencias y 3) Los Comités Regionales, Provinciales y Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. La Comisión Nacional de Emergencia tendría funcionando bajo su coordinación al Comité Técnico de Prevención y Mitigación de Riesgos, al COE, al Comité Operativo Nacional de Emergencias y a un Equipo Consultivo.

En cuanto a los instrumentos de políticas que previamente hemos enunciado, cobra importancia fundamental el Plan Nacional de Gestión de Riesgos. Según el artículo 15 de la Ley este plan:

es el instrumento que define los objetivos, estrategias, programas y sub-programas mediante los cuales se orientan las actividades institucionales para la prevención y mitigación de riesgos, los preparativos para la respuesta y la rehabilitación y reconstrucción en caso de desastre (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2002)

El primer párrafo de este artículo establece que “es responsabilidad del Comité Técnico de Prevención y Mitigación de Riesgos, la formulación y propuesta de la actualización del Plan Nacional de Gestión de Riesgos y someterla a través de la Comisión Nacional de Emergencia para fines de aprobación al Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. El mismo será aprobado por decreto.”

Otro de los instrumentos de políticas es el Plan Nacional de Emergencias. Según el artículo 16 este plan, “es el instrumento que define los procedimientos institucionales de preparación, reacción y atención en caso de desastre”. El primer párrafo de este artículo establece que:

el Comité Operativo de Emergencias formulará y propondrá a través de la Comisión Nacional de Emergencia la actualización del Plan Nacional de Emergencias. Su aprobación será realizada por el Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. El mismo será aprobado por decreto (ídem).

Con relación a los planes regionales, provinciales y municipales, el artículo 17 de la Ley establece que:

las autoridades regionales, provinciales y municipales como el Ayuntamiento del Distrito Nacional y los demás ayuntamientos del país formularán y concertarán con sus respectivos comités regionales, provinciales y municipales un Plan local de Gestión de Riesgos y en Plan de Emergencias para su jurisdicción en armonía con los planes nacionales sobre la materia (ídem).

Por último, la Ley atribuye responsabilidad a la Comisión Nacional de Emergencias a fin de poner en marcha un **Sistema Integrado Nacional de Información de Riesgos**, instrumento que se considera fundamental para:

priorizar las actividades y proyectos de las instituciones y de los programas del Plan Nacional de Gestión de Riesgos, dado que permite el diagnóstico de las condiciones de riesgo y de la capacidad de respuesta institucional para actuar en caso de desastres en el territorio nacional (ídem).

El artículo 20 establece la creación del Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, bajo la responsabilidad de una Junta Administrativa.

Un apartado de la Ley es dedicado al régimen de las situaciones de desastres. Según el artículo 23 la Declaratoria de Situación de Desastre se produce mediante decreto presidencial, previa recomendación de la Comisión Nacional de Emergencias. Esta declaratoria podrá ser clasificada como nacional, regional, provincial o municipal. Una vez pronuncia la declaración se activa el Plan Nacional de Emergencia y, además, debe ejecutarse un Plan de Acción Específico para la Atención y Recuperación posdesastre.

f. Ley 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo

Como ya hemos indicado en varias ocasiones, la Estrategia Nacional de Desarrollo constituye el instrumento principal del Sistema de Planificación e Inversión Pública de la República Dominicana. En lo que respecta a la gestión de riesgos, se establece como segundo objetivo general del cuarto eje: **eficaz gestión de riesgos para minimizar pérdidas humanas, económicas y ambientales**. Dentro de este objetivo general se identifica como objetivo específico el siguiente: **desarrollar un eficaz sistema de gestión integral de riesgos, con activa participación de las comunidades y gobiernos locales, que minimice los daños y posibilite la recuperación rápida y sostenible de las áreas y poblaciones afectadas**.

Dentro del objetivo específico anteriormente citado se establecen varias líneas de acción, pero a los fines del presente trabajo solo se indican aquellas que se encuentran vinculadas con el tema de viviendas vulnerables:

- a) Diseñar e implementar un Plan Nacional de Gestión de Riesgos como principal herramienta para la promoción de la cultura de la prevención en la República Dominicana.
- b) Fortalecer la coordinación entre las funciones e instituciones de planificación, protección social y gestión ambiental y de riesgos, para minimizar las vulnerabilidades y propiciar la recuperación rápida y sostenible, en particular en relación a la población más pobre.
- c) Incorporar, sobre la base de un mapeo de riesgos, la gestión de riesgos como componente esencial en los procesos de planificación sectorial, regional, provincial y de inversión pública.
- d) Implementar las obras prioritarias para la mitigación de riesgo, como protección de presas, puentes, carreteras, entre otras, a fin de reducir la vulnerabilidad y el impacto del cambio climático.
- e) Concienciar y capacitar a la población sobre sus derechos en materia de gestión de riesgos, particularmente a la población más vulnerable, para lograr la actuación responsable de las comunidades antes, durante y después de la ocurrencia de los desastres.

g. Plan Nacional Plurianual del Sector Público

Según el artículo 4 de la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo:

cada Plan Nacional Plurianual del Sector Público contendrá el conjunto de programas, proyectos y medidas de políticas, dirigidos a contribuir al logro de los Objetivos y Metas de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y definirá cuáles programas y proyectos prioritarios tendrán financiamiento protegido durante la ejecución de dicho plan. El Reglamento de esta Ley determinará los procedimientos de selección, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos prioritarios (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2012).

Los Planes Nacionales Plurianuales constituyen el instrumento de planificación a través del cual se concretiza el contenido de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

En diciembre del año 2012 se publicó el Plan Nacional Plurianual correspondiente al cuatrienio 2013-2016. Dentro de la orientación estratégica que el plan prevé para *la gestión integral de riesgo a desastre* se colocan las mismas líneas de acción establecidas en la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo. Por otro lado, en lo que respecta a los resultados esperados, indicadores y metas de este objetivo, el plan se limita a abordar resultados vinculados con pérdidas de vidas humanas por accidentes durante los días feriados y la integración de la gestión de riesgos como estrategia de intervención, cuestión última que no se presenta indicador.

Para el cumplimiento de los resultados fijados se prevén las siguientes acciones:

- a)** Asegurar la ejecución efectiva del Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgo, implementar el Plan Nacional para la Reducción de Riesgo Sísmico.
- b)** Promover la divulgación del Reglamento Operativo del Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, instrumento financiero contemplado en el artículo 20 de la Ley 147-02.
- c)** Conformación del Equipo Consultivo de Hospitales Seguros, conforme a lo establecido por el artículo 13 de la Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos.
- d)** Creación y puesta en marcha de la Mesa Técnica para la Recuperación del Lago Enriquillo, así como elaborar el Marco Estratégico para la Recuperación del Lago Enriquillo, coordinado por la DGODT con la participación de entidades públicas, privadas y de cooperación que implementan acciones en la zona del Lago Enriquillo.
- e)** Impulsar el Plan Estratégico de Gestión de Riesgos en el Sector Educación.

El plan fija como producción prioritaria a las siguientes actuaciones:

- a)** Operativos preventivos para salvaguardar vidas y bienes: se toma como unidad de medida el número de operativos realizados y se prevé la realización de 14 operativos por año para el 2012, 2013 y 2015, y quince operativos para el año 2016.
- b)** Capacitación de desastres: se toma como unidad de medida el número de capacitaciones realizadas y se prevé la realización de 300 capacitaciones para el año 2012, 400 para el año 2013, 500 para el año 2015, y 550 para el año 2016.
- c)** Simulacros que favorezcan las labores de rescate para salvaguardar vidas: se toma como unidad de medida el número de simulacros realizados por año y se prevé la realización de dos simulacros para el año 2012, tres para el año 2013, y cuatro para los años 2015 y 2016.

- d)** Sistema de información para la vigilancia y evaluación de respuesta ante desastres en los diferentes niveles de gestión de riesgo: en este aspecto se prevé el establecimiento de este sistema de información para los años 2012, 2013, 2015 y 2016.

En lo que respecta a la inversión pública, el plan identifica varios proyectos como de carácter relevante para el cuatrienio 2013-2016. A seguidas enunciamos aquellos que guardan vinculación con el tema objeto del presente trabajo.

- a)** Cinco unidades de Gestión Municipal de Riesgo.
- b)** Construcción de 195 viviendas para la reducción de la vulnerabilidad y mitigación de riesgos para familias afectadas por las inundaciones en Montecristi.
- c)** 4.09 kilómetros de arroyo en control de inundaciones para mejoramiento de desbordes e inundaciones del Arroyo Hondo, Cuesta Hermosa II, Santo Domingo.
- d)** Reparación de talud, producto de socavación del Río Camú, carretera Maguey, Rancho Viejo-Las Cabuyas, Ranchito, sección Los Guayos, La Vega.
- e)** 11.3 kilómetros de construcción de muro de gaviones para puentes sobre los ríos Nigua y Yubazo, provincia San Cristóbal.
- f)** Mejoramiento de los ríos Nigua y Yubazo, provincia San Cristóbal.
- g)** 18.48 millones de muro de gaviones de la carretera Hato Mayor-El Seibo;
- h)** Reconstrucción y canalización de las cañadas Los Platanitos-Las Colinas y Pablo Sexto, en Vista del Valle, provincia Duarte.
- i)** 0.9 kilómetros de construcción de muros de gaviones en varios puntos del camino vecinal La Peña-Ramonal-La Bajada, municipio de San Francisco de Macorís, provincia Duarte.
- j)** 13 kilómetros de rehabilitación de canalización Arroyo Estero-Galván, Canal Trujillo, alcantarrillado Batey Isabela y Mena, aproche puente Tamayo-Vicente Noble-Neyba, Bahoruco.
- k)** Reparación de aproches en el puente sobre el río Bajabonico en la carretera Navarrete-Puerto Plata, provincia Puerto Plata.
- l)** Construcción de muro de gaviones en Cambita en el cruce El Pueblo-río Yubaso, en la provincia San Cristóbal.
- m)** 0.42 kilómetros de rehabilitación de canalización del río Jura y protección de talud muro de gaviones en puente Majagual-Peralta, provincia Azua.
- n)** 2.39 kilómetros de construcción muros de gaviones en la carretera Sánchez, Las Terrenas, provincia Samaná.

- o) 4.28 kilómetros de rehabilitación puntos críticos drenaje, canalización y construcción de muro de gavión carretera Azua-Peralta, provincia Azua.
- p) 700 personas capacitadas sobre vulnerabilidad sísmica en la República Dominicana (piloto Santiago).

3.3.2. CONTENIDO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

a. Previsión de proyectos vinculados con gestión de riesgos y viviendas vulnerables (Disponibilidad)

Los Planes Nacionales Plurianuales son actualizados cada año, por lo que las metas o resultados determinados para algunos objetivos pueden variar. En el caso de la gestión de riesgo, sin embargo, se ha podido comprobar que las previsiones de los proyectos vinculados con el objetivo en cuestión no variaron en las actualizaciones del plan correspondientes a los años 2014 y 2015. Sin embargo, en la actuación del año 2016 se produjeron modificaciones como consecuencia de la inclusión de otros proyectos.

En cuanto a los proyectos de producción prioritaria, la actualización del Plan Nacional Plurianual del año 2016 introduce los siguientes nuevos proyectos para dicho año -aparte de los que ya se encontraban previstos en las versiones anteriores-:

- a) Dos campañas de sensibilización normativa y de gestión de riesgo sísmico para el año 2016.
- b) Treinta comités PMR municipales reestructurados, formalizados y operativos.
- c) Doce albergues preparados en provincias.
- d) Veinticinco municipios resilientes con autoridades que disponen e implementan planes de emergencias.

En cuanto a la inversión pública en proyectos relevantes que no se encontraban previstos en las actualizaciones anteriores, se agregan los siguientes:

- a) Construcción canalización ríos Yuma y Yuboa, en Monseñor Nouel.
- b) Construcción muro de gaviones para protección de cañada en Santo Domingo Norte.
- c) Reparación talud producto de la cocavación del río Camú, Carretera Maguey Rancho Viejo las Cabuyas Ranchito, sección los Guayos, provincia La Vega.

b. Familias damnificadas reubicadas en viviendas

El estudio exploratorio *Situación de las políticas públicas de reconstrucción de vivienda en comunidades damnificadas por fenómenos hidrometeorológicos en la República Dominicana para el período 1979-2013* (Verdeja; A., 2014) aporta información

importante sobre las familias que han sido afectadas por fenómenos naturales y que han sido reubicadas por el Estado dominicano.

En dicha investigación se hace referencia a un informe elaborado por el INVI con relación a sus ejecutorias en el período 2004-2010, donde se identifican 18 proyectos habitacionales destinados a la reubicación de personas damnificadas como consecuencia de la ocurrencia de fenómenos naturales.³⁰ El total de beneficiarios de estos proyectos asciende a 5,391 personas (Verdeja; A., 2014). A seguida un recuadro con los detalles.

Tabla 38: Recuento de proyectos habitacionales provistos por el INVI, por provincia y familias. Período 2004-2010

Nombre del Proyecto	Provincia	Familias reubicadas
Invi-Villa Progreso Sabana Yegua	Azua	64
Invi-Villa Progreso Las Tablas	Baní	112
Invi-Villa Progreso Bonao	Monseñor Nouel	208
Invi-Villa Progreso San Cristóbal	San Cristóbal	416
Invi-Villa Progreso Ranchito	La Vega	144
Invi-Villa Progreso Matancita	Nagua	206
Invi-Villa Progreso Villa Altagracia	San Cristóbal	160
Invi-Villa Progreso El Cerro	Baní	94
Invi-Villa Progreso Villa Altagracia (Pucela S.A., y Tormes)	Villa Altagracia	100
Invi-Villa Progreso Piedra Blanca	Monseñor Nouel	64
Invi-Villa Progreso Sabana Larga	San José de Ocoa	64
Invi-Villa Progreso Arroyo Palma	San José de Ocoa	96
Invi-Villa Progreso el Duey Higüey	La Altagracia	79
Invi-Villa Progreso La Herradura	Santiago	512
Invi-Villa Progreso La Secadora	Constanza	96
Invi-Villa Progreso María Auxiliadora	Santo Domingo	19
Viviendas rurales en todo el país	Rep. Dom.	621
Viviendas madera y zinc en todo el país	Rep. Dom.	2,336
Total general		5,391

Fuente: VERDEJA, Andrea: *Situación de las políticas públicas de reconstrucción de viviendas en comunidades damnificadas por fenómenos hidrometeorológicos en la República Dominicana (1979-2013)*, Oxfam y Ciudad Alternativa, Santo Domingo, 2013.

Ninguno de los proyectos reportados para entonces por el INVI fue dirigido a atender a las más de 2,000 familias levantadas en los 11 albergues citados en secciones anteriores. Para el período posterior, sobre todo el de 2013-2016, no fue posible localizar reportes del INVI que den cuenta de programas y proyectos habitacionales enfocados hacia esta población.

³⁰ Ver página web INVI: <http://bit.ly/2nxKdJB>. Visitada en fecha 6 de junio del año 2016.

c. Reparaciones por emergencias

Uno de los rubros que la recopilación que el MEPyD realiza a través del SISDOM, específicamente en lo que respecta a vivienda, es el de las soluciones habitacionales dentro del denominado *programa de mejoramiento urbano*. Dentro de este rubro se establece un indicador denominado “reparaciones por emergencias”.

Al acudir a la ficha técnica se comprueba que el programa de mejoramiento urbano está dirigido a familias de bajos ingresos que habitan viviendas de baja calidad o en asentamientos precarios del país. Este consiste en el mejoramiento de uno o más componentes de la vivienda o intervención en el mejoramiento de los servicios básicos, específicamente agua potable y disposición de excretas, con la participación de la comunidad y la asistencia de organizaciones locales existentes. Por tanto, se podría entender que en lo que a reparación por emergencias se refiere, el programa tiene como objeto remediar posibles situaciones ante la ocurrencia de eventos considerados como emergencias.

Según los datos ofrecidos por el SISDOM, en el período 2000-2013 se realizaron 13,467 reparaciones por emergencia, con la particularidad de que todas esas reparaciones se concentraron en los años 2004 y 2007. A seguida el recuadro correspondiente.

Tabla 4: Cantidad de soluciones habitacionales reparadas por emergencia dentro del programa de Mejoramiento Urbano

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total
Reparaciones emergencias	5,094	...	...	8,373	0	0	0	0	...

Elaboración equipo CA en base a datos del SISDOM, MEPyD

d. Proyectos paliativos ejecutados: La Barquita, Boca de Cachón, la Mesopotamia y Villa Progreso

No obstante, lo descrito en secciones anteriores, durante el período 2013-2016 el Gobierno dominicano desarrolló proyectos de reubicación de asentamientos humanos y comunidades en extrema pobreza afectadas por las inundaciones y los desastres ante fenómenos naturales. Estos respondieron a la realidad coyuntural del momento, por lo que no entraron a formar parte del PNPSP del referido período.

En el siguiente recuadro se describen los distintos proyectos con la cantidad de familias beneficiadas y la inversión estimada.

Tabla 5: Proyectos habitacionales paliativos: por unidades habitacionales e inversión estimada. Período 2013-2016

Nombre proyectos	Cantidad	Inversión estimada	
Proyectos familias riesgo alto	La Barquita	1,766	RD\$ 4,394.0 millones
	La Mesopotamia	600	RD\$ 386.2 millones
	Boca de Cachón	560	RD\$ 1,032 millones
	Villa Progreso Tipo C	104	RD\$ 11.9 millones

Fuente: Elaboración equipo CA en base a recopilación de proyectos y montos ejecutados, varias instituciones públicas.

Varios de estos proyectos se caracterizaron por una intervención directa de la Presidencia en su desarrollo, dejando con un papel residual al ente administrativo facultado por ley a ejercer la responsabilidad institucional para desarrollar las políticas de vivienda del país, a saber, el INVI. En la primera parte de este trabajo se ha denominado a este tipo de proyectos como paliativos, ya que han surgido como medidas contingentes ante el agravamiento de las condiciones de vida de personas ubicadas en zonas de alta vulnerabilidad, y no como consecuencia de una política de vivienda que responda a una estrategia previamente delimitada.

En el **Capítulo I: ejercicio del derecho a una vivienda digna en el marco de la política habitacional de República Dominicana** puede encontrar más detalles sobre estos proyectos.

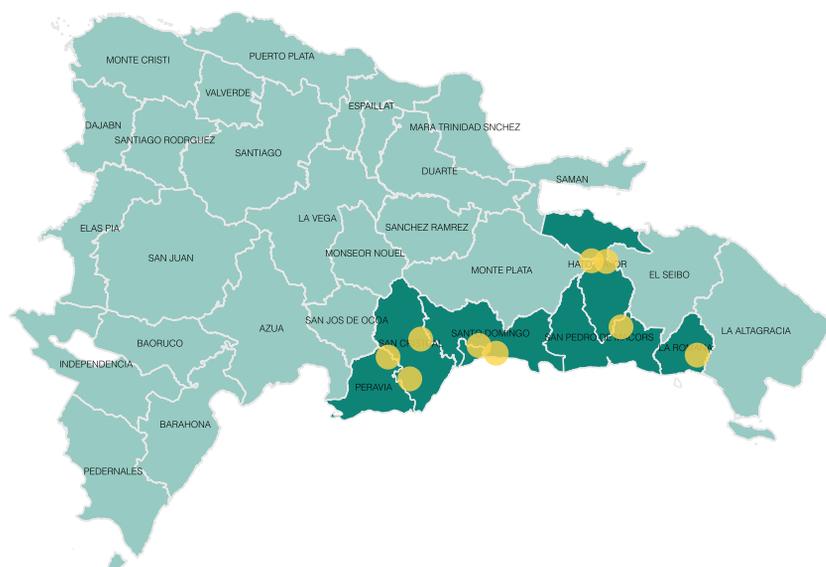
3.3.3. ALBERGUES SIN SOLUCIÓN HABITACIONAL ALTERNATIVA

Como se explicó en **3.2.1 De lo temporal a lo permanente**, existen un conjunto de asentamientos humanos empobrecidos ubicados en albergues temporales a raíz de los fenómenos hidrológicos David y Federico, George, Noel y Olga.

Casos como el albergue INVI I (Canta La Rana), el cual recibió parte de los damnificados del ciclón David, fenómeno natural que afectó a la República Dominicana en el año 1979, enrostran el estado de abandono bajo el que se encuentran los sectores más vulnerables y, además, es el mayor fracaso de las políticas de gestión de riesgo en el país.

Se trata de una población residiendo por casi cuatro décadas en condición de damnificada, con ese carácter de temporalidad que construye un estado de desarraigo. El Estado dominicano no ha desplegado una política tendente a asegurarse una solución habitacional alternativa. A continuación identificamos en un recuadro la información obtenida en los lugares visitados.

Ilustración 14: Localización albergues analizados



Elaboración equipo CA

Tabla 39: Recuentos de albergues levantados (Estudio Damnificados), año 2015

Albergue	Lugar	Fenómeno natural	Número de familias	Observaciones
Alfa IV	San Cristóbal	...	214	Familias viven en edificios viejos del Instituto Agrario Dominicano y barrancones construidos por ellos.
Alfa V	San Cristóbal	...	Entre 14 ó 15	Familias ubicadas en pabellones divididas por cartón, piedra o sábanas. Sólo existen dos baños para todas las familias.
Barrio George	La Romana	Ciclón George	714	Más de 17 años en condición de albergue.
Barrio George Consuelo	San Pedro de Macorís	Ciclón George	500	Más de 17 años en condición de albergue.
INVI I	Los Alcarrizos	Ciclón David	286	Desde 1979 en condición de albergue.
La Marina	Los Mameyes	-	-	Las tuberías de los baños de los pisos superiores inundan de materia fecal a los pisos inferiores.
Los Multi	Carretera a Sabana de la Mar, Hato Mayor	Ciclón George	250	Más de 17 años en condición de albergue.
Los Multi	Sabana de la Mar	Ciclón George	30	Más de 17 años en condición de albergue.

Fuente: extraído de (Torres, *Damnificados en República Dominicana: duraderamente provisional*, 2015).

La revisión documental efectuada a las diversas instituciones que ejecutan programas y proyectos habitacionales no dan cuenta de la atención a estas comunidades, ni de planes de corto o mediano plazo al respecto.

Tabla 40: Cantidad de familias según albergue 2016

Albergue	Cantidad de familias que se alojan
Alfa IV	214
Alfa V	15
Alfa VI	30
LA Romana	714
Consuelo	230
INVI	286
Los Mameyes	22
Hato Mayor	250
Multi Sabana de la Mar	30
Total	1791

Fuente: Elaboración equipo CA en base a estudio Damnificados en República Dominicana: duraderamente provisional, Ciudad Alternativa, año 2015.

Nota: la cantidad de familias que habitan en los albergues varía con relativa frecuencia.

3.4. PROCESOS DE POLÍTICAS EN ASENTAMIENTOS HUMANOS DAMNIFICADOS

Las características que acompañan la gestión de riesgos en República Dominicana en general, y lo ocurrido en los albergues estudiados por Torres (2015) en particular, plantean un proceso de participación en el grado más bajo del esquema de Gallego, Fernández, & Feliu (2005), existiendo casos en donde ni siquiera existe información aunque sea descendente.

De igual manera los aspectos que se verán en los próximos acápite, muestran el nivel de vulnerabilidad política que se superpone a los demás componentes de vulnerabilidad que padecen las personas que son víctimas por desplazamientos.

a. Publicaciones de las instituciones involucradas

Las instituciones principales en la cuestión de gestión de riesgo son la Defensa Civil y el COE. En el caso de la primera, puede identificarse en su portal documentación significativa en lo que concierne a los objetivos de su existencia y, además, se encuentran publicadas memorias de algunas de sus ejecutorias anuales más recientes.

Sin embargo, el grueso de estas publicaciones está vinculado a situaciones contingentes, como por ejemplo los boletines que son emitidos en ocasión de existencia de fenómenos naturales que generen riesgos en la población. En el caso del COE, las publicaciones presentadas en su portal son mínimas y ni siquiera se puede ubicar en éste el Plan Nacional de Gestión de Riesgos que ordena la Ley y que ha sido adoptado por el Poder Ejecutivo mediante decreto No. 275-13.

Si bien se ha avanzado en la generación de información a través de las publicaciones de las instituciones vinculadas con la gestión de riesgos, todavía los avances que ello implica en términos de transparencia y, sobre todo, de rendición de cuentas, no son considerables.

En el caso de los albergues objeto de estudio en *Damnificados en República Dominicana: duraderamente provisional* (Torres, 2015), una de las quejas externadas con mayor fuerza fue el no aviso ante el fenómeno que se avecinaba. El quiebre de la ciudadanía que han sufrido las personas que viven en los albergues viene ocurriendo desde el propio lugar en donde residían, dados los altos niveles de vulnerabilidad que caracteriza a quienes viven en zonas expuestas a fenómenos hidrológicos. (Torres, *Damnificados en República Dominicana: duraderamente provisional*, 2015).

“...de hecho a nosotros, nadie nos advirtió. Era una necesidad, la gente lo que busca es protegerse, o sea, taparse de la lluvia, del sol, buscar dónde quedarse. Aquí había habitaciones que tenían 3 y 4 familias”.

“...fue por la televisión, pero aquí siempre se anunciaban ciclones y siempre se desviaban, entonces ese fue que vino y no atrapó a todo”. (Ídem)

b. Concertación Nacional

Mediante decreto No. 275-13 se aprobó el Plan Nacional de Gestión de Riesgos, elaborado por la Comisión de Emergencia y la Defensa Civil. Dicho plan constituye el principal instrumentado del Estado dominicano en la política de gestión de riesgos. Según se afirma en este, fue elaborado a partir de los trabajos del Comité Técnico Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos realizados a través de consultores, quienes participaron en entrevistas y talleres participativos con instituciones y personas vinculadas con el tema.

El propio plan admite que por razones de tiempo no pudieron ser consultados todos los actores, pero indica que participaron los más relevantes. Esto revela la necesidad de que sea concertado para la posterioridad un plan que permita una mayor participación de todas las personas y no solo de aquellas que por razones institucionales se encuentran vinculadas al tema de gestión de riesgos. Asimismo, el plan sostiene que a partir de las consultas realizadas pudo comprobarse que existen divergencias entre lo que proponen los planes establecidos y lo que verdaderamente ocurre en el territorio.

c. Gobernanza local

En el ámbito local la participación de las personas en las políticas de gestión de riesgos no es abundante. Con excepción de la Defensa Civil, no se visualiza una presencia activa de las instituciones de gestión de riesgos en las localidades. En otro sentido, debería avanzarse en la construcción de planes locales que, por su cercanía a la gente, permitan una mayor participación de éstas y consecuentemente un producto final más a fin con la realidad. Como ejemplo de esto último se puede citar el Plan Municipal de Gestión de Riesgos del Municipio de San Felipe de Puerto Plata.

3.5. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS APROPIACIONES PRESUPUESTARIAS ESTABLECIDAS

La disponibilidad y uso de recursos para mitigar los efectos de catástrofes provocadas por fenómenos naturales en comunidades y asentamientos humanos empobrecidos es un aspecto que, para el caso dominicano, está normalizado al menos por dos legislaciones vigentes: la *Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgo* y la *Ley 423-06 Orgánica de Presupuesto del Sector Público*.

Según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 147-02, sobre Gestión de Riesgos, se debe crear el *Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastre*. Bajo la referida legislación, este fondo está previsto bajo autonomía *administrativa, técnica y financiera* con el objeto de:

captar y administrar asignaciones del presupuesto nacional, contribuciones y aportes financieros efectuados a cualquier título para gobiernos e instituciones públicas y privadas tanto nacionales como extranjeras, para tomar medidas de reducción de riesgos o para prestar a la población asistencia y rehabilitación cuando se produzcan desastres, de manera subsidiaria o complementaria bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación y concurrencia. (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2002)

La citada ley ordena a que dicho fondo cuente con recursos suficientes que permitan no solo el apoyo complementario a las entidades nacionales y locales en sus esfuerzos institucionales para la prevención, mitigación y respuesta ante desastres, sino para "*mantener reservas económicas que le permitan al gobierno central contar con recursos de disponibilidad inmediata después de la ocurrencia de un desastre*" (Párrafo I, del artículo 20, Ley 147-02).

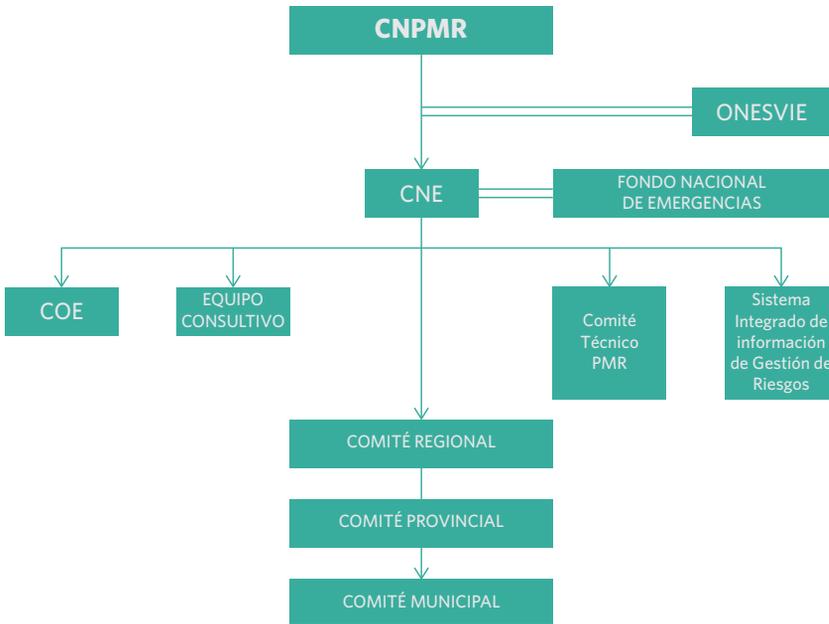
La asignación presupuestaria para la Gestión de Riesgos habría de ser gestionada a través de la Comisión Nacional de Emergencia, órgano encargado de administrar, según el artículo 22 de la Ley 147-02, las tareas que le compete en *prevención, Mitigación y respuesta ante desastres*.

El reglamento de aplicación de esta legislación establece en su artículo 31 las fuentes de financiamiento para alimentar el referido fondo:

- a.** Partidas asignadas en presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.
- b.** Aportes, donaciones, préstamos, subvenciones y contribuciones de personas físicas o jurídicas nacionales o internacionales.
- c.** Aportes especiales del Presidente de la República.
- d.** Las ganancias resultantes de las inversiones realizadas con recursos del Fondo Nacional de PMR.

En la **ilustración 15** se resume el papel de este fondo en la coordinación interinstitucional de las acciones de prevención, mitigación y respuestas.

Ilustración 15: **Organigrama del Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastre.**



Fuente: extraído del Reglamento de Aplicación 932 de la Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos.

Por otra parte, en su artículo 33 la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-06, manda a la asignación de un 1% de los Ingresos Corrientes estimados del Gobierno Central para cubrir imprevistos generados por calamidades públicas.

La referida legislación le concede al Presidente de la República la disposición de estos recursos para ser gestionados en conformidad a las medidas adoptadas por la Comisión Nacional de Emergencias, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 147-02.

En el referido artículo se establece además que el Poder Ejecutivo debe presentar, en el *Estado Anual de Recaudación e Inversión de las Rentas*, un anexo con el informe detallado sobre el uso de esta apropiación (Párrafo I, art.33, Ley 423-06).

En las siguientes secciones se analizan los aspectos sustantivos y procedimentales vinculados al manejo presupuestario del fondo y su influencia en la disponibilidad de recursos para atender asentamientos humanos empobrecidos afectados por estos fenómenos atmosféricos.

3.5.1. PRINCIPIOS DE DD.HH. APLICABLES AL MARCO PRESUPUESTARIO EN CUESTIÓN

A continuación, se analizan algunos de los principios básicos que vinculan el manejo de la fiscalidad con el ejercicio de derechos humanos relacionados con la vivienda y hábitat en general en asentamientos humanos empobrecidos, en

este caso referente a la prevención, mitigación y respuestas ante desastres ocasionados por fenómenos naturales.

a. Utilización del máximo de los recursos disponibles

La figura de Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastre (FOPREMIR) tal cual está concebido y reglamentado en los marcos legales descritos anteriormente no se corresponde con la evidencia registrada de asignación de recursos que se lleva en la práctica para atender esta problemática.

La figura del FOPREMIR, no existe dentro de las fuentes previstas en el marco sistema de presupuesto público de la nación, es decir, no se verifica la existencia de un fondo acumulativo de recursos para atender la problemática. Lo que sí se verifica es el reconocimiento de las disposiciones establecidas en el artículo 33 de la Ley 423-06, el cual opera como único mecanismo de financiamiento a acciones de desastres por fenómenos naturales. El *fondo del 1% para calamidades públicas* se refiere solamente a acciones de respuesta ante la ocurrencia de algún fenómeno natural, sin prever acciones en materia de prevención y mitigación.

Expuesto lo anterior, y tomando como referencia las asignaciones establecida en los presupuestos formulados, en la **Tabla 41** se resumen las apropiaciones presupuestarias establecidas en el marco legal.

Tabla 41: Asignaciones normativas y reales para gastos por calamidad pública 2008-2016

	Ingresos corrientes	Asignación normativa		Asignación real	
		Porcentual	Absoluta	Porcentual	Absoluta
2008	245,716.65	1.0%	2,457.17	0.25%	606.93
2009	248,799.40	1.0%	2,487.99	0.24%	606.93
2010	258,932.80	1.0%	2,589.33	0.23%	606.93
2011	289,350.00	1.0%	2,893.50	0.21%	606.93
2012	351,737.00	1.0%	3,517.37	0.17%	594.79
2013	380,132.70	1.0%	3,801.33	0.16%	594.79
2014	418,814.80	1.0%	4,188.15	0.14%	594.79
2015	449,943.00	1.0%	4,499.43	0.13%	594.79
2016	488,396.05	1.0%	4,883.96	0.12%	594.79

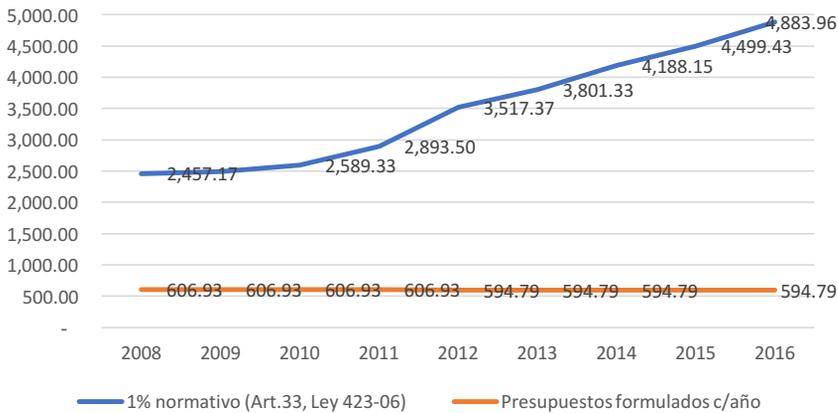
Fuente: elaboración equipo CA en base presupuestos formulados 2008-2016 y estimaciones propias.

Tomando como referencia la etapa posterior a la entrada en vigencia de la Ley 423-06, durante el período 2008-2016, la inversión contemplada por disposición del artículo 33 debió haber ascendido al menos a un promedio anual de RD\$ 3,479.8 millones, correspondiente con el nivel de disponibilidad y crecimiento promedio anual previsto de los ingresos fiscales del Estado dominicano (9.1% crecimiento interanual).

La asignación real registrada en la práctica en las partidas presupuestarias de la Presidencia de la República, desde el año fiscal 2008 en adelante, ascendían

a un promedio anual de RD\$ 600.2 millones (-0.2% crecimiento anual). En el gráfico 48 se observa la magnitud de la diferencia absoluta en este respecto.

Gráfico 48: **Evolución normativa y real del gasto por calamidad pública**
Período 2008-2016 / En millones de RD\$



Fuente: Elaboración equipo CA en base a presupuestos formulados 2008-2016 y estimaciones propias.

La evidencia indica un significativo incremento anual en la diferencia entre los montos normativos, previstos por ley, y los realmente asignados: para el año 2008 la partida presupuestaria asignada era 4 veces inferior a la normativa, mientras que para el presupuesto formulado del año 2016 pasó a ser 8.2 veces inferior, de haberse cumplido con la asignación del 1% de los ingresos corrientes de estos años.

Durante el período 2008-2016 se registra un déficit acumulado en la asignación del 1% ascendente a RD\$ 25,916.58 millones, recursos suficientes como para construir 6 proyectos habitacionales tipo *La Barquita*, bajo la estructura de costo expuesta en la sección 1 del presente análisis.

EJECUCIÓN DE LOS FONDOS ASIGNADOS. La asignación formulada en cada año para prevención, mitigación y respuestas (la cual de por sí ya es 8 veces inferior a la disponible en la normativa, para el caso del último año recogido: 2016) no es garantía plena de ejecución en el presupuesto anual implementado.

Las informaciones disponibles sobre la ejecución de este fondo son escasas y, al menos entre los años 2014, 2015 y 2016, tiende a contradecirse, según la entidad que reporta. Por ejemplo, la DIGEPRES no registra montos devengados por este concepto entre los años fiscales 2014 y 2015.

En tanto que la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), entidad responsable por ley para rendir informe detallado sobre el uso de esta apropiación en el *Estado Anual de Recaudación e Inversión de las Rentas*, presenta cifras agregadas, contradictorias entre sí e incluso mezcladas con la apropiación del 5% de asignación anual al Presidente de la República, lo cual dificulta distinguir a qué rubro va cada gasto.

Tabla 42: Comparativo: reportes de ejecución de fondos del 1% a Presidencia, según entidad que reporta.
Período 2014-2015 hasta devengado / 2016 inicial

Año	Ministerio de Hacienda: Portal Transparencia Fiscal			Cámara de Cuentas: Informe evaluación Presupuesto			DIGECOG: Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas			DIGEPRES: ejecución estadísticas presupuestarias		
	Inicial	Vigente	Dev	Inicial	Vigente	Dev	Inicial	Vigente	Dev	Inicial	Vigente	Dev
2014	594.8	N/D	385.9	594.8	385.9	385.9	594.8	1	-	594.8	0.00	-
2015	594.8	N/D	76.0	594.8	76.0	76.0	594.8	N/D	N/D	594.8	(0.00)	-
2016	594.8	-	-	-	-	-	-	-	-	594.8	-	-

Fuente: elaboración equipo CA en base a reportes de ejecución de fondos del 1% para calamidades públicas de Ministerio de Hacienda, Dirección General de Contabilidad Social y Dirección General de Presupuesto, 2014-2016.

En el informe *Estado Anual de Recaudación e Inversión de las Rentas*, del año 2014, las explicaciones sobre el uso de esta aplicación se resumen a un reporte que combina en un solo cuadro las ejecuciones de las partidas del 5%, y las que serían propias del 1%. Para el caso del “Fondos para 1% Para Imprevistos y Calamidades” el reporte de DIGECOG lo sitúa en cero.

Para el caso del mismo reporte, pero concerniente al año 2015, lo más próximo a fondos ejecutados bajo este concepto es una partida denominada *Prevención y Control de Desastres*, con una ejecución registrada de RD\$ 2.4 millones, muy por debajo incluso de la asignación inicial formulada para apoyar las labores de prevención, mitigación y respuesta.

No obstante, en el caso del Ministerio de Hacienda, a través del Portal de Transparencia Fiscal, se reporta ejecución de recursos por este concepto tanto en el año 2014 como en el año 2015. Por ejemplo, en el año 2014 se reporta la ejecución de RD\$ 385.9 millones de los recursos asignados para calamidades públicas, lo cual equivale al 64.9% de los fondos previstos en el presupuesto inicial. Para el año 2015, en cambio, solo se reporta la ejecución de RD\$ 76 millones, equivalente al 12.8% de los recursos previstos (Ver **Tabla 43**).

Tabla 43: Reporte de gasto devengado partida 1% calamidades públicas. Período 2014-2015 / En millones de RD\$

Artículo 33. Ley 423-06		Año 2014	385.90	
Actividad	Concepto del Gasto		Devengado	Orden Pago
Asistencia en área social	Infraestructura terrestre y obras anexas		114.23	114.23
	Gasto en las transf. a otras instituciones públicas		37.65	37.65
Asistencia en área de defensa nacional	Sueldo en las transf. a otras instituciones públicas		4.00	4.00
	Transf. de capital destinada a otras Instituciones Pub.		180.51	180.51
	Otras transf. de capital a empresas públicas no financieras		10.51	10.51
Asistencia en área de acueducto y alcantarillado	Transferencias de capital a empresas públicas no financieras nacionales para proyectos de inversión		39.00	39.00
	Total		385.90	385.90
Artículo 33. Ley 423-06		Año 2015	76.00	
Actividad	Concepto del Gasto		Devengado	Orden Pago
Asistencia en área de acueducto y alcantarillado	Otras transf. corrientes a empresas públicas no financieras		2.00	2.00
	Transferencias corrientes a empresas públicas no financieras nacionales para servicios personales		1.00	1.00
Asistencia en área de servicios municipales	Otras transf. corrientes a gobiernos centrales municipales		3.00	3.00
Asistencia en área de riego	Transferencias de capital a instituciones descentralizadas y autónomas no financieras para proyectos de inversión		70.00	70.00
Total			76.00	76.00

Fuente: Elaboración equipo CA en base a reporte del Portal de Transparencia Fiscal, años 2014 y 2015.

Del total devengado que se reporta en el año 2014, el 57.6% correspondía al renglón “asistencia en área de defensa nacional”, lo cual abarca partidas de gastos vinculados a sueldos, transferencias de capital y otros gastos a institucionales públicas no especificadas. Alrededor de un 30% de lo reportado correspondía a “asistencia de área social” vinculada a obras de infraestructura terrestre, mientras que el restante 12.8% de lo devengado se habría destinado en “asistencia en área de acueducto y alcantarillado”.

En el caso del gasto devengado durante el año fiscal 2015, que de por sí es cinco (5) veces menos que el devengado del ejercicio fiscal anterior, el 92.1% de estos recursos se reporta en ejecución de “asistencia a áreas de riego” para transferencias de capital para proyectos de inversión. Los recursos restantes se dividen por igual entre asistencia en áreas de *acueductos y alcantarillado* y asistencia en *servicios municipales*. Para ambos casos solo se señalan los montos de las transferencias realizadas, sin entrar en detalles sobre el destino de las mismas ni los proyectos o programas concretos apoyados.

Solo cuando se examina el informe anual de evaluación presupuestaria de la Cámara de Cuentas es posible encontrar indicios de cómo opera en la práctica esta apropiación de recursos. En los informes de los años fiscales 2014 y 2015 la Cámara de Cuentas ofrece un reporte detallado y por etapas de gasto, evidenciando las modificaciones del presupuesto original al vigente (Tabla 44), aspecto que no recoge ninguna de las instituciones anteriormente referidas.

Tabla 44: Distribución de recursos del "1%", años fiscales 2014 y 2015. En millones de RD\$

Detalle	Año 2014			Año 2015		
	Original	Vigente	Devengado	Original	Vigente	Devengado
Fondo 1% para Imprevistos y Calamidades	594.8	-	-	594.8	3.0	3.0
Asistencia en área social	-	114.2	114.2	-	-	-
Asistencia en Defensa Nacional	-	222.2	222.2	-	-	-
Asistencia en área de acueducto y alcantarillado	-	49.5	49.5	-	3.0	3.0
Asistencia en área de riesgo	-	-	-	-	70.0	70.0
Total	594.8	385.9	385.9	594.8	76.0	76.0

Fuente: Elaboración equipo CA en base a Informe al Congreso Nacional "Análisis y Evaluación de la Ejecución Presupuestaria y la Rendición de Cuentas Generales del Estado" de los años fiscales 2014 y 2015, Cámara de Cuentas RD.

Probablemente el dato más revelador al respecto lo constituya el hecho de que para alimentar el fondo anual de imprevistos y calamidades se programan todas las apropiaciones anuales del "1%", sin embargo, en el transcurso del año este monto se reduce y transfiere a otras áreas vinculantes a labores de prevención, mitigación y respuesta. Los recursos del fondo no son acumulables, dada la modificación presupuestaria del año en curso (presupuesto vigente) y los detalles sobre las transferencias a las áreas de destino del dinero restante (qué institución gasto o dónde se gasta) no es recogido según en los demás clasificadores presupuestarios vigente en el sistema de presupuesto público del país.

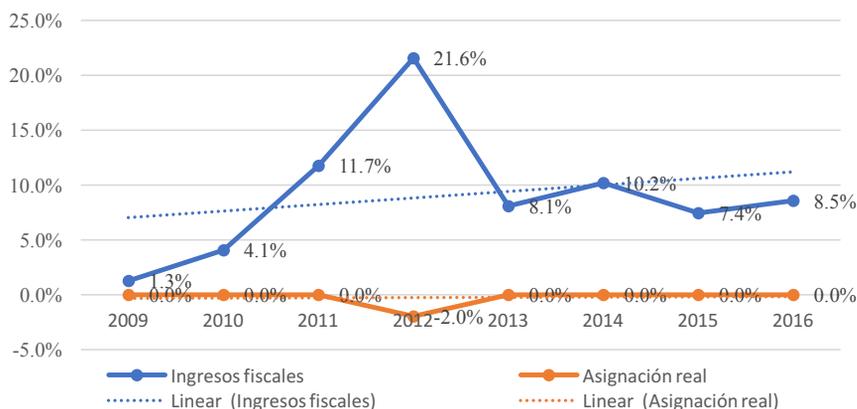
b. Progresividad y no regresividad: evolución de los fondos asignados y los ingresos corrientes

Bajo este principio general se examina la evolución de las asignaciones programadas para calamidades públicas y/o mitigación, prevención y respuesta con relación a la evolución de los ingresos corrientes del Estado, de los cuales depende la asignación normativa que debería recibir el 1% para calamidades públicas.

En sentido general, durante el período 2009-2016 se observa un crecimiento ascendente de los ingresos fiscales, los cuales crecen a una tasa promedio interanual de 9.1%, mientras la evolución de las apropiaciones por concepto de calamidades públicas se mantiene estática e, incluso, decreciente en torno al -0.2% anual.

Gráfico 49: **Evolución interanual de los ingresos fiscales estimados y la asignación en prevención, mitigación y respuesta ante desastres**

Período 2009-2016 / En términos porcentuales



Fuente: Elaboración equipo CA en base a presupuestos formulados 2009-2016.

c. Igualdad y no discriminación

No se registran en el Estado dominicano las estadísticas públicas desagregadas que permitan evidenciar el cumplimiento de criterios evaluados bajo este principio.

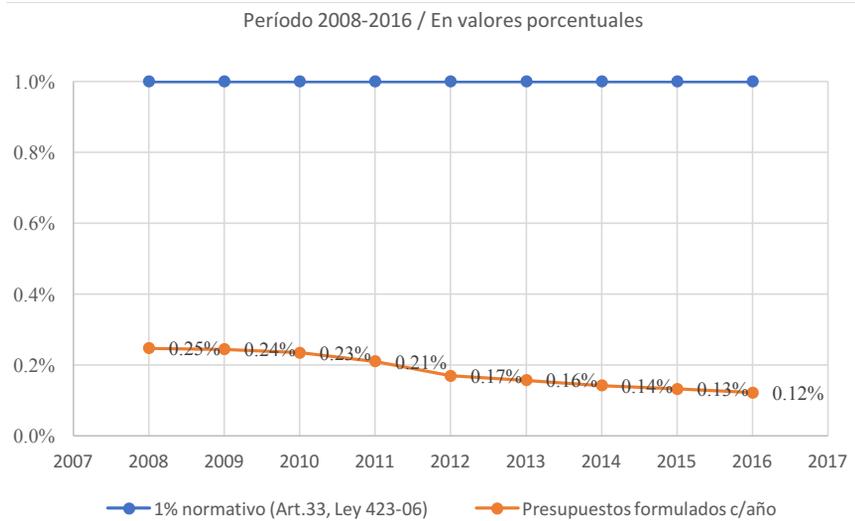
d. Mínimo esencial

Como se ha explicado anteriormente, a través del FOPREMIR se habría de generar un fondo acumulativo para atender las necesidades en *prevención, mitigación y respuesta* ante desastres causados por fenómenos atmosféricos. No obstante, de este fondo no se registran apropiaciones presupuestarias en los años objeto de la presente investigación.

La principal fuente de entrada de recursos en materia de acciones por desastres públicos se establece por medio de la Ley 423-06 orgánica de presupuesto al ordenar en su artículo 33 un monto equivalente al 1% de los ingresos corrientes del Gobierno Central para *calamidades públicas*.

Ya en acápite anteriores se ha puesto en evidencia la magnitud de las diferencias absolutas entre los montos normativos y nominales. En el **gráfico 50** se evidencia la brecha en términos porcentuales entre el mínimo normativo y la asignación formulada entre los años fiscales 2008 y 2016 se acrecentó de manera significativa: en el año 2008 la asignación formulada representaba un cuarto del mínimo requerido de aportación pública, mientras que para el año 2016 esta asignación representaba un octavo del mínimo requerido según la legislación vigente.

Gráfico 50: *Evolución normativa y efectiva del gasto por calamidad pública*



Fuente: *Elaboración equipo CA en base a presupuestos formulados 2008-2016 y estimaciones propias.*

Por otra parte, un cruce entre las carencias habitacionales levantadas en los albergues damnificados con la estructura de costos de materiales y servicios aportadas por el *Viceministerio de Planificación* del MEPyD para el año fiscal 2014 (ajustado por inflación al año 2016) provee un estimado de los requerimientos mínimos habitacionales, tanto en nuevas unidades como en mejoramiento de unidades existentes para las familias de los referidos albergues.

En la Tabla 12 se sintetiza la explicación anterior, distinguiendo en cuáles de los albergues levantados predomina déficit cuantitativo y en cuáles predomina déficit cualitativo.

Para el caso de los albergues en donde predomina el déficit cualitativo, los requerimientos soluciones habitacionales mínimas ascenderían a unos RD\$ 424.9 millones, abarcando mejoramientos de materiales de construcción de las viviendas y servicios básicos. Los albergues en cuestión serían aquellos ubicados en el Barrio George, San Pedro (Consuelo); Barrio George, La Romana; Hato Mayor y Multi, en Sabana de la Mar.

Para el caso de los albergues en donde predomina déficit habitacional cuantitativo, los requerimientos soluciones habitacionales mínimas ascenderían a unos RD\$ 501.1 millones, abarcando para este caso construcciones de soluciones habitacionales y servicios básicos. Los albergues en cuestión serían aquellos denominados Alfa IV, V y VI en San Cristóbal; INVI, en la provincia Santo Domingo y Los Mameyes, también en la provincia Santo Domingo.

El total de requerimientos en soluciones habitacionales mínimas ascendería, bajo la estructura de costos previstas al año fiscal 2016, a unos RD\$ RD\$ 925.95 millones en estos 9 albergues levantados. La asignación prevista para el año 2016 en las partidas del 1% a la Presidencia (RD\$ 594.8 millones) solo podría cubrir el 64.2% de estos requerimientos, es decir, alguna de las dos dimensiones (o la cualitativa o la cuantitativa), pero no ambas.

Tabla 45: Síntesis estimación de costos de todas las intervenciones en los albergues levantados

	Lugar	Requerimiento	Cantidad familias	Descripción de necesidades	Costo estimado (Millones RD\$)
Piloto 1	Barrio George, San Pedro (Consuelo)	Mejoramiento habitacional	500	Mitigación del déficit habitacional cualitativo: Mejoramiento de vivienda + servicios básicos dentro de la vivienda. Construcción Estancia Infantil INAIPI	RD\$ 141.83
Piloto 2	Barrio George, La Romana	Mejoramiento habitacional	714	Mitigación del déficit habitacional cualitativo: Mejoramiento de vivienda + servicios básicos. Construcción Estancia Infantil INAIPI	RD\$ 186.61
Piloto 3	Hato Mayor	Mejoramiento habitacional	250	Mitigación del déficit habitacional cualitativo: Mejoramiento de vivienda + servicios básicos. Construcción Estancia Infantil INAIPI	RD\$ 89.53
Piloto 4	Multi Sabana de la Mar	Mejoramiento habitacional	30	Mitigación del déficit habitacional cualitativo: Mejoramiento de vivienda + servicios básicos.	RD\$ 6.90
Piloto 5	Alfa IV, San Cristóbal	Construcción habitacional	214	Mitigación del déficit habitacional cuantitativo: Construcción de nuevas viviendas + servicios básicos. Construcción Estancia Infantil INAIPI	RD\$ 197.52
Piloto 6	Alfa V, San Cristóbal	Construcción habitacional	15	Mitigación del déficit habitacional cuantitativo: Construcción de nuevas viviendas + servicios básicos.	RD\$ 11.86
Piloto 7	Alfa VI, San Cristóbal	Construcción habitacional	30	Mitigación del déficit habitacional cuantitativo: Construcción de nuevas viviendas + servicios básicos.	RD\$ 23.11
Piloto 8	INVI, Santo Domingo	Construcción habitacional	286	Mitigación del déficit habitacional cuantitativo: Construcción de nuevas viviendas + servicios básicos. Construcción Estancia Infantil INAIPI	RD\$ 251.48
Piloto 9	Los Mameyes, Santo Domingo	Construcción habitacional	22	Mitigación del déficit habitacional cuantitativo: Construcción de nuevas viviendas + servicios básicos.	RD\$ 17.11
			2,061	-	RD\$ 925.95

Nota 1: se parte del supuesto de una vivienda por familia.

Nota 2: cuando pasa de 200 familias se incluye una estancia infantil INAIPI y un parque comunitario.

Fuente: Elaboración equipo CA en base a datos del MEPyD, DIGEPRES y Ciudad Alternativa.

No obstante, de cumplirse con la asignación normativa prevista del 1% de los ingresos corrientes para el caso del año 2016 (RD 4,883.96 millones, ver Tabla 8) habría recursos suficientes no solo para soluciones habitacionales mínimas sino también para un tratamiento integral a la problemática con miras a su solución, parecido al modelo desarrollado en La Barquita entre los años 2015 y 2016.

3.5.2. PROCESO PRESUPUESTARIO VINCULADO A ASENTAMIENTOS HUMANOS DAMNIFICADOS

El proceso presupuestario vinculado a la prevención, mitigación y respuesta ante desastres y calamidades públicas evidencia elevados niveles de opacidad, pocos mecanismos de rendición de cuentas y una inexistente participación de la ciudadanía en la formulación y ejecución de planes y recursos asignados. A continuación, se detallan estos elementos según el caso.

a. Transparencia

El uso detallado de los recursos asignados para estos fines en un año corriente no es de público conocimiento en los portales webs de las instituciones vinculadas con la ejecución de estos fondos, sobre todo de parte de la Presidencia de la República y el Ministerio Administrativo de la Presidencia.

Solo a través del Portal de Transparencia Fiscal es posible obtener una data desagregada de los grandes lineamientos a los que apuntan estos fondos. Sin embargo, no desagrega por institución ejecutora o por distribución geográfica del gasto, aparte de que solo acciones de respuesta y nada de prevención ni mitigación. En adición a esto, las informaciones colgadas en este portal entran en contradicción con las que publica la DIGECOG y DIGEPRES en igual período de tiempo. La evolución de las apropiaciones (presupuesto inicial, vigente y devengado) solo es posible verificarlo en detalle a través del informe anual de evaluación presupuestaria de la Cámara de Cuentas.

b. Rendición de cuentas

Como ya fue abordado en acápite anteriores, el principal mecanismo institucional de rendición de cuentas sobre el uso del 1% para calamidades públicas es el informe sobre el *Estado Anual de Recaudación e Inversión de las Rentas*, el cual debe ser enviado por la DIGECOG a la Cámara de Cuentas a más tardar el primero (1ro.) de marzo de cada año (Art.15, Ley 126-01), conteniendo informe de ejecución y evaluación del ejercicio fiscal del año anterior.

Tras examinar las informaciones sobre las partidas presupuestarias contenidas en el referido documento durante el período fiscal 2008-2015, relacionadas con la ejecución del 1%, solo ha sido posible verificar el reporte de la transferencia agregada de esta partida en la mayoría de estos años, sin detallar por componentes, territorio o institución ejecutora. En los años en los que sí se ofrecen detalles de la ejecución de este gasto, ejemplo años 2014 y 2015, se combina el reporte de esta apropiación (1%) con la del 5% asignado para imprevistos, por lo que no es posible distinguir las partidas que van dirigidas a un gasto u otro.

Solo el informe de evaluación presupuestaria de la Cámara de Cuentas ofrece un reporte detallado y por etapas según el destino de los recursos del 1%, aunque no lo vincula con las instancias gubernamentales que ejecutan o el lugar en donde se concentra el gasto, es decir, no desagrega por todos los clasificadores presupuestarios vigente en el sistema de presupuesto público del país. En adición a esto, este informe es de publicación anual, al 30 de abril de cada año según delimita su marco legal, por lo que no es posible verificar su evaluación por etapas en el transcurso del año en curso.

c. Participación ciudadana

No se verifica ningún mecanismo de participación de la ciudadanía, ni nacional ni territorial, en la formulación y ejecución de planes y recursos asignados para el 1%.

3.6. RESUMEN DE HALLAZGOS

Los asentamientos humanos empobrecidos presentan un panorama de extrema exclusión y vulnerabilidad, colocándole rostro al déficit habitacional y -de paso- poniendo en tela de juicio el Estado social de derecho que define al país en los textos normativos:

- Las carencias habitacionales afectan, sobre todo, a los sectores más empobrecidos. En provincias como Elías Piña y Monte Plata, ambas con los peores registros de índices de calidad de vida y porcentajes de hogares pobres, el déficit habitacional es un factor de primer orden y condicionante de tal situación.
- En adición a las condiciones de pobreza, la vulnerabilidad ante la ocurrencia de fenómenos naturales es otro factor de peso que afecta, en especial, a las provincias de la parte suroeste del país.
- El impacto de los fenómenos naturales en zonas de alta vulnerabilidad y en exclusión social es preponderante: en un período de 15 años (años 2001-2015) se reportaron 226 personas fallecidas y 285,842 desplazadas. Desde el año 2011 en adelante, el número de afectados directo se ha incrementado. Las viviendas en condición de *irrecuperables* son una característica común y mayoritaria en las zonas afectadas.
- Los trabajos de campo han corroborado la magnitud de las carencias habitacionales descritas y el paso de lo temporal a lo permanente: familias de 15 o 30 años residiendo aún en las comunidades que utilizaron como refugios. En 11 comunidades de 21 albergues la mayoría de las personas residen en viviendas precarias, reconstruidas por ellas mismas.
- La situación de indigencia varía según el albergue: mientras que en el sector George (72.7%) y el de Consuelo (58.6%) las *casas* son el principal tipo de albergues, en La Marina el 83.3% son *casas improvisadas* en situación de viviendas irrecuperables. El sector Alfa IV registra un 27.5% de albergues de tipo *ranchos*.
- La gente ha ido estableciendo estos asentamientos como su hábitat permanente, adecuando sus viviendas, haciendo mejoras mínimas en saneamiento y acceso al lugar donde residen. En el 52% de los casos levantados son viviendas consideradas como *propias*, mientras que un 40% son *cedidas* o *prestadas*. De los que consideran las viviendas como propias, el 30% dice poseer un título de propiedad, la mayoría de estas ubicadas en el sector George.
- Los servicios a los que tienen acceso las personas damnificadas en albergues, son sumamente precarios:

- Agua: casi la mitad tiene acceso deficiente a este servicio (49%). Sin embargo, de los albergues que no tienen deficiencias en el acceso, el 56.6% tarda una hora en poder abastecerse de líquido; seguido por un 17% que tarda dos horas. Se evidenciaron casos extremos como el del albergue Alfa IV, en donde el tiempo promedio invertido para abastecerse va de 3 a 6 horas.
- Desechos sólidos: el servicio es deficiente en todos los albergues levantados, generándose soluciones a sus carencias desde las propias personas residentes en los albergues. La quema directa de basura es una práctica habitual.
- Disposición de excretas: aunque en la mayoría de los casos (57.9%) las instalaciones sanitarias están ubicadas dentro de las viviendas, para el depósito de las excretas se utiliza mayormente pozos ciegos o sépticos (76.8% de los casos). El riesgo de infecciones y deterioro de la salud por esta precaria situación es bastante elevado.
- La mayoría reside en zonas de alto riesgo: orillas de ríos o cañadas. El predominio de deslizamiento de tierras y viviendas construidas con materiales de poca resistencia es común. Esto hace que el efecto de fenómenos naturales sea mayor ante viviendas poco resistentes. Estas vulnerabilidades se han mantenido mucho tiempo después de la ocurrencia del fenómeno atmosférico.
- En las zonas estudiadas, la presencia de aguas estancadas y la acumulación de basura son focos frecuentes de contaminantes con los que conviven las comunidades en lo cotidiano. A esto se le suma la emisión de químicos desde industrias locales, como es el caso del Albergue George, en La Romana.

La situación anteriormente descrita no encuentra una respuesta coherente, articulada y eficaz ni dentro del marco normativo ni dentro del rango de acciones concretas de políticas públicas.

SOBRE MARCO CONSTITUCIONAL Y PIDESC

- No existe en la Constitución de República Dominicana una disposición que haga referencia expresa a la exclusión territorial y la vulnerabilidad de asentamientos humanos frente a desastres causados por fenómenos naturales.
- La protección especial que el Estado debe otorgarle a las personas que vivan bajo esta condición se infiere de la interpretación conjunta de varias disposiciones y de una interpretación sistemática de la Constitución: artículo 7 – Estado Social y Democrático de Derecho, artículo 8 – Función social del Estado, artículo 39.3 – Derecho a la igualdad y artículo 61.1 – Derecho a la Salud.
- De estos artículos es posible extraer elementos que permiten afirmar en la satisfacción de los derechos fundamentales a través de las políticas públicas, para cumplir con la Constitución de la República, se debe dar

prioridad a las personas objeto de una mayor desventaja o desigualdad material, tal cual es la situación de los asentamientos humanos empobrecidos y, particularmente, damnificados. Esto no implica, en virtud del principio de discriminación positiva, una vulneración al derecho a la igualdad de las personas que no se encuentran en dicha condición.

- En relación con el marco del derecho internacional, es más explícito el abordaje hacia la garantía de derechos a personas que son víctimas de desastres causados por fenómenos naturales y aquellas que viven en zonas en las que suelen producirse desastres. Los casos evidenciados en República Dominicana constituyen una violación flagrante a la Observación General No. 4 del Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC).
- La legislación del INVI, vigente desde hace cinco décadas, no recoge tampoco un abordaje que coloque a los asentamientos humanos damnificados en el centro de sus programas de intervención. Aun así, los lineamientos que se desarrollan en la legislación, referentes sobre todo a los niveles de hacinamiento y la priorización de las intervenciones en zonas rurales, ofrecen un marco de condiciones que concuerdan con estos perfiles y demandarían del INVI acciones concretas en esta población.
- La ley que crea la Oficina Nacional de la Defensa Civil ofrece en su objetivo tanto una función preventiva como contingente de la institución frente a situaciones de desastres causados por fenómenos naturales.
- Por su parte, el decreto que crea el COE establece las responsabilidades de esta entidad ante la eventual ocurrencia de un fenómeno natural, otorgándole un rol coordinador y concentrador de los esfuerzos dirigidos por las instituciones públicas y privadas frente a la ocurrencia de desastres ocasionados por fenómenos naturales. Su énfasis está puesto en labores de mitigación y respuesta.
- No es hasta la entrada de la Ley 147-02 que se corrigen las dispersiones institucionales existentes en material de gestión de riesgos y se ofrece un marco legal que coordina e integra las acciones gubernamentales en esta materia. Constituye el instrumento legal más avanzado y completo con que cuenta el país en materia de la gestión de la problemática. Crea los instrumentos de la política de gestión de riesgos: Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, el Plan Nacional de Gestión de Riesgos, el Plan Nacional de Emergencia, el Sistema Integrado Nacional de Información y el Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante desastres.
- En tanto, en la END 2030 se refuerza la dimensión integral que recoge la propia Ley 147-02 en materia de prevención, mitigación y respuesta. En la END se hace especial énfasis en medidas de acción que tendrían que impulsarse desde las instituciones públicas para minimizar daños y posibilitar la recuperación “rápida y sostenible” de las áreas y poblaciones afectadas. La permanencia en el tiempo de albergues, como los que son objeto del presente estudio, no son admisibles en la END 2030, la cual marca claras líneas de acción al respecto.

- Los Planes Nacionales Plurianuales constituyen el instrumento de planificación a través del cual se concretiza el contenido de la END 2030. No obstante, el PNPSP 2013-2016 se limita a abordar resultados vinculados con pérdidas de vidas humanas por accidentes durante los días feriados y la integración de la gestión de riesgos como estrategia de intervención, cuestión última que no se presenta indicador.
- Las actuaciones que establece el PNPSP en materia de prevención, mitigación y respuesta están estrechamente vinculadas a la gestión del eventual desastre, pero no recoge la visión integral ni de los objetivos de la END ni de la propia Ley 147-02. Solo existe una medida concreta en la que se establece la construcción de viviendas para familias afectadas por inundaciones (en Monte Cristi), en el resto del contenido no se evidencian acciones ni siquiera cercanas a albergues damnificados existentes.

SOBRE CONTENIDO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

- En función al plan plurianual original formulado, en las versiones modificadas de los años 2014, 2015 y 2016 se pueden apreciar solo ligeros cambios y acciones agregadas en cuanto a acciones y medidas concretas a ejecutar. Ninguna de estas prevé soluciones adicionales habitacionales a damnificados.
- Ninguno de los proyectos reportados para entonces por el INVI fue dirigido a atender a las más de 2,000 familias levantadas en los 11 albergues citados en secciones anteriores.
- Los proyectos reportados por el MEPyD como “reparaciones de emergencias” son todos ejecutados hasta el año 2007.
- No obstante lo descrito en secciones anteriores, durante el período 2013-2016 el Gobierno dominicano desarrolló proyectos de reubicación de asentamientos humanos y comunidades en extrema pobreza afectadas por las inundaciones y los desastres ante fenómenos naturales. Estos respondieron a la realidad coyuntural del momento, por lo que no entraron a formar parte del PNPSP del referido período.
- Los proyectos habitacionales como La Barquita, Boca de Cachón, la Mesopotamia y Villa Progreso forman parte de este grupo. Esto han surgido como medidas contingentes ante el agravamiento de las condiciones de vida de personas ubicadas en zonas de alta vulnerabilidad, y no como consecuencia de una política de vivienda que responda a una estrategia previamente delimitada.
- Además, en estos proyectos se ha comprobado que se deja de lado el rol institucional para darle paso a una dimensión más personalista focalizada en la imagen del Presidente de la República, quien es visto como el proveedor de los mismos.
- En materia de habilitación en infraestructura de albergues, las instituciones vinculadas a las acciones de mitigación y respuesta han dado muestra de eficiencia en la programación y articulación. No obstante, pasado el

fenómeno atmosférico, los demás canales descritos en el sistema integral de prevención, mitigación y respuesta enfrentan rezagos considerables, sobre todo a la hora de proveer soluciones habitacionales dignas, como las evidenciadas en secciones anteriores.

- La revisión documental efectuada a las diversas instituciones que ejecutan programas y proyectos habitacionales no dan cuenta de la atención a estas comunidades, ni de planes de corto o mediano plazo al respecto.

PROCESOS DE POLÍTICA

- La información disponible respecto a programas de prevención, mitigación y respuesta registra elevados niveles de opacidad, y una buena parte se refiere a tratamiento de situaciones de contingencias. No existe información disponible sobre la cobertura del Estado en cuanto a albergues de asentamientos humanos empobrecidos, niveles de avances y planes de acción de corto, mediano y largo plazo al respecto.
- La concertación nacional de planes de acción para la política de prevención, mitigación y respuesta adolece además de participación social de las comunidades del territorio, directamente vinculados con las problemáticas del día a día, es decir, con quienes sufren las consecuencias de inundaciones cada año.
- Los planes de concertación no han producido acciones más allá de las labores de contingencia ante el fenómeno, echándose en falta un verdadero consenso integral para las soluciones definitivas a las familias damnificadas de larga estancia.
- A pesar de las disposiciones normativas establecidas tanto en la Ley 147-02 como en la Ley 423-06 en materia del manejo presupuestario para la prevención, mitigación y respuestas ante fenómenos naturales, existe un enorme vacío en la aplicación de estas medidas: el FOPREMIR no existe como tal en el presupuesto nacional, y el monto efectivamente programado pertenece al fondo del 1% para calamidades públicas, lo cual constituye una *acción de respuesta* ante la ocurrencia de un fenómeno natural. Para el año 2016, ese fondo de calamidades públicas fue 8.2 veces inferior al establecido el artículo 33 de la Ley Orgánica de Presupuesto (1% de los ingresos fiscales).
- Con los recursos dejado de asignar para completar la apropiación del 1% de los ingresos corrientes a este subsector (RD\$ 25,916.58 millones) se hubiesen construidos 6 proyectos habitacionales tipo *La Barquita* en todo el país.
- Las diferencias entre los montos previstos en las apropiaciones anuales también se extrapolan a la ejecución en sí de los fondos durante el ejercicio fiscal. En el año 2014, solo se habrían ejecutado el 64.9% de los recursos efectivamente asignados, mientras que para el año 2016 este nivel de ejecución habría descendido al 12.8%.

- El nivel de opacidad en el manejo de la información reportada es sumamente elevado. Ni DIGEPRES ni DIGECOG ofrecen reportes coherentes y detallados sobre la ejecución de los fondos. Solo el Ministerio de Hacienda, a través del Portal de Transparencia Fiscal, cumple mínimamente tal labor de informes, en los cuales tampoco se desagregan los proyectos y programas puntuales en los que se enfocarían dichos recursos.
- La evolución de las apropiaciones para calamidades públicas tiende a ser estática y regresiva en función a la evaluación de los ingresos corrientes del Estado: los ingresos fiscales se incrementan, pero los fondos destinados a calamidades públicas se reducen.
- En consecuencia, la cara más visible de esta brecha histórica es la prevalencia de asentamientos humanos damnificados en al menos 9 puntos de la geografía nacional, a los cuales el Estado no ha llegado. La inversión actual de recursos no sería suficiente para paliar las necesidades de requerimientos mínimos, sin embargo, de cumplirse con el mandato normativo de asignación anual de fondos (al menos el caso del 1% de los ingresos corrientes del Estado) habría recursos suficientes como para generar soluciones integrales bajo modelos como el de La Barquita, aplicado entre los años 2015 y 2016 en Santo Domingo Este para un número similar de familias.



CAPÍTULO IV INTERPRETANDO
Y APLICANDO LOS HALLAZGOS PARA
EVALUAR EL CUMPLIMIENTO



“Porque los mitos se crean y se echan a correr. Y se convierten en verdades incuestionables, pese a toda la evidencia contraria. Porque los mitos no responden a la verdad de la ciencia, sino a la ciencia de los intereses (Hirujo, 1991)”

Ese último capítulo repasa los hallazgos de cada uno de los tres capítulos anteriores, a la luz del análisis del contexto cultural y social, así como de las limitaciones reales que puedan influir o restringir, no sólo en la capacidad del Estado Dominicano en el cumplimiento del derecho, sino también en la de los individuos para disfrutar o exigir el Derecho a la Vivienda.

4.1. ATRAPADOS EN EL CONTEXTO

En los tres capítulos que se han desarrollado se ha observado la persistencia del déficit habitacional en el tiempo en contraste con las dificultades de inversión y la insuficiente producción por parte del Estado.

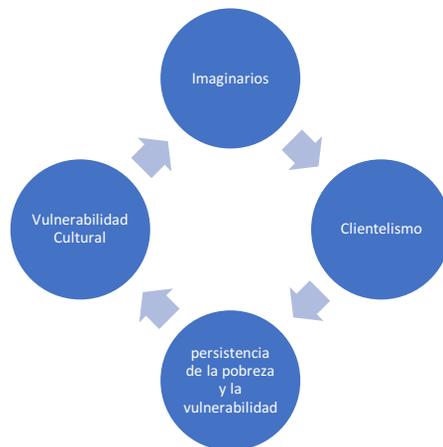
A pesar de que la evidencia exhibida en cada uno de los capítulos sobre la producción de vivienda por parte del Gobierno, persisten imaginarios que condicionan la exigencia de vivienda como derecho que van por un lado bajo la creencia generalizada de que la vivienda es un bien de mercado que debe conseguirse como esfuerzo propio.

No sabía que los gobiernos deben proveer a la gente viviendas. Yo me fajé por tener la mía. Y la clase media está molida por todos los impuestos que pagamos para que los supuestos 6 millones de pobres que tenemos vivan y obtengan la mayoría de cosas gratis.

Si usted no estudia no trabaja ni cuando tuvieron la oportunidad piensan ni trabaja para su futuro vivirán así, todos tenemos nuestras oportunidades para prepararnos y no vivir así ...trabaje duro y estudie y apuesto que no vivirás así esa es la realidad.

El relato liberal tiene como punto de partida una perspectiva economicista cuyo axioma es que al buscar el bienestar individual se logra el bienestar social. Y lleva a planear que la pobreza y/o la falta de bienestar es producto de conductas inadecuadas y deficiencias personales y limita las acciones del Estado a intervenciones de carácter minimalista que garanticen unos mínimos para la sobrevivencia.

Ilustración 1: Factores contextuales que presionan el ejercicio pleno de la ciudadanía



Fuente: Elaboración equipo CA.

Los gobiernos han definido a su aliado en la ruta de la construcción de viviendas a través del compromiso ratificado del impulso del fideicomiso como programa estrella. Y esa identificación es otro de los indicios de la concepción de vivienda como mercancía que se mantiene vigente el imaginario de las personas y en la política pública.

Por otro lado, persiste el imaginario sobre que “a la gente que vive en el río les han dado techo y lo han vendido para volver al lugar de donde venían”.

Esa es una realidad, algo que no le contaron, es que esas personas están cansadas de sacarlas de ahí y vuelven al mismo lugar, venden donde son ubicados para obtener más beneficios y vuelven a su lugar. No soy de ningún partido político, pero la verdad hay que decirla. Quizás hay quienes no hayan contado con ese beneficio de ser reubicado, pero si se le ha dado otras opciones (Martín, 2017).

Como expuso Santiago Hirujo en el año 1991³¹,

Porque los mitos se crean y se echan a correr. Y se convierten en verdades incuestionables, pese a toda la evidencia contraria. Porque los mitos no responden a la verdad de la ciencia, sino a la ciencia de los intereses (Hirujo, 1991).

Cuenta Hirujo que en el año 1975 tras el azote del huracán Eloisa, se emitió el decreto 1337 para trasladar a los residentes de La Ciénaga a un nuevo barrio a construir en la capital. En 1977 se realizó un censo que daba cuenta de 3,548 familias en dicho sector y se había pautado la construcción de 1,500 viviendas. Ahí comienza la incoherencia de ese relato que ha sobrevivido por 40 años en el imaginario dominicano.

Desde esa época, el hoy padre de la vivienda económica, Rafael (Ito) Bisonó rondaba los rumbos de la política de vivienda y era portavoz de la promesa de concluir con éxito el proyecto entregando las viviendas a los residentes reales de La Ciénaga y no a personas extrañas. La realidad es que el nuevo sector construido en Las Caobas para las 1,500 familias de las 3,548 que residían en La Ciénaga fue poblado por 900 familias de un barrio llamado El Ancón, luego de una sorpresiva visita (¿visita sorpresa?) del presidente Joaquín Balaguer. El barrio Ancón, según Hirujo, “fue arrancado de cuajo”, militarizado y sembrado de árboles.

El Ancón fue arrancado de cuajo. En él no quedó ni una familia. Ni un rancho. Ni siquiera los perros. Se lo militarizó para que nadie pusiera un pie ahí en lo adelante. Se lo arbolizó¹⁹. Y catorce años después, es un hermoso y tupido bosque. Testigo ecológico de una promesa no cristalizada en mentira y mito. (ídem)

De La Ciénaga apenas fueron trasladadas entre 400 a 500 familias, quedando más de tres mil en su lugar de siempre. Pero la propagación del mito, que fue convenientemente mantenido por los gobiernos de Antonio Guzmán y Jorge Blanco y que persiste en los imaginarios y en las formas violentas y vejatorias de tratar y trasladar a residentes en zonas empobrecidas.

31 El artículo fue publicado originalmente en el desaparecido periódico *El Siglo* en el año 1991 (27 de septiembre) y luego en 2009 fue reproducido en la revista *Estudios Sociales* dada su importancia.

Dieciséis años del primer decreto, el mismo presidente Balaguer emite el segundo decreto 358-91 que prohibía que personas residentes en la Zona Norte del Distrito Nacional, pudieran construir o mejorar sus viviendas, militarizando la zona, llevando la lucha al Comité de los Derechos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), organismo internacional que puso una sanción al gobierno dominicano por violación a los derechos³². Si bien es cierto que esta sanción sentó un precedente en la lucha por el derecho a la vivienda, no es menos cierto que fortaleció el mito del desalojo, reforzando la idea de apartamentos entregados, familias que los venden y vuelven a vivir en las zonas riesgosas. El decreto fue derogado al inicio del primer gobierno del PLD, presidido por Leonel Fernández. Sin embargo, las condiciones de deterioro de la zona ocupada por La Ciénaga y otros sectores del barrio Domingo Savio persisten a la fecha.

El mito del desalojo y el imaginario de vivienda como “superación personal”, sumado a la prevalencia de la desgracia como designio divino, son elementos que alimentan el componente de vulnerabilidad cultural según Wilcox Chau (1988) citado en (Lavell Thomas, 1992). Y se crea una suerte de concepción fatalista de un destino asignado, que fractura la ciudadanía y obstaculiza la capacidad de exigencia. No por ser pobres, más si por haber sido sometidos durante décadas a un relato que les coloca demasiado lejos la posibilidad de concebir otra forma de vida.

...hay una fábrica aquí sí. Mientras más pobre somos más tiempo tenemos para hacer muchachos (...) son más, uno tiene 11 otra tiene 12. Yo depué que llegué aquí yo tengo 6 nietos.... uno tiene 13, uno tiene 15, otro tiene 13, la más chiquitas tiene 7.

...uno lo pasa bien, imagínate uno tiene que adaptarse a su vida... asigún su forma de su vía, uno tiene que adaptarse y suplirse de lo que se tenga

si... ese e el chin de suerte por la misericordia de Dio que no tiene unido, que cuando no e eta que me da algo, e aquel que me da algo o aquel le da algo a ete. (Belén, 2015)

Quieres comprar algo y no puedes, quieres que tus hijos estudien algo más y no puedes. Si Dios lo manda así, que vamos hacer.

Significa mucho. Algo como “una enfermedad incurable

iNo, no, no imagínate! Si ello lo hicieron yo lo acepto como ello lo hicieron. ¿Que ma se te puede decir? ¿Y quién soy yo pa’ yo ir a hacerle exigencia? No, no, pónganme eso, pónganme eso...noooo. Eso yo lo deje así. (Torres J., 2012)

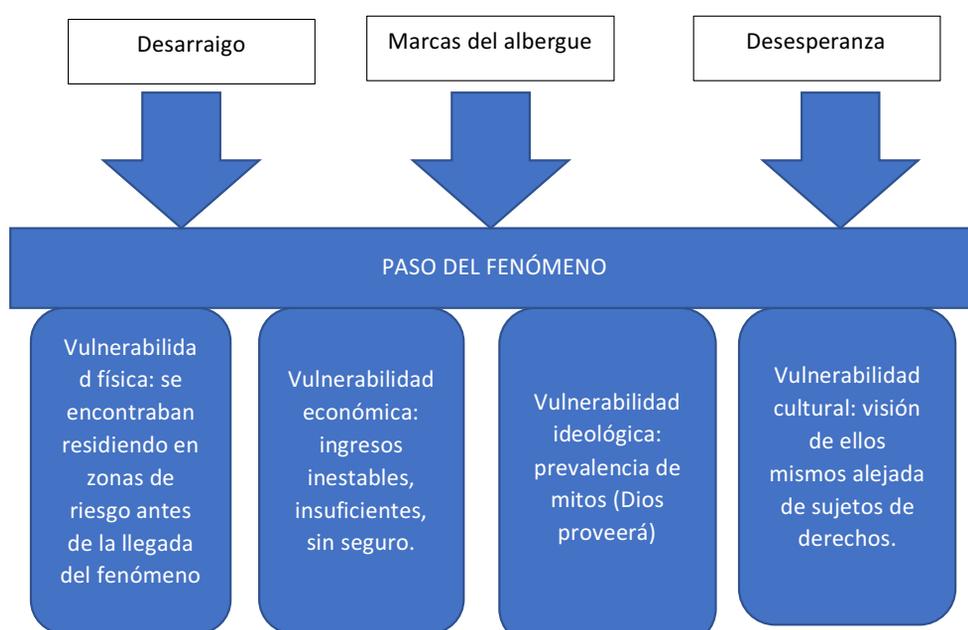
Muy a pesar de que las estadísticas oficiales muestren el éxito de la salida de la pobreza, persisten niveles de miseria y vulnerabilidad que, por las limitaciones de un indicador como la línea de la pobreza (univariado y minimalista), invisibiliza las carencias en las que viven las personas aún estando por encima de la línea de la pobreza.

32 Se puede observar en este trabajo de video <https://www.youtube.com/watch?v=E2pGM-cpehY>

Sobre las familias empobrecidas se van acumulando miserias con el paso del tiempo y en los casos de las familias damnificadas se superponen vulnerabilidades adicionales. La desatención por parte del Estado profundiza la ciudadanía rota, complejizando su cotidianidad y contribuyendo con la naturalización de la pobreza.

El 42.5% identificados como vulnerables (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016) por el informe de pobreza multidimensional del PNUD, sobrevive en condiciones de amplia vulnerabilidad y es muestra de que superar la línea de la pobreza es un pequeño escalón que en realidad no habla de bienestar sino de mínimos calóricos muy lejos de la realización integral y con una gran fragilidad ante el menor empuje.

Ilustración 2: **Acumulación de miserias poblaciones empobrecidas**



Fuente: Elaboración equipo CA.

Otro elemento que constriñe la realización de los derechos y mantiene lesionada la cultura política es al uso clientelar de los programas y los bienes entregados a las personas que se encuentran en condición de pobreza y exclusión. Según Morgan, Espinal y Hartlyn (2011) citado en Rosario (2014) “el clientelismo es un fundamento del sistema político dominicano, ayudando a facilitar la estabilidad relativa del sistema de partidos y a mantener a las élites políticas tradicionales en el poder”. En ocasiones especiales y durante la campaña electoral, se acostumbra que los partidos y los candidatos distribuyan objetos y dinero a los sectores marginados” Espinal y Morgan (2012, 2017) citado en Rosario (2014).

El clientelismo político, en el caso de las comunidades con familias damnificadas estudiadas, ha sido artífice de entregas basadas en criterios de afiliación partidaria, corrompiendo así el proceso de asignación:

Se construye un proyecto habitacional, pero de todos los damnificados solo algunas familias fueron reubicadas, se quejan de que la entrega de

dichas viviendas siguió criterios de clientelismo político. Solo alrededor de 170 personas [de las 680 familias] fueron reubicadas.

En el año 2002, comenzó la construcción de un proyecto de viviendas del INVI en el barrio La Altagracia, del cual se beneficiaron 17 familias, que fueron seleccionadas por la Junta de Vecinos y la Gobernación.

En el año 2004 fueron repartidas las viviendas del proyecto barrio La Altagracia (...) algunos vecinos dicen que los que recibieron esas casas eran perredeístas.

Se quejan de que la entrega de las viviendas siguió criterios de amiguismo”

Algunos vecinos dicen que los que recibieron casas eran perredeístas, otros dicen que las casas fueron invadidas por los más fuertes (...) personas con armas fueron los que consiguieron vivir allá.

En 2012 la construcción del centro comunitario creó un conflicto interno entre los miembros de la comunidad por su uso y en la actualidad en el centro de aprendizaje polémica entre los vecinos.

Ese mismo año [2000] hubo conflictos internos por la pertenencia de algunas casas ya que en alguna de ellas se habían refugiado entre 3 y 4 familias (Belén, 2015).

De esta manera se puede decir que se revive de alguna manera el mito del desalojo del 1977 de Balaguer, ya que como se vio en el apartado **3.3.2** se ha eliminado de la programación del INVI la atención a personas damnificadas como si se hubiera solucionado las carencias habitacionales de estas familias.

Los relatos asociados a la entrega de viviendas a familias damnificadas y no damnificadas han sido utilizados en ese círculo vicioso de nuestra cultura política, lo que lo adjudica características de política asistencial a los programas de vivienda. Corrupción y clientelismo han protagonizado la “solución” definitiva de las familias que han sido trasladadas a albergues “temporales”, convertidos hoy en su destino duraderamente provisional³³.

Como se vio en el Capítulo II, los proyectos habitacionales son a menudo objeto de instrumentalización en las épocas electorales. En el período objeto de estudio es evidente el incremento en la inversión pública en proyectos habitacionales en los años electorales, y la caída posterior en los años no electorales. Y los testimonios expuestos de familias damnificadas de los albergues levantados confirman esta situación.

El uso clientelar de la producción pública de viviendas contribuye aún más en socavar las bases del ejercicio de este derecho, propagando el imaginario entre los/as beneficiarios/as de que solo por medio a un favor político se puede acceder a un techo digno.

33 Expresión tomada del libro *La Miseria del Mundo*, de Pierre Bourdieu.

4.2. LIMITACIONES EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

4.2.1. LIMITACIONES FISCALES

Por lo general la situación de las finanzas públicas constituye uno de los argumentos centrales sobre los cuales se fundamenta la justificación del bajo nivel de inversión pública en sectores sociales en general. En el capítulo I se abordó la evolución y peso de la inversión funcional en vivienda y su relación con el crecimiento interanual de la inversión social por sectorial, así como en perspectiva comparada con la evolución de los ingresos fiscales. No obstante, esta radiografía quedaría limitada de no aportarse otros elementos fundamentales para entender cómo se ha sustentado la política presupuestaria del Gobierno Central bajo la administración 2012-2016.

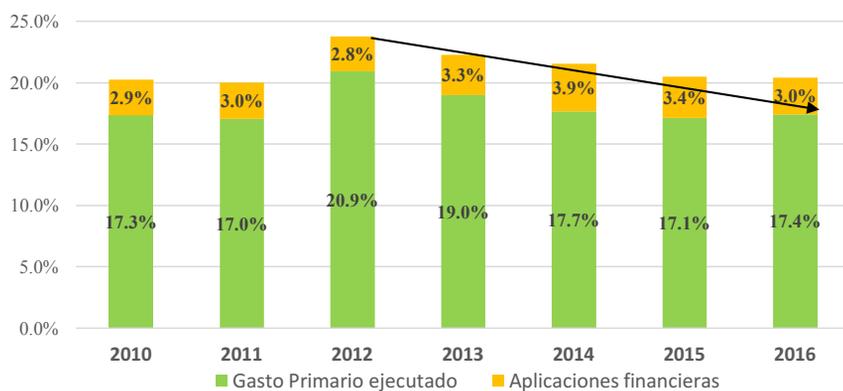
De entrada, cabe destacar que el año de inicio de esta administración de gobierno (año 2012) estuvo marcado por una fuerte expansión del gasto público por encima de lo presupuestado a inicios del año, coincidente con un año electoral en el que el partido en ejercicio de Gobierno buscaba mantenerse en el poder. Tal situación generó un fuerte déficit fiscal que, según algunas estimaciones, a nivel consolidado del sector público se situaba en torno al 8% del PIB o lo equivalente a RD\$ 187,000 millones (Listin Diario, 2012). Como forma de paliar la situación, la recién electa administración -del mismo partido- sometió al Congreso Nacional una reforma tributaria, con lo cual conseguir los recursos necesarios para el funcionamiento del gobierno, los requerimientos de inversión social y, a la vez, saldar compromisos con acreedores.

Aun con el paquete tributario aprobado, la evidencia posterior ha demostrado que el efecto mayor en incremento de las recaudaciones se sintió sobre todo en el primer año de ejercicio del Gobierno (año 2013). Al no afectar la estructura tributaria, caracterizada sobre todo por impuestos indirectos y elevados gastos tributarios (exenciones y privilegios), la presión tributaria (recaudaciones de impuestos/PIB) se ha mantenido rondando el 14% del PIB.

Aunque las cifras del PIB real sitúan el crecimiento económico del país en torno a un promedio anual del 5.1% durante el período 2011-2015, y proyecta cifras similares de crecimiento para el período 2016-2020 (liderando con este ritmo el crecimiento de la región de América Latina y el Caribe, según la CEPAL), el peso del Gobierno Central en la economía se ha mantenido decreciendo a lo largo de todo el período gubernamental 2012-2016.

En términos agregados, la presión fiscal (Gobierno Central/PIB) en el año 2015 (20.5%) es casi 2 puntos porcentuales inferior a la del año 2013 (22.3%) y 3.3 puntos porcentuales inferior a la registrada en el año 2012 (23.8%). Al desagregar por cuentas se observa el peso constante de las *aplicaciones financieras* (pago de intereses de la deuda pública), las cuales promedian el 3.3% del PIB en el mismo periodo.

Gráfico 51: *Evolución de la ejecución del gasto primario y las aplicaciones financieras período 2010-2015 / formulado 2016*
(Cifras ponderadas)



Fuente: *Elaboración propia en base a estadísticas presupuestaria de Balance DIGEPPRES 2010-2015, PGE 2016 y reporte del sector real del Banco Central para el mismo período.*

Lo anterior significa que el Estado como tal, a pesar del crecimiento interanual del presupuesto nominal, en relación con el tamaño de la economía ha perdido peso, sobre todo a nivel del gasto primario. Esta situación viene dada por el estancamiento y reducción de la presión tributaria en el período posterior a la reforma del año 2012. Al situarse por debajo del 14% del PIB, República Dominicana se ubicaba en el puesto 21 de 22 países en cuanto a presión tributaria en América Latina y el Caribe, solo detrás de Guatemala (OCDE, 2014).

En el mismo tenor, al tomar como referencia el último presupuesto formulado durante la administración gubernamental 2012-2016, la *Ley 260-15 de Presupuesto General del Estado del año fiscal 2016*, es posible apreciar la distribución de los ingresos y de las asignaciones del Gobierno Central.

Para el año 2016 el Presupuesto General del Estado aprobado se situaba en RD\$ 663,558.04 millones, con una participación de Gobierno Central en la economía en torno al 20.4% del PIB³⁴. No obstante, visto desde el punto de vista de los ingresos, la primera fuente de ingreso del fisco dominicano son las fuentes financieras (financiamiento externo y doméstico) con RD\$ 26.00 de cada RD\$ 100.00, esto indica que la cuarta parte de los recursos del Presupuesto General del Estado se toma prestado.

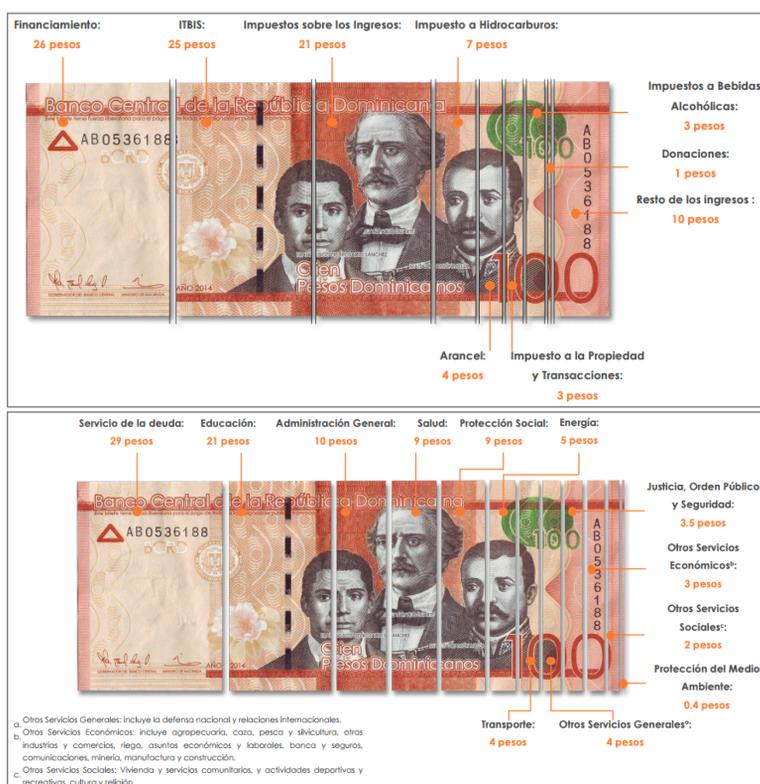
Luego del financiamiento está el ITBIS (o IVA), una figura impositiva que representa RD\$ 25.00 de cada RD\$ 100.00 pesos que le ingresan al fisco. Entre el financiamiento (dinero prestado) y el ITBIS (impuesto indirecto que grava el consumo de los hogares) se explica más de la mitad de los ingresos del Gobierno dominicano. A estos le sigue el impuesto sobre los Ingresos con RD\$ 21.00 de cada RD\$ 100.00. y el de los Hidrocarburos (con RD\$ 7.00 de cada RD\$ 100.00). El Impuesto sobre la propiedad y las transacciones, que incluye aquellas figuras impositivas que habrían de gravar las viviendas y propiedades suntuosas, apenas representan el 3% del total de ingresos del fisco, adoleciendo

34 Tomando como referencia un PIB nominal estimado en RD\$ 3,250,072.00 millones.

además desde hace varios años de una actualización del registro catastral del país.

Por otra parte, al examinar la estructura de gasto, una vez ingresados estos recursos, durante el año 2016 se dedicó RD\$ 29.00 de cada RD\$ 100.00 a pago de deuda pública, quedando solo el 71% restante para el funcionamiento del Gobierno y sus compromisos sectoriales. Después de los compromisos de la deuda, le sigue educación cuya asignación del 4% del PIB representa para el año fiscal 2016 RD\$ 21.00 de cada RD\$ 100.00 que maneja el fisco. A este rubro le sigue administración general, con RD\$ 10.00 de cada RD\$ 100.00; luego salud y protección social, con RD\$9 de RD\$ 100.00 cada uno y energía con RD\$ 5 de cada RD\$ 100.00. Ningún otro sector (transporte, justicia y seguridad, otros servicios sociales y económicos, medio ambiente) representa más del 4% en participación sobre el gasto total del gobierno.

Ilustración 18. Fuente de financiamiento y distribución del gasto en el presupuesto público del año fiscal 2016



Fuente: Extraído del documento Presupuesto Ciudadano 2016: Ley de Presupuesto General del Estado 2016; págs. 12 y 15; DIGEPRES: <http://bit.ly/2fBCrDE>.

Los compromisos asumidos con acreedores de deuda pública, más los requerimientos vigentes en otras sectoriales, contribuyen a dejarle un margen muy estrecho a la inversión social en vivienda, la cual, como se evidenció en el Capítulo 1, es equivalente al 0.06 % del PIB promedio anual durante el período 2013-2016.

El poco margen de acción que permiten los recursos ya condicionados cada año en el Presupuesto General del Estado llega a tal punto que, ante una situación de calamidad pública, como la ocurrida en los últimos dos meses del año 2016 debido a las inundaciones ocasionadas por las lluvias en la región norte, hubo que recurrir nuevamente al financiamiento internacional a través de un préstamo de US\$ 100 millones con el Banco Mundial (Noticias SIN, 2016).

4.2.2. DISPERSIÓN INSTITUCIONAL EN LA SECTORIAL VIVIENDA

La baja presión tributaria y los compromisos ya asumidos con otras sectoriales no son las únicas problemáticas que merman la capacidad del Estado en material habitacional. Otro factor que influye en inhibir la capacidad del Estado para dar respuesta a las carencias habitacionales tiene que ver directamente con la forma en que opera la propia administración gubernamental en la gestión de los servicios públicos.

En su estudio *“Estructuras del Estado Dominicano: hacía una renovación pertinente”*, Participación Ciudadana (capítulo dominicano de *Transparencia Internacional*) plantea la necesidad de eliminar en algunos casos y fusionar en otros un sinnúmero de instituciones públicas que se solapan entre sí, duplicando funciones y actuando de manera descoordinadas en la gestión de servicios públicos a la ciudadanía.

En concreto, se plantea que, aunque la macro-estructura del Estado está compuesta principalmente por ministerios, en paralelo a esto hay otros tipos de organismos de ámbito nacional, entre los que están los órganos descentralizados, los órganos autónomos, las oficinas nacionales, consejos, direcciones generales, comisiones nacionales, superintendencias y programas sociales (Participación Ciudadana, 2014, págs. 50-51).

La citada organización alega que la cantidad de instituciones realizando funciones semejantes es excesiva, recomendando la adopción de 25 medidas concretas para corregir estas dispersiones y eficientizar el gasto público.

La situación planteada en términos generales por esta entidad se puede extrapolar a la sectorial vivienda en particular. En un estudio publicado por el *Observatorio de Derecho a la Ciudad*, en el año 2015, se daba cuenta de la gran dispersión prevaleciente en la sectorial vivienda.

Entre los años 2013, 2014 y 2015 se evidencia que hasta 7 instituciones públicas estaban ejecutando programas y proyectos habitacionales a la vez (ODC, 2016). Aparte del Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), estaban ejecutando algún tipo de programa o proyecto vinculado a la sectorial: el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, el Instituto de Auxilios y Viviendas (INAVI), el Ministerio de la Presidencia, el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De igual forma se destaca la existencia de un *Consejo Interinstitucional para Coordinación Viviendas* (CIVIVIENDA), entidad de la cual no se conocen ni sus funciones, ni un solo informe de gestión o su rol en la coordinación de la política

habitacional del país. En adición a esto, para coordinar la construcción del ambicioso proyecto habitacional *La Nueva Barquita* se creó en el año 2014 la *Unidad Ejecutora para la Readequación de La Barquita y Entornos* (URBE). Por otra parte, para la gestión de los proyectos habitacionales bajo el régimen del fideicomiso en el año 2015 se creó la *Comisión para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso*, y un año más tarde se crearía el *Viceministerio de Hábitat y Desarrollo Local*, ambas entidades operan bajo la sombrilla del Ministerio de la Presidencia.

Lo paradójico del caso es que esta gran dispersión en la política habitacional del Estado opera justo en un escenario de desmonte de la inversión pública en la sectorial en el mismo período gubernamental. Este cúmulo de entidades públicas ejecutando proyectos habitacionales, lejos de significar un incremento en la eficacia para mitigar el déficit habitacional han significado una gran carga burocrática, con acciones coyunturales específicas desarticulada e incapaz de mejorar la situación de la sectorial.

Ilustración 19. **Presupuesto Formulado en instituciones que ejecutan proyectos habitacionales. Período fiscal 2013-2015**

Institución/ programa	Presupuestos formulados		
	2013	2014	2015
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones			
Construcción Viviendas en La Barquita, Sabana Perdida, Prov. Santo Domingo.	100.00	20.00	-
Consejo Interinstitucional para Coordinación Viviendas (CIVIENDAS)	1.77	1.77	1.77
Instituto de Auxilios y Viviendas (INAVI)	344.72	345.24	350.35
Instituto Nacional de la Vivienda (INVI)	1,250.00	1,105.81	373.43
Sub-total (MOPC)	1,696.49	1,472.82	725.55
Presidencia de la República			
Ministerio de la Presidencia			
Mejoramiento Integral Comunidad La Barquita, Santo Domingo Este	-	1,500.00	1,235.00
Gabinete de la Política social			
Construcción de 70 viviendas dignas con ladrillos ecológicos en la prov. Santo Domingo, Moca y El Seibo.	1.99	1.36	-
Rehabilitación de 167 Viviendas en Santo Domingo, Distrito Nacional, Moca, El Seibo y San Pedro de Macorís	1.89	2.94	-
Reconstrucción de viviendas en el Distrito Nacional, Santo Domingo, Santiago.	2.74	3.59	-
Construcción de 30 Cocinas a Viviendas en las comunidades de La Gina...	1.24	-	-
	7.86	7.89	-
Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado			
Construcción 104 apartamentos Tipo C, Villa Progreso (13 Edificios, 4 Niveles)	8.17	5.72	-
Construcción Terminación Proyecto Habitacional 88 Viviendas en Piedra Blanca	3.53	2.47	-
Construcción de 120 apartamentos y calles aledañas, Hainamosa Santo Domingo	9.90	6.93	-
	21.60	15.12	-
Sub-total (Presidencia)	29.46	1,523.01	1,235.00
Ministerio de Medio Ambiente			
Rehabilitación de Viviendas (Quisqueya Verde)	10.00	2.50	-
Sub-total (Medio Ambiente)	10.00	2.50	-
TOTAL VIVIENDA	1,735.95	2,998.33	1,960.55

Fuente: Extraído del documento *Panorama Fiscal: sectorial vivienda (2015)*, CA.

En la sección última de este capítulo se menciona una propuesta de reorganización del gasto que permitiría colocar la prioridad que amerita la sectorial

vivienda y otorgarle un mayor peso en la inversión pública por parte del Estado Dominicano.

4.3. LIMITACIONES INSTITUCIONALES

4.3.1. TENENCIA DE LA TIERRA Y REGISTRO CATASTRAL

La distribución y registro de la propiedad terrenal es uno de los mayores problemas de los cuales adolece el Estado dominicano. Esto es común a la hora de desarrollar un determinado proyecto de infraestructura con fondos público. Tanto es así que, por ejemplo, una parte importante de los atrasos generados durante el período 2013-2016 en la entrega de las escuelas y estancias infantiles construidas en el sector educación se explican justamente por la falta de terrenos disponibles para construir dichas edificaciones.

La sectorial vivienda no escapa a esta problemática, de hecho, ha sido frecuente a la hora en que se inicia la construcción de algún complejo habitacional. Las dificultades para conseguir terrenos hábiles para la construcción de viviendas a las familias damnificadas por las tormentas Noel y Olga, hecho ocurrido a finales del año 2007, retrasaron durante varios meses el inicio de la construcción de estas edificaciones, según la directora de ese momento del INVI, Alma Fernández:

Se piensa que conseguir los terrenos sería un proceso fácil, pero no es así. En Ocoa, por ejemplo, nos dio mucho trabajo porque la mayoría de las tierras son de vocación agrícola y en Rancho arriba no hemos podido terminar las negociaciones con los propietarios (Diario Libre, 2008).

La situación de la titulación de las tierras es tal que al inicio de su gestión el gobierno del Presidente Danilo Medina se propuso la meta de titular 150,000 inmuebles en cuatro años. Para tales fines se creó la *Comisión Permanente de Titulación de Terrenos del Estado* (CPTTE), sin embargo, al cierre del año 2016 la cantidad reportada de títulos entregados a sus beneficiarios era de tan solo 40,000 (27% del total).

El director ejecutivo de la CPTTE admitía en su momento (*Hoy*, 2014) que la falta de coordinación y de un registro real de propiedades del Estado son las principales causas de que la implementación del Plan Nacional de Titulación no haya registrado avances significativos:

- Por el lado de la coordinación argumentaba que el desafío más grande con el que se ha encontrado esa iniciativa es lograr la coordinación de las cuatro instituciones claves: el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), el Instituto Agrario Dominicano (IAD) y la Dirección de Bienes Nacionales.
- Por el lado del registro agregaba que, según levantamiento de información realizados por el IAD en el último año, de 115,000 parceleros de la Reforma Agraria 100,000 no poseen títulos de propiedad de sus predios, a pesar de que ese proceso lleva 52 años. Mientras que según Bienes

Nacionales unas 60,000 unidades habitacionales (80%) levantadas por el Estado (Bienes Nacionales y el INVI) tampoco poseen ese documento.

La falta de registro de la propiedad pública y privada por parte del Estado, unido a la ocupación informal y la inseguridad en la tenencia que esto genera ha llevado a producir múltiples conflictos sociales en distintos puntos del territorio nacional. También se destacan las constantes denuncias por corrupción y “mafias” a lo interno de las instituciones públicas que gestionan las propiedades del Estado, como ha sido el caso del *Consejo Estatal de la Azúcar* (CEA) y de la *Corporación Dominicana de Empresas Estatales* (CORDE).

Un caso de considerable relevancia que evidencia tal situación lo constituyó la venta irregular de terrenos del sector *Los Tres Brazos* por parte del CORDE a una empresa privada denominada INFEP, que luego se asoció a otra denominada TITULATEC, por alrededor de RD\$ 80 millones. El plan consistía en ceder a estas compañías el derecho de cobro por la titulación de sus casas y negocios de la zona. Aunque la *transacción comercial* del Estado con la entidad privada original se habría efectuado en el año 2010, no fue hasta el último trimestre del año 2016 cuando el conflicto estalló. La empresa, que compró los terrenos al Estado a RD\$ 79.1 el metro cuadrado, lo estaba revendiendo a los moradores de la zona por hasta RD\$ 2,500 el metro cuadrado, es decir hasta 30 veces más que el monto por el cual adquirió los terrenos años atrás.

En el terreno vendido se encuentran: cinco escuelas públicas, un centro de atención primaria y tres destacamentos de la Policía Nacional, así como la única planta de tratamiento de aguas negras del municipio Santo Domingo Este, obra en la que se invirtieron cerca de RD\$ 75 millones en el gobierno de Leonel Fernández para su rehabilitación (Ciudad Alternativa, 2016).

Por presiones de movilización social y el interés mediático en el tema el gobierno anunciaba, al cierre del año 2016, la suspensión de toda operación de venta y reventa de los inmuebles del sector por parte de la empresa (Presidencia RD, 2016).

Ilustración 20. Proceso Los tres Brazos y empresa TITULATEC



Fuente: Extraído de resúmenes de notas de prensa, octubre-diciembre 2016.

Uno de los considerandos del decreto emitido el pasado miércoles, y anunciado por el vocero de la Presidencia, Roberto Rodríguez Marchena, establece que del examen preliminar llevado a cabo por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo se desprende que las referidas ventas no cumplieron con disposiciones fundamentales de la Ley No. 141-97, General de la Reforma de la Empresa Pública, del 24 de junio de 1997 y de la Constitución de la República del 2010. Tampoco cumplieron con el debido proceso de licitación pública para la enajenación de bienes del Estado sujetos a la referida ley, así como con la necesidad de someter estas ventas al Congreso Nacional (El Caribe, 2016).

Las evidencias arrojadas por este y otros casos vinculados a *contubernio* público-privado en torno al manejo de tierras merman sustancialmente la capacidad del propio Estado para dar respuesta a las problemáticas habitacionales tanto cualitativas como cuantitativas en el territorio.

Un trabajo de saneamiento de la tenencia de tierras que revise las asignaciones fraudulentas y promueva la redistribución para su uso en la retribución del derecho a una vivienda segura a familias empobrecidas, sería otro componente que el Estado Dominicano estaría obligado a realizar y que, con voluntad política (tal y como ocurrió con Los Tres Brazos) está en capacidad de hacer.

4.3.2. FALTA DE CONTROLES Y FISCALIZACIÓN

La gobernanza en la sectorial vivienda no solo adolece, además, de mecanismos claros de control y fiscalización gubernamental de sus avances y resultados.

El nivel de avance o retraso de las metas anuales de *construcción de viviendas, rehabilitación habitacional o cambios de piso de tierra por cemento* no son objeto de escrutinio por ninguna entidad estatal, ni de interpelación a los funcionarios responsables ante la opinión pública. La ausencia de un ente gubernamental que centralice toda la política habitacional dificulta tal acción de fiscalización. Oficialmente el INVI se constituye como una *empresa pública no financiera*, y en el período objeto del presente estudio no ha tenido responsabilidad alguna de rendir presupuestos *orientados a productos* ni *orientados a resultados*, lo cual -al margen de los pocos recursos que recibe- también le quita responsabilidad sobre sus actos.

En términos legislativos tampoco existe fiscalización a la sectorial: ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado de la República existe alguna comisión parlamentaria cuyo objetivo central esté focalizado en dar seguimiento a proyectos habitacionales o discutir y proponer iniciativas sobre la política habitacional en general del país.

De igual manera no existe fiscalización a la hora de realizar las entregas de las soluciones habitacionales destinadas a familias pobres y que, como se recoge en los relatos de las familias damnificadas, no siempre llegan a su destino.

4.3.3. AMBIGÜEDAD EN LOS MÉTODOS DE MEDICIÓN E INDICADORES DE LA SECTORIAL

Como se evidenció en el capítulo I, la sectorial vivienda en su conjunto adolece de una clara y consensuada medición del déficit habitacional. El Gobierno Central mantiene en paralelo dos metodologías de cálculos de este indicador, y entre ambas la diferencia es significativa. Al margen de las consideraciones expuestas en la parte inicial del estudio sobre el porqué decantarse por una (ONE) sobre otra (MEPyD), lo cierto es que como política de Estado se debe generar un consenso metodológico integral al respecto.

La evidencia más significativa de esta ambigüedad se refleja en la casi inexistencia de indicadores medibles sobre la sectorial vivienda en el marco de metas por quinquenio de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Esto trae como consecuencia que no exista un compromiso político certero de llevar al Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública y, posteriormente, al presupuesto anual de un año corriente metas de construcción o mejoramiento habitacional, ya que ninguna legislación -en este caso la END 2030- obliga al Estado a realizar tal labor.

4.4. CONCLUSIONES FINALES: LA ESTAMPA DE LAS MARCAS

Nos aventuramos en la elaboración de este trabajo con el objetivo de “evidenciar las *características* y *matices* que toma el ejercicio del derecho humano a una vivienda digna en República Dominicana, a través del análisis del marco normativo-legal vigente, las acciones de políticas e inversión públicas en materia habitacional y la presentación de historias de vida en asentamientos humanos empobrecidos”.

Son muchas las dificultades que se han venido observando a lo largo de los tres capítulos desarrollados anteriormente. En esta sección se pretende dejar en claro cuáles son las falencias concretas y reflejar las marcas que han dejado sobre el quehacer de la política habitacional en República Dominicana.

Los resultados a tres cuartas partes del período analizado (2012-2015) en los indicadores sectoriales disponibles revelan que los niveles de desigualdad en estas variables registran constantes rezagos, desigualdades internas y estancamiento generalizado: el hacinamiento crítico permanece inalterable en el 20% de menores ingresos, aparte de que es tres veces superior que en el quintil de mayores ingresos. A pesar de las reducciones evidenciadas en el déficit habitacional bajo la metodología MEPyD en este período, indicadores paralelos como el acceso a agua y la proporción de viviendas que requieren reparaciones importantes en la población indigente registran un estancamiento generalizado. Al cierre del año 2015 la cobertura de acceso a agua en zonas urbanas era 30 puntos porcentuales mayor, en los hogares no pobres 25 puntos porcentuales superior que en los indigentes y en el 20% de mayores ingresos casi 30 puntos porcentuales por encima de del quintil de menores ingresos.

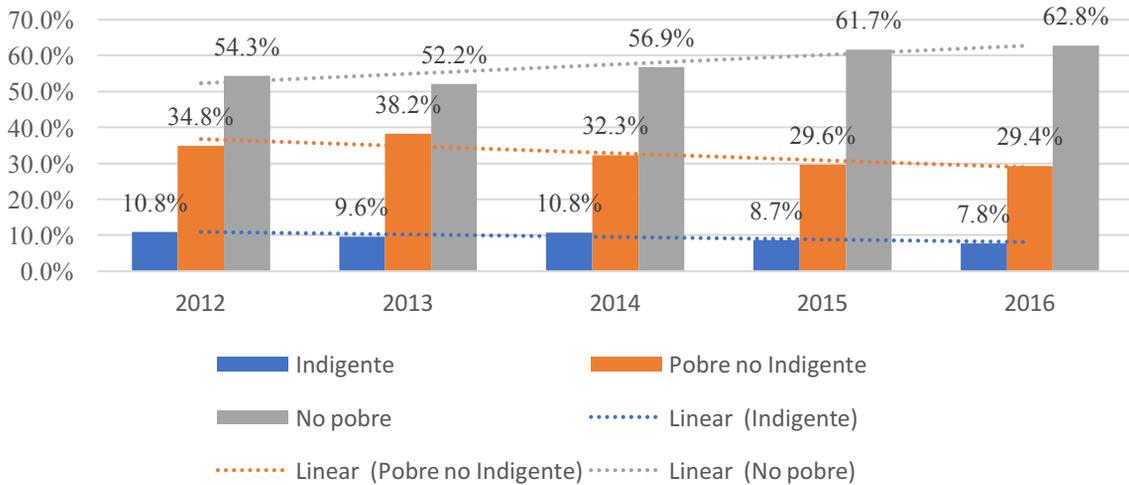
- La prevalencia de estos niveles de desigualdad ocurre justamente en un período en el cual todas las metas de construcción o mejoramiento

habitacional del grupo de beneficiarios de bajos ingresos (Grupo II) fueron reducidas significativamente, a la par con una mayor priorización de los proyectos habitacionales del perfil de ingresos medios y medio altos (Grupo III). Al final del período apenas se reportó el 25% de las viviendas nuevas previstas para familias de bajos ingresos.

- De igual forma, en cuanto a recursos asignados y ejecutados la sectorial continuó a la cola de la inversión social, con una media de 0.06% del PIB. Estos niveles de inversión apenas lograron elevar en 0.04 puntos porcentuales el porcentaje de viviendas con acceso a agua, quedando por debajo de la meta de la END prevista para el año 2015. La dimensión cualitativa del déficit habitacional quedó también fuertemente rezagada fruto de la baja inversión en mejoramiento habitacional. Estos resultados ocurren en paralelo con un período en el cual se adjudican contratos multimillonarios a grandes consorcios inmobiliarios para el desarrollo de proyectos Grupo I - La Barquita y la vez se exoneran de impuestos a aquellas que entran al Grupo III - fideicomisos.
- La falta de una cultura de gestión por resultados en las instancias gubernamentales y, en particular, en las instituciones que ejecutan políticas de viviendas influye mucho en estos pobres desempeños. La alta dispersión institucional, desarticulada y sin objetivos comunes, así como los bajos mecanismos de control y fiscalización se suman al expediente.

¿Cómo ha sido el disfrute del derecho a la vivienda en los últimos 5 años?

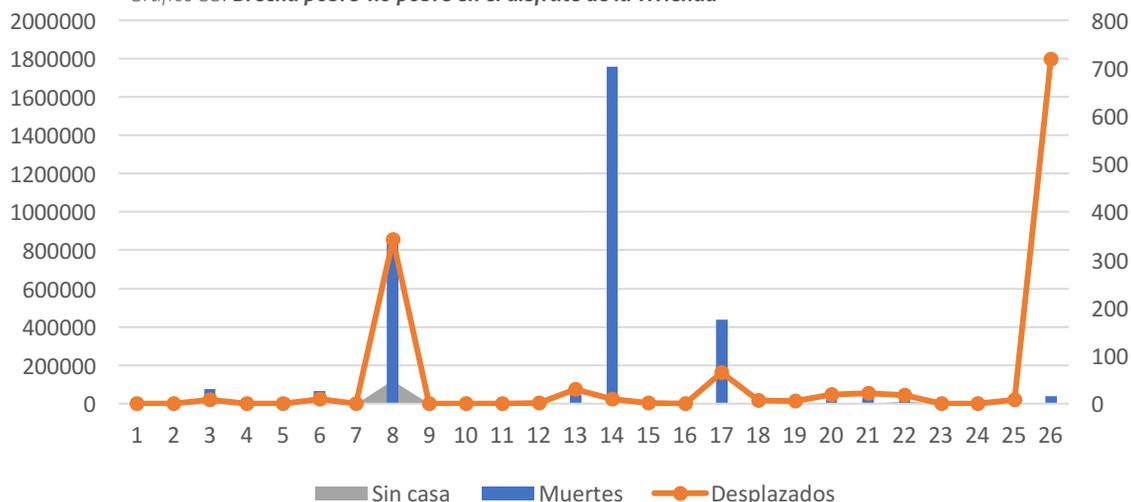
Gráfico 52: *Disfrute de vivienda digna*



Fuente: Elaboración equipo CA en base a ENFT 2012-2016.

Cuando se agregan los indicadores que acreditan a la vivienda como “digna” (observado en la introducción del capítulo I), se observa que la inversión realizada y las políticas implementadas están impulsando que la población considerada no pobre aumente la porción de familias con viviendas dignas y se aumenta la brecha existente.

Gráfico 53: Brecha pobre-no pobre en el disfrute de la vivienda



Fuente: Elaboración equipo CA en base a ENFT 2012-2016.

El curso que ha tomado la política de vivienda de acuerdo a lo observado en el capítulo I. El volumen de exoneraciones de impuestos dirigidos hacia *Proyectos Inmobiliarios Sector Privado Calificados como Viviendas de Bajo Costo Ley 189-11* y bajo la modalidad *público-privado* (Grupo III - fideicomiso) fue estimado en RD\$ 4,768.3 millones durante el período 2013-2016. Sin contar las cuantiosas aportaciones del Estado con la donación de terrenos, infraestructura de servicios, construcción de escuelas, centros de salud, seguridad, estaciones de autobuses, etc. Eso en desmedro de la inversión dirigida a la población que no puede cumplir con los requisitos impuestos desde el sector financiero para poder acceder a las viviendas bajo modalidad de fideicomiso.

Aun cuando el proyecto La Barquita implicó el cumplimiento del derecho a la vivienda para familias que residían en condiciones que combinaban prácticamente todos los componentes de vulnerabilidad, por concepto de adjudicaciones solo en este proyecto, se adjudicaron alrededor de RD\$ 3,540.7 millones entre grandes consorcios inmobiliarios de la construcción, sin que se haya podido demostrar el involucramiento de la comunidad ni en la gestión del proyecto ni en los trabajos realizados.

La Nueva Barquita implicó más de 4 años y una solución que ha trasladado alrededor de 1,400 familias. Está ubicada en la provincia Santo Domingo que al Censo 2010 contaba con 661,583 viviendas. De esas, 249,880 no tenían ningún déficit. Sin embargo 411,703 sí tenían algún tipo de déficit. La totalidad de las viviendas de La Nueva Barquita representa un 0.34% del déficit habitacional de la provincia Santo Domingo.

Es relevante señalar el relato segregador que ha girado en torno a las formas de convivencia en el nuevo hogar. Por un lado, la insistencia de que ha sido necesario "educar" a la población en comportamiento civilizado. Por otro lado, la obligatoriedad de formar parte del programa Quisqueya Aprende Contigo (era obligatorio ingresar al proceso de alfabetización) y el impedimento que ha colocado el patronato para velar los muertos en los apartamentos. Y para poner el punto final, la construcción del Skate Park bajo el siguiente relato: "En el

recién creado espacio público Nueva Barquita Skate Park, los jóvenes ricos van, ruedan, saltan, brincan, en camaradería con sus pares pobres. También de otros pueblos de nuestro país” (Listín Diario, 2016).

Será difícil impulsar rupturas que impulsen la reconstrucción de una ciudadanía basada en el derecho, con el nivel de condicionamientos en el nuevo barrio y sin participación de la gente.

De los proyectos que se mostraron en el capítulo I orientados al grupo I no se conoce el criterio definido para elegir esos asentamientos en vez de otros.

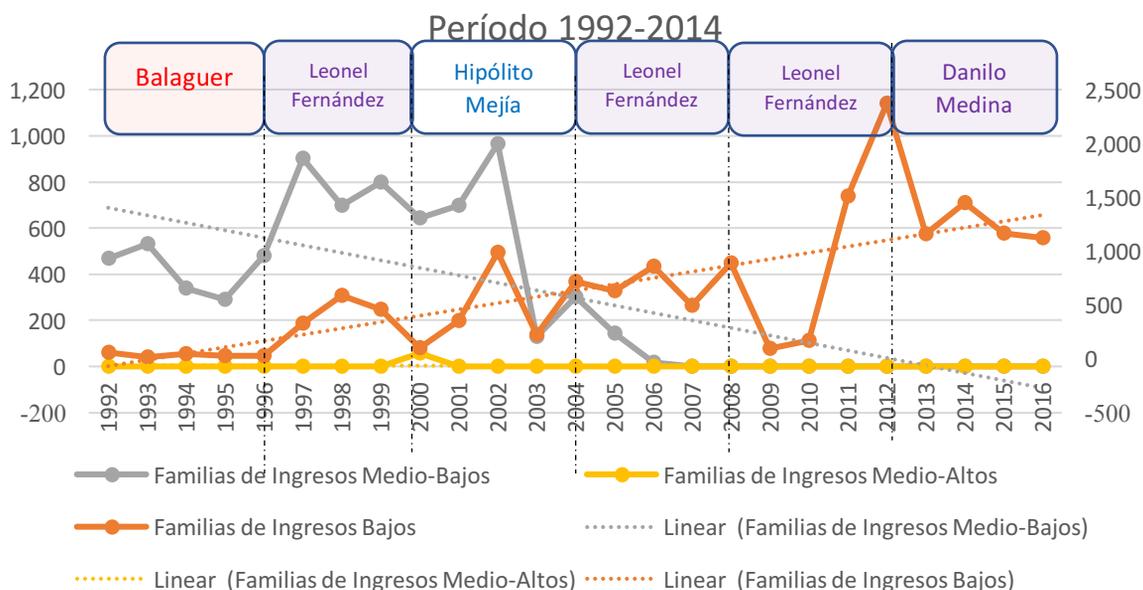
Una de las limitaciones encontradas en cuanto a la capacidad del Estado para responder a las problemáticas habitacionales del país reside precisamente en la poca o nula disponibilidad de indicadores sobre la situación de la vivienda dentro de la END 2030, lo cual a su vez es consecuencia de la ambigüedad del Gobierno Central en cuanto a la generación de una metodología común de cálculo del déficit habitacional.

Pero los antecedentes de las estrategias recientes sentaron las bases para una política irresponsable que pone completamente en duda los compromisos del Estado como garante del derecho a una vivienda digna. Los niveles de inversión pública en la sectorial, con su carácter decreciente y basado en lógicas asistencialistas, paliativas y coyunturales, han estado completamente divorciadas del nivel de carencia habitacional del país.

Se evidenció que el nivel de inversión pública en la *función vivienda* fue en picada año a año. Aun así, se reveló que al menos durante el período 2008-2012, en los años picos de crecimiento de la inversión, se computaban gastos que no eran propios la sectorial vivienda: construcción, reconstrucción y rehabilitación de avenidas y calles, así como pavimentación de carreteras y caminos vecinales a nivel nacional. La inversión en proyectos habitacionales no pasaba realmente del 0.07% del PIB (2008-2012), mientras que la promedio 2013-2016 ascendió a 0.06% del PIB.

La inversión en la sectorial vivienda ha estado históricamente vinculada a procesos electorales. Tres de los cuatro años en los que se incrementó la asignación en la sectorial fueron electorales. Las narrativas de los habitantes de los *albergues permanentes* corroboran tal situación, evidenciando el cúmulo de promesas y de soluciones que se les ha hecho en el tiempo en época de campañas proselitistas y de cómo son instrumentalizados para sacarles el voto.

Gráfico 54: Producción viviendas INVI según ingresos familias y período presidencial



Fuente: Elaboración equipo CA en base a SISDOM (2015) y Memorias institucionales del INVI 2015 y 2016.

El gráfico 54 muestra la producción de viviendas (sin las viviendas de emergencia) tal y como se ha observado en las secciones de esfuerzo de política en cada caso. En los diferentes gobiernos desde el 1992 hasta el 2016. Según se observa en el gráfico, a partir del 2005 hubo una aparente reducción de la producción de viviendas estatales para familias de ingresos medios bajos y se ubica en cero durante casi toda la serie para las familias de ingresos medios altos.

De acuerdo a lo comentado en el capítulo II, existe una distorsión en el año 2011 dado que fue el año en el que se inauguró la controversial Torres El progreso, ubicada en la avenida Luperón esquina Anacaona, con 180 apartamentos de 157.47 m², tres dormitorios, tres baños, cuarto de servicio y dos parqueos. La inversión ejecutada por el Estado dominicano a través del INVI en este proyecto ascendió a RD\$ 1,081,907,881.37 (Ciudad Alternativa, 2011).

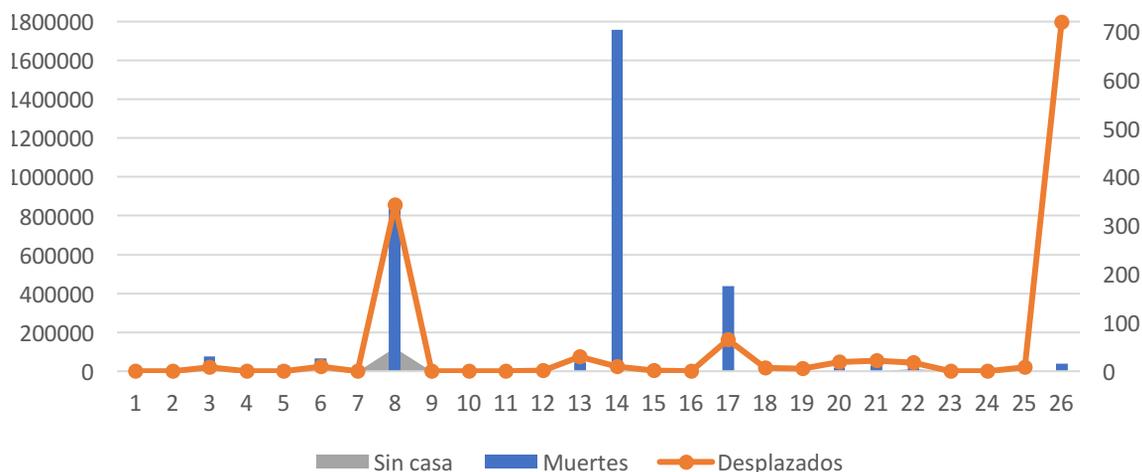
Según el Observatorio de Vivienda y Suelo de Ciudad Alternativa (hoy Observatorio del Derecho a la Ciudad), la inversión realizada en este proyecto representó el 26.5% de la inversión total realizada durante los últimos 5 años reportados, del 2006 al 2010, es decir, más de un cuarto de la inversión realizada por la institución en los llamados Activos No Financieros en estos cinco años, los cuales incluyen inversión en maquinaria, equipos, construcciones, mejoras e inmuebles.

Visto desde una perspectiva histórica, de un censo a otro (2002-2010) el déficit habitacional cualitativo se incrementó solo por efecto de deficiencias en los servicios (agua, electricidad y servicios sanitarios) y en 9 de 10 provincias más pobres del país. En su dimensión cuantitativa se incrementó solo en componente de allegamiento interno (hogares secundarios en una vivienda) y en las provincias menos pobres. Fruto de dinámicas migratorias internas, se redujo en

términos cualitativos en las zonas rurales y se incrementó en lo cuantitativo en 8 de las 10 provincias menos pobres del país.

- Los avances en el marco normativo y de garantía de derechos, aunque progresivos, fueron lentos y sobre todo al final del período: con la entrada de la Constitución del año 2010 y el reconocimiento de la acción de amparo, con la aprobación de la END 2030 y sus metas en materia habitacional (objetivo general 2.5) y la posterior aprobación del PNPSP 2013-2016 en diciembre del año 2012. Aunque los textos normativos internacionales (Pacto de San José y PDESC) estaban en vigencia, su acogida era casi inexistente a nivel nacional.
- Con todo y las deficiencias en este marco, la revisión exhaustiva de los proyectos habitacionales muestra que el ritmo de ejecución anual de viviendas nuevas en el INVI era ligeramente superior en aquella época (período 2000-2012) que en la actual (2013-2016): 1,310 *versus* 1,224, ritmo que fue significativamente mayor en el período 2000-2004 (1,859 viviendas nuevas por año). Por otra parte, los programas de *mejoramiento urbano* de todo el período (2000-2012) parecen haber sido los más exitosos en mitigar la cantidad de viviendas irrecuperables y deficiencias en estructuras de las viviendas a nivel de piso y techo, lo cual se evidencia en la reducción de estos componentes en el déficit habitacional de un censo a otro.
- La data disponible no permite hacer conclusiones categóricas sobre la disponibilidad de recursos durante el período 2000-2012, dada las diferencias encontradas en los métodos de registro de las partidas a la sectorial y su alto nivel de opacidad. Sí resulta relevante destacar que, aunque el promedio registrado en la ejecución presupuestaria de la *función vivienda* rondaba el 0.30% del PIB (5 veces más que la media del período 2013-2016), en la práctica lo realmente invertido en construcción habitacional rondó el 0.07% del PIB (comprobado solo para el período 2008-2012).
- Sin embargo, como se pudo evidenciar, factores como la baja presión tributaria del país, unida al peso presupuestario que representan todas las demás sectoriales, influyen en estos resultados. También la relación Estado-Ciudadanía cobra especial relevancia en la medida en que la cultura política posibilita que la garantía de un derecho fundamental quede solapada por acciones coyunturales de carácter clientelistas como el mejoramiento discrecional de ciertas viviendas, el cambio pisos de tierras por cemento o el asfalto de una calle en campaña electoral. En tres de cuatro períodos electorales se pudo comprobar cómo crecía y se instrumentalizaba la inversión en vivienda para favorecer estas prácticas.

Gráfico 55: **Afectados en fenómenos naturales entre 1991 y 2016**



Fuente: EM-DAT: The Emergency Events Database - Université catholique de Louvain (UCL) - CRED, D. Guha-Sapir, www.emdat.be, Brussels, Belgium.

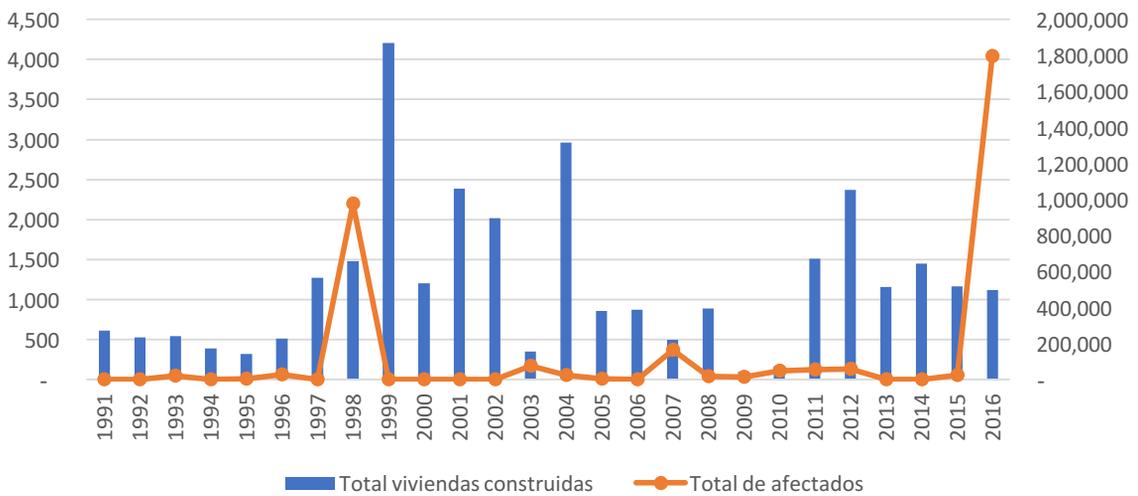
La permanencia del déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) afecta de manera diferenciada a las familias que residen en comunidades con vulnerabilidad ecológica. La llegada de los fenómenos naturales tal y como plantea Wilches Chaux (1988) citado en Lavell (1992) cuando se cruza con las vulnerabilidades de las familias se transforma en desastre. En ese sentido, podemos afirmar que la no acción para mermar el déficit habitacional que se ha observado en los capítulos anteriores, incrementa la exclusión socioeconómica y territorial de las familias, y acentúa además vulnerabilidad ante fenómenos naturales.

Los rezagos en las carencias habitacionales y la baja eficacia de las políticas y recursos públicos para mitigarlas encuentran en los asentamientos humanos damnificados sus evidencias más extremas: en 15 años República Dominicana registra 226 muertes y más de 285,000 desplazados, miles de familias llevan entre 15 y 30 años viviendo en los mismos albergues que utilizaron como refugios, casas improvisadas y ranchos como principal cobijo, precariedad extrema en servicios sanitarios, de agua y desechos sólidos, y vulnerabilidad permanente ya sea por estar situados en zonas de alto riesgo (orillas de ríos o cañadas y focos de contaminación) como por su inseguridad en la tenencia de tierras, de la cual pueden ser desalojados sin previo aviso.

- El marco normativo es variante, ambiguo y desarticulado. Por un lado, la Constitución de República Dominicana no recoge de manera explícita la garantía de derechos para población en asentamientos humanos de este tipo, lo cual puede deducirse solo a partir de la *interpretación* conjunta de varias disposiciones. A nivel internacional, sin embargo, el Objetivo General No.4 del CDESC sí aborda garantías para estos grupos damnificados. Además, la Ley de Gestión de Riesgo sí plantea una visión integral de la problemática y sus vías de solución, lo cual es secundada por la END 2030, pero al momento de aterrizarlo en el PNPSP apenas se programan líneas de acción para las gestiones vinculadas al eventual desastre, que es lo que finalmente se aprueba en el presupuesto de cada año.

- Los contenidos de políticas no dan cuenta de ningún plan para dignificar a las poblaciones en esta situación de *albergados permanentes*. El INVI no registra ningún proyecto para estas comunidades. En el período 2013-2016 se le ha dado paso a la gestión puntual de proyectos habitacionales fruto de las inundaciones ocurridas en este período gubernamental, como ha sido el caso del Proyecto La Barquita o del proyecto Boca de Cachón. Estos han surgido como respuesta a la situación generada, no como consecuencias de estrategias previamente definidas. Para estos proyectos se han creado además estructuras paralelas a las instituciones ya existentes, y se caracterizan un pronunciado esfuerzo por elevar la figura presidencial como “proveedor” de estos proyectos.
- La gestión de riesgo como tal posee la única “rigidez presupuestaria” en la sectorial en sentido integral (hábitat). A pesar de que por ley está previsto el FOPREMIR, en la práctica este fondo no registra asignación de recursos en el presupuesto general del Estado. Lo que sí registra asignación es el denominado “1% de los ingresos corrientes como fondo para calamidades públicas”, del cual en la práctica el monto previsto anualmente es 8 veces menor al normativo. Con lo dejado de ejecutar por este concepto se podrían haber construido hasta 6 proyectos habitacionales como La Barquita en igual número de comunidades, incluyendo la solución habitacional para los albergues identificados.
- No obstante, de nuevo acá entra a colación los aspectos vinculados con el poco margen de acción de las finanzas públicas y los compromisos financieros del Estado en otras sectoriales. A esto se añaden problemáticas de fondo como la tenencia y registro de tierras del país, lo cual pone trabas significativas a toda iniciativa de construcción de proyectos habitacionales de interés público.

Gráfico 56: **Producción viviendas públicas vs cantidad afectados por fenómenos hidrológicos 1991 y 2016**



Fuente: cElaboración equipo CA en base a SISOM 2015 y EM-DAT: The Emergency Events Database - Université catholique de Louvain (UCL) - CRED, D. Guha-Sapir, www.emdat.be, Brussels, Belgium.

Los resultados en asentamientos humanos empobrecidos y damnificados muestran que estos han sido los grandes olvidados política habitacional, prevaleciendo albergues de hasta tres décadas en estado de exclusión total.

Podemos decir pues que estamos frente a una política habitación que históricamente se ha hecho identificar con las siguientes marcas:

- 01** Nunca ha existido una política habitacional clara, orientada a fortalecer el acto de habitar en las personas excluidas y empobrecidas.
- 02** Dispersión institucional que genera dispersión en el gasto.
- 03** Debilidad para establecer mecanismos eficientes de medición de su progreso. Contradicciones metodológicas en el cálculo del déficit habitacional.
- 04** Existencia de planes dispersos sin fiscalización ni seguimiento. Se ha caracterizado por acciones aisladas no planificadas, discontinuidad en la planificación y ejecución.
- 05** Con una reducción presupuestaria con un carácter sistemático que, siguiendo el relato neoliberal, ha dejado al mercado la satisfacción del derecho.
- 06** El país ha acumulado una deuda histórica que se manifiesta en la dimensión actual del déficit habitacional, que en sus dimensiones cuantitativa y cualitativa afecta más 2 millones de familias.
 - a.** El déficit habitacional crece anualmente en un aproximado de 37,000 viviendas.
 - b.** Entre 2013 y 2016 el Gobierno ofertó **52,479** soluciones habitacionales distribuidas entre los 3 grupos de beneficiarios.
 - c.** Las acciones del gobierno, asumiendo: 1) que toda la oferta se haya completado y 2) que toda la oferta se dirigió a familias con déficit, mantiene el déficit inalterado.
 - d.** Las personas que han vivido largo tiempo en condiciones de déficit y en lugares vulnerables sufren de manera recurrente las consecuencias de fenómenos hidrológicos.
- 07** Una gestión de proyectos con un carácter *paternalista* y *clientelar*, sustentada, en parte, por los desalojos, muchos de estos forzosos.
- 08** El INVI, institución llamada a impactar realmente el déficit es subutilizado, sobre todo por dos razones : casi nula su función de acompañamiento a cooperativas de vivienda y un presupuesto menor que la inversión para crear plusvalía en Ciudad Juan Bosch
- 09** El perfil de beneficiarios/as de la política habitacional pasó de un estrato social (ingresos bajo) a otro (ingresos medio y medio-alto).
- 10** Dos terceras partes de la oferta habitacional impulsada desde el Estado se concentra en estos proyectos (Fideicomisos)

- 11** La inclinación hacia los programas impulsados por el fideicomiso contribuye a fortalecer el imaginario de una gran parte de la población el hecho de que la vivienda es un “premio” al esfuerzo personal y no tenerla se constituye en un fracaso. Tiene serias implicaciones para la satisfacción en los sectores empobrecidos del derecho a una vivienda.
- a.** Concibe a la vivienda como un bien de mercado, por lo que destinar una mayor cantidad de recursos para atender a un sector compuesto por personas que en general no padecen carencias habitacionales.
 - b.** Dado que los recursos son limitados, se reduce la asignación que percibe el INVI.
 - c.** Nos indica que estamos ante un proceso de transformación del rol del Estado ante la problemática habitacional en beneficio del mercado inmobiliario y financiero.
- 12** Los esfuerzos de política ignoran los efectos negativos que el hacinamiento tiene sobre los sujetos.
- 13** La ausencia de privacidad y de buena circulación provocadas por la falta de espacio adecuado pueden:
- a.** provocar alteraciones tanto en la salud física como mental;
 - b.** desencadenar situaciones de estrés psicológico;
 - c.** favorecer la propagación de enfermedades infecciosas;
 - d.** incrementar la ocurrencia de accidentes en el hogar;
 - e.** afectan el sentido de pertenencia y privacidad;
 - f.** “expulsan”, transformando el acto de habitar.
- 14** El tipo de participación – Barquita, Boca de Cachón –de las personas y las disposiciones posteriores que condicionan el acto de habitar no contribuye con ese efecto “ciudadanía rota”, que desvirtúa la visión que tienen las familias de sí misma como sujetos de derechos. Distinto ha sido con el sector empresarial y su participación activa en fideicomisos.
- 15** Sobre las personas damnificadas los gobiernos han impulsado el deterioro de las familias:
- a.** Sin documentación, no existo.
 - b.** Sin derecho desde el aviso.
 - c.** Sin derecho a protestar.
 - d.** Hay que negarse para existir.
 - e.** Si nací aquí, entonces la vida es así.

4.5. RECOMENDACIONES

Luego de haber realizado un recorrido por aproximadamente dos décadas en el desarrollo de las políticas habitacionales en República Dominicana, ponemos a consideración de los-as hacedores de políticas públicas algunas recomendaciones que puedan contribuir con apalea el significativo déficit habitacional que persiste. Es de interés que el Estado adopte un enfoque integral del Derecho a la Vivienda, con todos los aspectos que esto implica para la elaboración de políticas habitacionales integrales.

Pensamos la vivienda, no como un objeto o un producto terminado que se adquiere sólo a través del mercado, sino como *acto de habitar*, es decir, como un resultado cultural que articula el lugar, la historia con el entorno social, natural y construido (Ortiz, 2012). Y bajo esa consideración de proceso y no objeto, las políticas públicas orientadas a esta sectorial se ven compelidas a devolver lo que el tiempo le ha robado al desarrollo del ser en las familias que han vivido por mucho tiempo en condiciones de déficit, con especial énfasis en las familias damnificadas.

Dadas las marcas sociales que la política habitacional ha ido dejando sobre los grupos sociales más vulnerables y los retos políticos, sociales, económicos que la implementación de estas medidas significarían, hemos organizado las recomendaciones entre medidas a corto, mediano y largo plazo.

4.5.1. MEDIDAS EN EL CORTO PLAZO

SOLUCIÓN INMINENTE DE LAS FAMILIAS EN CONDICIÓN DE DAMNIFICADAS

Se ve como necesaria la priorización a personas objeto de una mayor desventaja o desigualdad material, particularmente las personas damnificados que se encuentran “viviendo” en albergues, con el objetivo de resarcir los derechos fundamentales, entre ellos, el de la vivienda.

Tal y como se ha reseñado en el capítulo III, existen alrededor de dos mil familias identificadas en 9 albergues. En ese sentido, se propone la realización de un programa piloto desde el paradigma de la producción social del hábitat, que implica la participación activa de las familias en todas las etapas del proceso. Las familias deben ser parte desde la identificación del lugar, el diagnóstico situacional, el diseño y la construcción.

Las soluciones habitacionales se han concebido desde la integralidad de los servicios y con la integración de respuestas a las deficiencias laborales existentes. Es vital fortalecer en el proceso el tejido social y tomar en cuenta los elementos cualitativos que han impactado durante años la dimensión del ser de las familias. Las marcas creadas en las personas damnificadas incluyen la naturalización de su condición de desigualdad, que debe ser combatida con el restablecimiento del derecho que les corresponde.

En el documento Hablemos de Vivienda, Jovine (2016) realizó una estimación que ubicaba la inversión necesaria para la solución habitacional integral de las

dos mil familias identificadas hasta ese momento en menos de mil millones de pesos. Esa cantidad representa mucho menos de los más de mil millones ejecutados desde el Gobierno en el año 2011 para apenas 180 unidades habitacionales. Hecho que demuestra que la existencia de voluntad política es el determinante principal para otorgar la solución habitacional de estas familias.

INDICADORES INTEGRALES, EQUILIBRADOS Y MEDIDOS DE MANERA SISTEMÁTICA

Se hace necesario generar un *consenso metodológico integral* para el cálculo del déficit habitacional, que integre además otras dimensiones como lo es el hacinamiento. Dicho así, el Estado debe contar con una metodología unificada de este indicador para que las metas de producción de viviendas estén de acuerdo con la realidad levantada.

Se requiere de un sistema estadístico continuo y de actualización anual sobre las carencias habitacionales, combinando tanto el registro actual del SISDOM con lo que se genere a partir del nuevo déficit habitacional unificado.

4.5.2. MEDIDAS EN EL MEDIANO PLAZO

01. Plan decenal de vivienda

Una de las marcas de la política habitacional en República Dominicana es la realización de proyectos de vivienda de manera aislada o fruto de acciones coyunturales con un carácter paliativo, que profundiza la cultura de la dependencia y el clientelismo. En ese sentido, se propone el desarrollo de un Plan Decenal de la Vivienda consensado, en donde se integren todas las acciones del sector a corto, mediano y largo plazo, sobre todo en materia de viviendas para perfiles de Grupo I y Grupo II, así como las respectivas responsabilidades institucionales y apropiaciones presupuestarias requeridas.

02. Reorganización de la producción de vivienda

La dispersión institucional, que se refleja en la cantidad de instituciones que reciben asignaciones presupuestarias para la producción viviendas, debe eliminarse dando paso a la concentración de la sectorial en un organismo que establezca un Sistema Nacional de Vivienda en concordancia con la END y Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo. En ese sentido, el fortalecimiento institucional es un aspecto clave.

Al respecto, recalamos dos factores que tienen que ver con la reorganización del sector y con el establecimiento de indicadores consensados que se planteó anteriormente. Primero, la modificación del artículo 24 de *Indicadores y Metas* de la Ley 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo, a fin de introducir indicadores de déficit habitacional cualitativos y cuantitativos que surjan del consenso metodológico propuesto; y el segundo, mejorar la gestión de tierras para la organización del territorio nacional articulando la función social de la propiedad, reconocida en el artículo 51 sobre el derecho a la propiedad, y una exhaustiva renovación y ampliación del registro catastral y predial del país, tanto en manos públicas como privadas.

03. Reorientación del gasto público

Desarrollar medidas de reorientación del gasto público para incrementar la inversión presupuestaria en la sectorial vivienda: centralizar las partidas presupuestarias dispersas, corregir las duplicidades en el sector, eliminar los consejos asesores que no justifican ni rinden cuentas, entre otras.

De acuerdo con estudios realizados por Rafael Jovine para la organización internacional Oxfam, existen escenarios presupuestarios que hacen viable el aumento de la inversión en vivienda con la actual presión tributaria:

- Hemos realizado un estudio pormenorizado a fin de cuantificar este volumen por rubro. Los resultados arrojan un importante margen de operación al gobierno, si estuviera dispuesto a cambiar las reglas y usar estos recursos públicos malgastados en garantizar este derecho. Las áreas principales de mejora se refieren al uso clientelar de la nómina pública, la corrupción, el reordenamiento de entidades públicas que sobran y/o que se podrían eliminar o fusionar sin afectar derechos ciudadanos, así como la reducción de gastos que tienen un alto potencial de uso político clientelar. Por ejemplo el gasto en publicidad, viáticos y otras partidas de uso discrecional cuya reducción podría liberar los fondos necesarios para garantizar derechos como a la vivienda u otros (Jovine, 2017).

4.5.3. MEDIDAS EN EL LARGO PLAZO

¿Cómo asegurar la atención sostenible y baja un paradigma que reconstruya las rupturas que las marcas de la política habitacional han provocado en las personas?

La preocupación que justifica la realización de este estudio ha estado centrada desde su inicio en las dificultades que recaen sobre las familias más empobrecidas y excluidas, que se encuentran fuera del alcance de la idea de política habitacional que se pretende impulsar bajo el relato neoliberal. Es por eso que la propuesta a largo plazo que se plantea en este acápite pretende sobre todo colocar la atención en una proposición para responder a los derechos básicos de los asentamientos humanos empobrecidos en República Dominicana desde el paradigma de la Producción Social de la Vivienda y el Hábitat.

Se trata, pues, de sustentar las líneas de políticas que potencien el desarrollo de los instrumentos y apoyos necesarios que den escala y viabilidad a una forma de producción habitacional que ha demostrado, en experiencias probadas ya por muchos años en distintos lugares del mundo, su enorme potencial como generadora de tejido social, de manifestaciones de una nueva cultura en la que predomina la solidaridad, la ayuda mutua, la gratuidad y condiciones capaces de generar una convivencia más vital, lúdica, armónica y creativa.

Es importante distinguir la visión de la Producción Social del Hábitat y la Vivienda (PSHV) de otros paradigmas:

- No se trata del resultado de la oferta y la demanda, pues esto queda limitado a sectores con capacidad de pago o que cuentan con los apoyos necesarios (crédito, exenciones, subsidios y otros) para adquirir una

vivienda en el mercado. Se trata de entender la vivienda **como una necesidad fundamental**, dado que su carencia priva al ser humano de una vida digna y constituye una injusticia estructural, por ser consecuencia de una inequitativa distribución del ingreso y la desigualdad creciente.

- Ni es un bien clientelar y paternalista, ni una mercancía, ni un producto industrial, ni un tema esencialmente financiero y mucho menos un patrimonio familiar para acceder a financiamiento. Se trata de un **bien de uso** autoproducido, dado que la mayor parte de las viviendas en República Dominicana se produce por sus propios usuarios para satisfacer sus necesidades de techo, no para negociarla.
- No se trata de ver la vivienda como un producto terminado, pues lleva a pensar la vivienda como producción en serie, a gran escala y con grandes montos de dinero y, por tanto, focalizada a sectores con capacidad de pago o que cuentan con créditos a largo plazo y altos subsidios, lo cual lo hace un producto escaso. Tampoco se trata de producción estatal donada o regalada a la gente, sin más. Se trata, más bien, de entender la vivienda como **proceso**, lo cual responde a la práctica social, a producir la vivienda como lo hace la gente, de acuerdo con la dinámica de sus recursos, sus posibilidades y sueños. El concebir la vivienda como proceso autogestivo puede permitir atender a más familias; lograr producción masiva; atender a sectores de bajo ingreso; estimular la movilización de otros recursos sociales; orientar mejor los subsidios y bajar sus montos; lograr períodos más cortos de recuperación, lo que se adapta mejor a la realidad económica y a la dinámica de las familias pobres, contemplando su necesidad de seguir invirtiendo en la consolidación de la vivienda; con lo cual lo hace un producto **potencialmente abundante**.
- La vivienda no es solo objeto ligada a decisiones tomadas por otros, se trata, en cambio, de un **acto de habitar** vinculada a la autogestión, individual o colectiva. Un fruto cultural y como tal se articula no sólo a un lugar sino a su historia y su entorno, natural y construido. Implica una relación cultural e incluso afectiva entre quien la habita y el lugar que ocupa. Se convierte, junto a la comunidad, en un espacio político (el principal locus de la polis), el lugar de donde sale y confluye todas las añoranzas, generadora de nostalgia y de ciudad y capaz de exaltar la vida.
- Existe la tendencia a considerar como informal a toda vivienda que no es producida por productores o desarrolladores públicos y/o privados empresariales. Se trata de un concepto falso e interesado, que ha llevado a aplicar a la vivienda autoproducida calificativos que atraviesan la secuencia informal-irregular-ilegal-acto criminal que debe castigarse.³⁵ Entendemos que la producción de la vivienda fuera de cualquier acto mercantil no define su carácter formal o informal. Existen miles de viviendas en el país reconocidas legalmente. No se trata de apoyar la construcción sin brújulas. **Es fundamental reconocer que la producción social organizada de la vivienda y el hábitat**, que se realiza bajo la promoción y el control directo de las organizaciones y otros productores sociales que operan sin fines de

³⁵ ¿Qué entendemos por vivienda informal? Aquella cuyo acceso al suelo no está legalizado en razón de irregularidades en la tenencia o por ser producto de una invasión o una venta fraudulenta. También aquella construida sin permisos ni licencias de la autoridad pública o cuya construcción no está legalizada.

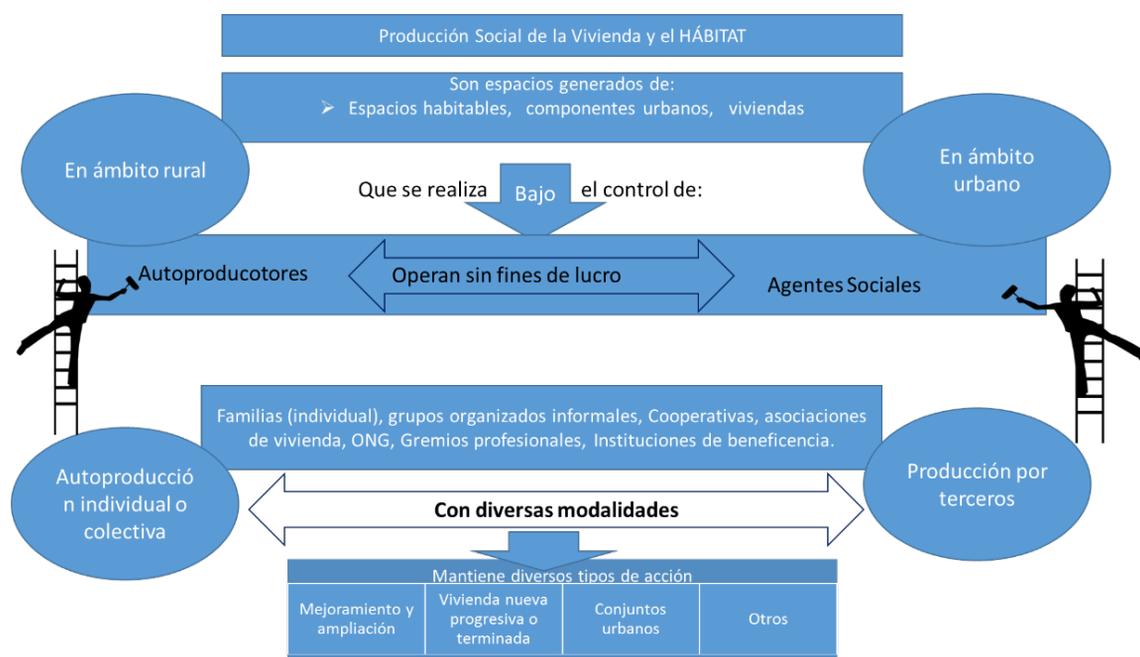
lucro, participa de todas las características de la **producción formal** (Ortiz Flores, 2012).

Producción social de la vivienda, no es producción de vivienda social. Se trata de una manera de producción distinta, que destierra el clientelismo y paternalismo y protege de las altas exigencias del mercado a las familias que moran en asentamientos urbanos empobrecidos.

Hay que dejar claro que la PSVH se produce sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control de autoprodutores y desarrolladores sociales, viviendas y conjuntos habitacionales que adjudica a demandantes individuales u organizados (principalmente de bajos ingresos), que en general son identificados y participan activamente desde las primeras fases del proceso habitacional. Pero que asume todos los requerimientos legales y de ordenamiento territorial y riesgo del entono, así como la asignación comprometida que augura nuevas producciones.

No se trata pues de autoconstrucción simple, visto como la práctica de edificar viviendas, sino de **autoproducción**, o sea tener el control total del proceso productivo. La cual pudiera organizarse y ejecutarse bajo la coordinación técnica de terceros (como cooperativas, ONG o el Estado), pero bajo el control total de los-as comunitarios-as organizados-as.

Ilustración 6: **Producción social del hábitat**



Fuente: extraído del documento *Propuesta de política de vivienda* (Foro Ciudadano, 2016).

Bajo el paradigma de PSHV, se propone la creación de un Sistema Nacional para la Provisión de Vivienda a Población Empobrecida. Este sistema comprende el conjunto de principios, normas, órganos y procesos mediante los cuales se fijan y hacen posible las políticas, objetivos, metas y prioridades en materia de

vivienda, hábitat y asentamientos humanos empobrecidos, así como la coordinación y concertación entre las instituciones públicas y organizaciones sociales como conjunto interrelacionado.

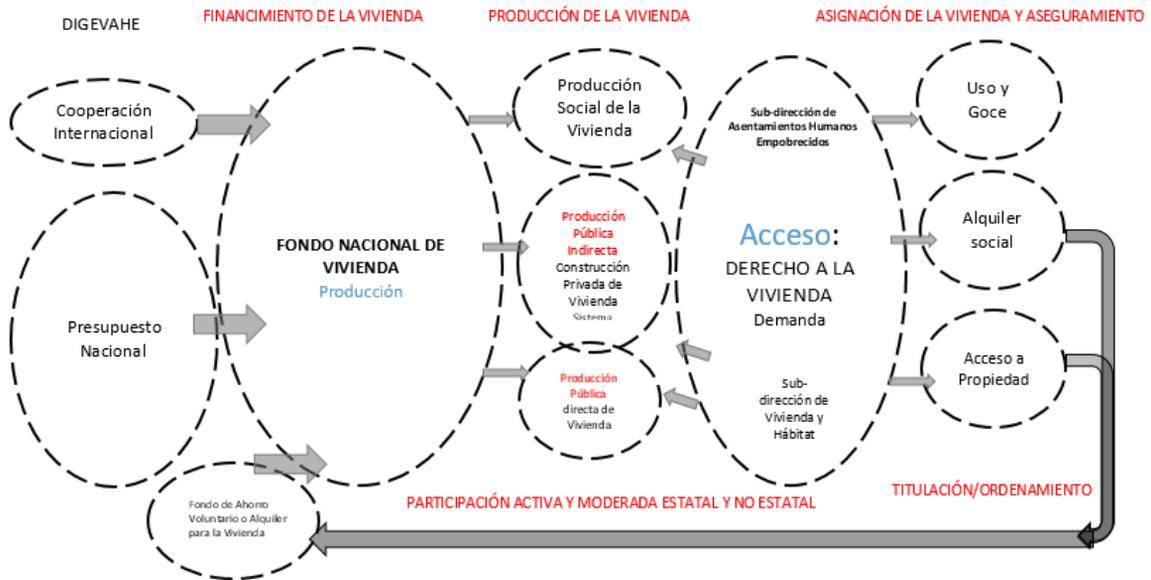
Para asegurar la sostenibilidad de la política se propone el establecimiento de un Fondo Nacional de Vivienda con el propósito de soportar la estructura de financiamiento, tanto de la producción como del acceso a la vivienda.

Dado que reconocemos que la problemática habitacional requiere del concurso no sólo del Estado sino de la sociedad completa, para el caso del Fondo Nacional de Vivienda se propone que éste sustente sus ejercicios fiscales mediante:

- 01** el financiamiento proveniente del presupuesto público;
- 02** de la cooperación internacional;
- 03** ingresos por alquiler solidario;
- 04** sistema de ahorro y aportes ciudadanos (intereses por concepto de aportes prestatarios, pago de los beneficiarios de vivienda pública y donaciones privadas).

Se propone además reducir los montos exentos del IPI y cumplir gradualmente con el 1% de los fondos para calamidades públicas, así como de proveer asignaciones de recursos al fondo nacional de prevención, mitigación y respuestas. Fortalecimiento de la política de gestión de riesgo que asegure el cuidado de las familias, antes durante y después de la ocurrencia de cualquier fenómeno que afecte la estadía de las familias en sus viviendas.

Ilustración 7: Sistema Nacional de Vivienda

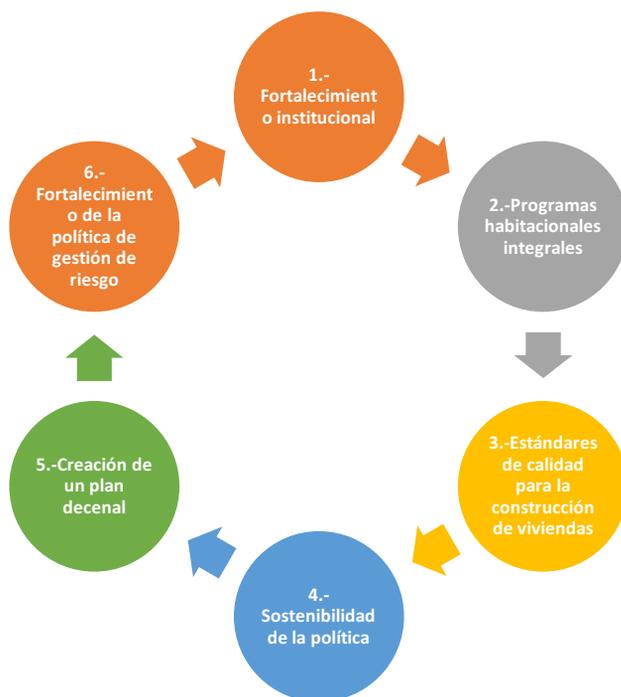


Fuente: Elaboración equipo CA en base a Propuesta de Ley Asentamientos Humanos Empobrecidos (Foro Ciudadano, 2016).

El Sistema Nacional de Vivienda estaría llamado a impulsar seis líneas principales de políticas acorde al diagnóstico presentado en los capítulos anteriores

y orientadas a eliminar las marcas de varias décadas sin voluntad política para poner fin a un problema tan grave en un país que anualmente vive seis meses de temporada ciclónica. Y en donde vivir con déficit habitacional y bajo vulnerabilidad ecológica puede significar la muerte o la pérdida continua de los ajueres.

Ilustración 8: **Líneas de políticas propuestas**



Fuente: Elaboración equipo CA en base a documento *Propuestas de Políticas (Foro Ciudadano, 2016)*.

La realidad está expresada y las propuestas abiertas a la discusión. La exposición de millones de personas al riesgo cada año no puede esperar. La crudeza de los números debe movernos como Estado hacia la declaración de una emergencia nacional que retumbe la voluntad política.

BIBLIOGRAFÍA

- ADESS. (noviembre de 2016). Estadísticas en línea. Obtenido de Administradora de Subsidios Sociales: <http://bit.ly/2fAt1BT>
- Banco Mundial. (2015). Banco Mundial. Recuperado el 28 de 10 de 2016, de Gestión del riesgo de desastres: <http://www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview>
- Belén, A. (2015). Cultura Política: ¿Cómo afecta la relación Estado-Ciudadanía a la implementación de la política pública de hábitat en damnificados por fenómenos naturales? . Ciudad Alternativa.
- Benito, A. B. (20 de febrero de 2014). Pactos, alianzas electorales y trashumanías. Patrones de la cooperación estratégica en el sistema de partidos de la República Dominicana. Obtenido de Scientific Electronic Library Online (SciELO) México: <http://bit.ly/2go3cGj>
- Betances, E. (julio de 2010). Movimientos Urbanos dominicanos y sus oportunidades políticas en la transición democrática reciente (1978-1991). Obtenido de Gettysburg College: <http://bit.ly/2nBuRCH>
- Bouillon, C. P. (2012). Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. (13 de septiembre de 2017). The International Disaster Database. Obtenido de EM-DAT: <http://emdat.be/>
- CESR. (2012). The OPERA Framework: Assessing compliance with the obligation to fulfill economic, social and cultural rights. Obtenido de The Center for Economic and Social Rights: <http://bit.ly/2nAZ4IB>
- Ciudad Alternativa. (2011). Observatorio de vivienda y suelo. Santo Domingo.
- Ciudad Alternativa. (2014). Boletín 5: Política Vivienda y Déficit Habitacional en RD y la Cuenca Baja del Río Ozama. Obtenido de Observatorio de Derecho a la Ciudad: <http://bit.ly/1wDppOR>
- Ciudad Alternativa. (2015). Panorama Fiscal: Sectorial Vivienda. Santo Domingo: Observatorio de Derecho a la Ciudad.
- Ciudad Alternativa. (11 de noviembre de 2016). "Cuando el derecho a la ciudad se puede comprar en el mercado". Obtenido de Ciudad Alternativa: <http://bit.ly/2nDIGGH>
- CNE. (2015). Manual de Organización y Funciones en Situaciones Climáticas. Santo Domingo, República Dominicana.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (2002). Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (26 de 01 de 2010). Constitución de la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.

- Congreso Nacional de la República Dominicana. (16 de julio de 2011). Ley no. 189-11 para el Desarrollo del Mereade Hipotecario y et Fideicomiso en la República Dominicana. Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (25 de enero de 2012). Estrategia Nacional de Desarrollo. Santo Domingo de Guzmán.
- Cortés Alcalá, L. (1995). La cuestión residencial: bases para una sociología del habitar. Madrid: Fundamentos.
- Cuenca Ozama. (2013). Programa La Barquita. Obtenido de Cuenca Ozama - Comisión de la Readecuación de La Barquita: <http://bit.ly/2kx7ehm>
- Diario Libre. (3 de marzo de 2008). INVI cita dificultades para conseguir terrenos hábiles. Obtenido de Grupo Diario Libre: <http://bit.ly/2nJPfCT>
- Diario Libre. (8 de septiembre de 2012). Danilo hace visita sorpresa al sector La Barquita. Obtenido de Diario Libre / Noticias: <http://bit.ly/2jKVv7G>
- Disasters, C. o. (2009). The International Disaster Database. Recuperado el 9 de Octubre de 2016, de <http://www.emdat.be/>
- El Caribe. (19 de noviembre de 2015). Medina dice país contará con 62 mil nuevas viviendas. Obtenido de El Caribe: <http://bit.ly/2jUCcAl>
- El Caribe. (05 de abril de 2016). Reclamos: Obreros de La Nueva Barquita exigen pagos. Obtenido de El Caribe: <http://bit.ly/2jRchJQ>
- El Caribe. (30 de diciembre de 2016). Regocijo en Los Tres Brazos por suspensión de venta - See more at: <http://www.elcaribe.com.do/2016/12/30/regocijo-los-tres-brazos-por-suspension-venta#sthash.VbAN1H5H.dpuf>. Obtenido de Multimedios del Caribe: <http://bit.ly/2mMs9el>
- Espinal, R. (17 de agosto de 2016). Estado Clientelar, Estado Asistencial y Estado de Bienestar. Obtenido de Blog de Rosario Espinal: <http://bit.ly/2frRpD2>
- Espinal, R., Morgan, J., & Zechmeister, E. J. (junio de 2015). Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas. Obtenido de Vanderbilt University: <http://bit.ly/2eQS3f8>
- Foro Ciudadano. (15 de marzo de 2015). Propuesta para un Sistema Nacional de Vivienda. Santo Domingo de Guzman: Ciudad Alternativa.
- Foro Económico Mundial. (octubre de 2016). The Global Competitiveness Report 2016-2017. Obtenido de World Economic Forum: <http://bit.ly/2eNqVe0>
- Gallego, A., Fernández, M., & Feliu, E. (abril de 2005). Criterios generales para la planificación de procesos participativos. Cuadernos BAKEAZ. Bilbao, Gobierno Vasco, España: Bakeaz. Obtenido de <http://humanscalecity.org/wp-content/uploads/2013/08/CB68.pdf>
- Gatón, M. (1996). Las Políticas Habitacionales de Vivienda en la Década del 80 y su relación con los ajustes económicos en República Dominicana.

En C. Alternativa, Antología Urbana (págs. 253-265). Santo Domingo: Editora Corripio.

Global Goals. (2015). Ciudades y comunidades sostenibles (Objetivo 11). Obtenido de <http://bit.ly/1Owl72N>

Harvey, D. (2007). Breve Historia del Neoliberalismo. Oxford: AKAL.

Hirujo, S. (1991). Los nunca idos que regresan. De La Ciénaga a Las Caobas: Un mito por decreto. *Estudios Sociales*(149), 67-77. Recuperado el 2009

Hoy. (22 de octubre de 2014). Cita problemas dificultan plan de titulación que implementa gobierno. Obtenido de Periódico Hoy: <http://bit.ly/2mkKDpN>

Hoy. (12 de mayo de 2015). Entregan terrenos para construcción Ciudad Juan Bosch. Obtenido de Hoy Digital: <http://bit.ly/2jUDXZD>

IBP. (2015). Encuesta de Presupuesto Abierto 2015, Resumen República Dominicana. Obtenido de International Budget Partnership: <http://bit.ly/1TTJFWc>

INVI. (2013). Memoria Institucional año 2013. Obtenido de Instituto Nacional de la Vivienda: <http://bit.ly/1pWkme4>

INVI. (2014). Memoria Institucional INVI 2014. Obtenido de Instituto Nacional de la Vivienda: <http://bit.ly/1TfwmPB>

INVI. (2015). Memoria Institucional INVI 2015. Obtenido de Instituto Nacional de la Vivienda: <http://bit.ly/1rd0Gnt>

INVI. (2016). Publicaciones. Obtenido de Instituto Nacional de la Vivienda: <http://bit.ly/2nQK1EJ>

INVI. (2017). Proyectos de viviendas construidas y su inversión 2016. Obtenido de Instituto Nacional de la Vivienda: <http://bit.ly/2mJ7eIU>

Iñiguez Rueda, L. (1987). Modelos teóricos del hacinamiento. Documentos de psicología social. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.

Jovine, R. (2017). Cambiemos las prioridades. Santo Domingo de Guzmán: Oxfam en República Dominicana.

Latinobarómetro. (02 de septiembre de 2016). Latinobarómetro Informe 2016. Obtenido de Corporación Latinobarómetro: <http://bit.ly/2fLxjVy>

Lavell Thomas, A. (1992). Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso. En *Desastres naturales, sociedad y protección civil* (págs. 2-20). Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

Listin Diario. (31 de diciembre de 2012). El 2012: el año del 4% y del cambio en el estilo de gobierno. Obtenido de Listin Diario: <http://bit.ly/2fBWato>

Listín Diario. (11 de octubre de 2016). Abren pista de patinaje en la Nueva Barquita.

- Marchezini, V. (2014). La producción silenciada de los “desastres naturales” en catástrofes sociales. *Revista mexicana de sociología*, 253-285. Recuperado el 12 de septiembre de 2017, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032014000200004&lng=es&tlng=es
- Martín, I. (25 de julio de 2017). Análisis cualitativo de las reacciones ante el video de carencias habitacionales. Santo Domingo de Guzmán.
- Martín-Baró, I. (1985). El hacinamiento residencial: ideologización y verdad de un problema real. *Revista de Psicología Social*, 31-50.
- MEPyD. (septiembre de 2016). Informe Nacional sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (para Hábitat III). Obtenido de Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo: <http://bit.ly/2oaznMn>
- Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo. (Diciembre de 2012). Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016. Obtenido de Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo: <http://bit.ly/1rxhwpu>
- Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo. (Septiembre de 2015). Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016 (actualización 2016). Obtenido de Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo: <http://bit.ly/1Yu7Iz0>
- Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo. (Septiembre de 2015). Tercer Informe Anual de Avance en la Implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, y cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Plurianual del Sector Público (Informe 2014). Obtenido de Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo: <http://bit.ly/23LgqdC>
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2015). Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM). Obtenido de Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD): <http://bit.ly/27pVUE5>
- Ministerio Economía Planificación y Desarrollo. (septiembre de 2016). Informe Nacional sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (para Hábitat III). Obtenido de Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo: <http://bit.ly/2oaznMn>
- MINPRE. (2013). Comisión Presidencial para el desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso. Obtenido de Ministerio de la Presidencia: <http://bit.ly/2keas69>
- Minpre. (enero de 2014). Perfil básico del Proyecto “mejoramiento integral de la comunidad La Barquita, Municipio Santo Domingo Este. Obtenido de Cuenca Ozama: Programa La Barquita: <http://bit.ly/2kkqkXe>
- Monegro, J. T., & Ortega R., L. (2014). Estructura del Gasto en República Dominicana y las Metas de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Seminario de Fiscalidad. Santo Domingo de Guzmán. Obtenido de <https://goo.gl/hLLGih>

- Morel, E. & Mejía, M. (1996). Lo Impactos de los Desalojos: la constitución o reconstitución de las identidades. En C. Alternativa, *Antología Urbana* (págs. 272-297). Santo Domingo: Editora Corripio.
- Morillo, A. (Octubre de 2014). Mapa de la pobreza en la República Dominicana 2014. Informe general. Obtenido de Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD): <http://bit.ly/1spmahU>
- Navarro, A. (2004). Plan de Desarrollo Urbano para La Ciénaga y Los Guandules. Obtenido de Ciudad Alternativa: <http://bit.ly/2o31l72>
- NHC. (5 de enero de 1999). Preliminary Report: Hurricane Georges, 15 September - 01 October 1998. Obtenido de National Hurricane Center: <http://bit.ly/2nbcXvs>
- Noticias SIN. (5 de diciembre de 2016). Gobierno tomó nuevo préstamo y parte de presupuesto 2017 para reparar daños por las lluvias. Obtenido de Grupo SIN: <http://bit.ly/2mkJH4Q>
- ODC. (2016). Sectorial Vivienda: Diagnóstico y lineamientos para propuesta de financiamiento. Obtenido de Ciudad Alternativa: bit.ly/2eKaajk
- Oficina del Alto Comisionado. (13 de septiembre de 2017). Naciones Unidas. Obtenido de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONE. (Abril de 2014). El déficit habitacional en República Dominicana: Panorama actualizado de los requerimientos habitacionales, 2010. Obtenido de Oficina Nacional de Estadísticas.
- ONE. (2015). Sistema Interactivo de Consulta Censo 2010 (SICEN). Obtenido de Oficina Nacional de Estadística: <http://bit.ly/1TUyn6O>
- Ortega Rincón, L. (24 de agosto de 2016). Requerimientos financieros para el cierre de brechas en provisión de servicios básicos en República Dominicana 2015-2030. Obtenido de Ministerio de Economía, Planificación & Desarrollo: <http://bit.ly/2nboVFq>
- Ortiz Flores, E. (2012). *Producción Social de la Vivienda y el Hábitat. Bases Conceptuales y Correlación con los Procesos Habitacionales*. México: HIC-AL.
- Participación Ciudadana. (febrero de 2014). Estructura del Estado Dominicano: hacia una renovación pertinente. Obtenido de issuu.com/pciudadana: <http://bit.ly/2n5lj3i>
- PNUD. (2014). Mapa Interactivo de Desarrollo Humano de República Dominicana (2014). Obtenido de Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo: <http://bit.ly/1Tfx9nT>
- Poder Ejecutivo. (25 de Enero de 2012). Ley Orgánica de Estrategia Nacional de Desarrollo 1-12. Obtenido de Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo: <http://bit.ly/1nMFOeZ>
- Presidencia de la República Dominicana. (2001). Decreto 1211-01. Santo Domingo de Guzmán.

- Presidencia de la República Dominicana. (15 de junio de 2014). Decreto 201-14. Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Presidencia de la República Dominicana. (30 de diciembre de 2015). Decreto 389-15. Se declara el año 2016, como el Año del Fomento de la Vivienda. Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Presidencia RD. (30 de Diciembre de 2015). Poder Ejecutivo declara el 2016 "Año del Fomento a la Vivienda". Obtenido de Presidencia República Dominicana: <http://bit.ly/1VZii2C>
- Presidencia RD. (10 de marzo de 2015). Primeras seis empresas arrancan construcción de viviendas de Ciudad Juan Bosch. Obtenido de Presidencia de la República: <http://bit.ly/2lgQqZq>
- Presidencia RD. (28 de diciembre de 2016). Decreto 392-16. Que ordena la suspensión inmediata de toda operación de venta o reventa de inmuebles de Los Tres Brazos y desalojo de actuales ocupantes. Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, República Dominicana. Obtenido de Presidencia de la República Dominicana: <http://bit.ly/2n0N5Pu>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). Informe regional de pobreza multidimensional.
- Rugiero Pérez, A. (2009). Aspectos teóricos de la vivienda en relación al habitar. INVI, 15-40.
- Spicker, P., Leguizamón, S. A., & Gordon, D. (2009). Pobreza : Un glosario internacional. Buenos Aires: CLACSO.
- Torres, J. (2012). Procesos de legitimación de la pobreza: el caso de Solidaridad en República Dominicana.
- Torres, J. (2015). Damnificados en República Dominicana: duraderamente provisional. Santo Domingo: Ciudad Alternativa.
- Torres, J., Corporán, J. L., & Solano, G. (2010). Reconstrucción de la política social dominicana. Santo Domingo de Guzmán: Centro Juan Montalvo.
- URBE. (2013). Promotores Socio Culturales - Estrategias Socio-Urbanas. Obtenido de Cuenca Ozama - Programa La Barquita: <http://bit.ly/2kqmfio>
- Váldez Ramírez, J. A. (febrero de 2016). Política social dominicana. Contextos, instituciones e inversiones, desde sus inicios hasta 2012. Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, República Dominicana: Cuesta Veliz Ediciones.
- Vásquez, R. (2016). Historia de los ciclones en República Dominicana. Obtenido de República Dominicana Live: <http://bit.ly/2nKgKvS>
- Verdeja; A. (2014). Situación de las políticas públicas de reconstrucción de vivienda en comunidades damnificadas por fenómenos hidrometeorológicos en la República Dominicana para el período 1979-2013. Santo Domingo.

SIGLAS

ABC	Ahorro-Bono-Crédito
ACOPROVI	Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de la Vivienda
AL	América Latina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNV	Banco Nacional de la Vivienda
CA	Ciudad Alternativa
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CEA	Consejo Estatal del Azúcar
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEMEX	Cementos Mexicano
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPALSTAT	Bases de datos estadísticas e Indicadores de América Latina y el Caribe
CIDH	Corte Interamericana sobre Derechos Humanos
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
COPADEBA	Comité para la Defensa de los Derechos Barriales
CORDE	Corporación Dominicana de Empresas Estatales
CPTTE	Comisión Permanente de Titulación de Terrenos del Estado
CR	Costa Rica
DDHH	Derechos Humanos
DEMOS	Encuesta Nacional de. Cultura Política y Democracia.
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DGDC	Dirección General de Desarrollo de la Comunidad
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DGODT	Dirección General de Ordenamiento Territorial
DICOM	Dirección de Comunicaciones de la Presidencia
DIGECOG	Dirección General de Contabilidad Gubernamental
DIGEPRES	Dirección General de Presupuesto
EDEESTE	Empresa Distribuidora de Electricidad del Este
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
ENFT	Encuesta Nacional de Fuerza del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOPREMIR	Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastre
IAD	Instituto Agrario Dominicano
ICM	Ingenieros Constructores Modernos
IDHr	Índice de Desarrollo Humano regional
IGCV	Índice Global de calidad de la vivienda

INAVI	Instituto de Auxilios y Viviendas
INDHRI	Instituto Dominicano de Recursos Hidráulicos
INFEPA	Inversiones Fernández Parache
INVI	Instituto Nacional de la Vivienda
IPAC	Iniciativa Participativa Anticorrupción
IPI	Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria
ITBIS	Impuesto a la transferencia de bienes y servicios industrializados
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MINPRE	Ministerio de la Presidencia
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODH	Oficina de Desarrollo Humano
OLAVI	Organización Latinoamericana de Vivienda y Desarrollo de los Asentamientos Humanos
ONE	Oficina Nacional de Estadística
OPERA	Outcomes, Policy Efforts, Resources, Assessment
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Culturales y Sociales
PLD	Partido de la Liberación Dominicana
PMR	Plan Municipal de Riesgo
PNPSP	Plan Nacional Plurianual del Sector Público
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido Revolucionario Dominicano
PYMES	Pequeña y Mediana empresa
Q1 Qx	Quintil
RCUP	Red de Coordinación Urbano Popular
RD	República Dominicana
REDATAM	Recuperación de Datos para Áreas pequeñas por Microcomputador
RR.HH	Recursos Humanos
SISDOM	Sistema de Indicadores Sociales de República Dominicana
UNIAPRAVI	Unión Interamericana para la Vivienda
URBE	Unidad Ejecutora para la Readecuación de La Barquita y Entornos
VBC	Viviendas de Bajo Costo



Edición
Ciudad Alternativa

“Por una ciudad incluyente y con participación popular”