

## Viviendas de bajo costo y disponibles a nivel local en Pakistán

Ammarah Mubarak y Saad Hafeez

**Las inundaciones en 2010 afectaron a 18 millones de personas en Pakistán. Con la disminución de los fondos por parte de los donantes e inundaciones recurrentes en 2011 y 2012, la comunidad humanitaria requería soluciones de bajo costo que pudieran ampliarse para satisfacer tanto las necesidades inmediatas como las necesidades transitorias de grandes poblaciones en diferentes zonas geográficas.**

El enfoque del programa One Room Shelter que la OIM Pakistán (la agencia de la ONU para las Migraciones) implementó para cumplir con las necesidades de recuperación de las poblaciones afectadas en 2010 marcó un alejamiento del tipo de respuesta de emergencia habitual. Favoreció los métodos vernáculos de construcción y el trabajo con profesionales y comunidades por igual para lograr la propiedad a gran escala de viviendas de bajo costo y ayudó a más de 77 000 familias afectadas por desastres naturales a construir alojamientos resistentes a los desastres. La construcción utilizó técnicas y materiales locales y tradicionales, lo que minimizó los impactos ambientales adversos y relacionados con la construcción de alojamientos que utilizan materiales industriales y ladrillos refractarios. Al abogar por una solución producida de manera local, el programa se encargó de otros dos retos principales: convencer a los actores humanitarios para que adoptaran nuevas directrices y lograr un cambio conductual a largo plazo en las comunidades.

### La construcción para la resiliencia ante el riesgo de desastres

La preferencia predominante de los actores humanitarios por el uso de materiales industriales para la construcción de alojamientos deriva de supuestos acerca de la superioridad que tienen los materiales de edificación modernos en comparación con los materiales locales y las tradiciones de construcción, e ignora los impactos ambientales y sociales adversos del primero. El modelo One Room Shelter también da margen para personalizar la vivienda resultante y, en efecto, permite incorporar la reducción del riesgo de desastres (RRD).

One Room Shelter es una solución de alojamiento de bajo costo y de tipo aborigen con un impacto ambiental mínimo. A través de una capacitación detallada a nivel aldea, el programa

alentó a las comunidades a adoptar técnicas de RRD, como levantar el basamento, reforzar la cimentación del muro con un tacón en la zapata “ y utilizar una combinación de barro y cal de bajo costo para revocar las paredes. Este método de construcción les permitió a las mujeres participar en la reconstrucción de los alojamientos, lo que se diferencia del enfoque impulsado por contratistas, en el que las ONG o los constructores se encargaban directamente del manejo de los materiales industrializados. La participación del pueblo en su propia recuperación (autorrecuperación) aumentó su sensación de propiedad y su orgullo por los nuevos alojamientos, que se hicieron evidentes en las decoraciones y diseños de las superficies de las paredes. El programa One Room Shelter demostró que las soluciones de alojamiento apropiadas a nivel local y más seguras que invierten en técnicas y capacidades aborígenes se pueden implementar con poco dinero.

Un reto clave para el programa fue convencer a las contrapartes del gobierno nacional y provincial y las ONG del grupo de trabajo de los alojamientos en relación con el enfoque propuesto, así como lograr un acuerdo entre ellas. En ese momento, se consideró que los alojamientos no eran *pukka*, es decir, de buena calidad, sino contruidos de manera tradicional y por tanto poco sólidos. Lo que siguió fue una serie de dudas políticas importantes entre los organismos de gestión de desastres nacionales y provinciales, y la gran necesidad y el financiamiento limitado hicieron que el enfoque de “One Room Shelter” se volviera más apetecible. Durante la prueba piloto, se ofreció a los destinatarios de la ayuda una variedad de opciones en cuanto a los materiales que podían utilizar. Sin embargo, fue imposible proporcionar una elección de los materiales que se entregarían, asesoramiento técnico detallado y capacidad de construcción en una escala suficiente. OIM propuso firmemente que las

familias eligieran un diseño vernáculo que se adaptara al terreno y al entorno local mejor que los materiales modernos, y a un costo más bajo. Una serie de ejercicios detallados de recopilación de datos y consultas con los actores técnicos dieron como resultado directrices que promovían el modelo que constaba de una estructura de una habitación de barro y cal adaptada al contexto local.

Se llevaron a cabo alrededor 11 750 sesiones de capacitación para la comunidad a más de 500 000 personas y miembros de la comunidad, incluidas más de 130 000 mujeres. Según lo que se conoció con la prueba piloto, la capacitación fue explícitamente práctica y, por lo general, se complementó con la construcción de alojamientos a modo de demostración. En esta escala, la estandarización de la calidad de los módulos de capacitación por medio de la participación de socios resultó ser un desafío, pero los controles, tales como las personas focales de la comunidad y los mecanismos directos de supervisión y de quejas, aseguraron la mayor calidad posible.

### La propiedad de la comunidad a través del dinero en efectivo

A diferencia de la modalidad estándar para proporcionar materiales para construir alojamientos, el programa ofreció ayuda económica en efectivo que permitió a las familias tomar decisiones relacionadas con el diseño, el uso de materiales y la naturaleza del proceso de construcción mientras recibían capacitación técnica. La ayuda con dinero en efectivo estaba supeditada al cumplimiento de hitos intermedios en el proceso de construcción, y se pagaron tramos después de un control de garantía de calidad.

Una evaluación del programa de 2011-2012 reveló que los encuestados en su mayoría utilizaron las subvenciones en efectivo exclusivamente para la construcción de viviendas. Sin embargo, a pesar de que la evaluación también informó de que las subvenciones fueron suficientes, la evidencia anecdótica señaló que los destinatarios tuvieron gastos adicionales en el transporte de materiales y en la adquisición de otros materiales, principalmente puertas y ventanas. Aun así, este enfoque basado en el dinero en efectivo permitió a las personas tomar decisiones, apoyó las propias capacidades de autoayuda de las comunidades y contribuyó a la revitalización de los mercados locales y las cadenas de suministro.

La OIM utilizó buenas prácticas de proyectos de microfinanzas y cambió el comité de One Room Shelter a nivel aldea por un coordinador para cada grupo de familias beneficiarias. Esta persona fue designada por la gente que construía los alojamientos como alguien en quien confiaban para representarlos ante el socio local y la OIM. Se descubrió que esto fue más efectivo, ya que se aprovechó la presión de los pares para asegurar la terminación de todos los edificios en el plazo convenido en una comunidad en particular.

Por lo general, esta persona era un líder local: un líder religioso, un maestro o un empresario local. Debían ser personas alfabetizadas y poder abrir una cuenta bancaria. Recibían los pagos de efectivo en nombre del grupo y los distribuían. Dado que estos líderes nominados se encargaron de los pagos en efectivo y del seguimiento del avance, el programa aumentó de manera considerable la cobertura para incluir a mujeres, ancianos, personas discapacitadas y a otros que no tenían las posibilidades o que, debido a limitaciones culturales, no estaban dispuestos a formar parte del programa<sup>1</sup>.

La adquisición local fue un reto para los participantes del proyecto en el 50 % de los casos, principalmente debido al costo excesivo de los materiales durante la emergencia, problemas de transporte y materiales de mala calidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la participación de los coordinadores de la comunidad y del personal de las ONG en la mediación local y el pago masivo en nombre de las comunidades mitigó estos desafíos.

La capacidad para construir los alojamientos también se vio influenciada por la temporada agrícola, ya que las familias en situaciones económicas difíciles no podían permitirse perder su fuente principal de ingresos. En la mayoría de los casos, esto significó que las mujeres se encargaron de la mayor parte de la construcción, mientras que los hombres trabajaban en los campos. A pesar de esto, no se expresó ningún tipo de resentimiento de la comunidad acerca del modelo de autorrecuperación. De hecho, los beneficiarios demostraron altos niveles de propiedad e incluso gastaron recursos para personalizar las viviendas.

### Conclusión

Para fortalecer la base de evidencia para respuestas futuras, el grupo de trabajo de alojamientos en Pakistán realiza investigaciones

junio 2017

[www.fmreview.org/es/alojamiento](http://www.fmreview.org/es/alojamiento)

para entender la resiliencia, la sostenibilidad y la aceptabilidad relativas de diferentes tipos de vivienda. Esto les permitirá contar con directrices científicamente probadas sobre soluciones de vivienda de bajo costo que son resistentes a las inundaciones, compatibles con la arquitectura vernácula y técnicas de construcción aborígenes, minimizan los impactos ambientales y ofrecen la mejor relación calidad-precio, aunque la cuestión de la durabilidad aún no se ha atendido de forma integral.

La estrategia de One Room Shelter introdujo un modelo de construcción de bajo costo para comunidades en la zona rural de Sindh que desconocían las medidas de protección contra inundaciones, y utilizar dinero en efectivo les permitió “aprender con la práctica”. Cuando se evaluó, se dijo que el programa “cumplió sus objetivos en general y que los beneficiarios [lo] apreciaron de manera universal [...] especialmente las mujeres, que son las constructoras tradicionales en el sur de Sindh”<sup>2</sup>. Curiosamente, además de los logros del programa, hubo algunos casos anecdóticos de mujeres que más adelante complementaron sus ingresos con las habilidades de albañilería que adquirieron durante la construcción. Además, los beneficiarios

hablaron sobre varias características de RRD que aprendieron y aplicaron durante el proceso de construcción. Sin embargo, existe evidencia limitada, por ejemplo, de copias de las técnicas de One Room Shelter por parte de personas que no recibieron asistencia. No obstante, este proceso aparentemente exitoso de reconstrucción “impulsado por el ocupante”, la maximización de la cobertura para las familias más vulnerables y las estrategias similares de implementación siguen definiendo la programación de recuperación de alojamientos en 2017.

***Ammarah Mubarak amubarak@iom.int***

Gerente de operaciones humanitarias, Misión de OIM en Pakistán

***Saad Hafeez shafeez@iom.int***

Funcionario del programa, Misión de OIM en Pakistán OIM, la agencia de la ONU para las Migraciones [www.iom.int/es](http://www.iom.int/es)

1. Pereria M M (2016) “Pakistan: involving women in reconstruction” [Pakistán: la participación de las mujeres en la reconstrucción], Slide Share <http://bit.ly/IOM-PakistanWomen-in-ORS>
2. Centro de Alojamientos para la Misión de la OIM en Pakistán (2014) “Evaluation of One Room Shelter Programme for the 2011 flood response in South Sindh, Pakistan” [Evaluación del Programa One Room Shelter para la respuesta a la inundación de 2011 en el sur de Sindh, Pakistán], IOM Country Documents <http://bit.ly/IOM-ORS-Evaluation2011>