

Tenencia segura, servicios y hábitat. Experiencias asiáticas

Secure ownership, services and housing. Asian experiences

Recibido: 25 de marzo de 2010. Aprobado: 28 de mayo de 2010.

Liliana Marulanda Montes

Planificadora Urbana y especialista en Desarrollo Comunitario. Arquitecta de la Universidad Piloto de Colombia, Bogotá, Postgrado en Vivienda Planificación y Construcción en Países del Tercer Mundo del Instituto de Vivienda y Desarrollo Urbano (Institute for Housing and Urban Development Studies - IHS), Róterdam, Holanda. Ha trabajado como Consultora durante los últimos veinte años, especialmente en Asia.

✉ lilianamarulanda@yahoo.com

Florian Steinberg

Arquitecto-urbanista. Senior Urban Specialist del Banco Asiático del Desarrollo (ADB), Manila, Filipinas. Obtuvo la maestría en 1978 en Berlín y su doctorado en Hamburgo, Alemania en 1982. Se especializó en renovación urbana y vivienda social y ha trabajado en Alemania, Holanda, Sri Lanka, Egipto, Indonesia, India, Perú, Bolivia, Filipinas y muchos otros países.

✉ florian_steinberg@yahoo.de

Resumen

Este artículo hace una breve presentación de tres proyectos en Asia, que se constituyen como alternativas capaces de suministrar un desarrollo equitativo para gente que habitaba en asentamientos precarios; representan innovaciones sociales, institucionales y urbanísticas. El valor de las propuestas radica en su modestia, pues tratan de responder a situaciones difíciles con realismo. Se identificaron algunos denominadores comunes para que estos proyectos resultaran exitosos: la tenencia y seguridad de la tierra, los esfuerzos que se han hecho para incorporar a los inquilinos informales en las redes de la infraestructura urbana y la vivienda que en muchas soluciones se presta para un mejoramiento continuo e incremental. Los ejemplos aportan lecciones que pueden contribuir a solucionar problemas de escasez, calidad de vivienda y hábitat para familias de estratos bajos y marginados. Pueden servir como referencia y modelo para los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil interesada en la construcción de una ciudad sostenible. Soluciones y conceptos aplicados en otras partes del mundo pueden llegar a ser relevantes para América Latina y Colombia.

Palabras clave: hábitat urbano, calidad del hábitat, vivienda, asentamientos precarios.

Abstract

This paper is a brief presentation to three projects undertaken in Asia. The projects represent social, institutional and urban innovation in that they are alternatives in egalitarian development for slum dwellers. The value of the proposals lies in the fact that they look for realistic ways to resolve difficult situations. A number of common denominators were identified in order to ensure that the projects would be successful: ownership and land security; the efforts made to include informal tenants in the urban infrastructure networks; and housing –which for many of the solutions to become real–needs increasing and continuous improvement. The examples provide lessons regarding scarcity, housing quality and affordable housing for low-income and marginalised families. They can serve as references and models for governments, the private sector, and civil society interested in the construction of sustainable cities. Solutions and concepts applied in other parts of the world may prove to be relevant for Colombia and Latin America.

Keywords: urban housing, housing quality, slums.

En países de ingresos altos y medios, el tema de la calidad del hábitat urbano está convirtiéndose en algo cada vez más relevante para los habitantes y para la industria inmobiliaria. Paulatinamente, los gobiernos están trabajando en la introducción de normas dirigidas a fomentar el mejoramiento de la calidad del hábitat urbano, modificando mecanismos regulatorios existentes, como códigos y normas urbanísticas relacionados con niveles de vivienda y servicios.

Sin embargo, no hay que olvidarse de que aún existe una gran parte del mundo urbano que no ha alcanzado estos altos niveles y donde los códigos y normas que garantizan una razonable calidad de vida no son aún tan relevantes. En muchos países del mundo hay una gran cantidad de gente que vive todavía en condiciones muy precarias, de alta informalidad¹ y pobreza social y ambiental, y donde es evidente la necesidad urgente de mejorar la calidad del hábitat urbano.

El V Foro Urbano Mundial (World Urban Forum V) realizado en marzo del 2010 tuvo como tema principal el “derecho a la ciudad-uniendo el urbano dividido”.² Este enfoque puede servir como entorno conceptual para este breve ensayo de experiencias asiáticas. Todavía en el 2010 estamos enfrentando situaciones de vivienda con extremas deprivaciones por lo que se hace necesaria la introducción de otras perspectivas al tema de calidad del hábitat. Como se aprecia en muchas ciudades del mundo, los pobres han construido ciudad, pero aún les falta acceso a beneficios básicos, como son la tenencia de tierra segura, servicios públicos de calidad y acceso a vivienda de calidad urbana y a mecanismos financieros accesibles a los pobres.

La situación de Asia hoy es bastante contradictoria (enigmática). Por un lado, es la región de máxima dinámica económica y, por el otro, presenta un fenómeno de alta desigualdad y pobreza social, de pobreza del hábitat y del ambiente urbano y, en muchos casos, de pobreza institucional.

¿Por qué escogimos ejemplos asiáticos? Porque vale la pena aprender de las experiencias cercanas y lejanas; sirve para reflexionar sobre lo que es realista y está al alcance en otros contextos. Soluciones y conceptos en otras partes del mundo pueden ser relevantes para América Latina y Colombia. Este artículo hace una breve presentación de tres proyectos, uno en Manila (Filipinas), el segundo en Ahmedabad (India) y el tercero en Phnom Penh (Camboya). Ellos son representativos de alternativas importantes que han tratado de proporcionar un desarrollo equitativo y adecuado para gente que habitaba en tugurios y asentamientos precarios; representan innovaciones sociales, institucionales y urbanísticas, aunque modestas. Su valor quizá radica en su modestia, no son pretensiosas y más bien tratan de responder a situaciones difíciles con realismo.

1 El término “informal” se refiere a la ausencia de servicios de infraestructura básica y de títulos de propiedad, no a que estos asentamientos estén o no autorizados por las oficinas de plantación.

2 UN-Habitat, *State of the World's Cities 2010-2011*.



Figuras 1 y 2. Tondo: El diseño urbano incluyó locales comerciales de varios tipos en vías principales e internas para promover el desarrollo económico. Fotografías: Liliana Marulanda Montes.
 Figuras 3 y 4. Tondo: Una vez asegurada la tenencia de la tierra las familias se sienten estimuladas para mejorar sus viviendas de acuerdo con sus capacidades económicas y prioridades. Para el mejoramiento de algunas viviendas se han hecho inversiones considerables. Fotografías: Liliana Marulanda Montes.

Manila. Proyecto de Desarrollo de la Costa de Tondo (Tondo Foreshore Development Project)

Manila, la capital filipina, es una metrópoli con unos trece millones de habitantes. Según el último censo del 2000, un 43% o 727.000 familias vivían en asentamientos informales. Tondo está localizado en la bahía de Manila, una tierra que había sido reservada para la expansión de la zona portuaria. Implementado entre 1974 y 1982, éste fue el primer proyecto de mejoramiento barrial integrado de la Agencia Nacional de Vivienda (National Housing Authority). Después de muchos años

de negociaciones con el gobierno del general Marcos y gracias a la presión de las organizaciones comunitarias y de las ONG en contra de la relocalización fuera de la ciudad, se tomó la decisión de llevar a cabo un programa de mejoramiento y desarrollo en la zona de Tondo habitada en ese entonces por 27.500 familias.³ La intervención física incluyó la construcción de infraestructura primaria de servicios alrededor de la zona; el “re-loteo” en manzanas y provisión de títulos de propiedad, servicios básicos públicos y comunitarios, y relocalización a un sitio cercano de 10.000 familias afectadas por la construcción de infraestructura primaria. Las intervenciones sociales y económicas incluyeron: crédito hipotecario de largo plazo para compra de lote; créditos blandos para construcción y mejoramiento de vivienda; participación comunitaria y programas de creación y mejoramiento de ingresos. Además, el diseño incluyó locales comerciales de varios tipos en vías principales e internas para promover el desarrollo económico de la zona (figs. 1 y 2).

De acuerdo con varias evaluaciones,⁴ la provisión de títulos de propiedad y el carácter participativo del proceso de planificación e implementación son las intervenciones que más han impactado positivamente el mejoramiento de vivienda y la calidad del hábitat en Tondo. Hasta hoy, alrededor del 98% de los habitantes han terminado de pagar el crédito adquirido para la compra del lote. Sin embargo, debido a los altos costos, no todos han terminado el proceso de registro de sus títulos de propiedad. Condiciones impuestas por el gobierno que restringen la venta de estas propiedades, más el sentido de pertenencia desarrollado a través del proceso participativo, han contribuido a que el desplazamiento de beneficiarios iniciales por familias más pudientes “gentrification” haya sido mínimo hasta ahora.

El carácter integral de esta intervención ha contribuido al desarrollo de un mecanismo de provisión de vivienda accesible para familias de escasos recursos y ha costado alrededor de una cuarta parte de lo que hubiera costado la relocalización de las familias de Tondo a un sitio alejado de la ciudad. Se estima que después de seis meses de la ocupación de los lotes en 1978-1979, entre el 60 y el 85% de los ocupantes había realizado mejoras en la vivienda, incrementando su valor en aproximadamente un 30% (figs. 5 y 6). La alta inversión en mejoramiento de vivienda se atribuye, en gran parte, a la seguridad de tenencia sobre los lotes ofrecida por el proyecto. Actualmente (2009), el nivel de consolidación del asentamiento es evidente (figs. 3 y 4). Estimulados por la seguridad de tenencia, la gran mayoría de las familias han invertido en mejoramiento de vivienda con materiales duraderos, han expandido sus viviendas, han abierto negocios e invertido en industrias caseras y se benefician cada vez más del dinamismo de la economía local debido a la integración física, social y económica, de lo que fuera antes un tugurio inseguro, dentro de la malla urbana de la ciudad.

3 Ver: trabajos de Marulanda, “Tondo Foreshore – Dagat-Dagatan Development Project - Case Study Report”, (no publicado) 2009 y Cities Alliance, *Slum Upgrading Up Close*, 2008.

4 Ver: Reforma, *Housing the Urban Poor, 1983* y Vilorio and Williams, *Evaluation of Third World Experiences*, 1987.



Figuras 5 y 6. Tondo: Una situación bastante precaria antes y después del proyecto de mejoramiento. 5 a 7 años después, los cambios en la calidad del hábitat son evidentes gracias a los esfuerzos de las familias beneficiadas y a los programas de apoyo. Fuente: Lea, J. P., Courtney, J. M. (eds.) *Cities in Conflict – Studies in the Planning and Management of Asian Cities*, A World Bank Symposium. Washington, 1985.

Ahmadabad. Programa de mejoramiento Integrando los Asentamientos Informales

Ahmadabad es la séptima ciudad más grande en la India; tiene una población de 5,5 millones de habitantes y según el último censo el 41% vive en condición de pobreza. Este tipo de intervención se basa en aprovechar la ubicación de los asentamientos informales en las ciudades. La mayoría de este tipo de asentamientos están ubicados en las orillas de cuerpos de agua y en terrenos bajos, inundables, ocupando el espacio de lo que se podría llamar como el sistema natural de drenajes de la ciudad. Concebido por el ingeniero Himanshu Parikh, el programa de mejoramiento Integrando los Asentamientos informales (Slum Networking Program [SNP]) está dirigido a conectar el mejoramiento de estas áreas deprivadas de servicios para solucionar los problemas de drenajes y alcantarillado de la ciudad como un todo.⁵ El concepto se enfoca al mejoramiento en la ciudad, no a mejorar asentamientos informales de forma aislada (fig. 7). De esta manera, las inversiones se aprovechan para crear impactos más efectivos y sostenibles, ya que la integración del sistema de infraestructura con el mejoramiento de servicios en zonas informales, se utiliza como catalista para transformar el sistema de toda la ciudad. El SNP, con algunas variaciones, se ha implementado en varias ciudades de la India. El concepto incluye la formación de una asociación tripartita entre el Gobierno, el sector privado y las comunidades, en la cual cada socio financia el 33,33% de la inversión dentro de los límites de los asentamientos. El gobierno local es el responsable de financiar la inversión de redes primarias y secundarias y las comunidades crean un fondo de recursos para el mantenimiento de los servicios instalados, el cual es operado por asociaciones comunitarias. Para la implementación del SNP en Baroda, el sector privado estuvo representado por la Agencia de Cooperación Británica (Department for International Development) y en Indore por una ONG. Para la etapa piloto en Ahmadabad el sector privado estuvo representado por Aurovind Mills, una importante empresa industrial. El paquete de servicios incluyó vías de acceso, conexión individual de agua, instalación de baño individual, drenaje domiciliario y alumbrado público donde aún no existía. Estándares de infraestructura fueron reformados para que no fueran tan costosos. La participación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) ha sido clave para facilitar el acceso a componentes sociales y financieros los cuales no estaban incluidos dentro del paquete de servicios de este programa. A los habitantes se les aseguró que los asentamientos no serían removidos por los próximos diez años después de implementado el programa, y que después de este término, la reubicación se haría sólo en el caso de que la tierra se necesitara para un proyecto de interés público.

Debido a que los asentamientos informales en Ahmadabad son pequeños, y a que no se actuó en todos como estaba previsto, no se nota un impacto muy visible en la ciudad, como es en el caso de Baroda. Sin embargo, en el asentamiento y sus áreas de influencia es notorio que

5 Ver: Marulanda, "Slum Networking Project, Ahmedabad (India) Case Study Report", (no publicado) 2009.

el mejoramiento inicial del hábitat ha generado dinámicas positivas de inversión en el mejoramiento de vivienda y de su entorno, aunque la seguridad de tenencia no es un componente del SNP (fig. 8). La provisión de infraestructura de servicios como vías de acceso, ha contribuido a mejorar la conectividad de personas y servicios, recursos y oportunidades (fig. 9). La conexión domiciliar de agua, provisión de baños y desagüe en cada casa han contribuido tremendamente a mejorar la calidad de todos pero especialmente de la vida de las mujeres: las niñas van al colegio en vez de tener que ir a recoger agua, les aumenta la autoestima, les disminuye el estrés, se eleva la higiene y la salud y se les incrementa el tiempo productivo.

La alta tasa de recuperación de la inversión por parte de las comunidades que se han beneficiado con la implementación del SNP demuestra una vez más que, al contrario de lo que se piensa, los pobres sí hacen el esfuerzo de pagar por los servicios públicos cuando la calidad es buena, el servicio es confiable y cuando se les facilitan mecanismos financieros apropiados para ahorrar y efectuar los pagos correspondientes.



Figura 7. SNP Ahmadabad: Cuando es necesario algunas vías y caminos se diseñan para que sirvan también como drenaje de aguas lluvias. Fotografía: Himanshu Parikh

Figura 8. SNP Ahmadabad: El ambiente es limpio y bien mantenido. Fotografía: Liliana Marulanda Montes.

Figura 9. SNP Ahmadabad: Pequeños negocios comerciales para suplir las necesidades. Locales prosperan con la construcción o mejoramiento de vías de acceso o internas. Fotografía: Liliana Marulanda Montes.

Phnom Penh - Borei Keila. Ocupación compartida del terreno y nuevas viviendas

Phnom Penh, la capital de Camboya, tiene aproximadamente 1,2 millones de habitantes. En el 2004 se estimó que habitaban de un 20 a 25% de ellos, 50.000 familias en asentamientos informales. Borei Keila se estableció como asentamiento informal en 1992 en un terreno abandonado de propiedad de una institución de capacitación de la policía. El asentamiento alojó alrededor de 1776 familias (figs. 10 y 11). La política del gobierno hacia los asentamientos informales ha sido su reasentamiento en lugares alternativos. Como el gobierno tuvo planes de otorgar este terreno a una empresa privada de finca raíz, por mucho tiempo Borei Keila fue objeto de planes de reasentamiento, y por largos años existieron tensiones severas asociadas con la inseguridad de los inquilinos. En el 2003 la Coalición Asiática de Derechos a la Vivienda (Asian Coalition of Housing Rights), a través de una ONG local, el Fondo del Desarrollo de los Pobres Urbanos (Urban Poor Development Fund) propuso a la ciudad de Phnom Penh la ocupación compartida del terreno entre los inquilinos y el sector privado "land sharing".

La Coalición Asiática de Derechos a la Vivienda ya había promocionado con éxito un proyecto igual en Bangkok, la capital de Tailandia, lo que sirvió para convencer al gobierno y al municipio de que había una posibilidad de un compromiso entre el sector privado y los inquilinos organizados. Un 30% (4,6 hectáreas) de la tierra de Borei Keila fue dedicado a un proyecto de apartamentos de seis pisos para acomodar a los inquilinos. El sector privado tuvo que prefinanciar y construir las 1776 unidades de vivienda y a cambio de ello recibió el título de propiedad del 70% (9,52 hectáreas) restante del terreno. Según el acuerdo, los apartamentos serían entregados libres de costo para las familias beneficiadas.⁶ Hoy en día los apartamentos están listos y poco a poco, desde 2007, las familias están siendo trasladadas de sus campamentos temporales y transitorios a las nuevas viviendas. Los apartamentos tienen 48 m², están agrupados en bloques de seis pisos (figs. 12 y 13), tienen servicios modernos y sirven como ejemplo de una vivienda social de calidad para futuras intervenciones. En términos de espacios comunitarios Borei Keila puede parecer muy básico y el espacio libre y abierto es muy reducido. Aparte de las viviendas existen también espacios comerciales que están arrendados para tiendas y proveedores de servicios. Varias ONG han monitoreado el avance y cumplimiento de los términos acordados para el proyecto, entre ellos la entrega de los apartamentos a los habitantes iniciales. Mientras la construcción avanza eficientemente, se ha notado cierto descontento entre los beneficiarios por la lentitud del proceso de adjudicación de las viviendas terminadas. Los beneficiarios que aún habitan en las viviendas transitorias, aun en el 2010, sienten urgencia de mudarse a las viviendas terminadas.

6 Ver: Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights, *Borei Keila: Cambodia's Social Housing Project Five Years on*, December 2008, www.licadho-Cambodia.org/articles/20081219/84/index. y Phonphakdee et ál., *The Urban Poor Development Fund in Cambodia*: 2009.



Figura 10. Borei Keila: apartamentos del complejo deportivo ya tugarizados. Fuente: UPDF.

Figura 11. Borei Keila: tugurios antes de su destrucción. Fuente: UPDF.

Figura 12. Borei Keila: los nuevos apartamentos en la espera de ser ocupados (2010). Fotografía: Florian Steinberg.

Figura 13. Borei Keila: los nuevos apartamentos ya ocupados (2010). Fotografía: Florian Steinberg.

Conclusiones

Obviamente no es fácil comparar casos tan diferentes como los tres proyectos presentados, pero ellos tienen unos denominadores comunes en el proceso de convertirse en barrios de calidad, hay que reconocer que la tenencia y seguridad de la tierra ha sido el primer elemento clave para comenzar. Aun en el caso de la India, aunque no han otorgado títulos de propiedad, la tenencia parece asegurada y los inquilinos se sienten confiados y seguros con su futuro, tanto que han invertido bastante en la calidad física de su hábitat y sus servicios.

El segundo elemento clave son los servicios básicos de vías, agua potable, saneamiento y recolección de basura, como demuestran los casos, hay una gran variedad de estándares y desigualdad entre estos proyectos y el entorno del hábitat formal. Sin embargo, se deben reconocer los esfuerzos que se han hecho para incorporar a los inquilinos informales en las redes de la infraestructura urbana, y se espera que en un proceso de consolidación haya mejoras de los estándares.

El tercer elemento es la vivienda, aunque sea muy básica, hay que subrayar que éste es quizá el menos importante comparado con la seguridad de tenencia y los servicios. La gran facultad de la vivienda es que en muchas soluciones se presta para un mejoramiento continuo e incremental; dos de los ejemplos presentados representan viviendas incrementales que se adaptan no sólo a las necesidades de usar la vivienda, sino también como espacio para trabajar y mejorar los ingresos familiares.

Es interesante notar que, como en Tondo, en el proceso de consolidación las familias inicialmente dan mucha importancia a lograr tenencia segura y servicios. Una vez conseguida esta seguridad y un techo básico, puede ser que dirijan más atención y recursos a la educación de sus hijos y a la creación de empresas, que a terminar o consolidar sus viviendas. Entonces la calidad de habitación asume un sentido diferente al del sector formal del hábitat, donde es normativo y además se facilita para el aprovechamiento de oportunidades económicas.

Manila y Ahmadabad son ejemplos pasados que incluso hoy, casi veinte años después, aportan lecciones muy relevantes que pueden contribuir a la solución de problemas de escasez, calidad de vivienda y del hábitat para familias de estratos bajos y marginados. No es necesario repetirlos, pero pueden servir de inspiración y referencia para los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil interesados en la construcción de una ciudad sostenible.

Mientras los mercados y los gobiernos no han podido ofrecer soluciones dignas para la gente menos favorecida, la lucha de ellos continuará concentrada en conseguir inicialmente los elementos básicos y después preocuparse por la calidad del hábitat. En el entorno de autogestión, muchas responsabilidades quedan en manos de los mismos pobladores. No hay que olvidar que ejemplos como los tres aquí presentados son unas islas en un mar de falta de oportunidades.

Los retos para los arquitectos urbanistas siguen siendo grandes, aparte de la realización de proyectos altruistas e innovadores, los sistemas institucionales existentes siguen siendo, en muchos casos, una barrera muy grande que necesita iniciativa y flexibilidad para abrirse a experimentar con intervenciones innovadoras. Igualmente, el sector comercial aún no ha encontrado medidas claras para convertir las necesidades de millones en una demanda comercial.

Bibliografía

Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights. Borei Keila: Cambodia's Social Housing Project Five Years on, Diciembre 2008, www.licadho-Cambodia.org/articles/20081219/84/index.html; Urban Poor Development Fund in Cambodia, Newsletter May 2008, p. 13. www.updfkh.net/en/home.php?a=x&b=s&m=Community%20Land;

Cities Alliance y Prefeitura da Cidade de São Paulo. *Slum Upgrading Up Close - Experiences of Six Cities*. Washington: The Cities Alliance, 2008.

Marulanda, Liliana. "Tondo Foreshore – Dagat-Dagatan Development Project - Case Study Report". Inter-American Development Bank, 2009 (no publicado).

_____. "Slum Networking Project, Ahmedabad (India) Case Study Report". Inter-American Development Bank, 2009 (no publicado).

Mila A. Reforma and the Project Evaluation Team. *Housing the urban poor: the Tondo experience*. Manila: National Housing Authority, 1983.

Phonphakdee, S; Visal, S. y Sauter, G. *The Urban Poor Development Fund in Cambodia: Supporting local and city-wide development*. Journal – IIED, serie Gatekeeper 137, agosto 2009. Londres: International Institute for Environment and Development, 2009.

Viloria, J. y D. Williams. "Evaluation of Community Upgrading Programs in Metro Manila" en *Evaluation of Third World Experiences*. Skinner, Taylor, Wegelin (eds.). Manila: 1987.

UN-Habitat, "The Right to the City - Bridging the urban divide" en *State of the World's Cities 2010-2011*. Londres: Earthscan, 2010. 