

Medidas adoptadas por Swazilandia para mejorar los barrios de tugurios:

CIVIS decidió reseñar este ejemplo de Swazilandia porque presenta muchos de los principios de diseño y ejecución que la Alianza de las Ciudades promueve: 1) establecimiento del marco normativo e institucional necesario para el mejoramiento urbano, gracias a la fuerte voluntad política del gobierno nacional; 2) participación activa de la comunidad; 3) relaciones de colaboración entre distintos organismos; 4) participación, desde las etapas iniciales, de una institución financiera privada; 5) otorgamiento de la tenencia segura de la tierra a los pobres; 6) recuperación de costos como objetivo y principio de diseño, y 7) uso de programas experimentales exitosos para ampliar los servicios y beneficiar así a muchas más personas pobres.

Contexto

A principios de los años noventa, ante la urbanización creciente, el Gobierno de Swazilandia decidió otorgar prioridad a la reforma normativa y el desarrollo del sector urbano. Para ello, se creó el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, se elaboró una política nacional de vivienda para las zonas urbanas y se inició un proceso encaminado a instituir un sistema oficial de tenencia de las tierras de la nación swazi (es decir, las tierras que el Rey mantiene en fideicomiso). Asimismo, se definieron las políticas, los procedimientos y las estrategias de ejecución concebidos para mejorar los asentamientos urbanos no planificados del país; a tal fin, abordaron las relaciones con la comunidad; la adjudicación de tierras, infraestructura y servicios; los precios de los lotes, de manera que permitieran recuperar los costos, y la reubicación y la compensación.

Perfil urbano de Swazilandia

- Población total: aproximadamente un millón de habitantes.
- Población urbana: aproximadamente el 30%, es decir, 330.000 habitantes.
- La mitad de la población urbana reside en dos ciudades principales: Mbabane y Manzini.
- En las dos ciudades, la población aumenta a un ritmo del 5% -6% anual.
- El 60% de la población de las ciudades vive en asentamientos precarios.
- Los habitantes de los asentamientos precarios sólo tienen derechos de ocupación temporarios.
- Por lo general, las viviendas son pobres (ramas y barro).
- La infraestructura (abastecimiento de agua, acceso a ella, saneamiento y alcantarillado, por ejemplo) es deficiente.

El proyecto de desarrollo urbano de Swazilandia tiene por objeto mejorar y regularizar los asentamientos precarios de Msunduzi y Nkawlini, en Mbabane, y de Moneni, en Manzini. Por su intermedio se financia la construcción de obras de infraestructura primaria en toda la ciudad (la ampliación de plantas de tratamiento de agua y la construcción de nuevas plantas de tratamiento de aguas servidas; la construcción de nuevos vertederos sanitarios, y las mejoras de caminos principales). Se ha previsto mejorar unos 4.200 lotes existentes en Msunduzi, Nkawlini y

Moneni; se crearán otras 800 parcelas en Moneni, y se establecerá un emplazamiento nuevo en Mhobodleni, Manzini.

El componente de mejora habitacional que integra el proyecto se diseñó de la forma siguiente:

- Se desembolsó un capital inicial de US\$2 millones para que el organismo de ejecución comenzara las obras en Msunduzi.
- Los planes siguientes se van a financiar con cargo a un fondo rotatorio constituido por el producto de la venta de lotes

Datos sobre el programa de mejoras: Msunduzi

Contratos de obras menores

Hasta la fecha, se han adjudicado a contratistas locales contratos para la construcción de senderos y letrinas de pozo en:

- 1.350 lotes existentes
- 430 lotes en espacios residuales (es decir, lotes organizados en espacios abiertos en la trama existente)
- 80 lotes no destinados a viviendas

Se adjudicaron contratos similares en Nkwalini, para la ejecución de obras en 730 lotes existentes, 1.050 lotes para vivienda organizados en espacios residuales y 50 lotes no destinados a viviendas; y en Moneni, para realizar obras en 160 lotes existentes, 310 lotes para vivienda organizados en espacios residuales y 30 lotes no destinados a viviendas.

Infraestructura

Se adjudicó un contrato principal para llevar a cabo las siguientes mejoras de la infraestructura:

- 3,5 km de caminos asfaltados de hasta seis m de ancho
- cinco km de senderos de hormigón de 0,8 m de ancho
- red de distribución de agua para abastecer a 1.800 lotes
- alcantarillado de arrastre hidráulico para 500 lotes
- alumbrado público y dos zonas de juego

Hasta el momento, para la ejecución de obras menores en Msunduzi se han adjudicado seis contratos de uso intensivo de mano de obra (diferentes de los contratos ordinarios de obras civiles).

De acuerdo con las políticas oficiales sobre vivienda y reasentamientos, los subproyectos de mejoras se diseñaron de manera de asegurar la recuperación total de los costos, un plan de reasentamientos involuntarios (los mínimos necesarios) aprobado por las partes interesadas, y la participación de la comunidad, desde la formulación de los planes hasta su ejecución.

Se crearon mecanismos que permitieran la participación efectiva de la comunidad. Desde un principio, el proyecto tuvo como objetivos promover el intercambio de información entre sus ejecutores y las comunidades beneficiarias, y proporcionar información imparcial para que los beneficiarios pudieran comprender mejor las consecuencias del proyecto y adoptar decisiones informadas. En 1998, con la dirección de los ayuntamientos y como parte del proyecto, se creó

una red de promotores encargados de cumplir la función de enlace con la comunidad. De este modo, con ayuda de un manual de operaciones de proyectos, se suministró información sobre cuestiones tales como el cálculo del costo del lote, las fuentes de financiamiento hipotecario, el cálculo de amortizaciones e intereses, las opciones de reasentamiento, los nombres de las personas de contacto y sistemas sencillos de seguimiento del proceso posterior a la adjudicación. Se derivó a las personas que buscaban empleo en la construcción de las obras y se organizaron pequeños grupos de discusión coordinados por los ayuntamientos y los funcionarios de enlace con la comunidad.

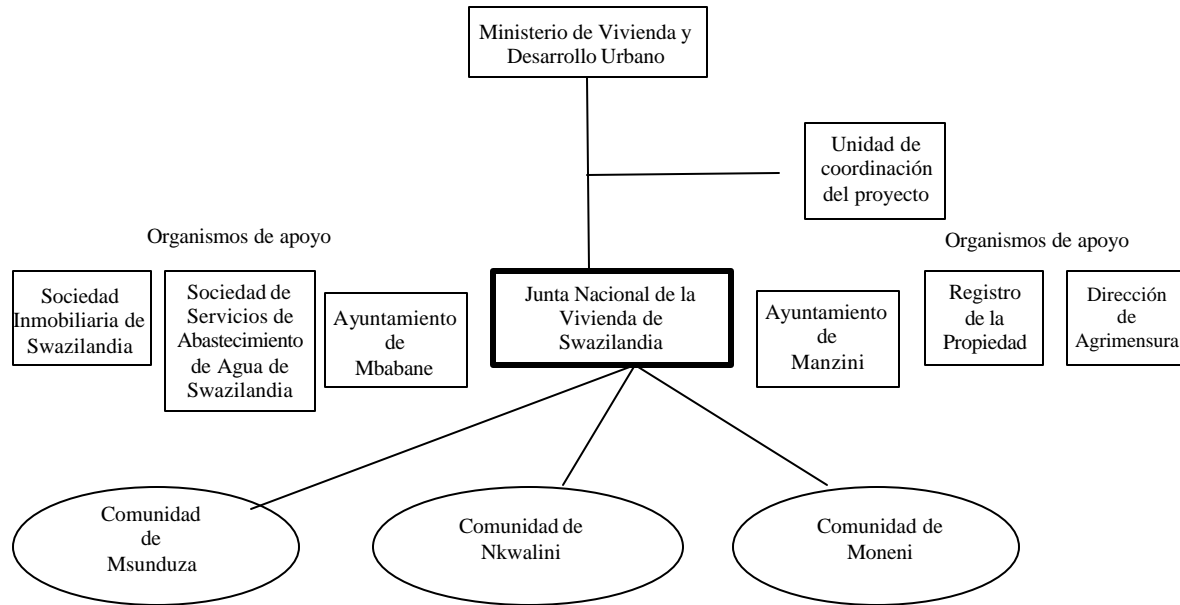
En el marco del proyecto, se ha logrado que los residentes de los asentamientos precarios participen activamente en la determinación de las necesidades de servicios, en los acuerdos de los niveles de suministro de servicios y los costos conexos, y en la negociación de las prioridades. Asimismo, se está mejorando el programa de divulgación, mediante la organización de espectáculos callejeros, y se están promoviendo conceptos relacionados con la propiedad de una vivienda a través de medios gráficos, radio y televisión.

Debido a las diferencias en el terreno y las características de los asentamientos existentes, el tamaño de los lotes varía considerablemente; oscila, por lo general, entre los 200 y 750 metros cuadrados. Un principio importante en el desarrollo de los planes fue el ajuste de las modalidades de los servicios para que el precio de los lotes remodelados o rediseñados resultara accesible. Por ejemplo, donde prolongar el camino hasta algunas casas hubiera sido muy costoso, se construyeron senderos. A los lotes más alejados de la red de alcantarillado se les proveyeron soluciones de saneamiento individuales. Las características y la geometría del diseño de los caminos y senderos se simplificaron, cuando ello no entorpecía el tránsito ni resultaba inseguro. El diseño se basó en el concepto de que los pobladores debían permanecer en la vivienda que ocupaban, y la configuración de los lotes se modificaría para poder crear nuevas parcelas y construir infraestructura económica.

Mecanismos institucionales

Las relaciones de colaboración y cooperación entre instituciones y comunidades locales constituyen rasgos distintivos del proyecto de Swazilandia, coordinado por la Unidad de Coordinación de Proyectos, dependiente del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. La Junta Nacional de la Vivienda de Swazilandia ha colaborado estrechamente con los interesados y los organismos de apoyo en la planificación y ejecución del primer proyecto de Msunduza. El Ayuntamiento de Mbabane se interesa vivamente por los asentamientos precarios situados dentro de su jurisdicción y colabora con los promotores del proyecto y el personal de la Junta Nacional de la Vivienda. La Dirección de Agrimensura ha intervenido en los planos del poblado de Msunduza y en la adquisición de tierras, y se está reforzando el Registro de la Propiedad, pues se prevé un aumento del número de títulos que tendrá que expedir. La Sociedad Inmobiliaria de Swazilandia se comprometió a proporcionar financiamiento hipotecario a los beneficiarios del proyecto, para asegurar que los ocupantes pudieran adquirir los lotes mejorados, ha aumentado su capacidad para tramitar créditos hipotecarios y ha convenido en aprobar préstamos pequeños.

Gráfico 1. Vínculos entre las instituciones que intervienen en los planes de mejoras de los barrios de tugurios



Reseña del proceso

Se consultó a las comunidades acerca del plan elaborado por el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano sobre la idea del proyecto. A través de este proceso, el plan logró aceptación. Unos consultores internacionales evaluaron las normas, los costos, la capacidad de los pobladores para adquirir los terrenos, la fijación de precios de los lotes, el rediseño de las parcelas, la recuperación de los costos, los criterios de asignación y los reasentamientos necesarios. Al tiempo que las tierras de la nación swazi se transferían al Estado por un período de arrendamiento de 99 años, se acordó que los lotes se venderían a los ocupantes en condiciones similares. En vista de que casi el 40% de los hogares de Msunduzi están encabezados por una mujer, se hallaron los medios para superar los obstáculos que, conforme al derecho civil y consuetudinario vigente en Swazilandia, impiden expedir títulos de propiedad a nombre de una mujer. Se decidió que estos títulos se otorgarían al amparo de la Ley de transferencia de tierras de la Corona, menos restrictiva que la Ley de matrimonio y la Ley de registro de la propiedad.

Los consultores internacionales efectuaron relevamientos de las comunidades elegidas, prepararon los planos físicos y catastrales, realizaron los estudios técnicos y determinaron los costos de los subproyectos, juntamente con los diversos interesados. La “red” de obras de infraestructura de mayor envergadura está incluida en un contrato principal, y su ejecución está a cargo de un contratista de obras civiles experimentado. La infraestructura terciaria (por ejemplo, las letrinas de pozo y los senderos) se ha distribuido entre varios contratos pequeños con gran intensidad de mano de obra, ejecutados por miembros de las comunidades respectivas. Los consultores están ayudando a la Junta Nacional de la Vivienda con la gestión financiera y la supervisión de la construcción. Para asegurarse de que tanto las instalaciones de infraestructura secundaria como de infraestructura terciaria funcionaran correctamente, algunos organismos de ejecución, como la Sociedad de Servicios de Abastecimiento de Agua de Swazilandia,

realizaron, en el marco del proyecto, obras de infraestructura de importancia crítica en toda la ciudad.

Este proyecto es un excelente modelo de mejoramiento de asentamientos precarios, pues los lotes se venden legalmente a los ocupantes existentes, una vez mejorados la infraestructura y los servicios. El costo de la infraestructura se va a recuperar a través de la venta de los lotes urbanizados. El costo total de la infraestructura más otros costos (como el relevamiento, la administración, la inscripción en los registros catastrales) se divide por la cantidad de metros cuadrados que se pondrán en venta y así se obtiene el costo por metro cuadrado, a partir del cual se determinará el precio de cada lote. Un sistema de precios diferenciales permite reflejar, en el precio del lote, el nivel de servicios suministrados. Para el subproyecto de Msunduzá, en la determinación del precio de los lotes no se tomaron en cuenta los elementos de infraestructura que trajeran aparejados beneficios para toda la ciudad (por ejemplo, un camino de acceso que atravesara el emplazamiento) desde el punto de vista del medio ambiente, la eficiencia y la equidad. El Gobierno estuvo de acuerdo en financiar dichos elementos. En el precio de los lotes no se incluyeron los terrenos, a fin de que el precio de venta de las parcelas resultara accesible para los ocupantes. Los datos preliminares parecen indicar que los terrenos podrían venderse en cifras que cuadruplicarían los precios promedio (véase el recuadro).

Actualmente no hay mercado para estos lotes y, por lo tanto, no existen pruebas concretas que avalen esta proyección de precios. Cuando estos asentamientos precarios se incorporen legalmente en la ciudad, podría cobrarse una contribución territorial para mantener la infraestructura suministrada.

Composición del precio de los lotes

Costos de construcción, contrato principal:

Caminos, abastecimiento de agua, alcantarillado, alumbrado público

Costos de construcción, contratos de obras menores, con gran intensidad de mano de obra:

Senderos, estructuras comunales, letrinas de pozo, diseño de espacios verdes

Honorarios por diseño técnico y supervisión:

Gastos generales, 7,5%

Gastos de inscripción:

Costos de facilitación de las actividades de extensión del proyecto

Gastos de comercialización:

Gastos financieros

Costos totales/superficie total que se pondrá en venta = costo básico por metro cuadrado ajustado de acuerdo con el nivel de servicios suministrados, como sigue:

- lote con conexión a la red de alcantarillado, sobre camino
- lote con conexión a la red de alcantarillado, sin frente al camino
- lote sin conexión a la red de alcantarillado, sobre camino
- lote sin conexión a la red de alcantarillado, sin frente al camino

Se determina el costo por metro cuadrado correspondiente a cada opción y se aplica a la superficie de cada lote con ese nivel de servicios.

Superficie y costos de los lotes de Msunduzu

La **superficie media de los lotes** es de 534 m²

La **superficie de la mayoría de los lotes varía entre** 300 m² y 900 m²

Los **costos por metro cuadrado oscilan entre** E 9 y E 23 (US\$1,3 y US\$3)

Los **precios por lote varían entre** E 2.000 y E 33.400 (US\$260 y US\$4.340)

El **80% de los lotes cuesta entre** E 2.000 y E 12.000 (US\$260 y US\$1.550)

Logros

En los seis años transcurridos desde el inicio del proyecto de desarrollo urbano de Swazilandia, en Msunduzu se adquirieron las tierras, se trazaron los lotes según la nueva trama convenida, se aprobaron los planos del emplazamiento y se completó la composición del precio de los lotes. Se tomaron medidas destinadas a reforzar la capacidad del Registro de la Propiedad para tramitar títulos de propiedad. Se determinaron los costos “por metro cuadrado”, conforme a la composición convenida del precio de los lotes, y se calculó el precio final de cada uno de ellos. Se recibieron las ofertas y se adjudicó el contrato para las principales obras de infraestructura, cerca del 40% del cual se había ejecutado para noviembre de 2000. Se han enviado hasta la fecha 1.300 cartas de oferta de venta a los 1.800 ocupantes incluidos en el plan. De éstos, unos 450 han pagado la comisión de compromiso exigida de E 400 (alrededor de US\$50) y 24 ya han pagado el precio íntegro en efectivo a la Junta Nacional de la Vivienda y están aguardando los títulos de propiedad.

Enseñanzas extraídas

De esta experiencia se pueden extraer enseñanzas importantes, como las siguientes:

- Antes de proceder a la ejecución, deberían estar instauradas las políticas y las leyes pertinentes necesarias para abordar los problemas concretos con que tropiecen los proyectos (por ejemplo, los relacionados con el género y la propiedad de la tierra).
- Los mecanismos de coordinación entre los distintos interesados son requisito previo para una ejecución eficaz.
- La identificación de la comunidad beneficiaria con el proyecto es otro requisito previo esencial, que sólo se puede lograr si se crean las condiciones para la participación efectiva de la comunidad: *política* (mediante procesos participatorios de adopción de decisiones); *económica* (a través de contratos de obras menores y la tenencia segura de la tierra), y *social* (a través de reuniones, con las autoridades, coordinadas por promotores capacitados pertenecientes a la comunidad).

- La participación de la comunidad en la adopción de decisiones es crucial; debe ser amplia y constituir la base del proyecto, desde la planificación hasta la ejecución.
- Se debe otorgar financiamiento para la vivienda, que podrán suministrar instituciones financieras dispuestas a prestar montos relativamente pequeños, con procedimientos sencillos de solicitud y tramitación.
- Los organismos de ejecución necesitan acceso a préstamos oficiales en condiciones concesionarias.
- La capacidad técnica y administrativa del organismo de ejecución se debe mejorar, para asegurar su viabilidad.
- Se deben hallar mecanismos para trabajar con grupos marginales y desposeídos, a fin de evitar que estos abandonen la comunidad y se asienten en otros lugares (por ejemplo, en zonas periurbanas).
- La población pobre no debe pagar por la infraestructura y los servicios primarios que la población más acomodada nunca han pagado.
- Los planes basados en la participación de las comunidades llevan tiempo.
- Los planes que prevén el suministro de redes de infraestructura cuando las condiciones imperantes son difíciles exigen una planificación y una gestión minuciosas. Deberían emplearse contratistas de obras civiles sumamente experimentados y, para efectuar la supervisión, consultores con experiencia y conocimientos de la situación local.
- Según sus estatutos, la Junta Nacional de la Vivienda es una entidad con fines de lucro. A diferencia de las autoridades locales, no está obligada a responder ante los ciudadanos. Por ello, los ayuntamientos son los organismos de ejecución más apropiados para este tipo de planes.

Preparó este artículo Chris Banes, consultor de desarrollo urbano, Bda@tinyonline.co.uk. La revisó Lindiwe Modonsela, administradora del proyecto de desarrollo urbano de Swazilandia, udpcu@realnet.co.sz, y se basó en una presentación que ella efectuó en la mesa redonda de África sobre mejoramiento de los asentamientos urbanos, celebrada en Johannesburgo en octubre de 2000.