

## El Cairo (Egipto): Programa de Rehabilitación de Viviendas al-Darb al-Ahmar<sup>1</sup>

**Nombre de la política:** Programa de Rehabilitación de Viviendas Al-Darb al-Ahmar (ADAA HRP)

**Fecha de inicio:** marzo de 2004-2009

**Fecha de finalización:** programa en curso

### CONTEXTO

#### CONTEXTO GUBERNAMENTAL

##### Contexto de la ciudad

El Cairo es una de las metrópolis más populosas del mundo árabe y posee una vasta herencia islámica arquitectónica y urbana. Absorbe alrededor del 40% de la población egipcia y comparte con el país su nombre árabe *Misr*. En el siglo pasado, las políticas de gestión urbana han tenido que hacer frente a un crecimiento gradual y en curso de la población y a asuntos

---

<sup>1</sup> El **Observatorio Ciudades Inclusivas** es un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. Contiene más de sesenta estudios de caso sobre políticas innovadoras en materia de interculturalidad, desarrollo comunitario, acceso a los servicios básicos, igualdad de género, derechos humanos, protección del medio ambiente o erradicación de la pobreza, entre otros. La iniciativa ha contado con el apoyo científico del Prof. Yves Cabannes de la University College of London (15 casos) y de un equipo de investigadores del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra (50 casos), que ha trabajado bajo la dirección del Prof. Boaventura de Sousa Santos. Este Observatorio persigue detectar experiencias exitosas que puedan aportar elementos de inspiración a otras ciudades en el momento de diseñar e implementar sus políticas de inclusión.

El Observatorio Ciudades Inclusivas ha sido creado por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** (CGLU) es la plataforma mundial que representa y defiende los intereses de los gobiernos locales ante la comunidad internacional y trabaja para dotar a las ciudades de un mayor peso político en la gobernanza mundial. La **Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos** tiene por misión contribuir a construir la voz común de las ciudades de CGLU en materia de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos. También persigue orientar a los gobiernos locales en el diseño de estas políticas y, para ello, promueve debates políticos, intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre ciudades de todo el mundo.

Para más información: [www.uclg.org/cisd/observatory](http://www.uclg.org/cisd/observatory)

relacionados con la enorme zona geográfica que gravita hacia la conurbación del Cairo, lo que ha tenido como consecuencia una efectividad limitada de las políticas y ha generado diversos problemas graves como la proliferación de soluciones informales de vivienda, hacinamiento en zonas históricas, la transformación, el aburguesamiento y el deterioro de antiguas estructuras urbanas y el uso de monumentos, cementerios y zonas marginadas de la ciudad (como las orillas y las islas del Nilo) con fines residenciales.

Hoy en día la metrópolis de la Región del Gran Cairo tiene una población que excede los 18 millones de habitantes, más de la mitad de los cuales vive en poblados informales, que han experimentado una expansión urbana y demográfica impresionante y rápidos cambios en la estructura social, que antaño estaba muy connotada por una organización arábigo-islámica tradicional. La Gobernación del Cairo tienen una población oficial de 7.137.218 habitantes (3.505.376 mujeres y 3.631.842 hombres).

La pobreza, la falta de infraestructuras básicas, la vivienda y el desempleo son algunos de los principales problemas del Cairo tanto en general como especialmente en las zonas históricas:

- En Egipto, el PIB per cápita era 2.161\$, el índice de pobreza humano era de un 23,4% y un 16,7% de la población estaba por debajo del umbral de pobreza nacional. En la Gobernación del Cairo, el 99,2% de los hogares tiene acceso al agua (a grandes rasgos) y el consumo de agua es de 975,1 litros/día/persona. Sin embargo, la calidad del servicio es mala debido a que el suministro de agua es discontinuo en diversas zonas, especialmente las que tienen una densidad de población que aumenta rápidamente –el 40% de los habitantes del Cairo no tiene acceso al agua más de tres horas al día. Además, redes antiguas de suministro en zonas urbanas y la red de alcantarillado insuficiente no permiten una buena calidad del agua potable. Así mismo, mientras que el 98,2% de los hogares tiene acceso a un saneamiento básico, solo un pequeño porcentaje de estos está conectado a un sistema de alcantarillado.
- En el Cairo, la política pública de vivienda no puede satisfacer la demanda total. En el período constructivo 2005-2006, las viviendas gubernamentales produjeron 2.877 unidades habitacionales de bajo coste y 80 unidades habitacionales gubernamentales económicas de un total de 8.294 unidades habitacionales construidas. En la Gobernación del Cairo, hay 1.783.335 viviendas (6.687.961 personas), con 693 unidades habitacionales públicas que albergan a 70.620 personas.
- En el Cairo, el empleo es del 89,2% (66,9% de hombres y 22,3% de mujeres) y el desempleo del 10,8% (6,6% hombres y 4,2% mujeres). El sector informal suponía un 51% del empleo total en 1990, una cifra que se aumentó hasta el 54% para 1998. El porcentaje de mujeres con empleos informales aumentó del 33% al 39% y el de hombres disminuyó del 67% al 61% durante el mismo período. En 2006, el porcentaje de empleo informal en sectores no agrícolas fue del 69,3%.

### Nivel de descentralización del país

El sistema de administración local se rige por la Ley nº 43/1979 (modificada posteriormente por la Ley 145/1988). La Constitución de 1971 reconoció la autonomía local e identificó un mínimo de tres niveles, es decir, gobernaciones, ciudades y aldeas. La Ley 52/1975 añadió otros dos niveles: markazes y distritos (el Cairo es una gobernación totalmente urbana y se divide en

distritos). También creó un sistema de dos cámaras en las unidades locales: consejos populares electos y consejos designados, lo que se consideró un paso hacia la descentralización administrativa. Posteriormente, la Ley 145/1988 minimizó el aspecto de gobierno local del sistema y privó a los consejos populares del poder de hacer responsables a las ejecutivas locales. Cada unidad local se gobierna en colaboración con un consejo popular y un consejo ejecutivo cuyo presidente es elegido. La principal función de ambos es implementar políticas públicas en el ámbito local.

La situación general de la administración local de Egipto se caracteriza por un contexto limitado y rígido que afecta los procesos de planificación y financiación así como la aplicación de funciones:

- Existen tendencias contradictorias en la descentralización. Por ejemplo, mientras que por ley las unidades locales son totalmente autónomas para gestionar asuntos de la comunidad, los jefes ejecutivos, de hecho, controlan los consejos populares y los agentes representantes de los ministerios centrales en ámbitos locales no dependen de los gobernadores en la mayoría de los casos.
- La capacidad de planificación es escasa en el ámbito local. Además, dicha planificación se dirige a expedir el presupuesto y no a lograr objetivos concretos. La mayoría de los proyectos ejecutados localmente son planificados por parte de ministerios centrales, teniendo en cuenta prioridades y necesidades locales, pero solo como las percibe la autoridad central. Los proyectos que se sugieren en el ámbito local no pueden implantarse sin la aprobación de los ministerios centrales y se ven restringidos por regulaciones fiscales y estructuras administrativas complejas.
- La flexibilidad financiera es limitada. El rígido sistema presupuestario tiene una flexibilidad limitada, lo que restringe la reasignación de recursos en el ámbito local entre partidas presupuestarias. La reasignación de los recursos entre las partes requiere la aprobación del Parlamento y del ministro de Planificación. En el ámbito local, la flexibilidad financiera también está limitada por la escasez de fondos asignados por las autoridades centrales, complejos procedimientos de desembolso de dichos fondos y una generación de recursos escasa.
- El gobernador tiene autoridad inconsistente sobre las entidades locales y otros organismos están completamente subordinados administrativamente a entidades centrales. La mayoría de las organizaciones afiliadas con los ministerios centrales no están autorizadas para tomar decisiones, solo aplican directivas de los organismos centrales, lo que reduce más el potencial de toma de decisiones en el ámbito local.
- La participación de la comunidad es limitada debido a la falta de canales de comunicación. Además, la comunidad, que se enfrenta a la incapacidad de sus representantes de influir sobre las ejecutivas, tiene poco interés en conservar dichos canales. De hecho, la concentración de poder en el ámbito central se puede apreciar a través de un número considerable de los problemas locales que se discuten en el Parlamento.
- Recientemente, la participación de la comunidad ha encontrado un lugar en el programa del gobierno como resultado de una creciente presión de la sociedad que estaba insatisfecha con los recursos del Estado. Esta participación de la comunidad es una

herramienta para movilizar los recursos para la aplicación del proyecto porque los recursos por los que se movilizan los recursos de la comunidad pueden recibir fondos paralelos.

**Nivel de gobierno en el que se ha desarrollado la política:** distrito

## CONTEXTO SOCIAL

Los hogares de Al Darb al-Ahmar, especialmente los que están cercanos al Ayyubid Wall, se encuentran entre los más pobres de Egipto (véase la tabla 1). Las personas de esta zona del Cairo tienen que sobrevivir con menos del equivalente a un dólar al día y los niveles medios de gasto de los hogares muestran que más del 50% de las rentas de las personas se destinan a comprar alimentos. Se gasta muy poco en alquiler, no solo en términos porcentajes respecto de los gastos reales sino también en términos absolutos. Estas rentas tan bajas son típicas de contratos de alquiler muy antiguos, también son un indicativo del descuido casi absoluto hacia la conservación de las viviendas en la zona. El distrito de Al Darb al-Ahmar, con sus estrechas callejuelas, chabolas y basura esparcida, a menudo se ha considerado un barrio pobre.

A pesar de ello la vida de las familias y de la comunidad es sólida. Pequeños negocios familiares, como carpintería, fabricación de tejas y otros pequeños oficios, continúan proporcionando a una parte de la población un medio de vida.

Sin embargo, la participación social es limitada: hay unas 76 ONG activas en el Cairo (Worldwide NGO Directory 2010), pero el estado de emergencia egipcio pone algunos límites a la vida asociativa del país. La ley pone restricciones a la actividad de las ONG y a la capacidad de recaudar fondos y otorga al Ministerio de Asuntos Sociales y no a las cortes, el derecho a disolver cualquier ONG acusada de llevar a cabo actividades ilegales. También exige a todas las 16.000 organizaciones egipcias que se registren en el Ministerio de Asuntos Sociales antes de junio de 2003. Es significativo que se rechazaron las solicitudes de algunas organizaciones de derechos humanos establecidas desde hacía años. Además, no se permite a las ONG que participen en actividades políticas o sindicales. Según el marco legal general para las ONG en Egipto, las organizaciones deben atender al interés público, registrarse formalmente, tener regulaciones internas y tener una misión laica. Las asociaciones no pueden participar en actividades políticas a menos que se registren como partidos políticos.

**Tabla 1. Datos contextuales para el distrito de Al-Darb al-Ahmar**

<i>Distribución de la población del distrito de Al-Darb al-Ahmar</i>	
Población total estimada:	100.000 habitantes
Por sexos y edades:	0-15 años: 28% (14% mujeres, 14% hombres) 15-60 años: 65% (33% mujeres, 32% hombres) > 60 años: 8% (4% mujeres, 4% hombres)
Por población indígena, según el lugar de nacimiento:	83% al-Darb al-Ahmar 8% barrio antiguo del Cairo 9% otros
<i>Renta disponible por persona / por hogar en el distrito de Al-</i>	

<i>Darb al-Ahmar (%)</i> :	
Rentas anuales medias (finales de 2003):	Menos de 193 \$ per cápita
<i>Nivel de empleo / desempleo del distrito de Al-Darb al-Ahmar total y por sexos:</i>	
Empleo:	39,3% (35,9% hombres, 3,4% mujeres)
Desempleo:	60,7% (8,7% hombres, 52% mujeres)
<i>Nivel de educación en Al-Darb al-Ahmar:</i>	
Nivel educativo alto:	11% certificado de educación primaria 6% educación secundaria 7% titulación universitaria
Nivel educativo bajo:	45% analfabeto 24% educación básica 7% sin educación formal

## **DESCRIPCIÓN COMPLETA**

### **Descripción de la política**

Hace menos de dos siglos, al-Darb al-Ahmar era uno de los barrios más prósperos del Cairo. Hoy los 100.000 habitantes de este histórico distrito (1,2 km<sup>2</sup>) están entre los más pobres. A pesar de su localización central, su escala peatonal, los edificios históricos y una comunidad activa, las condiciones de vida en Al-Darb al-Ahmar han empeorado en las últimas décadas y la zona ha sufrido una reducción del 50% en el número de habitantes desde la década de 1970, debido a la falta de mantenimiento de las infraestructuras, junto con rentas familiares bajas y un grave deterioro de los monumentos y las viviendas privadas. Esta situación ha empeorado a causa de restricciones impuestas por una planificación obsoleta, una situación generalizada de inseguridad de la tenencia y controles poco realistas de los alquileres. A pesar de estos graves defectos, Al-Darb al-Ahmar sigue estando mucho más cohesionado socialmente y es más auténtico arquitectónicamente que otras partes del Cairo. En consecuencia, cualquier intervención planificada tienen que ajustarse a diferentes necesidades y cumplir estándares de salud. Por lo tanto, en un esfuerzo por consolidar el tejido urbano existente, se creó el Programa de Rehabilitación de Viviendas para mejorar la calidad y la cantidad de viviendas y mantener al mismo tiempo los rasgos arquitectónicos originales y proporcionar de manera justa la seguridad de las propiedades.

### **Antecedentes / Orígenes**

En 1984, la Aga Khan decidió donar un parque para los ciudadanos del Cairo. La fundación Aga Khan Trust for Culture (AKTC) seleccionó el terreno de al-Darassa, situado en el lado este de Al-Darb al-Ahmar. El proyecto del parque Azhar atrajo inversiones públicas y privadas en la zona, lo que mejoró las perspectivas del distrito y dio un fuerte impulso a esfuerzos de rehabilitación paralelos en Al-Darb al-Ahmar. En 1996, cuando la AKTC se hizo cargo del terreno desde la Gobernación del Cairo, con el objetivo de gestionar y prever los riesgos de presiones especuladoras y desarrollo descontrolado, la AKTC y su filial local, Aga Khan Cultural Services-Egypt (AKCS-E), desarrollaron un programa de rehabilitación urbana exhaustivo para todo el programa de al-Darb al-Ahmar.

En 1999, se llevó a cabo un estudio en el barrio de Aslam Mosque como iniciativa piloto para identificar políticas de planificación y estrategias habitacionales con el objetivo de conservar y desarrollar adecuadamente toda la zona.

En 2003, un estudio preliminar de Al-Darb al-Ahmar reveló que el 22% de las unidades habitacionales no tenía cuarto de baño privado, por lo que muchas familias comparten baños públicos. Además, el 51% de los hogares no tenía una fuente de agua constante en la cocina, mientras que el 32% de las casas tenía habitaciones sin ventilación. En el estudio, un porcentaje alarmante de residentes se quejaba de problemas de salud como mala visión, reumatismo y enfermedades torácicas. Los resultados también mostraron que el 86% de los residentes quería seguir viviendo en Al-Darb al-Ahmar a pesar de las decadentes condiciones de vida.

### **Objetivos de la política**

La estrategia de la AKTC a largo plazo se centraba en la mejora física de los edificios existentes y el desarrollo socioeconómico de la comunidad, dos objetivos complementarios con el objetivo general de revitalizar todo el distrito.

### **Desarrollo cronológico de la política**

Inicialmente, la AKTC concentró sus esfuerzos en tres zonas de actuación, cada una con sus propias características, necesidades y oportunidades especiales: la calle Burg al-Zafar y sus alrededores, el barrio de Aslam, y la zona de Bab al-Wazir y su extensión a lo largo de la calle al-Darb al-Ahmar Street. Para 2004, se acabaron 19 casas que eran propiedad de la comunidad (unas 70 familias), un centro de salud, un centro de negocios, la restauración de un viejo edificio de una escuela y la reconstrucción de dos minarettes. Otras 11 casas se rehabilitarán o a través de las actividades de la AKTC o a través del programa de microcrédito (la rehabilitación de 8 casas más empezó en la primavera de 2004). De los 19 proyectos de viviendas finalizados en 2004, 7 eran parte del programa piloto inicial de crédito. Para 2008, se construyeron hasta 200 casas (50 al año) con el programa de crédito para viviendas. La velocidad a la que se ha desarrollado el Programa de Rehabilitación de Viviendas ha sido más lenta de lo esperado, pero el programa ha mantenido su objetivo de 200 casas (el 13% de las casas en las tres zonas de acción) para finales de 2009. Los proyectos de viviendas que la AKTC acuerda rehabilitar se seleccionan caso a caso; muchos conjuntamente con programas de conservación de la AKTC en Ayyubid Wall y otros programas de restauración de monumentos identificados.

Durante la segunda fase, la AKTC inició un plan de desarrollo a mayor escala para el distrito, que tenía el objetivo de mejorar y desarrollar la infraestructura pública de la zona y los espacios abiertos y crear mejores condiciones para la inversión privada. Puesto que el proyecto contrata a la mayoría de sus miembros de la comunidad al-Darb al-Ahmar, al final de la segunda fase el personal del proyecto era capaz técnica y administrativamente de llevar a cabo las actividades y dirigir el proyecto. Los servicios de crédito del proyecto se diseñan para ser autosuficientes y se continuarán tras el desembolso inicial. Se recuperan las inversiones durante la segunda fase. Se prevé que las actividades de microcrédito puedan al final convertirse en un banco de microfinanzas.

### Agentes implicados

El Programa de Rehabilitación de Viviendas (HRP) sigue un enfoque integrado que aprovecha las sinergias de los recursos disponibles. A través de vínculos directos con autoridades locales, grupos comunitarios y otras iniciativas de la Corporación para el Desarrollo de la Comunidad como formación profesional y empleo, el HRP ha podido movilizar recursos y convertirlos en mecanismos capaces de aplicar estrategias de rehabilitación para conseguir sus objetivos. Entre los tipos de recursos, los roles y los participantes hay:

- Recursos financieros del Fondo Social de Desarrollo, subvenciones de las fundaciones Aga Khan Trust for Culture y Ford Foundation, contribuciones directas financieras y en especie de residentes (la participación en los costes va del 30% al 50% de los costes de rehabilitación) y préstamos hipotecarios de la Agencia de Aga Khan para las Microfinanzas para apoyar diferentes niveles de rentas.
- Los conocimientos técnicos de rehabilitación por parte de la fundación Aga Khan Trust for Culture y la Corporación para el Desarrollo de la Comunidad; socios de diferentes niveles que van desde la Gobernación del Cairo, autoridades municipales, organizaciones basadas en la comunidad a miembros de la comunidad y personal local del HRP que proporcionan apoyo técnico y administración.
- Microempresas, proveedores y pequeños contratistas de Al-Darb al-Ahmar que aportan trabajos de construcción y de finalización.
- Recursos institucionales y administrativos movilizados y facilitados a través de la Gobernación del Cairo, el Consejo Supremo de Antigüedades y el Fondo Social para el Desarrollo.
- Transferencia de conocimientos de las técnicas de construcción y prácticas adecuadas a través de preparación y formación estructurada que difunda el conocimiento técnico a los locales, lo que tiene un efecto multiplicador y permite al programa alcanzar objetivos más altos y resultados técnicos sostenibles.

### Beneficiarios

La política se dirige a los residentes, los trabajadores, las empresas y los grupos sociales del distrito. El programa propuesto de mejora urbana de la AKTC requiere no solo actuaciones físicas, sociales y económicas al mismo tiempo, continuas durante un período largo de tiempo, sino también capacitación institucional. Aquí, la tarea es apoyar la creación de ONG locales en diversos dominios hasta que estén listas para seguir adelante con escasa asistencia por parte de la AKTC. Se ha creado una corporación de desarrollo público-privada como organización paraguas de Al-Darb al-Ahmar bajo los auspicios de las autoridades del distrito para coordinar las actividades en proceso, generar rentas a partir de las instalaciones restauradas y los servicios prestados y, finalmente, ser responsable de un proceso de rehabilitación autosuficiente.

### Procesos participativos desarrollados

Se reconoce el fomento de la conciencia comunitaria y el autogobierno como una manera de restablecer un rasgo distintivo de las ciudades irracionales musulmanes en zonas residenciales y concienciar a la gente de sus tradiciones culturales. A tal efecto, el proyecto ha fomentado la creación de la asociación empresarial de Darb al-Ahmar Business y el centro de fomento de la

salud familiar, dos organismos locales encargadas de la prestación de servicios a la comunidad en los sectores de suma importancia de la salud y el desarrollo empresarial. Además, ha apoyado una serie de ONG de la zona que se consideran socios clave para concienciar a la comunidad y canalizar los recursos locales hacia la revitalización futura del distrito. La AKTC ha fundado una corporación de desarrollo de la comunidad (DACDC) con sede en la zona. Este organismo opera como una iniciativa autosuficiente del sector privado gestionada por la comunidad que trabaja en la mejora física y las actividades medioambientales a la vez que moviliza los recursos de la comunidad en el marco de problemas, necesidades y prioridades identificados localmente. Un buen ejemplo son las actividades piloto del grupo “Women Working Together”. El grupo se creó para animar y apoyar actividades educativas y generadoras de rentas entre las residentes de la zona.

Para apoyar la rehabilitación física, el HPR ha contratado un equipo de vivienda social para ayudar a proporcionar la documentación legal necesaria para la rehabilitación del edificio, para negociar entre diversas partes y asegurar que todas las condiciones no físicas se cumplen antes de que tenga lugar la rehabilitación física. Tras un acuerdo preliminar al que se llegó con los residentes de los edificios objeto de la rehabilitación, un equipo de crédito independiente lleva a cabo una evaluación para establecer la solvencia de cada familia en cuestión.

### **Proceso de institucionalización de la política**

El enfoque del HRP ha iniciado cambios de política significativos en relación con la participación de la comunidad y el papel de la vivienda en los planes de revitalización de Egipto. En los últimos seis años, el Consejo Superior de Antigüedades cambió sus políticas de demolición, que habían llevado al desalojo de cientos de familias de Al-Darb al-Ahmar. Basándose en el enfoque del HRP, el Consejo Superior de Antigüedades emitió un decreto en 2005 por el que se aprobaba la protección de las actuales viviendas cerca de los monumentos ya existentes. En consecuencia, la Gobernación del Cairo revisó el Plan de Distrito de 1973 que permitía demoliciones masivas basándose en las políticas del Consejo Superior de Antigüedades. En 2008, la Gobernación del Cairo ratificó el nuevo Plan de Conservación para Al-Darb al-Ahmar, el primero de este tipo en el contexto egipcio, que permitía una participación activa de la comunidad a la vez que se mantenían medidas de conservación realistas.

Además, en el ámbito nacional, en 2007 la Organización Nacional para la Armonía Urbana identificó en su “Guidelines for Historic Areas” el enfoque del HRP como una buena práctica que debía aplicarse en el ámbito nacional. En 2008, en el ámbito local, la Gobernación del Cairo modificó los requisitos legales para la rehabilitación de las viviendas existentes para fomentar un mejor proceso de rehabilitación.

### **Financiamiento**

El programa de al-Darb al-Ahmar es una parte del programa más amplio de apoyo a ciudades históricas “Azhar Park Project” de la fundación Aga Khan Trust for Culture. Para finales de 2004, se habían gastado más de 25 millones de libras egipcias (unos 4 millones de dólares) en la rehabilitación socioeconómica de al-Darb al-Ahmar para rehabilitaciones de monumentos y proyectos de viviendas, con subvenciones del Fondo de Desarrollo Egipcio-Suizo, la Ford Foundation, el Fondo de Monumentos Mundial y la AKTC. Desde 2005 hasta 2008 se implantó un programa más amplio para la rehabilitación de al-Darb al-Ahmar con importantes contribuciones del Fondo Social para el Desarrollo, la Ford Foundation, la Agencia de

Desarrollo Internacional Canadiense y la AKTC, que aportaron 5 millones de libras egipcias más (unos 800.000 dólares). El presupuesto total final para el HRP de Al-Darb al-Ahmar fue de 17.382.000 libras egipcias (3.249.000 dólares).

### Principales resultados y logros

El HRP usa el enfoque LogFrame para mejorar la eficiencia y el control. Para el grupo de residentes beneficiarios, el programa:

- Proporcionó 285 casas con un régimen de propiedad seguro;
- Rehabilitó 85 edificios; y
- Mejoró las condiciones de vida a través de la construcción de 42 nuevos baños privados, 55 nuevas cocinas, más espacio habitable, mejora de la privacidad para los miembros de la familia, luz natural y ventilación para todos los espacios habitables y un mejor acceso al suministro de agua y los servicios de saneamiento.

Los resultados secundarios del programa fueron:

- Se consiguió la propiedad segura a través de una mayor colaboración y voluntad entre los propietarios y los inquilinos para contribuir a la rehabilitación (44% de propietarios y 56% de inquilinos);
- Incluso con el aumento de los costes compartidos y la inflación de los precios de los materiales de construcción, siguió aumentando la demanda de artesanos locales y contratistas para el programa;
- Se estableció el préstamo HRP de microcrédito, que alcanzó un porcentaje de pago del 99,6% en los últimos cinco años;
- El conocimiento se transmitió en técnicas de construcción no convencionales de bajo coste; y
- Se estableció un mecanismo de rehabilitación refinado y reconocidamente práctico.

En términos más generales, el primer efecto del programa fue que estableció prácticas de planificación nacional que reconocían las necesidades de la comunidad para los residentes de zonas históricas, lo que permitía revisar los planes existentes de demolición y establecer un nuevo proceso participativo. Además, un alto porcentaje del coste total de rehabilitación circula en la propia comunidad, lo que crea 400 puestos de trabajo y apoya las empresas comerciales locales.

### Principales obstáculos

El HRP se ha enfrentado a los siguientes retos:

- *Complejos procedimientos legales, limitaciones de planificación y planes obsoletos:* el HRP y otras iniciativas de la Corporación de Desarrollo de la Comunidad han tratado este asunto mediante el trabajo con diferentes autoridades para cambiar los planes de demolición a favor de la rehabilitación, coordinar procesos transparentes de toma de decisiones que implican a diferentes partes interesadas, mediación legal entre inquilinos y propietarios, formular y empoderar organizaciones basadas en la comunidad capaces de llevar a cabo actividades de rehabilitación y establecimiento de un mecanismo formal de toma de decisiones participativa.

- *Falta de conocimiento técnico y estándares para la rehabilitación de estructuras tradicionales:* las casas de Al-Darb al-Ahmar de principios del siglo XX están en un contexto en el que falta conocimiento técnico adecuado para el mantenimiento. Para superar este problema, el HRP creó con los artesanos locales un conjunto de conocimientos sobre técnicas de rehabilitación económicas y apropiadas y difundió este conocimiento a través de manuales técnicos y actividades de formación.
- *Rentas bajas y falta de mecanismos financieros para las viviendas:* la mayoría de los residentes no puede acceder a hipotecas debido a complicaciones colaterales y rentas bajas. El HRP estimuló las inversiones de la comunidad y las dirigió a la rehabilitación sin poner en peligro el nivel de vida de los residentes. El HRP introdujo un mecanismo financiero para la vivienda que combinaba subvenciones y préstamos, fomenta la igualdad social a través de paquetes de inversión flexible receptiva con los diferentes niveles de rentas y reduce los costes a través de tecnologías de construcción de bajo coste.
- *Escaso sentido de la propiedad y la participación comunitaria:* fundamentalmente se debe a la inseguridad de la propiedad y las limitaciones de la planificación. El HRP trabajó para estimular un mayor sentido de la responsabilidad cívica comunitaria a través de la planificación basada en la comunidad, que implica diseño participativo con diferentes grupos de la comunidad, promueve modelos de liderazgo a través de políticas que recompensan los esfuerzos comunitarios colectivos y fomenta la igualdad entre sexos a través de un diseño sensible y medidas de planificación que ofrecen servicios para diferentes grupos, especialmente mujeres.

### **Evaluación global**

El HRP representa una alternativa válida para los remedios tradicionales para solventar el declive de barrios históricos, los cuales normalmente implican aislar los monumentos con el traslado forzoso de los habitantes de barrios de los alrededores o aceptando un enfoque de dejar hacer que permita a los desarrolladores comerciales establecer las prioridades de un barrio. En cada caso, se desplazan a los residentes. Por contra, el enfoque del HRP ha consistido en estimular la rehabilitación sin desplazar a los residentes, principalmente asegurando que tienen interés en el futuro de su comunidad, ayudando a crear empresas viables a través de la provisión de microcréditos y asistiendo a los propietarios en la restauración de casas ruinosas. El programa global de AKTC Al-Darb al-Ahmar también trata las prioridades de la comunidad, que incluyen la salud, la educación, la eliminación de residuos sólidos, la formación profesional y el empleo.

En su período inicial de seis años, el HRP ha mejorado sustancialmente la imagen y la percepción de al-Darb al-Ahmar y ha promocionado un sólido marco para la inversión con garantía hipotecaria y la participación de donantes. Seguir movilizándolo conjuntamente instituciones públicas, organizaciones donantes, residentes, empresarios locales e inversores privados es esencial para conseguir la masa crítica necesaria para que tenga lugar el repunte final.

### **Replicabilidad y adaptación de la política en otros contextos**

Juntos el HRP y el programa global de desarrollo socioeconómico para el distrito de Darb al-Ahmar forman un concepto de planificación urbana para la parte este del distrito de Darb al-Ahmar, preparado en coordinación con las autoridades del distrito. La relevancia de estas

diferentes iniciativas va más allá de este distrito concreto puesto que ofrece un modelo alternativo de gestión urbana y desarrollo para zonas históricas descuidadas y económicamente deprimidas que tiene una aplicación más amplia en el Cairo y también en otras ciudades islámicas.

La política puede replicarse en otros barrios históricos y ciudades con una presencia significativa de monumentos antiguos y un tejido urbano y patrones de vida similares. El enfoque del proyecto piloto participativo, aportando un ejemplo exitoso –como la rehabilitación de una hilera de casas– puede invertir las expectativas pesimistas cuando las personas se dan cuenta de que es posible, lo que es sumamente importante en barrios en los que el deterioro a menudo se acepta como algo inevitable. Monumentos históricos y el tejido urbano tradicional pueden ser partes importantes de la vida comunitaria en lugar de una pérdida de recursos. A través de la reutilización adaptativa, los monumentos y los bienes culturales pueden volver a su función original como partes integrantes de la vida cotidiana.

Pero ninguno de los aspectos del desarrollo puede tratarse al margen de los otros: un problema medioambiental no puede tratarse sin tener en cuenta los asuntos sociales que lo rodean. Para que la rehabilitación física tenga éxito y sea sostenible, tiene que estar coordinada con programas sociales de manera global.

Algunos elementos son únicos del contexto urbano de Al-Darb al-Ahmar y pueden ser un obstáculo indirecto para la replicabilidad de la política en otros contextos. La proximidad de importantes centros comerciales y culturales y atractivos arqueológicos son una ventaja adicional: la localización estratégica de la zona proporciona a Al-Darb al-Ahmar oportunidades únicas para la inversión privada en vivienda, instalaciones para los visitantes y espacio comercial. Además, la gran disponibilidad de terrenos ruinosos y vacíos puede utilizarse para satisfacer la actual escasez de viviendas con nuevos asentamientos residenciales que sean atractivos para los residentes locales y las personas de fuera.

## **RESUMEN**

Al-Darb al-Ahmar es un distrito histórico del Cairo, y sus 100.000 habitantes son de los más pobres. Mientras que muestra una rica concentración de monumentos islámicos, sufre falta de servicios e infraestructura adecuados, como reveló un estudio preliminar en 2003 (por ejemplo, falta de baños privados, fuentes de agua y habitaciones ventiladas en las casas). Como consecuencia, un alarmante porcentaje de residentes se queja de problemas de salud. En un esfuerzo por consolidar el tejido urbano existente, se creó el HRP para mejorar la calidad y la cantidad de viviendas y elevar los estándares de salud, a la vez que mantener los rasgos arquitectónicos originales y asegurar la propiedad.

El Programa de Rehabilitación de Viviendas de Al-Darb al-Ahmar (ADAA HRP) se inició en 2004 con un objetivo de 200 casas para finales de 2009. Tras la fase de lanzamiento, es un programa en curso pero dependiente de la actuación de las comunidades locales y nuevas contribuciones de diversos donantes. El HRP tiene como objetivo mejorar la calidad y la cantidad de viviendas sensibles a través de la rehabilitación, con lo que se alcanza la sostenibilidad a largo plazo. El HRP formuló una estrategia multidisciplinaria para hacer frente a

las principales causas que agravan la decadencia de la vivienda, en cooperación con todas las partes interesadas:

- Revisar los mecanismos institucionales para llenar el vacío existente entre las políticas legislativas y las necesidades de los residentes;
- Facilitar a los residentes acceso a subvenciones para la vivienda y préstamos asequibles;
- Mejorar la seguridad de la propiedad a través de la resolución de conflictos legales entre propietarios, inquilinos y organizaciones institucionales; y
- Fomentar estándares de conservación más altos a través del asesoramiento, la formación y el seguimiento mediante actividades de la construcción.

Los beneficiarios del programa son los habitantes del distrito de al-Darb al-Ahmar y diversos grupos de la comunidad local y empresas.

Los procesos de participación desarrollados incluyeron amplios estudios sobre necesidades urbanas, sociales y económicas de los residentes locales. Tuvieron lugar numerosas reuniones para identificar las prioridades de conservación y desarrollo tal como las percibe la comunidad local. A través de negociaciones con los residentes, se establecieron prioridades, incluyendo la restauración de casas y edificios históricos, espacios y zonas públicas y se determinaron la financiación de necesidades para pequeños proyectos, servicios sanitarios y centros para el desarrollo de la comunidad local. La principal herramienta de medida es una encuesta de satisfacción anterior y posterior que abarca a todos los beneficiarios. También se utilizan la observación directa y técnicas de entrevista de grupo comunitarias para medir cambios en el valor, el alquiler y el número de nuevas casas.

El enfoque y la aplicación del HRP tienen como resultado innovaciones en diversos planes de políticas. El Consejo Supremo de Antigüedades sustituyó sus políticas de demolición que habían llevado al desalojo de cientos de familias en Al-Darb al-Ahmar. Consecuentemente, la Gobernación del Cairo revisó el Plan del Distrito de 1973 que permitía demoliciones masivas basándose en las políticas SCA y en 2008 ratificó el nuevo Plan de Conservación para Al-Darb al-Ahmar. En 2007, la Organización Nacional para la Armonía Urbana identificó en sus "Guidelines for Historic Areas" el HRP como una buena práctica para ser implantada en el ámbito nacional. En 2008, la Gobernación del Cairo modificó los requisitos legales para la rehabilitación de las viviendas existentes para fomentar un mejor proceso de rehabilitación.

El HRP de Al-Darb al-Ahmar es parte del proyecto más amplio "Azhar Park Project" del Programa de Apoyo a las Ciudades Históricas de la fundación Aga Khan Trust for Culture (AKTC), que está financiado con subvenciones de diversas instituciones (Fondo de Desarrollo Egipcio-Suizo, Ford Foundation, Fondo de Monumentos Mundial, AKTC, Fondo Social para el Desarrollo y Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense). Entre 2004 y 2008, el presupuesto total de Al-Darb al-Ahmar era de 3.249.000 dólares.

Los principales resultados de la política han sido:

- 285 hogares con una situación de propiedad segura;
- Rehabilitación de 85 edificios;
- Mejora de las condiciones de vida a través de la provisión de baños privados, cocinas, espacios habitables, luz natural y ventilación y acceso al suministro de agua y el

saneamiento.

- Propiedad segura a través de una mayor colaboración entre propietarios e inquilinos;
- Aumento de la demanda para el programa por parte de contratistas y artesanos locales;
- Establecimiento de un microcrédito HRP, que consiguió un porcentaje de retorno del 99,6% en cinco años; y
- Difusión del conocimiento sobre técnicas de construcción de bajo coste no convencionales.

Los principales obstáculos han sido:

- Complejos procedimientos legales (es decir, documentación requerida para cada edificio antes de que pueda empezar la rehabilitación), limitaciones de la planificación y planes obsoletos;
- Falta de estándares y conocimiento técnicos para la rehabilitación de estructuras tradicionales; y
- Poco sentido de la propiedad y la participación comunitaria, especialmente a causa de la inseguridad de la propiedad y las limitaciones de la planificación.

#### Para más información:

Kareem Ibrahim ABDEL RAHIM

Director ejecutivo de Al-Darb Al-Ahmar Community Development Company (DACDC)

7, Zuqaq Aybak, al-Darb al-Ahmar, El Cairo - Postal Code: 11621 – Egipto

Tel. (+202) 2510 6793, (+202) 2510 6754

E-mail: [Kareem.ibrahim@akdn.org](mailto:Kareem.ibrahim@akdn.org)

Página web de la ciudad: [www.cairo.gov.eg](http://www.cairo.gov.eg)

#### Comité de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU):

Tlf: + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

#### Agradecimientos y créditos

La Dra. Michelle Morbidoni investigó sobre el caso y lo redactó bajo la supervisión del Dr. Giovanni Allegretti del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal) en 2010.

#### Referencias bibliográficas

*Administrative Reform in the Mediterranean Region. Summary of Egypt*, CAIMED Centre for Administrative Innovation in the Euro Mediterranean Region. [www.caimed.org](http://www.caimed.org)

Aga Khan Trust for Culture, 1999, *HCSP Technical Brief n° 2. Conservation Planning in the Aslam Mosque Neighbourhood. The Status of Activities of Urban Revitalisation in Historic Cairo's al-Darb al-Ahmar*. Historic Cities Support Programme. Historic Cities Support Programme & Darb Al-Ahmar Community Development Co.

- Aga Khan Trust for Culture, 2005a, *Al-Azhar Park, Cairo and the Revitalisation of Darb al-Ahmar. Project Brief*. [www.akdn.org](http://www.akdn.org)
- Aga Khan Trust for Culture, 2005b, *Cairo: Urban Regeneration in the Darb Al-Ahmar District. A Framework for Investment*. Historic Cities Support Programme.
- Bianca, S. & Siravo, F. (eds.), 2005, *Cairo: Urban Regeneration in the Darb al-Ahmar District. A Framework for Investment*. Artemide Edizioni s.r.l. Rome: The Aga Khan Trust for Culture. [www.akdn.org](http://www.akdn.org)
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS), 2010, *National Census Preliminary Results 2006*. [www.capmas.gov.eg](http://www.capmas.gov.eg)
- IMF, 2009 (April), *World Economic Outlook database*: [www.imf.org](http://www.imf.org)
- May, M. & Wahba, J., 2002, Informalization of Labor in Egypt, in R. Assaad (ed.), *The Egyptian Labor Market in an Era of Reform* (Chapter 4). Cairo: American University in Cairo Press.
- Monitoring, Verification, and Evaluation Unit of the Egyptian Environmental Policy Program (EPPP-MVE), 2004 (February), *Analysis of the Decentralization of Environmental Management in Egypt*. U.S. Agency for International Development. [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)
- United Cities and Local Governments, 2008, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy (GOLD Report)*. Barcelona: UCLG
- United Cities and Local Governments, 2010, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Barcelona: UCLG
- United Nations Development Programme (UNPD), *Egypt Human Development Report 2010*, [www.undp.org](http://www.undp.org)
- United Nations Development Programme (UNPD) POGAR Programme on Governance in the Arab Region, 2010. [www.undp-pogar.org](http://www.undp-pogar.org)
- UN-Habitat, 2008, Al-Darb Al-Ahmar Housing Rehabilitation Programme, *UN-Habitat 2008 Best Practices Database in Improving the Living Environment*. [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)
- Wahba, J., 2009, *Informality in Egypt: A Stepping Stone or a Dead End?*, Working Paper 456, Economic Research Forum.
- Worldwide NGO Directory*, 2010. [www.wango.org](http://www.wango.org)