

## Urbanización inclusiva y resiliente en asentamientos informales. Ejemplificación en Latinoamérica y Caribe [1]

---

**Córdoba Hernández, Rafael; Pérez García-Burgos, Alfonso**

Urbanización inclusiva y resiliente en asentamientos informales. Ejemplificación en Latinoamérica y Caribe [1]

Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 30, núm. Esp.2, 2019

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

**Disponible en:** <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74862683005>

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n2.81767>

## Dossier

# Urbanización inclusiva y resiliente en asentamientos informales. Ejemplificación en Latinoamérica y Caribe [1]

Inclusive and resilient urbanization in informal settlements.  
Exemplification in Latin America and the Caribbean

Urbanisation inclusive et résiliente dans les établissements  
informels. L'exemplification en Amérique latine et dans les  
Caraïbes

Urbanização inclusiva e resiliente em liquidação informal.  
Exemplificação na América Latina e no Cariben

Rafael Córdoba Hernández rafael.cordoba@upm.es  
*Universidad Politécnica de Madrid, España*

Alfonso Pérez García-Burgos  
alfonso.perezg@alumnos.upm.es  
*Universidad Politécnica de Madrid, España*

Revista Bitácora Urbano Territorial, vol.  
30, núm. Esp.2, 2019

Universidad Nacional de Colombia,  
Colombia

Recepción: 19 Agosto 2019  
Aprobación: 06 Noviembre 2019

DOI: [https://doi.org/10.15446/  
bitacora.v30n2.81767](https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n2.81767)

Redalyc: [https://www.redalyc.org/  
articulo.oa?id=74862683005](https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74862683005)

**Resumen:** Algunos factores asociados a la informalidad pueden ayudar a la construcción de ciudades inclusivas. El reciente aumento de esa informalidad, provocado por la creciente migración, hace fundamental trabajar en su adaptación a las ciudades para reducir su vulnerabilidad ante las probables situaciones de crisis. Así, trabajar para lograr el Objetivo 11 de los ODS no solo satisfaría, con carácter de urgencia, las necesidades de los desplazados, sino que, además, facilitaría su inclusión en esas ciudades. Para aumentar este aspecto es necesaria la convivencia de tres factores importantes: la inclusión urbana, la social y la económica. Para exponer esta situación, se plantea un análisis de diferentes prácticas ejemplarizantes de intervenciones en informalidades cuidadosamente seleccionados en América Latina y el Caribe que abordan estos aspectos. Dichos casos comparten una transferibilidad que va allá de reproducir sus metodologías o herramientas, ya que sobrepasan la construcción física del espacio, fortaleciendo los lazos comunitarios, aspecto que aumenta su calidad de vida actual y podría ser esencial para favorecer la adaptabilidad frente a problemas futuros.

**Palabras clave:** inclusión urbana, inclusión social, inclusión económica, informalidad, resiliencia.

**Abstract:** Some factors associated with informality can help to build inclusive cities. Recent increase in this informality, caused by increasing migration, makes it a priority to work on its adaptation to cities to reduce their vulnerability to more than probable future crisis situations. Thus, working to achieve Objective 11 of the SDGs would not only satisfy, as a matter of urgency, the needs of the displaced. It also facilitates their inclusion in those cities. To increase this aspect, is necessary the coexistence of three important factors: urban, social and economic inclusion. To expose this situation, an analysis of different exemplary practices of interventions in informalities carefully selected is show. Latin American and Caribbean selected cases share a transferability that goes beyond their methodologies or tools. These cases overcome the physical construction of the space, strengthening their community ties. It increases their current quality of life and could be essential to promote adaptability to future problems.

**Keywords:** urban inclusion, social inclusion, economic inclusion, informality, resilience.

**Resumo:** Alguns fatores associados à informalidade podem ajudar a construir cidades inclusivas. O aumento recente dessa informalidade, causado pelo aumento da migração, torna uma prioridade trabalhar na sua adaptação às cidades para reduzir sua vulnerabilidade a situações de crise futuras mais do que prováveis. Assim, trabalhar para alcançar o objetivo 11 dos ODS não apenas satisfaria, com urgência, as necessidades dos deslocados. Também facilita sua inclusão nessas cidades. Para aumentar esse aspecto, é necessária a coexistência de três fatores importantes: inclusão urbana, social e econômica. Para expor essa situação, é apresentada uma análise de diferentes práticas exemplares de intervenções em informalidades cuidadosamente selecionadas. Os casos selecionados da América Latina e do Caribe compartilham uma transferibilidade que vai além de suas metodologias ou ferramentas. Esses casos superam a construção física do espaço, fortalecendo seus laços comunitários. Aumenta a qualidade de vida atual e pode ser essencial para promover a adaptabilidade a problemas futuros.

**Palavras-chave:** inclusão urbana, inclusão social, inclusão econômica, informalidade, resiliência.

**Résumé:** Certains facteurs associés à l'informalité peuvent aider à construire des villes inclusives. L'augmentation récente de cette informalité, causée par l'augmentation des migrations, fait de son adaptation à la ville une priorité pour réduire sa vulnérabilité à des situations de crise futures plus que probables. Ainsi, travailler à la réalisation de l'objectif 11 des ODD ne satisferait pas seulement, de toute urgence, les besoins des personnes déplacées. Cela facilite également leur inclusion dans ces villes. Pour accroître cet aspect, il est nécessaire la coexistence de trois facteurs importants : l'inclusion urbaine, sociale et économique. Pour exposer cette situation, une analyse des différentes pratiques exemplaires d'interventions dans les informalités soigneusement sélectionnées est présentée. Les cas sélectionnés d'Amérique latine et des Caraïbes partagent une transférabilité qui va au-delà de leurs méthodologies ou outils. Ces cas surmontent la construction physique de l'espace, renforçant leurs liens avec la communauté. Il améliore leur qualité de vie actuelle et pourrait être essentiel pour promouvoir l'adaptabilité aux problèmes futurs.

**Mots clés:** inclusion urbaine, inclusion sociale, inclusion économique, informalité, résilience.

## Contextualización del problema

Estamos ante una situación preocupante, en lo que a nuestro planeta se refiere, causada fundamentalmente por el consumo excesivo de los recursos, la sobreexplotación del medio natural, los efectos climáticos extremos y la urbanización intensa que impiden la regeneración natural de los suelos y dificulta la adaptación a los efectos provocados por el cambio climático. Este último no solo ha colaborado en los aspectos anteriores, sino que ha tenido efectos drásticos en la sociedad, aumentando la desigualdad, el riesgo y la exclusión. Si hace cincuenta años menos del 30% de los habitantes del planeta vivían en las ciudades, con la llegada al nuevo siglo la cifra alcanzó el 50%, proporción que seguirá aumentando rápidamente hasta alcanzar el 70% en 2050 (United Nations, 2019).

En la ciudad, el proceso de urbanización ha tenido efectos positivos y negativos que no pasan desapercibidos para cualquiera de sus residentes o visitantes. Lo que en su momento fueron concentraciones más o menos densas de población, con el tiempo, se han convertido en grandes urbes en las que cada individuo, en función de su poder adquisitivo, podrá encontrarse más o menos favorecido por su oferta. Siendo cierto que la accesibilidad a un puesto de trabajo, las posibilidades de ocio, la facilidad

de circulación de capitales o el gasto en servicios públicos es mayor que en los espacios rurales, los efectos no se producen en igualdad de condiciones en el territorio. Así, no se puede afirmar que la calidad de vida de sus residentes haya mejorado de forma pareja. El acceso a estos beneficios no ha sido equitativo y aquellas clases más desfavorecidas se han visto, incluso, más excluidas que lo que podrían estarlo en otros medios menos agresivos para el ser humano y la sociedad, como puede ser el medio rural. Los efectos de la urbanización desigual se han dejado notar, especialmente en América Latina, donde la falta de inclusión urbana se ha unido a la baja productividad y el empleo informal, generando efectos negativos importantes sobre la vulnerabilidad social y el desarrollo económico local (Jordán, Riffio y Prado, 2017).

La gestión adecuada del proceso urbanizador puede facilitar la salida de la pobreza, corregir las condiciones de vida o, incluso, funcionar como motor económico de una ciudad o región. De lo contrario, favorece la desigualdad y la exclusión de los habitantes de ese espacio.

Percatándose de esto último, la comunidad internacional propone “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, como el decimoprimerº de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (United Nations, s.f.). Entre las metas planteadas para este objetivo se trabajan en esta investigación la 11.1 y la 11.3, las cuales buscan “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales” y “aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países”, respectivamente.

## Resiliencia e inclusión en las migraciones territoriales

Si bien se pueden identificar diferentes hitos migratorios en América Latina, se destacan aquellos ocasionados por la crisis económica del segundo tercio del siglo pasado y los diferentes conflictos políticos y sociales que azotaron a la región. En la actualidad, se está ante una nueva oleada generada por la inestabilidad política, la violencia local y la desigualdad.

Apoyándose en la teoría de las tres necesidades universales (McClelland, 1951) y la pirámide de Maslow (1943), Aruj (2008) identifica distintos factores internos y externos que, combinados, podrían abarcar una situación más compleja sobre la inmigración que la expuesta en por McClelland. Entre los factores externos señala la dificultad de opciones para el acceso laboral, la incertidumbre económica que azota algunas regiones, la creciente inseguridad frente al aumento generalizado de la violencia o la falta de cobertura de las necesidades básicas. Como internos se encontrarían el fracaso en la realización de los proyectos de vida, el deseo personal de alcanzar la calidad de vida de otras regiones o la convicción de la imposibilidad de la realización ético-valorativa en la sociedad de origen.

A lo anterior habría que añadir aquellos desplazamientos recientes derivados de problemas ambientales y de situaciones de riesgo causadas por del cambio climático (Ritchie y Roser, 2019), porque, como señala el informe Groundswell: preparing for internal climate migration, un “poco más de 143 millones de personas podrían verse obligadas a trasladarse dentro de sus propios países para escapar de los impactos del cambio climático de evolución lenta” (Rigaud, et al., 2018: XIX). Siendo, América Latina, Asia meridional y el sur del Sahara las regiones más afectadas, lo que representa más de la mitad de la población mundial de los países en desarrollo.

Si bien hace unas décadas los debates sobre el territorio se enfocaban en las debilidades de sus recursos y el consumo sobrevenido de estos, en la actualidad, debemos centralizarlos en cómo han de responder los territorios ante los cambios externos o situaciones de shock, tal como plantean Hill, Wial y Wolman (2008) en su texto Exploring regional resilience. Encaminando el análisis sobre la resiliencia, se quiere poner el acento en todo aquello que las comunidades pueden hacer por sí mismas para mejorar su adaptabilidad ante futuras crisis y que, a su vez, fortalecen sus capacidades organizativas.

De acuerdo con la CEPAL (2017), la cifra de población emigrada en América del Sur alcanza los 8,4 millones de personas y, la inmigrante, los 4,7 millones. De este modo, la resiliencia, entendida desde el punto de vista ecológico, toma especial relevancia considerándola como “la capacidad de un sistema para absorber disruptiones y reorganizarse con cambios manteniendo esencialmente las mismas funciones y estructuras” (Walker, et al., 2006: 2).

Tanto la crisis económica como la ecológica se derivan de una gestión no adecuada del aparato productivo-financiero, junto con el sobredimensionamiento de ciertas necesidades, lo cual ha agotado gran parte de los recursos naturales del planeta y ha provocado cambios territoriales importantes y en la forma de vivir de sus habitantes (Córdoba Hernández y Durán, 2019).

La creciente migración que se está viviendo en los últimos años participa directamente del aumento de la informalidad en las ciudades y, con ello, de la vulnerabilidad ante posibles crisis. Ambos conceptos, vulnerabilidad e informalidad, mantienen una relación de proporcionalidad y, actuando sobre la informalidad para alcanzar el Objetivo 11 de los ODS, no solo estaríamos satisfaciendo con carácter de urgencia las necesidades de los desplazados, sino que estaríamos favoreciendo su inclusión en otros aspectos.

## **La problemática de los asentamientos informales**

Para Torres Tovar (2009:8), la informalidad

deriva, como otros fenómenos sociales, del sistema de relaciones que da forma en cada época y en cada lugar a la condición humana, condición que se constituye sobre las tensiones del trabajo y del mercado, de la educación y de la cultura, de los deseos y de las necesidades, que a su vez reclama un conjunto básico de satisfactores.

Las altas tasas de expansión de estos asentamientos se deben, principalmente, a tres causas: un crecimiento vegetativo, que en muchos casos tiene una tasa superior al del promedio de las ciudades donde se encuentran ubicados; la recepción de población marginada por políticas económicas concentradoras y expulsoras de mano de obra; y la inmigración. Estos factores se han configurado espacialmente en asentamientos informales caracterizados por localizarse en situaciones de riesgo como inundaciones o deslizamientos, una accesibilidad deficiente a las infraestructuras urbanas e importantes dificultades para acceder a empleo y a los servicios de transporte (Pérez García-Burgos y Córdoba Hernández, 2019).



**Imagen 1.**

Configuración de asentamientos informales en Istmina (Colombia) y San Salvador (El Salvador)

Fotografías de Alfonso Pérez García-Burgos y Rafael Córdoba Hernández, 2018.

Esta informalidad pone en riesgo la construcción de ciudades inclusivas. Construcción que continúa siendo un desafío a nivel global, como lo demuestra el hecho de que uno de cada tres residentes urbanos en países en desarrollo aún viven en barrios marginales sin acceso a servicios adecuados, según datos del Banco Mundial (2019).

Uno de los preceptos de la presente investigación es que para lograr aumentar la resiliencia en las ciudades es necesaria la convivencia de tres factores de inclusión: urbano, social y económico, los cuales se definen a continuación.

La inclusión urbana se entiende como la recuperación de espacios urbanos para las comunidades en situación de exclusión, con la finalidad de hacer accesibles para ellas ofertas ambientales, culturales, sociales, políticas y educativas con las que antes no contaban. La inclusión social se alcanza posibilitando que personas en riesgo de exclusión social o pobreza participen plenamente en la vida social y alcancen un nivel de vida adecuado. Por último, la inclusión económica se logra a través del acceso y aprovechamiento real y sostenible de las oportunidades económicas que permiten a los residentes de estos espacios elevar su desarrollo humano y ejercer sus potestades como ciudadanos de manera efectiva.

El grado de inclusión o exclusión de las personas está relacionado con factores como la posibilidad de contar con un empleo adecuado, disponer de una vivienda digna, disfrutar de una educación y formación de calidad o el acceso a los servicios de salud. De este modo, como urbanistas, podemos considerar la vivienda como el elemento transversal a los tres factores de inclusión descritos y se configura como necesario y primordial

para lograr una inclusión equilibrada. La vivienda es un factor básico de calidad de vida y bienestar y su carestía hace que sus residentes tengan que dedicar una parte importante de sus ingresos al alojamiento. Este aspecto iría en detrimento de los recursos disponibles para otros bienes básicos como educación o alimentación, problemas también focalizados en estos asentamientos.

## **Casos ejemplarizantes de intervención en los diferentes aspectos de inclusión**

La hipótesis inicial de la investigación considera que una mayor inclusión social, económica y social en los asentamientos ayudará a que las colectividades absorban en condiciones más beneficiosas las posibles disruptiones futuras causadas por migraciones climáticas o por conflictos sociales o armados, aumentando la resiliencia propia de estos espacios. Se parte de la concepción de que ninguna comunidad es ajena a estos peligros naturales o antropogénicos, pero puede estar más preparada gracias a la capacitación técnica, cultural y social.

Sobre este planteamiento se seleccionan un número determinado de planes, programas o proyectos en asentamiento informales en América Latina y el Caribe que, por sus concepciones duraderas e integrales no solo hayan favorecido la inclusión en los aspectos urbanos, sociales o económicos, sino que, además, con ellos hicieran más resiliente su entorno ante posibles situaciones de crisis.

Para ello se toman como referencia diferentes casos que ya cuentan con un reconocimiento internacional, como haber sido premiado en el Concurso Internacional Buenas Prácticas patrocinado por Dubái, seleccionado por el Grupo regional de trabajo sobre Producción Social del Hábitat o registrado por el Grupo de Trabajo Abierto para América Latina de Producción Social del Hábitat.

Atendiendo a los trabajos de Walker y otros sobre resiliencia (Walker, et al., 2006), la formalización de una comunidad cohesionada puede resultar clave para aumentar su capacidad de respuesta. Por ello, las prácticas seleccionadas no debían simplemente estar focalizadas en la construcción de vivienda o mejorar sus condiciones, sino que debían haber participado de un proceso social que fuese más allá, teniendo en cuenta el barrio o la villa donde se ubica la vivienda. Este aspecto es conocido como producción social del hábitat y se caracteriza por incluir tanto el proceso como el producto que surgen de las iniciativas colectivas de las personas afectadas mediante la construcción de su propio hábitat (HIC, 2005). Sobre una selección de 30 prácticas se analizan los tres aspectos inclusivos que configuran la base del estudio (Tabla 1). De ellas, un 13,33% trabajan de forma simultánea los tres tipos de inclusión, un 43,33% la inclusión urbana y social, un 16,67% la inclusión social y económica y un 23,33% un único aspecto. Analizando de forma individual cada inclusión, el 80% abordaría directamente temas sociales, el 73,33% urbanos y el 36,77% económicos, siendo los factores sociales y urbanos los más trabajados de la muestra.

Del total de casos se destacan una docena que, incurriendo en los diferentes aspectos de inclusión, tienen una relevancia especial por su posibilidad de transferencia de conocimiento a otras comunidades al evidenciar su contribución potencial al desarrollo y alcanzar resultados socialmente favorables. Esto permite disponer de metodologías y herramientas que posibilitan orientar y desarrollar procesos similares en otras localizaciones.

### *Ejemplos de inclusión urbana*

La mayor parte de la población que vive en asentamientos informales no tiene acceso a los servicios básicos o lo tiene de una manera muy deficiente, carece de escuelas y zonas de esparcimiento y juego adecuadas que les obligan a desarrollar estrategias de vida precarias e inestables. La mayor parte de estas situaciones provienen de la falta de propiedad sobre el suelo en el que se asientan o son fruto de la especulación inmobiliaria y la exclusión de esta población de sus anteriores residencias. Ante estos escenarios se plantean distintas soluciones y maneras de afrontar los problemas, como los que se esgrimen a continuación.

En estos casos juega un papel especial el espacio, el cual adquiere dimensiones humanas, técnicas y culturales y que influye en la organización de los asentamientos, proporcionando a los vecinos nuevos usos y comportamiento que colaboran en la inclusión (Castellano-Caldera y Pérez-Valecillos, 2013).

El Plan Comunitario de Mejoramiento Barrial Sierra de Guadalupe (Méjico, D.F., México) cuenta entre sus objetivos ejecutar un desarrollo integral e incluyente del barrio, gracias a la participación del vecindario, para mejorar su situación económica, cultural y social. En un espacio de conflictividad social y marginación importante como Sierra de Guadalupe no solo se mejoraron las infraestructuras, sino que, además, se actuó sobre los servicios urbanos básicos y se adecuó ecológicamente mediante la peatonalización e inclusión de nuevas áreas arboladas. La intervención tuvo lugar entre 2007 y 2010 en tres colonias de la ciudad, alcanzando una superficie de 94,11 hectáreas y logrando reducir notablemente la segregación de este espacio.

La Cooperativa Unión Palo Alto (Méjico, D.F., México) se destaca por abrir paso al camino en las cooperativas. El origen del problema reside en la falta de derechos sobre el suelo donde habitaban desde hacía más de 30 años los trabajadores de una mina que acabó en la quiebra en el Distrito Federal. Durante este tiempo, el propietario de los terrenos obligó a los trabajadores a arrendárselos, agravando los problemas económicos de sus habitantes. Esa cuestión, sumada a la amenaza constante de expulsión por el interés del propietario en cambiar el uso del suelo, equiparándolo a los asentamientos de lujo residenciales adyacentes, terminó con una ocupación de dicho espacio en 1973. Con la firma de un convenio entre vecinos y autoridades, con una clara delimitación del espacio que ocuparía esta población, se concluía un conflicto e iniciaba la andadura de la cooperativa. Desde ese momento se plantea la construcción, de manera

autogestionada y con el apoyo del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), de viviendas de características idénticas y más adecuadas a las necesidades de los vecinos. Con el paso del tiempo ellos siguen gestionando el espacio, el cual ha adquirido nuevos usos deportivos, culturales, educativos y sanitarios gracias a la implicación de los nuevos residentes que optaron por hacer parte de en un proceso que va más allá de la vivienda.



Imagen 2.

Mejora ambiental del espacio público e introducción de redes de saneamiento en el barrio de Los Manantiales en San Salvador (El Salvador)

Fotografías de Alfonso Pérez García-Burgos y Rafael Córdoba Hernández, 2018.

*El Programa de Recualificación Medioambiental y Urbana del río Arrudas (Contagem, Brasil) parte de la necesidad de proveer servicios básicos, infraestructura urbana y viviendas y adecuar el entorno asolado por las inundaciones del río Arrudas. Para eso fue necesario trabajar con cerca de 900 familias que vivían allí. Durante el proceso, 672 familias fueron reasentadas en edificios en altura en zonas contiguas a su residencia anterior. Este nuevo espacio contaría con unas condiciones habitacionales mejores, acceso a equipamientos públicos, culturales y de ocio. El proceso no fue sencillo, pues la población tenía una baja escolaridad y problemas derivados del uso de las drogas, el alcohol y la criminalidad. Para mitigar lo anterior, la administración local contrató agentes comunitarios específicos y ofreció formación técnica a amplios grupos representativos, entre los que se encontraban los líderes locales, en aspectos de empleabilidad, derechos humanos, medio ambiente, propiedad o educación sanitaria. Como en otros muchos casos, no todos los actores vinculados a la producción informal del barrio participan e intervienen en la transformación, dando paso a una conjunción de agentes externos e internos que sostienen, desarrollan y conforman la*

unión social del Programa, como los líderes locales, los pobladores y los necesarios representantes de la administración local, dirigentes políticos y profesionales (Azuela, 1995; Echeverría, 1995). La transferibilidad de este caso a otras comunidades se basa en la implementación de los diferentes instrumentos de movilización, participación y comunicación que se llevaron a cabo. Estas cuestiones cohesionaron a los participantes y facilitó que las actividades desarrolladas en el marco del proyecto se trasladasen con éxito al resto de la comunidad.

Aunque la experiencia de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua se centra en la inclusión social, también tiene aportes importantes en la inclusión urbana. Ejemplo de ello son los espacios para la infancia o las escuelas abiertas en los complejos de José Pedro Varela o Juana de América, en Montevideo.

País	Región o ciudad *	Estudio de caso	Inclusión		
			U	S	E
AR	Buenos Aires	Movimiento de Ocupantes e Inquilinos			
		<b>Proyecto Habitar</b>			
		<b>Red de emprendedores de San Isidro</b>			
	Área urbana Chaco	Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda Víctor Saúl Pelli			
	San Martín de los Andes	Vecinos Sin Techo			
BO	El Alto	Barrio Solidaridad			
	Cochabamba	Comité Articulador de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua			
BR	Contagem	<b>Programa de Recualificación Medioambiental y Urbana del río Arrudas</b>			
	Parobé	Déficit de vivienda reducido a cero con la participación popular			
	Río de Janeiro	Proyecto piloto de carácter multidisciplinario para el desarrollo sostenible en favelas			
CH	Santiago de Chile	Cooperativa Ñuke Mapu			
		Mapocho Pedaleable			
CO	Bogotá	<b>Camino Imaginado</b>			
		Programa Construyendo Soluciones Sostenibles			
		Viviendas con corazón en la quebrada Juan Bobo			
CR	Guararí de Heredia	Participación local para la mejora de barrios y la convivencia			
CU	La Habana	Ojo de Agua del Husillo: un asentamiento sostenible			
EC	Cotacachi	Democratización de la gestión municipal para un desarrollo equitativo y sostenible			
	Esmeralda	<b>Incubadora de empresas</b>			
ME	Sierra Nororiental de Puebla	<b>Unión de Cooperativas Tosepan</b>			
	México, D.F.	<b>Cooperativa Unión Palo Alto</b>			
		<b>Plan Comunitario de Mejoramiento Barrial Sierra de Guadalupe</b>			
PA		Central de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua del Paraguay			
PE	Lima	Gestión participativa de vivienda de emergencia para mujeres de Villa El Salvador y Villa María del Triunfo			
PR	San Juan de Puerto Rico	Tierra del Caño Martín Peña			
SAL	San Salvador	Rescate de la función habitacional del Centro Histórico de San Salvador			
		<b>Programa Mejoramiento de Barrios</b>			
UR	Montevideo	<b>Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua</b>			
VE		<b>Campamentos de Pioneros</b>			

Tabla 1. Experiencias latinoamericanas analizadas en función de los tres factores de inclusión

\* En caso de estar vacío el campo, la experiencia tiene un carácter nacional.

Nota: en negrita se destacan los casos analizados a profundidad.

Fuente: elaboración propia con base en HIC-AL/Grupo de trabajo de PSH (2017).

### Tabla 1.

Experiencias latinoamericanas analizadas en función de los tres factores de inclusión

Fuente: elaboración propia con base en HIC-AL/Grupo de trabajo de PSH (2017).

### *Ejemplos de inclusión social*

En la ejecución de los proyectos de inclusión social es común contar con la participación de los interesados en la construcción del espacio social, así como apoyarse en ayudas externas en forma de ONGs, voluntariados y diferentes expertos en temas sociales, técnicos, ambientales, sanitarios, financieros o administrativos que den soporte y formación a los primeros. A continuación, se plantean cuatro casos que, por su coyuntura y resultados, podrían ser transferibles a otras comunidades. Así, por ejemplo, el programa colombiano Construyendo Soluciones Sostenibles es un ejemplo claro en donde diferentes instituciones del gobierno colombiano y la comunidad internacional, en este caso ACNUR y PNUD, buscan dar solución integral, estable y duradera a la realidad de los desplazados.

Por su parte, los Campamentos de Pioneros (Venezuela) son un movimiento popular nacido de la elevada urbanización venezolana causada por el auge petrolero, que aglutina organizaciones variadas que defienden la autogestión y la revolución urbana (Torres, Pineda y Rey, 2017). Localizados en espacios residuales de la ciudad como quebradas, altas pendientes o periferia sin servicios, numerosos asentamientos se produjeron para satisfacer sus necesidades de vivienda y hábitat que, hasta la llegada de Hugo Chávez a la presidencia, fueron totalmente desatendidos. A partir de 2011, su gobierno habilitó recursos económicos para la ejecución de conjuntos habitacionales y logró que las reivindicaciones iniciadas en 2004 llegaran a más de 1.700 familias. Cada campamento cuenta con una mínima organización basada en una veintena de familias que se asocian en una Organización Comunitaria Integral de Vivienda y Hábitat (OCIVHA), que es la que otorga la personalidad jurídica necesaria para la adquisición de tierras en régimen de propiedad colectiva y gestiona los de recursos financieros.

Otra manera de lograr la inclusión social es a través de la ayuda mutua. Este es el caso de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), la cual congregó a 22.000 familias, distribuidas en unas 600 cooperativas, que impulsaron un modelo de producción social del hábitat basado en la autogestión, la ayuda mutua y la propiedad colectiva. El factor clave del éxito de este proyecto fue la creación de la Cartera de Tierras a nivel nacional que, con el tiempo, se ha configurado como la herramienta estatal más importante para que los trabajadores accedan a la vivienda. Su desarrollo cooperativo se fundamenta en la formación continuada de sus asociados. Su organización ha demostrado a lo largo de cuatro décadas el reafirmamiento del sentido de pertenencia y autoestima de los pobladores, afianzando su inclusión social en la ciudad y abriéndoles nuevas puertas que, hasta entonces, creían cerradas. El éxito del proyecto fue tal que ha sido exportado a varios países de América Latina con un éxito similar.



Imagen 3.

Introducción de nuevos espacios convivenciales en los programas Construyendo Soluciones Sostenibles (Mesetas, Colombia) y Mejoramiento de Barrios (San Salvador, El Salvador)

Fotografías de Alfonso Pérez García-Burgos y Rafael Córdoba Hernández, 2018.

Nacido de la interrelación entre la academia y la sociedad civil, el Proyecto Habitar (Buenos Aires, Argentina) busca llevar a la calle los conocimientos alcanzados por los estudiantes de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires, en lo que podría entenderse como un ejemplo de la metodología educativa Aprendizaje-Servicio (ApS), que combina el aprendizaje y el servicio a la comunidad. En este caso, el enfoque se puso en las soluciones habitacionales demandadas desde asentamientos precarios con deficiencias estructurales, de saneamiento y hacinamiento, principalmente. Pese a la escala del problema, la solución parte de la escala barrial como unidad mínima de gestión y, sobre ella, se plantean varios instrumentos de intervención intersectorial como los censos barriales, el asesoramiento técnico o la participación vecinal en la toma de decisiones.

#### *Ejemplos de inclusión económica*

La generación de empleo es fundamental para reducir las tasas de pobreza y lograr la inclusión económica en la sociedad. Los siguientes ejemplos muestran diferentes sistemas implementados desde el punto de vista económico para satisfacer esa necesidad, unos alcanzando rendimientos económicos y otros la autoconstrucción de la vivienda.

La Red de emprendedores de San Isidro: una iniciativa regional de participación popular y autogestión (Buenos Aires, Argentina) pertenecería al primero de estos casos. El proyecto buscaba el empoderamiento de 780 empresarios en situación de pobreza, pero con capacidad emprendedora. Con la ayuda de cerca de 30 monitores, un equipo de coordinación y la colaboración del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el proyecto inició en 2009 con la creación de bancos populares en los suburbios del norte de la provincia de Buenos Aires, que otorgaron microcréditos al 0% de interés y con garantía solidaria, profundizando en los valores locales de solidaridad, cooperación y organización que promueve la economía social.

Una segunda vía exploratoria de inclusión económica es el proyecto Incubadora de empresas de ACNUR (Esmeralda, Ecuador). Esmeralda es una de las zonas menos desarrolladas de Ecuador, donde, a sus problemas derivados de falta de empleo y oportunidades laborales, se han sumado la

llegada en los últimos años de más de 6.000 refugiados y 18.000 solicitudes de asilo provenientes, mayoritariamente, de la costa pacífica colombiana. Con la clara intención de convertir a los residentes en actores económicos, diferentes organizaciones han planteado la creación de pequeñas empresas de carácter local que generen actividad, empleo y riqueza, al tiempo que imparten formación en aspectos como economía y administración para viabilizar los proyectos.

### *Ejemplos de inclusión integrada*

Sin duda, las experiencias más exitosas en los asentamientos informales desde el punto de vista de la inclusión son aquellos que, bien sea de forma directa o indirecta, han logrado intervenir en los tres factores definidos en la investigación.

El programa Camino Imaginado (Bogotá, Colombia) nació en 2004 como una iniciativa del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá y hasta 2012, cuando recibió el premio Best Practice en Dubái, había logrado transformar cerca de 40.000 m<sup>2</sup> de espacios públicos, haciendo accesibles e inclusivas 90 escuelas públicas y espacios libres para el ocio y recreo de los sectores menos favorecidos de la ciudad. Los cerca de 400.000 afectados se beneficiaron del acceso a los centros de estudio mediante un recorrido accesible y de las mejoras ambientales de estos recorridos gracias a su limpieza y reverdecimiento. Para su ejecución, como en el caso de Incubadora de empresas (Esmeralda, Ecuador), se contó con mano de obra proveniente de los sectores marginales, entre los que se encontraban unos 1.300 jóvenes colombianos que se sacaron de las calles para su participación.



**Imagen 4.**

Espacio comercial informal y cooperativa jardinera pertenecientes al Programa de Mejoramiento de Barrios (San Salvador, El Salvador)

Fotografías de Alfonso Pérez García-Burgos y Rafael Córdoba Hernández, 2018.

Por su parte, la Unión de Cooperativas Tosepan (Sierra Nororiental de Puebla, México) agrupa a cerca de 31.000 personas en ocho cooperativas y tres asociaciones civiles que viven en 395 comunidades y pertenecen a 26 municipios del estado de Puebla. Un porcentaje elevado de socios son indígenas (73%) y mujeres (64%). Centrando su trabajo en la Sierra Nororiental del estado de Puebla, el movimiento surge ante la falta de alimentos básicos y el intermediarismo de las cosechas que imperaba en la década de 1970. Con la llegada de los años ochenta

del siglo veinte, el primer objetivo de la cooperativa de consumo Tosepan Titataniske (Unidos Venceremos, en náhuatl) se convirtió en lograr un precio del azúcar más bajo y continuó con otros productos como la pasta, el arroz, el maíz y el frijol. Con ello fueron surgiendo pequeñas tiendas y, con el tiempo, la comercialización de productos como la pimienta, la miel virgen o el café a través de la Unión Agrícola Regional de Productores de Pimienta y Cítricos de la Sierra Norte de Puebla. Posteriormente, se constituiría la Cooperativa Maseual Xicaualis que quería lograr mejores precios para los socios mediante el acopio, procesamiento y comercialización de los mejores productos de la zona (café, pimienta y miel). En la actualidad, el trabajo de los cooperativistas es reconocido en el mercado internacional, ya que su café orgánico es ofrecido en tiendas de comercio justo en países como Japón, Alemania y Holanda, proporcionando una mejor calidad de vida para productores y consumidores. Su papel ha ido más allá de lo económico, mostrando la transversalidad de muchos de estos proyectos en lo referente a otros ámbitos de inclusión. Así, ha trabajado para hacer los hogares más sustentables, incorporando ecotecnias relacionadas con el uso racional de la energía, el aprovechamiento del agua de lluvia, el tratamiento de las aguas residuales, el reciclaje de los residuos domésticos y de la parcela, la producción de alimentos en el patio, entre otros.

Como respuesta solidaria a la precariedad del hábitat, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), hasta 2012, había ejecutado el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) (El Salvador) en 72 barrios de todo El Salvador y, con ello, ayudado a más de 8.000 familias. Estas habrían mejorado su calidad de vida y logrado una mayor integración en la ciudad, por medio de su participación en todos los pasos del proceso de construcción (planificación, diseño, ejecución y conservación), tanto del espacio habitacional como del comunal. Las mujeres han tenido un papel fundamental en todo esto, convirtiéndose en lideresas de los barrios. En el aspecto social también se destaca la creación de escuelas barriales de danza y batucadas que cohesionan a la población más joven. En lo económico, el proyecto prioriza la ejecución de las viviendas y brinda asesoría en temas fiscales y tributarios.

Gestión Urbana y Gobernabilidad Participativa. El caso de la Comuna 10 (Neiva, Colombia) es un ejemplo de cómo la creación de espacios donde la comunidad acuerda y prioriza sus necesidades desde su visión particular favorece el desarrollo local. La problemática surgió en 1970 cuando los propietarios de una serie de tierras con altos problemas geológicos permitieron el asentamiento irregular de una importante comunidad de desplazados por la violencia y la desposesión de sus tierras. Lo anterior se agravaba por la falta de servicios sociales, estructura vial y espacios públicos, el desempleo, la inseguridad y la delincuencia. Ante esta situación, la administración municipal, el sector privado, la comuna y varias ONGs plantearon un proyecto que, entre otros objetivos, busca institucionalizar la política pública, liderar comunitariamente los procesos de planificación e inversión pública y formalizar espacios de diálogo entre los implicados para promover alternativas para mejorar

la calidad de vida de las personas (CF+s, 2006). Se trabajó con cerca de 40.000 habitantes y más de 40 barrios a través del fortalecimiento comunitario y la mejora de su capacidad de gestión que, de forma paralela, reforzó la confianza en su propio trabajo. Estos aspectos facilitaron la puesta en marcha de las inversiones público/privadas que estaban hasta entonces paralizadas. Como resultados se destacan la creación de un Plan de Acción consensuado y el fortalecimiento de organización e identidad de la propia Comuna.

### **Lecciones aprendidas a partir de los casos analizados**

Todos los casos analizados han potenciado la aparición de puntos de unión entre los participantes que han sobrepasado la construcción física del espacio transformado. Sus integrantes, en mayor o menor grado, no solo han generado relaciones afectivo-sentimentales, económicas y sociales que han hecho evolucionar adecuadamente el proyecto, sino que, además, han compartido ideas, esfuerzos, costumbres, servicios y metas por un fin común, fortaleciendo sus lazos de comunidad. Estas variables inciden directamente sobre su capacidad de recuperación y transformación ante posibles situaciones de crisis futuras, visibilizando que son capaces de afrontarlas en comunidad, transformar el espacio y recuperarse, haciéndoles más resilientes ante estos problemas, como apuntan los análisis de Walker, et al. (2006).

La relación de los casos analizados con la vivienda es notable, ya que esta se configura como un elemento fundamental en el arraigo de la población a ese espacio, posibilitando la inclusión urbana, social, económica. La vivienda, en las diferentes dimensiones trabajadas (propiedad, entorno, suministro de servicios, entre otros), se configura como indispensable para la realización plena del resto de necesidades de esta población, como la sociabilización o el acceso a los servicios básicos educativos o sanitarios.

En esas dimensiones trabajadas, proyectos como Camino Imaginado, el Plan Comunitario de Mejoramiento Barrial Sierra de Guadalupe o FUCVAM son exitosos en los aspectos de inclusión urbana y social. Si bien el primero se muestra como un ejemplo interesante a tener en cuenta como laboratorio social que reduce la marginalidad y mejora el espacio público interviniendo en las propias infraestructuras de acceso como calles o zonas verdes, el segundo apuesta por crear comunidad partiendo de la participación realizada en talleres de supervisión, diseño participativo y arborización. Ambos logran potenciar la idea de espacio público como lugar cotidiano en el cual construir la identidad comunitaria al ser lugares de interacción y cohesión social, formalizando espacios que favorecen la socialización entre los vecinos y la construcción de los lazos que mejorarían su calidad de vida.

Por su parte, la Cooperativa de Vivienda de Palo Alto se centra en el reclamo de su derecho a la tierra, tras haber estado más de treinta años ocupándola. Logrado este aspecto, no cedieron en su trabajo y continuaron el proceso con la producción de espacios convivenciales que, con el tiempo, han favorecido la inclusión social y urbana.

Esta inclusión social favorece las condiciones de habitabilidad de las iniciativas, estableciendo un sentimiento de pertenencia que favorece la planificación y la gestión participativas, que introducen esquemas de acuerdo y gestión conjunta. Así, el Campamento de Pioneros, por ejemplo, parte de la administración de los recursos de forma planificada y colectiva por cada uno de los distintos campamentos. Las familias aportan la mano de obra en la construcción de la vivienda y en el mantenimiento del terreno, las casas y los espacios comunales, pero, cuando una familia decide abandonar el proyecto, se le reintegra el patrimonio aportado y otra familia accede a ese hogar. De este modo, se impide la absorción de las viviendas por parte del mercado inmobiliario y la transferencia de los inmuebles queda en manos de la organización, evitando desalojos y defendiendo el uso social de la vivienda. Otro ejemplo lo promueve la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, cuyo proceso se basa en la autoconstrucción o en la ayuda mutua. Con ello se busca, principalmente, fomentar la solidaridad, el compromiso y la participación de los integrantes de las cooperativas.

La inclusión económica, por su parte, tiene diversos ejemplos. Las experiencias de Camino Imaginado e Incubadora de empresas se basan en la incorporación de la población marginal a los proyectos, la formación activa y el trabajo de los jóvenes. Otro caso es la Red de emprendedores de San Isidro que, mediante los bancos populares y la concesión de microcréditos, ha empoderado social, económica y educativamente a los emprendedores, quienes están replicando la práctica de la economía social resiliente en empresas asociativas, cooperativas de trabajadores o en redes de mercadeo comercial.

Otros proyectos como la Unión de Cooperativas Tosepan no solo han logrado el desarrollo económico de diferentes familias, sino que han ido más allá, convirtiéndolas en comercializadoras y exportadoras de sus productos autóctonos. Gracias a ello crearon la cooperativa Tosepantomin, la cual ejerce como operadora de servicios financieros de ahorro y préstamo para mejorar la calidad de vida de las familias de sus socios.

La importancia de la transferibilidad de estas prácticas no radica únicamente en replicar metodologías o herramientas que permiten orientar y desarrollar procesos similares en otras localizaciones. Ejemplos como Programa de Recualificación Medioambiental y Urbana del río Arrudas, Campamentos de Pioneros o la Comuna 10 bien pueden dar cuenta de la inclusión en los factores tratados (urbano, social y económico) y de los beneficios de adaptación ante posibles situaciones de colapso. Casos como estos, fruto de la localización de usos residenciales en zonas inundables, quebradas o con problemas geológicos, también nos enseñan a hacer más resilientes estos espacios.

## Referencias bibliográficas

- ARUJ, R. S. (2008). "Causas, consecuencias, efectos e impacto de las migraciones en Latinoamérica". *Papeles de Población*, 14 (55): 95-116. Consultado en: <https://www.redalyc.org/pdf/112/11205505.pdf>
- AZUELA, A. (1995). "Vivienda y propiedad privada". *Revista Mexicana de Sociología*, 57 (1): 3551. <http://dx.doi.org/10.2307/3540951>
- BANCO MUNDIAL. (2019). *Ciudades inclusivas*. Consultado en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/inclusive-cities>
- CASTELLANO-CALDERA, C. E. y PÉREZ-VALECILLOS, T. (2013). "Creación del espacio público en asentamientos informales: nuevos desafíos urbanos". *Bitácora Urbano Territorial*, 23 (2): 95-104. Consultado en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/39556>
- CEPAL. (2017). *Informe final de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional Preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, OIM. Consultado en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43353/S1701247\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43353/S1701247_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- CF+S. (2006). *Gestión urbana y gobernabilidad participativa: caso Comuna 10 (Neiva, Colombia)*. Consultado en: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/06/bp0875.html>
- CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R. y DURÁN, M. S. (2019). "Retos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en ciudades y territorios del siglo XXI". *Territorios en formación*, 15: 1-5. <http://dx.doi.org/10.20868/tf.2019.15.3971>
- ECHEVERRÍA, A. (1995). *Los asentamientos irregulares en el proceso de urbanización de Maracaibo. La formación de la ciudad precaria*. Maracaibo: Universidad del Zulia, trabajo de ascenso para optar a la categoría de profesor Titular, Instituto de la Facultad de Arquitectura.
- HIC. (2005). *Producción Social del Hábitat. Reflexiones sobre los derechos, las políticas y las perspectivas para el lobby regional y global*. Cairo: Habitat International Coalition. Consultado en: <http://www.hic-gs.org/content/files/SPH/SPH-discussion%20papers-espa%C3%B1ol.pdf>
- HIC-AL/GRUPO DE TRABAJO DE PSH. (2017). *Utopías en construcción: experiencias latinoamericanas de producción social del hábitat*. México, D.F.: Coalición Internacional para el Hábitat. Consultado en: <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2018/12/Libro-utopias-digital.pdf>
- HILL, E., WIAL, H. y WOLMAN, H. (2008). *Exploring regional resilience*. Berkeley: University of California.
- JORDÁN, R., RIFFIO, L. y PRADO, A. (2017). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. Santiago de Chile: CEPAL. Consultado en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42141-desarrollo-sostenibleurbanizacion-desigualdad-america-latina-caribedinamicas>
- MASLOW, A. H. (1943). "A theory of human motivation". *Psychological Review*, 50 (4): 370-396. <https://doi.org/10.1037/h0054346>

- MCCLELLAND, D. C. (1951). "Measuring motivation in phantasy: the achievement motive". En: H. Guetzkow (ed.), *Groups, leadership and men; research in human relations*. Oxford: Carnegie Press, pp. 191205
- PÉREZ GARCÍA-BURGOS, A. y CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R. (2019). "Reasentamiento integral de los desplazados: vivienda, comunidad y territorio: análisis de casos aplicables a la situación postacuerdo en Colombia". *Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, 0 (11). <http://dx.doi.org/10.5821/siiu.6632>
- RIGAUD, K., et al. (2018). *Groundswell: preparing for internal climate migration*. Washington, D.C.: World Bank Group. Consultado en: <https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/03/19/groundswell---preparing-for-internal-climate-migration>
- RITCHIE, H. y ROSER, M. (2019). "Natural disasters". *OurWorldInData.org*. Consultado en: <https://ourworldindata.org/natural-disasters>
- TORRES TOVAR, C. A.(2009). "El significado de la informalidad". *Bitácora Urbano Territorial*, 15 (2): 7-12. Consultado en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18491>
- TORRES, A., PINEDA, V. y REY. E. (2017) "Las disputas urbanas en la Caracas del siglo XXI: retos y potencialidades en la producción social del suelo". *Territorios*, 36: 47-68. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4845>
- UNITED NATIONS. (2019). *World Urbanization Prospects. The 2018 revision*. Nueva York: United Nations. Consultado en: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP#####-Report.pdf>
- UNITED NATIONS. (s.f.). *Sustainable Development Goals*. Consultado en <https://sustainabledevelopment.un.org/>
- WALKER, B., et al. (2006) "A handful of heuristics and some propositions for understanding resilience in socio-ecological systems". *Ecology and Society*, 11 (1). <http://dx.doi.org/10.5751/ES-01530-110113>

## Notas

- 1 Este artículo es resultado de la confluencia e interrelación de dos investigaciones realizadas en la Universidad Politécnica de Madrid. La primera forma parte del desarrollo de una tesis doctoral sobre resiliencia territorial, en el marco del Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana y, la segunda, es un trabajo de fin de grado sobre el reasentamiento integral de los desplazados.