DESARROLLO URBANO INCLUSIVO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA: APRENDER DE LAS PRÁCTICAS INNOVADORAS

*Shauna MacKinnon y Sara Swartz**

El presente número de *Universitas Forum* documenta una variedad de experiencias exitosas de desarrollo urbano inclusivo, que han abordado diferentes dimensiones de la pobreza en el entorno urbano. Los ejemplos presentados provienen de diferentes contextos culturales y de desarrollo: Senegal, Uganda y Zimbabue, en África; Bangladesh e India en Asia; Winnipeg, Canadá, México, Colombia y Perú en América Latina. Pero tanto al interior de la ciudad de Winnipeg, como en los barrios bajos de Delhi, las experiencias muestran que los residentes de las zonas pobres, que se concentran en las áreas urbanas, experimentan dificultades similares - bajos ingresos, bajos niveles de educación y empleo, falta de vivienda y acceso a los servicios básico, problemas de violencia. También documentan los valiosos conocimientos que las comunidades pobres poseen acerca de sus problemas y de las posibles soluciones.

De hecho, a pesar de las dificultades, existen muchos ejemplos innovadores de organizaciones comunitarias, investigadores y gobiernos locales que colaboran para mejorar los resultados sociales y económicos de los que viven en la pobreza, y en algunos casos, para hacer frente a la desigualdad estructural desde la raíz del problema. Es necesario basarnos en estas historias individuales de éxito para identificar soluciones más integrales.

En la lucha por ampliar sus acciones, obtener reconocimiento, influir en la opinión pública, orientar el gasto y las políticas sociales, influir en la enseñanza académica y las prácticas transformadoras, los grupos locales se enfrentan a muchos obstáculos. Entre ellos, la falta de tiempo y de recursos dificulta la sistematización del trabajo a nivel local, a menudo llevado por organizaciones pequeñas, y también limita la oportunidad de extraer lecciones para el futuro y compartirlas, ante todo, con otros actores locales. Los estudios de casos y videos presentados en este número de *Universitas Forum* fueron desarrollados a través del proyecto "Prácticas innovadoras de desarrollo urbano inclusivo y reducción de la pobreza", financiado por el *International Development Research Centre of Canada*. El proyecto fue diseñado para identificar y apoyar la documentación y la difusión de las prácticas innovadoras locales, para producir recomendaciones que mejoren la práctica y contribuir a la formación de políticas pertinentes de reducción de la pobreza. Otro intento fue también fortalecer las alianzas estratégicas entre investigadores y actores, que desde varios contextos, trabajan en la reducción de la pobreza y en el desarrollo urbano inclusivo.

Problemas similares desde diferentes perspectivas

* *Shauna MacKinnon* es Assistant Professor del Urban and Inner City Studies Department de la Universidad de Winnipeg. *Sara Swartz* es la Directora del Programa *Universitas*, KIP International School.

En las diferentes experiencias que se presentan en este número, el lector encontrará temas recurrentes y enfoques similares. Cada uno destaca, entre otras cosas, soluciones a problemas complejos impulsados por la comunidad.

El acceso a la tierra, a la vivienda y a los derechos de propiedad es fundamental para asegurar una vivienda segura y permanente, la educación para los niños y el acceso a los medios de subsistencia para muchas personas, especialmente mujeres, que viven en asentamientos urbanos informales. Éste es el tema [del estudio de caso y del vídeo](#) producidos por Zimbabwe Parents of Handicapped Children Association, basados en su experiencia en los suburbios urbanos en Harare. Las madres de niños con discapacidad enfrentan muchas barreras: abandonadas por las familias y sus esposos y sin propiedad o medios de subsistencias, estas mujeres sufren discriminación y violencia, y son forzadas a una vida nómada. La suya es una historia de éxito basada en el conocimiento de sus derechos legales, en la capacidad de organizarse y convertirse en promotores constructivos de sí mismas con las autoridades locales, líderes tradicionales y otros actores clave. Desde su perspectiva "la presencia de mujeres entre los funcionarios públicos facilita la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de los programas para el empoderamiento de las mujeres".

Los derechos de acceso a la tierra y a los servicios municipales en las zonas urbanas pobres también constituyen el núcleo de la [experiencia de planificación participativa](#) del proyecto *Rajiv Awas Yojana* (RAY) en Raipur y Gangtok en la India. RAY es un programa gubernamental dirigido a corregir las deficiencias de la planificación urbana formal que no ha garantizado condiciones inclusivas para los hogares pobres de las zonas urbanas. Ellos están "obligados a violar la ley, a crear suburbios y vivir en condiciones de ilegalidad y privación." Esta experiencia documenta la participación comunitaria en la planificación de proyectos de desarrollo urbano en dos municipios de la India, como parte del esquema de RAY. El proceso es presentado por dos jóvenes urbanistas que trabajan para RAY, los cuales aprendieron que a menudo es posible encontrar soluciones simples para problemas complejos si se involucra a la comunidad en los procesos de desarrollo urbano dirigidos por el gobierno, aprovechando su experiencia y conocimientos. Sin embargo, también aprendieron que este tipo de procesos participativos requieren tiempo, paciencia y la voluntad de los políticos y burócratas de cambiar sus planes y prioridades de acuerdo a las demandas y aspiraciones de la gente; la alternativa es la separación y la pérdida de confianza en el proceso institucional, y ciudades mal planificadas.

Colombia es otro país que registró un aumento rápido y no planificado de la población urbana, gran parte de la cual vive en *asentamientos precarios*. También es un país que ha sido afectado por la violencia con la que muchos de estos nuevos habitantes de la ciudad han sido desplazados de las zonas rurales, como consecuencia del conflicto violento de los últimos 40 años. En este contexto, en Bogotá, surge [la experiencia de TECHO](#), una organización comunitaria que se ha centrado en el desarrollo de la infraestructura social - carreteras, puentes, centros comunitarios - en comunidades desatendidas, para facilitar el empoderamiento de la población, la cohesión social y la mejora de las relaciones entre las instituciones y los miembros de las comunidades mismas. El autor señala que el proceso de participación es incremental, subraya como los miembros de la comunidad, paso a paso, se convierten en protagonistas, ven resultados concretos e identifican nuevos proyectos, desarrollando así,

nuevas y más detalladas respuestas a sus necesidades, a medida que avanza el proceso. En su experiencia, el empoderamiento comienza con los ciudadanos locales que construyen la visión de sus comunidades y el gobierno local que apoya y facilita este proceso, "para que se sientan más cercanos a las instituciones y al estado... se perciben a si mismos como ciudadanos".

Colombia y la India son el escenario de otras dos experiencias que abordan la cuestión de la *vivienda* desde una perspectiva diferente: la de las prácticas de autoconstrucción. La [experiencia de investigación-acción](#) en Delhi, India presentada por *micro Home Solutions* (mHS) fue dirigida a los hogares pobres y de bajos ingresos reasentados por el gobierno como parte de los programas de desalojo de barrios bajos. Se suele asignar a estas familias pequeños lotes de terrenos vacíos, en los suburbios de la ciudad, con títulos legales poco claros. La autoconstrucción es una práctica común, pero ya que estas familias pertenecen a los trabajadores del sector informal, generalmente no tienen documentos de hipoteca y por lo tanto, no pueden acceder a préstamos u otras formas de asistencia financiera. Los autores muestran cómo una combinación de acciones que incluye facilitación del acceso al microcrédito, asistencia técnica personalizada a los propietarios en la planificación, sensibilización de los miembros de la comunidad y la formación de albañiles locales sobre prácticas de seguridad en la construcción, así como abogacía con el gobierno y los organismos internacionales, ha llevado a resultados positivos. Entre ellos, hay importantes propuestas para el cambio de las políticas que regulan el sector de la micro-finanza, para que las instituciones de micro-finanza puedan ofrecer préstamos para vivienda a los propietarios con derecho a la posesión, incluso si no tienen pleno título de propiedad, así como aumentar el préstamo máximo de 50.000 a 500.000 rupias.

COMFAMA es un fondo de compensación para los trabajadores, una organización privada y sin fines de lucro, en el estado de Antioquia, en Colombia. La autora describe la [experiencia de un importante programa de mejoramiento de viviendas](#) para familias de bajos ingresos, desarrollado entre diversos grupos de interés, incluso Comfama mismo, empresas privadas y los municipios del departamento de Antioquia. Al igual que en los demás casos, el acceso a pequeños préstamos para familias sin título de propiedad legal es un importante problema, y por lo tanto, la concesión de préstamos que COMFAMA garantiza a estas familias es estratégica. Con su intervención, COMFAMA ha sido capaz de mejorar las condiciones de vida de 13.571 familias, revitalizar la economía local y generar más de 40.000 puestos de trabajo, principalmente en el sector informal, a través de la combinación de préstamos asequibles, asistencia técnica a los propietarios y los precios de materiales de construcción negociado con una red de proveedores locales. Desde un punto de vista cualitativo, la autora destaca los beneficios de la mejora de la vivienda en términos de salud y saneamiento, así como una mayor privacidad, o simplemente porque un aspecto más atractivo del edificio aumenta la sensación de autoestima y pertenencia de las familias. Por otra parte, el valor de las casas aumenta, mejorando así los activos de las familias.

La *violencia*, y en particular, la *violencia juvenil* es el tema del [estudio de caso](#) de Lima, Perú. Los jóvenes son a la vez objeto y sujeto de la experiencia "Defensores de Paz", una iniciativa piloto en un barrio pobre de San Juan de Lurigancho en Lima, caracterizado por muchas formas de violencia, incluso el fenómeno de las pandillas. La experiencia se centró en la formación de líderes juveniles como "defensores de la paz" a través de un trabajo enfocado en las

capacidades individuales y colectivas y la autoestima, para enfrentar a los factores que más los exponen a la violencia, como la pobreza, la exclusión social, la vivienda precaria, problemas de salud mental y otros factores a menudo asociados con la migración constante. Esta experiencia ha adaptado y a la vez innovado enfoques participativos ya existentes, como el mapeo de seguridad de la comunidad y la fotografía social. Desde la perspectiva de la autora, se trata de una importante experiencia, no solamente porque enfrenta el estigma social asociado a la pobreza y la exclusión, lo que hace que los jóvenes sean más vulnerables a la violencia; sino también por su capacidad de ver la comunidad a través de los ojos de su jóvenes y comprender los diversos factores que alimentan el ciclo de la pobreza y la violencia en la que viven. Por lo tanto, propone una perspectiva significativa, atenta al género, a las políticas y a las intervenciones públicas destinadas a abordar los múltiples riesgos en las comunidades pobres y vulnerables.

Las contribuciones de Winnipeg, Manitoba (Canadá) muestran que la pobreza existe también en países que son vistos en todo el mundo como lugares de riqueza y oportunidad. Retos complejos, como la desigualdad de ingresos, la pobreza, la exclusión social, y la decadencia urbana persisten en Winnipeg, pero se están abordando con intervenciones de largo plazo, múltiples y integradas, impulsadas por la comunidad a través de un enfoque conocido como *Desarrollo Económico Comunitario* (DEC). [Organizaciones basadas en los principios DEC](#) se han convertido en una fuerza para la resiliencia de los barrios, la reducción de la pobreza y la creación de capacidad humana y de esperanza, generando medios de subsistencia más sostenibles y comunidades inclusivas para muchos en la ciudad.

Si bien la pobreza en Canadá afecta a personas de todas las orígenes, la comunidad indígena sigue registrando preocupantes resultados en una serie de indicadores sociales y económicos, en comparación con los canadienses no indígena. Las razones son complejas, pero son en parte atribuibles a las políticas coloniales que han dejado un legado de desesperación y desconfianza, sobre todo en el sistema educativo. [La experiencia](#) de crear un centro educativo (*educational hub*) en el barrio pobre de la ciudad de Winnipeg nació gracias a la colaboración entre las organizaciones de base comunitaria, las instituciones de educación post-secundaria, los gobiernos locales y otros actores comprometidos con la construcción de un modelo de educación integral que ofrece oportunidades tanto para los aborígenes, como para otros residentes socialmente vulnerables. Al abordar las necesidades específicas de educación y empleo sensibles al contexto cultural de la comunidad local, el centro también contribuye a la revitalización del barrio donde se ubica, proporcionando viviendas asequibles y impulsando la recuperación económica.

También en el norte de Winnipeg, activistas y empresarios sociales, guiados por los principios del DEC, están creando empresas sociales que generan empleo y trabajan para cambiar el carácter del barrio. [Dos nuevas experiencias](#), en el tramo norte de *Main Street*, muestran que los proyectos de *renovación urbana*, aún si son ambiciosos, son posibles, y que existen distintas formas de aplicar los principios del DEC para lograr la revitalización de la comunidad, como la transformación estratégica de los edificios históricos en infraestructura comunitaria. Las experiencias descritas en "Nuestros corazones para nuestras calles" muestran cómo éstas y otras iniciativas impulsadas por la comunidad están creando nuevas oportunidades mediante la construcción de una red de empresas y servicios interconectados y socialmente responsables,

dedicados a la salud y al bienestar de las personas y de los barrios más vulnerables de Winnipeg.

Mientras que las mujeres están desproporcionadamente representadas entre los pobres urbanos y soportan la carga de ser empobrecidas, muchas organizaciones dinámicas de mujeres de base están liderando iniciativas para transformar esa realidad, para sí mismas y sus comunidades. Por ejemplo, la relación entre *violencia urbana y empoderamiento económico de las mujeres* es el tema de la [experiencia de investigación-acción](#) de Aquiles Serdán, en Chihuahua, México. Las autoras, directoras del centro de investigación-acción *Bufete de Estudios Interdisciplinarios AC*, muestran el proceso de creación de un Centro de Negocios de Economía Solidaria para Mujeres (CENESO) en el municipio. Según su premisa, mediante el fomento de la autonomía económica de las mujeres y la mejora de la situación financiera de sus familias, es también posible generar un impacto positivo en la prevención de la violencia contra las mujeres. Las autoras describen el proceso participativo de constitución del Centro que implicó un uso innovador de varias herramientas, tales como talleres de diseño participativo y economía solidaria, recorridos urbanos en la comunidad, una academia de organizaciones de base y los diálogos de lo local a lo local. El proceso, facilitado por el *Bufete*, reunió a las mujeres de Aquiles Serdán y de los alrededores con las alcaldías y los programas de gobierno estatales pertinentes, y también apuntó a la colaboración entre las organizaciones de base y las instituciones, como clave para su consolidación y sostenibilidad futura, destacando el papel de facilitador que este proceso innovador de investigación ha desempeñado a lo largo de la experiencia.

La mejora de los medios de subsistencia y el empoderamiento de las mujeres son los temas principales del [estudio de caso y del vídeo](#) de *Home Based Care Alliance*, en la periferia de Kampala, Uganda, en el barrio bajo de Mbuya. Es la historia de un movimiento social de base, formado por mujeres y hombres con VIH, que prestan atención domiciliaria para las personas que a su vez han contraído el VIH / SIDA en su comunidad. La experiencia evidencia la fuerza de estas mujeres en organizarse para defender su posición ante el gobierno y abogar para el mejoramiento de los servicios de atención, el acceso a capacitación formal y su reconocimiento como cuidadores, así como para mejorar sus ingresos, la salud y el saneamiento de la comunidad y fortalecer su participación política. Esta historia de éxito se basa en la capacidad de diálogo con el gobierno local mediante el modelo *local-to-local*, promovido por la red *Comisión Huairou*, y en una variedad de actividades generadoras de ingresos, como el cultivo de huertos o técnicas de cultivo de hongos en pequeños espacios, para generar ingresos y contribuir a los mecanismos colectivos de ahorro y crédito.

El desarrollo económico local es también el tema del [estudio de caso](#) del municipio de Ngaye Mékhé en Senegal, que logró aprovechar los conocimientos tradicionales sobre la producción artesanal de artículos de cuero, impulsando la economía local y combatiendo la pobreza. El autor muestra como, a pesar de la importación masiva de productos extranjeros hechos con materiales sintéticos, el fomento de esta específica cadena de valor del cuero, vinculada a la cultura local, a su historia y al quehacer del territorio, ha generado todo un *vero e propio* sistema. Este sistema ha tenido un efecto multiplicador en la economía local, aumentando los ingresos familiares, impulsando el empoderamiento económico de las mujeres e incrementando el presupuesto público local. Al mismo tiempo, la calidad de vida y los servicios han mejorado

y el distrito se ha vuelto más atractivo y vibrante, con sus tiendas, talleres, cooperativas, instituciones y servicios de micro-finanza.

Lecciones aprendidas

¿Qué podemos aprender de estas experiencias? Sobre la base de las lecciones indicadas por los autores, surgen algunos temas comunes para las políticas y la práctica:

- *Las mejores soluciones son impulsadas por la comunidad.* Todos los casos ilustran que las comunidades pobres tienen conocimientos valiosos acerca de sus problemas, de los límites estructurales que enfrentan y las posibles soluciones. Aprovechar este conocimiento conduce, a menudo, a soluciones más adecuadas para problemas muy complejos. Los casos también ilustran que la *acción colectiva* se hace necesaria para que las voces de los emarginados sean tomadas en consideración y conduzcan a la reivindicación de sus derechos y a los cambios necesarios.
- Sin embargo, sin la colaboración y el apoyo del gobierno, y su compromiso a proporcionar los recursos necesarios, las acciones comunitarias tienen pocas posibilidades de ampliarse y llegar a ser sostenible en el mediano y largo plazo. *Los gobiernos deben facilitar y apoyar los procesos dirigidos por la comunidad.* Métodos como los diálogos de lo local a lo local, promovidos por la Comisión Huairou, son medios útiles para facilitar el diálogo constructivo y la colaboración entre las comunidades y las instituciones públicas.
- Todavía *la participación es un proceso gradual y necesita ser alimentado a través del tiempo y dar lugar a beneficios concretos para las comunidades.* Las diferentes experiencias presentadas en este número se refieren a herramientas tales como los recorridos urbanos para las mujeres, los ejercicios de mapeo, los encuentros callejeros, la fotografía social y otros métodos diseñados para facilitar la participación de los grupos más excluidos en la planificación y en el proceso de toma de decisiones. Tales experiencias se basan en el reconocimiento de que la participación debe ser un proceso de empoderamiento y que las reuniones masivas o consultas con los representantes de la organización, sin otros procesos participativos más profundos, con dificultad comprometerán y fortalecerán seriamente a estos grupos.
- *La investigación puede desempeñar un papel facilitador.* En el desarrollo de muchas de las experiencias aquí presentadas, la investigación ha tenido un papel determinante. Los investigadores además de documentar y analizar los procesos en marcha, han estado también en directo contacto y han involucrado los actores locales en la conceptualización y en el acompañamiento de nuevas iniciativas, facilitando los procesos de participación y han contribuido a innovaciones que han producido beneficios positivos. Todo ello ha requerido la adopción de métodos "híbridos", como la investigación en asociación, la investigación-acción participativa, la cartografía participativa, los recorridos urbanos y otros donde el investigador trabaja juntos con los actores locales en un proceso de co-construcción, análisis y trabajo de incidencia.
- *Las mejores soluciones son complejas, abordan múltiples dimensiones de la pobreza y sus factores subyacentes.* Aunque todos los casos aquí publicados tienen un enfoque temático, en realidad representan solamente puntos de partida para un proceso más amplio de reducción de la pobreza local. Ellos muestran que la educación, la reducción de la violencia, el desarrollo económico local y comunitario, la revitalización de la comunidad, la

planificación urbana, el acceso a la vivienda, a la propiedad y a los recursos económicos, están íntimamente relacionados y no pueden ser enfrentados de manera efectiva si se abordan de forma aislada.

- *Redes*. Una importante oportunidad proviene de la participación en redes internacionales. Varias de las experiencias, como la de ZPHCA en Zimbabue, MHBCA en Uganda, CENESO en México y las experiencias de DEC en Winnipeg, son parte de redes nacionales, regionales e internacionales. Las redes facilitan el aprendizaje y el diálogo entre pares, el intercambio de experiencias, prácticas e instrumentos, además de ofrecer oportunidades para llevar las experiencias y las lecciones locales en la arena de las políticas a nivel internacional.

Disfruten la lectura!