

## SVILUPPO URBANO INCLUSIVO E RIDUZIONE DELLA POVERTÀ: LEZIONI DALLE PRATICHE INNOVATIVE

*Shauna MacKinnon e Sara Swartz\**

Questo numero di *Universitas Forum* presenta una varietà di esperienze di successo che hanno affrontato le diverse dimensioni della povertà in ambiente urbano. Queste esperienze si svolgono in diversi contesti culturali e di sviluppo: Senegal, Uganda e Zimbabwe in Africa, Bangladesh e India in Asia, Winnipeg in Canada, Messico, Colombia e Perù in America Latina. Ma sia che si tratti dei quartieri poveri del centro di Winnipeg, sia degli *slum* di Delhi, queste esperienze dimostrano che i residenti di aree povere e geograficamente concentrate nel territorio urbano incontrano difficoltà simili: bassi redditi, bassi livelli di occupazione, emergenza casa, mancanza di accesso ai servizi, violenza, bassi tassi di scolarizzazione. Esse documentano, inoltre, le valide conoscenze che le comunità povere possiedono riguardo ai loro problemi e alle potenziali soluzioni degli stessi.

In effetti, nonostante le difficoltà, esistono numerosi esempi innovativi di organizzazioni comunitarie, ricercatori e governi locali che collaborano per migliorare le condizioni sociali ed economiche di coloro che si trovano in povertà e, in alcuni casi, per affrontare l'ineguaglianza strutturale alla radice del problema. La sfida è di saper utilizzare queste storie di successo individuali per costruire soluzioni più complete e riproducibili.

Nello sforzo di ampliare la scala delle loro azioni, trovare riconoscimento, influenzare l'opinione pubblica, orientare la spesa e le politiche pubbliche, condizionare l'insegnamento accademico e trasformare le pratiche adottate, i gruppi locali si trovano ad affrontare molti ostacoli. Tra questi, la mancanza di tempo e risorse frena la sistematizzazione del lavoro a livello locale, spesso portato avanti da piccole organizzazioni, così come la possibilità da essa derivante di estrarne indicazioni per il futuro e condividerle innanzitutto con gli altri attori locali. Gli studi di caso e i video presentati in questo numero di *Universitas Forum* sono stati realizzati attraverso il progetto "Pratiche innovative di sviluppo urbano inclusivo e riduzione della povertà", finanziato dall'International Development Research Centre of Canada. Il progetto è servito a identificare pratiche innovative locali, documentarle e farle conoscere, a produrre raccomandazioni per migliorare le pratiche locali e per rendere più efficaci le politiche di riduzione della povertà. Abbiamo anche voluto rafforzare alleanze strategiche tra i ricercatori e gli attori impegnati nella riduzione della povertà e nello sviluppo urbano inclusivo in una serie di contesti.

---

\* *Shauna MacKinnon* è Assistant Professor all'Università di Winnipeg, Dipartimento di Urban and Inner City Studies.

*Sara Swartz* è Direttrice del Programma Universitas di KIP International School.

## Prospettive diverse ma stessi problemi

Nelle diverse esperienze presentate in questo numero, il lettore potrà trovare temi ricorrenti e approcci simili. Sono sempre sottolineate, tra le altre cose, le soluzioni che le comunità hanno saputo trovare a problemi molto complessi.

*L'accesso alla terra, alla casa e ai diritti di proprietà* è fondamentale per assicurare un'abitazione sicura e permanente, l'istruzione per i bambini e i mezzi di sostentamento per una vasta gamma di persone, specialmente donne, che vivono in insediamenti urbani informali. Questo è il tema dello [studio di caso e del video](#) prodotti da Zimbabwe Parents of Handicapped Children Association sulla base della loro esperienza negli *slum* urbani di Harare. Le madri di bambini disabili debbono affrontare molti ostacoli: abbandonate dai mariti e dalle famiglie, oggetto di discriminazione e violenza e senza proprietà né mezzi per guadagnarsi da vivere, queste donne sono costrette a una vita nomade. La loro è una storia di successo basata sulla consapevolezza dei loro diritti legali e sulla capacità di organizzarsi e di farsi promotrici di se stesse con le autorità locali, i leader tradizionali e altri attori chiave. Esse raccontano che “la presenza di donne tra i pubblici ufficiali facilita l'efficacia, l'efficienza e la sostenibilità dei programmi rivolti all'*empowerment* delle donne”.

I diritti sulla terra e i servizi municipali nelle aree urbane povere sono al centro anche [dell'esperienza di pianificazione partecipativa](#) dello schema Rajiv Awas Yojana (RAY) a Raipur e Gangtok in India. RAY è un programma governativo finalizzato alla correzione delle deficienze della *pianificazione urbana* formale che non ha creato condizioni inclusive per le famiglie povere in ambito urbano. Esse sono invece “forzate a violare la legge, creare gli *slum* e portare avanti vite all'insegna dell'illegalità in condizioni di deprivazione”. Questa esperienza racconta il coinvolgimento delle comunità nella pianificazione di progetti di sviluppo urbano nelle due municipalità indiane, come parte dello schema RAY. Il processo è presentato attraverso la voce di due giovani pianificatori che hanno lavorato a RAY e da esso hanno imparato che semplici soluzioni a problemi complessi sono spesso identificabili se viene data l'opportunità ai membri della comunità di essere coinvolti nei processi di sviluppo urbano tramite le loro conoscenze ed esperienze. Tuttavia essi hanno anche imparato che un tale processo di partecipazione richiede tempo, pazienza e la volontà di politici e burocrati di modificare piani e priorità, adattandoli alle richieste e alle aspirazioni della gente; l'alternativa è il distacco e la perdita di fiducia nei processi istituzionali, e città mal pianificate.

La Colombia è un altro Paese che ha visto un incremento rapido e non pianificato nella popolazione urbana, gran parte della quale si trova a vivere in *insediamenti precari*. Questo è anche un Paese che è stato tormentato dalla violenza e in cui molti di questi nuovi abitanti delle città vengono dalle aree rurali tormentate dai conflitti violenti degli ultimi 40 anni. Tale è il contesto per [l'esperienza a Bogotá](#) di TECHO, un'organizzazione comunitaria che si focalizza sullo sviluppo di infrastrutture sociali (strade, ponti, centri ricreativi) in ambienti degradati, per facilitare l'*empowerment* della comunità, la coesione sociale e migliorare le relazioni tra le istituzioni e i membri delle comunità stesse. L'autore sottolinea come il processo di partecipazione sia incrementale, espandendosi man mano che i membri della comunità diventano protagonisti, vedono risultati concreti e identificano nuovi progetti. Così, con l'avanzare del processo, si sviluppano nuove e più dettagliate risposte ai bisogni. In questa

esperienza, il processo dell'*empowerment* parte dalla gente del posto, da cui nascono gli obiettivi e le strategie, ma coinvolge il governo locale che lo sostiene anche per fare in modo che le persone “si sentano più vicine alle istituzioni e allo Stato... che si sentano cittadini”.

La Colombia e l'India sono lo scenario di altre due esperienze sui problemi dell'*abitazione* da una prospettiva diversa: quella delle pratiche di auto-costruzione. [L'esperienza di ricerca-azione a Delhi](#) in India, presentata da micro Home Solutions (mHS), era indirizzata a famiglie povere trasferite forzatamente dal governo attraverso i programmi di sfratti degli *slum*. A queste famiglie sono solitamente assegnati piccoli lotti di terra nei sobborghi della città attraverso titoli legali non ben definiti. L'auto-costruzione è una pratica comune, ma in queste famiglie vi sono molti lavoratori del settore informale, che non hanno accesso a documenti per i mutui, e non possono accedere a prestiti o altre forme di assistenza finanziaria. Gli autori mostrano come una combinazione di azioni che comprenda la facilitazione dell'accesso al micro-credito, l'assistenza tecnica personalizzata ai proprietari nella progettazione, la sensibilizzazione dei membri della comunità, la formazione di muratori locali sulle pratiche di costruzione in sicurezza, nonché l'*advocacy* con il governo e le agenzie internazionali, ha portato a risultati positivi. Tra questi, le proposte per il cambiamento delle politiche che regolano il settore della micro-finanza, per far sì che i lavoratori che abbiano il diritto al possesso sull'immobile, anche se non il pieno diritto di proprietà, possano accedere al credito e aumentare il tetto massimo di prestito da Rs 50.000 a Rs 500.000.

COMFAMA è un fondo di compensazione dei lavoratori, privato e no profit, che funziona nel Dipartimento di Antioquia in Colombia. L'autrice descrive [l'esperienza di un programma di miglioramento di abitazioni](#) per famiglie a basso reddito, sviluppato tra diversi attori, tra cui COMFAMA stesso, compagnie private e diverse municipalità del Dipartimento di Antioquia. Come in altri casi, l'accesso a piccoli prestiti per le famiglie senza titoli di proprietà legali è un grande problema, ed è per questo che è strategico che COMFAMA provveda a garantire prestiti a queste famiglie. Data la scala di intervento di COMFAMA, il programma ha potuto migliorare le condizioni abitative di 13.571 famiglie, rivitalizzare l'economia locale e generare più di 40.000 posti di lavoro, principalmente nel settore informale, attraverso la combinazione di prestiti convenienti, assistenza tecnica e prezzi dei materiali per costruzioni negoziati con una rete locale di fornitori. Da un punto di vista qualitativo, l'autrice evidenzia i benefici apportati dal miglioramento delle abitazioni in termini di salute, maggiore privacy, o semplicemente perché un aspetto esteriore più attraente dell'edificio ha comunque un importante effetto sul senso di appartenenza e autostima della famiglia. Inoltre, il valore dell'immobile cresce, traducendosi in un aumento del patrimonio familiare.

La *violenza* e, in particolare, la *violenza giovanile* è il tema dello [studio di caso](#) da Lima in Perù. I giovani sono sia oggetto sia soggetto dell'esperienza “Difensori della Pace”, un'iniziativa pilota in uno dei quartieri poveri della città, San Juan de Lurigancho, caratterizzato da diverse forme di violenza, tra cui l'esistenza delle gang. Questa esperienza si concentra sullo sviluppo di giovani leader come “difensori della pace” attraverso un lavoro sulle loro capacità individuali e collettive e sull'autostima, per affrontare i fattori di base che li rendono vulnerabili alla violenza, quali la povertà, l'esclusione sociale, condizioni abitative precarie, problemi di salute mentale e altri fattori spesso riconducibili alla migrazione costante. Questa esperienza ha adattato ed innovato approcci partecipati preesistenti, quali la mappatura

della comunità a scopi di sicurezza e la fotografia sociale. Agli occhi dell'autrice, l'importanza di questa esperienza non è solo nell'affrontare lo stigma sociale associato con la povertà e l'esclusione, il quale rende i giovani più vulnerabili alla violenza; essa risiede anche nell'abilità di vedere la comunità con gli occhi dei suoi giovani e nel capire i vari fattori che contribuiscono ad alimentare il ciclo della povertà e della violenza in cui vivono. Essa propone politiche pubbliche e interventi, attenti anche al genere, per affrontare i rischi nelle comunità povere e vulnerabili.

I contributi da Winnipeg, Manitoba (Canada) illustrano che la povertà esiste anche in un Paese considerato in tutto il mondo come un luogo di ricchezza e opportunità. Sfide complesse quali disparità di reddito, povertà, esclusione sociale e declino urbano persistono a Winnipeg, ma sono affrontate da approcci comprensivi, sfaccettati e di lungo periodo da parte delle comunità, attraverso l'approccio chiamato *Sviluppo Economico Comunitario* (o *CED – Community Economic Development*). [Le organizzazioni che usano il CED](#) sono diventate una forza per la resilienza di quartiere, la riduzione della povertà, la creazione di capacità umane e la speranza, creando mezzi di sostentamento più sostenibili e comunità inclusive nella città.

Mentre la povertà in Canada affligge persone di diverse estrazioni, le popolazioni indigene continuano a far registrare bassi livelli in una serie di indicatori sociali ed economici quando comparati con i canadesi non-aborigeni. Le ragioni sono complesse ma in parte attribuibili alle politiche coloniali che hanno lasciato dietro di sé un'eredità di afflizione e sfiducia, in particolare nei confronti del sistema educativo. [L'esperienza](#) di creare a Winnipeg un *hub educativo* per i quartieri poveri del centro (*inner city*) è nata dalla collaborazione tra organizzazioni comunitarie, istituti di istruzione post-secondaria, governi locali e altri attori impegnati a creare un modello educativo olistico che dia opportunità agli aborigeni, come anche ad altri gruppi svantaggiati. Nell'affrontare le necessità di istruzione e impiego sensibili al contesto specifico della comunità locale, l'*hub* contribuisce anche a rivitalizzare il quartiere dove è situato, apportando nuove unità abitative a prezzi accessibili e dando impulso alla ripresa economica.

Sempre nella zona nord di Winnipeg, attivisti e imprenditori sociali, guidati dai principi del CED, stanno creando imprese sociali che generano impiego e lavorano per modificare l'aspetto del quartiere. [Due progetti recenti](#), sorti lungo il tratto nord di Main Street, mostrano che ambiziosi progetti di *rinnovamento urbano* sono possibili e che esistono diversi modi per usare i principi del CED per rivitalizzare la comunità, come dare strategicamente nuova vita a degli edifici storici e trasformarli in infrastrutture comunitarie. Le iniziative descritte in "I nostri cuori per la nostra strada" dimostrano che queste ed altre iniziative guidate dalla comunità possono creare opportunità per la nascita di imprese e servizi interconnessi e socialmente responsabili dedicati alla salute e al benessere dei cittadini e dei quartieri più vulnerabili di Winnipeg.

Mentre le donne sono sproporzionatamente rappresentate tra i poveri delle aree urbane e si fanno carico del peso di essere impoverite, molti gruppi dinamici di donne di base si fanno portatori di iniziative per trasformare la realtà, per se stesse e per le loro comunità. Per esempio, la relazione tra *violenza urbana e empowerment economico delle donne* è il tema [dell'esperienza di ricerca-azione](#) da Aquiles Serdán, Chihuahua in Messico. Le autrici, direttrici

del centro di ricerca-azione *Bufete de Estudios Interdisciplinarios AC*, illustrano il processo di creazione di un Centro dell'Economia Sociale per le Donne (CENESO, acronimo spagnolo) nella municipalità. La premessa era che, incoraggiando l'autonomia economica delle donne e migliorando la situazione finanziaria delle loro famiglie, si sarebbe avuto un impatto positivo in termini di prevenzione della violenza sulle donne. Le autrici descrivono il processo di creazione del Centro che ha visto l'impiego innovativo di diversi strumenti quali workshop sulla progettazione partecipativa del Centro e sull'economia solidale, incontri sulla sicurezza nella comunità, un'*accademia* di organizzazioni di base e riunioni con le autorità locali per comunicare le priorità delle donne. Il processo, facilitato dal *Bufete*, ha riunito le donne di Aquiles Serdán con quelle di altre municipalità; le autorità di governo municipali e statali competenti invitano alla collaborazione tra organizzazioni di base e istituzioni nei processi di programmazione, quale chiave per il consolidamento e la sostenibilità del progetto, valorizzando il ruolo di facilitazione che questo innovativo processo di ricerca ha avuto.

*Il miglioramento dei mezzi di sostentamento e l'empowerment delle donne* sono i temi principali del [video e dello studio di caso](#) di Home Based Care Alliance nella periferia di Kampala in Uganda, nelle *slum* urbane del quartiere Mbuya. Si tratta della storia di un movimento sociale di donne e uomini, affetti da HIV, che forniscono assistenza domiciliare ad altre persone con HIV/AIDS nella comunità. Questa esperienza mostra la forza di alcune donne nell'organizzarsi e farsi promotrici davanti al governo delle necessità legate alle loro attività: per migliorare i servizi di cura e l'accesso a formazione di tipo formale, per ottenere riconoscimento come badanti, per migliorare il loro reddito collettivo, la salute e l'igiene nella comunità, e per rafforzare la loro partecipazione politica. La loro storia di successo è basata sulla capacità di dialogare con il governo locale attraverso il modello *local-to-local* promosso dalla rete della Huairou Commission e sulla loro inventiva nel trovare una serie di attività per la generazione di reddito, quali la coltivazione di orti o le tecniche per la coltivazione di funghi in spazi ristretti, dalla cui vendita ricavare redditi e contribuire al meccanismo collettivo di risparmio e credito.

Lo *sviluppo economico locale* è anche il tema dello [studio di caso](#) che esplora come lo sfruttamento delle conoscenze tradizionali nell'ambito della produzione artigianale di prodotti in pelle abbia guidato l'economia nel Comune di Ngaye Mékhé in Senegal e combattuto la povertà. L'autore dimostra come, nonostante l'importazione massiccia di prodotti esteri in materiale sintetico, potenziare questa specifica filiera della lavorazione del cuoio, collegandola alla cultura locale, alla storia e alle conoscenze del territorio, ha pagato, generando un vero e proprio sistema. Tale sistema ha avuto un effetto moltiplicatore sull'economia locale, ha incrementato i redditi delle famiglie, ha avuto un impatto importante sull'*empowerment* economico delle donne e ha generato un gettito importante nelle casse statali; al tempo stesso la qualità della vita e i servizi sono migliorati, e il territorio è diventato più attraente e vibrante, con i suoi negozi, atelier, cooperative, istituzioni per la micro-finanza e servizi.

### **Lezioni apprese**

Cosa possiamo imparare da queste esperienze? Attingendo alle lezioni indicate dagli autori, alcuni temi comuni per le politiche e la pratica emergono:

- *Le migliori soluzioni sono guidate dalle comunità.* Tutti i casi illustrano che le comunità povere hanno una conoscenza valida delle proprie problematiche, dei limiti strutturali che devono affrontare e delle potenziali soluzioni. Sfruttare la conoscenza esistente nelle comunità povere porta a soluzioni più appropriate a problemi molto complessi. *I casi illustrano anche l'importanza fondamentale dell'azione collettiva per fare in modo che le voci degli emarginati siano ascoltate quando rivendicano diritti e per ottenere i cambiamenti necessari.*
- Nonostante ciò, senza la partecipazione e il supporto del governo, tra cui l'impegno a impiegare le risorse necessarie, le azioni comunitarie hanno poca speranza di estendersi su più ampia scala e diventare sostenibili nel medio-lungo periodo. *I governi dovrebbero favorire e supportare i processi guidati dalle comunità.* Metodi come i dialoghi *local-to-local* promossi dalla Huairou Commission sono strumenti efficaci per la facilitazione della collaborazione tra le comunità e le istituzioni pubbliche.
- *La partecipazione, tuttavia, è un processo incrementale e deve essere nutrito nel tempo e portare a benefici concreti per le comunità.* Le differenti esperienze raccontate in questo numero fanno riferimento a strumenti quali incontri sulla sicurezza nella comunità, esercizi di mappatura, incontri per le strade, fotografia sociale e altri metodi disegnati per facilitare la partecipazione alla pianificazione e al *decision-making* anche dei gruppi più esclusi. Tali esperienze si basano sul riconoscimento del ruolo di *empowerment* svolto dalla partecipazione e del fatto che, al contrario, incontri di massa o consultazioni con i rappresentanti delle organizzazioni privi di una partecipazione più profonda difficilmente potranno coinvolgere e dare agenzia a questi gruppi.
- *La ricerca può avere un ruolo di facilitazione.* Nello sviluppo di molte delle esperienze qui presentate, la ricerca ha svolto un ruolo fondamentale. Non solo i ricercatori hanno documentato e analizzato i processi in essere, ma sono anche stati a diretto contatto e hanno coinvolto gli attori locali nella concettualizzazione e nell'accompagnamento delle nuove iniziative, facilitando così il processo partecipativo e contribuendo alle innovazioni che hanno portato impatti benefici. Questo ha richiesto l'adozione di metodi "ibridi" come la ricerca in partenariato, la ricerca-azione partecipativa, la mappatura partecipativa, gli incontri sulla sicurezza nella comunità e altri, in cui il ricercatore lavora con gli attori locali in un processo di co-costruzione, analisi e *advocacy*.
- *Le migliori soluzioni sono complesse e affrontano le varie dimensioni della povertà e i suoi fattori fondanti.* Mentre tutti i casi qui pubblicati hanno un focus tematico, in realtà questi sono solamente punti d'accesso da cui iniziare un più ampio processo di riduzione della povertà locale. Essi mostrano che l'istruzione, la riduzione della violenza, lo sviluppo economico locale e comunitario, la rivitalizzazione comunitaria, l'accesso all'abitazione, la pianificazione urbana, l'accesso alla proprietà e alle risorse economiche sono tutti fattori strettamente correlati e che non possono risolvere in modo efficace il problema se adottati isolatamente.
- *Reti.* Importanti opportunità derivano dalla partecipazione a reti internazionali. Molte delle esperienze, come quelle di ZPHCA in Zimbabwe, MHBCA in Uganda, CENESO in Messico e le esperienze di CED a Winnipeg sono parte di reti nazionali, regionali e internazionali. Le reti facilitano l'apprendimento e il dialogo tra pari, lo scambio di esperienze, pratiche e strumenti, oltre a creare opportunità per portare le esperienze locali e le lezioni nell'arena delle politiche a livello internazionale.

Buona lettura!