

## REASENTAMIENTO INTEGRAL DE LOS DESPLAZADOS: VIVIENDA, COMUNIDAD Y TERRITORIO

### Análisis de casos aplicables a la situación postacuerdo en Colombia

Integral resettlement of the displaced: housing, community and territory

Study cases applicable to the post-agreement situation in Colombia

**Pérez García-Burgos, Alfonso**

Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica, Universidad Politécnica de Madrid.

alfonsoperezgb@gmail.com

**Córdoba Hernández, Rafael**

Profesor asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio y miembro del Grupo de Investigación Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (GIAU+S). Universidad Politécnica de Madrid

rafael.cordoba@upm.es

### RESUMEN

La mayoría de los más de 7,7 millones de desplazados forzados internos en Colombia se reubican en asentamientos informales de las periferias de las ciudades, aumentando la precariedad y acrecentando los problemas de hacinamiento, vulnerabilidad ante desastres naturales, gobernabilidad y mala accesibilidad laboral, de servicios y transporte, entre otros. Ante esta problemática, a partir del análisis de una serie de Buenas Prácticas desarrolladas con éxito en Latinoamérica, se extraen una serie de experiencias capaces de conducir un reasentamiento de forma efectiva e integral (vivienda, comunidad y territorio), ya sea desde la formalización de nuevos asentamientos como en el desarrollo de los ya existentes, en contextos urbanos. La investigación analiza la problemática dual del desplazamiento y el asentamiento informal desde la búsqueda de soluciones, siendo el análisis de éstas la base para reflexionar sobre otra forma de hacer las cosas y trabajar con los asentamientos irregulares que producen estas dinámicas.

**Palabras clave:** Desplazamiento, reasentamiento, informalidad urbana, Colombia.

**Bloque temático:** Regeneración urbano-habitacional.

### ABSTRACT

The vast majority of the more than 7.7 million victims of forced displacement in Colombia are relocated in the informal settlements of the urban fringes, which increases precariousness and problems of overcrowding, vulnerability to natural disasters, difficult governance and poor accessibility in terms of work, services and transport, among others. Against this background, from the analysis of a series of successful experiences in Latin America, a number of Good Practices capable of conducting a resettlement in an effective and integral way (housing, community and territory) can be extracted, either from the formalization of new settlements or in the development of existing ones, in urban contexts. The intention is to approach the research in an optimistic and proactive way, trying to analyze the dual problematic of displacement and informal settlement from the search for solutions, being the analysis of them bases to contemplate another way of doing things on the dynamics that arose in the Latin American city.

**Keywords:** Displacement, resettlement, urban informality, Colombia

**Topic:** Urban-housing regeneration

## 1. Problemática de los desplazamientos urbanos en los asentamientos colombianos

Colombia se encuentra actualmente en un momento histórico. Tras más de 50 años de conflicto armado, el país vive una reconfiguración territorial y social importante a partir de la implementación del Acuerdo de Paz, a la vez que se enfrenta a la necesidad de responder a la magnitud del reto humanitario que supone el desplazamiento forzado interno de más de 7,7 millones de personas desde 1985. La cuestión territorial en Colombia presenta una heterogeneidad estructural y funcional amplia, pero también un crecimiento de las lógicas lucrativas que ha provocado la expulsión de muchos habitantes. Salas-Salazar (2016) plantea como, vinculado al control de estos espacios estratégicos, el propio conflicto y sus derivaciones como las situaciones de violencia generalizada o las violaciones de los derechos humanos, además de las catástrofes naturales y los intereses políticos y económicos que han provocado el desalojo y la posterior apropiación de muchas tierras. Debido a la irreversible pérdida de identidad que sufren muchos de estos desplazados, y que reduce su intención de retorno, la integración local urbana es una forma de protección y solución para la gran mayoría de desplazados.

La mayoría de la población colombiana se concentra en cuatro ciudades que acogen aproximadamente a una tercera parte de la población nacional y son las grandes receptoras del desplazamiento forzado, asentándose mayoritariamente en los espacios residuales, normalmente en la periferia. Para Torres-Tovar (2015) y Harild (2016) estas aglomeraciones urbanas además presentan grandes problemas como el desempleo, la informalidad, el conflicto y la gobernabilidad urbana, debido a que las mismas dinámicas del conflicto social y armado, la guerra política y económica tienen expresiones concretas en sus territorios.



Fig. 1 Estadísticas del conflicto armado en Colombia. Fuente: Centro Nacional de memoria Histórica de Colombia

En el caso colombiano, al igual que en otros desplazamientos urbanos mundiales, aumenta la vulnerabilidad de los residentes que se encuentran en situaciones más precarias. Tal y como apunta Tibajuka (2010):

"la llegada de desplazados a una ciudad no sólo genera problemas para la ciudad, sino que también hace peligrar su capacidad para planificar su futuro. Los abarrotamientos, el uso de espacios y servicios de educación o esparcimiento para vivir, por ejemplo, y la expansión urbana descontrolada constituyen un pozo sin fondo y un obstáculo para la capacidad de una ciudad y de sus residentes de mejorar sus condiciones, o al menos impedir su deterioro".

Y es que, el incremento poblacional que esto supone, dificulta, aún más si cabe, la accesibilidad al agua potable, al saneamiento, a una vivienda digna o a tierras de cultivo de las poblaciones de acogida.

Los efectos en un desarrollo urbano basado de forma natural en lo que podría entenderse como una invasión informal, como el colombiano, son devastadores. Si bien el éxodo rural producido entre 1940-1970 en toda

América Latina también se produjo en esta nación, aquí los movimientos se vieron magnificados por las oleadas de víctimas del desplazamiento forzado que, ante la inexistencia de soporte o política pública, se vieron abocadas a plantear su residencia sin atender a la más mínima planificación. El resultado, son ciudades poco densas a pesar de los problemas de hacinamiento, que ocupan grandes superficies y que dejan a las afueras a los que llegan, a los más vulnerables que van incorporándose al tejido formal de la ciudad, a un ritmo más lento.

En lo que a vivienda se refiere, la informalidad se traduce en riesgo ante desastres naturales y una mala accesibilidad en términos laborales, de servicios y de transporte. Pero no todo es negativo, ya que son muchas las familias que permanecen en los barrios de origen informal únicamente por las relaciones interpersonales, la ayuda mutua, el sentimiento de pertenencia, mucho más ricas que en el ámbito formal.



Figs. 2 y 3. Asentamiento informal en el Barrio de Potosí, Ciudad Bolívar, Bogotá (2016). Fotografías: Alfonso Pérez García-Burgos

## 2. Objetivos y metodología de la investigación

Ante la situación descrita y la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011,<sup>1</sup> el reto al que se enfrenta el contexto informal colombiano no solo consiste en acoger a la numerosa población desplazada, tal y como plantea Calderón (2016), sino también la rehabilitación de barriadas e integración en la ciudad, creando conexiones y flujos que disuelvan las líneas de exclusión, borrando los límites entre la ciudad formal y la informal.

La hipótesis de la investigación parte de la premisa de existencia de casos ejemplarizantes de intervenciones sobre la ciudad informal, y que estos tienen aspectos asumibles por el proceso de transformación del realojamiento de los desplazados internos en el caso colombiano buscando soluciones integrales, estables y duraderas. El objetivo es localizarlos en el contexto iberoamericano, donde por tradición y cultura, serán más asumibles y trasladables a Colombia. A lo largo de la investigación se ha buscado qué puntos en común tienen y si su éxito ha dependido de la consideración de aspectos transversales a la habitabilidad.

La enorme complejidad en los orígenes y formas de desplazamiento que se han producido exigen complejas y variadas soluciones. Si bien pueden existir variadas fórmulas, las exitosas convergen en una serie de características entre las que se encuentran realizarse de manera voluntaria y participativa, bajo condiciones de seguridad y dignidad, y de forma integral, cubriendo las necesidades básicas.

<sup>1</sup> Con ella el Gobierno planteaba la reparación integral para las víctimas del conflicto armado y la reintegración sostenible de los desplazados internos. En la práctica, estos esfuerzos se focalizaron en la compensación económica y en la satisfacción de las necesidades humanitarias asociadas con las emergencias humanitarias.

Los casos analizados se han gestado desde la producción social del hábitat considerando este como aquel que envuelve tanto el proceso y el producto que surgen de las iniciativas colectivas de las personas afectadas mediante la construcción de su propio hábitat HIC (2005). En ellos se ha tenido la oportunidad de construir comunidad, ensayar la autogestión y plantear la propiedad colectiva, defendiendo así con ello los territorios populares de las embestidas del mercado inmobiliario.

Del análisis de estos ejemplos se entresaca la importancia del contenido transformador de los diferentes proyectos, estrategias y metodologías, herramientas, apoyos y resultados que conformarían los aspectos ejemplarizantes que podrían territorializarse en el caso colombiano. Para su correcto análisis y obtención de los aspectos e intereses aplicables se confeccionan una serie de fichas para la identificación de estos factores de forma clara.

Partiendo de un estudio previo realizado sobre la base de datos de Buenas Prácticas del Concurso Internacional de Dubái, accesible desde la Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible, la selección de proyectos realizada por el Grupo regional de trabajo sobre Producción Social del Hábitat que tuvo como resultado la publicación de "Utopías en construcción: experiencias latinoamericanas de producción social del hábitat" principalmente se conformó un importante cuerpo de ejemplos latinoamericanos que pudieran servir como modelos transferibles.

### 3. Agrupación e identificación de los casos de estudio

Las experiencias buscadas no debían ser tan sólo replicables. Debían también plantear soluciones a los principales problemas de los desplazados colombianos: territorio, comunidad y vivienda. El primero de ellos involucraría la formación política e ideológica de aquellos integrantes que abanderaron el proceso local en cada una de las comunidades o barrios. En el segundo plantea la capacitación de todos sus integrantes para participar informada y activamente en la construcción del proceso, en sus distintas fases y formas. Y el último, implica la toma en conciencia de las causas directas y estructurales de su escenario habitacional, así como las capacidades intrínsecas de su medio y comunidad para enfrentarse a ellas y atajarlas.

Por ello se analizaron estos aspectos sobre las bases de datos y estudios anteriores, destacando un total de 30 ejemplos que formalizan la base principal del análisis. La selección de estos se realizó teniendo en cuenta los aspectos anteriores así como la territorialización de los propios casos, buscando ejemplos en los diferentes países latinoamericanos y la singularidad de estos. La relación de estos aspectos en cada caso se presenta de forma esquemática en la Tabla 1.

De las 30 experiencias seleccionadas, el 10% trabajan los tres aspectos, mientras que el 40% trataba tanto el tema habitacional como el territorial, un 46,67% los habitacionales y comunitarios. Tan sólo un caso trabaja simultáneamente los territoriales y comunitarios. Con ello, un 96,67% propondrían actuaciones directamente sobre aspectos habitacionales, conformándose este como el principal punto en común de todas las actuaciones encaminadas a mejorar el hábitat y clave para resolver el problema colombiano que pretendía servir de marco de intervención de las actuaciones resultantes del estudio.

Sobre esta selección se han querido destacar 9 proyectos que, además de los condicionantes anteriores valoran especialmente la formación de sus miembros en una serie de aspectos en los que radica el éxito de las intervenciones. Se presentan a continuación agrupados en función del aspecto principal en ellos, desarrollándolos brevemente.

País / Ciudad	Estudio de caso	Aspectos			Reconocimiento
		T	C	V	
Argentina	Federación de Cooperativas Todos Juntos				
<b>Argentina. Área Metropolitana de Buenos Aires</b>	<b>Proyecto Habitar</b>				<b>Premio Arquisu 2011, Bienal, Quito 2016, Premio BIIAR 2016, 3º premio CAPBA 2017</b>
<b>Argentina Área urbana Chaco</b>	<b>Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda 'Víctor Saúl Pelli' (IIDVI)</b>				
<b>Argentina. Buenos Aires</b>	<b>Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI)</b>				
Argentina. Buenos Aires	Soluciones basadas en la comunidad para proyectos de vivienda y mejoramiento de barrios en los suburbios de bajos ingresos				BB.PP del Concurso Internacional de Dubái 2016
Argentina. S.Martín de los Andes	Vecinos Sin Techo				Finalista del Premio Mundial del Hábitat 2016
Bolivia. El Alto	Barrio Solidaridad				
Bolivia. Cochabamba	Comité Articulador de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (CACVAM)				
Brasil	União Nacional por Moradia Popular (UNMP)				
Brasil. Contagem	Programa de Recualificación Medioambiental y Urbana del río Arrudas				Best BB.PP Dubái 2012
Brasil. Parobé	Déficit de vivienda reducido a cero con la participación popular				Best BB.PP Dubái 2012
Brasil. Río de Janeiro	Proyecto piloto de carácter multidisciplinar para el desarrollo sostenible en favelas				Best BB.PP Dubái 2014
<b>Colombia</b>	<b>Programa 'Construyendo Soluciones Sostenibles'</b>				
Colombia. Medellín	Viviendas con corazón en la quebrada Juan Bobo				Award BB.PP Dubái.2008
Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua.	Coordinadora Centroamericana Autogestionaria de la Vivienda Solidaria (COCEAVIS)				PSH - América Latina 2016
Chile. Santiago de Chile	Cooperativa Ñuke Mapu				
<b>El Salvador</b>	<b>Programa Mejoramiento de Barrios (PMB)</b>				
El Salvador. San Salvador	Rescate de la función habitacional del Centro Histórico de San Salvador				Award BB.PP Dubái.2010
<b>Ecuador. Esmeralda</b>	<b>Incubadora de empresas</b>				
México. Ciudad de México	Cooperativa Guendaliza'a				
<b>México. Ciudad de México</b>	<b>Cooperativa Unión Palo Alto</b>				<b>Bienal de Arquitectura 2016</b>
México. Cuetzalan del Progreso	Unión de Cooperativas Tosepan				Premio Europeo a las Microfinanzas 2017
México. Malinaltepec	Coop. Comunitaria en la Montaña de Guerrero				Premio Green Star Award 2017
México. Sierra Norte de Puebla	Masewalme kin Chiwa in Kaliwa				Finalista del Premio Mundial del Hábitat 2014
México. Tequisquiapan, Querétaro	Cosechando Juntos lo Sembrado (CJS)				Mención Premio Nacional Vivienda 2014 CONAVI
Paraguay	Central de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua del Paraguay (CCVAMP)				PSH - América Latina 2017
Perú. Lima	Gestión participativa de vivienda de emergencia para mujeres de Villa El Salvador y Villa María del Triunfo				Best BB.PP Dubái 2014
Puerto Rico. S. Juan de Puerto Rico	Tierra del Caño Martín Peña				Premio Mundial del Hábitat 2015
<b>Uruguay</b>	<b>Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)</b>				<b>Premio Mundial del Hábitat 2012</b>
<b>Venezuela</b>	<b>Campamentos de Pioneros</b>				

Tabla 1. Análisis de los casos de estudio en función de los tres aspectos considerados. En negrita señalamos los casos analizados con mayor profundidad a continuación. Fuente: Elaboración propia

### 3.1. Territorio. Derecho al suelo y a la justicia territorial

Importantes sectores de la población, tras el desplazamiento, no tienen la posibilidad de acceder a viviendas y servicios urbanos básicos bajo condiciones dignas, viéndose obligados a desarrollar estrategias que tienen como resultado la precariedad, la inestabilidad, tanto material como simbólica, y el riesgo a perder la vida. Bajo este problema subyace una lógica que da un mayor valor de una posible transformación de este sobre su valor de uso, convirtiéndose la especulación inmobiliaria en un hecho paradigmático según SCC (2012).

Un claro ejemplo sería el programa *Construyendo Soluciones Sostenibles* (2012) a través de ACNUR y PNUD, diferentes instituciones del Gobierno colombiano y la comunidad internacional. Para Gottwald (2016) con el proyecto se busca dar solución integral, estable y duradera a la realidad de los desplazados y para ello reúne a los agentes involucrados en el proceso: población desplazada, comunidades de acogida y autoridades locales y nacionales. Entiende que el fortalecimiento de las comunidades y las autoridades en la transición hacia una respuesta para la población desplazada es clave, y fomenta un alto nivel de participación y apertura a nuevos actores, apoyando el desarrollo de acciones focalizadas en la protección y desarrollo de la comunidad. Sus proyectos buscan entender el contexto y los procesos de cambio de cada intervención, utilizando estas experiencias para promover una política pública integral de soluciones replicables en otras zonas del país con características similares donde se haya establecido la paz de manera real.

También la propiedad colectiva constituye otra importante estrategia para garantizar el control social de los habitantes sobre sus conjuntos habitacionales. Diferentes modalidades para llevar este proceso son el fideicomiso, como alecciona la experiencia del Caño Martín Peña (Puerto Rico), las cooperativas de vivienda desarrolladas en Uruguay, o el comodato caracterizado por los casos venezolanos.

*Campamentos de Pioneros* de Venezuela, nace de la problemática causada por la alta urbanización vivida durante el auge de la etapa petrolera, cuando gran parte de la población se acomodó en áreas informales de las ciudades caracterizadas por la pobreza, la violencia y la segregación como describe Torres (2017). Más de la mitad vivía en los denominados “cerros poblados”, sectores autoconstruidos al margen del Estado en zonas residuales de la periferia. En 2004 nace el movimiento, regido por la autogestión, la concepción colectiva y participativa y la defensa del derecho a la tierra y la ciudad que ejercía de comodatario, facilitando un suelo para ser usado y disfrutado, pero con la obligación de ser devuelta. Estos campamentos, formados por familias con necesidades habitacionales, ocupan parcelas expropiadas por las municipalidades para transferírselas. En 2011, se iniciaron una serie de pilotos tras la aprobación por parte del gobierno de la financiación necesaria para la ejecución de conjuntos habitacionales involucrando a más de 1.700 familias. El Estado proporcionó el fondo inicial y el reembolso mensual de las familias se realizó a un fondo autogestionado encargado de financiar nuevos proyectos de similar naturaleza.

Como modelo cooperativo destacaría la Cooperativa Palo Alto (México) por sus ejemplarizantes actuaciones que sirvieron para allanar el futuro en esta modalidad. Fue creada por los trabajadores de una mina en quiebra con el objetivo de adquirir los derechos sobre los terrenos en los que habitaban desde hace más de 30 años. Durante este tiempo fueron obligados a alquilar el terreno por el mismo dueño de la mina. Ante este hecho, la precariedad salarial y la constante amenaza de desalojo, decidieron ocupar el lugar en 1973. Ese año, se firmó un convenio entre propietario, vecinos y autoridades de la ciudad para definir los linderos del terreno a entregar a la cooperativa y, a partir de este momento, de manera autogestionada y con el apoyo del Centro Operacional de la Vivienda y Poblamiento (COPEVI), comenzaron la autoconstrucción de una serie de viviendas, todas iguales, más acordes a sus necesidades. Actualmente, todavía son los socios los que gestionan el espacio, dándole vida al proceso colectivo. Gracias a su éxito, se facilitó el camino hacia la creación del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAHPO), institución flexible en sus reglas y criterios de operación, que permitió que diferentes grupos de pobladores organizados pudieran obtener apoyos crediticios.

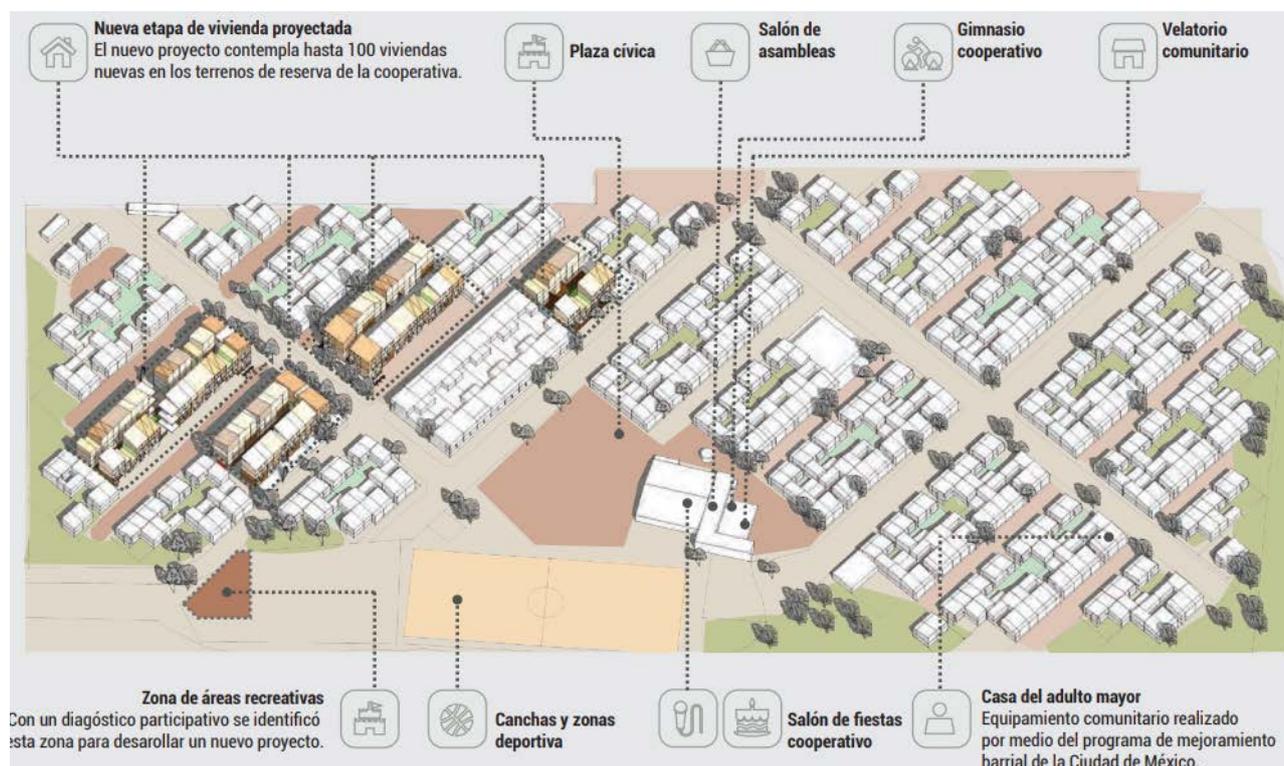


Fig. 4. Hábitat Participativo del Proyecto de continuidad de Palo Alto. Fuente: HIC-AL/Grupo de trabajo de PSH (2017)

"Utopías en construcción: experiencias latinoamericanas de producción social del hábitat"

### 3.2. Comunidad. Formalización inclusiva

En la investigación también se tomó conciencia de que muchos de los proyectos no se limitaban a la construcción de viviendas, sino que trabajan desde una perspectiva integral del hábitat. Así, junto a las viviendas, se construyeron guarderías, escuelas y espacios de formación, salud y administración interna, espacios comunitarios de encuentro y convivencia, bibliotecas, canchas deportivas o áreas de juego. En su ejecución, los habitantes comparten trabajo con movimientos sociales, ONGs, universidades u organismos gremiales en temas sociales, técnicos, legales, financieros y administrativos. En este sentido, el papel de la formación universitaria se ha volcado hacia los barrios y los procesos populares, lo que da sentido y contenido a las áreas de extensión universitaria. Ejemplos claro de esto son los argentinos *Proyecto Habitar* e *Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda "Víctor Saúl Pelli"*.



Fig. 5. Esquema síntesis de la evolución institucional en la investigación y formación académica científica del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda. Fuente: HIC-AL/Grupo de trabajo de PSH (2017) "Utopías en construcción: experiencias latinoamericanas de producción social del hábitat"

## Proyecto Habitar: generación de comunidad

<b>Campo</b>	Comunidad y territorio	<b>Ubicación</b>	AMBA, Argentina
<b>Interés</b>	Producción social de hábitat	<b>Tipo - modelo</b>	Asociación civil: colectivo
<b>Premios</b>	Premio Arquisur 2011, Bienal de Quito 2016, Premio BIAR 2016, Mención y 3° premio CAPBA 2017	<b>Beneficiarios</b>	-
<b>Actualidad</b>	En crecimiento	<b>Fundación</b>	2008

Este colectivo integrado por 20 profesionales trabaja en el desarrollo de nuevas experiencias y propuestas desde la escala doméstica hasta la urbana. Nació en el marco del proyecto de Investigación de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires, el cual busca enriquecer de manera bidireccional, dotando a los estudiantes de la posibilidad de intervenir activamente y dando servicio a poblaciones que nunca tendrían acceso a una asesoría técnica.

Persigue tres estrategias de intervención en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA): consultorios de Atención Primaria de Hábitat (APH), programas de transformación del espacio colectivo y la gestión de procesos de urbanización de asentamientos.

Los **consultorios de APH** tienen como objetivo la búsqueda de soluciones a las viviendas ubicadas en asentamientos precarios con problemas sanitarios, estructurales y de hacinamiento, manteniendo siempre su vinculación con el barrio. En el ámbito de la política de vivienda, la experiencia de los consultorios ha generado propuestas de política pública buscando la consolidación de un 'sistema público de hábitat' semejante a los sistemas educativos y de salud pública. Actualmente, el colectivo impulsa un proyecto de Ley de Acompañamiento Técnico-Profesional y Público, para garantizar el derecho de los sectores más vulnerables a consultar a un profesional del hábitat.

A día de hoy, PH ha acompañado ya más de 40 programas de transformación del espacio colectivo en distintos barrios del AMBA. De forma general, estos espacios marcados física y socialmente por décadas de autoproducción, tanto habitacional como barrial, provocan un tipo de intervención y reflexión diferentes a lo que entendemos como convencional.

En cuanto a la **gestión de procesos de urbanización de asentamientos**, el colectivo cree en la potencialidad de la escala barrial como unidad de gestión territorial. De forma activa, ha integrado diversos instrumentos de intervención intersectorial y participativa como mesas de gestión y censos barriales, integrando siempre el asesoramiento técnico y la participación de la población y sus organizaciones en los procesos de transformación del territorio, especialmente en escenarios de urbanización o mejor de asentamientos informales.



Imagen 33. Caamaño, M. *Jornadas de devolución del consultorio Atención Primaria de Hábitat*. Buenos Aires, Argentina.



Imagen 34. Martínez Cruz, C.M. *Centro Misionero Pere Riera*. Buenos Aires

### Intereses y aspectos aplicables

- Consultorios de APH.
- Sistema público de hábitat
- Ley de Acompañamiento: derecho de consulta profesional de hábitat.
- Gestión de procesos de urbanización de asentamientos: la potencialidad de la escala barrial como unidad de gestión territorial.
- Arquitectura de reflexión

Fig. 6. Ficha resumen estudio de casos: FUCVAM. Fuente: Elaboración propia

En la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires nace *Proyecto Habitar* buscando enriquecer de manera bidireccional a estudiantes y poblaciones que nunca tendrían acceso a una asesoría técnica. Parten de los consultorios de Atención Primaria de Hábitat para la búsqueda de soluciones a viviendas ubicadas en asentamientos precarios con problemas sanitarios, estructurales y de hacinamiento, manteniendo siempre su vinculación con el barrio. En el ámbito de la política de vivienda, la experiencia de ha generado propuestas de política pública buscando la consolidación de un 'sistema público de hábitat' semejante a los sistemas educativos y de salud pública. En la actualidad, el colectivo está impulsando un proyecto de Ley de Acompañamiento Técnico-Profesional y Público, para garantizar el derecho de los sectores más vulnerables a consultar a un profesional del hábitat. En cuanto a la gestión de procesos de urbanización de asentamientos, el colectivo parte de la potencialidad de la escala barrial como unidad de gestión territorial. De forma activa, ha integrado diversos instrumentos de intervención intersectorial y participativa como mesas de gestión y censos barriales, integrando asesoramiento técnico y participación barrial y sus organizaciones en los procesos de transformación del territorio, especialmente en escenarios de urbanización o mejor de asentamientos informales.

Desde el *Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda 'Víctor Saúl Pelli'* se focalizan esfuerzos en la problemática habitacional de los sectores más vulnerables. Llevan a cabo tanto proyectos experimentales como situaciones reales, destacando la articulación entre áreas de investigación, docencia y ejecución de programas y proyectos. Con los años, ha evolucionado desde la realización de proyectos experimentales vinculados a la investigación, hacia actividades de asesoramiento y capacitación a organismos públicos encargados de implementar la política habitacional en la provincia.

Del mismo modo, en el proyecto *Incubadora de empresas* de ACNUR en Esmeralda (Ecuador), el Gobierno, sector privado, emprendedores sociales, instituciones financieras y académicas y ONGs se pusieron de acuerdo para desarrollar un programa cuyo objeto era convertir a sus habitantes en actores económicos de sus propias comunidades contribuyendo al desarrollo de la región generando empleo, siendo agentes responsables y con implicación activa de su propia integración. Sánchez (2016) describe como la principal línea de actuación pone al alcance de los refugiados la oportunidad de crear pequeñas empresas que generen empleo y su consiguiente desarrollo tanto para los refugiados como para la comunidad local. Los beneficiarios reciben formación y asistencia técnica práctica para la gerencia de un negocio. Su misión es la integración social, la resolución de conflictos, la solidaridad con los refugiados y la igualdad de género mediante negocios gestionados por mujeres. A pesar de las carencias de los negocios en términos de diversidad e innovación, se están creando lazos entre los distintos colectivos, combatiendo la discriminación y los prejuicios negativos hacia los refugiados.

Otra manera de crear comunidad es a través de la ayuda mutua como es el caso de la *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)*. Esta, basándose en principios de autogestión, propiedad colectiva y ayuda mutua, se encarga de la extracción de territorios urbanos del mercado inmobiliario, impulsando un esquema de producción social del hábitat. La creación por parte del Estado de la denominada Cartera de Tierras a nivel nacional fue el elemento fundamental su desarrollo ya que permitió a los colectivos obtener terreno y financiación para la construcción de viviendas. De esta manera, en cinco años se convirtió en la principal vía de producción del Plan de Vivienda.

Fucvam: articulación y ayuda mutua

<b>Campo</b>	Comunidad	<b>Ubicación</b>	Uruguay
<b>Interés</b>	Ayuda mutua, extracción del mercado y fondo rotatorio	<b>Tipo - modelo</b>	Federación de cooperativas
<b>Premios</b>	Premio Mundial del Hábitat, 2012	<b>Beneficiarios</b>	500 cooperativas, 25 000 viviendas
<b>Actualidad</b>	En crecimiento	<b>Fundación</b>	1970

La Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam) agrupa cooperativas de vivienda a lo largo de todo el país. Basándose en los principios de la autogestión, la propiedad colectiva y la ayuda mutua, se encarga de la extracción de territorios urbanos del mercado inmobiliario, impulsando un esquema de producción social del hábitat.

Sus **orígenes** están en la Ley de Vivienda de 1968, que reconocía las cooperativas de vivienda e introdujo distinciones en la forma de construir (por ayuda mutua o construcción propia) y en el régimen de la propiedad (cooperativas). Desde entonces, más de 500 cooperativas han dado vivienda a más de 25.000 familias uruguayas.

La creación por parte del Estado de la denominada **Cartera de Tierras** fue el elemento fundamental del desarrollo de la Fucvam ya que permitía a los colectivos obtener terreno y financiación para la construcción de viviendas. De esta manera, en cinco años se convirtió en la principal vía de producción del Plan de Vivienda.

Tras la creación de dicha Cartera de Tierras en Montevideo en 1990, fue en 2008 cuando se desarrolla a nivel nacional a través del Ministerio de Vivienda. Este plan es una palanca inigualable de planificación para los gobiernos ya que, en primer lugar, al ser el Estado quien otorga la tierra, decide cómo y dónde construir y, en segundo lugar, dado que las tierras son posteriormente pagadas, funciona como un fondo rotatorio.

La Fucvam se asienta sobre el principio de la cooperación. Todas las familias trabajan en la construcción de todas las viviendas, reduciendo costes y generando lazos solidarios entre los futuros vecinos, siendo la cooperativa la propietaria única con el objeto de dar seguridad a las familias y evitar la especulación.

En la actualidad, la Fucvam es un **movimiento social** cuya actividad trasciende la construcción de vivienda y hábitat, buscando transformar la sociedad.

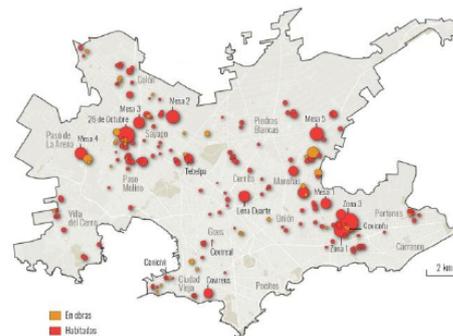


Imagen 25. Fucvam, 2015. Elaborado por HIC-AL. Cooperativas de Fucvam en Montevideo



Imagen 26. Castagnello, G. Jornada solidaria de Fucvam en el barrio 26 de Octubre, Montevideo

Intereses y aspectos aplicables

- Producción social de hábitat: extracción del mercado inmobiliario.
- Cartera de tierras
- Establecimiento de fondo rotatorio.
- Ayuda mutua y asistencia técnica
- Articulación entre cooperativas.
- Movimiento social: concienciar para transformar a la sociedad.

Fig. 7. Ficha resumen estudio de casos: FUCVAM. Fuente: Elaboración propia

### 3.3. Vivienda: satisfacción de necesidades de habitabilidad básica y acceso a servicios mínimos

Destacable en este tercer apartado es el *Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI)* argentino que se ha convertido en una federación que agrupa 4 cooperativas de trabajo, 17 de vivienda y un equipo profesional interdisciplinario. Se trata de un movimiento social que persigue la promulgación de una ley nacional de autogestión bajo la convicción de que el cooperativismo, la ayuda mutua, la autogestión y la propiedad colectiva son herramientas de transformación. Ha participado de la ejecución de más de 180 viviendas con equipamiento comunitario y un centro educativo integral autogestionado y ha formado parte del debate de la Asamblea Constituyente de la Ciudad, que impulsó una política activa de recuperación de inmuebles desocupados con el objetivo de resolver las necesidades de vivienda. Además contribuyó a la puesta en marcha de la Ley 341 de la Comisión Municipal de Vivienda (2000), que reconocía a las organizaciones sociales como sujetos de crédito, legitimando a las cooperativas de vivienda como administradoras de recursos con potestad para la adquisición de terrenos y puesta en marcha de proyectos. Esta popular ley, ahora otorga créditos blandos para facilitar el acceso a la vivienda digna a familias con pocos recursos, sin establecer restricciones mínimas por nivel de ingresos y sin exigir ahorros previos.

El *Programa Mejoramiento de Barrios (PMB)* es la respuesta solidaria presentada por la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) a la precariedad del hábitat urbano en 72 barrios. Gracias a ella más de 8.000 familias han elevado su calidad de vida e integrado en la ciudad. Se caracteriza por promover la participación organizada de las familias habitantes en la planificación, diseño, ejecución y conservación de medidas físicas y sociales de su barrio, suscitando la concertación con otras instituciones para lograr la integralidad de la intervención. El PMB da prioridad a las mejoras habitacionales brindando asesoría y contemplando la accesibilidad a líneas de crédito para la introducción de servicios básicos, ampliaciones o mejoras en las viviendas y, además interviene en la construcción de unidades habitacionales, bajo la modalidad de crédito-subsidio, para familias que son reubicadas por estar habitando en mayor condición de riesgo físico.



Fig. 2 y 3. Mejoras barriales en el Barrio de Manantiales, San Salvador. El Salvador (2018). Fotografías: Rafael Córdoba Hernández

#### 4. Resultados de la investigación

Las acciones exitosas se caracterizan por ser integrales, estables y duraderas de manera autónoma y autosuficiente, de forma que los habitantes puedan vivir por sus propios medios sin sentirse constantemente en deuda, transferibles al caso colombiano. Además, coinciden mayoritariamente en la necesidad de articulación de todos los agentes involucrados en el proceso y en la participación ciudadana. En este sentido, el papel de las iniciativas populares de desarrollo y paz tiene un carácter especialmente innovador que contribuye al logro de marcos proclives a la recuperación de las relaciones de confianza y cooperación en los propios territorios. Todas ellas además pueden ser vinculables al Objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que persigue "lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles".

Además de estas consideraciones generales, se pueden particularizar distintas acciones para cada uno de los tres campos analizados a lo largo del trabajo. En lo que a **Territorio** se refiere, la obtención/acceso a la tierra para nuevos asentamientos y la regularización/legalización del suelo en los asentamientos ya existentes, es una de las bases fundamentales para lograr un reasentamiento efectivo y en ese sentido está trabajando seriamente en el proyecto salvadoreño descrito. También es importante el establecimiento por parte del Estado de un listado de parcelas "ocupables" ante necesidades reales de vivienda o "cartera de tierras", como se aprecia en el caso de FUCVAM, y que permite a los colectivos obtener terreno y financiación para la construcción de viviendas. Una alternativa diferente, planteada por el caso venezolano, abarcaría la ocupación de parcelas en desuso previa denuncia a las autoridades competentes.

El segundo de los aspectos analizados es la **Comunidad**. En este sentido, el establecimiento de cooperativas pueden constituirse en formas reales y prácticas de organización comunitaria como alternativa concreta al mercado tradicional neoliberal latinoamericano si se toman en cuenta fundamentos de la identidad cooperativa tales como: realización real de la unión de fuerzas económicas o la funcionalidad como economía colectiva que se dan en las experiencias mexicanas y uruguayas descritas. Por su aporte a crear comunidad es importante la autogestión y ayuda mutua, apoyados en asesoramientos técnicos especializados, se consideran necesarias para satisfacer necesidades comunes e incidir en el desarrollo comunitario como ocurre en los Programas de Mejoramiento de Barrios. En la misma línea se encuentra la articulación entre cooperativas a lo largo de una región o un país, ejemplarizadas en el estudio más amplio por CCVAMP o los ejemplos mexicanos. Y por último reseñar la organización a través de instrumentos de intervención intersectorial y participativa como mesas de gestión y censos barriales, integrando siempre el asesoramiento técnico y la participación de la población y sus organizaciones en los procesos de transformación del territorio, especialmente en escenarios de urbanización o mejor de asentamientos informales llevadas exitosamente por el 'Proyecto Habitar'.

El último aspecto analizado fue la **Vivienda**. Una de las formas efectivas de solucionar el problema habitacional es a través de una política activa de recuperación de inmuebles desocupados con el único objetivo de resolver necesidades reales de vivienda, que plantea el 'Movimiento de Ocupantes e Inquilinos'. Pero no es la única. Así, siguiendo los caminos más habituales, se encuentran acciones como la creación de un fondo rotatorio como mecanismo de financiamiento que, en este caso, debería ser implementado por el Estado Colombiano facilitando los fondos iniciales para los proyectos. De forma complementaria, podrían integrarse actividades de asesoramiento y capacitación con el objetivo de promover, desarrollar y fortalecer a las cooperativas en su inserción en el mercado, aumentar su sustentabilidad como fuentes de trabajo nacionales y apostar por proyectos asociativos como plantea el MOI.

El salto cualitativo logrado hasta el momento en los tres campos de análisis es importante, pero quedan grandes retos por delante en el contexto actual. Las experiencias analizadas se centran básicamente en dos metas de los ODS: "asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales" (meta 11.1) 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" (meta 11.3). Este cumplimiento no es incompatible con la meta 11.b dado el riesgo de afectación por el cambio climático y desastres naturales que pueden tener estas zonas.

Por ello, este estudio considera que una buena forma de seguir mejorando estos reasentamientos e incrementar su valor de cara al cumplimiento de los ODS sería

"aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles".

Intentar alcanzar esta meta 11.b, poco o nada tratada en la mayoría de la treintena de casos estudiados, se configuraría, así como un nuevo reto a incorporar en las acciones de futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

CALDERÓN ROJAS, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 66(C), 227-257

Centro Cooperativo Sueco (SCC) (2012). *Derecho al suelo y la ciudad, en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Ediciones Trilce.

GMH (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional.

GOTTWALD, M. (2016). Paz en Colombia y soluciones para las personas desplazadas. *Revista Migraciones forzadas*, 52, 14-16.

HARILD, N. (2016). El desplazamiento forzado: una cuestión de desarrollo con elementos humanitarios. *Migraciones forzadas*, 52, 4-7.

HIC-AL/Grupo de trabajo de PSH (2017). *Utopías en construcción: experiencias latinoamericanas de producción social del hábitat*. Mexico: HIC-AL.

HIC (2005). Producción Social del Hábitat. Reflexiones sobre los derechos, las políticas y las perspectivas para el lobby regional y global. Documentos de discusión para los eventos globales de Habitat International Coalition del Cairo.

SALAS-SALAZAR, L.G. (2016). Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación territorial en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*. Volumen 26, número 2, 45-59.

SÁNCHEZ, O. y SAAVEDRA, R. (2016). Hacer negocios en Ecuador. *Migraciones forzadas*, 52, 33-36.

TIBAIJUKA, A. (2010). Adaptarse a los desplazamientos urbanos. *Revista Migraciones Forzadas*, 34., 4

TORRES-TOVAR, C.A.; LÓPEZ-FRANCO, C.A (2015). Ciudad y hábitat en el postconflicto en Colombia y el mundo. *Bitácora Urbano Territorial*, [S.l.], Volumen 25, número 1, 7-9.

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. *Revista Territorios*, 36,47-68.

*Fuentes electrónicas*

Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia. Disponible en:

<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/> (Consulta 19/05/2019)

Biblioteca 'Ciudades para un Futuro más Sostenible'. Disponible en:

<http://habitat.aq.upm.es/dubai/>(Consulta 19/05/2019)

Naciones Unidas - Objetivos del Desarrollo Sostenible. Disponible en:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (Consulta 19/05/2019)