



Cohesión social como base del mejoramiento de la gobernanza en asentamientos informales

Social cohesion as the basis for governance improvement in Informal settlements

Juan Pablo Sarmiento^a, Carmen Paz Castro Correa^b, Vicente Sandoval^c,
Gabriela Hoberman^a

Historial del artículo

Recibido:

03 de abril de 2020

Revisado

14 de mayo de 2020

Aceptado:

26 de mayo de 2020

^a Extreme Events Institute, Florida International University, Florida, Estados Unidos. Correo electrónico: jsarmien@fiu.edu

^b Departamento de Geografía, Universidad de Chile, Santiago, Chile

^c Disaster Research Unit, Freie Universität Berlin, Berlin, Alemania

Palabras clave

Asentamientos informales, cohesión social, gobernanza, membresía asociativa, riesgo de desastre

Resumen

Ante el incremento de asentamientos informales a nivel mundial y especialmente en la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC), surge un interés particular para estudiar la gobernanza existente en la informalidad urbana. Luego de una extensa revisión de literatura se contrastan dos casos de estudio, uno de Chile y otro de seis países de LAC. Tradicionalmente, la gobernanza se analiza a través de las relaciones y mecanismos de coordinación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, sociedad civil, organizaciones de base y sector privado; y en menor proporción en las relaciones al interior de un mismo grupo de actores, particularmente el de base comunitaria. En los asentamientos informales, por definición, se observa un distanciamiento o desconexión entre los actores no gubernamentales y gubernamentales, en donde estos últimos están prácticamente ausentes y cuyo espacio es ocupado por mecanismos de gobernanza orgánicos y espontáneos que toman control de las decisiones. Estudios recientes apuntan hacia la cohesión social y la membresía asociativa como mecanismos que permiten dimensionar cualitativa y cuantitativamente los tipos y niveles de gobernanza que surgen en áreas donde predomina la informalidad urbana, acompañada de precariedad y de la indiferencia de los actores gubernamentales. Intervenciones dirigidas a la reducción de riesgo de desastres en asentamientos informales demuestran un nivel de incidencia positiva en la dimensión de cohesión social, así como una transformación en la relación entre actores que ha resultado en un empoderamiento de las comunidades, una disminución de la indiferencia gubernamental, y un fortalecimiento de la resiliencia y la gobernanza.

Keywords

Associative membership, disaster risk, governance, informal settlements, social cohesion

Abstract

Given the increase in informal settlements worldwide and particularly in the Latin American and the Caribbean (LAC) region, an interest arises to study the existing governance in urban informality. After an extensive literature review, two case studies are contrasted, one from Chile and the other from six LAC countries. Governance analysis is traditionally conceived in terms of relations and coordination mechanisms between governmental and non-governmental actors, civil society, grassroots organizations and the private sector; and to a lesser extent in relationships within a same group of actors, particularly the community-based one. In the case of informal settlements, by definition, there is a distancing or disconnection between non-governmental and governmental actors, where the latter are practically absent and whose space is occupied by organic and spontaneous governance mechanisms that take control of decisions. Recent studies point towards social cohesion and associative membership as mechanisms that allow to qualitatively and quantitatively measure the types and levels of governance that arise in areas where urban informality predominates, accompanied by precariousness and the indifference of government actors. Interventions aimed at disaster risk reduction in informal settlements demonstrate a level of positive impact on the dimension of social cohesion, as well as a transformation in the relationship between actors, which has resulted in the empowerment of communities, a decrease in government indifference, and a strengthening of resilience and governance.

Introducción

Referirse a lo urbano usualmente implica hablar de las instituciones formales y los mecanismos tradicionales de la gobernanza dispuestos para planificar el desarrollo de las ciudades, pero menos atención se da a otra realidad donde comunidades organizadas informalmente, con sus propias normas y dinámicas informales, coexisten dentro del territorio.

Si bien es importante reconocer los esfuerzos recientes para abordar la problemática derivada del crecimiento de la población y su urbanización a nivel global, se debe tener en cuenta que el impacto de estos esfuerzos en los procesos de desarrollo urbano ha sido limitado, ya que se ha mantenido confinado principalmente a las áreas de las ciudades cobijadas bajo condiciones formales del desarrollo. Existe una gran necesidad de ir más allá de los mecanismos formales existentes, para abordar aquellas áreas del territorio donde se llevan a cabo procesos predominantemente informales, los cuales debieran tener una importancia similar a los formales en las políticas urbanas.

A pesar del uso frecuente de los términos formalidad e informalidad en varias disciplinas, no existe un consenso o una comprensión común de estos conceptos. Tradicionalmente, se ha postulado una relación dicotómica entre la formalidad y la informalidad, cuando de hecho, no son mutuamente excluyentes (Roy, 2005). La discusión, entonces, puede moverse en dos direcciones diferentes. Primero, hacia una perspectiva que enfatiza la formalidad, en la que por definición existe el poder para imponer las estructuras de gobierno y la autoridad dentro de un territorio (urbano en este caso) a través de procesos, reglas y mecanismos. Algunos ejemplos de esta dimensión formal son los planes de desarrollo urbano, los procesos de ordenamiento territorial y de gestión del uso del suelo, la zonificación, los códigos de construcción, las estadísticas catastrales, las licencias y los permisos de construcción y ocupación. Segundo, desde una perspectiva que enfatiza la informalidad, pero que trasciende la concepción históricamente negativa de la informalidad como indican Roy & AlSayyad (2004) “falta de estructura”, a menudo caracterizada como el sector “no organizado”, para indicar una “lógica organizativa, un sistema de normas que gobierna el proceso de transformación urbana en sí” (citado en Roy, 2005, p.148). Guha-Khasnabis, Kanbur & Ostrom (2006) definen la informalidad como desarrollo urbano fuera del alcance de los mecanismos oficiales de gobernabilidad, distinguiendo entre niveles relativamente altos y bajos de alcance gubernamental

para designar lo formal e informal. Tal vez sea más útil pensar en el desarrollo urbano informal y formal en términos de un continuo, donde los casos de formalidad e informalidad a menudo se superponen y coexisten. La superposición entre ambos términos nos permite considerar aspectos de la organización formal dentro de las comunidades organizadas informalmente, así como las normas y dinámicas informales dentro de las instituciones formales y los mecanismos tradicionales de la gobernanza, entendida esta como el uso de mecanismos, procesos, e instituciones que la sociedad y los grupos poseen para articular intereses, ejercer sus derechos, y cumplir con sus obligaciones (PNUD, 2010). Este estudio plantea la siguiente hipótesis: la ausencia de mecanismos institucionales en el contexto de la informalidad urbana genera un espacio en la gobernanza que es ocupado por mecanismos orgánicos y espontáneos.

Este artículo se compone de tres secciones que siguen luego de esta introducción. La primera corresponde a los materiales y métodos empleados en el estudio, seguido de la segunda sección con los resultados, los cuales se han dispuesto en cuatro grandes áreas para luego analizar dos casos de estudio seleccionados. Finalmente, se presentan la sección de conclusiones.

Materiales y métodos

Para evaluar la hipótesis, se empleó una exhaustiva revisión de la literatura para luego contrastar con dos casos de estudio, uno centrado en Chile y el otro llevado a cabo en seis países de Latinoamérica. La revisión de la literatura proporcionó el marco teórico de la discusión, la relación entre los diferentes conceptos, el contexto y el estado de avance en el conocimiento de los temas de estudio. La búsqueda se hizo empleando las siguientes plataformas: Prevention Web, Scopus, y Google Scholar. Incluyó textos en inglés y español. Se hizo una búsqueda de los siguientes términos: gobernanza, *governance*, cohesión social, *social cohesion*, asentamientos informales, *informal settlements*, riesgos, *risks* en el título y el resumen de los documentos. De los 130 documentos inicialmente obtenidos, se seleccionaron los publicados después del año 2000, y se procedió a revisar contenidos para asegurar su pertinencia, eligiendo finalmente veinticinco publicaciones, veintiuna académicas y cuatro institucionales. El caso de Chile corresponde al programa “Quiero mi Barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, y el caso latinoamericano, a la estrategia de “Enfoque de Barrio” propuesta por la Oficina de los Estados Unidos para la Asistencia a Desastres de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID/OFDA).

Resultados

Los hallazgos de la revisión de la literatura se han organizado bajo cuatro temas: (1) crecimiento urbano e informalidad; (2) informalidad y precariedad; (3) gobernanza, asentamientos informales y desastres; y (4) cohesión social, resiliencia y enfoque de barrio.

Crecimiento urbano e informalidad

Los intentos para estimar el crecimiento de la informalidad urbana a lo largo de la América Latina y el Caribe aparecen en la segunda mitad de la década de 1990, cuando Bähr & Mertins (2002) señalan que cerca de un 40% de la población urbana total de la región reside en barrios informales y precarios. Unos años más tarde, Mertins (2009) estima que estos asentamientos se ubican fuera de control en las áreas periféricas más marginadas de todas las ciudades de América Latina con más de cinco millones de habitantes. Para la reunión de Habitat III en 2016, se estimó en 106 millones de personas la población mundial que vive en asentamientos informales, cifra que se ha mantenido desde 1990 (UN-Habitat, 2016).

Hay múltiples intentos para describir, definir y referir la informalidad asociada con el desarrollo urbano. El término "asentamiento informal" se utilizó ampliamente después de la Conferencia de Asentamientos Humanos de 1976 en Vancouver, y se ha mantenido como una tendencia inevitable asociada con el crecimiento urbano en los países en desarrollo. Tres décadas después, la Declaración de Viena integró los temas de ilegalidad, informalidad y precariedad:

"...asentamientos humanos, que por diversas razones no cumplen los requisitos para el reconocimiento legal (y se han construido sin respetar los procedimientos formales de propiedad legal, transferencia de propiedad, así como las normas de construcción y urbanismo), existen en sus respectivos países y obstaculizan el desarrollo económico. Si bien existe una gran diversidad regional en cuanto a su manifestación, estos asentamientos se caracterizan principalmente por la tenencia informal o insegura de la tierra, el acceso inadecuado a los servicios básicos, la infraestructura social y física y la financiación de la vivienda".

Cuatro años más tarde, la Comisión Económica Europea (UNECE, 2008), indicó que un asentamiento informal es "...cualquier asentamiento humano donde la vivienda se haya construido sin el título legal requerido para la

propiedad y/o el uso de la tierra para fines residenciales" (p. 14), luego la misma Comisión reafirmó la declaración de Viena indicando que "Los asentamientos informales son formaciones residenciales 'ilegales' que carecen de infraestructura básica, seguridad de tenencia, vivienda adecuada, etc." (p.9).

Las referencias a la ilegalidad se adhieren a la conformidad con las normas de planificación, zonificación, construcción y, principalmente, a las situaciones de tenencia, por ejemplo, la ocupación ilegal de tierras públicas o privadas. Los residentes de asentamientos informales a menudo carecen de derechos legales sobre la tierra y su construcción, y son vulnerables al desalojo. Esta vulnerabilidad se hace más profunda cuando se acompaña de precariedad de la vivienda, de problemas en el acceso a los servicios, al transporte, la educación y la atención médica, circunstancias que definen una marginación no solo física y legal sino una realidad social-geográfica precaria (Suditu & Vâlceanu, 2013) dentro de una comunidad urbana más amplia.

Distintos organismos de las Naciones Unidas (ONU) han desarrollado definiciones operacionales que en algunos casos tienen perspectivas opuestas. Basta ver como el Programa de Habitat se refiere a los asentamientos informales desde el incumplimiento del orden jurídico establecido, diciendo que son: i) áreas residenciales donde se ha construido un grupo de unidades de vivienda en terrenos a los cuales los ocupantes no tienen derecho legal o que ocupan ilegalmente; ii) asentamientos no planificados y áreas donde la vivienda no cumple con las regulaciones actuales de planificación y construcción (vivienda no autorizada) (UN Habitat, 2008). Por otra parte, Durand-Lasserve (2006), del mismo Programa de Habitat de la ONU, ofrece una definición desde una perspectiva de derechos, indicando que estos barrios marginales son asentamientos contiguos donde los habitantes se caracterizan por tener (i) un estado residencial inseguro; (ii) acceso inadecuado a agua segura; (iii) acceso inadecuado al saneamiento y otras infraestructuras y servicios básicos; (iv) baja calidad estructural de la vivienda; y (v) hacinamiento.

Otros estudios realizados principalmente en América Latina por académicos europeos, sin distanciarse de los temas de legalidad y precariedad, incluyen el contexto espacial en la discusión. En este sentido, un asentamiento irregular o informal que Durand-Lasserve (1996) define como "un área o asentamiento donde el desarrollo (expansión espacial) y la ocupación no cumplen con los estándares legales, urbanos y ambientales establecidos por las autoridades locales" (citado en Mertins, 2009, p.394).

Independiente de las definiciones académicas y organizacionales, los países, las ciudades y las comunidades

han interpretado sus realidades y les han dado nombres particulares, los que representan un contexto y una historia singular: barrios marginales, favelas, campamentos, barrios piratas, invasiones, villas miseria, pueblo nuevo, asentamientos precarios o barrios marginales, todos los cuales se usan como sinónimos de asentamientos informales. Como menciona Durand-Lasserve (2006), esta es una clara evidencia de las estructuras legales y consuetudinarias asociadas con las formas de tenencia de la tierra, mercado inmobiliario, interacción pública y privada, aspectos que definen un tipo particular de gobernanza en la cual los políticos locales juegan un papel crítico al intercambiar inversiones desordenadas en infraestructura por votos electorales, contraviniendo los intentos de planificación urbana, consolidando y perpetuando el problema de informalidad y precariedad.

En el caso de Chile, el país ha asumido el reto de posicionarse ante la problemática y ha definido lo que un asentamiento informal es para su realidad. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 2013) se refiere a los campamentos o asentamientos como áreas principalmente urbanas, constituidas por más de ocho familias, que habitan tierras en posesión irregular, sin cobertura de al menos uno de los tres servicios básicos (electricidad, agua potable, o un sistema de alcantarillado), cuyas viviendas están agrupadas y son contiguas. Castro, Ibarra, Lukas, Ortiz & Sarmiento (2015) indican que esa definición solo aplica a aquellos asentamientos donde hay problemas de ilegalidad, pero que no considera los asentamientos informalmente consolidados, es decir aquellos que han sido regularizados o “legalizados” empleando procesos de “enumeración” o inventarios que buscan registrar individuos y bienes en territorios particulares, sin que ello implique necesariamente cambios en sus condiciones de vida ni modificadas sustancialmente sus características de fragilidad física y social. Es por ello, que la informalidad y la ilegalidad no deben entenderse como equivalentes.

Informalidad, precariedad y vulnerabilidad

Mertins (2009) observó que alrededor del 70% de las tierras urbanas de América Latina se originaron como asentamientos informales y se fueron consolidando a partir de una regularización al interior de las ciudades, situación que ha incidido significativamente en las condiciones vigentes de precariedad que aún mantienen incluso en su actual condición de formalidad. De esta forma, en estos asentamientos prevalecen las necesidades básicas insatisfechas, pobres condiciones de vivienda y, por ende, una gran fragilidad socioeconómica. La procedencia de

quienes habitan estos asentamientos ha ido variando a través del tiempo, desde las fuertes corrientes migratorias campo-ciudad de los años 1950 y 1960 a los impactos actuales de la globalización económica acompañado de un incremento permanente de la tasa de urbanización debido en parte a migraciones al interior de las ciudades, entre ciudades, y a migraciones internacionales. La comprensión real acerca de la generación de estas áreas vulnerables trasciende el déficit habitacional que los caracteriza, y corresponde a una problemática compleja que incluye necesidades laborales, educacionales, de salud, servicios básicos, relaciones de poder y otras, que dan cuenta de una situación global de exclusión y precariedad, característica de la segregación socioespacial actual de las ciudades.

Como plantean Roldan & Perren (2015), uno de los problemas más graves de la urbanización desde la segunda mitad del siglo XX ha sido sus efectos contradictorios, donde la concentración de población localizada en espacios marginados y precarios ha alcanzado dimensiones históricas nunca antes vistas, que contrastan con otras áreas de la ciudad con mayor inversión y progreso físico, económico y social, como reflejo de la alta polarización y fragmentación urbana. Los asentamientos informales representan las zonas de mayor vulnerabilidad al interior de las ciudades. En primer lugar, por la pobreza de los habitantes que viene acompañada por una falta de acceso a servicios y de inversión en desarrollo por parte de instituciones públicas y privadas. En segundo lugar, por la exposición mayor a amenazas naturales que también está relacionado con la falta de acceso a los servicios públicos.

Al respecto, conforme al informe Panorama Social de América Latina 2017 de la CEPAL (2017), la región ha presentado un decrecimiento en la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema entre el año 2002 y el 2014. Sin embargo, esto cambió en el 2015 con un incremento de 1.3 puntos porcentuales. Para el 2016, se incrementó en un 0.9 puntos, llegando a 186 millones de personas pobres en el año 2016 (30,7% de la población), en tanto que 61 millones se ubicaron en pobreza extrema (10% de la población). La mayor parte de este crecimiento se da en asentamientos populares urbanos, caracterizados por una alta densidad territorial, falta de infraestructura y equipamiento urbano, ocupación de terrenos con alta fragilidad ambiental y un alto nivel de exposición a diferentes tipos de amenazas, situación agravada por estar al margen o de espaldas a los procesos de planificación e inversión para el desarrollo (Lungo & Baires, citado en Audefroy, 2009).

Existen distancias y delimitaciones explícitas (zonificación, ordenamiento territorial) y tácitas (cercas, muros, canales, vías, áreas verdes) entre la ciudad formal –regulada– y la ciudad ilegal, fenómeno que forma parte de los contextos urbanos latinoamericanos (Lungu, citado en Vera, 2014). Pese a ello, formalidad e informalidad conviven en el espacio urbano y en ambas se observan tanto procesos asociados a las normas institucionales como aquellos de origen espontáneo, lo que constituye mecanismos que dan forma y vida a la ciudad. En el caso chileno, en las últimas décadas, los asentamientos informales han sido denominados “campamentos”, justamente debido al orden establecido por su organización comunitaria y dirigentes, similar al de un campamento militar. Esta “formalización” o regularización del espacio ilegalmente ocupado, permite un registro de estas viviendas en el catastro, hecho que no impide la conformación de lo que se constituirá a corto o mediano plazo en espacios urbanos precarios, donde persisten los problemas de acceso a servicios públicos, las deficientes condiciones de la vivienda y la pobreza, como ha sido posible observar históricamente en los procesos de urbanización latinoamericana, considerados como abandonados [*neglected*] por Castro, Ibarra, Lukas, Ortiz & Sarmiento (2015), asociándolos al rezago u olvido institucional, situación que ha perpetuado sus condiciones de vulnerabilidad.

La precariedad urbana está fuertemente asociada a la informalidad, caracterizada por problemáticas como el hacinamiento en distintos grados, el allegamiento, la falta de condiciones adecuadas de urbanización para la movilidad y el transporte especialmente de personas con capacidades diferentes, la escasez o inexistencia de equipamiento urbano, el déficit de instalaciones para suministro de servicios básicos (agua, luz, saneamiento, comunicaciones) y de servicios administrativos, educacionales, de salud y otros. En estas zonas se encuentran usualmente grupos sociales minoritarios como, los provenientes de pueblos originarios o los inmigrantes extranjeros, que varían significativamente su participación entre asentamientos, ciudades y países. Existe un subregistro importante de estos grupos por la alta movilidad y debido al temor de ser reportados, detenidos, repatriados o afectados en sus derechos. En general, se observa una asociación entre las diferentes formas de exclusión y la precariedad, especialmente aquellas referidas al acceso a bienes y servicios, y a la participación en la toma de decisiones alusiva a sus propias problemáticas.

No obstante, estas condiciones adversas, existen en los asentamientos informales, diferentes liderazgos que interactúan y dan forma a una organización comunitaria

que se caracteriza por una fuerte cohesión social y un sentido de pertenencia al lugar, donde se generan normas y dinámicas informales propias dentro del territorio, generando así un tipo particular de gobernanza, en la que está ausente el Estado y otros actores vinculados al desarrollo local, sociedad civil y sector privado. La capacidad de autogestión les permite enfrentar las diversas problemáticas propias de su condición y localización, desde la satisfacción de necesidades básicas a la reducción del riesgo de desastre o del deterioro ambiental. En Chile, el 61% del total de familias (para el 2013 se estimaban 19.000 familias) que viven en campamentos, se ubican en zonas de inundaciones o de remociones en masa (MINVU, 2013). La localización de asentamientos en áreas expuestas a amenazas de diferente orden se relaciona, entre otras, con deficiencias de los “marcos institucionales”. La ausencia de ordenamiento territorial, así como la escasa intervención de instituciones que prestan servicios en situaciones de emergencia, puede ser considerada como parte de las condiciones que generan una alta vulnerabilidad y, por ende, un inminente riesgo a desastres (Duijsenz, citado en Vera, 2014), y muestran la incapacidad e indolencia de los Estados para responder adecuadamente a estas dinámicas que han provocado que la construcción del riesgo exceda con creces los intentos para adelantar una gestión efectiva y eficiente del riesgo urbano (Fig. 1).

La existencia en estas comunidades de objetivos comunes relacionados principalmente a la obtención de servicios básicos, como el abastecimiento de agua potable, la recolección de los residuos domiciliarios y otros, resulta en una cohesión social fortalecida. Es esta cohesión la que a su vez se expresa en la materialización de iniciativas como la construcción de obras de mitigación para reducir los impactos de ciertos fenómenos naturales (muros de contención, canalización de aguas lluvias) y, también, la organización de programas de gestión de emergencias (rutas de evacuación) como los estudiados en asentamientos informales en Port de Paix, Haití y México, Guatemala, entre el 2012 y 2015 (Sarmiento, Sandoval, Jerath & Hoberman, 2018).

Es relevante para el éxito de estas iniciativas que exista un apoyo decidido de las instituciones relacionadas, para que las comunidades puedan ejercer el derecho de participar y responsabilizarse en la reducción del riesgo. En este sentido, se observan en la región y al interior de los países diferentes marcos de gobernanza que involucran, en alguna medida, la participación de la comunidad.

En la búsqueda de una gobernanza eficaz, la participación de los actores informales debe estar enmarcada en el

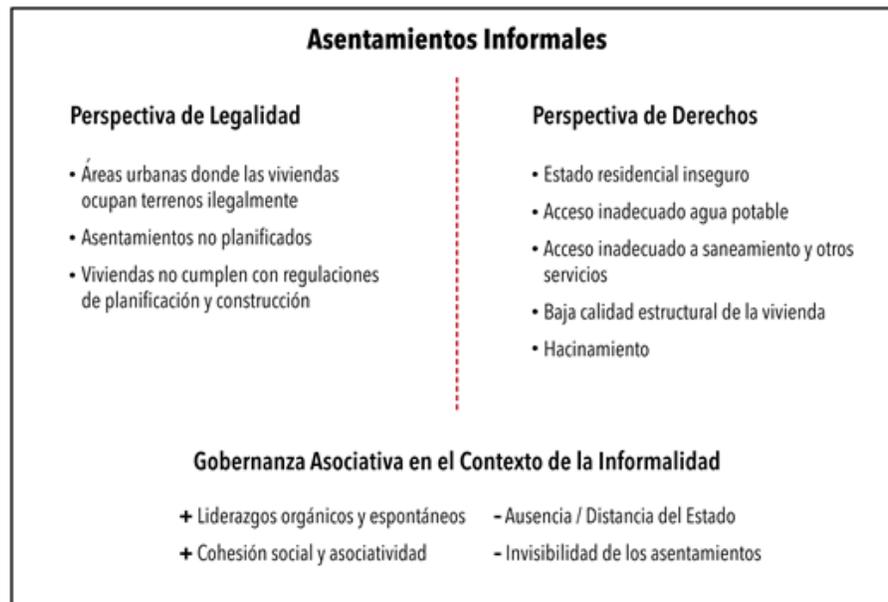


Figura 1. Gobernanza asociativa en la informalidad. Fuente: Diseñado por los autores basados en UN Habitat (2008) y Durand-Lasserve (2006).

objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y no limitarse a una lucha de poder, de forma que la comunidad sea reconocida como un actor más en la toma de decisiones y en la distribución de responsabilidades. Este nuevo concepto (Fig. 1) da un sentido especial al empoderamiento y se relaciona la gobernanza asociativa que introduce el paradigma de red e integración dentro del proceso de gobernanza (Cooke & Morgan, 1993), y reconoce la necesidad del apoyo de los ciudadanos y la relevancia de las tomas de decisiones a nivel local, así la gobernanza se fundamenta en necesidades y no en derechos.

Gobernanza, asentamientos informales y desastres

El concepto de gobernanza definido por el PNUD (2010) habla de esos recursos que la sociedad y los grupos poseen para articular intereses, ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. Tres dimensiones componen a la gobernanza: la política, la económica, y la administrativa (PNUD, 2010). En este estudio analizamos la gobernanza en el contexto de los asentamientos informales y la gestión del riesgo de desastres. Esta gestión es entendida como las medidas dirigidas a evitar la generación de nuevos riesgos, reducir el riesgo existente, gestionar el riesgo residual, para fortalecer la resiliencia (United Nations, G. A., 2016). La

gestión del riesgo supone un amplio reparto de actores en el proceso de diseño y toma de decisiones. La gobernanza se asume dentro de un marco de horizontalidad, donde el Estado, si bien es un actor fundamental, es también un facilitador del proceso. Una buena gobernanza está asociada con mecanismos participativos, procesos de transparencia y rendición de cuentas de los actos públicos y acceso a la información. Durante las últimas décadas, la relación entre los procesos de gobernanza y la reducción de riesgos se han hecho más visibles. Observamos entonces que una gobernanza débil puede contribuir a la construcción del riesgo y una mayor exposición a amenazas, mientras que una buena gobernanza tiene el potencial de reducir los riesgos (UNISDR, 2004).

En el plano de la gobernanza se requiere relaciones fluidas entre los actores, como la articulación de las políticas públicas en un territorio específico, la interacción de los territorios y la coordinación de esfuerzos de los actores públicos y privados (Rosas-Ferrusca, Calderón-Maya & Campos-Alanís, 2012). Hay que tener en cuenta que "... los variados niveles territoriales otorgan complejidad, dinámica y diversidad a las políticas, realizando la necesidad de la coordinación no jerárquica de los actores públicos, privados, sociales y comunitarios, a través de todos los

niveles de gobiernos en las redes de política pública” (Gray de Cerdán, 2012, p.11). La gobernanza urbana eficaz debe ser democrática e inclusiva, como parte de una visión de largo plazo y a diferentes niveles territoriales. Es crítico que los gobiernos locales cuenten con una capacidad institucional y financiera sostenible, así como un accionar transparente de los actos públicos (Barberis, Grossmann, Kullmann, Nielsen & Winther, 2019).

Existen múltiples casos en el mundo que demuestran una relación directa entre la ocupación del territorio -facilitada por el desarrollo de la infraestructura y el crecimiento de los centros urbanos-, y el incremento de aquellos riesgos que cuando se materializan generan un bajo impacto, con frecuencia alta (ejemplo: eventos hidrometeorológicos estacionales) y un efecto acumulativo importante, conocidos como riesgos extensivos. Este tipo de riesgo se asocia a factores como “...el declive en los servicios regulatorios que proporcionan los ecosistemas, la mala gestión hidrológica, los cambios en el uso de la tierra, la migración del medio rural a la ciudad, el crecimiento urbano no planificado, la expansión de asentamientos informales en zonas de escasa elevación y la inversión insuficiente en infraestructuras de desagüe” (Naciones Unidas, 2009, p. 80). Otro estudio basado en el análisis de las intervenciones del PNUD en quince países (2015) mostró que solo en cuatro países de América Latina los procesos de descentralización han conducido a que las municipalidades tengan mandato para la gestión del riesgo a través de herramientas de planificación, incluyendo las relativas al uso del suelo (Galperin & Wilkinson, 2015).

Asimismo, estudios dirigidos a estimular la inversión en gestión prospectiva del riesgo, demuestran que el hecho de no incluir medidas de planificación del uso del suelo en el periodo anterior al desastre conlleva un aumento de los costos en el posdesastre (The World Bank, 2011). En este sentido, existen reflexiones académicas sobre los cambios de los patrones de asentamiento y la movilidad geográfica de la población, especialmente evidenciados en el crecimiento de las ciudades, como resultado de movimientos migratorios en gran escala (The World Bank, 2011). Se observa que el aumento en el número de asentamientos informales está relacionado a una ineficiente gobernanza a nivel del territorio, particularmente en la regulación del mercado de la tierra para la población de bajos ingresos.

La gobernanza urbana es especialmente importante debido a la concentración del riesgo en las ciudades, en parte dado por la densidad demográfica, de viviendas, infraestructura crítica y otros activos, más la densidad institucional. Una de

las características de las urbes es que concentran la pobreza, debido en parte a modelos excluyentes de desarrollo urbano, pero también por causa de una gobernanza deficiente, la cual da pie a una expansión sin control de las ciudades sobre la base de los barrios informales, con servicios de infraestructura deficientes y con oportunidades de empleo de baja calidad, frecuentemente en el sector informal de la economía. Sarmiento et al. (2018) observaron un “vacío” en la gobernanza local entre diversos municipios y barrios informales de América Latina y el Caribe. Este vacío o laguna entre los mecanismos formales de gobierno local y las comunidades que habitan los barrios informales se caracterizan por una falta de comunicación entre los actores y de comprensión de la problemática de la informalidad por parte de las autoridades. Este mismo estudio resalta también el papel clave que cumplen algunas organizaciones no gubernamentales, como ONG locales e internacionales, en establecer nuevos y efectivos espacios, así como canales de comunicación entre los múltiples actores territoriales. Así, la pobreza concentrada y la indiferencia de los actores gubernamentales sobre el crecimiento de la informalidad urbana aumentan la propensión al riesgo de desastres en las ciudades. Por tanto, una buena gobernanza a nivel urbano debe enfocar la RRD mediante la planificación urbana, acceso a terrenos con baja exposición a amenazas, con servicios e infraestructura básica, además de acceso a medios de vida que contribuyan a disminuir la pobreza (Naciones Unidas, 2009).

El crecimiento urbano informal y precario con alta exposición a fenómenos naturales y antrópicos constituye un reto de enormes dimensiones para la gestión del riesgo. En las últimas dos décadas se han realizado intervenciones de gestión correctiva del riesgo. Esto es que aborden la problemática antes de que ocurra un desastre, y que además trasciendan los aspectos físicos (representados por obras aisladas de intervención como muros de contención, sistemas de desagües, reforzamiento de viviendas, diques, canales y otras de diferente envergadura), abordando la problemática social, que incluyen el fortalecimiento de la cohesión social, la resiliencia y la gobernanza comunitaria. Los conceptos de resiliencia y de cohesión social toman especial importancia cuando se baja a la escala de barrio. La resiliencia es entendida como la capacidad de la comunidad expuesta a peligros para resistir, absorber, acomodar, adaptarse, transformarse y recuperarse de los efectos de una amenaza (United Nations, G.A., 2017). La cohesión social como la fuerza de las relaciones y el sentido de solidaridad entre los miembros de una comunidad se considera un factor importante que contribuye a la resiliencia.

Dos iniciativas ilustran este enfoque correctivo del riesgo: 1) el programa “Quiero mi Barrio” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile tiene como objeto contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los barrios que presentan problemas de deterioro urbano, segregación, vulnerabilidad social y exposición a riesgos o desastres, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias; y 2) la estrategia de “Enfoque de Barrio” propuesta por la Oficina de los Estados Unidos para la Asistencia a Desastres de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID/OFDA) en la América Latina y el Caribe (Sarmiento & Herard, 2015), la cual se enfoca proactivamente en comunidades marginales ubicadas en áreas expuestas a alto riesgo de desastre, para abordar factores subyacentes del riesgo en entornos urbanos extremadamente vulnerables a través de tres ejes: físico, social y económico.

Otro tipo de gestión de riesgos en estos asentamientos se lleva a cabo en forma reactiva ante la ocurrencia de inundaciones, deslizamientos, incendios o sismos. En el periodo posdesastre es posible evidenciar un incremento en la fragilidad de los asentamientos informales (Shrestha, Tuladhar & Zevenbergen, 2015). La tenencia de la tierra es un factor determinante en el periodo de reconstrucción, debido a que los organismos nacionales e internacionales que participan en esta fase condicionan la entrega de la ayuda (préstamos, subvenciones, suministros y materiales para vivienda), a la presentación de documentos que aseguren que los potenciales beneficiarios residen en el lugar y tienen una ocupación legal de la vivienda/terreno. De esta forma, solo quienes tienen títulos, registros de dominio o contratos de arriendo pueden cumplir los requisitos y acceder a las ayudas.

En los asentamientos informales se observa una tensión entre la vulnerabilidad y la resiliencia en la comunidad, donde factores como la cohesión y el capital social definirán si estas comunidades podrán o no sobrellevar los efectos adversos de un desastre (Usamah, citado en Shrestha et al., 2015). Sin embargo, la inseguridad en la tenencia de la tierra incrementa la vulnerabilidad e impacta negativamente la resiliencia de dichas comunidades. Las familias pobres con inseguridad en la tenencia de la tierra temen al desalojo y por ende carecen de estímulos para invertir en mejorar la seguridad de sus hogares y sus alrededores inmediatos (Shrestha et al., 2015). Ante este escenario, la gobernanza en el contexto de asentamientos informales enfrenta una serie de desafíos entre los cuales se destacan la falta de instrumentos legales sobre la tenencia de la tierra, la necesidad de reubicación de poblaciones afectadas con

el desarraigo y el consiguiente impacto en sus medios de vida, y la multiplicidad de actores que intervienen en los procesos de reconstrucción. Lograr una mejor gobernanza respecto a los asentamientos informales constituye un desafío prioritario que se traduce en una mejor gestión del riesgo, y viceversa, los procesos de reconstrucción en el posdesastre pueden abrir ventanas de oportunidad de cambio (Birkmann et al., citados en Shrestha, Tuladhar, Zevenbergen, 2015), hacia el desarrollo y la mejora en la calidad de vida.

Un estudio sobre la seguridad en la tenencia de la tierra en la recuperación del tifón Haiyan (Filipinas) resaltó que los desastres pueden crear las condiciones para que se desarrollen procesos especulativos sobre la tierra, como resultado de los programas de reubicación y desplazamiento de comunidades afectadas. A ello se suma la no existencia o deficiente implementación de planes de uso del suelo, lo cual conlleva que dichas poblaciones se ubiquen nuevamente en zonas de gran vulnerabilidad y riesgo, como zonas costeras, fallas geológicas, o terrenos inundables (Shrestha et al., 2015). Existe una conexión entre los niveles de vulnerabilidad, el riesgo y la inseguridad en la tenencia de la tierra. Si se considera que las políticas de tenencia de tierra involucran marcos de largo plazo, resulta importante que las adjudicaciones de la tierra sean determinadas en el pre-desastre y cuenten con un proceso participativo de la comunidad. El acceso a la información pública y transparente, asimismo, es un requerimiento de los mecanismos de la gobernanza.

La ausencia de institucionalidad en el contexto de la informalidad urbana genera un espacio que es cubierto por mecanismos orgánicos y espontáneos que toman control de las decisiones que se toman en estos espacios, que pueden ser tanto negativas (bandas, violencia, pandillas y crimen) como positivas (capital social, conductas que promueven la cohesión, asociatividad, el manejo ambiental seguro y convivencia). Es en estas últimas donde debe invertirse en términos de movilización y fortalecimiento, de forma que redunden en beneficio de la calidad de vida, mientras los mecanismos institucionales incorporan a estas áreas en sus procesos regulares. Cabe mencionar que uno de los retos en este contexto, es la velocidad de crecimiento de la informalidad versus la capacidad de las instituciones para planificar e invertir en desarrollo.

Cohesión social, resiliencia y enfoque de barrio

El tema de cohesión social tomó especial auge en los años 70, y se asocia a un término empleado por los psicólogos comunitarios conocido como sentido psicológico de

comunidad, sentido también descrito como de pertenencia, compañerismo o identidad, cuya construcción se hace solo a nivel individual en la medida en que una persona experimenta un sentido de comunidad dentro de un contexto particular, el cual es compartido por otros miembros de ese colectivo (Buckner, 1988).

El sentido de cohesión social es esencial para comprender el concepto de vecindario o barrio más allá de sus connotaciones políticas y administrativas. Los vecindarios constituyen espacios donde se desarrolla un sentimiento de intereses comunes, alrededor de necesidades y del bienestar de los residentes. Esto incluye una identidad compartida, un fuerte sentido de pertenencia, cohesión social, solidaridad, capital social, confianza, inclusión y aceptación (Eizaguirre, Pradel, Terrones, Martínez & García, 2012; Sarmiento & Herard, 2015). La cohesión social está estrechamente ligada al territorio y sentido de topofilia (Van Marissing, Bolt & Van Kempen, 2006).

La resiliencia social se define como la capacidad de la comunidad para lidiar con la adversidad y va más allá de su estado original de funcionamiento. La resiliencia social se genera dentro de relaciones entre seres humanos y su entorno (Townshend, Awosoga, Kulig & Fan., 2015). Si bien se reconoce ampliamente que la cohesión social es un factor importante que contribuye a la resiliencia, Townshend et al. (2015) indican que existe una asociación positiva entre cohesión y resiliencia, pero que los niveles de asociación varían dependiendo de la escala de análisis, barrios, ciudades o regiones.

En un reciente estudio llevado a cabo en ocho barrios precarios de zonas urbanas de seis países de la región (Colombia, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica y Perú), se comprobó que los niveles de resiliencia responden a una asociación entre la cohesión social, la capacidad de gestión de riesgos y la gobernanza, así como se observó su variación según ubicación geográfica (Cramm & Nieboer, 2015; Sarmiento et al., 2018). Basados en los resultados de grupos focales y en una encuesta de percepción que involucró a 349 individuos, los autores observaron la relación existente entre los niveles de cohesión social percibidos y la atribución de estos a los proyectos con enfoque de barrio. Los resultados muestran que los proyectos de gestión de riesgos tuvieron una incidencia importante sobre la cohesión social y por ende en la resiliencia social en estas comunidades. Los ejemplos más claros se observaron en Haití y Honduras. Acciones puntuales, pero bien enfocadas y en muchos casos articuladas con actores claves del territorio, tuvieron un efecto positivo significativo sobre el sentido de pertenencia y de comunidad,

así como en la disposición de los vecinos a trabajar juntos en tiempo de normalidad y durante las emergencias. Qué tanto influyó en estos resultados el hecho de que Haití y Honduras presentaron los niveles más altos de precariedad es un factor que debe estudiarse con mayor profundidad. En resumen, el estudio plantea que una aproximación territorial a menor escala, como ocurre con el enfoque de barrio, es pertinente para observar y fortalecer la cohesión social y la resiliencia comunitaria, lo que contribuye a esa gobernanza asociativa que releva la toma de decisiones a nivel de base en asentamientos informales. Un enfoque de barrio significa que los esfuerzos se articulan acerca de las necesidades multisectoriales de una comunidad, así como en sus mecanismos de gobernanza local (Sarmiento & Herard, 2015), a diferencia de niveles territoriales más altos como el de ciudad o municipio, los cuales cuentan con mayor presencia de actores gubernamentales y donde los grupos de interés reflejan una mayor diversidad y complejidad (López-Viso & Fernández, 2014). 103-126). Dordrecht: Springer.

Conclusiones

Tanto a través de la literatura revisada como en los dos casos de estudio, se hace evidente que la ausencia de mecanismos institucionales en el contexto de la informalidad urbana genera un espacio en la gobernanza que es ocupado por mecanismos orgánicos y espontáneos.

Las iniciativas como “Quiero mi Barrio” de Chile y “Enfoque de Barrio” de USAID permiten comprobar cómo el fortalecimiento de la cohesión social es fundamental para disminuir la vulnerabilidad y el riesgo, aumentar la resiliencia y contribuir a la sostenibilidad de las mejoras físicas llevadas a cabo, incrementando el capital social de la comunidad y empoderándola, constituyéndose en un actor con capacidad de interacción con autoridades locales y mayor participación e injerencia en la toma de decisiones.

A pesar de la ausencia del Estado y de mecanismos formales e institucionales de gobernanza, en los asentamientos informales se generan dinámicas participativas positivas que redundan en una mayor cohesión social, niveles de asociatividad y mecanismos de convivencia. Queda pendiente la necesidad de que las posibles incorporaciones de estos asentamientos a la ciudad consolidada considere todos los aspectos que les permitan reducir su vulnerabilidad e inequidad social y urbana. El proceso de incorporación a marcos institucionales tradicionales debe construir y fortalecer dichos aspectos en pos de una mejor calidad de vida para quienes viven en estos territorios.

Referencias

- Audefroy, J. (2003). La problemática de los desastres en el hábitat urbano en América Latina. *Revista INVI*, 47(18), 52–71. Recuperado de <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/391>.
- Bähr, J. & Mertins, G. (2002). Die Lateinamerikanische Gross-Stadt. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales - Universidad de Barcelona*, VII(396). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-396.htm>.
- Barberis, E., Grossmann, K., Kullmann, K., Nielsen, R. & Hedegaard Winther, A. (2019). Governance Arrangements Targeting Diversity in Europe: How New Public Management Impacts Working with Social Cohesion. *Urban Geography* 40(7), 964-983. <https://doi.org/10.1080/02723638.2018.1511190>
- Birkmann, J., Garschagen, M., Kraas, F. & Quang, N. (2010). Adaptive urban governance: new challenges for the second generation of urban adaptation strategies to climate change. *Sustainability Science*, 5(2), 185-206. <https://doi.org/10.1007/s11625-010-0111-3>.
- Buckner, J. C. (1988). Development of an Instrument to Measure Neighborhood Cohesion. *American Journal of Community Psychology*, 16(6), 771–791. <https://doi.org/10.1007/BF00930892>
- Castro, C. P., Ibarra, I., Lukas, M., Ortiz, J. & Sarmiento, J. P. (2015). Disaster Risk Construction in the Progressive Consolidation of Informal Settlements: Iquique and Puerto Montt (Chile) Case Studies. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13, 109-127. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2015.05.001>.
- CEPAL. (2017). Panorama Social de América Latina. División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42716-panorama-social-america-latina-2017-documento-informativo>.
- Cooke, P. & K. Morgan (1993). The network paradigm: New departures in corporate and regional development. *Environment and planning D: Society and Space*, 11 (5), 543-564. <https://doi.org/10.1068/d110543>
- Cramm, J. M. & Nieboer, A. P. (2015). Social cohesion and belonging predict the well-being of community-dwelling older people. *BMC Geriatrics*, 15(30). <https://doi.org/10.1186/s12877-015-0027-y>
- Durand-Lasserve, A. (2006). Informal Settlements and the Millennium Development Goals: Global Policy Debates on Property Ownership and Security of Tenure. *Global Urban Development*, 2(1). Recuperado de <http://www.globalurban.org/GUDMag06Vol2Iss1/Durand-Lasserve.htm>.
- Eizaguirre, S., Pradel, M., Terrones, A., Martínez-Celorio, X. & García, M. (2012). Multilevel Governance and Social Cohesion: Bringing Back Conflict in Citizenship Practices. *Urban Studies*, 49(9), 1999-2016. <https://doi.org/10.1177/0042098012444890>
- Galperin, A. & Wilkinson, E. (2015). *Strengthening Disaster Risk Governance. UNDP Support during the HFA Implementation Period 2005-2015*. Recuperado de <https://www.preventionweb.net/publications/view/43211>
- Gray de Cerdán, N. A. (2012). *Política vs. Territorio. Un factor de vulnerabilidad potencial*. Buenos Aires: Ediciones El Escriba.
- Guha-Khasnobis, B., Kanbur, R. & Ostrom, E. (2006). *Beyond Formality and Informality*. Recuperado de <http://purl.umn.edu/127038>
- López-Viso, M., & Álvarez, A. (2014). Multi-level governance and social cohesion in the European Union: the assessment of local agents, a study case inside Galicia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(2), 196-213. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400311>
- Mertins, G. (2009). Megacities in Latin America: Informality and insecurity as key problems of governance and regulation. *Die Erde*. 140(4), 391–402.
- MINVU. (2013). *Mapa social de campamentos*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, y Secretaria Ejecutiva de Campamentos. Santiago, Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Recuperado de <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/mapasocial-campamentos.pdf>

- PNUD. (2010). Reducción del Riesgo de Desastres, Gobernabilidad y Transversalización, Buró de Prevención de Crisis y Recuperación. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/Reduccion-Gobernabilidad%20y%20Transversalizacion.pdf>.
- Roldan, D. & Perren, J. (2015). Las metrópolis en el foco. Informalidad, gentrificación, violencia y polarización. *Estudios del ISHiR*, 11, 1-9.. Recuperado de <http://revista.ishir-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaISHIR>.
- Rosas-Ferrusca, F. J., Calderón-Maya, J. R. & Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *QUIVERA*, 14(2), 113-136. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/401/40126859001.pdf>.
- Roy, A. (2005). Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147-158. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>
- Sarmiento, J. P. & Herard, D. (2015). Sistematización in urban disaster risk reduction. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 24(2), 221–229. <https://doi.org/10.1108/DPM-10-2014-0201>
- Sarmiento, J. P., Sandoval, V., Jerath, M. & Hoberman, G. (2018). *Performance Evaluation: LAC Urban DRR Programming: The Neighborhood Approach*. United States Agency for International Development (USAID). Recuperado de https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00T34V.pdf
- Shrestha, R, Tuladhar, A. & Zevenbergen, J. (2015). Exploring land governance in post disaster: a case of informal settlement, FIG-ISPRS Workshop, 2015: International Workshop on Role of Land. Recuperado de https://www.fig.net/resources/proceedings/2015/2015_11_nepal/T.S.3.3.pdf
- Suditu, B. & Vâlceanu, D-G. (2013). Informal Settlements and Squatting in Romania: Socio-Spatial Features and Typologies. *Human Geographies – Journal of Studies and Research in Human Geography*, 7(2), 65–72. <https://doi.org/10.5719/hgeo.2013.72.65>
- The World Bank. (2011). *Peligros naturales, desastres evitables. La economía de la prevención efectiva*. Recuperado de <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-8-4937-9429-3>
- Townshend, I., Awosoga, O., Kulig, J. & Fan, H. (2015). Social cohesion and resilience across communities that have experienced a disaster. *Natural Hazards*, 76(2), 913–938. <https://doi.org/10.1007/s11069-014-1526-4>
- UN-Habitat. (2016). *World Cities Report 2016: Urbanization and Development - Emerging Futures*. Recuperado de <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/WCR-2016-WEB.pdf>
- UNECE (2008). In Search for Sustainable Solutions for Informal Settlements in the ECE Region: Challenges and Policy Responses. *Proceedings of the 6th Session of the Economic Commission for Europe, Committee on Housing and Land Management, Geneva (22-23 September 2008)*. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/5c7a/0575f3d88943d41b0470831ee757887ec16a.pdf>
- UNISDR, T. (2004). Basic terms of disaster risk reduction. *United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR)*, Geneva.
- United Nations, G. A. (2016). *Sustainable Development: Disaster Risk Reduction*. Recuperado de http://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf
- Van Marissing, E., Bolt, G., & Kempen, R. (2006). Urban Governance and Social Cohesion: Effects of Urban Restructuring Policies in Two Dutch Cities. *Cities*, 23(4), 279-290. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2005.11.001>
- Vera, P. (2014). *Rodillo, Puerto Viejo y Barranquilla. Vulnerabilidad y resiliencia de los asentamientos informales del borde costero de la comuna de Caldera. III región de Atacama*. Tesis para optar al grado de magister en Geografía, Universidad de Chile. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/130084?show=full>.