Universidad de La Salle
Ciencia Unisalle

Arquitectura y urbanismo | Catálogo General

10-8-2016

Diseño de nuevos asentamientos informales

David Gouverneur

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/edunisalle_arquitectura-urbanismo

Recommended Citation
Gouverneur, David, "Diseño de nuevos asentamientos informales" (2016). *Arquitectura y urbanismo*. 12.
https://ciencia.lasalle.edu.co/edunisalle_arquitectura-urbanismo/12

This Libro is brought to you for free and open access by the Catálogo General at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Arquitectura y urbanismo by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Diseño de nuevos asentamientos informales

Diseño de nuevos asentamientos informales

David Gouverneur

Facultad de Ciencias del Hábitat, Universidad de La Salle y Urbam, Universidad EAFIT

Diseño de nuevos
asentamientos informales

© Todos los derechos reservados.
ISBN primera edición en inglés: 978-0-415-73789-0
Primera edición en inglés: Oxford, 2015
Primera edición en español: Bogotá, octubre de 2016
Primera edición en inglés por Routledge, bajo el título "Planning and Design for Future Informal Settlements: Shaping the Self-Constructed City"
Esta edición ha sido traducida y publicada bajo la licencia de Routledge, un miembro de Taylor & Francis Group

ISBN: 978-958-720-378-3
© David Gouverneur
© Universidad EAFIT
Fondo Editorial EAFIT
Carrea 48A #10sur – 107
Tel.: 261 95 23, Medellín
http://www.eafit.edu.co/fondoeditorial
Correo electrónico: fonedit@eafit.edu.co

© Universidad de La Salle
Ediciones Unisalle
Cra. 5 # 59 A - 44
Tel. 348 8000 Ext. 1224, Bogotá
http://www.lasalle.edu.co/
Correo electrónico: publicaciones@lasalle.edu.co

Diseño y diagramación: Luisa Santa
Imagen de carátula: Asentamientos informales en la frontera urbana. Municipio Sucre. Caracas, Venezuela. Fuente: Caracas Cenital/ Fundación para la Cultura Urbana

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial.

Editado en Medellín, Colombia

Contenido

Introducción a la versión en español 25

Prólogo 29

Agradecimientos 33

Introducción. La modelación del futuro de la ciudad autoconstruida: un llamado a la acción 37

1. Intentos para responder a los retos urbanos en el mundo en desarrollo 43

- Preconcepciones contra la informalidad 45
- La planificación y el diseño urbanos contra la informalidad 52
- La vivienda y el desarrollo urbano 56
- Soportes urbanos para viviendas autoconstruidas 64
- Las limitaciones de los "lotes con servicios" 71
- Una nueva apreciación de la ciudad informal 74
- Los soportes informales: fusionando lo formal con lo informal 81
- Conclusiones 84

2. La habilitación de los asentamientos informales: lecciones de Venezuela y Colombia 89

- Las bases de la economía política en Venezuela y la gran migración urbana 90

El surgimiento de "la otra ciudad" 93
La academia se interesa por el crecimiento informal y la brecha social 97
Un plan para rehabilitar los barrios de Caracas 99
Auge y caída de los planes para el mejoramiento de los asentamientos informales 107
El impacto de un fuerte terremoto en los asentamientos informales 111
Conflictos políticos, dificultades económicas y división social 113
Colombia: recuperando la gobernabilidad 115
Reposicionar a Bogotá 123
Sucesivos alcaldes comprometidos con la transformación del contexto urbano 125
Aspectos clave de la visión urbana de Peñalosa 128
Un sistema de transporte público eficiente 129
Un sistema de bibliotecas públicas e instalaciones educativas a gran escala 132
Un sistema de parques a diferentes escalas 134
Proyectos de vivienda de interés social para grupos de distinto ingreso 137
Medellín: de zona de guerra a ciudad de esperanza 142
Dos problemas / dos retos 144
Programas y proyectos de la agenda Medellín 145
Reemplazar la improvisación por planificación, brindando respuestas inmediatas 145
Ubicar de manera estratégica parques bibliotecas y desarrollar un ambicioso programa de instalaciones educativas 150
Elaborar planes urbanos integrales contra la exclusión social 152
Adelantar programas de vivienda de interés social 153
Formular proyectos para paseos, conexiones urbanas y nodos especiales, de impacto metropolitano 154
Visualizando el crecimiento urbano en Medellín y sus nuevas áreas de crecimiento informal 163
¿Se puede replicar la experiencia de Medellín? 169
Planificar y diseñar para asentamientos informales futuros 172
3. El enfoque de los soportes informales 175
¿En qué consiste el enfoque de los soportes informales? 176
¿Cuáles son las contribuciones del enfoque de los soportes informales? 184
Crecimiento informal sostenible 187
Nuevas formas urbanas y de gestión 191
Abordar la informalidad desde la escala local a la metropolitana 198
4. Fuerzas en acción 203
Eficiencia de recursos en tiempos de escasez global 203
Adaptación asistida 206
Lugares seguros, amigables y flexibles 210
Conectividad y sistemas de infraestructura adecuados 214
Movilidad para aquellos con movilidad limitada 218
Contrarrestar el síndrome de construcción de vías para vehículos 220
Sectores equilibrados, amigables para los peatones y con movilidad eficiente 222
En síntesis 223
5. Los soportes informales como un sistema de componentes y principios de implementación 225
Corredores 227

Atractores 230
Protectores 233
Campos 237
Campos receptores 239
Campos transformadores 245
Custodios 249
Cuidadores de jardines 252
Principios de implementación 257
Compromiso con el paisaje local 257
Transformaciones morfológicas y funcionales 263
Gestión de la gentrificación saludable 269

6. Puesta en práctica del enfoque de los soportes informales 275

Compromisos con el enfoque de los sistemas informales 275
Estimado de terrenos requeridos para adelantar el enfoque de los sistemas informales 284
¿Cómo estimar la extensión de terreno necesaria para poner en práctica el enfoque de los sistemas informales? 286
Planificación y diseño con objetivos sociales 292
Ensamblaje de tierras públicas 293
Identificar emplazamientos apropiados 294
Obtener información relativamente confiable 294
Canalizar las fuerzas urbanas existentes 296
Aprovechar la frontera entre lo urbano y lo rural 299
Ganarse a la comunidad 302
Incorporar las especialidades 304
Obtención de fuentes de financiamiento 306
El papel del sector público 306
Sobre contribuciones fiscales 307
Fuentes adicionales de ingresos 311

7. Adaptación del enfoque de los soportes informales a distintos contextos 315

Valor de las referencias académicas 316
Caso de estudio: Harare, Zimbabue. Soportes informales para equilibrar el crecimiento de un sistema metropolitano y respuestas puntuales 318
El contexto 318
Hopley Farm: ayuda a comunidades desplazadas 326
La propuesta 326
Chitungwiza: integración de lo formal y lo informal para lograr un distrito autosuficiente 328
La propuesta 329
Caso de estudio: San José de Agua Dulce. Simbiosis urbano-rural en el Área Metropolitana de Valencia, Venezuela 332
El contexto 332
La propuesta 334
Caso de estudio: la Sabana de Bogotá, Colombia. Orientando el crecimiento metropolitano en un territorio de vocación agrícola 338
El contexto 339
La propuesta 340
Caso de estudio: reorganización de un asentamiento inestable en el barrio Santo Domingo Savio, Medellín, Colombia 345
El contexto 345
La propuesta 346
Caso de estudio: Choroní, Venezuela 349

El contexto ... 350
La propuesta ... 352
Caso de estudio: acomodación del futuro crecimiento informal en Medellín, Colombia ... 355
El contexto ... 356
Las propuestas ... 356
Caso de estudio: Valparaíso, Chile: la rehabilitación sostenible de asentamientos informales afectados por incendios forestales ... 369
El contexto ... 370
Las propuestas ... 375
Caso de estudio: Quito, Ecuador. Soportes informales para conectar asentamientos informales con desarrollos formales ... 381
El contexto ... 381
Las propuestas ... 383
Conclusiones de los casos de estudio ... 401
Conclusiones. El futuro de las ciudades del mundo en desarrollo ... 403
Tendencias emergentes ... 406
¿Cuáles serán las contribuciones más significativas del enfoque de los soportes informales? ... 408
De una herramienta de trabajo a la aplicación del enfoque de los soportes informales ... 411
Referencias bibliográficas ... 415

Lista de figuras

Figura 0.1 Vía expresa que separa asentamientos informales de Petare de La Urbina, Caracas, Venezuela ... 36
Figura 1.1 Proyecto de viviendas de interés social "23 de Enero", rodeado por asentamientos informales. Caracas, Venezuela ... 42
Figura 1.2 Habilitación del barrio "El Risco de San Nicolás". Las Palmas de Gran Canaria, Islas Canarias. ... 44
Figura 1.3 Asentamientos informales fuera del área del plan de diseño urbano de Ciudad Fajardo, Venezuela. ... 51
Figura 1.4 Conjunto residencial Ciudadela Colsubsidio. Bogotá, Colombia. Proyecto de Germán Samper y Ximena Samper. ... 55
Figura 1.5 Propuesta de Germán Samper para el Concurso PREVI para Lima, Perú. Planta de vecindario y visión de cómo podrían evolucionar las viviendas. ... 63
Figura 1.6 Barrio La Bombilla en Petare y la ciudad formal. Caracas, Venezuela. ... 80
Figura 2.1 Espacios comunitarios en el barrio Santo Domingo, Medellín, Colombia ... 88
Figura 2.2 Vista de la ciudad formal desde el barrio San Agustín, Caracas, Venezuela ... 90
Figura 2.3 Asentamiento informal cerca del centro de Caracas, Venezuela ... 92
Figura 2.4 Plan de diseño urbano para el mejoramiento del barrio Las Casitas, Venezuela, estudio derivado del "Plan sectorial de incorporación a la estructura urbana de las zonas de los barrios del Área Metropolitana de Caracas y la región capital" ... 100
Figura 2.5 Propuesta de Elisa Silva para centro comunitario y de reciclaje en el barrio La Morán, Caracas, Venezuela ... 104
Figura 2.6 Reocupación de la quebrada Catuche, Caracas, Venezuela. El asentamiento había sido arrasado por lluvias torrenciales en diciembre de 1999. ... 106

Figura 2.7 Parque-Biblioteca Virgilio Barco, Bogotá, Colombia. Proyecto: Rogelio Salmona. 116
Figura 2.8 El plan Metro-vivienda/Patio Bonito, junto a asentamientos informales, Bogotá, Colombia. Proyecto: Konrad Bruner, Gustavo Perry, Eduardo Samper y Ximena Samper. 122
Figura 2.9 *a.* El TransMilenio, sistema de buses de tránsito rápido. *b.* Alameda El Porvenir, paseo para peatones y ciclistas, Bogotá, Colombia. 127
Figura 2.10 *a.* Parque Biblioteca El Tintal. Proyecto: Daniel Bermúdez. *b.* Parque comunitario en el barrio El Porvenir, Bogotá, Colombia. 131
Figura 2.11 Plaza/anfiteatro para eventos en el Parque Simón Bolívar, Bogotá, Colombia 133
Figura 2.12 *a.* Metro-Vivienda. Proyecto: Eduardo Samper. *b.* Colsubsidio. Proyecto: Germán Samper y Ximena Samper. Bogotá, Colombia. 136
Figura 2.13 Parque de las Luces, en la Plaza Cisneros, Medellín, Colombia 141
Figura 2.14 *a.* Espacios abiertos y *b.* Biblioteca España, barrio Santo Domingo Savio, Medellín, Colombia 147
Figura 2.15 Centro cultural en el asentamiento Moravia, Medellín, Colombia. Proyecto: Rogelio Salmona. 149
Figura 2.16 *a.* Plazoleta bajo la estación de Metrocable Vallejuelos. Proyecto EDU. *b.* Parque Explora; proyecto: Alejandro Echeverri. Medellín, Colombia. 151
Figura 2.17 Paseo y programa de reubicación de viviendas a lo largo de la quebrada Juan Bobo, Medellín, Colombia 159
Figura 2.18 Nuevos proyectos de vivienda formal, adyacentes a los asentamientos informales, cerca de la estación de Metrocable La Aurora. Medellín, Colombia. 162
Figura 2.19 *a.* Edificaciones informales son demolidas y reemplazadas por viviendas formales en el barrio San Agustín, Caracas, Venezuela. *b.* Espacio abierto junto a la estación de Metrocable San Agustín, en la misma ciudad. 168
Figura 3.1 Bosquejo del concepto de *soportes informales*. David Gouverneur. 174
Figura 3.2 Asentamiento informal consolidado junto a terrazas agrícolas a lo largo de la quebrada Guiniguada, Las Palmas de Gran Canaria, Islas Canarias 183

Figura 3.3 Botes de pescadores y asentamientos informales en Choroní, Venezuela 185
Figura 3.4 Asentamientos informales recientes en las zonas altas de la Comuna Nororiental de Medellín 196
Figura 4.1 Barrios de Petare, Caracas, Venezuela 202
Figura 4.2 Actividad comercial en las cercanías de la estación de Metrocable Santo Domingo Savio, Medellín, Colombia 207
Figura 4.3 Parque de Berrío, Medellín, Colombia 209
Figura 4.4 Espacios abiertos a lo largo de la línea de Metrocable San Javier, Medellín, Colombia 213
Figura 5.1 Diseño conceptual de los componentes del enfoque de los S. I. Bosquejos por David Gouverneur. 224
Figura 5.2 Condiciones del sitio y corredores propuestos: atractores en línea punteda y protectores en gris. 227
Figura 5.3 La accesibilidad y los espacios públicos crean distritos seguros y llenos de vitalidad. Barrio Santo Domingo Savio, Medellín, Colombia. 229
Figura 5.4 Propuesta académica para la protección de humedales y terrenos agrícolas en Funza-Mosquera, Sabana de Bogotá, Colombia. Instructores: David Gouverneur y AbdallahTabet. 232
Figura 5.5 Campos receptores: receptores (en gris claro) y transformadores (en gris oscuro). 236
Figura 5.6 *a.* Fase inicial de un asentamiento en Hopley Farms, Harare, Zimbabue. *b.* Asentamiento informal consolidado en Chacao, Caracas, Venezuela 238
Figura 5.7 Propuesta de campos transformadores para la producción de flores en poblaciones de la Sabana de Bogotá, Colombia. Proyecto: Tamara Henry. Asesores: David Gouverneur y Abdallah Tabet. 243
Figura 5.8 *a.* Custodios sobre corredores y campos (receptores y transformadores). *b.* Parque y servicios comunitarios en una cantera clausurada, Soacha, Colombia, por Rachel Ahern. Instructores D. Gouverneur y Abdallah Tabet. 248
Figura 5.9 *a.* Ocupación inicial de campos receptores y transformadores. *b.* Ocupación progresiva de los campos receptores y transformadores, y la conversión de campos transformadores iniciales. 254

Figura 5.10 Asentamiento informal consolidado en Choroní, Venezuela 256
Figura 5.11 Ocupación informal de las pendientes a lo largo de la autopista Caracas-Guarenas, Venezuela 262
Figura 5.12 Vecindario consolidado en Medellín, Colombia 267
Figura 6.1 El enfoque de los S. I. puede ayudar a tender puentes sobre divisiones físicas y culturales. Barrios cercanos a El Helicoide, Caracas, Venezuela. 274
Figura 6.2 Surgimiento de un asentamiento informal en Chitungwiza, Harare, Zimbabue. 283
Figura 6.3 Urbanización La Floresta, Chacao, Caracas, Venezuela 298
Figura 6.4 Encuentro de la comunidad con los estudiantes y profesores de la Universidad de Pensilvania en el asentamiento Santa Bárbara, Choroní, Venezuela. 311
Figura 6.5 *a.* Bosquejo para la organización del núcleo principal de una comunidad autoconstruida a partir del cual se realizó un simulacro de ocupación territorial asistidos por S. I. en la Universidad de Pensilvania. *b.* Definición espacial de un campo receptor con varillas de madera durante este simulacro. Participantes: 60 estudiantes de la Escuela de Diseño de la Universidad de Pensilvania. Coordinadores del proyecto: David Gouverneur y David Maestres. Fecha: septiembre de 2013. Patrocinante: Marilyn Jordan Taylor. Decana de la Escuela de Diseño de la Universidad de Pensilvania. 313
Figura 7.1 *a.* Protectores a lo largo de humedales y campos receptores. Proyecto: Autumn Visconti. *b.* Pozo y centro comunitario. Proyecto: Leonardo Robleto. Ambos en Hopley Farm, Harare, Zimbabue. Instructores: Thabo Lenneiye y David Gouverneur. 327
Figura 7.2 *a.* Sistema verde a lo largo de humedales y rutas de transporte público. Sur de Harare. Proyecto: Susanna Burrows, Taylor Burgess y Anneliza Carmalt. *b.* Corredores y campos receptores en Chitungwiza. Proyecto: Daniel Sáenz. 330
Figura 7.3 *a.* Distrito organizado en torno a un centro verde para manejo de aguas y producción agrícola. Proyecto: Simbiosis. *b.* Espacio abierto y berma de producción de alimentos, ambos en San José de Agua Dulce, Valencia, Venezuela. Proyecto: Grupo Agua. Instructores: María Gabriela Diez y Ana Carolina Arocha Petit. Asesor: David Gouverneur. 336

Figura 7.4 *a.* Sistema de espacios abiertos y canales de irrigación. *b.* Acuicultura y paseo contiguo al corazón verde de la propuesta, ambos en San José de Agua Dulce, Valencia, Venezuela. Proyecto: Grupo Agua. Instructores: María Gabriela Diez y Ana Carolina Arocha Petit. Asesor: David Gouverneur. 337
Figura 7.5 *a.* Áreas de crecimiento urbano a lo largo de las nuevas líneas de transporte con protección de los humedales y suelos agrícolas, Sabana de Bogotá, Colombia. Propuesta grupal. *b.* Sistema de espacios abiertos y áreas receptoras en Soacha, Bogotá, Colombia. Proyecto: Aaron Kelly. Instructores: Abdallah Tabet y David Gouverneur. 343
Figura 7.6 *a.* Áreas de expansión urbana con protección de humedales y suelos agrícolas en Funza-Mosquera, Colombia. Proyecto: Verónica Rivera Rosa. *b.* Protección de humedales y diversificación de la producción agrícola en Facatativá, Colombia. Proyecto: Alejandro Vásquez. Instructores: Abdallah Tabet y David Gouverneur. 344
Figura 7.7 Áreas receptoras para autoconstrucción en terrazas estabilizadas y protección de tierra inestable a través de usos agrícolas y recreativos, barrio Santo Domingo, Medellín, Colombia. Proyecto: Kim Cooper, Rebecca Fuchs y Keya Kunte. Instructores: Trevor Lee y David Gouverneur. 347
Figura 7.8 *a.* Terrazas para unidades de vivienda primaria y expansión mediante autoconstrucción. *b.* Estabilización de terrenos, reforestación y manejo de aguas, barrio Santo Domingo, Medellín, Colombia. Proyectos: Kim Cooper, Rebecca Fuchs y Keya Kunte. Instructores: Trevor Lee y David Gouverneur. 348
Figura 7.9 Sistema de espacios abiertos que protegen las planicies de inundación de las quebradas, con áreas productivas y usos recreativos. Proyecto: Marisa Bernstein y Nicolas Koff. Choroní, Venezuela. Instructor: David Gouverneur, Asesor: Oscar Grauer. 353
Figura 7.10 *a.* Áreas de nuevas viviendas, productivas y recreativas. *b.* Instalación para la producción de adobe. Proyecto: Marisa Bernstein y Nicolas Koff. Choroní, Venezuela. Instructor: David Gouverneur. Asesor: Oscar Grauer. 354
Figura 7.11 *a.* Aprovechamiento de terrenos de antigua cantera para nuevo vecindario. Resguardo de áreas bajas y planas para espacios cívicos

y equipamientos. *b.* Establecimiento de red peatonal sirviendo a lotes para autoconstrucción en terrazas. Zona suroeste. Medellín, Colombia. Proyecto: Adam Achrati. Instructores: David Maestres y David Gouverneur. 359

Figura 7.12 *a.* Aprovechamiento de antigua cantera para la creación de vecindario de usos múltiples. Viviendas formales se ubican en un núcleo prestador de servicios, rodeado de "campos" para la autoconstrucción. Reforestación con especies productivas en las zonas de pendientes pronunciadas. *b.* Diagramas de componentes de la propuesta de acuerdo al enfoque de los S. I. Zona suroeste, Medellín, Colombia. Proyecto: Donald Zellefrow. Instructores: David Maestres y David Gouverneur. 360

Figura 7.13 *a.* Aprovechamiento de antigua cantera y edificios industriales para nuevo vecindario en zonas de alta pendiente, con terrazas para autoconstrucción, viviendas ampliables, equipamientos y espacios cívicos. *b.* Protección de cauces de agua, suelos inestables y reservas ecológicas. Zona suroeste, Medellín, Colombia. Proyecto: Lin Hua. Instructores: David Maestres y David Gouverneur. 361

Figura 7.14 Secuencia de intervenciones para aprovechamiento de antigua cantera y edificios industriales para nuevo vecindario, en zonas de alta pendiente con terrazas para autoconstrucción, viviendas ampliables, equipamientos y espacios cívicos. Protección de cauces de agua, suelos inestables y reservas ecológicas. Proyecto: Lin Hua. Zona suroeste, Medellín, Colombia. Instructores: David Maestres y David Gouverneur. 362

Figura 7.15 *a.* Creación de distrito de uso mixto, integrando desarrollos formales y autoconstrucción. Adaptación a las severas condiciones topográficas. *b.* Prototipos de lotes para autoconstrucción y viviendas ampliables en pendiente. Adyacencias de la Estación La Aurora, Metrocable de San Javier, Medellín, Colombia. Proyecto: Tianya Yang y Tianyang Liu. Instructores: David Maestres y David Gouverneur. 364

Figura 7.16 Desarrollo de propuestas para creación de distrito de uso mixto, integrando desarrollos formales y autoconstrucción. Usos agrícolas, recreacionales y educativos resguardan zonas ambientalmente sensibles. Adyacencias de la estación de Metrocable La Aurora, de San Javier, Medellín, Colombia. Proyecto: Tianya Yang. Instructores: David Maestres y David Gouverneur. 365

Figura 7.17 *a.* Desarrollos agroforestales para proteger terrenos inestables y creación de centralidad vecinal, adyacente a nueva estación de Metrocable. *b.* Parcelas para autoconstrucción con huertos vecinales ubicadas en la frontera urbano-rural. Sector Nueva Jerusalén, Municipio de Bello, Área Metropolitana de Medellín, Colombia. Proyecto: Xiaohuan Yuan. Instructores: David Maestres y David Gouverneur. 367

Figura 7.18 *a.* Protección de las vegas de inundación del río Medellín, de quebradas y de suelos inestables en zonas altas. Creación de distrito multifuncional. Integración de desarrollos formales con áreas de autoconstrucción. *b.* Terrazas para viviendas autoconstruidas con parque biblioteca. Municipio de Bello, Área Metropolitana de Medellín, Colombia. Proyecto: Eric McCabe. Instructores: David Maestres y David Gouverneur. 368

Figura 7.19 *a.* Sistema de espacios abiertos, el cual incluye: soluciones de movilidad, manejo de aguas y reducción de riesgos, desde los bosques de eucaliptos en zonas altas hasta el mar. *b.* Componentes de la propuesta de rehabilitación de la quebrada Polcuro. Valparaíso, Chile. Proyecto grupal: Muhan Cui y Jingran Yu. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. Colaboración: Miriam García. 376

Figura 7.20 Corredor botánico con retención de aguas de lluvia y terrazas para viviendas autoconstruidas. Cauce superior de la quebrada Polcuro, Valparaíso, Chile. Proyecto: Muhan Cui. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. Colaboración: Miriam García. 377

Figura 7.21 *a.* Desarrollo de propuesta para el cauce medio de la quebrada Polcuro, con sistema de movilidad, basado en escaleras mecánicas y sistema de espacios abiertos. *b.* Emplazamiento del antiguo ascensor Las Cañas, Valparaíso, Chile. Proyecto: Jingran Yu. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. Colaboración: Miriam García. 378

Figura 7.22 *a.* Visión para el cauce medio de la quebrada Polcuro. *b*. Punto de encuentro de la quebrada Polcuro con la avenida Alemania, con espacios abiertos recreacionales, también empleados para

congregación y evacuación durante situaciones de riesgo. Valparaíso, Chile. Proyecto: Jingran Yu. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. Colaboración: Miriam García. 379
Figura 7.23 Sistema de espacios abiertos que vincula áreas formales e informales en las adyacencias del centro histórico de Quito, Ecuador. Propuesta grupal: Denisse Paredes, Wen Zhang, John Hein, Verónika Ortega, Li Haoran, Jierui Wei y Roza Pattah. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. 384
Figura 7.24 *a.* Vinculación del barrio El Tejar con el centro histórico de Quito, mediante el aprovechamiento de espacios abiertos subutilizados, a lo largo de antigua quebrada. *b.* Incorporación de línea de metrocable y remodelación del mercado mas céntrico de la ciudad. Proyecto: Denisse Paredes. Quito, Ecuador. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. 385
Figura 7.25 Creación de nueva centralidad, con la incorporación de una estación de metrocable. Se propone un sistema de espacios abiertos que vincula el mayor mercado de Quito con un nuevo centro educacional-artesanal (reciclando la antigua penitenciaria) y con asentamientos informales vecinos, localizados en áreas de fuertes pendientes. Quito, Ecuador. Proyecto: Wen Zhang. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. 386
Figura 7.26 *a.* Habilitación de asentamiento informal ubicado entre el centro histórico de Quito y el Cerro Pancillo, importantes hitos de la ciudad. *b.* Conexiones peatonales, terrazas, agrícolas, espacios públicos, y viviendas productivas buscan integrar el barrio al circuito turístico. Quito, Ecuador. Proyecto: Verónika Ortega. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. 387
Figura 7.27 *a.* Terrenos subutilizados de una escuela, adyacente al río Machángara, ofrecen la oportunidad de dotar a la comunidad de sitios de recreación, espacios que a su vez contribuyen a depurar aguas residuales. *b.* Secciones que ilustran el proceso de depuración de las aguas y el carácter paisajístico deseado. Quito, Ecuador. Proyecto: Jierui Wei. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. 388
Figura 7.28 Edificios subutilizados y áreas hoy no accesibles, adyacentes al río Machángara, son habilitados para centros comunitarios, espacios públicos y programas de agricultura urbana. El proyecto contribuye a sanear las aguas del río y a vincular vecindarios autoconstruidos con el centro histórico. Quito, Ecuador. Proyecto: Li Haoran. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. 389
Figura 7.29 *a.* Sistemas de espacios abiertos y ciclovías vinculan un conjunto viviendas de interés social con asentamientos informales. Propuesta grupal: Lanmuzhi Yang y Xue Jin. *b.* Redensificación, revitalizacion y recualificacion espacial del conjunto residencial, incluyendo nuevos desarrollos, tanto formales como de autoconstrucción. Sector Quitumbe. Quito, Ecuador. Proyecto: Xue Jin. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. 395
Figura 7.30 Secuencia de ocupación y consolidación de vecindario, mediante autoconstrucción, en sector de incipiente ocupación informal, adyacente a conjuntos habitacionales formales. Sector Quitumbe, Quito, Ecuador. Proyecto: Xue Jin. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. 396
Figura 7.31 Redensificación y recualificación de espacios abiertos sobredimensionados o sin uso, en conjunto residencial, para desarrollar programas de agricultura urbana, reciclaje de desechos sólidos y tratamientos de aguas. Sector Quitumbe, Quito, Ecuador. Proyecto: Sheng Cai. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. 397
Figura 7.32 Recualificación de espacios abiertos sobredimensionados o sin uso, en conjunto residencial. Mercado distrital, centros vecinales y parque biblioteca se proponen como custodios de los espacios abiertos, granjas vecinales y márgenes de los cauces de las quebradas. Sector Quitumbe, Quito, Ecuador. Proyecto: Sheng Cai. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. 398
Figura 7.33 Protección de suelos de valor agrícola o no aptos para ser urbanizados, adyacentes a asentamientos informales. Sistema de espacios abiertos en terrazas facilitan movilidad peatonal y ciclovías. Sector Quitumbe, Quito, Ecuador. Proyecto: Lanmuzhi Yang. Instructores: María Altagracia Villalobos y David Gouverneur. 399
Figura 7.34 Desarrollo de centro vecinal y unidad de producción agrícola comunitaria, ofrece espacios cívicos y áreas para el tratamiento de aguas residuales provenientes de los regadíos. Sector Quitumbe, Quito, Ecuador. Proyecto: Lanmuzhi Yang. 400

A los que construyen su propio hábitat.
A los que dedican esfuerzos por mejorar
las condiciones de vida de los urbanismos
autoconstruidos.
A los estudiantes que asumirán los retos de la
urbanización informal.
A los que luchan por la libertad en Venezuela.

Por una paz duradera en Colombia

Introducción a la versión en español

Tomar conciencia de la necesidad de enfrentar y estudiar la informalidad en nuestras ciudades es una realidad ineludible. Tal conciencia se convierte en una oportunidad para entender y buscar alternativas de transformación, tanto en las intervenciones físicas como de las comunidades y en aquellos procesos integrales que se derivan de ella. Este es el contexto en el que David Gouverneur sitúa sus reflexiones y escribe su libro que se publica por primera vez en inglés en el 2015.

La posibilidad de tenerlo en español reúne a dos universidades colombianas, la Universidad EAFIT y su instituto Urbam, Centro de Estudios Urbanos y Ambientales en Medellín, y la Universidad de La Salle y su Facultad de Ciencias del Hábitat en Bogotá, que de manera paralela han encontrado en este tema y los procesos académicos anexos, la posibilidad de incidir con miradas novedosas en las transformaciones e intervenciones complejas y exitosas de las ciudades.

Conociendo a David Gouverneur y habiendo trabajado con él en algunos talleres académicos, entendimos que Latinoamérica necesita estas reflexiones, por lo que aunamos fuerzas con el autor para hacer posible este libro en el idioma en que inicialmente había sido concebido, estructurado, y examinado. Consideramos las realidades expuestas en este texto parte fundamental de la cultura urbana y de aquellos enclaves que bordean las ciudades, generan permanencias y pertenencias desde un lenguaje cuya lectura, eminentemente popular, supera experimentos, pues forma parte de una experiencia circunstancial convertida en hechos.

Estamos seguros de que sus ideas, revelaciones y conclusiones tendrán uso y repercusiones inmediatas. Habrá seguidores y detractores, ya que de alguna manera construye sobre la aceptación de la informalidad y, por tanto, en parte sobre la

ilegalidad; sin embargo, es allí en donde radica el éxito de este propósito, ya que es con el reconocimiento de estas dos realidades y la búsqueda de alternativas desde la planeación, el diseño participativo y desde las distintas disciplinas unidas, que podremos llegar a conclusiones concretas, a decisiones políticas que direccionen el 60% de los desarrollos de nuestras ciudades, donde se opera la intervención involucrando lo físico con lo ambiental, lo social, la participación e inclusión, lo económico y aquellas otras dimensiones que nos llevan a respuestas integrales.

Así, las universidades se hacen partícipes por la trascendencia de su contenido. La Universidad EAFIT está comprometida con ser un agente de cambio de la realidad nacional y regional, en la búsqueda de una sociedad más equitativa y justa. Los retos urbanos y territoriales han sido una preocupación siempre presente en los diferentes programas y centros de estudio. Pero es en el año 2009, con la creación de Urbam como Centro de Estudios Urbanos y Ambientales, que se consolida un espacio de reflexión crítica y de acción para nuestros contextos emergentes y en transformación. Un espacio, que a través de una mirada holística, combina la dimensiones urbana, ambiental y social, para analizar problemas de alta complejidad.

Urbam articula una relación entre la academia y los procesos reales con énfasis en la gestión local; busca establecer puentes y nuevas formas de relación a partir del desarrollo y el diseño de procesos estratégicos y proyectos físicos. Es un espacio que se concibe como un ecosistema dinámico entre programas académicos y proyectos reales, con cursos, investigaciones, programas de maestría, y trabajos de consultoría, que relacionan a las comunidades emergentes con los sectores público y privado.

El enfoque de la Universidad de La Salle, al transformar su Facultad de Arquitectura en Facultad de Ciencias del Hábitat desde donde, con un pregrado de Arquitectura, pregrado de Urbanismo, el Observatorio Urbano y la Maestría en Ciencias del Hábitat, es reflexionar sobre los temas del territorio y del hábitat de manera integral. Se hace énfasis en procesos de marginalidad, territorios urbanos y rurales, patrimonio, inclusión y paisaje, entre otros. Su compromiso embebido en la misión institucional en estos temas de lo informal propende por la disminución de las condiciones de exclusión socio económica, expresadas espacial y físicamente.

Cabe resaltar que el Observatorio Urbano (O.U.), asociado a la Facultad de Ciencias del Hábitat, es un laboratorio de investigación-acción que reflexiona en torno a los problemas urbanos y rurales contemporáneos. Como laboratorio ha estado activo durante más de diez años en la construcción de pensamiento y

el desarrollo de estrategias en campos como el urbanismo y la participación; el mejoramiento del hábitat de asentamientos en condiciones de vulnerabilidad en territorios de borde, y el papel de la arquitectura como dispositivo para la construcción de paz en el marco del postconflicto en Colombia. El O.U. se ha creado como una alternativa de extensión universitaria que aporta en la búsqueda de respuestas a los problemas estructurales del hábitat, y desde allí sus acciones se han centrado en dinamizar la academia y la gestión para promover la reflexión en torno a las buenas prácticas en relación con el desarrollo local.

Esperamos que sea un libro que abra puertas para aprender y proponer intervenciones informales planificadas, y que despierte el interés de quienes tienen la posición política de influir en la construcción del futuro de nuestras ciudades. Es bajo el trabajo colaborativo de instituciones, actores y desde diversas miradas, que podremos ver realmente transformados estos pedazos de ciudad, los existentes y sobre todo los que van a llegar.

Alejandro Echeverri
Director Urbam
Centro de Estudios Urbanos y Ambientales
de la Universidad EAFIT

Ximena Samper de Neu
Directora Maestría en Ciencias del Hábitat
Universidad de La Salle

Prólogo

Desde la publicación del libro *Planning and Design for Future Informal Settlements: Shaping the Self-Constructed City* en 2015, por la casa editorial Routledge del Reino Unido, y al participar en más de setenta conferencias, charlas y talleres sobre el contenido del mismo (de los cuales cerca de la mitad fueron conducidos en español), una y otra vez me preguntaban: ¿cuándo tendremos una versión en castellano, ya que las ideas allí contenidas son esenciales para asistir el crecimiento de nuevos asentamientos informales, y en particular de aquellos que surgirán en Latinoamérica? La mayoría de los que hacían esta petición eran estudiantes universitarios, similares, en cuanto a su energía y motivación, a los más de cinco mil quinientos alumnos que he tenido en los cursos impartidos en esa región y en Estados Unidos. Sobra decir que la docencia ha sido la actividad de mi ejercicio profesional que aún considero la más gratificante. En consecuencia, es a ellos a quienes dedico esta publicación que en castellano hemos denominado *Diseño de nuevos asentamientos informales*. Como puede apreciarse, el título en español no es una traducción literal del inglés. La verdad es que no existen traducciones literales, pues cada lengua tiene su propia lógica, giros y musicalidad. Así, lo que he hecho es, manteniendo la estructura y siendo respetuoso con el contenido general de cada capítulo, transmitir la esencia de la versión original, con la finalidad de motivar al lector de habla hispana, quizá de manera algo más emotiva, como lo es nuestra lengua, forma de pensar y de sentir.

Con cierta distancia desde la publicación de la versión en inglés, y con una autocrítica de la misma, me pareció conveniente introducir algunos cambios que facilitasen la lectura y la comprensión de ciertas ideas. Por otro lado, algunas

consideraciones, que en inglés estaban en párrafos diferentes, se fundieron en menos párrafos en español, ya que nuestro idioma emplea formas más largas, y suele requerir de cadencias y estructuras más circulares. También se introdujeron algunos cambios en la secuencia de ciertos párrafos; a veces se añadieron nuevos, a fin de ofrecer información suplementaria, y en ocasiones otros fueron eliminados. Además, en vista de que los procesos de urbanización y las fuerzas que los modelan son tan dinámicos, esto hace que algunas condiciones y datos incluidos en la versión original cambiaran, por lo que fueron actualizados.

En el pasado, cuando había acudido al servicio de profesionales para solicitarles traducir artículos y segmentos de libros del inglés al español, me sentía obligado a intervenirlos y, a veces, a reescribirlos por completo, sobre todo al tratarse de temas urbanos de mi interés, a los cuales he dedicado cerca de cuatro décadas de actividad académica y profesional. Por ello, en esta oportunidad decidí asumir directamente la traducción del libro, realizándola en equipo con la licenciada María Eugenia Clavier, mi amiga y compañera de trabajo durante años en el Ministerio del Desarrollo Urbano, y luego en la Maestría en Diseño Urbano de la Universidad Metropolitana, ambas instituciones en Caracas, Venezuela. Con María Eugenia había hecho varias traducciones; ella conoce bien mi modo de pensar y de escribir, y está familiarizada con una parte significativa de las situaciones a las que hago referencia en el libro. Agradezco profundamente a María Eugenia haber efectuado, con esmero, la traducción inicial de todo el texto del inglés al español, que me sirvió de base para hacer sucesivas revisiones, las que dieron forma a la versión que, una vez editada, presentamos a consideración de los lectores. Esas siguientes rondas de corrección de estilo contaron con la revisión del texto por parte del arquitecto y traductor Christian Nielsen, amigo y colega de estudios de la Universidad Simón Bolívar, de Caracas, quien reside hace décadas en Ithaca, Estados Unidos.

De igual forma, agradezco de corazón la esmerada labor con ojo crítico que realizara del texto, ya en su fase final, María Altagracia Villalobos, mi exalumna de la Maestría en Diseño Urbano de la Universidad Metropolitana y actualmente mi coinstructora en diferentes cursos de la Maestría de Arquitectura del Paisaje, de la Escuela de Diseño de la Universidad de Pensilvania. María Altagracia Villalobos, junto con Oscar Grauer, fundador de la mencionada Maestría y PHD en Diseño Urbano de la Universidad de Harvard, me acompañaron en todo momento durante la conceptualización y la producción del libro en inglés, luego no había mejor persona que ella para contribuir con una revisión minuciosa de cada capítulo, a medida que el texto tomaba forma en español. Destaco, de la manera

más sentida, la acuciosa y sentida corrección de estilo a cargo de Juan Fernando Saldarrriaga Restrepo, como también la hermosa diagramación realizada por Luisa Santa. Agradezco igualmente el constante apoyo ofrecido por la Arquitecto Ximena Covaleda, quien fuera coordinadora del Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (Urbam) de la Universidad EAFIT de Medellín, por llevar adelante el proceso de intercambio de información y continua comunicación entre las partes involucradas en la producción de este libro; el esfuerzo inicial incluyó llegar a un acuerdo con la casa editorial Routledge, que autorizó la traducción del texto original, así como la modalidad de producción y distribución para que el trabajo de traducción del libro resultara ágil y los precios asequibles.

Finalmente, la última revisión, edición y hermosa diagramación que ahora presentamos a su consideración fue un trabajo mancomunado de los equipos editoriales de dos prestigiosas universidades de Colombia: la Universidad de La Salle de Bogotá, en donde contamos con el apoyo de Liliana Giraldo, decana de la Facultad de Ciencias del Hábitat, Ximena Samper de Neu, directora de la Maestría en Ciencias del Hábitat, y Guillermo González, jefe de la Oficina de Publicaciones; y la Universidad EAFIT de Medellín, con los aportes de Alejandro Echeverri Restrepo, Director de Urbam, Claudia Ivonne Giraldo Gómez, jefa del Fondo Editorial, Gilberto Valencia Trujillo, coordinador del Fondo Editorial y, en general, de todo el personal del Fondo Editorial.

La iniciativa de contar con esta publicación en castellano surge de mis queridos amigos Liliana Giraldo, Ximena Samper y Alejandro Echeverri, quienes lograron el respaldo de sus respectivos equipos e instituciones para hacer esta entrega posible. Como podrá apreciar el lector al pasearse por el libro, se presenta el enfoque denominado *soportes informales* (S. I.), cuyo objetivo es acompañar proactivamente el surgimiento y la evolución de asentamientos autoconstruidos. Tal apuesta se deriva, en gran medida, del análisis y las reflexiones sobre experiencias urbanas exitosas en materia de habilitación de urbanismos informales, adelantadas tanto en Bogotá como en Medellín, así como de los escritos y las experiencias profesionales en materia de lotes y servicios y vivienda social del maestro Germán Samper y su hija Ximena Samper de Neu. De igual manera, varios ejemplos de carácter académico que ilustran cómo dicho enfoque puede ser puesto en práctica en diferentes contextos, son casos de estudio sobre sectores urbanos de ciudades de Colombia, experiencias que fueron posibles gracias al generoso apoyo de estos mismos colegas y amigos. También es importante mencionar que Alejandro Echeverri, junto a Sergio Fajardo, quien fuera alcalde de Medellín, y luego gobernador del departamento de Antioquia para el momento

en que se publicara *Planning and Design for Future Informal Settlements: Shaping the Self-Constructed City*, fueron coautores del prólogo del libro en inglés.

Por todas estas razones, es para mí un gran orgullo que esta versión en español de *Planning and Design for Future Informal Settlements: Shaping the Self-Constructed City* o *Diseño de nuevos asentamientos informales*, sea publicada en Colombia, país al que admiro profundamente. De manera informal y muy sentida, a todos, un millón de gracias.

Agradecimientos

Esta publicación es el resultado de un esfuerzo colectivo de un nutrido grupo de colegas, en colaboración desde distintas ciudades, quienes generosamente compartieron sus conocimientos y me apoyaron con infinita paciencia en la elaboración del texto. Mi profundo agradecimiento va dirigido a todos aquellos que me asistieron, al ofrecer críticas constructivas y aportar referencias teóricas durante el proceso de edición, así como en la producción fotográfica y gráfica, aupándome continuamente a desarrollar las ideas aquí expuestas. Este equipo, el cual incluyó a mis más cercanos colaboradores y amigos, se comprometió con pasión a imaginar un mejor futuro para la ciudad autoconstruida.

Es un honor para mí que el profesor Sergio Fajardo, exalcalde de Medellín y exgobernador del departamento de Antioquia, junto al arquitecto Alejandro Echeverri, exdirector de la Empresa de Desarrollo Urbano de la Alcaldía de Medellín, actualmente director del Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (Urbam) de la Universidad EAFIT, de Medellín, y Loeb Fellow 2016 de la Universidad de Harvard, hayan escrito el prólogo de *Planning and Design for Future Informal Settlements. Shaping the Self-Constructed City*. Su visión política y técnica, su pasión por la búsqueda de equidad social y sus logros en materia de mejoramiento urbano fueron factores determinantes para la transformación de los una vez degradados y violentos asentamientos informales de Medellín, y para el resurgimiento de la ciudad en general, lo cual tuvo gran influencia en la conceptualización y desarrollo de esta publicación.

Mi motivación para indagar de qué manera pueden evolucionar mejor los futuros asentamientos informales también tiene su origen en los aportes de

destacados líderes en este campo y en áreas afines, que trabajan tanto en el medio académico como en el profesional, algunos de los cuales me ofrecieron su valioso tiempo al permitirme entrevistarlos durante el período de elaboración de este texto. En este sentido, agradezco las contribuciones de Peter Land, Germán Samper y Ximena Samper de Neu, Teolinda Bolívar, Josefina Baldó, Federico Villanueva, Alejandro Echeverri, así como las recomendaciones de Fernando Jiménez, José Antonio Abreu y Gail Epstein.

Estoy profundamente agradecido del apoyo de mis colegas de la Escuela de Diseño de la Universidad de Pensilvania, los profesores Marilyn Taylor, Genie Birch, Jonathan Barnett, Laurie Olin, Cindy Sanders, James Corner, Lindsay Falk y Frank Matero.

No tengo palabras para reconocer apropiadamente el intercambio de ideas, la ayuda, el acucioso seguimiento y la colaboración en el proceso de edición, durante las diferentes etapas de producción de cada capítulo, por parte de Oscar Grauer y María Altagracia Villalobos. Su apoyo incondicional incluyó la búsqueda de fuentes de información, referencias y citas para dar sustento a las ideas aquí expuestas. Los considero, sin duda alguna, coautores del libro en inglés; sin ellos, esta publicación no hubiera sido posible. Asimismo, quisiera agradecer a Nuri Bofill y a Aron Cohen por haberme ayudado a conceptualizar el contenido y la organización de esta publicación. Fue gratificante trabajar con Margari Aziza Hill, quien cuidadosamente editó la versión final, antes de que la misma fuera ajustada y aprobada para su publicación por el equipo editorial de Routledge.

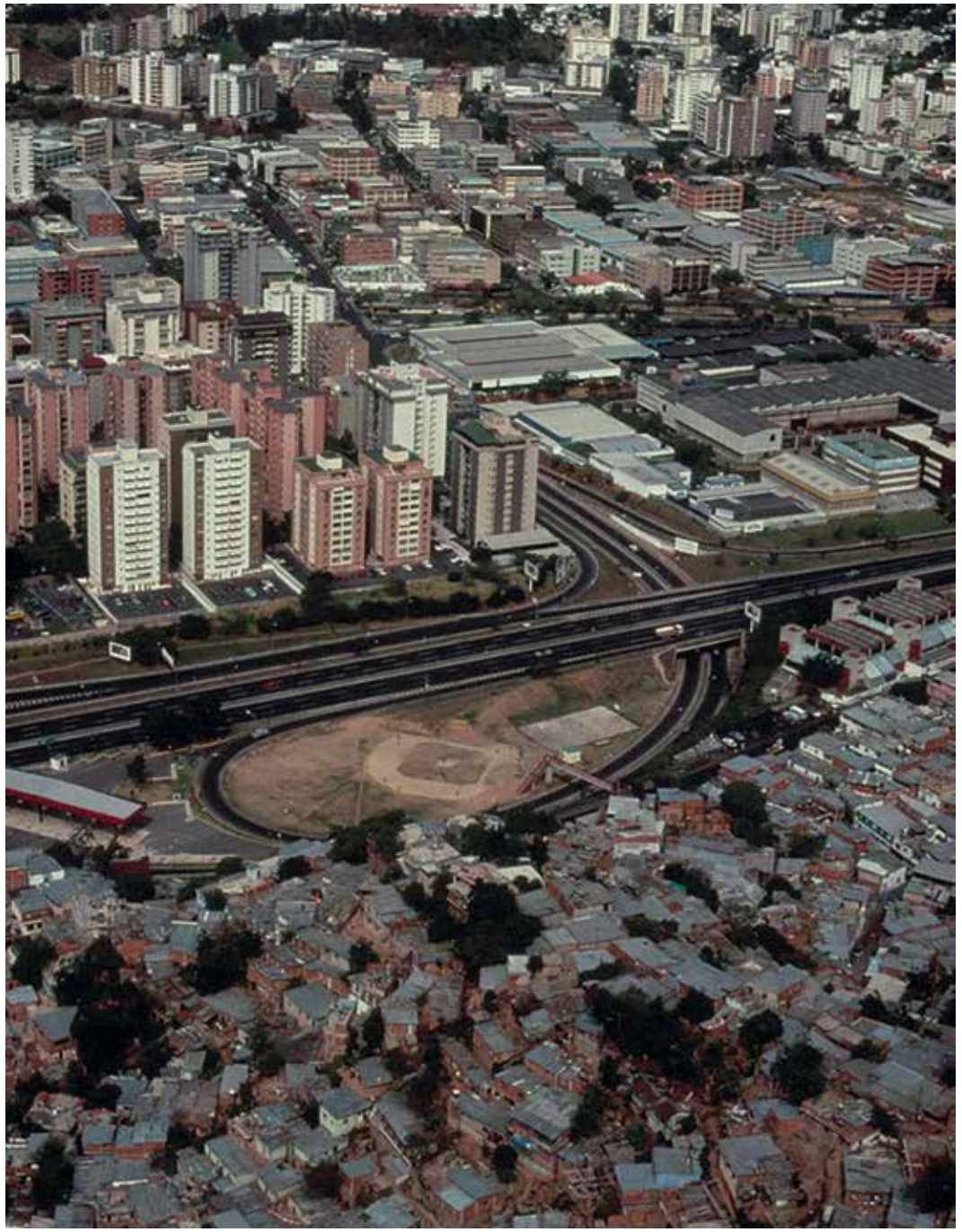
Hago extensivo mi reconocimiento a Ian Sinclair y Aaron Kelly, igualmente familiarizados con tópicos de planificación y diseño, por haber efectuado una revisión general de diferentes capítulos, y afinado las ideas y el lenguaje. Quisiera asimismo destacar el aporte de información y la colaboración en las tempranas versiones de algunos textos: Nick Pevzner, quien colaboró en la "Introducción" y en el capítulo 2 en la sección sobre Venezuela; Tomás Neu, en la revisión general de la sección sobre Colombia, también incluida en ese capítulo; y a Thabo Lenneiye, por sus contribuciones en los casos de estudio sobre Zimbabue, incluidos en el capítulo 7. Además, destaco el apoyo de Theodore Eisseman, al retarme a establecer conexiones teóricas entre las ideas aquí expuestas y aquellas que sustentan las nuevas corrientes del llamado *urbanismo del paisaje*.

Un sincero reconocimiento a David Maestres, Trevor Lee, María Altagracia Villalobos, Autumn Visconti, Leonardo Robleto e Ishaan Kumar, por su dedicación en la elaboración de imágenes y el diseño gráfico que enriquece esta publicación, así como a Carlos Itriago, Catalina Samper, Barrett Doherty, Oscar

Grauer, David Maestres y Tomás Neu por su valiosa colaboración en la selección del material fotográfico, como a todos aquellos que aportaron sus propias fotografías y autorizaron su reproducción. Quisiera destacar el esfuerzo de los profesores y alumnos que participaron en talleres de diseño, sobre de todo de aquellos cuyos proyectos fueron incluidos en la publicación; todos ellos ayudaron a definir el enfoque de los soportes informales y a ilustrar cómo pueden adaptarse los criterios y las respuestas de diseño a diferentes contextos.

Extiendo mi agradecimiento a mis colegas y amigos Graciela Flores y Arnoldo Gabaldón y Peter Rowe, Ken y Eti Greenberg, David Graham Shane, Elsa Guerra y Joaquín Casariego (quien nos dejara recientemente), por su continuo apoyo y orientación. Por último, quisiera agradecer a mi familia, Elliot y Elissa Fineman, Giuglia y María Isabel Gouverneur, y a mi familia extendida: Nuri Bofill, Elsa Brambilla, Elena Torres, Ana María Torrico y Dinorah Moreno, por estar siempre presentes.

Figura 0.1 Vía expresa que separa asentamientos informales de Petare de La Urbina, Caracas, Venezuela



Fuente: fotografía de Oscar Grauer

Introducción

La modelación del futuro de la ciudad autoconstruida: un llamado a la acción

Grandes diferencias acentúan la brecha que separa a los países más desarrollados y a aquellos en vías de desarrollo. Alarmantes niveles de inequidad social y económica reclaman soluciones innovadoras, capaces de reducir las dispares condiciones de vida entre los que habitan en las naciones con mayores recursos, de aquellos que residen en las naciones más pobres. Esta inequidad también se manifiesta en los países en vías de desarrollo, entre los que viven en las áreas urbanas formales, los de mayores ingresos, en comparación con los que habitan en los asentamientos autoconstruidos, donde se concentra la población de menores recursos.

Los *asentamientos informales*, *barrios*, *pueblos jóvenes* o *favelas*, como se conocen en Iberoamérica, son el producto de iniciativas individuales y comunitarias, signadas por fuerzas culturales. Estos asentamientos surgen y evolucionan sin que hayan sido planificados, diseñados o regulados. La ciudad autoconstruida constituye una forma de urbanización dinámica, en constante transformación, rica en cuanto a la diversidad de las relaciones socioeconómicas y en su morfología, y con una singular habilidad para adaptarse a las condiciones locales.

No obstante, los asentamientos informales frecuentemente llegan a conformar grandes conglomerados, en donde se magnifican los problemas sociales y ambientales. Este proceso de urbanización informal ha excluido cerca de mil millones de sus constructores-residentes de los beneficios que ofrece la ciudad formal contemporánea. Se estima que la población que vivirá en urbanismos informales llegará a duplicarse durante las próximas dos décadas. A medida en que las áreas

informales existentes se transformen y surjan otras, se cree que la informalidad constituirá el modo de urbanización predominante en la mayoría de estos países.

Intencionalmente he evitado en este libro el uso de términos como "tugurios", "villas miseria", o *slums* en inglés, porque estos tienen connotaciones despectivas, por lo menos en sus orígenes. Esos vocablos fueron inicialmente usados por los grupos que llevaban adelante las empresas colonizadoras o de mayores ingresos, para describir vecindarios en donde vivía la población de menores recursos, ya fuera en las ciudades o en asentamientos periféricos, los cuales presentaban estándares de vida y valores culturales distintos a los suyos. A lo largo de este libro se argumenta que los asentamientos informales tienen el potencial de convertirse en lugares satisfactorios para vivir; y el cambio de actitud y la manera en que nos referimos a ellos, de modo positivo, tal vez sea un buen inicio.

Las fuerzas que inciden en la formación de la ciudad informal parecen evadir cualquier intento para enfrentar este reto con métodos convencionales. La magnitud de la población que vive, y que vivirá, en este tipo de asentamientos tendrá grandes implicaciones a nivel global. Este libro propone una estrategia general para guiar el surgimiento de nuevas áreas informales, con miras a que la ciudad autoconstruida, apropiadamente asistida, evolucione y se convierta en sistemas urbanos equilibrados, eficientes, asequibles y atractivos para vivir.

El principal aporte de esta publicación lo constituye la introducción de la noción que ha sido denominada *soportes informales* (S. I.): un enfoque de diseño y gestión, de fácil aplicación, capaz de dotar, a los residentes de los nuevos asentamientos informales, de aquellas condiciones que no pueden obtener por sus propios medios. Los S. I. representan un conjunto de principios y modos de organización espacial y de actuación, que busca guiar el desarrollo de nuevas áreas de ocupación informal, de manera que estas evolucionen como parte integral de ciudades sostenibles. Se espera que el enfoque contribuya a cerrar la brecha entre los procesos formales e informales de urbanización, siendo uno de sus principales objetivos aumentar eficazmente la equidad social.

Los S. I. pretenden fortalecer los canales de comunicación, tanto espaciales como funcionales, entre la ciudad formal y la informal, incluyendo los flujos de información, de bienes, servicios y personas; asimismo, buscan sustentar y vigorizar los sistemas ambientales, los sistemas de infraestructura, las condiciones morfológicas y estéticas, así como aquellas de carácter sociopsicológicas, financieras y gerenciales, entre otras. En consecuencia, es de esperarse que el enfoque de los S. I. resulte sensible a la idiosincrasia y a las condiciones morfológicas de cada contexto.

Otros autores, como el profesor David Graham Shane, emplean el término "soportes" (o su acepción en inglés: *armatures*) para referirse a formas de organización en el campo del diseño urbano que favorecen la movilidad, la conectividad y la direccionalidad.[1] En nuestro caso, *soportes*, como se explica en detalle en capítulos posteriores del libro, alude a un conjunto de principios y soluciones de diseño y gestión, con incidencia tanto en el ámbito público como en el privado.

Si bien el enfoque de los S. I. se centra en visualizar un futuro mejor para los países en vías de desarrollo, en donde la informalidad será la forma dominante de urbanización, el enfoque también tiene el potencial de sugerir soluciones alternas y más efectivas de urbanización para los países de mayores recursos.

Esta propuesta es el resultado de reflexiones enraizadas en mi experiencia en los ámbitos profesional y académico, particularmente en Latinoamérica, así como en mi aprendizaje como docente e investigador en el campo del llamado *urbanismo del paisaje* en Estados Unidos. Tras de seguir de cerca la transformación de muchas ciudades latinoamericanas durante las últimas décadas, en las cuales las áreas informales han crecido a mayor velocidad que las formales, me sentí motivado a compartir estas experiencias e ideas. Mi meta es llamar la atención sobre las limitaciones de los métodos convencionales para atender los procesos de urbanización informal emergentes. Urgen respuestas efectivas para hacer frente a las demandas urbanas de los países en vías de desarrollo, y en particular aquellos procesos de urbanización informal. Espero que las ideas aquí contenidas sean del interés de profesionales, investigadores y estudiantes del tema urbano. Más aún, este libro busca atraer la atención de todos aquellos con la capacidad y la voluntad de mejorar las condiciones de vida de las comunidades que autoconstruyen su hábitat.

El capítulo 1 inicia con la descripción de los prejuicios más comunes acerca de los asentamientos informales, así como sus aspectos positivos y problemáticos. Se analizan luego diferentes esfuerzos adelantados en países en vías desarrollo que apuntaban a disminuir los procesos de urbanización informal: los planes urbanísticos y de diseño urbano, los programas de vivienda social, así como los programas de *lotes con servicios* o de vivienda progresiva, destacando en todos ellos sus aportes y limitaciones.

El capítulo 2 se centra en estudios de casos latinoamericanos emblemáticos en Venezuela y Colombia, dirigidos al mejoramiento de asentamientos informales

[1] Para mayor información sobre el trabajo de David Grahame Shane, véase *Urban Design Since 1945. A Global Perspective*. Hoboken: Wiley, 2011.

existentes. Este análisis destaca la importancia de aunar procesos creativos de planificación, diseño y gerencia, con la lógica de la informalidad. Dichos ejemplos evidencian la necesidad de contar con decidido apoyo político cuando se trata de asistir a la ciudad informal.

En el capítulo 3 se introduce el concepto de *soportes informales* como un enfoque alterno y de acción preventiva o temprana, capaz de realzar los atributos inherentes a los asentamientos informales, dotándolos de un entramado ecológico, de infraestructura, económico, morfológico y gerencial, el cual no suele estar presente en la ciudad autoconstruida. Como se ha mencionado, el enfoque se basa en soluciones sencillas de diseño y gestión, adaptadas a las condiciones locales.

En el capítulo 4 se describen las fuerzas que conducen al surgimiento y al crecimiento de los asentamientos, y cómo el enfoque de los S. I. puede acoplarse con ellos y guiarlos. Este capítulo gira en torno a tres temas que están estrechamente relacionados: el uso eficiente de los recursos en una época de carencias globales, haciendo énfasis en el capital humano y financiero; la manera en que los moradores de los asentamientos informales se adaptan a sus nuevos hábitats y cómo pueden lidiar con la incertidumbre y la violencia; y la disminución de la brecha entre la ciudad formal y la informal, al establecer vínculos en infraestructura, servicios y espacios públicos.

En el capítulo 5 se describen los componentes de diseño del enfoque de los S. I. y su capacidad para inducir el crecimiento de nuevas ocupaciones, como también cómo pueden asistir ágilmente a estos asentamientos emergentes en su transformación, hasta devenir áreas urbanas balanceadas. Se explica, en mayor detalle, el rol de los diferentes componentes de diseño, agrupados en tres categorías: *corredores*, *campos* y *custodios*. En este capítulo, además, se hace referencia a la organización espacial y a la morfología de los componentes del enfoque, y a la manera en la que estos interactúan y se transforman.

En el capítulo 6 se menciona una serie de medidas sencillas que contribuyen a poner en práctica al enfoque de los S. I., entre ellas: cómo obtener receptividad y apoyo para instrumentarlo, y cómo ensamblar suelos urbanizables para estimular la ocupación informal en lugares apropiados que serán sujetos al enfoque, que atraiga a los pobladores y favorezca rápidas transformaciones mediante una gestión eficiente. En este capítulo igualmente se incluye un caso de estudio, en donde esta aproximación fue ensayada a pequeña escala, a manera de simulación, con intervenciones y actuaciones simples y de muy bajo costo. Se hace también referencia al valor de la investigación aplicada como una forma de trabajo útil para responder a los retos del crecimiento informal.

En el capítulo 7 se explica cómo pueden adaptarse los criterios y las propuestas generales de diseño a las condiciones locales, por medio de la ilustración, con base en experiencias académicas, de cómo el enfoque puede responder a particularidades contextuales y culturales. Para ello se seleccionan ejemplos de diferentes escalas y características geográficas.

En las conclusiones se reflexiona sobre las ventajas de poner en práctica el enfoque de los S. I. para guiar el futuro de la ciudad autoconstruida y para tener un impacto positivo en la ciudad en su conjunto. Se destaca la importancia de adelantar nuevas investigaciones aplicadas y de ejecutar proyectos piloto para poder adecuar los criterios y las propuestas de diseño a las complejas exigencias de urbanización de los países en vías de desarrollo, y que permitan calibrar la efectividad del enfoque e introducir mejoras y variantes. Se finaliza con la reiteración sobre los riesgos de la inacción ante el tema de la informalidad, en detrimento de las condiciones socioeconómicas y ambientales de las ciudades emergentes.

Figura 1.1 Proyecto de viviendas de interés social "23 de Enero", rodeado por asentamientos informales. Caracas, Venezuela

Fuente: fotografía de Oscar Grauer

I

Intentos para responder a los retos urbanos en el mundo en desarrollo

La vivienda es un derecho humano fundamental, uno de los principales factores que afectan la calidad de vida y uno de los componentes esenciales de toda ciudad. Pero en la mayoría de los países en vías de desarrollo, los programas convencionales para proveer soluciones residenciales y atender los requerimientos urbanos de la población de menores recursos resultan limitados o inadecuados. Por otro lado, las prácticas de planificación y de diseño urbano convencionales suelen excluir a los pobres de los lugares más apropiados para ser urbanizados, negándoles los beneficios que ofrecen la infraestructura, los servicios y demás amenidades de la ciudad. Estos habitantes no tienen acceso a los mecanismos de financiación que motorizan los programas de vivienda social o subsidiada; además, la producción de este tipo de viviendas queda siempre rezagada en relación con la demanda.

Si bien todavía existe un marcado sesgo en contra de la urbanización informal por parte de sectores políticos, profesionales, académicos, institucionales, y aun de la comunidad que no habita en los asentamientos autoconstruidos, también resulta evidente que es necesario encontrar con urgencia nuevas herramientas para enfrentar los retos que se derivan de las complejidades y de las magnitudes del crecimiento urbano informal.

Este capítulo se estructura en siete secciones. En la primera se señalan las preconcepciones más frecuentes en relación con los asentamientos informales y se destaca lo valioso que resulta contar con la visión, los medios, la capacidad gerencial y la voluntad de enfrentar el reto, en donde los que han de involucrarse con el enfoque se familiaricen con las causas de la informalidad y calibren las consecuencias de no actuar con urgencia al respecto.

FIGURA 1.2 Habilitación del barrio "El Risco de San Nicolás". Las Palmas de Gran Canaria, Islas Canarias

FUENTE: fotografía de Barrett Doherty

La segunda sección describe el rol que hasta el presente han tenido la planificación y el diseño urbanos con respecto al crecimiento informal, y se argumenta de qué manera el enfoque de los soportes informales (S. I.) puede ofrecer respuestas más ágiles y apropiadas a dicho crecimiento.

El tercer aparte se centra en las deficiencias de los programas habitacionales de carácter social.

La cuarta sección analiza los aportes y las limitaciones de los programas conocidos como *sitios y servicios* o *desarrollos de vivienda progresiva o ampliable*, siendo estos visiones de planificación y diseño que sirven de marco físico para guiar el crecimiento de vecindarios autoconstruidos.

En los apartados quinto y sexto se resume cómo los intentos de planificación, diseño y programas habitacionales no han podido dar respuesta efectiva a la urbanización informal, y menos aún en función de las proyecciones de crecimiento poblacional para los países en vías de desarrollo y los cambios ambientales que se pronostican a escala global.

En la sección séptima se explica, en mayor detalle, de qué modo los S. I. representan una opción más prometedora en relación con los métodos convencionales de planificación y diseño.

Preconcepciones contra la informalidad

Los asentamientos informales son el producto de acelerados procesos de urbanización, como consecuencia de cambios socioeconómicos asociados con la industrialización y la modernización.[2] Son el resultado de procesos migratorios internos y externos, que se traducen en un acelerado crecimiento demográfico de las ciudades, aunado a la incapacidad y los obstáculos para dotar, a los grupos de menores recursos, de tierra urbanizable, infraestructura, servicios y vivienda.

La transformación de los países en vías de desarrollo, que poseen una población predominantemente rural, a sociedades altamente urbanizadas, puede compararse con los cambios que experimentaron en su momento las naciones más desarrolladas. Existen, sin embargo, grandes diferencias entre ambos procesos, sobre todo en relación con la tasa de crecimiento actual, sin precedentes en la historia, y su impacto económico y ambiental a escala mundial.

Los habitantes de las áreas urbanas formales suelen referirse con frecuencia a los asentamientos informales y a sus residentes como una amenaza, expresando abiertamente su deseo de verlos erradicados. Los residentes de las áreas formales también suelen manifestar que los moradores de los vecindarios autoconstruidos tienen valores culturales y patrones de comportamiento diferentes a los suyos, y equiparan a la informalidad con condiciones de pobreza, violencia, drogas e insalubridad. Esta percepción de los residentes de la ciudad formal hacia los moradores de las áreas informales es bastante sesgada e infundada, ya que ambos grupos con frecuencia trabajan y socializan a diario sin problemas, por lo menos en las áreas formales de las ciudades. Mientras que, evidentemente, existen grandes diferencias morfológicas y de comportamiento que separan ambas formas de urbanización, las barreras culturales y mentales tal vez son mayores. Los habitantes de la ciudad formal rara vez visitan las áreas de ocupación informal, lo cual obviamente contribuye a estigmatizar a las áreas autoconstruidas. Existen, además, razones de peso para que dicha separación exista, como las dificultades para acceder a ellas, la carencia de espacios públicos y de amenidades, así como las condiciones de inseguridad dentro de las áreas informales.

[2] John F. C. Turner, *Uncontrolled Urban Settlements: Problems and Policies* (Nueva York: United Nations Centre for Housing, Building, and Planning, 1968), 4.

A lo largo de mis contactos profesionales y académicos he notado cómo, por lo general, los grupos de mejor posición económica de los países en vías de desarrollo suelen identificarse con los valores culturales y urbanos de sus antepasados colonizadores, o con aquellos influenciados por modelos foráneos que fueron adoptados a nivel mundial en los siglos XIX y XX, y los que continúan permeando estas sociedades en el presente. En algunos casos, estos se reflejan en el marco institucional-jurídico, en los instrumentos y en las prácticas de planificación y regulación urbanística, traduciéndose en resultados físico-territoriales tangibles. Tales valores resultan diferentes de la lógica que impulsa al urbanismo informal y los patrones culturales con frecuencia asociados con la informalidad.

En el artículo "Colonialismo y subdesarrollo en América Latina", Vinicius Valentin y Miguel Raduan argumentan que si bien el colonialismo es una componente histórica innegable de muchas sociedades, su legado se traduce en estratificación e inequidades sociales. Estos autores señalan que "La discriminación y la opresión presente en estas sociedades estratificadas, son la herencia del colonialismo, y constituyen una tragedia que aún persiste; conflictos aún no resueltos de nuestro pasado reciente".[3]

El control territorial, económico, político, social y cultural de las empresas colonizadoras se manifestaba de manera asidua a través de prácticas de ocupación territorial y de diseño urbano. El modelo colonial rural-urbano solía emular las condiciones de los centros imperiales, o era el resultado de nuevos patrones creados para facilitar la explotación económica y el control de los territorios conquistados. Dichos patrones estaban imbuidos de los valores de cultura colonizadora, pero con el tiempo evolucionaron para adecuarse a las condiciones locales, creando formas híbridas de ocupación territorial. En el estudio de Arturo Almandoz, publicado en 2008, *Urbanismo europeo en Caracas (1870-1940)*, el autor menciona que, en 1944, Francis Violich, en su libro *Cities of Latin America. Housing and Planning to the South*, hace referencia por primera vez a este efecto de adaptación, denominándolo *Old-World-like effect*, que podría traducirse como: "a la usanza del Viejo Mundo".[4] A medida que el proceso de colonización avanzaba, la población local se adaptaba a las nuevas formas de

[3] Vinicius Valentin y Miguel Raduan, "Colonialism and Underdevelopment in Latin America", Politica Afairs, 4 de agosto del 2009. http://www.politicalaffairs.net/colonialism-and-underdevelopment-in-latin-america/ (Fecha de consulta: 29 de mayo del 2013).

[4] Véanse Arturo Almandoz, *Urbanismo europeo en Caracas (1870-1940)* (Caracas: Fundación para la cultura urbana, 2006), y Francis Violich, *Cities of Latin America. Housing and Planning to the South* (Nueva York: Reinhold Publishing Corporation, 1944).

ocupación del territorio, o bien tenía que emigrar, forzada o voluntariamente, hacia áreas más alejadas, en donde intentaba continuar viviendo de la manera en que lo hacía antes del contacto colonial. Estas nuevas modalidades de ocupación colonial impuesta, aunque con diferentes grados de hibridación, acabarían por alterar e incluso erradicar el modo en que la población autóctona ocupaba el territorio –la cual era altamente sensible a las condiciones locales–, así como sus rasgos culturales.

En Hispanoamérica, por ejemplo, la independencia de las colonias trajo consigo un inmediato reajuste de las relaciones de poder, con el surgimiento de las nuevas repúblicas, mediante la introducción de reformas jurídicas, institucionales, económicas y sociales. Sin embargo, las formas de ocupación territorial y urbano-arquitectónicas del modelo colonial apenas experimentaron cambios hasta más de un siglo después de ser repúblicas independientes. La clase dominante de la Colonia fue sustituida por una poderosa y adinerada élite local. Esta replicaría los modos de ocupación del territorio, así como los patrones urbanos y culturales de los colonizadores, junto a una población generalmente marginada, y en la misma situación de minusvalía económica y exclusión que existía durante el período colonial.

En la actualidad, los grupos que conforman gran parte de la ciudad informal en Latinoamérica presentan valores culturales fuertemente influenciados por su herencia precolonial, por su reciente procedencia del medio rural e incluso por una amalgama de aportes que han enriquecido la paleta cultural desde el período colonial hasta el presente. Asimismo, se identifican con algunos valores de los grupos sociales con mayores ingresos y alto nivel educacional, en particular en un mundo de rápidas comunicaciones y abundante información.

Esta puede parecer una descripción simplificada de las condiciones etnográficas comunes a muchos en los países en vías de desarrollo, en los cuales una población diversa interactúa y comparte un rico sustrato cultural, híbrido y en continua transformación. En el libro *Hybrid Identities*, Keri E. Iyall Smith y Patricia Leavy describen las complejidades de la diversidad cultural como un proceso en continua transformación, influenciada no solo por las diferencias étnicas y sociales, sino también por los cambios tecnológicos y las variaciones ecológicas.[5]

Es importante destacar que los residentes de las áreas informales raramente se manifiestan en contra de las características, y aspiran emular las condiciones

[5] Véase Keri E. Iyall Smith y Patricia Leavy, *Hybrid Identities. Theoretical and Empirical Examinations* (Leiden: Brill, 2008).

existentes en las áreas formales de la ciudad. Tampoco suelen decir que su meta sea salir de sus asentamientos. Al contrario, quieren que sus viviendas y vecindarios puedan ser gradualmente mejorados. Si bien es cierto que existen en realidad pocas opciones para que los más pobres abandonen sus jóvenes asentamientos, sobre todo en las primeras fases de ocupación y crecimiento, el hecho es que, por lo general, no tienen la voluntad de hacerlo, ya que en estos vecindarios autoconstruidos se desarrollan fuertes vínculos sociales y de apego emocional.

También es importante hacer notar que la actitud cambiante en torno a la informalidad varía de un país a otro, pero tiende a seguir un patrón similar. Se inicia con un período en el cual las instituciones y los habitantes de la ciudad formal comienzan a percibir que surge una nueva modalidad de ocupación urbana: la informal, aunque en esta fase suelen prestarle poca atención, intentan frenarla o erradicarla por la fuerza, o mediante la dotación de programas de vivienda.[6] Aun hoy en día, algunas naciones sostienen que la informalidad puede ser eliminada, mientras que otras buscan trabajar con ella de manera proactiva y creativa.

Un ejemplo reciente de erradicación de asentamientos informales, sin la mejor intención de relocalizarlos, ocurrió en el 2008 en la ciudad de Harare, Zimbabue, la cual se tradujo en el desplazamiento forzoso de más de 800.000 personas, quienes con gran esfuerzo, y durante años, habían autoconstruido sus comunidades. Aquí, el Gobierno nacional asumió que tales asentamientos estaban creciendo, aproximándose demasiado a zonas de alto valor, en donde se esperaba adelantar desarrollos urbanos formales. Además, juzgó que dichos asentamientos iban en detrimento de posicionar a la ciudad como una urbe progresiva y competitiva dentro del continente africano.[7] Adicionalmente, las autoridades percibían un creciente descontento político en esas áreas autoconstruidas. La mayor parte de la población desplazada huyó a la vecina Sudáfrica, otro grupo retornó a sus sitios de origen dentro de Zimbabue, y los restantes reiniciaron un proceso de reocupación informal en la periferia de la ciudad.

Una segunda fase, en cuanto a la percepción y el tratamiento de la informalidad, es aquella en la que resulta obvio que esta no puede ser frenada y,

[6] Estas son tácticas empleadas para favorecer operaciones inmobiliarias cuando los asentamientos se ubican en tierras de alto valor.

[7] Información adicional sobre este caso de estudio se presenta en el capítulo 7, en el que se incluyen propuestas de diseño que ilustran cómo el enfoque de los S. I. puede adaptarse a este contexto tan frágil.

en consecuencia, se pasa de un período de aceptación-resignación-intento de eliminación, a uno en donde se reconoce que los asentamientos informales son permanentes. En esta fase suelen tomarse medidas para evitar la ocupación informal de áreas de alta sensibilidad, como cuando se aproximan a zonas de clase media y alta, o hacia áreas vacantes de alto potencial inmobiliario, permitiéndose las nuevas ocupaciones en áreas no contempladas en planes de desarrollo urbanístico. Asimismo, suelen darse las primeras respuestas políticas e institucionales, que empiezan por dotar, a los asentamientos, de agua potable y electricidad, se pavimentan vías de acceso, se consolidan senderos peatonales, como también se establecen servicios comunales básicos, como escuelas, dispensarios médicos, hogares de cuidado diario de niños e instalaciones deportivas o recreacionales.

Este tipo de respuesta era común en Venezuela antes de 1990, en donde el Gobierno nacional y las autoridades municipales adelantaban, por lo general, en períodos preelectorales, intervenciones sencillas en los barrios informales, muchos de ellos ubicados en zonas de alta pendiente. Las acciones incluían la pavimentación de senderos y escaleras, la construcción de canales de agua lluvia, el cubrimiento de pequeñas quebradas contaminadas, la instalación del alumbrado público, e incluso la aplicación generalizada de pintura sobre bloques de arcilla rústica en sectores de viviendas localizados en sitios de alta visibilidad. Aunque tales intervenciones eran un adelanto, bienvenidas por las comunidades, no transformaban de manera significativa las precarias condiciones de los asentamientos, los cuales continuaban segregados espacial y funcionalmente de la ciudad formal.

Es relevante destacar que, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, el porcentaje de la población que reside en la ciudad informal es igual o llega a ser mayor al que vive en la ciudad formal, y es de esperarse que devenga, con creces, el modo dominante de urbanización. Así, cuando la informalidad cumple un papel importante en el acontecer citadino, cuando los asentamientos alcanzan niveles altos de consolidación, y sus pobladores, un mayor nivel de participación política, los países suelen ajustar las leyes que rigen el urbanismo para reconocer oficialmente la existencia de los asentamientos informales, antes ignorados o considerados ilegales, como una modalidad alterna de urbanización y, en consecuencia, se busca atenderlos institucional y técnicamente.

En esta fase, las intervenciones en las áreas informales tienden a ser más contundentes y de carácter integral, y se traducen en mejoras significativas de las condiciones de vida tanto en los asentamientos, como en el funcionamiento

de la ciudad en su conjunto. Así, en la medida en que se oficializa y se compromete la institucionalidad con la atención de los asentamientos informales, las percepciones y preconcepciones en relación con lo informal comienzan a cambiar, si bien de manera lenta. Sin embargo, es importante señalar que las respuestas de esta naturaleza, proactivas, de alto nivel técnico y de gran impacto, no suelen ser comunes, debido a la falta de voluntad política y a la poca experiencia técnica y gerencial para enfrentarse a un tema tan complejo.

Además, la informalidad no es un fenómeno homogéneo; esta varía significativamente de un contexto a otro, aun dentro de una misma nación y ciudad. Por ejemplo, los asentamientos informales de ocupación muy reciente y de baja densidad, ubicados en laderas inestables en las zonas más altas de Medellín, Colombia, considerados como los más precarios de la urbe por las autoridades y la población en general, seguramente serían vistos como poco problemáticos por sus contrapartes en Daca, Bangladés o Mumbai (India), donde áreas de ocupación informal, mucho más antiguas y mayores, padecen de severos problemas sanitarios y de hacinamiento.

Como he podido comprobar a lo largo de múltiples visitas en los últimos veinte años, han ocurrido cambios significativos como consecuencia de intervenciones urbanas planificadas-diseñadas y de buenas prácticas gerenciales adelantadas en vecindarios autoconstruidos de Río de Janeiro, Medellín y Bogotá, en términos de accesibilidad, infraestructura, equipamientos y seguridad, que no solo comenzaron a mejorar las condiciones de vida de los residentes de esos sectores, sino también atrajeron a residentes de otras zonas. Estas transformaciones igualmente influyeron en la manera en que estos asentamientos eran vistos por residentes de las áreas formales. Más importante aún, los residentes de las áreas habilitadas, al disfrutar de buenas condiciones urbanas, comenzaron a sentirse orgullosos por lo se había logrado. Lo que estaba aconteciendo era un importante cambio gradual del paradigma en cuanto a la apreciación de los asentamientos informales por parte de los habitantes de la "otra ciudad": la formal, una suerte de aceptación de un sistema urbano híbrido y de valores compartidos por parte del sector formal y del informal.

Se espera que el enfoque de los S. I. tenga la capacidad de responder a estas condiciones culturales híbridas. El enfoque igualmente deberá adecuarse a las particularidades de diferentes comunidades, para dar respuestas específicas, con suficiente flexibilidad para hacer viable su implementación, y facilitar así la permanencia de lo local en el marco de lo global.

Figura 1.3 Asentamientos informales fuera del área del plan de diseño urbano de Ciudad Fajardo, Venezuela

Fuente: proyecto e imagen de Luis Sully, Luis Pernía y Luis Terife, Maestría en Diseño Urbano de la Universidad Metropolitana de Caracas

La planificación y el diseño urbanos contra la informalidad

En numerosos países en vías de desarrollo, el siglo XX representó un nuevo período de influencias externas e importantes cambios en materia de ocupación territorial. La actualización del informe de las Naciones Unidas llamado *World Urbanization Prospects The 2005 Revision*, ya demostraba un cambio substancial del porcentaje de la población mundial que vivía en ciudades: 13% en 1900, 29% en 1930 y 50% en 2006,[8] y en gran medida estos indicadores reflejaban los procesos de urbanización informal en el mundo en desarrollo.

Este viraje estaba caracterizado por procesos de rápida urbanización, industrialización y modernización, y más adelante por una creciente participación de las naciones en un sistema económico globalizado. Este crecimiento urbano es, por lo general, el resultado de migraciones del medio rural a las ciudades, aunado al mejoramiento de las condiciones sanitarias y a una reducción gradual de los índices de mortalidad infantil. Para dar cabida al aumento de la población, mediante la densificación de las áreas urbanas existentes y la expansión de las urbes, las autoridades planifican intentado prever cómo puede darse este crecimiento de manera ordenada. Los instrumentos de planificación buscan así establecer cuáles áreas serán objeto de ocupación y cuáles deben permanecer en condiciones rurales o constituir áreas protegidas. Sin embargo, esta distinción artificial no solo se traduce en procesos de especulación del suelo urbanizable, sino frecuentemente también en una inconveniente fragmentación espacial y gerencial de un territorio complejo, urbanizado y no urbanizado, el cual debería ser manejado como sistema o ecosistema integrado.

Adicionalmente, estos planes establecen los usos del suelo y los requerimientos para favorecer la transformación de las áreas urbanas existentes y de las áreas de expansión. Para ello, igualmente definen los principales sistemas de movilidad, infraestructura y servicios, así como las ordenanzas de zonificación para guiar el desarrollo de los urbanismos y de las edificaciones. Bajo este enfoque, los planificadores esperan que las instituciones, los promotores, las comunidades y los individuos respeten tales disposiciones urbanísticas, y que las propuestas y los proyectos sean sometidos a las agencias de control urbano

[8] Para mayores detalles, véase United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Population Division, *World Urbanization Prospects The 2005 Revision* (Nueva York: United Nations Publications, 2005).

para su debida revisión y aprobación, lo cual, como se verá, no aplica para gran parte de la población, sobre todo la que autoconstruirá su ciudad.

Dichos instrumentos, planes y ordenanzas, de orden cuantitativo y normativo, suelen ser, además, de carácter genérico y poco se diferencian de aquellos que fueron introducidos en similares períodos de rápida urbanización en los países hoy en día industrializados, y rara vez incluyen variables que tomen en cuenta factores de orden cualitativo, espacial, los procesos ecológicos, o la manera en que la población se comportará en esos escenarios urbanos. Es decir, ignoran las condiciones contextuales y culturales de los territorios, de las ciudades y de los distritos que pretenden planificar o regular. Los planes urbanos son elaborados usualmente por una élite profesional, a veces educada en el extranjero o en instituciones académicas en los propios países, con una fuerte influencia de valores y modelos urbanos foráneos o de aplicación internacional; en consecuencia, los resultados de dichos instrumentos suelen corresponder a los valores y las formas de actuación de una parte de estas sociedades, pero no ser apropiados para la otra, casi siempre la mayoría.

Los planes, legalmente sancionados, incorporan áreas rurales o vacantes, transformándolas en suelos capaces de ser urbanizados. Pero este proceso de conversión de tierras rurales en suelos urbanos opera en contra de las posibilidades de los más pobres, y termina excluyéndolos espacialmente de las áreas proyectadas para el crecimiento en los planes de ordenamiento urbano. Los principales factores que inciden en este efecto "planificado", si bien no intencional, de exclusión son:

1. *La desigual distribución en cuanto a la tenencia de la tierra.* La expansión urbana prevista en los planes ocurre generalmente sobre suelos de propiedad privada, la cual, en muchos países en vías de desarrollo, está concentrada en pocas manos, heredadas desde la época colonial, en donde los grupos dominantes controlaban el territorio para la explotación de minerales o para desarrollar actividades agropecuarias. Sus propietarios, en la actualidad, mantienen estas tierras rurales en producción, o las resguardan sin uso, hasta que los instrumentos de planificación las incorporen como suelos urbanizables.
2. *Cambios significativos del valor de la tierra.* Cuando los planes urbanos son sancionados, se crea automáticamente una plusvalía sobre el suelo rural, la cual se incrementa aún más cuando el sector público invierte dotándolas de vías de acceso, infraestructura y servicios, sin contar con los mecanismos para recuperar dicha plusvalía.

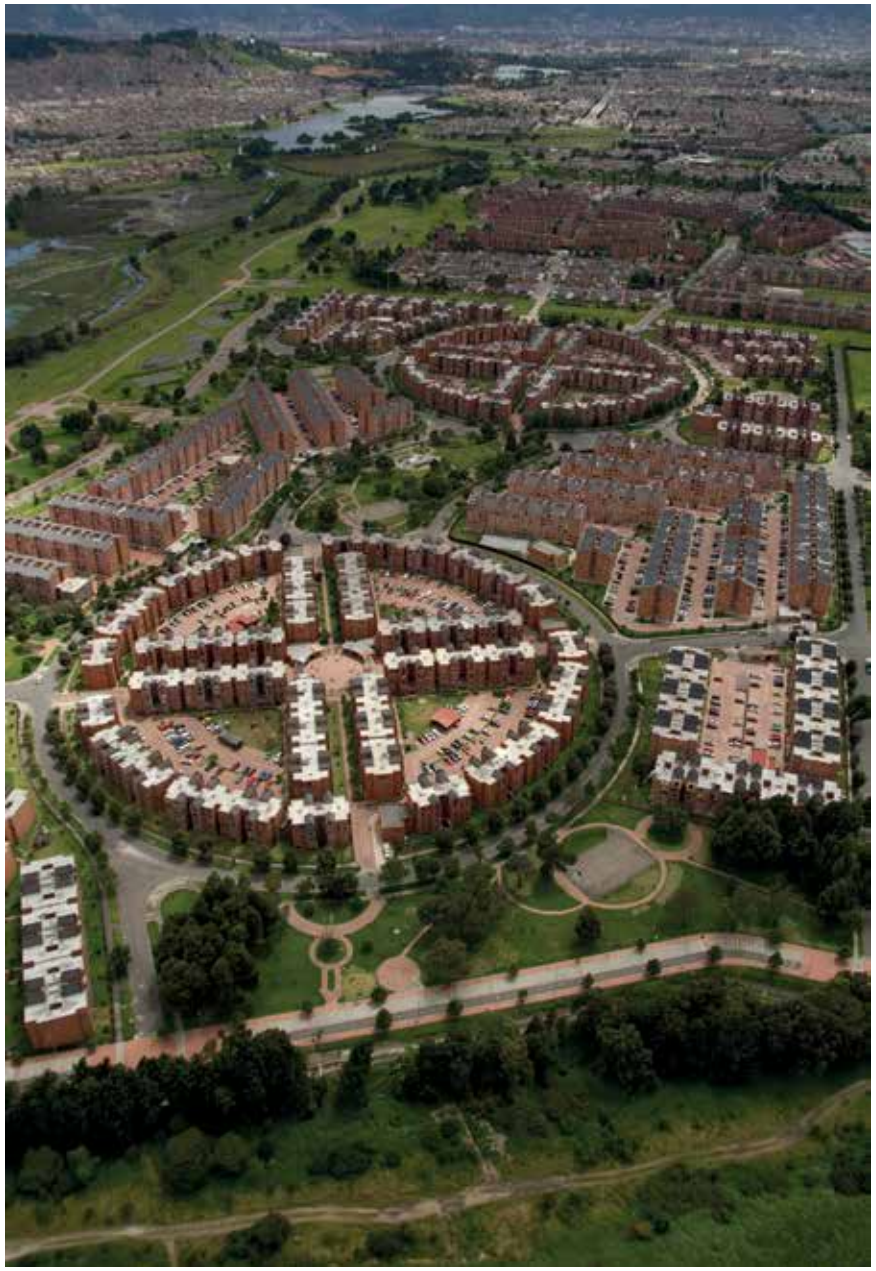
3. *La dificultad, por parte de la población de menores recursos, de acceder al mercado inmobiliario.* Para la población de menores recursos, sobre todo durante las etapas iniciales de su nueva vida como ciudadanos, resulta imposible acceder a los mecanismos financieros del mercado inmobiliario, sencillamente porque no poseen empleos fijos, ni ahorros, requisitos indispensables para obtener hipotecas, créditos o subsidios para la adquisición de viviendas. Tampoco pueden aprovechar el mercado formal de alquileres.[9] Aun en el caso de programas habitacionales altamente subsidiados, y hasta en aquellos en los que las viviendas, por razones políticas, se otorgan libres de costo, los más pobres no suelen tener la capacidad de costear los servicios, como electricidad, aseo, agua, o el mantenimiento que demanda la vivienda formal.

Como resultado de estos factores, la elaboración y la apropiación de estos instrumentos de planificación urbana, costosa y laboriosa por demás, obligaba a la población de menores recursos a ocupar tierras localizadas fuera de las consideradas urbanizables en los planes, con frecuencia no aptas para tal fin, y en todo caso sin un proceso previo de dotación de trazados urbanos, infraestructura o servicios.

Cuando desempeñé el cargo de director de Ordenamiento Urbanístico de Venezuela, en los años noventa, con mi equipo ejecutamos y aprobamos centenares de planes de esta naturaleza, y todos tuvieron consecuencias similares a las antes descritas. A pesar de nuestros esfuerzos por proyectar el crecimiento poblacional de las ciudades, con conocimiento de la demografía, de las condiciones socioeconómicas locales, e incluso luego de haber formulado detalladas proyecciones de diseño urbano, en las que se visualizaba la calidad espacial y ambiental de las propuestas, estos planes no daban cabida al aumento de la población de menores recursos. Esta habría de ocupar informalmente suelos periféricos y frecuentemente riesgosos. Así, grandes áreas para el crecimiento urbano, de acuerdo con la visión planificada, permanecerían vacantes por muchos años, mientras que las áreas autoconstruidas proliferarían, llegando a tener mayor extensión y densidad poblacional que las desarrolladas por el proceso de planificación y urbanización formal.

[9] La importancia de regularizar la titularidad de las viviendas y de incluirlas en los catastros oficiales como herramienta para promover la equidad social y facilitar el acceso al mercado inmobiliario ha sido ampliamente defendida por el economista peruano Hernando de Soto, del Instituto de Libertad y Democracia. Véanse sus libros *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (Nueva York: Basic Books, 2000) y *The Other Path. The Invisible Revolution in the Third Word* (Nueva York: Harper & Row Punlishers, 1989).

Figura 1.4 Conjunto residencial Ciudadela Colsubsidio. Bogotá, Colombia. Proyecto de Germán Samper y Ximena Samper



Fuente: fotografía de Nicolás Galeano/Ataca Films, reproducción autorizada por Catalina Samper

La vivienda y el desarrollo urbano

La vivienda cumple un papel importante en la definición de la morfología, en el funcionamiento y en la calidad de vida de toda ciudad, como resultado de numerosos factores: los medios de financiación y producción, la localización y la organización de las áreas residenciales, la manera en que estas incorporan otros usos y se relacionan con otras componentes urbanas, los tipos edilicios, los métodos de construcción, el grado de organización comunal y la cohesión social, entre otros.

En la ciudad preindustrial, la vivienda era una componente integral del tejido urbano, entremezclada con la actividad comercial y manufacturera, y articulada por una red de espacios públicos de carácter peatonal. Las edificaciones que alojaban viviendas eran generalmente autoconstruidas, mediante el esfuerzo de individuos o de grupos de vecinos, y en algunos casos con el apoyo de alguna autoridad. En estas ciudades, relativamente pequeñas, los diferentes grupos sociales, salvo quizás las castas dominantes o los líderes máximos, convivían en relativa proximidad, a pesar de las diferencias socioeconómicas y de poder. Las limitaciones en materia de movilidad, infraestructura y la necesidad de protección y defensa se traducían en formas urbanas compactas y de uso mixto. Gideon Sjoberg, en su ensayo "The preindustrial city", de 1960, explica cómo "la existencia de las ciudades preindustriales dependía de la provisión de alimentos y materia prima provenientes de afuera de la ciudad, y cómo estas servían como centros artesanales y manufactureros".[10] Sjoberg y otros autores destacan aquí los aspectos negativos de la ciudad preindustrial, en particular sus carencias en materia sanitaria y de movilidad, pero desconocen sus cualidades.

La Revolución Industrial, despertada en Europa y en Norteamérica entre 1760 y 1840, incorporaría nuevos usos y modalidades de producción, acompañada de un acelerado crecimiento poblacional y de la intensificación de los conflictos urbanos. Este crecimiento y el hacinamiento de la ciudad preindustrial comprometerían más aún los precarios sistemas de infraestructura, empeorarían las condiciones sanitarias y aumentarían las tensiones sociales. En el trabajo de Yeong-Hyun Kim y John Rennie Short, *Cities and Economies*, de 2008, se señala la estrecha relación entre el desarrollo industrial y el crecimiento urbano, indicando que "en términos cuantitativos y cualitativos, estos son motorizados por

[10] Traducción del autor. Véase Gideon Sjoberg, "The preindustrial city", *American Journal of Sociology*, vol. 60, núm. 5 (marzo 1995): 438-445.

el comercio y las operaciones financieras".[11] En este nuevo escenario, las formas urbanas preexistentes no resultaban compatibles con la nueva escala ni con las demandas funcionales de la ciudad industrial, sus nuevos usos, sus necesidades de localización, de infraestructuras, los sistemas de transporte y los nuevos tipos edilicios. Estas exigencias también se traducían en problemas ambientales no presentes en la ciudad preindustrial y exigían nuevas respuestas morfológicas, funcionales y de gestión. La academia, los profesionales, las instituciones y los promotores reconocían que las nuevas condiciones urbanas requerían soluciones muy diferentes tanto para guiar la expansión de las ciudades, como para promover la transformación de áreas urbanas existentes.[12] La *planificación urbana* devendría así el medio para prever ese crecimiento y atender a los nuevos requerimientos y retos de las urbes.

En respuesta a este reto, los promotores del movimiento moderno propondrían la creación del llamado Congrès International d'Architecture Moderne (CIAM), organización que se inicia en 1928 y que existiera hasta 1959, de la cual surgirían visiones técnicas y gerenciales, que vislumbrarían un futuro promisor para la ciudad contemporánea. Instados por Charles-Édouard Jeanneret-Gri (*Le Corbusier*), el líder más prominente del CIAM, sus integrantes elaboraron una declaratoria de principios de urbanismo, conocida como la Carta de Atenas (*La Charte d'Athènes*, de 1933). En ella se hacía referencia al empleo de la *zonificación*: un instrumento que permitiría regular el crecimiento de zonas básicamente monofuncionales.

Los principales argumentos para favorecer la segregación de usos urbanos mediante la zonificación, asociándola a distintas densidades y a la dotación de infraestructura y servicios, eran de índole sanitaria y funcional. Esta separación permitía, además, diferenciar las demandas de vialidad, para adecuarlas al naciente uso masivo del vehículo, sirviendo franjas céntricas con predominio de comercios y oficinas, zonas industriales y áreas de vivienda. La zonificación ayudaba también a preestablecer sectores para la clase trabajadora, y en la práctica comenzó a usarse para separarlos de los sectores donde habitaría la población de mayores ingresos.[13] La nueva visión urbana daría prioridad al desplazamiento vehicular con respecto

[11] Véase Yeong-Hyun Kim y John Rennie Short, *Cities and Economies* (Nueva York: Routledge, 2008), 28-29.

[12] Véase Leonardo Benevolo, *Histoire de la ville* (Marseille: Parenthèses, 2004), 421-450.

[13] Para una descripción completa, véase Congress Internationaux d'Architecture moderne (CIAM), *La Charte d'Athenes or The Athens Charter, 1933*. Trans J. Tyrwhitt (París: The Library of the Graduate School of Design, Harvard University, 1946).

al peatonal. El modelo moderno proponía una organización espacial con base en grandes cuadras, con edificaciones de novedosa arquitectura, a manera de objetos aislados, preferentemente de desarrollo vertical, con el objeto de favorecer buenas corrientes de aire, mejorar radiación solar y liberar el suelo para espacios abiertos, dentro de las propias cuadras, destinados a áreas de esparcimiento y de estacionamientos. El resultado sería un producto urbano radicalmente diferente al de la ciudad tradicional o preindustrial. Estas ideas serían recibidas de manera ávida en todos los continentes y habrían de incidir en los procesos de urbanización a nivel global, una influencia que persiste hasta el presente.

William Mitchell, en su libro *Placing Words*, nos recuerda que "la evolución del urbanismo y la tecnología van de la mano, influyéndose mutuamente, como si se tratara de un proceso continuo de creación y reinvención".[14] La expansión de la ciudad industrial fue posible debido a cambios tecnológicos como la invención del ferrocarril, de los tranvías, y luego de los automóviles, los cuales permitieron el surgimiento de los primeros ensanches urbanos, inicialmente en relativa proximidad a los núcleos urbanos tradicionales. Con el tiempo, las ciudades experimentarían un acelerado crecimiento de grandes áreas predominantemente residenciales y poco compactas, a medida que la producción masiva de vehículos privados de bajo costo permitiría a un segmento importante de la población vivir a mayor distancia de los centros urbanos tradicionales.

Así, en los países de temprana industrialización, la población de mayores recursos comenzó a mudarse a la periferia de las ciudades, alejándose de las molestias de las actividades concentradas en las áreas más céntricas, hacia urbanizaciones suburbanas, a fin de disfrutar de ambientes más sanos adyacentes al medio rural. Estas ideas fueron influenciadas por las teorías de Ebenezer Howard, expuestas en su publicación *Garden Cities of To-morrow* (*La ciudad jardín del futuro*).[15] Pero en los países en vías de desarrollo, mientras las ciudades crecían, haciéndose más complejas y fragmentadas, las autoridades, los planificadores, los profesionales y la comunidad en general comenzaban a percatarse de que el modelo modernista presentaba grandes desventajas espaciales, funcionales y gerenciales, sobre todo en cuanto a la posibilidad de acomodar a la población de menores recursos.[16]

Oscar Grauer, en su trabajo doctoral "Principles, rules, and urban form: The case of Venezuela" (Principios, normas y forma urbana: el caso venezolano),

[14] Traducción del autor. Véase William Mitchell, "Guernica II", en *Placing Words. Symbols, Space and the City* (Cambridge: MIT Press, 2005), 45-48.
[15] Véase Ebenezer Howard, *Garden Cities of To-morrow* (Londres: S. Sonnenschein & Co., Ltd, 1902).
[16] Howard, *Garden Cities of To-morrow*.

explica cómo, en los países en vías de desarrollo, la planificación y los paradigmas urbanos de la Modernidad, los cuales tuvieron su origen en el mundo industrializado,[17] habrían de excluir a la población más pobre, privándola de los beneficios de la vida moderna. Al no poder participar de la dinámica inmobiliaria asociada al modelo moderno, la población de menores recursos quedaría relegada a una condición de sumisión en relación con la ciudad formal, autoconstruyendo sus viviendas, frecuentemente en la periferia urbana, y sin que pudiesen disfrutar de las supuestas ventajas derivadas de su proximidad con el entorno rural.

Intentado hacer frente a tal situación, e influenciados por los experimentos en vivienda social, antes ensayados en el mundo industrializado, en numerosos países en desarrollo comenzaron a adelantarse programas similares, fuertemente subsidiados, mediante el uso de gran diversidad de soluciones de diseño y mecanismos de gestión. Estos incluirían propuestas de densidades bajas, medias y altas, algunas realizadas dentro de áreas urbanas existentes, otras en las áreas de nuevo crecimiento urbano hacia la periferia. Algunas eran de baja altura, otras de desarrollo vertical, otras de uso mixto. Incluso, se ensayaron soluciones que preveían la autoconstrucción, y hasta se dieron algunos intentos de viviendas en zonas de fuertes pendientes, emulando la manera en que los asentamientos informales se adecúan a la topografía y su escala. Igualmente, fueron puestas en práctica diferentes modalidades de financiación e implementación, como la promulgación de políticas de subsidios para los promotores o para los compradores, y de viviendas en alquiler; la creación de bancos de suelos públicos; la construcción directa por instituciones públicas, por cooperativas, o producto de operaciones mixtas público-privadas; la puesta en acción de programas de viviendas con capacidad de ser ampliadas, etc.

En los países en vías de desarrollo que experimentaban períodos de rápida modernización e industrialización, como Brasil, México, Chile, Colombia y Venezuela, se ejecutarían importantes programas y proyectos de vivienda, desde los años cuarenta, como la Villa Presidente Ríos, en Chile (1940); el proyecto multifamiliar Presidente Miguel Alemán, en México D. F. (1948), o el reconocido Conjunto Copan, por Oscar Neimeyer, de Sao Paulo, Brasil (1951). Los trabajos de Karl Brunner, formado en el Technischen Hochschule de Viena, quien desde 1934 a 1939 fue el director del Departamento de Urbanismo de Bogotá, Colombia,[18]

[17] Véase Oscar Grauer, "Principles, rules and urban form: The case of Venezuela" (Doctoral Dissertation, University Microfilms International, 1991).
[18] Véase Andreas Hofer, *Karl Brunner y el urbanismo europeo en América Latina* (Bogotá: El Áncora Editores, 2003).