

## LA CIUDAD (INFORMAL)

En la actualidad, la población que vive en asentamientos informales supera los mil millones, y se prevé que llegue a los dos mil millones en el año 2030.<sup>1</sup> En América Latina, las cifras se situaban en 2014 en entre el 10 y el 40% de la población urbana, mientras que en África y Asia los porcentajes estaban entre el 50 y el 90%.<sup>2</sup> Seguramente estas cifras habrán crecido considerablemente durante la crisis que estamos viviendo con el COVID-19, considerando – entre otros factores –, el simple hecho de que 3 de cada 10 personas en el mundo carecen de agua potable.<sup>3</sup> Pero los asentamientos informales no son un fenómeno que se dé tan solo en los llamados “países en vías de desarrollo”. El “mundo desarrollado” tampoco está exento de este fenómeno, aunque en mucha menor proporción, pese a que la mayoría de las veces no se vea reflejado en las estadísticas: así lo demuestran diversas publicaciones acerca de un número creciente de personas viviendo en barracas en ciudades como París<sup>4</sup> o Barcelona.<sup>5</sup>

Desde mediados del siglo XX se han incrementado notablemente los estudios sobre la ciudad informal, abarcando cada vez más casos y más aspectos de la informalidad. En este número de QRU presentamos contribuciones que exploran diferentes costados de la informalidad en América Latina y que versan sobre tres grandes dimensiones: morfología, actores y estrategias. Por esta razón, hemos agrupado las contribuciones en tres partes: las que tienen que ver con cuestiones morfológicas, las que hacen más hincapié en los actores y algunas reflexiones sobre actuaciones en barrios informales.

El primer grupo de artículos se puede encuadrar en el campo de los estudios de morfología urbana, siguiendo la tradición del Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Catalunya. El origen de esta línea está en la propuesta de un curso de urbanismo del

1 Fuente: [https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/2020-07/%C2%A9Cities%20Alliance\\_Climate%20Change\\_and\\_Cities\\_Poster%202020.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/2020-07/%C2%A9Cities%20Alliance_Climate%20Change_and_Cities_Poster%202020.pdf)

2 Fuente: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

3 Fuente: <https://www.who.int/es/news/item/12-07-2017-2-1-billion-people-lack-safe-drinking-water-at-home-more-than-twice-as-many-lack-safe-sanitation>

4 Fuente: [https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/10/19/la-france-compte-plus-de-500-bidonvilles\\_5203014\\_3224.htm](https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/10/19/la-france-compte-plus-de-500-bidonvilles_5203014_3224.htm)

5 Fuente: [https://elpais.com/ccaa/2019/02/11/catalunya/1549912163\\_525041.html](https://elpais.com/ccaa/2019/02/11/catalunya/1549912163_525041.html)



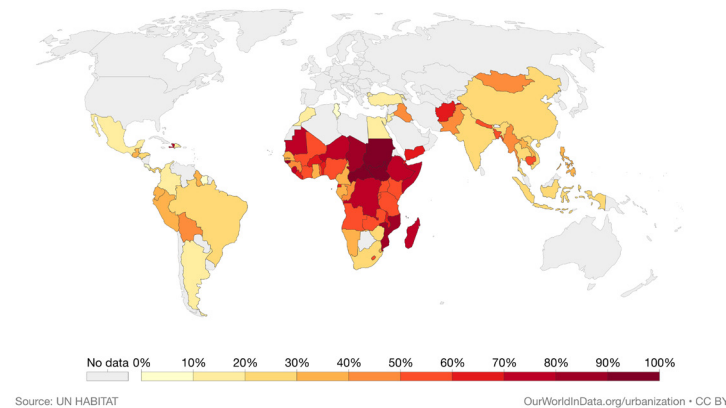


Fig. 1. Población urbana que vive en asentamientos informales (2014). En este gráfico se considera un asentamiento informal a aquel donde faltan uno o más de los siguientes servicios o condiciones: acceso a agua potable, acceso a sistemas de saneamiento, superficie suficiente de vivienda, durabilidad adecuada de la vivienda. Fuente de los datos: UN HABITAT, retrieved from the United Nation's Millennium Development Goals database (<http://mdgs.un.org/>). Fuente de la imagen: <https://ourworldindata.org/grapher/share-of-urban-population-living-in-slums?time=2014>

equipo liderado por Manuel de Solà-Morales a comienzos de la década de 1970, que se compendia en el programa titulado *Las formas de crecimiento urbano* (1974). Este método de estudio de los procesos de construcción de ciudad van más allá de las tradicionales miradas morfo-tipológicas de una rica tradición italiana. Una de las novedades básicas es la atención a los agentes, a los factores estructurales o a la variable *tiempo*, y con ello, a la combinación de tres elementos en el proceso de construcción de la ciudad: parcelación, urbanización y edificación.

Vale la pena remarcar que el origen de este programa *Las formas de crecimiento* está en un proyecto alternativo a la transformación del frente del Pueblo Nuevo<sup>6</sup> y en la investigación sobre las denominadas en aquel momento “urbanizaciones marginales”. Según relata Joan Busquets (1999: 9) “Los trabajos en aquella fase pionera consistieron sobre todo en descubrir esta realidad y ponerla en el campo de la urbanística, tratando de demostrar que lo “marginal” (o “informal”) eran el proceso y sus mecanismos de salida, pero que ni la población ni el resultado final lo eran necesariamente”.

Este tema fue desarrollado en profundidad por Busquets en su tesis doctoral *Las Coreas de Barcelona: Estudio sobre la Urbanización Marginal*, leída en 1974, donde se analizaban unos 30 barrios marginales del área metropolitana de Barcelona en busca de los patrones urbanísticos que guiaban su formación y crecimiento.

<sup>6</sup> El denominado “Contraplan de la Ribera”, elaborado por Manuel de Solà-Morales, Miquel Domingo, Antonio Font, Joan Busquets y José Luis Gómez Ordóñez, compilado en Solà-Morales et al. (1974).

En la tesis se reconocen los referentes teóricos de quienes estudian los problemas derivados de la rápida urbanización en América Latina, a raíz del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. John Turner (1967; y otros textos compilados en Turner, 2018), William Mangin (1967), William Alonso (1964) o Charles Abrams (1964), entre otros, abordan a partir de la década del 60, el estudio de los asentamientos informales en Latinoamérica, para desvelar los procesos que había detrás de estas urbanizaciones y de los cuales era necesario aprender para actuar en ellas. Esta perspectiva –en línea con otras reflexiones como la de Rudofsky (1964) o Alexander (1977)–, pone en cuestión una idea extendida en ese momento, de que estos asentamientos debían desaparecer a la larga y ser reemplazados por conjuntos de vivienda. Valora, en cambio, la labor de los cientos de personajes anónimos protagonistas de procesos de autoconstrucción.

Desde aquel momento, esta aproximación morfológica barcelonesa ha servido para intervenir tanto en barrios de esta ciudad como en otros de Portugal, Italia o Grecia, e incluso en América Latina. A esta aproximación se han sumado muchas otras en estas últimas décadas, pero queremos dejar constancia aquí de la aportación seminal que estos estudios han significado en nuestro contexto. Y es desde esta perspectiva que se disparan gran parte de las investigaciones que incluimos en este primer bloque.

Paulina Valdivia aborda el estudio del crecimiento urbano en los cerros de Valparaíso. Últimamente se han levantado sobre estos cerros numerosos asentamientos informales, junto alguna que otra intervención de vivienda pública. Hoy la extensión de la ciudad autoconstruida en Valparaíso es mayor a la de la consolidada en la parte más llana y cercana al mar. Las pendientes de los cerros que rodean la ciudad, superiores al 30%, sobrepasan las establecidas en los planes de ordenamiento nacionales como habitables, por lo que la autora se cuestiona cómo se habita en pendiente. Para responder a esta pregunta, elabora una serie de planos extremadamente sugerentes, que le permiten identificar patrones de asentamiento basados en lo que Eizaguirre (1990; 2019) denominó “las trazas del camino y del agua”. El análisis cuidadoso de las formas de crecimiento le lleva a reconocer tres formas diferentes de habitar el cerro: en cima, en ladera o quebrada, y en el fondo de la quebrada. Los crecimientos en la cima y en el fondo se asemejan a los del llano, por lo que se pone el foco en lo que sucede a la hora de habitar las laderas (con pendientes entre el 12 y el 40%) y las quebradas (con pendientes que van del 40 al 100%). La autora presta especial atención a los espacios resultantes de estas formas de ocupación y plantea una interesante cuestión al final: si el crecimiento se estructura siguiendo las líneas de cima de los cerros resulta imprescindible estudiar cómo se vinculan las quebradas entre sí de manera que no se produzcan crecimientos segregados.

Karen Pico analiza una extensa periferia desarrollada a partir del último cuarto del siglo XX en la localidad de Manta, una ciudad portuaria de Manabí, en Ecuador. En Manta, la periferia se construye sobre la base de un crecimiento espontáneo, cuyos patrones la autora se propone desvelar. Para ello, sitúa en el tiempo y el espacio estos crecimientos, mediante la realización de una periodización y elaborando una cartografía propia a partir de imágenes satelitales de años sucesivos, que pone en relación el contexto local con diferentes infraestructuras, modalidades inmobiliarias y figuras urbanísticas, que acompañan el crecimiento y consolidación de estos asentamientos. Como conclusión del análisis identifica tres tipos de informalidad, desde el punto de vista estrictamente morfo-tipológico: las barracas, las invasiones y los loteos irregulares. A su vez, este tipo de crecimientos, se basan en la existencia de tres tipos de trazado que les dan soporte: orgánico, mixto y regular. Finalmente, destaca el rol que los espacios abiertos podrían jugar en la integración de las diferentes tramas entre sí y con la ciudad consolidada, y a su vez como espacios que doten de calidad urbana a estos crecimientos.

Raquel Oliveira de Morais, Bruna Lopes Brazão e Silva y José Ferreira Lima proponen el análisis de una forma particular de asentamiento informal en el contexto brasileño. A partir de los años 70 se desarrollan en torno a Belem (capital del estado de Pará), una serie de crecimientos residenciales basados en conjuntos habitacionales, por lo que el municipio de Ananindeua, contiguo a la capital, se integra a la Región Metropolitana de Recife. En paralelo al desarrollo de estos conjuntos habitacionales, empiezan a aparecer asentamientos informales en sus entornos, que se sirven de su infraestructura y oferta de servicios. Los autores se preguntan cómo la proximidad de los conjuntos habitacionales influye en el proceso de construcción y consolidación de estos asentamientos precarios. La problemática que plantean se enmarca en una discusión que tiene que ver con la forma urbana y la segregación espacial, concluyendo que estos asentamientos muestran un proceso de consolidación con patrones espaciales fuertemente determinados por sus relaciones con los conjuntos próximos, como la trama de calles de acceso, o su vinculación con los equipamientos dotaciones.

Cecilia Garza nos descubre Monterrey como ciudad fragmentada, donde los asentamientos informales ocupan buena parte de la ciudad. Frente a esta situación, su investigación presta atención a los lugares intersticiales como áreas de oportunidad para coser diferentes fragmentos de ciudad. El caso de estudio que se propone es el barrio de La Independencia («La Indepe»), ubicado sobre una topografía accidentada, donde no pueden acceder vehículos por la notable pendiente, y que es afectada gravemente por la crisis de inseguridad producto del narcotráfico. La autora identifica y cartografía dos tipos de espacios intersticiales en este sector: los de piedemonte, entre el crecimiento en malla y el asentamiento informal; y los de carena y senderos, es decir, entre el asentamiento informal y la Ciudad Lineal. Propone entonces

que estos espacios puedan funcionar como nexos entre los fragmentos, en lugar de actuar como fronteras. De esta manera, la función de “atravesar” se convierte en una acción que contribuye a diluir los límites entre los fragmentos, integrándolos espacial y funcionalmente.

Un segundo grupo de artículos utiliza variables de análisis morfológico en mayor o menor medida, pero pone el foco en la vida dentro de estas zonas de la ciudad, con énfasis en los actores y los procesos de gestión.

Los asentamientos informales no responden a la legislación urbanística y por ello hasta los años 90 esta “anomalía” de la ciudad no se recoge en los planos y/o no se recolectan datos sistemáticos. Es, en otras palabras, “un agujero negro” en la planificación que debe ser erradicado y sus habitantes relocalizados en la periferia de la ciudad. Las políticas de regularización de los asentamientos informales para transformarlos en “ciudad formal” son ampliamente debatidas en los años 90.

Pero más recientemente, y tras muchos esfuerzos, comienzan a visibilizarse, a ponerse sobre la mesa como un fenómeno que no es una mera “anomalía” del sistema sino, como hemos enunciado al comienzo de este texto, una forma de habitar que afecta a una gran parte de la población mundial (Davis, 2006). Las perspectivas de abordaje en las dos últimas décadas son variadas, pero seguramente tienen como denominador común, la idea de que la solución no es hacerlos desaparecer, sino mejorar sus condiciones de habitabilidad, siguiendo sus propios patrones y poniendo énfasis en las políticas de gestión.

Y es que la informalidad puede ser de diversos tipos. Por un lado, puede tener que ver con la forma de *tenencia* del suelo —y destacamos el uso de esta palabra frente a *propiedad* del suelo—. La propiedad del suelo, relaciona a éste con el mercado, un tema ampliamente abordado, entre otros, por Clichevsky (2002; 2003) o Cravino (2009). Por otro lado, la informalidad puede estar relacionado con las condiciones de construcción de la vivienda y/o de la urbanización.

Asimismo, y teniendo en cuenta estos dos aspectos de la informalidad, se han empezado a distinguir diferentes tipos de asentamientos informales: algunos construidos con lógicas completamente diferentes de la ciudad formal, en terrenos con escasas condiciones de habitabilidad, como las villas miseria o las favelas; y otros, en cambio, que podrían estar originados en loteos fraudulentos, pero su forma estar más vinculada a la de la ciudad formal.

En cualquier caso, los actores y sus relaciones cobran un rol especialmente relevante si pensamos en que la forma de gestión de estos asentamientos, al igual que la tenencia de la tierra, podría no encajar con los patrones de la ciudad formal. Por lo tanto, se pasa de un abordaje enfocado en el problema de la vivienda (falta de vivienda, calidad de la misma, etc.) a un enfoque

sobre la gestión, asumiendo que el horizonte de los asentamientos informales no puede ser siempre y necesariamente, su transformación en ciudad formal.

Lucas Dombroski estudia los asentamientos producto de tomas de tierra o loteos informales, a los que diferencia de las villas –en la línea con la identificación de diferentes tipos de crecimiento informal que hemos comentado anteriormente–. El autor parte de la idea de que el asentamiento plantea la “ilusión” de que el barrio acabará unificándose con la ciudad formal, adecuándose con el tiempo a los reglamentos vigentes. La discusión que plantea es que este fue quizás el horizonte inicial, pero a lo largo de su investigación, se encarga de demostrar que en los últimos años estos barrios han transitado por vías diferentes, relacionadas mayormente con el rol de los actores en la construcción de un tejido social y, por consiguiente, material, que va más allá de perseguir que el barrio se asidle a la ciudad formal. De esta manera, desgana el entramado de actores que da lugar a diferentes formas urbanas: familias organizadas, organizaciones políticas, funcionarios públicos, asociaciones civiles, loteos piratas y –no menos importante– el rol del crimen organizado, que actúa como estrategia de control territorial, incidiendo sobre la configuración del espacio público y la circulación dentro del barrio.

Patricia Lescano, Gonzalo Piasek y Rafaela Gandino, nos presentan una interesante discusión en torno a cinco mitos instalados en el imaginario colectivo sobre la vivienda y los barrios populares, que los autores se encargan de desmontar. Los cinco mitos que enuncian son: que la densidad de los barrios populares es muy alta; que la cantidad de hogares por vivienda es superior a dos; que el tipo de vivienda predominante en los barrios populares es el rancho o casilla; que la población de estos barrios tiene grandes dificultades para acceder al crédito; y que esta población no invierte en mejorar su vivienda. Las conclusiones se basan en los resultados de la encuesta realizada en 8 barrios en Argentina, incluidos en el Registro Nacional de Barrios Populares. Con su estudio, los autores reflexionan en torno a las mejoras que se supone que habrá en estos barrios a raíz de la Ley nacional de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana, aprobada en 2018. Por último, plantean una pregunta muy sugerente para abordar en futuros trabajos: ¿cómo se crean estos mitos sobre el hábitat popular?

Mariela Díaz nos propone una reflexión acerca de la dimensión socio-económica de la vivienda en la Villa 20, ubicada en el suroeste de la ciudad de Buenos Aires. Se trata de la cuarta villa más poblada de la ciudad y en ella destaca la presencia de población inmigrante boliviana. Ésta constituye un 20% del total de inmigrantes extranjeros en 2010, y está mayormente concentrada en la zona sur de la ciudad. En la Villa 20 gran parte de las viviendas son productivas, y están asociadas a un tipo de trabajo informal y precario. Este trabajo es realizado por inmigrantes de un país en donde el rol de la microindustria (o vivienda productiva) es de gran importancia en la economía general. La

autora plantea una interesante discusión sobre dos temas. Por un lado, este uso de la vivienda pone en cuestión los postulados de la modernidad capitalista asociados a la división de los espacios público y privado. Por otra parte, aborda temas que tienen que ver con la segregación étnica y de género, donde pone de manifiesto que son las mujeres, migrantes e indígenas, las que se encuentran recluidas en sus casas y en el barrio, con consecuencias a muchos niveles que, concluye la autora, deberían considerarse al elaborar las políticas de reurbanización e integración socio-urbana.

Para cerrar este número, proponemos una tercera mirada, esta vez desde la práctica del urbanismo, acerca de la actuación sobre los barrios con mayor o menor grado de informalidad.

Pedro Lorenzo y Germán López presentan la metodología “Plan Barrio”, desarrollada y probada a lo largo de muchos años en barrios de todo el mundo. Su texto se divide en dos partes: una primera en la que explican la metodología, y una segunda centrada en las experiencias desarrolladas en diversos enclaves. La metodología se basa en tres principios: participación ciudadana, gestión de la ciudad con atención a los agentes y relación entre ellos y la política habitacional. En cada actuación se propone un taller que dura dos días, con la participación de diversos agentes, incluyendo –por supuesto– a los vecinos. Como resultado del taller, se extrae un documento sencillo y fácil de entender para fomentar acciones y relaciones entre agentes. Los autores demuestran una amplia experiencia en la aplicación del “Plan Barrio”, que dividen en tres tipos de actuaciones: en barrios autosugestionados y/o autoconstruidos, en barrios consolidados en ciudades consolidadas y en territorios rurales o en consolidación. Presentan experiencias en lugares tan dispares como Colombia, República Dominicana, Barcelona, Cádiz o Sahara Occidental, entre muchos otros.

Esperamos que las contribuciones de este número sigan animando el debate sobre las formas de pensar e intervenir en la ciudad *informal*. Ponemos énfasis en el término *informal*, para indicar que quizás en los patrones de esta parte de la ciudad encontremos claves que nos puedan ayudar a pensar también cómo habitamos y proyectamos la otra ciudad que llamamos “formal”.



## Bibliografía

- Abrams, Charles (1964). *Man's struggle for shelter in an urbanising world*. Massachusetts: MIT Press.
- Alexander, C.; Ishikawa, S. y Silverstien, M. (1977). *A pattern language: towns, buildings, construction*. New York: Oxford University Press.
- Alonso, William (1964). The form of cities in developing countries. *Papers in Regional Science*, 13: 165-173. <https://doi.org/10.1111/j.1435-5597.1964.tb01284.x>
- Busquets, Joan (1974). *Las Coreas de Barcelona: Estudio sobre la Urbanización Marginal*. Tesis de doctorado, Universitat Politècnica de Catalunya, Departament de Urbanisme y Ordenación del Territorio.
- Busquets, Joan (1999). *La urbanización marginal*. Barcelona: Edicions UPC.
- Clichevsky, Nora (2002). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Toronto: Nora Clichevsky Editora.
- Clichevsky, Nora (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL.
- Cravino, María Cristina (org.) (2008). *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, María Cristina (2009). La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Lider*, 15(11), 31 - 55.
- Davis, Mike (2006). *Planet of Slums*. Londres: Verso.
- Eizaguirre, Xabier (1990). *Las Componentes formales del territorio rural*. Tesis de doctorado, Universitat Politècnica de Catalunya, Departament de Urbanisme y Ordenación del Territorio.
- Eizaguirre, Xabier (2019). *El territorio como arquitectura*. Barcelona: Edicions UPC.
- Mangin, William (1967). Latin American squatter settlements: a problem and a solution. *Latin American research review*, Vol. 2, No. 3
- Rudofsky, Bernard (1965). *Architecture without architects: a short introduction to Non-Pedigreed architecture*. Albuquerque: University of New Mexico.
- Solà-Morales, Manuel de; Busquets, Joan; Esteban, Juli; Ferrer, Amador y Gómez Ordóñez, José Luis (1974). *Les formes de creixement urbà*. Barcelona: Edicions UPC.
- Solà-Morales, Manuel de; Busquets, Joan; Domingo, Miquel; Font, Antonio y Gómez Ordóñez, José Luis (1974). *Barcelona: Remodelación capitalista o desarrollo urbano en el sector de la ribera oriental*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Turner, John C. (1967) Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries, *Journal of the American Institute of Planners*, 33(3), 167-181.
- Turner, John C. (2018). *Autoconstrucción: por una autonomía del habitar: escritos sobre vivienda, urbanismo, autogestión y holismo*. Logroño: Pepitas de calabaza.



Valparaíso, Chile