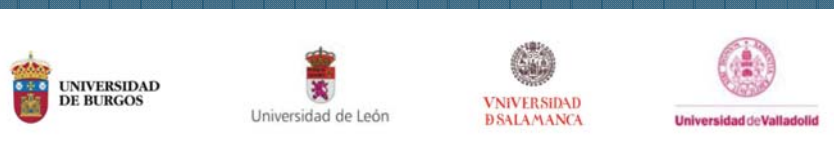


**Enfoques de Planeamiento Urbanístico:
Integración verde para la población de los
tugurios periurbanos en los países en desarrollo.**

Susana Gómez Pérez
Universidad de Valladolid

Félix Jové Sandoval
José Luis Sáinz Guerra
Curso 2013-14

Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo



Resumen:

Las ciudades son “organismos vivos” en constante crecimiento y transformación y deben adaptarse a las nuevas condiciones sociales, culturales, económicas, políticas y medioambientales que en ellas se generan. A su vez son portadoras de deberes y derechos para con sus ciudadanos, algo que se ve mermado en muchos países en desarrollo porque la realidad de sus ciudades se sintetiza en un proceso de tugurización que genera exclusión, insalubridad y hambre debido a que sus espacios urbanos están fragmentados y son deficitarios.

Aunque se reconoce que no hay una única fórmula que atienda íntegramente la problemática, la cuestión a la que se intenta responder es ¿cómo puede contribuir el planeamiento urbanístico a crear ciudades sustentables que garanticen una vida digna a todos sus habitantes y ofrezcan sus beneficios equitativamente?

Este trabajo muestra cómo nuevos enfoques de planeamiento urbanístico contribuyen a solventar algunos de los problemas de la tugurización: las relaciones sociales, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad medioambiental. En este sentido, se establece que el fomento de espacios verdes libres de recreo, cohesión y articulación socio-productiva es un buen catalizador para mejorar las condiciones de vida que sufre la población pobre urbana ya que les integra espacial, social y económicamente al tejido dinámico de la ciudad y mejoran el hábitat urbano.

Palabras clave: Planeamiento urbanístico / tugurios / espacios verdes urbanos / agricultura urbana y periurbana / seguridad alimentaria / inclusión social / sostenibilidad medioambiental.

ÍNDICE	pág
I. INTRODUCCIÓN	4
II. ANÁLISIS DEL CRECIMIENTO URBANO POR REGIONES	7
1. Situación actual y futura del crecimiento urbano.....	8
2. Componentes de crecimiento urbano en los países en desarrollo.....	11
III. PROBLEMAS ACTUALES EN RELACIÓN AL RÁPIDO CRECIMIENTO URBANO EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO	12
1. Políticas establecidas.....	12
2. El planeamiento urbanístico.....	14
2.1. La falta de un planeamiento urbanístico óptimo.....	16
2.1.1. Ciudades fragmentadas y deficitarias.....	17
2.1.2. Tugurización: análisis de la formación de asentamientos humanos informales en las zonas urbanas.....	18
IV. PROBLEMAS EN LOS TUGURIOS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO	21
1. Relaciones sociales.....	22
2. Seguridad alimentaria.....	23
3. Sostenibilidad medioambiental.....	26
V. ENFOQUES DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO CENTRADO EN LOS TUGURIOS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO	27
1. Medias para reducir los problemas de la población en los tugurios.....	29
2. “Planeamiento urbanístico verde” como medida estratégica.....	32
VI. CASO DE ESTUDIO	36
1. Programa de Agricultura Urbana (PAU) en la ciudad de Rosario, Argentina.....	37
1.1. Antecedentes.....	38
1.2. El PAU en la ciudad de Rosario.....	42
1.2.1. Proyectos Parque Huerta y Diseñando barrios sostenibles.....	48
1.3. Presupuesto.....	58
1.4. Problemas enfrentados y resultados.....	59
1.5. Repercusión y desafíos pendientes.....	61
VII. CONCLUSIONES	62
VIII. BIBLIOGRAFÍA	68
IX. ANEXOS	76

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas el impulso hacia las ciudades es consecuencia del proceso de la globalización y del sistema económico establecido, el cual, relaciona el desarrollo con la urbanización (aumento de la proporción de población urbana respecto de la población total) debido al potencial productivo y el dinamismo que hay en las ellas. Por lo tanto, la población opta por vivir en las zonas urbanas ya que albergan la esperanza de una vida mejor debido a las posibilidades que ofrecen. Sin embargo, la realidad que viven millones de habitantes urbanos es bien distinta debido a determinados hechos que se mencionan a continuación, los cuales justifican el tema que se aborda en este trabajo.

En primer lugar, la tendencia actual del crecimiento urbano es un hecho sin precedentes y tiene una relevancia global. En nuestros días más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades y según avanzamos en el tiempo la situación se incrementa ya que se prevé que en 15 años alcance una totalidad de casi 5.000 millones de habitantes urbanos (Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), 2007: 1) y en 2050 vivirán en ciudades dos de cada tres personas (UNFPA, 2011: 127) lo que supone más de 6.000 millones. Dicha tendencia acelerada de la urbanización incide de una forma más acusada en las ciudades de los países en desarrollo ya que se pronostica que para 2025 más de la mitad de su población será urbana albergando un altísimo porcentaje de población pobre (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2010). Esta situación es una de mayores preocupaciones de este siglo ya que hoy en día la mayoría de las transformaciones mundiales (económicas, sociales, medioambientales y demográficas) se dan en las ciudades.

En segundo lugar, las causas más importantes de las “mutaciones” de los asentamientos humanos se dan actualmente en la rápida urbanización y la consecuente expansión territorial así como la concentración de la población en las mismas (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1996: 99). En los países en desarrollo el alto crecimiento demográfico urbano está generando como nunca antes una gran demanda de suelo (espacio vital) y alimentos que crea un círculo vicioso. El efecto de la primera demanda es un proceso acelerado de la transición urbana donde las ciudades de los países en desarrollo, al no tener capacidad para absorber su alto crecimiento (UNFPA, 2007), se expanden sin orden ni concierto degradándose y empobreciéndose. El crecimiento incontrolado provoca la formación de tugurios¹, la absorción de tierras fértiles modificando su uso y que la

¹ En el presente trabajo el término tugurio es utilizado para denominar de manera genérica a todos los tipos de vivienda y asentamientos humanos informales ubicados en las aglomeraciones urbanas teniendo características básicas similares pero

población, hasta entonces productora de alimentos, se transforme en urbana con pocos recursos. El conjunto de la situación fomenta desempleo, inseguridad alimentaria (FAO, 2010), problemas de carácter medioambiental y discriminación, lo cual interfiere de manera particular en la población pobre urbana más desfavorecida y vulnerable ya que su derecho a la ciudad² se ve mermado o es inexistente.

En tercer lugar, la carencia de apropiados planes urbanísticos que se adapten a las situaciones actuales del rápido crecimiento urbano conlleva la escasez de un desarrollo urbano sostenible y ventajoso para todos los ciudadanos (Banco Mundial (BM), 2009). Esta situación hace que nos encontremos ante nuevos retos de intervención urbana donde es necesario un cambio en el sistema del planeamiento urbanístico tradicional y establecer nuevos conceptos y procesos de intervención así como estrategias proactivas que fomenten una ordenación urbana “democrática, global, funcional y prospectiva” (Consejo de Europa, 1983). Para ello es de gran importancia promover la participación de la sociedad civil de manera que las decisiones y acciones políticas sean apoyadas y ejecutadas por todos los actores y agentes a los que concierne en base a las prioridades y necesidades del conjunto de la población.

Por último, el reto de crear ciudades equitativas y sostenibles es un desafío mundial. El conjunto de esta problemática es reconocido a nivel internacional ya que viola muchos de los derechos humanos universales e incrementa los problemas medio ambientales a nivel mundial. En particular, la ONU ha establecido compromisos para la mejora de estas situaciones y exhorta a los gobiernos a solventarlas llevando a cabo, entre otras medidas, estrategias políticas de planificación urbana con un mayor énfasis en el desarrollo de la población urbana pobre y desfavorecida así como en los retos de la alimentación y contaminación (véase Anexo I). Este hecho es de gran importancia ya que la implicación de la cooperación internacional contribuye a fomentar acciones resolutivas que incluyan adecuadamente una planificación urbana centrada en el ser humano y la naturaleza (medioambiente) en aquellos países que aún no tengan estrategias establecidas o que quieran seguir implantando programas y/o proyectos de mejora.

otras denominaciones según el país o localidad donde se ubican (villas miseria, favelas, población callampa, barrio marginal, chabola, arrabal, slums, etc.).

² Según indica la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (ONU-Hábitat, 2004) el derecho a la ciudad se define como *el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado.*

En base a lo dicho anteriormente el presente trabajo tiene como objetivo general exponer cómo un nuevo enfoque de planificación urbanística, orientado hacia la creación de espacios verdes de recreo, de encuentro social y producción agrícola urbana y periurbana, es un instrumento que contribuye eficazmente a mejorar las condiciones de vida de la población asentada en los tugurios urbanos y periurbanos de los países en desarrollo así como la mejora del conjunto del hábitat urbano. Para ello se han establecido por capítulos los siguientes objetivos específicos:

- Capítulo II. Contextualizar el tema de estudio mediante el análisis de la situación del crecimiento urbano mundial y sus componentes.
- Capítulo III. Identificar los problemas actuales en relación al rápido crecimiento urbano de los países en desarrollo -acciones políticas y planeamiento urbanístico- y sus consecuencias.
- Capítulo IV. Analizar los problemas de la población de los tugurios urbanos y periurbanos identificando los más acusados por la falta de un planeamiento urbanístico resolutivo.
- Capítulo V. Establecer las medidas de intervención en el planeamiento urbanístico que resuelvan al unísono los problemas identificados.
- Capítulo VI. Exponer un caso de estudio que incluya las medidas urbanísticas determinadas anteriormente. De los programas/proyectos de cooperación internacional estudiados se ha elegido como caso de estudio el Programa de Agricultura Urbana de la ciudad de Rosario (Argentina) como modelo empírico que demuestra la eficacia de las medidas de intervención adoptadas.
- Capítulo VII. Exponer las conclusiones que establezcan que nuevos enfoques de planeamiento urbanístico contribuyen a solventar problemas de la tugurización. En este mismo capítulo se hace una reflexión personal.

Añadir que en capítulo IX hay determinada documentación que por considerarse oportuna se ha incluido para ampliar información.

Para el desarrollo del presente trabajo se han determinado algunas hipótesis que establecen los puntos que se abordan. Para comenzar en los países en desarrollo la población pobre urbana sigue aumentando y asentándose en territorios urbanos inadecuados debido a que sus políticas no inciden directamente en el desarrollo de los ciudadanos más desfavorecidos mediante prácticas proactivas que trabajen al unísono cuestiones económicas, sociales y

medioambientales. Ello es debido en gran medida a la falta de previsión y adaptación de las autoridades públicas en relación a una planificación urbanística sostenible y equitativa.

En segundo lugar, para conseguir una sociedad próspera es necesario un hábitat estable y saludable donde la naturaleza debe estar presente tanto por ser portadora de recursos (aire, agua, alimentos...) como de bienestar emocional, físico y social³. En este sentido el establecimiento de una planificación urbanística adecuada en las estrategias políticas nacionales y locales desempeña un importante papel para dar calidad de vida al ser humano, gestionar de manera responsable los recursos naturales y proteger el medio ambiente.

Por último se establece que debido a la interferencia de múltiples factores no hay una fórmula única para mejorar las condiciones de vida de la población asentada en los tugurios de las aglomeraciones urbanas, pero sí hay medidas en la planificación urbana muy resolutivas que pueden ser aplicadas en cualquier lugar si se centran en las necesidades básicas del ser humano y la protección del medioambiente.

La metodología llevada a cabo en la elaboración del trabajo se ha basado en el estudio documental y empírico de las situaciones y condiciones de los tugurios urbanos y periurbanos en los países en desarrollo, sus causas y sus posibilidades de mejora bajo el prisma de la planificación urbanística. Para ello se han contrastado datos y estadísticas, publicaciones, estudios de investigación y sus resultados así como programas y proyectos reales. Dicha información ha sido obtenida mediante webs oficiales y documentos accesibles en Red ofrecidos por universidades, bibliotecas, organismos nacionales e internacionales así como organizaciones no gubernamentales.

Toda la información obtenida ha sido sintetizada en este trabajo mediante una valoración personal, de manera que las conclusiones a la que se ha llegado están fundamentadas en la documentación bajo un enfoque crítico.

II. ANÁLISIS DEL CRECIMIENTO URBANO POR REGIONES.

Tras el breve análisis introductorio dado sobre la tendencia mundial del crecimiento urbano, este capítulo se centra en el análisis del crecimiento urbano por regiones de manera se pueda tener una visión general del alcance de la problemática y a quiénes afecta en

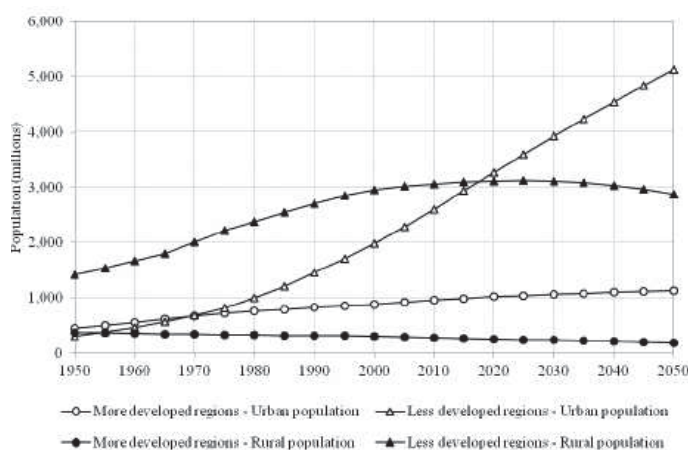
³ Está demostrado por múltiples estudios que los espacios verdes urbanos y periurbanos son un factor de calidad ya que contribuye al bienestar social, ambiental y económico. Véase Priego (2011), BBC Mundo Salud (2013) y Comité de Expertos de la OMS (1965: 51-53).

mayor medida. Así mismo se analizarán los componentes de crecimiento demográfico urbano en los países en desarrollo para poder establecer en los próximos capítulos cómo es afrontada la situación en su conjunto.

1. Situación actual y futura del crecimiento urbano.

El crecimiento urbano actual es un hecho sin precedentes que abarca a todas las regiones del mundo y se puede observar esta circunstancia viendo la relación entre el crecimiento urbano y rural (Figura 1). En esta gráfica vemos que desde 1950 en las regiones más desarrolladas la población urbana ha aumentado en detrimento de la rural, y que las regiones menos desarrolladas están teniendo un vertiginoso crecimiento poblacional desde entonces, y es a partir de finales de esta década cuando se convertirán en regiones mayoritariamente urbanas.

Figura 1. Población urbana y rural según grupos regionales de desarrollo (1950-2050)



Fuente: ONU-DAES, División de la Población (2012b).

Analizando los datos (tabla 1) vemos que esto significa que el 67% de la población mundial en 2050 será urbana, debido a la deceleración del crecimiento rural y al gran aumento demográfico urbano de las regiones menos desarrolladas, las cuales tendrán un 64% de sus habitantes residiendo en las ciudades frente al 48% del 2013.

Tabla 1. Porcentaje y población urbana total según desarrollo de las regiones (1950-2050)

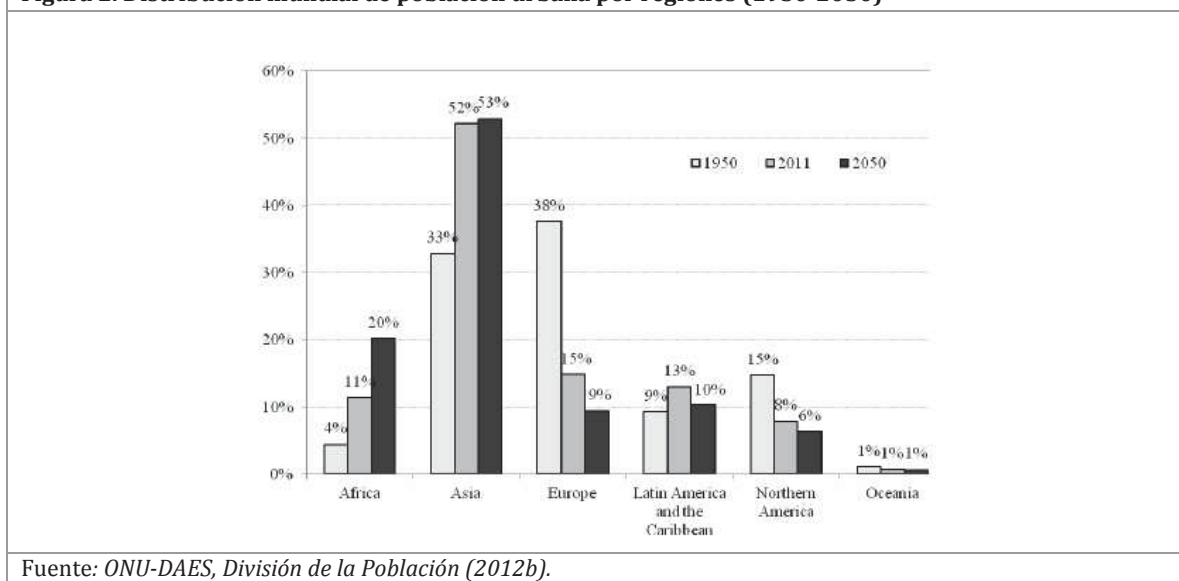
Grupos por desarrollo	Porcentaje					Población urbana (billones)				
	1950	1970	2014	2030	2050	1950	1970	2014	2030	2050
Mundo	29.4	36.6	54.0	59.9	66.0	0.75	1.35	3.88	4.98	6.33
Regiones más desarrolladas	54.5	66.6	78.0	82.1	85.0	0.44	0.67	0.98	1.06	1.11
Regiones menos desarrolladas	17.6	25.3	48.0	55.8	64.0	0.30	0.68	2.89	3.92	5.22

Fuente: Elaboración Propia obtenida de ONU-DAES, División de la Población (2012b y 2014)

Si bien este porcentaje es mayor en el conjunto de las regiones más desarrolladas, en términos absolutos la situación tiene otro matiz ya que la totalidad de las regiones menos desarrolladas tienen hoy en día, aproximadamente, 2,7 veces más población urbana que las regiones desarrolladas, lo que supone 2.830 millones de personas frente a los 970 millones en las regiones más desarrolladas.

Si observamos como se distribuye mundialmente la población por regiones vemos que a partir del 2011 más de la mitad de la población urbana se sitúa en Asia, seguida de África y América Latina y el Caribe (figura 2).

Figura 2. Distribución mundial de población urbana por regiones (1950-2050)



Fuente: ONU-DAES, *División de la Población (2012b)*.

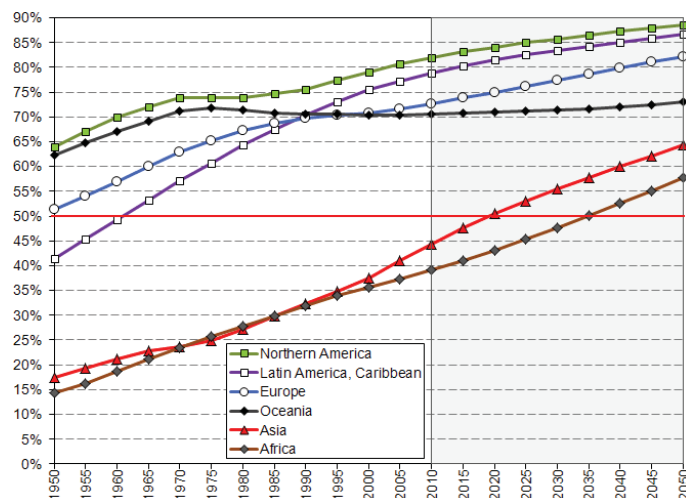
La situación es más relevante y amenazadora en África al representar el mayor crecimiento de población urbana del mundo (del 11% al 20%) en las próximas décadas y en Asia por ser la que más porcentaje de población urbana alberga de la totalidad mundial. Tras estas dos regiones encontramos a América Latina y el Caribe (ALC) representando en 2050 el 10% de la población urbana mundial. Según indica el UNFPA (2007: 1) estas tres regiones duplicarán la población de sus ciudades de manera generalizada, lo que supondrá que más de 4.000 millones de personas vivirán en 2030 en sus ciudades y más de 5.000 millones en el 2050 (tabla 2).

Regiones	Porcentaje urbano					Población (millones)				
	1950	1970	2014	2030	2050	1950	1970	2014	2030	2050
África	14.4	23.5	40.0	47.7	56.0	33	87	455	744	1.338
Asia	17.5	23.7	48.0	55.5	64.0	245	506	2.064	2.703	3.313
Europa	51.3	62.8	73.0	77.4	82.0	281	412	545	573	581
América Latina y el Caribe	41.4	57.1	80.0	83.4	86.0	69	163	495	585	673
América del Norte	63.9	73.8	81.0	85.8	87.0	119	171	291	344	390
Oceanía	62.4	71.2	71.0	71.4	73.4	8	14	27	34	41

Fuente: *Elaboración Propia obtenida de ONU-DAES, División de la Población (2012b y 2014)*

En ALC hay que destacar que, a pesar de que la población es menor y su crecimiento demográfico es más lento en comparación con África y Asia, tiene un alto porcentaje de población urbana (el 80% de su población total), siendo la región en desarrollo más urbanizada y presentando también los niveles de desigualdad socioeconómica más altos del mundo (figura 3).

Figura 3. Población urbana por regiones (en tanto por cien de la población total)



Fuente: *ONU-DAES/ División de la Población (2012a).*

Según indica ONU-DAES (2014) si nos centramos en el tamaño de estos asentamientos vemos la escala desmesurada que día tras día van tomando ya que actualmente 28 ciudades en el mundo superan con creces los 10 millones de habitantes. Y la situación es alarmante si las previsiones dadas se cumplen ya que la cifra aumentará: 41 megaciudades tendrán más de 40 millones de habitantes en 2030 encontrándose una gran mayoría en países en desarrollo (figura 4a) con una tasa de crecimiento urbano alrededor del 1% y un número superior a los 20 millones de habitantes.

A pesar de las miras puestas en las megaciudades la tendencia futura es el aumento de la población urbana y la consecuente urbanización en aquellas ciudades medianas o pequeñas (figura 4b).

Figura 4. Crecimiento urbano y distribución de la población por tamaño de ciudad y regiones

Figura 4a. Distribución de la población por tamaño de ciudad según regiones (2014)

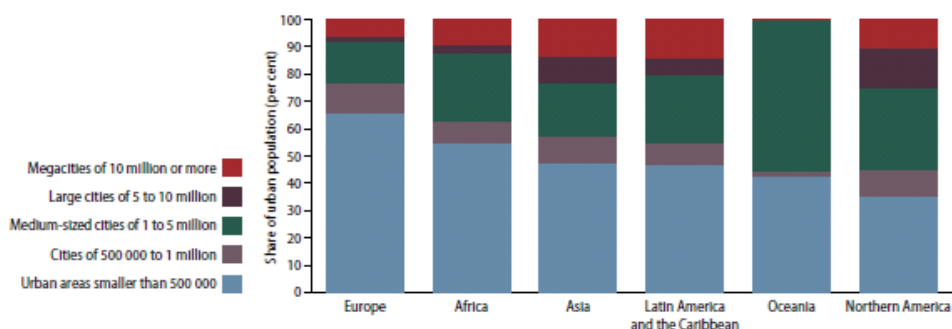
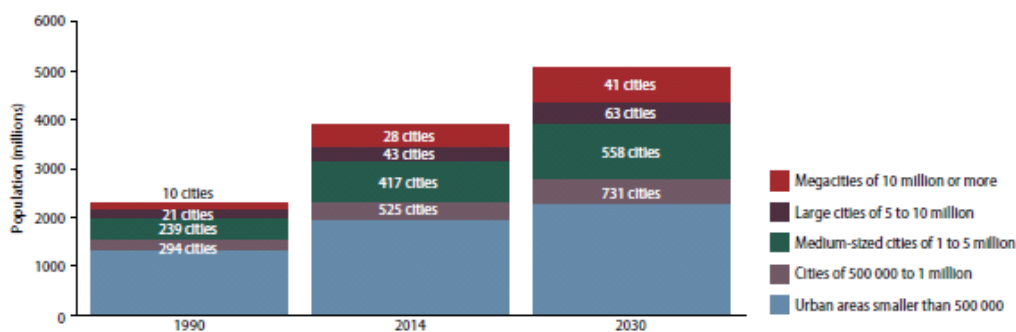


Figura 4b. Crecimiento urbano global en las ciudades según su tamaño (1990-2030)



Fuente: ONU-DAES (2014)

2. Componentes de crecimiento urbano en los países en desarrollo.

Llegado a este punto las cuestiones son las siguientes: ¿Cuáles con las causas del crecimiento urbano y por qué es más acusado en los países en desarrollo?

Pues bien, los componentes del crecimiento urbano son variados dependiendo de las características de los países y sus ciudades, pero los más notorios son la reclasificación del suelo y sus habitantes (zonas rurales se convierten por su proximidad, expansión y/o inclusión a las ciudades en zonas y poblaciones urbanas), la migración de las zonas rurales a las urbanas en busca de oportunidades y mejores condiciones de vida, y las altas tasas de natalidad que registran las zonas urbanas de los países en desarrollo, siendo hoy en día un

crecimiento vegetativo (más nacimientos que defunciones). Según investigaciones realizadas los dos primeros factores constituyen el 40% del crecimiento urbano, mientras que el 60% se le atribuye al crecimiento vegetativo (UNFPA, 2007: 13). Esta última causa es constituida mayoritariamente por la población pobre y por lo tanto uno de los mayores problemas en las ciudades de los países en desarrollo y sus habitantes (Andreev et al. 2013: 8).

Una vez localizada la ubicación actual y futura de la mayoría de la población urbana y sus componentes de crecimiento, es importante analizar cómo se enfrentan, de manera general, los países en desarrollo al crecimiento tan acelerado de la urbanización (física y demográfica) y cuales son sus efectos.

III. PROBLEMAS ACTUALES EN RELACIÓN AL RÁPIDO CRECIMIENTO URBANO EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO.

En este capítulo se plantean las respuestas a los siguientes principios establecidos en ONU-Hábitat (2009) para analizar su situación en los países en desarrollo: ¿la planificación urbana reconoce y hace frente a los problemas ambientales, promueve la justicia social y responde positivamente a la diversidad cultural, socioeconómica y espacial? ¿Proporciona elementos sostenibles ambientalmente, de sustento e inclusión social? ¿Cuenta con el apoyo de las instituciones públicas y el conjunto de la comunidad? ¿Se reconoce la importancia de la informalidad urbana? ¿Está la planificación urbana institucionalizada y vinculada a los presupuestos públicos?

1. Políticas establecidas.

Los Gobiernos de los países en desarrollo se encuentran ante el gran reto de gestionar el acelerado crecimiento urbano. Ante esta circunstancia es necesario analizar qué políticas se han llevado a cabo y sus resultados así como sus carencias ya que el establecimiento de un marco político adecuado es un factor básico para el desarrollo urbano sostenible y equitativo.

En primer lugar se observan acciones políticas que no son capaces de solucionar el alto crecimiento demográfico urbano porque hasta ahora la mayoría de los Gobiernos no han afrontando que este fenómeno es un hecho difícil de dosificar ya que la población opta por residir en las ciudades a pesar de las deplorables situaciones en las que se encuentra mucha

de ella. Entre estas políticas encontramos las que promueven prácticas antiurbanas para decelerar el crecimiento de la población en estas zonas ya que, teóricamente, un crecimiento más lento sería más manejable en términos de control y planeamiento para subsanar los problemas en las ciudades; para ello muchas de las acciones utilizadas intentan mitigar la migración del campo a la ciudad mediante el fomento del desarrollo agrícola y rural, otras intervienen con políticas de control de natalidad evitando el crecimiento vegetativo urbano (UNFPA, 2007), algo que desde un punto de vista práctico y objetivo puede considerarse beneficioso. A su vez, existen unas terceras, duras e injustas, que intentan solventar las preocupaciones inmediatas mediante legislaciones restrictivas que impiden que los pobres lleguen, se asienten y se queden en la ciudad dejando a este colectivo sumido en la miseria. Ninguna de estas prácticas son resolutiva ya que los datos muestran que la población pobre urbana que vive en los tugurios es desorbitada y sigue aumentando. En ALC el 36,5% de la población urbana vive en barrios precarios, en Asia Meridional el porcentaje es del 42,9% y la cifra aumenta en el África subsahariana llegando al 62,2%. El resultado es que más de un tercio de la población urbana de los países en desarrollo vive en barrios deficientes (ONU-Hábitat, 2009: 14 y 52) y con vistas al futuro el 90% de la población urbana mundial vivirá en países en desarrollo, millones de ellos serán ciudadanos pobres superando en número a la población rural pobre (UNFPA, 2007: 16).

En segundo lugar se encuentran deficiencias políticas respecto a la gestión del desarrollo urbano ya que, según el Comité de Expertos de la OMS (1965), hay una falta de coordinación, distribución de fondos y capacitación. En relación a las dos primeras se expone que en países en desarrollo donde se llevan a cabo planes de desarrollo urbano no hay equilibrio entre los proyectos y los recursos destinados para ejecutarlos, ello es debido a la diferencia de objetivos a alcanzar entre la administración central y la regional o local. La primera se centra principalmente en la planificación económica mientras que las segundas lo hacen mayoritariamente en programas sociales o planificación física-espacial.

Respecto a la falta de capacitación muchos de los países en desarrollo no han creado aún políticas de planificación urbana a ningún nivel lo que tiene consecuencias muy negativas ya su adopción en las políticas públicas⁴ (legislación, financiación y administración) es de gran

⁴ Al igual que las instituciones públicas debemos añadir que en los procesos de planificación urbana deben estar involucrados otros agentes interesados, como la sociedad civil y el sector privado. A ello hay que sumar la importancia que en los países en desarrollo tienen la cooperación de profesionales técnicos, las organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales para desarrollar planes estratégicos que abarquen globalmente la problemática de las ciudades.

importancia para lograr un crecimiento urbano que se desarrolle sustentablemente y al mismo tiempo genere un desarrollo humano⁵ equilibrado y justo.

Como resultado de lo anteriormente dicho se observa que las decisiones y acciones políticas llevadas a cabo para afrontar la rápida urbanización son deficientes y no resolutivas.

2. El planeamiento urbanístico.

Para comprender qué es el planeamiento urbanístico y las consecuencias de su carencia o inadecuada ejecución hay que comenzar por definir los términos asociados, analizar su funcionamiento y los procesos necesarios para su buena aplicación.

Uno de los conceptos relacionados es la ordenación del territorio. Según la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa, 1983) es "la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una aproximación interdisciplinar y global, tendente a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio guiada por una concepción directriz".

Una vez establecidos el Plan Nacional de Ordenación Territorial y el Plan Regional o Plan Director Territorial, alcanzamos el planeamiento urbanístico establecido por los planes municipales ó metropolitanos bajo las directrices de los niveles superiores.

El planeamiento urbanístico es definido como: "Ordenación o planificación del suelo a escala local. Acción de prever la evolución deseada para el territorio en relación al proceso de urbanización. Conjunto de instrumentos de planificación a dicha escala" (GRUPO ADUAR, 2000). Su sistema es variable dependiendo de los países y su legislación pero de manera general se establece en tres grupos según el ámbito de actuación: planes generales de ordenación urbana y normas subsidiarias (escala municipal), programa de actuación urbanística, planes parciales y especiales (escala de barrio) y por último los estudios de detalle y los proyectos de urbanización.

Hay que puntualizar que muchas veces el planeamiento urbanístico se confunde con el urbanismo. Este último se ocupa del estudio de los procesos urbanos y sus asentamientos humanos siendo la "reflexión, proyección y construcción de las ciudades o partes de ellas,

⁵ Según indica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, (1990) el desarrollo humano es un proceso que sitúa a las personas en el centro, promocionando su potencial, aumentando sus posibilidades y el disfrute de la libertad para vivir la vida que desean. Integra así aspectos de desarrollo social, económico y sostenible.

generalmente de acuerdo con un plan previamente realizado” (GRUPO ADUAR, 2000), por lo tanto, el planeamiento urbanístico es el instrumento técnico y normativo del urbanismo.

Como resultado vemos que la ordenación del territorio, el planeamiento urbanístico y el urbanismo están estrechamente relacionados y son interdependientes, siendo la ordenación del territorio la que conforma, a medio y largo plazo, la distribución equilibrada y sostenible del suelo y sus usos en relación a la población/actividades y su entorno, el planeamiento urbanístico regula mediante instrumentos técnicos y normativos la aplicación del ordenamiento para su aprovechamiento y organización protegiendo, conservando o transformando espacios urbanos y el urbanismo el que representa espacialmente las normativas.

Centrándonos en el planeamiento urbanístico y el éxito de su ejecución es necesario realizar los siguientes estudios previos: análisis y diagnóstico territorial ya que la identificación de problemas, las metas y los caminos más eficaces/eficientes para su resolución son cruciales a la hora de establecer las propuestas de intervención urbanística; y análisis de las tendencias para prever el crecimiento urbano así como los fenómenos que pueden acontecer de manera que se pueda optimizar el uso de suelo mediante su organización estableciendo un planeamiento urbanístico a largo plazo y prospectivo.

Igualmente es importante resaltar que esta herramienta no sólo debe tener un carácter técnico y normativo sino que como instrumento para el desarrollo de un hábitat para y por el ser humano debe ser establecido de manera coherente según las condiciones, características y necesidades de la población, su entorno y formas de vida. Para ello es de gran relevancia que las acciones ejecutadas en esta disciplina no sean establecidas únicamente en base a los criterios de los gobernantes y planificadores sino que deben atender a las demandas de la población de manera que se establezca un diálogo y un proceso de desarrollo mediante una planificación participativa y flexible. En este sentido es fundamental que los urbanistas y políticos adopten posiciones proactivas que incluyan la participación de la sociedad civil a la que afecta ya que mediante su involucración y la toma de decisiones conjunta (ciudadanos, diferentes agentes y autoridades) su implementación se realizará de manera democrática, equitativa y sostenible.

En definitiva, es una herramienta para la sociedad civil y en consecuencia ésta debe estar implicada en el proceso de su aplicación ya que la gestión del territorio es la gestión del hábitat.

2.1. La falta de un planeamiento urbanístico óptimo.

Según indica ONU-Hábitat (2009: 21-22) hasta ahora la tendencia en los países en desarrollo, al igual que en la mayoría del mundo, ha sido adoptar planeamientos urbanísticos convencionales bajo los modelos modernistas propios de Europa y Estados Unidos. La aplicación de estos patrones urbanos externos nos llevan a soluciones genéricas que hacen que se pierda a identidad de la ciudad y la conviertan en copias de otras realidades y culturas ya que no se atiende a la singularidad propia de cada ciudad (Agustí, 2004). En consecuencia dichos planeamientos no resuelven eficazmente las circunstancias que se viven en las ciudades de los países en desarrollo, sobretodo cuando su ejecución se realiza en los tugurios, estando así abocados a un desarrollo urbano inadecuado.

De manera genérica la aplicación de este tipo de planeamiento urbanístico presenta los siguientes problemas:

- Problemas de carácter social: no considera la forma de vida de la mayoría de los habitantes urbanos que crecen aceleradamente, siendo estos en gran medida pobres asentados informalmente; no considera los retos urbanos actuales; y no incluye significativamente a todas las partes interesadas, especialmente las comunidades.
- Problemas de carácter físico y material: las proyecciones espaciales fomentan la exclusión social y espacial, son insostenibles medioambientalmente y tienden a demoler y construir de nuevo en lugar de rehabilitar y reutilizar;
- Problemas de carácter técnico: su regulación es compleja, implica altos costos para los pobres y mucho tiempo; generalmente los planes urbanos se elaboran o bien por profesionales locales que no están instruidos en las características específicas del rápido crecimiento urbano en los países en desarrollo ni en temas de pobreza o bien son expertos extranjeros que no desarrollan planes urbanos según la cultura institucional local.

En otras ocasiones los problemas vienen dados por la mala aplicación o carencia de esta herramienta técnica que contemple la rápida expansión periférica urbana y mire por la población urbana pobre más desfavorecida asentada en los tugurios.

Como ejemplo de ello y como ampliación de la información del caso de estudio expuesto en el capítulo VI, el ordenamiento territorial y planeamiento urbanístico en Argentina presenta algunas de las características mencionadas anteriormente. Según indican Corti (2008) y González et al. (2010) en la Constitución Nacional Argentina no hay ninguna mención específica al ordenamiento territorial, dando esta competencia a las provincias o municipios. A pesar de la inexistencia de una ley nacional de ordenamiento territorial sí hay instrumentos que regulan el planeamiento a nivel nacional, provincial y municipal. Será en el 2004 cuando se desarrolle el “Plan Estratégico Territorial 1816-2016” que garantizará un desarrollo adecuado a medio y largo plazo.

De manera general hay una ausencia de legislación territorial, sólo la Provincia de Buenos Aires y su ciudad autónoma, la Provincia de Mendoza y la de Santa Fe tienen algún tipo de regulación del ordenamiento y uso de suelo urbano. Como ejemplo de la inadecuada legislación en el Decreto Ley 8912/77 de la Provincia de Buenos Aires, que lleva aplicándose desde hace más de 37 años y en consecuencia necesita una renovación, no se hace mención alguna a alternativas del uso de suelo urbano para vivienda social. En el resto de las provincias argentinas hay una inexistencia de legislación urbana actualizada y cuando la hay se centra en normativas de generación de barrios residenciales privados que no contemplan el desarrollo urbano de manera integral.

Las consecuencias de ello repercuten directamente en los municipios ya que dificultan la disponibilidad de suelo urbano para planes de vivienda, el precio del suelo aumenta en beneficio de sectores privados y hay una falta de gobernabilidad metropolitana.

A continuación se presentan las particularidades de las ciudades en los países en desarrollo debidas al uso de una planificación urbana que ha quedado obsoleta o no es aplicada adecuadamente frente al alto crecimiento urbano.

2.1.1. Ciudades fragmentadas y deficitarias.

Hace tiempo que las ciudades son definidas como motores de progreso llenas de oportunidades que mejoran la calidad de vida por el derecho a la ciudad que debe ser garantizado a sus ciudadanos. Para que las ciudades respondan ante este derecho su proceso de desarrollo debe estar planificado según patrones de vida adecuada y sustentabilidad.

Normalmente, cuando el crecimiento urbano es pausado los asentamientos se van formando de manera regulada y ordenada, dando usos al suelo según las necesidades de la población y sus actividades. Pero en los países en desarrollo el crecimiento de las ciudades es acelerado y la falta de medidas previsión provoca su expansión desordenada: las áreas limítrofes no están reguladas por las administraciones metropolitanas, su expansión y uso queda fuera de los márgenes legales y su ordenamiento no suele estar establecido en ninguna normativa territorial. Esta situación crea un trazado y distribución inapropiada de la ciudad y su entorno periférico porque la organización y uso del suelo no está establecido para equilibrar las actividades y necesidades de una población urbana en aumento.

Como veremos en el siguiente apartado, la población pobre urbana se asienta de manera informal-irregular en la periferia provocando bolsas habitacionales desagregadas de la red urbana que se extienden de forma incontrolada y están plagadas de déficits: vivienda, áreas verdes, servicios básicos, viarios y movilidad urbana sostenible y accesible a toda la población, infraestructuras para la producción y comercialización de alimentos, por no decir que la dotación de equipamientos públicos es un espejismo. Tal situación nos lleva a ciudades excluyentes social y espacialmente por lo que millones de personas se ven desprotegidas y sin acceso a las ofertas urbanas.

2.1.2. Tugurización: análisis de la formación de asentamientos humanos informales en las zonas urbanas.

Para que cualquier asentamiento humano sea un lugar de permanencia en el tiempo necesita encontrar en su entorno recursos básicos naturales (alimento, aire y agua), seguridad física y materias primas, sin ello la vida es insostenible. Pero el concepto de asentamientos humanos es bastante amplio por su complejidad y el conjunto de componentes que se dan ellos. Una de las definiciones fue dada en la Declaración de Vancouver⁶ (ONU, 1976) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) de 1976, donde indica que “Asentamientos humanos significa la totalidad de la comunidad humana - ya sea ciudad, pueblo o aldea - con todos los elementos sociales, materiales, organizativos, culturales y espirituales que la sustentan” y su tejido está formado por elementos físicos como la vivienda, las infraestructuras y los servicios públicos.

⁶ Véase Sistema Virtual Estadístico (s. f.).

Actualmente el término de asentamientos humanos ha tomado otra dimensión y es definido, junto a su significado anterior, como el espacio físico donde se realizan actividades para el desarrollo social y económico de una nación, provincia, municipio o localidad.

Poniendo atención en los asentamientos humanos urbanos (su otra clasificación son los rurales) se debe puntualizar que tienen rasgos particulares según los grupos sociales que en ellos residen y sus modos de vida, a su vez presentan diferentes tipologías según su tamaño, su actividad productiva, la economía del lugar y su relación con otros asentamientos humanos, dando lugar a ciudades, colonias, pueblos, etc.⁷ De manera general los asentamientos urbanos pasan a definirse como ciudades cuando tienen alta densidad de población, sus actividades económicas se centran en la industria y los servicios y están dotados de infraestructuras y servicios públicos.

Muchos asentamientos urbanos se caracterizan por estar cercanos o ser circundantes a la ciudad y hay que tener en cuenta que existen una serie de factores que influyen en la ocupación espacial del suelo, el colectivo que los ocupa y, por consecuencia, la urbanización del mismo. Dependiendo de las razones políticas, económicas y/o demográficas, las zonas urbanas adoptan diferentes morfologías y caracteres ya que en ocasiones las áreas metropolitanas se van ampliando territorialmente entorno a los centros de las ciudades, llegando a unirse a otras zonas periurbanas y corredores con alta densidad de población, creando así aglomeraciones urbanas que contienen condiciones de vida y población de muy diferente índole. Este proceso de expansión de las ciudades en sus zonas limítrofes, generalmente entre el campo y la ciudad, da lugar a la periurbanización.

Como se ha dicho, las ciudades de los países en desarrollo carecen en su mayoría de una periurbanización regularizada, ello unido al alto crecimiento demográfico urbano y la falta de atención hacia las necesidades habitacionales de los colectivos urbanos pobres genera la aparición de asentamientos humanos informales dispersos y marginales porque, sin otras posibilidades de residencia, “invaden” espontáneamente espacios periféricos que no están vinculados al centro urbano, carecen de servicios y de infraestructura además de ser inseguros (UNFPA, 2007: 48 y 49).

⁷ Los asentamientos humanos pueden tener también diferentes definiciones según los criterios de clasificación en relación a su número de habitantes, por ejemplo, en España es asentamiento urbano el que tiene 10.000 habitantes o más, mientras que en Noruega se clasifica como tal a partir de los 200 habitantes.

Otra causa relacionada con los asentamientos humanos informales es la gentrificación, la cual es un proceso en el que barrios pobres céntricos y sus viviendas son revitalizados por sectores privados y adquiridos por nuevos inquilinos con rentas más altas (Smith, 1996: 74) generando un cambio social hacia la elitización. Para ello el proceso sigue varios parámetros: primero hay un abandono por parte de la administración pública y los propietarios de las viviendas, lo que genera un deterioro global de la zona (baja el precio de la vivienda y se incrementa el precio del suelo), después se demuelen los edificios (se obliga o acosa a los vecinos a desalojar las viviendas, etc.), a continuación se reclasifica el suelo y su uso para reconstruir los espacios urbanos y sus edificaciones, dotar de comercios con productos a los que no pueden acceder los vecinos con menos recursos y construir equipamientos de tipo cultural privado en lugar de servicios y espacios verdes públicos tal y como se propuso en la Nueva Carta de Atenas (Consejo Europeo de Urbanistas (ECTP), 2003: 12-14). En realidad este fenómeno es una medida de adaptación urbanística con un carácter económico y excluyente de tipo social y cultural, ya que su finalidad es la especulación inmobiliaria desplazando a los vecinos pobres del barrio y perdiendo su identidad y memoria histórica. Cuando esto ocurre en ciudades de países en desarrollo hace que la población desplazada sea más vulnerable y desfavorecida aún. Por ejemplo, en América Latina, cuando el proceso de su rapidísima urbanización llegó a su máximo nivel entre 1970 y 1980, los habitantes pobres de los centros urbanos fueron desplazados por las clases con mayor poder adquisitivo; dado que las ciudades crecieron en altura y no en extensión, la población pobre se alojó en asentamientos periurbanos informales de difícil acceso ya que no tenían otra posibilidad (UNFPA, 2007: 48).

En otras ocasiones estos asentamientos en el centro de las ciudades no sufren el proceso de gentrificación pero igualmente quedan aislados del sistema urbano, creándose bolsas habitacionales con claras deficiencias por el abandono que sufren debido a la falta de medidas de adaptación en la planificación urbana como es el “mejoramiento urbano in situ” (BM, 2009).

En definitiva, el conjunto de todos los hechos mencionados produce el establecimiento de población urbana en lugares deficientes, inadecuados e irregulares generando así un proceso de tugurización y su proliferación.

IV. PROBLEMAS EN LOS TUGURIOS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO.

Según indica la ONU (1996) el desarrollo social y económico junto a la protección del medio ambiente están vinculados con el desarrollo sostenible y la habitabilidad adecuada de los asentamientos humanos. Obviamente la tugurización tropieza con dicha declaración ya que las condiciones de vida de su población no son óptimas para alcanzar un desarrollo positivo.

La situación que se vive en los tugurios⁸ viene marcada por un patrón que se repite de manera generalizada ya que las características básicas de la tugurización son iguales allá donde se encuentren: problemas de habitabilidad (mala calidad de la vivienda, hacinamiento, falta de higiene, riesgos por ubicación), carencia de infraestructuras y servicios públicos básicos (agua potable, red de saneamiento, electricidad, recogida de residuos), inseguridad de tenencia y ocupación de vivienda y tierra, carencia de vigilancia (delincuencia y violencia), contaminación, desconexión con el resto de la ciudad (transporte público, viario adecuado y espacios de interacción social y económica), discriminación y aislamiento socioeconómico, falta de acceso a la educación, inseguridad alimentaria⁹ y graves problemas de salud por no tener acceso a servicios sanitarios más la carencia de todo lo anteriormente dicho.

Analizando los problemas de los tugurios se observa que todos están interrelacionados, así el planeamiento urbanístico puede contribuir a resolver casi todos ellos mediante su intervención más técnica y tradicional (trazado de viario e infraestructuras, determinación de la ubicación de asentamientos sin riesgos y suelo de uso dotacional, parcelaciones reguladas, etc.). Pero también puede ofrecer una cara más humana y ecológica ofreciendo a la población pobre urbana oportunidades de tener acceso a una alimentación/nutrición saludable y una vida próspera mediante su integración social y económica en un medioambiente sostenible.

⁸ Según ONU-Hábitat, un hogar de un tugurio es definido "como aquel que está constituido por un grupo de personas que viven bajo el mismo techo en una zona urbana y carecen de uno o más de los siguientes elementos: residencia permanente, espacio suficiente para vivir, acceso a agua no contaminada, instalaciones de saneamiento y seguridad en la tenencia" (UNFPA, 2007: 16).

⁹ Según La Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996 celebrada por la FAO la seguridad alimentaria es *aquella que se da cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias a fin de poder llevar una vida activa y sana.*

Más información sobre seguridad alimentaria en FAO (2006). "Seguridad Alimentaria". *Informe de Políticas*. Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo.

Para poder establecer un enfoque de planeamiento urbanístico apropiado se explican a continuación las relaciones sociales urbanas, los problemas de seguridad alimentaria y de sostenibilidad ambiental en los tugurios.

1. Relaciones sociales.

Las relaciones sociales son fundamentales para el desarrollo óptimo de cualquier ser humano ya que contribuyen a sentirse parte de un lugar estableciendo lazos afectivos con otras personas y su entorno. En el caso de los tugurios el problema de las relaciones sociales viene dado de manera general por la inexistencia de una habitabilidad básica (HaB)¹⁰, término que hoy en día no sólo hace referencia a una vivienda adecuada sino también a la necesidad de condiciones saludables y de integración socioeconómica del asentamiento humano y su entorno para garantizar el desarrollo de sus habitantes. Cuando dicho espacio vital (interior-privado, exterior-público) no es apropiado las relaciones sociales se ven degradadas, tanto dentro de los tugurios como con otros asentamientos interurbanos, debido sus deficiencias y su exclusión espacial.

Las relaciones sociales internas de los tugurios vienen además marcadas por variadas condiciones como la pobreza, el desempleo, la adaptación a nuevos ámbitos, la falta de ingresos y la discriminación. Las consecuencias son la frustración y el estrés que sufren sus habitantes, aumentando muchas veces los riesgos de violencia tanto en el hogar como en las calles (UNFPA, 2007: 23). A esto hay que añadir que los problemas de habitabilidad limitan el tiempo libre para mantener relaciones sociales personales ya que provocan una sobrecarga de trabajo a la población pobre urbana, especialmente a las mujeres y niñas ya que además de obtener ingresos, normalmente mediante empleos informales, se encargan de satisfacer las necesidades familiares (agua, alimentos, combustible, etc.)¹¹. A su vez la falta de espacios libres públicos saludables (plazas y espacios verdes) tampoco ayuda ya que sin ellos no se da el intercambio social, disminuyen los lazos afectivos y la involucración de la comunidad generando falta de unión y participación. Dicha situación de inestabilidad e inseguridad en el hogar y la falta de un vecindario habitable no sólo disminuye el contacto social sino que lo perjudica.

¹⁰ Este término se define como aquella habitabilidad *que alcanza las condiciones mínimas e imprescindibles que garantizan el desarrollo de la vida socialmente considerada saludable en la actualidad y la reproducción normal de los pobladores* (Colavidas, Oteiza y Salas, 2006).

¹¹ Este colectivo a su vez no participa en las decisiones del hogar, no tiene acceso y control sobre los recursos y son las que sufren mayor violencia y discriminación por motivos de género debido a tradiciones culturales nocivas impuestas.

A todo ello hay que sumar los problemas en las relaciones sociales interurbanas ya que las ciudades están fragmentadas y compuestas por espacios urbanos contrapuestos (áreas herméticas marginales o por el contrario zonas privadas de exclusividad) que causan una falta de cohesión espacial y social entre las distintas zonas. Las consecuencias de este hecho son la ampliación de la brecha de desigualdad, situaciones de inseguridad y violencia producto de la falta recursos de los más pobres y el fomento de la xenofobia y la discriminación hacia los colectivos más desfavorecidos: mujeres y niñas, personas mayores y minorías étnicas, siguen estando entre los grupos marginados sometidos a exclusión social y económica, y cada día aumenta más esta condición entre los jóvenes (UNFPA, 2007: 8-17). La exclusión social de los pobres urbanos hace que no participen en actividades cívicas, no tengan voz y disminuyan sus posibilidades de una vida mejor, lo cual revierte de nuevo en sus relaciones sociales internas.

Otro factor que crea conflictos sociales entre la población pobre y el resto de la ciudadanía es la demanda del uso de los recursos y de suelo. La necesidad de más espacio residencial, industrial, agrícola y de infraestructuras conlleva una lucha constante por el uso del suelo.

A pesar de que esta situación no es beneficiosa para ningún ciudadano no se han establecido políticas de intervención socio-espacial por lo que los menos aventajados se encuentran en una situación de vulnerabilidad tanto física como psicológica, y además la pobreza y la marginalidad constante contribuyen a ello ya que les “desconecta” de los beneficios que la ciudad ofrece, estando su desarrollo prácticamente anulado.

2. Seguridad alimentaria.

Todas las características de los tugurios citadas al comienzo de este subcapítulo deben solucionarse ya que se retroalimentan creando un círculo vicioso que no da opciones de mejora a la población pobre urbana. Pero quizás la referente a la seguridad alimentaría cobra una importancia extra por su relación con los problemas medio ambientales y también debido a que puede llegar a afectar al conjunto de la población urbana.

Según se indica en la Declaración de Roma de 1996 “El acceso garantizado a una alimentación nutricional adecuada e inocua es esencial tanto para el bienestar individual como para el desarrollo social y económico nacional [...] Aun cuando los suministros alimentarios globales sean suficientes, la pobreza impide el acceso de todos a la

cantidad y variedad de alimentos que se precisan para satisfacer las necesidades de la población. [...]” (FAO, 1996: 18).

En los tugurios la marginación y el aislamiento de la red socioeconómica urbana generan gravísimas situaciones entre las que encontramos la inaccesibilidad a los alimentos. En este sentido la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) pone énfasis en la necesidad de solventar los problemas del vertiginoso crecimiento de las ciudades en los países en desarrollo en relación a la demanda de alimentos, su distribución y provisión (FAO, 1999). Si se pronostica que la población mundial alcanzará los 8.300 millones en 2030 la demanda de alimentos aumentará en un 50%, incrementándose con el tiempo, así como la necesidad de agua y los servicios públicos básicos, afectando de manera general a la población mundial y en particular a los habitantes urbanos de los países en desarrollo ya que éstos alcanzarán el 80% de la población urbana mundial (UNFPA, 2007: 8). A pesar de dicha alerta los problemas de alimentación y nutrición en las zonas urbanas siguen estando presentes y lo peor es que se están incrementando en los colectivos marginados urbanos debido a varias razones.

Para comenzar, en las zonas urbanas la mayoría de los alimentos se compran por lo que el acceso a los mismos depende de los precios de mercado, los ingresos en el hogar, la cantidad de miembros dependientes en la familia y de tener cubiertas otras necesidades como son la vivienda y el transporte, por tal motivo muchas familias pobres urbanas ven disminuidas sus posibilidades de alimentarse adecuadamente.

Una de las causas en relación al acceso económico de los alimentos radica, como se ha mencionado anteriormente, en que en las zonas con alto crecimiento urbano hay mucha demanda de suelo provocando competencias entre los diferentes usos del mismo (industrial, residencial y agrícola entre otros) y ante esta situación suelen salir perdiendo las zonas agrícolas próximas. La urbanización va engullendo estas tierras productivas situadas en las zonas periurbanas, transformando el uso del suelo y degradando los recursos naturales (UNFPA, 2007: 46). Esta situación provoca altos precios en la producción y abastecimiento de alimentos en las ciudades encareciendo estos productos y, como consecuencia, un gran número de familias no puede permitirse la compra de alimentos ya que el gasto medio en ellos es un 30% superior que en las zonas rurales¹² (FAO, 2002).

¹² Cabe puntualizar que el mal estado de las infraestructuras de comunicación, las deficientes condiciones del transporte de alimentos y las largas distancias hasta llegar a las ciudades hacen que se pierda entre un 10 y un 30 por ciento de la producción (FAO, 2002).

Otro de los problemas que afectan a la seguridad alimentaria es el acceso físico a los alimentos ya que la gran expansión de la urbanización provoca una mayor distancia entre los hogares pobres periurbanos y los mercados, por lo que tienen mayores dificultades para adquirir alimentos, invirtiendo tiempo y dinero en transporte para conseguirlos. (Garrett et al., 2000: resumen 5).

Como estrategia para la supervivencia la población pobre recurre a la agricultura urbana y periurbana (AUP) principalmente para el autoconsumo, utilizando los patios de sus viviendas o pequeños trozos de tierra periurbanos, ya sean públicos o privados, para cultivar huertos o criar pequeños animales¹³. En otras ocasiones las zonas periurbanas son explotadas, de forma ilegal, a pequeña escala para vender los productos en los mercados locales, lo cual en ocasiones no es viable por la falta de transporte (Garrett et al., 2000: resumen 3 y 6).

Es importante recalcar que el descontrol de la urbanización en las zonas periurbanas hace que convivan al unísono diferentes actividades (industriales, agrícolas y los vertederos donde se depositan los residuos urbanos), de manera que los residentes y no residentes en estos espacios ven afectada su salud (UNFPA, 2007: 50; Garrett et al., 2000: resumen 5) ya que muchos alimentos no se cultivan de manera inocua y saludable como se puede comprobar en la entrevista realizada por la FAO (2002) a Olivio Argenti:

La agricultura urbana contribuye a alimentar a la población de las ciudades. Unos 200 millones de granjeros urbanos en todo el mundo suministran alimentos para 700 millones de personas. [...] Recientemente asistí a una zona agrícola urbana en México, próxima a un río donde llegan todas las aguas residuales de la población cercana. Estos granjeros utilizan el lodo para preparar los semilleros y el agua para regar las hortalizas. Les pregunté a las autoridades si se daban cuenta del peligro de esta actividad y respondieron que no podían hacer nada porque carecían de los medios económicos y técnicos necesarios.

Por tal motivo otra de las mayores preocupaciones es conseguir que se lleven a cabo todas las acciones posibles para alcanzar un desarrollo urbano dotado de las infraestructuras necesarias que faciliten las explotaciones agrícolas urbanas y suburbanas óptimas tomando

¹³ Los principales habitantes urbanos que se dedican a estas actividades son mujeres ya que pueden obtener ingresos, alimentar a sus familias y compaginarlo con sus labores domésticas. Ello les da mayor control sobre los recursos y la posibilidad de tomar decisiones en el hogar, pero la escasez de agua, el incumplimiento de su derecho a la propiedad y la ilegalidad del uso del suelo merman sus posibilidades de desarrollo por la inseguridad y las desigualdades que conlleva.

las medidas oportunas en planeamiento urbanístico para proteger el medio ambiente y reducir la contaminación así como garantizar el acceso de los consumidores a los alimentos.

3. Sostenibilidad medioambiental.

No se puede negar que muchos de los impactos negativos en el medio ambiente son causados por el crecimiento urbano y ello es debido a diferentes factores que se comentan a continuación así como de qué manera afecta a los habitantes en los tugurios.

En primer lugar los habitantes urbanos, al aumentar en número, aumentan la demanda de las necesidades básicas para vivir, entre los que se encuentran los alimentos, el agua y los recursos minerales y fósiles para el abastecimiento de energía, ello unido a las actividades económicas e industriales urbanas provoca una mayor degradación del medio ambiente por el agotamiento de los recursos naturales. A su vez, cuando las zonas urbanas crecen y se expanden la cubierta del suelo se modifica provocando pérdidas ecológicas, alterando ecosistemas naturales y agrícolas por su conversión a suelos de uso urbano, afectando en mayor medida en aquellas ciudades donde no hay una buena gestión y planificación del suelo con miras a la protección del medio ambiente. Esta circunstancia incrementa el precio de los alimentos, reduce las posibilidades de cultivo en tierras fértiles y provoca la deforestación afectando a la población urbana más pobre por reducir sus posibilidades de alimentarse y por asentarse en lugares inadecuados (problemas por desprendimiento de tierras, inundaciones, etc.).

En segundo lugar, las áreas urbanas inciden en los recursos hídricos y los ciclos hidrológicos debido a las grandes instalaciones hidroeléctricas productoras de energía y a la impermeabilización de las superficies (red vial y asentamientos) reduciendo la absorción de agua de lluvia, el caudal de los acuíferos y contaminando el agua de escorrentía (UNFPA, 2007: 56 y 57). Normalmente la contaminación de las aguas se debe a productos químicos u otras sustancias que en gran medida se eliminan en los cursos de agua. En las ciudades de los países en desarrollo la carencia o deficiente red de saneamiento, la falta de un adecuado tratamiento de residuos y el descontrol de los contaminantes químicos provoca que los recursos hídricos subterráneos y superficiales estén contaminados (ONU, 2010) afectando a mayoritariamente a la población que vive en los tugurios ya que suelen utilizar dichas aguas para su consumo.

En tercer lugar, el alto consumo de energía y las contribuciones de las ciudades a las emisiones de gases de efecto invernadero han ido provocando el cambio climático mundial. Algunas de las consecuencias de este hecho son el aumento de los desastres naturales y “el efecto insular del calentamiento urbano” -de este efecto dependen varios factores como son el tamaño del núcleo urbano, la morfología urbana, el tipo de urbanización y los usos del suelo (UNFPA, 2007: 59)- viéndose de manera general más afectada la población de los países en desarrollo al no tener capacidad de resiliencia frente a desastres naturales y en particular su población pobre por las deficientes condiciones habitacionales. A ello se debe añadir que el calentamiento de la temperatura está creando uno de los mayores problemas que se avecinan: la calidad, el abastecimiento y distribución de agua. Algo que afectará en mayor medida a aquellas poblaciones urbanas más vulnerables, generando graves problemas de salud (CEPAL, 2010: 292).

Por último, la mayoría de las ciudades en los países en desarrollo, no tienen un transporte urbano público adecuado aumentando la contaminación del aire, carecen de un buen manejo de residuos que afecta sobremanera a las zonas marginales urbanas por asentarse muchas veces cerca de los vertederos y aguas contaminadas, la mayoría no cumple con el estándar de una superficie mínima de áreas verdes de 9m²/habitante establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) además de estar mal distribuidas y alejadas en muchos casos de las viviendas -más de 15 minutos a pie- (CEPAL, 2010: 289)¹⁴ lo que influye muy negativamente a la salud física y emocional de la población más pobre.

V. ENFOQUES DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO CENTRADO EN LOS TUGURIOS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO.

“Los asentamientos urbanos bien planificados y administrados encierran la promesa del desarrollo humano y de la protección de los recursos naturales del mundo por su capacidad de sustentar a gran número de personas limitando al mismo tiempo sus efectos en el medio ambiente” (ONU, 1996: 7).

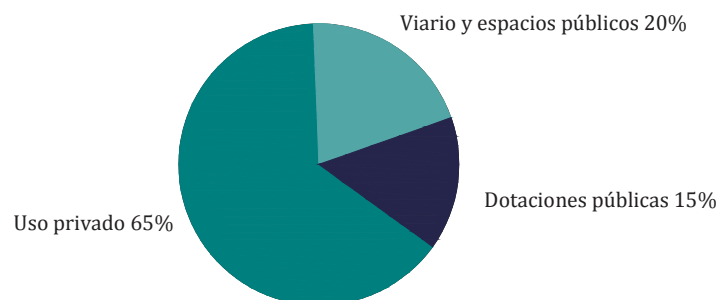
Pero ¿cómo alcanzar la promesa que la ciudad ofrece a todos sus habitantes? Esta cuestión no tiene una única respuesta ya que abarca múltiples factores que interactúan en la complejidad del ámbito urbano contribuyendo o no al logro de su alcance.

¹⁴ A pesar de que este documento del CEPAL estudia la situación en ALC son características comunes de las zonas urbanas de la mayoría de los países en desarrollo.

Uno de estos factores es el planeamiento urbanístico enmarcado en las políticas públicas, el cual a su vez debe considerar al resto de los componentes que interactúan con él. Por lo tanto, en primer lugar y de manera general, la planificación urbanística necesita adoptar el uso de otras disciplinas y actores (partes interesadas y comunidades) para trabajar simultáneamente (ONU-Hábitat, 2009: 8). Su conjunto facilita un plan urbanístico equilibrado¹⁵ y eficiente y así su incidencia será más óptima y ajustada a las necesidades.

La eficiencia es una característica fundamental para que el suelo urbano tenga precios asequibles a todos los habitantes. Según estudios realizados (BM, 2009) en las nuevas áreas residenciales con una proyección máxima de 8.000 habitantes es recomendable que la mayoría del suelo se destine a un uso privado que genere ingresos (vivienda, comercio, industria) seguido de espacios públicos y viario, dejando en menor proporción el uso para equipamiento público (figura 5), estas pautas disminuyen el precio del suelo y deben ser aprovechadas para proyectar espacios urbanos de crecimiento futuro evitando así la formación de tugurios en la periferia de las ciudades.

Figura 5. Porcentaje de distribución de usos para un planeamiento urbanístico eficiente



Fuente: *Elaboración Propia mediante datos obtenidos del BM (2009)*

En segundo lugar, los problemas de los tugurios urbanos y periurbanos en los países en desarrollo no tienen atisbos de cambiar si no hay voluntad y compromiso para gestionar y crear una nueva planificación urbana que responda ante dicha situación. Hasta ahora la planificación urbanística utilizada no hace frente de manera óptima a los problemas de las ciudades en los países en desarrollo porque el modelo implantado se basa en la ciudad convencional que nada tiene que ver con la situación física y social de los tugurios y el crecimiento urbano actual en dichos países.

¹⁵ Según indica el BM (2009) para que el resultado de los planes urbanísticos sea óptimo hay que tener en cuenta la importancia de bases de datos relativos a la distribución, concentración y ubicación de la población, el uso y ocupación de territorio, la tasa de crecimiento, la evaluación de la demanda de vivienda, catastros y registros de propiedad así como el uso de sistemas tecnológicos de información territorial y cartográfica.

Para alcanzar medidas óptimas es necesario que los Gobiernos articulen políticas de desarrollo adecuadas bajo un marco legal e institucional (nacional y local) que apoye planes urbanísticos de desarrollo y crecimiento urbano centrado en todos y cada uno de sus habitantes. En este sentido el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat, 2009) propone seguir un proceso de tres fases para responder con eficacia ante la informalidad urbana: “primero, reconocer el papel positivo desempeñado por la urbanización urbana informal; segundo, adoptar revisiones de políticas, leyes y regulaciones para facilitar operaciones del sector informal; y tercero, fortalecer la legitimidad de los sistemas de planificación y regulación.” A su vez establece que hay dos aspectos especialmente importantes en el proceso: evitar los desalojos forzados a los que se ve sometida la población urbana de los barrios marginales y utilizar estratégicamente herramientas de planificación.

A lo anterior hay que añadir que debe haber un compromiso de respeto por los derechos de los pobres a los beneficios que la ciudad ofrece y un enfoque estratégico para la construcción de asentamientos urbanos sostenibles donde no sólo las autoridades (siendo las locales de gran importancia) tomen parte, sino también todos los residentes en cuanto a su participación y toma de decisiones, poniendo especial hincapié en los colectivos más vulnerables (mujeres, infancia, personas mayores, jóvenes y personas discapacitadas) y en la mejora de los barrios marginales (Clos, 2013).

1. Medias para reducir los problemas de la población en los tugurios.

Una vez alcanzada la implicación, compromiso y responsabilidad colectiva un planeamiento urbanístico adecuado podrá alcanzar su objetivo principal: contribuir al establecimiento de un diálogo positivo entre la urbanización y los procesos sociales, económicos y ecológicos. Para tal fin debe establecer dos premisas: la promoción del uso sostenible del espacio urbano y solventar de las necesidades de suelo, habitabilidad y alimentación para los grupos urbanos pobres y desfavorecidos.

Los planes urbanos, por tanto, deben tratar al unísono diferentes unidades debido a su interacción. Dichas unidades se pueden englobar en tres componentes (Gesé, s. f.):

- el medio físico: biodiversidad, medio inerte (agua, aire, clima y subsuelo), orografía y paisaje, degradación y sus amenazas-

- el medio socioeconómico: población (relaciones sociales) y sus actividades (producción/consumo) y
- la estructura de los asentamientos humanos (distribución espacial y funcional, crecimiento e infraestructuras).

Centrándonos en los tres problemas de los tugurios estudiados en este trabajo -relaciones sociales, seguridad alimentaria y sostenibilidad medioambiental-, intrínsecos en los componentes anteriores, el planeamiento urbanístico debe enfrentarse a las condiciones espaciales vinculadas con la marginación y exclusión social; crear condiciones favorables asociadas al empleo y el acceso a los alimentos; mejorar los asentamientos precarios; y reducir la contaminación (ONU-Hábitat, 2009).

El planeamiento urbanístico puede adoptar así las siguientes medidas que más que ser soluciones definitivas son sugerencias que se pueden considerar de manera general:

- Planes de zonificación del uso del suelo que:
 - atendiendo a condiciones geográficas y topográficas, clasifiquen los usos del suelo e intensidad de ocupación según necesidades y actividades de la población: áreas residenciales, espacios libres verdes, viarios, dotaciones públicas, áreas productivas (AUP, industria y servicios);
 - establezcan razonablemente “reservas territoriales” para el futuro crecimiento urbano;
 - protejan y preserven los espacios naturales, áreas verdes y parques;
 - integren y no eliminen las tierras agrícolas periféricas.
- Normas de planeamiento urbano que:
 - redistribuyan la propiedad y preserven el espacio público;
 - proyecten áreas residenciales seguras, ordenadas y continuas a la trama urbana central para compactar la ciudad;
 - permitan el uso mixto del suelo integrando, complementando y estableciendo la adecuada separación de las distintas áreas residenciales, de recreo, transporte y viario, AUP servicios e industria.
 - doten de servicios e infraestructuras básicas (agua, saneamiento, energía y manejo de residuos) y redes de comunicación que formen un tejido de viario accesible y coherente que conecte las diferentes zonas urbanas;

- doten y optimicen espacios productivos de alimentos individuales y colectivos;
 - establezcan espacios comunes de cohesión social y espacial (intercambio comercial y cultural), mediante plazas, calles y espacios verdes públicos;
 - den uso a espacios urbanos vacantes infrautilizados;
 - replantee y transforme los barrios marginados establecidos mediante la mejora in situ para revitalizarlos e integrarlos, sin reubicar innecesariamente a su población.
- Ordenanzas de edificación que:
- se basen en las pautas culturales (formas de vida, relaciones sociales y familiares) y condiciones climatológicas (viento, luz, orientación, etc.);
 - tengan en cuenta la importancia de las tipologías de vivienda según la estructura familiar, necesidades y actividad productiva/comercial (terreno para el cultivo, azoteas verdes en centros urbanos y/o edificaciones con plantas bajas comerciales);
 - incluyan tecnologías innovadoras y apropiadas de infraestructuras productivas y construcción (recursos materiales y humanos) que minimicen costes y fomenten la participación y capacitación ciudadana.

Evidentemente no hay una única fórmula que resuelva la problemática, pero prácticamente todas las medidas mencionadas inciden de manera simultánea en los problemas analizados (tabla 3). Aunque todas ellas son primordiales se puede observar que de las 15 medidas propuestas casi la mitad de ellas hacen referencia de alguna u otra manera a las áreas verdes, tanto por protección y recreo como para su cultivo (AUP), ya que son imprescindibles para el alcance de los tres conceptos que se analizan y la mejora del hábitat urbano.

En base a este análisis se expone en el próximo apartado la importancia de la inclusión de los espacios libres verdes y sus funciones.

Tabla 3. Medidas del planeamiento urbanístico para reducir problemas de la población en los tugurios			
	Relaciones sociales	Seguridad alimentaria	Sostenibilidad medioambiental
Planes zonificación del uso del suelo			
Clasificación usos del suelo e intensidad de ocupación según necesidades y actividades de la población: áreas residenciales, espacios libres verdes, viarios, dotaciones públicas, áreas productivas (AUP, industria y servicios)	x	x	x
Reservas territoriales para futuro crecimiento	x	x	x
Protección y preservación de espacios naturales, áreas verdes y parques	x	x	x
Integración de tierras agrícolas periféricas	x	x	x
Normas de planeamiento urbano			
Redistribución de la propiedad, conservación de espacios públicos	x		x
Proyección de áreas residenciales seguras, ordenadas y continuas	x		x
Permitir el uso mixto del suelo, complementando y estableciendo la adecuada separación de las distintas áreas residenciales, de recreo, transporte y viario, AUP servicios e industria.	x	x	x
Dotación de servicios básicos y viario de conexión urbana accesible	x	x	x
Dotación y optimización de espacios productivos de alimentos individuales y colectivos	x	x	x
Creación de espacios comunes de cohesión social y espacial: plazas, calles y espacios verdes públicos	x	x	x
Utilización de espacios urbanos vacantes	x	x	x
Mejoramiento in situ de barrios marginales	x	x	x
Ordenanzas de edificación			
Concordancia con cultura y condiciones climáticas	x		x
Tipologías de vivienda según estructura familiar, necesidades y actividades: terreno para el cultivo, azoteas verdes en centros urbanos y/o edificaciones con plantas bajas comerciales	x	x	
Tecnologías innovadoras y apropiadas de infraestructuras productivas y construcción, minimizando costes y fomentando participación y capacitación ciudadana.	x	x	x
Fuente: <i>Elaboración Propia adaptada en base a toda la documentación estudiada y analizada.</i>			

2. “Planeamiento urbanístico verde” como medida estratégica.

Para comenzar las áreas públicas verdes de calidad son fundamentales para el equilibrio del entorno natural, generar espacios sociales comunes y dar lugar a un desarrollo económico. Para conseguir sus beneficios estos espacios deben estar distribuidos, dentro de sus

posibilidades, en todo suelo urbano (central y periférico) en relación a la densidad poblacional y el uso más conveniente para los ciudadanos.

Entre sus múltiples ventajas se puede destacar que otorgan salud física y mental a la población, son integradores, mejoran la calidad del aire y reducen la contaminación, protegen del ruido, polvo, aire, viento, frío y calor (Comité de Expertos de la OMS, 1965: 50-51), preservan la biodiversidad y absorben de manera natural el agua de lluvia. Según su ubicación puede ayudar a delimitar la superficie urbana conservando el paisaje natural y las zonas agrícolas y a contener la expansión urbana.

En cuanto a las relaciones sociales los espacios verdes públicos, al igual que las plazas y calles, fomentan la integración social y espacial ya que sirven de nexo de conexión entre habitantes de una misma unidad básica urbana –barrio– y también aporta unión con otras unidades próximas, lo cual influye en los comportamientos de convivencia de la población ya que como indica la UNFPA (2007: 75) el espacio público “es el único sector de las ciudades donde todos los ciudadanos se encuentran en un plano de igualdad”. Estos espacios son lugares de concurrencia que invitan a fortalecer la comunidad ya que los habitantes mejoran sus relaciones personales al haber mayor intercambio y comunicación. Ello genera sentido de colectividad, identidad y pertenencia a un lugar por lo que los ciudadanos tienden a cuidar estos espacios para el futuro y emprender negocios locales (ONU-Hábitat, 2009: 46). Si las comunidades tienen un vínculo estrecho con el entorno local y su cultura se crean organizaciones que involucran a los ciudadanos a participar en su desarrollo (comercio, iniciativas de mejora, etc.).

En relación a la seguridad alimentaria hemos visto que la población pobre urbana tiene graves problemas de acceso económico y físico a los alimentos, para solventarlos cultiva huertos generalmente de manera insalubre e ilegal y venden, en su caso, el excedente mediante el empleo informal. Por lo tanto, si los espacios verdes (públicos o privados) incluyen de manera regulada, organizada y saludable la AUP¹⁶ (específicamente horticultura urbana y periurbana, HUP¹⁷) en beneficio del desarrollo de la población más desfavorecida las ventajas se multiplican. Según indica la FAO (2010):

¹⁶ Debe ser controlada y abastecida con infraestructura suficiente y el dar el tratamiento adecuado a las aguas residuales urbanas para su uso. A su vez deben aplicarse tecnologías adecuadas medioambientalmente que produzcan alimentos inocuos y de calidad, capacitando tanto al agricultor urbano que provee de alimentos a la ciudad como a los que cultivan para el autoconsumo.

¹⁷ La HUP es la producción de de cultivos como fruta, hortalizas, raíces, tubérculos y plantas ornamentales en las ciudades, sus centros urbanos y en sus zonas periféricas (FAO, 2010).

- beneficia la salud de las familias empobrecidas ya que agricultura a pequeña escala fortalece la seguridad alimentaria y contribuye a una dieta equilibrada (particularmente en niños/as y mujeres);
- beneficia a la economía de los grupos pobres urbanos por reducir gastos en alimentación;
- son medios de subsistencia sostenible: coste de inicio bajo, ciclos productivos cortos, un gran rendimiento por unidad de tiempo y unidad de tierra y agua, y un valor comercial alto;
- impulsa economías locales por la venta de los excedentes (aumenta ingresos);
- crea empleos beneficiando el desarrollo de la comunidad, particularmente de las mujeres, los nuevos inmigrantes y los jóvenes;
- las áreas verdes estabilizan las tierras medioambientalmente débiles, evitando inseguridad en las viviendas.

Al mismo tiempo contribuye a mejorar la ciudad en su conjunto desafiando los problemas medioambientales y sociales ya que (FAO, 2010):

- contribuye al desarrollo económico de las ciudades;
- puede utilizar los desechos urbanos (aguas residuales y restos orgánicos) como fertilizantes orgánicos para los huertos y microhuertos;
- reduce la contaminación del aire y las emisiones de dióxido de carbono (evita el transporte desde lugares lejanos a la ciudad);
- reduce las temperaturas de las ciudades por regular el microclima urbano;
- mejora el paisaje y la calidad de vida de la población urbana; y
- mantiene en buenas condiciones el suelo mejorando la recarga de los acuíferos;
- reduce su huella ecológica al ser más auto-suficiente desde el punto de vista local (ONU-Hábitat, 2009: 46).

Por tal motivo, la AUP ha aumentando su reconocimiento al contribuir en el alcance de algunos Objetivos de Desarrollo del Milenio: erradicar la pobreza y el hambre y garantizar sostenibilidad medioambiental (Dubbeling et al. 2009).

Esto reafirma la propuesta de la ONU (1996) cuando indicó que *“unas buenas actividades agrícolas ecológicamente adecuadas y el suministro de tierras comunes son elementos que deben integrarse en la planificación de las zonas urbanas y periurbanas.”*

Para ello el planeamiento urbanístico puede ofrecer un equilibrado suministro de tierras de producción agrícola, evitando que estén cada vez más alejadas de las ciudades. Las opciones son variadas según las características del lugar, por ejemplo, se puede optar por la reserva de tierras para la producción de alimentos comunitarias, domésticas y escolares; permitir el cultivo en zonas no edificables y en lugares vacantes urbanos donde no se prevea la construcción a largo plazo; incluir la HUP en parques multifuncionales y asignar parcelas en nuevas zonas residenciales para huertos familiares (FAO, 2007: 63-69).

Las áreas libres urbanas verdes pueden a su vez integrar plazas públicas de intercambio socioeconómico ya que pueden albergar mercados de venta de alimentos, mejorando el acceso físico de los consumidores por cercanía a sus hogares, mejorando la oferta y calidad de productos y facilitando precios más asequibles al evitar su transporte.

Tales propuestas pueden ser dadas si hay una integración de la AUP en las herramientas de planeamiento urbanístico (tabla 4).

Tabla 4. Integración de la AUP mediante herramientas de planeamiento urbanístico

Nivel de planificación	Cómo integrar la AUP	Gestión de planeamiento
Masterplan ó Plan Maestro	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas provinciales y metas de planificación. - Designación de áreas para AUP en la ordenación territorial. 	Autoridad local
Plan ordenación urbana local	<ul style="list-style-type: none"> - Crear zonas para AUP en áreas determinadas establecidas en el Masterplan. 	Autoridad local
Programa de actuación	<ul style="list-style-type: none"> - Abordar temas de AUP en su programación 	Autoridad local
Plan parcial o especial	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de planos de uso del suelo indicando, entre otros, los destinados a AUP. - Parcelación de áreas designadas. - Usar catastros para delimitar parcelas de AUP 	Autoridad local
Estudio de detalle o proyecto urbanización	<ul style="list-style-type: none"> - Indicar áreas de AUP en las parcelas individuales o su ubicación. 	Diseño individual

Fuente: *Elaboración Propia en base a información obtenida de Mubvami et al. (2006).*

Por todo lo dicho una de las claves es la aplicación de un planeamiento urbanístico que diseñe ciudades más verdes¹⁸ que contengan AUP ya que contribuye a resolver uno de los

¹⁸ El concepto de "ciudades verdes" tal y como se establece en los países desarrollados (autosuficiencia, eco-arquitectura, sostenibilidad, no producción de desechos, etc.) toma en este caso, en base a sus principios, otra dimensión social y económica ya que su objetivo central es un desarrollo urbano que asegure seguridad alimentaria y empleo, repercutiendo, de manera transversal, en la sostenibilidad ambiental y el desarrollo humano (FAO, 2010).

retos más acuciantes de los países en desarrollo: ciudades sostenibles que ofrezcan opciones, oportunidades y esperanza a sus habitantes vulnerables y desfavorecidos (FAO, 2010).

VI. CASO DE ESTUDIO.

Afortunadamente, algunos países en desarrollo han recapitado sobre el inevitable crecimiento de las ciudades y sus actuales y futuras consecuencias por lo que han decidido actuar y no negar la realidad que se vive las zonas metropolitanas. Se puede observar que tanto en ALC como en Asia y África algunos Gobiernos han comenzado a gestionar, con el apoyo de la cooperación internacional, planes urbanos centrados en los grupos sociales más desfavorecidos.

Como ejemplos de ello podemos encontrar programas/proyectos centrados en la integración de AUP para solventar problemas de seguridad alimentaría como los realizados en múltiples localidades de ALC apoyados por la FAO (2014a); programas/proyectos de mejoramiento de tugurios como *Slum Improvement Project* en Dhaka, Bangladesh (1999), el *Plan Estructural Estratégico* (1998) de Nakuru, Kenia, o el *Orange Pilot Project* (2002) en Karachi, Pakistán; y otros como el *Proyecto Cayagán de Oro Sostenible*, Filipinas, que se centran en fortalecer las capacidades de los gobiernos locales así como de las instituciones nacionales en cuestiones de planificación y gestión ambiental urbana incluyendo el desarrollo de la AUP para garantizar la seguridad alimentaría de la población desfavorecida y la higiene urbana.

Así mismo podemos encontrar aquellos programas o proyectos en los que se han mejorado las políticas de planificación urbana mediante la ejecución de un planeamiento urbanístico apropiado con el objetivo de crear ciudades más verdes que solventen los problemas de seguridad alimentaria, la exclusión social y económica así como los problemas medioambientales urbanos. Algunos ejemplos son el plan *Integration of Urban Agriculture in City Development* (1993) en Dar es Salaam, Tanzania, y el *Plan Maestro de Kigali* (2013-2018), Ruanda. A continuación se presenta un programa de estas características ejecutado en la ciudad de Rosario, Argentina, junto con dos proyectos integrados en el mismo. Tanto el programa como los proyectos han sido seleccionados por ser muy significativos y exponer claramente el tema central de este trabajo.

1. Programa de Agricultura Urbana (PAU) en la ciudad de Rosario, República Argentina.

Según datos del BM (2014) Argentina tiene una población de 41,45 millones de los cuales 38 millones son población urbana, lo que representa el 93% de su población total, presenta un crecimiento urbano de un 1% anual y su tasa de incidencia de la pobreza, sobre la línea de pobreza urbana, es del 5%.

La Ciudad de Rosario, ubicada en la región pampeana en el centro-este del país y sobre los márgenes del río Paraná, pertenece a la Provincia de Santa Fe. Junto a otras 11 localidades conforma la aglomeración urbana Gran Rosario (figura 6). Según la base de datos de la ONU (2014) en 2013 alcanzó una población de más de 1,2 millones, concentrando un tercio de la población de la provincia lo que la hace la tercera ciudad más poblada del país después de Buenos Aires y Córdoba.

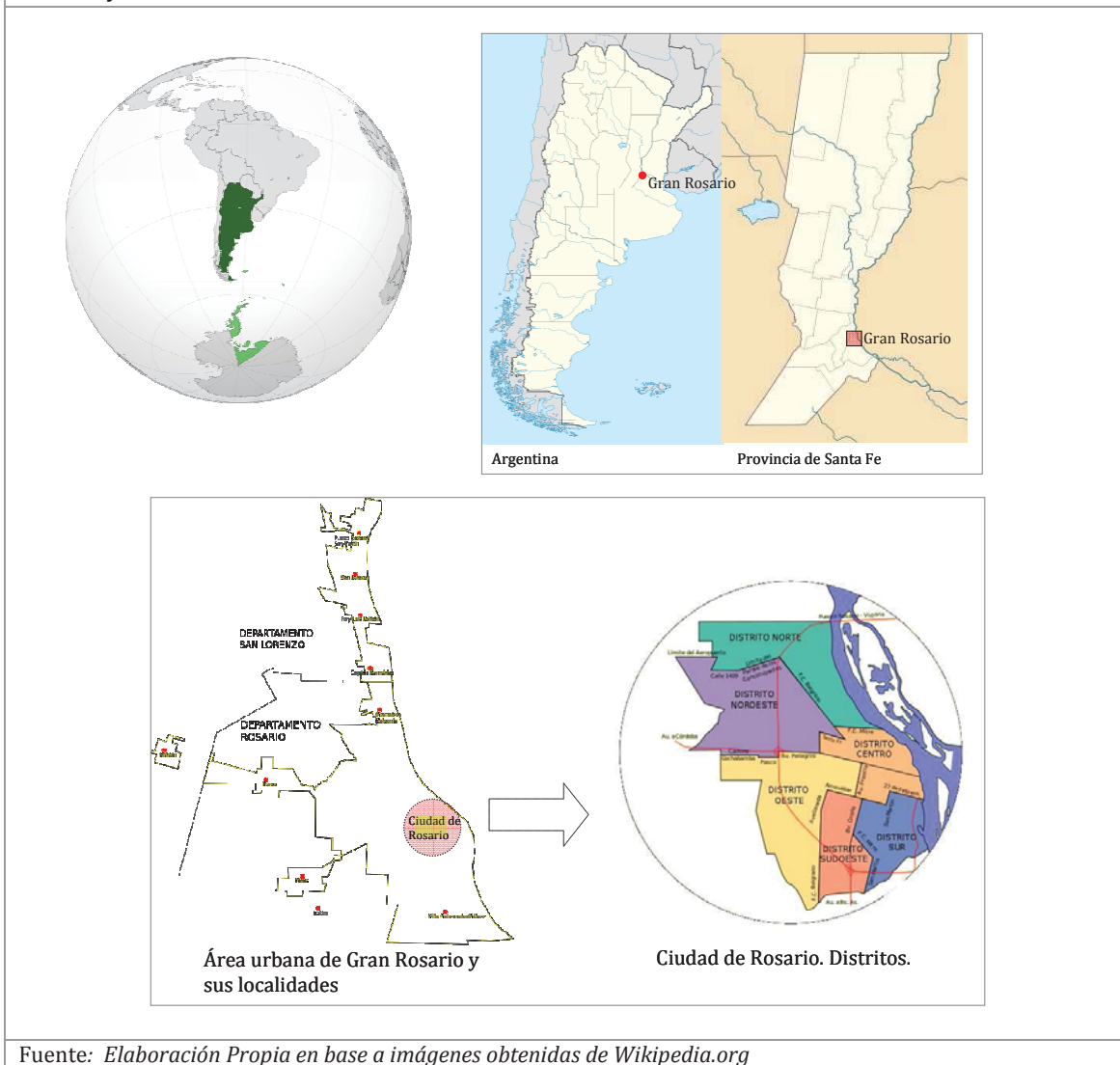
Respecto a la planificación urbanística de Rosario y según indica la Secretaría de Planeamiento (2011) la ciudad ha ido conformándose de manera continua mediante diferentes procesos de cambio según sus periodos. A través de su historia se han realizado variadas iniciativas de ordenamiento territorial a nivel municipal siendo sus primeros intentos acciones parciales bajo criterios de alineación y expansión de la trama urbana.

Siguiendo patrones modernistas europeos la ciudad adoptó un Plan Urbanístico elaborado en la década de los 30, tras el cual se elaboró el Plan Regulador (1967) que orientó en los años 60 y 70 su crecimiento urbanístico. Posteriormente, una vez recuperada la democracia se creó en 1985 la Dirección General del Plan Director, hoy Dirección General de Ordenamiento Territorial. Será el Plan Director de 1991, renovado en 2001, el que se ha ido utilizando desde entonces como orientación del desarrollo urbano de la ciudad (Riveros, 2005: 35).

Actualmente la ciudad de Rosario tiene un Plan Urbano (PUR 2007-2017) desarrollado para revitalizar y mejorar la ciudad en sus seis distritos. Dicho plan gestiona el territorio y su planificación en cuanto al crecimiento de la ciudad, el uso del suelo urbano y su organización bajo determinadas normativas urbanísticas generales y particulares insertas en planes urbanos específicos (Plan de Distrito, Plan Maestro, Plan Especial, Plan de Detalle,

el Área de Protección y los Planes Sectoriales) que se han establecido con criterios de sostenibilidad y desarrollo social, económico y medioambiental¹⁹.

Figura 6. Situación geográfica de la República Argentina y Gran Rosario. Ubicación de la Ciudad de Rosario y los distritos de la ciudad.



1.1. Antecedentes.

La ciudad de Rosario ha sido una de las más importantes de la región debido a su ubicación estratégica (situación central en la región) y el gran dinamismo económico relacionado con actividades agroindustriales y portuarias así como pequeñas y medianas empresas (PYMES) que generaban una amplia oferta laboral. Esta situación convirtió a la ciudad en cabecera de la región agrícola más productora en términos de exportación y comercio a través de su puerto fluvial (Lattuca, 2011). Por tal motivo muchas familias pobres de otras provincias,

¹⁹ Véase Parte II, Capítulo 5, Plan Urbano Rosario 2007-2017 (Secretaría de Planeamiento, 2011)

sobretudo del norte del país, a lo largo de los años han migrado a la ciudad de Rosario en busca de mejores condiciones de vida y oportunidades laborales ampliando así el área física de la ciudad (Lattuca et al., 2005: 2). Desgraciadamente, a partir de los años ochenta, muchas industrias de la región fueron quebrando y las PYMES desapareciendo ya que no pudieron hacer frente a las exigencias del mercado internacional (Lattuca et al., 2005: 16) así como a los cambios tecnológicos de carga y descarga de los barcos. Según indica Tamburrini (2005) esta situación afectó en gran medida a la ciudad ya que en ella aumentó la concentración de población por la migración interna y el crecimiento vegetativo de la población pobre urbana generando una rápida urbanización incontrolada que acrecentó la pobreza urbana, la exclusión social y el desempleo.

Desde el punto de vista formal y a pesar de los diferentes planes urbanos ejecutados hasta los años 90, según indica Agustí (2004: 23, 24 y 27) la ciudad se expandió horizontalmente en el territorio sin ninguna organización urbana positiva, derrochando el suelo existente y creciendo de manera dispersa y fragmentada por lo que los planes urbanísticos adoptados no fueron óptimos. A su vez este desarrollo urbano difuso y segregado fomentó la carencia de espacios públicos y una gran cantidad de espacios baldíos intercalados en la trama urbana. Dicha situación hizo que la ciudad se encontrara físicamente con vacíos funcionales y morfológicos, por estar desarticulada y sin conexión entre diferentes barrios, y socialmente sin identidad ciudadana por la carencia de espacios públicos de intercambio y relación. Todo ello generó mayores situaciones de desigualdad espacial, económica y social en los procesos de urbanización: barrios cerrados para la población más solvente y barrios marginales, inadecuados e ilegales para los pobres.

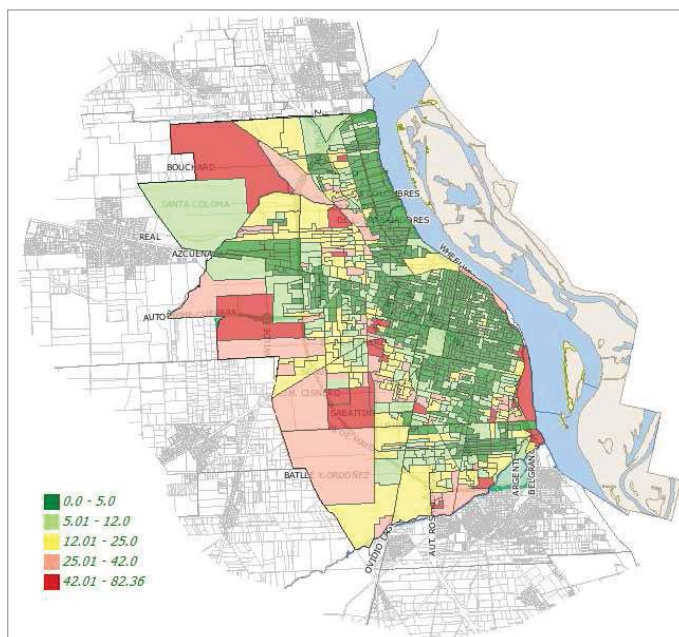
En 1996, se registraron en Rosario 91 tugurios, con 22.685 familias (113.382 habitantes) lo que equivalía a algo menos del 13% de la población total y ocupaban un 10% de la superficie urbanizada de la ciudad (Tamburrini, 2005). Como estrategia para la supervivencia este colectivo empezó a realizar actividades de AU en terrenos vacantes urbanos para producir, acceder y vender los productos alimenticios²⁰ dada la precariedad de su economía y la falta de acceso a tierras y vivienda (Lattuca et al., 2005: 2 y 13).

La situación del conjunto del área metropolitana de Rosario fue desmejorando tal y como se expresa claramente en las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC,

²⁰ La promoción de la AU en la ciudad tiene sus inicios en 1988 gracias al apoyo de la ONG Centro de Producciones Agroecológicas Rosario (CEPAR). Esta iniciativa fomentó la creación de programas oficiales a nivel municipal y nacional así como organizaciones ciudadanas que finalmente no pudieron consolidarse (Lattuca et al. 2005).

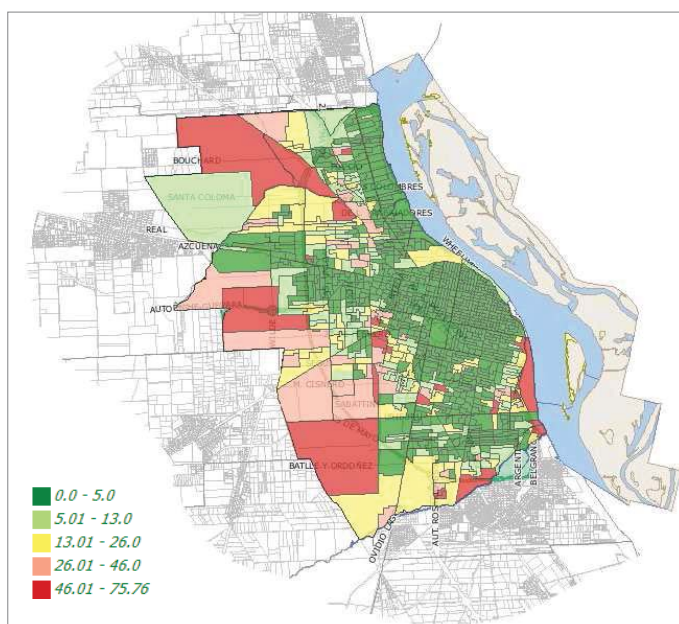
2001): de los 908.399 habitantes que tenía la ciudad, 39.209 hogares tenían sus Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) lo que representaba al 14% de su población. Se puede observar como la población ubicada en los asentamientos informales situados en la periferia de la ciudad eran los más afectados (figuras 7 y 8).

Figura 7. Porcentaje de hogares con NBI en la ciudad de Rosario. (2001)



Fuente: *Elaboración Propia adaptada de la Municipalidad de Rosario (2014). Infomapa.*

Figura 8. Porcentaje de hogares con privación de recursos y patrimonio en la ciudad de Rosario. (2001)

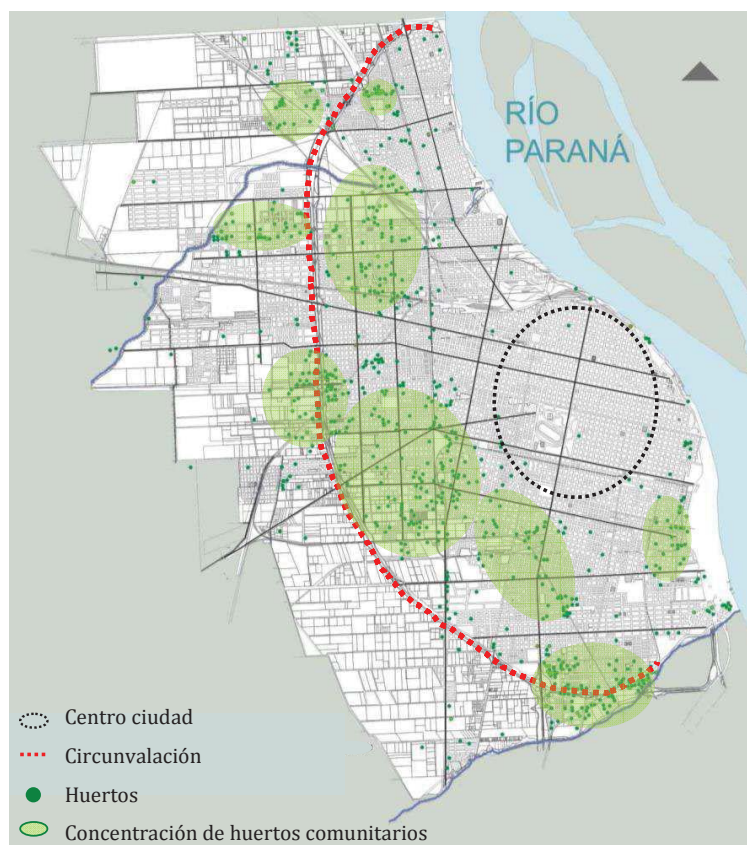


Fuente: *Elaboración Propia adaptada de la Municipalidad de Rosario (2014). Infomapa.*

Al llegar la crisis económica argentina en diciembre de 2001, la situación se agravó ya que la tasa de desempleo alcanzó el 25% (Dubbeling et al., 2009) y la pobreza se asentó en Rosario llegando a alcanzar a casi un 61% de su población (más de 800.000 personas) y del cual un 30% era indigente (Lattuca et al., 2005: 2).

La ciudad de Rosario presentaba en aquel momento un 35% de terrenos vacantes -públicos y privados- de la superficie total del Municipio (Dubbeling, 2003) lo que hizo bastante viable que muchos más ciudadanos empobrecidos iniciaran emprendimientos de carácter productivo en esos espacios para asegurarse el alimento y la generación de ingresos. Como se puede observar existían entonces numerosos huertos que se encontraban próximos a las viviendas de la población pobre urbana por lo que se extendían a lo largo de la circunvalación que rodea la ciudad (figura 9).

Figura 9. Ubicación espacial de las huertas en la ciudad de Rosario.



Fuente: *Elaboración Propia adaptada de documentación de Lattuca et al. (2005)*

En vista de tal situación esta iniciativa popular para la supervivencia fue adoptada en las políticas municipales (Dubbeling et al., 2009) lo que dio lugar, en 2002, al Programa de Agricultura Urbana (PAU)²¹.

1.2. El PAU en la ciudad de Rosario

El Programa de Agricultura Urbana ejecutado en la ciudad de Rosario ha sido redactado y estudiado por Sánchez (2004) y Lattuca et al. (2005); en base a su documentación se presenta a continuación el mismo.

El PAU²² fue desarrollado como estrategia para luchar contra la pobreza y la inseguridad alimentaria, incluyendo para ello el planeamiento urbanístico como herramienta en la gestión, clasificación y transformación del uso del suelo (huertos comunitarios agroecológicos) y la venta de verduras y hortalizas en espacios estratégicos de la ciudad. Su resultado además de solventar problemas socioeconómicos y alimentarios fue un cambio de imagen de los barrios marginados, la integración social de la población más desfavorecida y la mejora del medio ambiente urbano.

Beneficiarios

El programa tenía como beneficiarios a la población pobre urbana marginada (mayoritariamente migrantes internos del norte del país) de los sistemas formales de trabajo y desempleada, principalmente mujeres, jóvenes, personas mayores y discapacitados, poniendo un mayor énfasis en las mujeres jóvenes (21-40 años de edad) cabeza de familia con hijos a su cargo por ser la AUP la actividad la más explotada por ellas como contraprestación a las ayudas sociales (Lattuca et al. 2005).

Objetivo

El objetivo era promover un proceso de desarrollo local que fomentara los potenciales y capacidades productivas mediante técnicas ecológicas de la comunidad pobre urbana, integrando a hombres y mujeres. Su destino era el consumo familiar, comunitario y la comercialización; posibilitando su seguridad alimentaria, la generación ingresos, su inclusión social y la mejora del hábitat urbano y el paisaje de los barrios precarios y

²¹ Debido a la insostenible situación de la ciudad las autoridades locales también desarrollaron el *Programa Rosario Hábitat y Recuperación territorial de espacios para uso público en el sistema ribereño* (Tamburrini, 2005).

²² Según indica Sánchez (2004) en el PAU, además del gobierno local, participaron en la elaboración el Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas (ONG), la organización comunitaria "Ñanderoga, chicos con desventajas sociales", el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria Regional Santa Fe (Programa Pro-Huerta), Naciones Unidas (Programa para la Gestión Urbana) y el Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR). A ello hay que añadir más de 200 organizaciones e instituciones que han ejecutado proyectos específicos interdisciplinarios durante el programa.

marginales mediante espacios abiertos productivos de AU en áreas vacantes urbanas y periurbanas (Sánchez, 2004).

Plan de acción

Para alcanzar el objetivo general del programa se establecieron estrategias participativas de motivación, capacitación y “economía solidaria” fomentando la organización y asociación de los beneficiarios, procesos de selección y transformación de terrenos urbanos vacantes, la activación del comercio y la promoción del consumo de alimentos sanos (Sánchez, 2004). A su vez era necesario integrar la AUP en la planificación físico-espacial urbana y en las políticas locales para posibilitar el acceso y la tenencia de los terrenos urbanos vacantes con un fin productivo (Instituto de Promoción del Desarrollo Sostenible de Perú (IPES), s. f.).

Las actividades del PAU se determinaron por todos los actores y agentes involucrados en el PAU incluidos los beneficiarios liderados mayoritariamente por mujeres agricultoras (huerteras). Dichas actividades se realizaron con el acompañamiento técnico de profesionales y el trabajo grupal en base a las siguientes prioridades (Sánchez, 2004):

- Cuidar de la seguridad alimentaria de las familias pobres urbanas beneficiarias mediante la producción en los terrenos vacantes urbanos y la tenencia segura de los mismos.
- Establecer un sistema de producción de alimentos de rápido crecimiento (hortalizas), mediante tecnologías agrícolas apropiadas y ecológicas (recursos locales y de fácil adopción por los beneficiarios), valorando y utilizando los conocimientos populares de los sistemas de cultivos.
- Producir alimentos sanos de alto valor biológico para atender a la adecuada nutrición de las familias pobres urbanas.
- Establecer el comercio directo de los productos generados en espacios estratégicos de la ciudad.
- Promover la sostenibilidad de la AUP incluyéndola en la política pública.

Como se ha comentado era necesaria la inclusión la AUP en las políticas municipales así como en la planificación física de la ciudad. En este sentido cabe puntualizar que en Argentina se ha desarrollado un proceso de descentralización de manera que las provincias tienen muchos de los poderes estatales y por lo tanto mayor autonomía. La transferencia de competencias a las provincias y municipios benefició a la ciudad de Rosario ya que

consiguió mayor libertad institucional para establecer sus políticas de planeamiento urbanístico (Riveros, 2005: 22). Desde el marco institucional el desarrollo del Plan Estratégico Rosario (PER)²³, la descentralización administrativa y de gestión local, los Planes Urbanos por distritos y el Presupuesto Participativo fue de gran importancia en el desarrollo del PAU (Terrile, 2009).

Para que el proceso del PAU y sus actividades correspondientes se establecieran bajo un marco legal se crearon nuevas ordenanzas municipales y se mejoraron aquellas que estaban en vigencia y regulaban la cesión de terrenos para uso de la AUP y (véase Anexo II).

Respecto a la integración de la AUP en la planificación físico-espacial urbana el planeamiento urbanístico era uno de los instrumentos primordiales en el proceso ya que así la AUP se incluiría en los planes urbanos, parciales y especiales, de la ciudad integrados en el Plan Director²⁴ bajo los objetivos establecidos por el PER. En este sentido la elaboración de planes urbanísticos bajo términos de participación ciudadana y nuevas estrategias de integración social, económica y protección medioambiental es uno de los rasgos más significativos del desarrollo urbano de la ciudad de Rosario, dejando así atrás los conceptos de diseño y planeamiento urbano convencionales adoptados décadas antes para dar paso a ideas innovadoras de transformación urbana mediante nuevas tipologías del espacio público como estrategia de inclusión espacial y socioeconómica (Dubbeling, 2003).

Para integrar la AU en el desarrollo físico urbano la aportación del planeamiento urbanístico fue la siguiente:

- Diagnóstico espacio-funcional: localización y revisión de espacios urbanos vacantes para lo que se recopiló y creó según indica IPES (s. f.) información catastral, topográfica, mapas cartográficos y una base de datos del Sistema de Información Geográfica -SIG-.
- Planeamiento y calificación del suelo. Urbanización y desarrollo de suelo.
- Apoyo en la gestión del suelo urbano mediante legislación y regulación de espacios públicos y privados y convenios de cesión (Direcciones de Planeamiento, Catastro, Servicio de la Vivienda, Parques y Paseos).

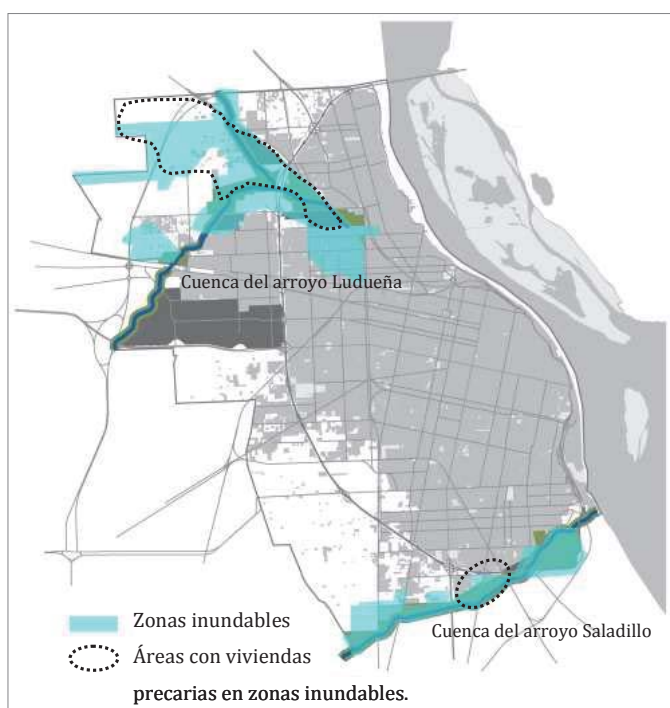
²³ Según indica Riveros (2005:35) el PER, establecido en 1998, tiene como promotor central al gobierno local y en él se define la visión de una ciudad incluyente y sostenible así como sus prioridades. Incorpora entre otros temas "la promoción de la actividad económica local y regional y la generación de empleo, la modernización del Estado y la participación ciudadana, la preservación del medio ambiente urbano, la inclusión social, el desarrollo cultural, científico y tecnológico y la integración de la región metropolitana."

²⁴ Dicho Plan Director es la herramienta urbanística que interpreta los procesos de cambio físico-espacial de la ciudad y define estrategias de desarrollo urbano (físico, normativo y de gestión del suelo) para su transformación física y funcional en el ámbito del territorio municipal (Tamburrini, 2005:264 y Dubbeling, 2003:9).

- Apoyo en la elaboración de ordenanzas urbanas de espacios públicos y privados que aseguren la tenencia de los beneficiarios y la planificación a largo plazo.
- Apoyo en la inclusión de la AU en planes de vivienda social y desarrollo urbano (planes directores y parciales) mediante el diseño de Parques Huerta, plazas públicas de aprendizaje productivo y calles productivas (Dubbeling et al. 2009 y Terrile, 2009)
- Promoción del uso de espacios multifuncionales (agroturismo, producción, almacenamiento de agua, gestión de biodiversidad y paisajismo) en zonas urbanas inundables (Dubbeling, 2010: 29).

Un dato importante que se consideró era el riesgo de inundaciones que sufría la ciudad (figura 10) el cual provocaba daños medioambientales y sanitarios ya que las aguas estaban contaminadas debido al vertido de aguas residuales sin tratar adecuadamente en caudales de agua de la ciudad. En algunas de estas zonas inundables se encontraban asentados barrios precarios y marginales por lo que su población más vulnerable se veía seriamente afectada (Lattuca et al. 2005).

Figura 10. Zonas inundables y ubicación de viviendas precarias.



Fuente: *Elaboración Propia adaptada de datos de la Municipalidad de Rosario (2014). Galería multimedia e infomapa.*

Según indica Dubbeling (2003) se comenzó en 2002, coordinado por el PAU, el *Proyecto de Optimización de uso de suelo vacante para la agricultura urbana*. En él se elaboró, entre otras actividades, el diagnóstico y análisis de suelos urbanos vacantes para poder ser posteriormente utilizados como suelos urbanos productivos agrícolas. Dichos terrenos se identificaron según su aptitud y accesibilidad y se clasificaron según su tipología de suelo y de espacio (tabla 5).

Tipos de suelo	Tipos de espacio
Privados	Baldíos particulares. Baldíos con deuda. Áreas verdes residenciales.
Verdes Urbanos	Plazas y parques.
Institucionales	Escuelas, centros comunitarios, geriátricos.
Públicos	Municipales y nacionales.
No edificables	Laterales ferrocarril, carreteras y caminos. Márgenes de arroyos. Áreas inundables. Áreas bajo tendidos eléctricos.
Áreas protegidas	Reservas ecológicas. Parques y bosques.

Fuente: *Elaboración Propia en base a los datos de Terrile (2009)*

Las unidades identificadas tenían una superficie mínima de 5.000 m² en las áreas periféricas las cuales eran cultivadas colectivamente y con suficiente producción agrícola para la comercialización, y de 2.500 m² en las áreas intra-urbanas donde mucha población marginada cultivaba alimentos en parcelas vacantes más pequeñas. Estas unidades se denominaron Huertas Grupales Productivas y cada miembro era responsable de una parcela aunque la infraestructura fuera de uso común.

Así los huertos comunitarios existentes y los futuros se legalizaron y se crearon en terrenos fiscales, cedidos o vacantes previamente acordados y distribuidos en los cinco distritos que rodean la ciudad de manera que el área de intervención formara parte del tejido urbano y periurbano.

Los espacios vacantes urbanos elegidos para la AUP en su mayoría eran tierras degradadas que habían sido usadas como vertederos y estaban contaminadas. Para que fueran aptas para la agricultura se mejoró la fertilidad del suelo con técnicas agroecológicas incorporando compostaje de residuos biodegradables (FAO, 2014b).

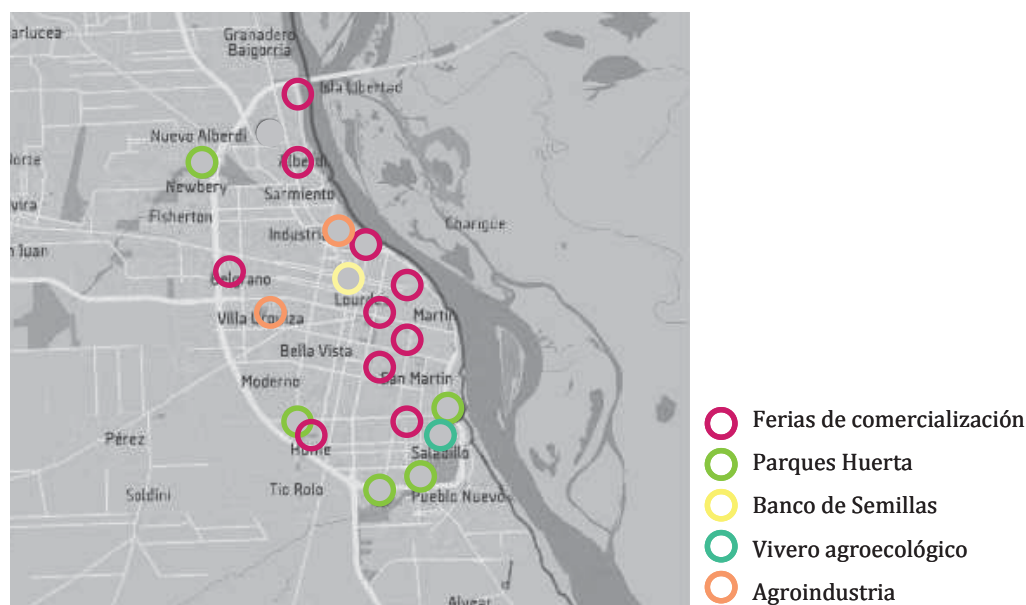
Desde que se inició el PAU el número de huertas registradas fue de 791 ocupando una superficie de 61 hectáreas con las características detalladas en la siguiente tabla 6:

Cantidad	Destino	Finalidad	Superficie promedio de cada huerta
661	Consumo comunitario	Provisión a comedores comunitarios. Consumo familiar. Puede llegar a comercializar excedentes.	300m ² (20ha en total)
140	Comercialización	Comercio en ferias semanales	2933m ² (41ha en total)

Fuente: *Elaboración Propia en base a los datos obtenidos de Tamburrini (2005:300)*

De manera complementaria a la producción de alimentos en huertas comunitarias se incluyeron otros proyectos en el PAU (figura 11) como: producción ecológica de plantas ornamentales así como plantas aromáticas y medicinales para la elaboración de cosmética natural; creación de ferias para la venta de productos; agroindustrias de procesamiento de verduras y cosmética natural; un banco de semillas; un vivero agroecológico; diseño de los Parques Huerta como espacios multifuncionales de recreo, educación y producción integrando aspectos paisajísticos y productivos y el diseño de mejora de los tugurios integrando la AU.

Figura 11. Ubicación de ferias, agroindustrias, viveros, parques huerta y banco de semillas del PAU.



Fuente: *Elaboración Propia sobre datos obtenidos de la Municipalidad de Rosario (2014) y el ICEI et al. (2011)*

1.2.1. Proyectos “Parques Huerta” y “Diseñando barrios sostenibles”

Como vemos dentro del PAU se realizaron múltiples proyectos entre los que se destacan el Proyecto Parques Huerta y el Proyecto Diseñando barrios sostenibles por su relación con el tema que se aborda en este trabajo: cómo un planeamiento urbanístico que integre áreas verdes urbanas productivas y de recreo contribuye a solventar problemas de la población pobre urbana asentada en los tugurios.

Proyecto “Parques Huerta”

Los Parques Huerta (PH), ubicados en terrenos públicos no edificables, se crearon con la intención de aprovechar y recuperar los espacios degradados e infrautilizados de la ciudad de manera multifuncional donde aspectos productivos, recreativos, educativos y paisajísticos vivieran al unísono.

El proyecto comenzó a desarrollarse en el PAU mediante el *Proyecto de Optimización de uso de suelo vacante para la agricultura urbana* donde se crearon planos cartográficos que detallaban los terrenos aptos para la AU según su accesibilidad y se elaboraron propuestas de diseño de PH así como el diseño de huertas, ideando diferentes tipologías de esquemas organizativos según las características de los terrenos (Dubbeling, 2003: 9).

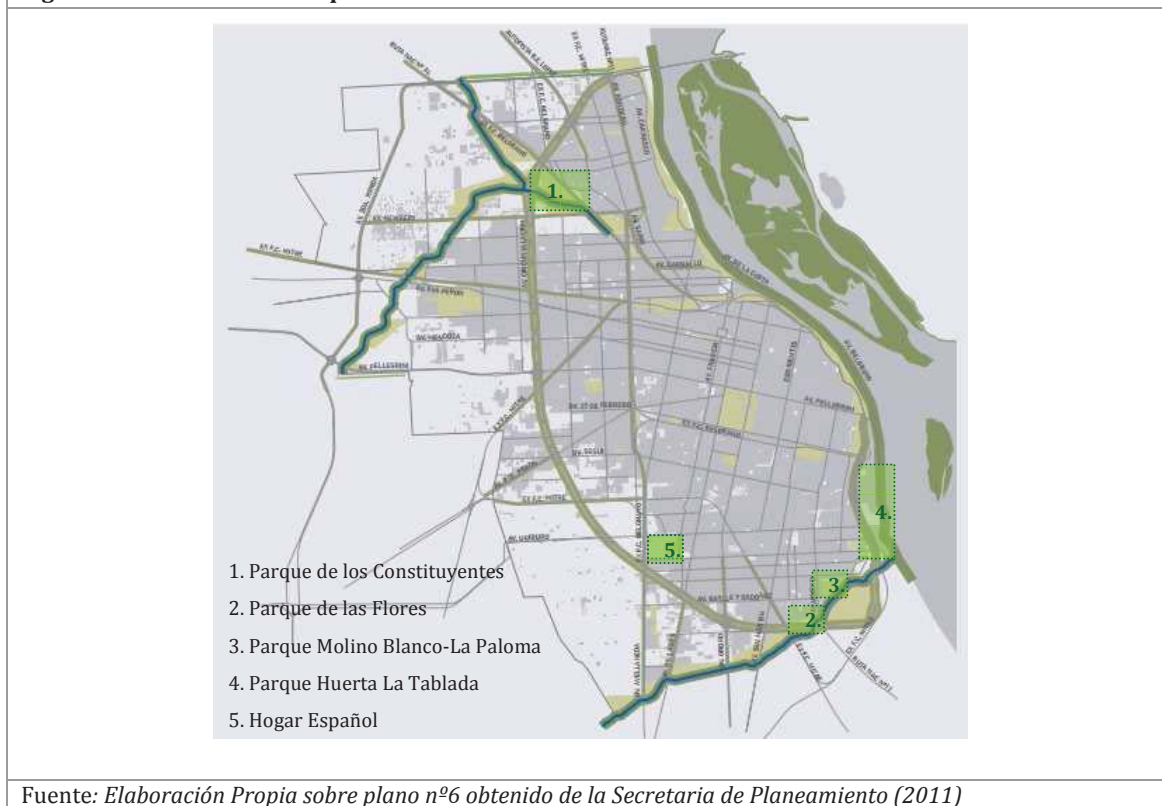
Según indica Tamburrini (2005) el planteamiento de los PH implicaba intervenir en los espacios urbanos o tierras vacantes, los accesos viales y los bordes de los arroyos. Su proyección dentro del PAU era importante debido a las ventajas que ofrecía: aumento de beneficiarios y la producción al ser superficies más grandes así como sostenibilidad a largo plazo por su asignación como espacios de actividad agraria en las políticas locales.

Las huertas en los parques serían divididas en parcelas de 500m² y su funcionamiento fue establecido según determinadas pautas de asignación, organización y responsabilidad (Tamburrini, 2005: 305). Los PH creados y su ubicación se pueden ver en la tabla 7 y la figura 12.

Parques Huerta	Ubicación	Superficie total (ha)	Superficie huertos (ha)	Gestión y personas involucradas
Parque de los Constituyentes	Distrito Noreste. Sobre arroyo Ludueña. Reserva suelo municipal.	120	3	30 personas
Las Flores	Distrito Suroeste. Programa Rosario Hábitat. Sobre arroyo Saladillo. Zona de libre escurrimiento.	3	3	35 personas
Molino Blanco	Distrito Sudoeste. Programa Rosario Hábitat. Sobre arroyo Saladillo. Zona de libre escurrimiento.	4,5	4,5	85 personas 25 familias
La Tablada	Distrito Sur. Sobre franjas de espacios verdes.	52	7	Municipalidad Ente portuario 70 personas
Hogar Español	Distrito Sudoeste. Convenio Asociación española	6	2	18 familias
Total: 5 PH		85	19,5	Aprox. 275 personas

Fuente: *Elaboración Propia en base a los datos de Tamburrini (2005) y Lattuca (2011)*

Figura 12. Ubicación de Parques Huerta al inicio del PAU.



Las características de cada PH, especificadas por el ICEI Mercosur y la Secretaría de Promoción Social (2011), se exponen a continuación:

- El PH de los Constituyentes se sitúa junto al arroyo Ludueña al norte de la ciudad, en un área de conservación natural llamada Bosque de los Constituyentes (260 ha). Este espacio está dividido en diferentes parcelas de producción, parcelas demostrativas, un vivero, zonas de elaboración de abono, módulos organopónicos²⁵, secadoras solares de productos y un horno urbano (elaboración de pan entre otros).

Los trabajadores que allí cultivan son población vulnerable de los barrios Empalme Granero y Puente Negro, mayoritariamente inmigrantes de provincias del norte del país.

Fue inaugurado en el 2010 y en él se cultivan verduras, hortalizas, plantas aromáticas, medicinales y ornamentales. Los productos generados se venden en el mismo parque.

- El PH Hogar español, denominado como Huerta Agroecológica Grupal, se encuentra en los terrenos de la residencia de ancianos “Hogar Español” situada en el distrito sudoeste. Un espacio de 2 hectáreas fue cedido al PAU en el año 2003 para el cultivo de verduras, plantas aromáticas, medicinales y árboles frutales.

En él, además de estas áreas productivas al aire libre, hay dos viveros, un tanque elevado, un recolector de agua de lluvia, un humedal de recogida de aguas grises, un horno para la cocción de pan y su venta posterior así como un espacio de capacitación.

La mayoría de los huerteros/as que cultivan en este PH provienen de barrios vecinos y son migrantes de otras provincias argentinas y de Uruguay.

- Los PH de las Flores y Molino Blanco se sitúan en el distrito sur de la ciudad en los márgenes del arroyo Saladillo.

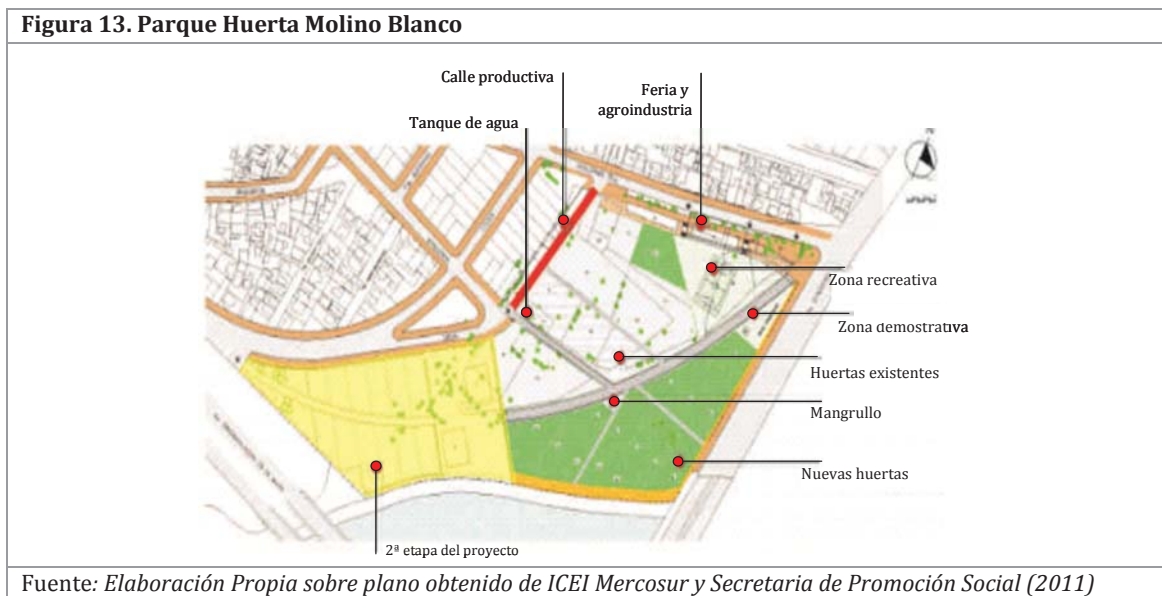
Anteriormente en ambos espacios existían asentamientos informales e incluso vertederos informales como es el caso de Molino Blanco lo cual, unido a las crecidas del arroyo, era causa de problemas ambientales y sanitarios que afectaban a la población allí asentada. Tal situación hizo que los barrios se incluyeran en el Programa Rosario Hábitat y el PAU para su mejora y acondicionamiento así como para reubicar a algunos ciudadanos por situarse en

²⁵ Unidades intensivas de alto rendimiento sobre sustrato de compost.

terrenos inundables o por la necesidad de mejoras en la trama de viario (Tamburrini, 2005: 285).

El parque Molino Blanco Sur (figura 13) se inauguró en 2008. En él se distribuyen diferentes áreas y actividades productivas similares a las del PH de los Constituyentes y abastecen la agroindustria urbana social de la ciudad.

Figura 13. Parque Huerta Molino Blanco



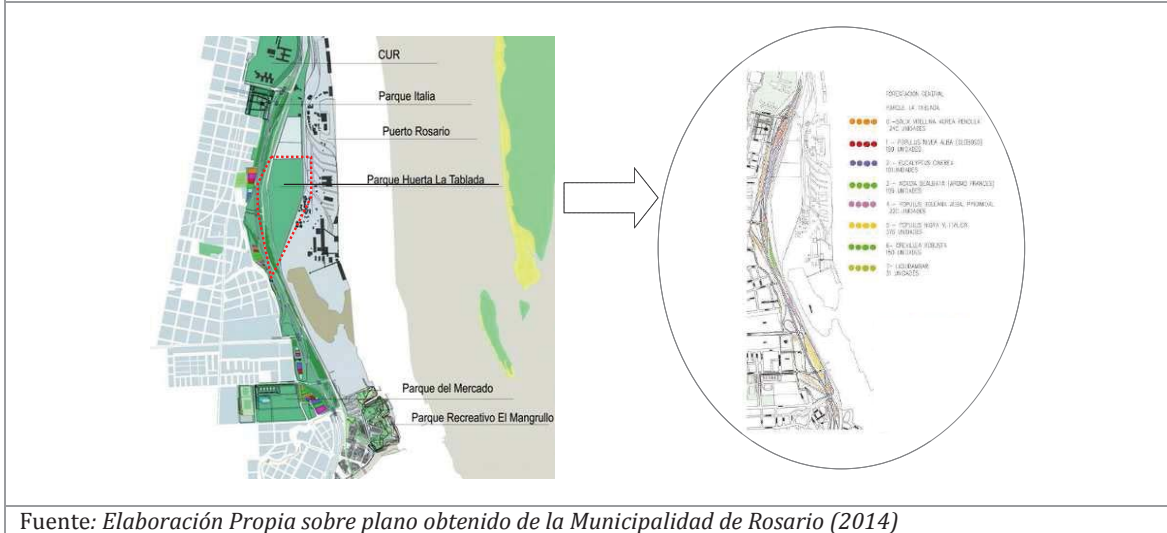
Fuente: *Elaboración Propia sobre plano obtenido de ICEI Mercosur y Secretaria de Promoción Social (2011)*

- El PH La Tablada (figura 14) se sitúa en la costa sur del Río Paraná conformando un corredor verde multifuncional hasta el arroyo de Saladillo. Las áreas no destinadas a la producción agrícola están orientadas al recreo y la forestación de manera que integra conceptos paisajísticos y socio-productivos.

En él hay un sistema de acequias que mantiene la humedad necesaria, riego por aspersión, un tanque cisterna y secadores solares de productos.

Además de las parcelas al aire libre tiene los mismos espacios que los PH de Constituyentes y Molino Blanco. Los huerteros/as de este espacio son población migrante urbana desfavorecida, antiguos trabajadores de la industria frigorífica y pescadores que residían en el barrio El Mangrullo junto al río. Fue inaugurado en el 2007 y su actividad productiva se centra en hortalizas y plantas aromáticas.

Figura 14. Parque Huerta La Tablada



Fuente: *Elaboración Propia sobre plano obtenido de la Municipalidad de Rosario (2014)*

Proyecto Diseñando barrios sostenibles.

Este proyecto (2004-2006) nació en el PAU para alcanzar el objetivo de diseñar espacios libres públicos para la AUP. Su creación fue llevada a cabo por la Municipalidad de Rosario, el Programa Rosario Hábitat, el Servicio Público de Vivienda (SPV) y la Universidad Nacional de Rosario.

Su ejecución se estableció como parte del proyecto internacional *Making the Edible Landscape*²⁶ el cual era coordinado por el “Minimum Cost Housing Group” (MCHG) de la Escuela de Arquitectura de la Universidad McGill (Montreal, Canadá), RUAUF-ETC Urban Agriculture (Países Bajos) y fue financiado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC, Canadá)²⁷ (Dubbeling et al. 2009). Así mismo recibió la participación del IPES y el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas -ALC/UN-HABITAT (Municipalidad de Rosario, 2014).

Según indica la fundación RUAUF (s. f.) en él se elaboraron diseños de viviendas y barrios que incluyeran la AU, se ejecutaron proyectos de mejora de determinados barrios marginales mediante la agricultura y se dio formación a profesionales locales y departamentos del gobierno local para incorporar la AUP en sus planes y diseños urbanos.

²⁶ Making Edible Landscape fue un proyecto ejecutado en tres ciudades: ciudad de Rosario, Colombo (Sri Lanka) y Kampala (Uganda).

²⁷ La cantidad financiada fue de 860.000 CAD* (RUAUF, s. f.)

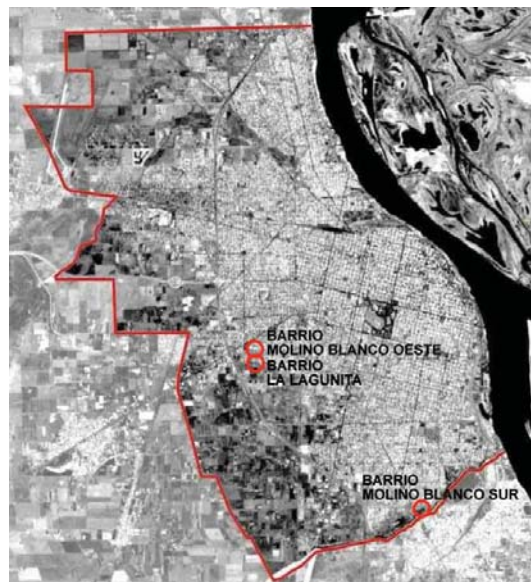
*Tasa de cambio (junio 2004): 1 €= 1,66 CAD obtenida en

<https://es.finance.yahoo.com/divisas/conversor/?amt=1&from=USD&to=CAD&submit=Convertir#from=EUR;to=CAD;amt=1>

Las actividades llevadas a cabo fueron:

- Organización de un estudio de diseño para desarrollar propuestas de diseño de AU (estudiantes de la Universidad McGill) en base a datos recopilados en los lugares de intervención.
- Organización de un taller internacional para el estudio de planificación y diseño en relación a la AU y la validación de los proyectos propuestos.
- Consultas urbanas con la involucración del gobierno local y nacional, urbanistas y arquitectos, grupos de productores urbanos, movimientos sociales y los habitantes de los tugurios, para identificar requisitos, características y ubicación física, así como los posibles mecanismos de ejecución y financiación para la planificación, el diseño y la mejora o la construcción de espacios abiertos en los barrios.
- Desarrollo de los planes de diseño urbano en base a los principios del diseño del uso apropiado de la tierra, la vivienda y la agricultura.
- Ejecución de los diseños propuestos y los planes de mejora.
- Elaboración de informes técnicos sobre la intervención en los barrios seleccionados. Difusión de resultados del proyecto.

Figura 15. Ubicación barrios de intervención del Proyecto Diseñando barrios sostenibles.



Fuente: MCHG (2007)

Las áreas elegidas para el proyecto en la ciudad de Rosario fueron los tugurios de Molino Blanco Sur, Molino Blanco Oeste y La Lagunita (figura 15) debido al interés de la Municipalidad en crear un diseño especial de intervención urbana mejorando la situación de

dichas áreas. En este sentido el proyecto Making the Edible Landscape centró su atención en el diseño de calles productivas, los parques huerta/huertos comunitarios y las huertas demostrativas (MCHG, 2005b).

Las autoridades locales habían empezado a trabajar en el establecimiento de propuestas de mejora o elaborado ya los programas urbanos. Debido a que no todas las áreas de intervención estaban en las mismas etapas del proceso ni tenían las mismas características el proyecto realizó distintas propuestas según el barrio, sus particularidades y fase en la que se encontraban.

- En Molino Blanco Oeste el plan de mejora ya estaba planificado por las autoridades por lo que el proyecto debía intervenir bajo unos estándares predeterminados centrándose en las huertas demostrativas y en el estudio de viviendas prototipo que incorporaran AUP (MCHG, 2005b).
- Molino Blanco Sur ubicado al sur de la ciudad se creó 50 años atrás sobre suelo vacante junto al arroyo Saladillo y alojaba a gran número de pobres urbanos. Se caracterizaba por tener una alta densidad poblacional y ser un tugurio que se inundaba regularmente. La mayoría de la población allí asentada (3.500 habitantes) estaba desempleada o ganaba algunos ingresos mediante la recolección de basura y la producción de alimentos en huertos comunitarios (Dubbeling et al. 2009).

Las autoridades locales ya habían elaborado propuestas de mejora que se desarrollarían por fases, realizando trazados de viario, reubicación de viviendas existentes sobre zonas inundables (casi el 30% de la población), regularización de viviendas y lotes de terreno y la instalación de infraestructuras básicas²⁸. El terreno donde se intervenía tenía 12 huertas en funcionamiento, senderos utilizados, una cancha de fútbol precaria y forestación variada. A su vez presentaba vertederos de basura y de escombros, maleza y zonas inundables (IDRC et al. s. f.).

Mientras estas medidas de mejora estaban en curso el MCHG hizo propuestas de diseño para la integración de la AU en base al principal potencial del barrio: utilizar las zonas inundables para crear huertos demostrativos comunitarios además de incorporar la AUP en la trama de calles propuestas por las autoridades locales (MCHG, 2005a: 2 y 2005b). El proceso del proyecto se realizó en dos fases (véase anterior figura 9): una primera donde se empezaron a crear las huertas demostrativas, instalación de iluminación y caminos, una cancha de

²⁸ Se pueden ver los planos de intervención en el documento *Edible Landscape Tools* (MCHG, 2005a: 2 y 3)

fútbol y otros espacios de recreo, y en la segunda etapa, una vez reubicadas las viviendas que fueron necesarias, se terminó el parque huerta y la plaza de recreo (IDRC et al. s. f.).

Según Dubbeling et al. (2009) el PH de este barrio, ya mencionado anteriormente, y la calle productiva fueron realizados mediante un proceso participativo. Para ello se realizaron talleres identificando necesidades y aspiraciones de la comunidad beneficiaria en relación al uso de la tierra, sus posibles conflictos y potenciales así como la elaboración de su diseño espacial y funcional mediante planos.

En el diseño del parque se tuvieron en consideración ciertos criterios como el riego y vallado de las zonas productivas, iluminación y actividades comerciales (mercado). En el diseño de la calle productiva, situada en un lateral del parque (véase figura 13), se concibió como un espacio integrador de intercambio y comercio en el que fuera posible mantener su función de viario público, añadiendo mejoras de seguridad vial e iluminación, y al mismo tiempo añadir y mantener elementos productivos, especies herbáceas y arbóreas. Por tal motivo se proyectó una calle con espacios para pérgolas como aprovechamiento vertical para el cultivo de determinadas especies, alcorques para plantas aromáticas y ornamentales así como mobiliario urbano para el descanso y el encuentro (figura 16 y 17). Su mejora generó un alto impacto ambiental.

Figura 16. Diseño de calle productiva en el PH Molino Blanco Sur

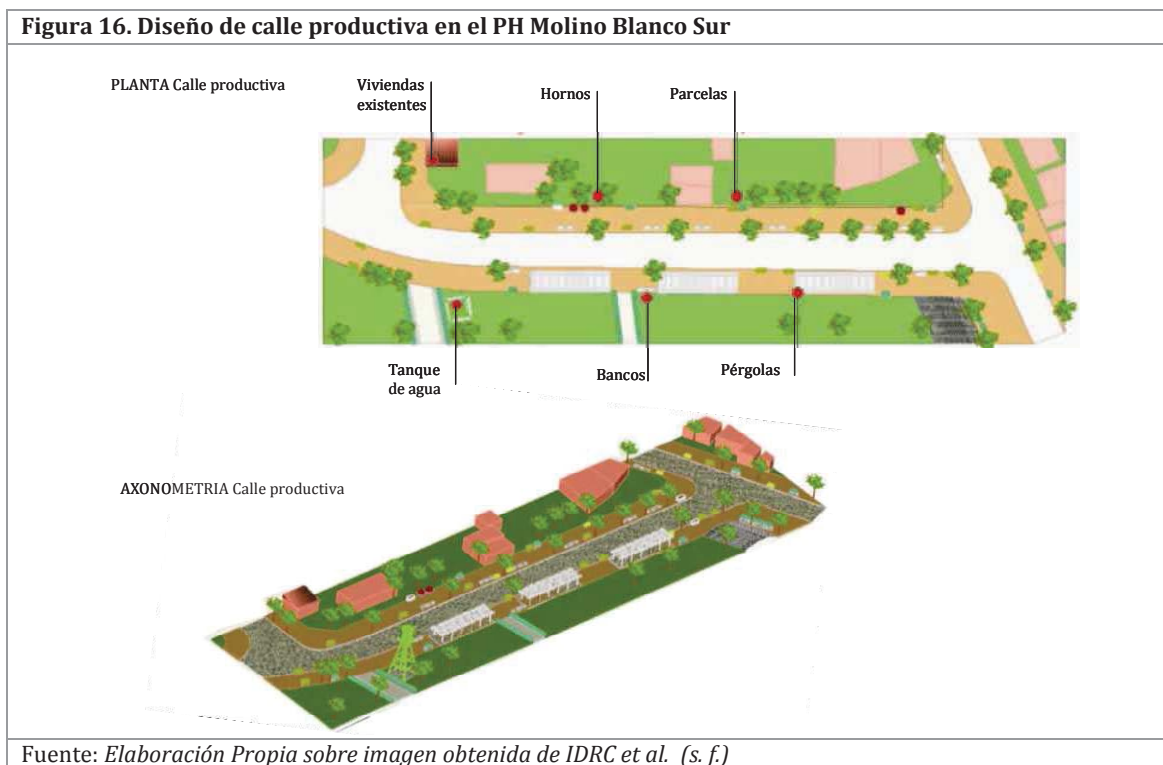
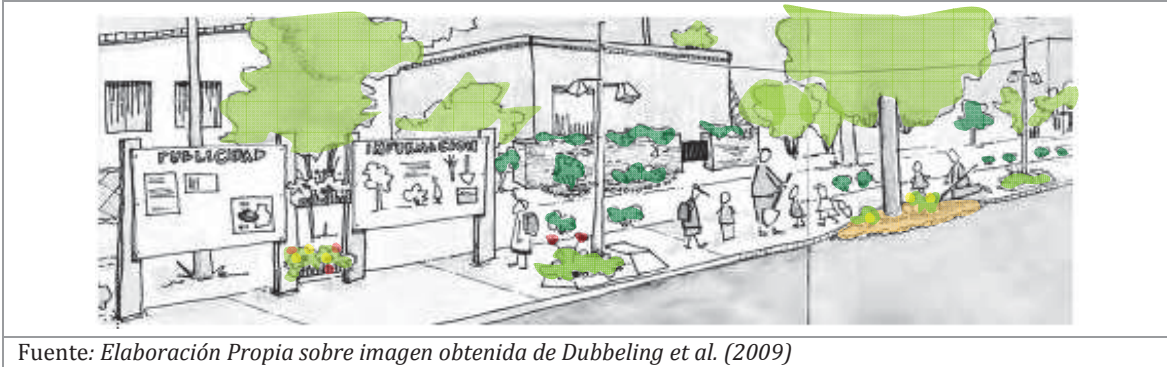


Figura 17. Croquis del diseño de posible calle productiva

Fuente: *Elaboración Propia sobre imagen obtenida de Dubbeling et al. (2009)*

- La Lagunita se sitúa en la zona oeste de la ciudad y su población se asentó en dicho lugar hace 30 años. Sus 1.300 habitantes eran mayoritariamente emigrantes provenientes de otras provincias del país y se encontraban desempleados o dedicados a la recolección y separación de desechos urbanos en los vertederos de manera que la mitad de su población vivía bajo el umbral de la pobreza. Asimismo las condiciones de habitabilidad en los que vivían estas familias eran muy precarias (Dubbeling et al. 2009).

En La Lagunita las autoridades locales ya habían desarrollado el plan de mejoramiento (ordenamiento del suelo, instalaciones de servicios básicos, iluminación y pavimentación de calles y equipamientos).

El proyecto de integración de la AU contribuyó, mediante el diseño participativo (figura 18), en la creación de una plaza productiva y educativa así como las obras de limpieza y nivelación del terreno donde se ubicaría. El terreno donde se intervenía presentaba las mismas características de Molino Blanco pero no tenía huertas en funcionamiento (IDRC et al. s. f.).

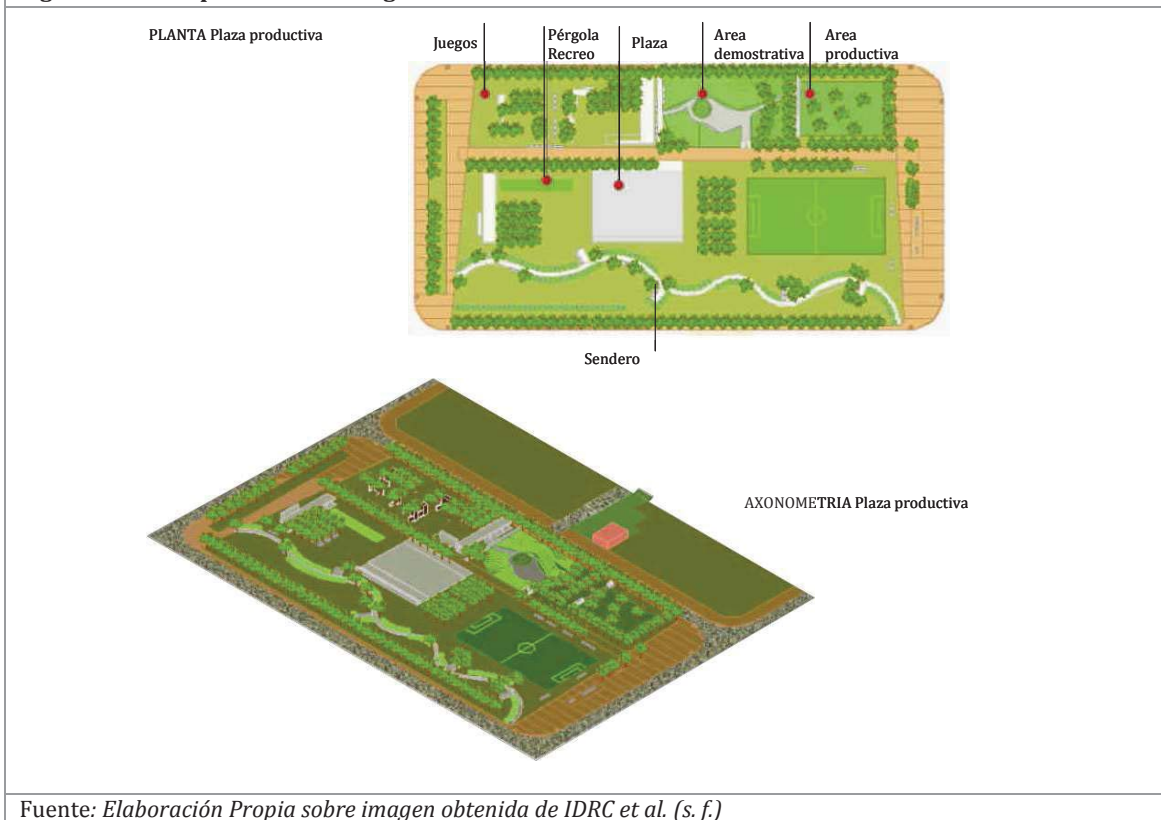
En el proceso del diseño participativo se realizaron diversas actividades como la formación y capacitación de un grupo multidisciplinar formado por urbanistas, arquitectos y especialistas en AU; se realizaron estudios de líneas base, recopilación de información con grupos de interés; se prepararon planos, gráficos y modelos visuales de diseño. A su vez se realizaron talleres de diseño comunitario para establecer las necesidades y prioridades de los beneficiarios en cuanto su posibilidad de asociación, tamaño de las huertas productivas, creación de espacios multifuncionales y su posición y uso, etc.

Figura 18. Vista aérea y diseño participativo. Plaza productiva La Lagunita.

Fuente: MCHG (2007)

Finalmente el resultado (figura 19) fue la creación de una plaza que integraba un espacio educativo-productivo, zonas de recreo y deporte, áreas de encuentro y descanso y una huerta demostrativa (Dubbeling et al. 2009).

Figura 19. Plaza productiva La Lagunita.



1.3. Presupuesto.

El presupuesto de inicio de ejecución del programa durante los dos primeros años fue de 143.400 US\$ y se financió principalmente por cuatro agentes (tabla 8).

Tabla 8. Presupuesto PAU en la ciudad de Rosario (2002 y 2003)

Asociados	2002 (US\$)	% del presupuesto	2003 (US\$)	% del presupuesto
CEPAR	11.000	26	28.000	28
Municipalidad de Rosario	24.000	57	66.000	65
Ñanderoga	1.200	3	1.200	1
Programa Pro-Huerta	6.000	14	6.000	6
Presupuesto total (US\$)	42.200		101.200	

Fuente: *Elaboración Propia obtenida del PAU de la ciudad de Rosario (Sánchez, 2014)*

Otras fuentes de ingresos fueron las aportadas por ONGs (tabla 9).

ONG	Tema	Cantidad US\$
ASPA (España)	Fabricación de herramientas	3.000
ICEI (Italia)	Cosmética natural	7.200
Banco Río (Argentina)	Instalación de huertas	5.000
Total		15.200

Fuente: *Elaboración Propia obtenida de Lattuca et al.(2005)*

Según la FAO (2010) hoy en día el PAU tiene un presupuesto anual de unos 380.000 US\$ y cuenta con un equipo de 25 técnicos agrónomos y promotores.

1.4. Problemas enfrentados y resultados.

El PAU tuvo que hacer frente a las siguientes inconvenientes (Sánchez, 2004): fue necesaria la formación técnica productiva de muchos de los beneficiarios mediante la asistencia técnica de organizaciones socias y promotores del programa; debido a la dificultad de acceso a la tenencia segura de tierras de las familias agrícolas fue necesario establecer propuestas y acuerdos de regulación de espacios públicos y privados con autoridades municipales encargadas de la gestión del suelo; fue necesario instalar y validar espacios para comercializar los productos de las huertas comunitarias; debido a la mayor demanda de productos era necesario aumentar la producción por lo que se fueron regulando terrenos, estableciendo convenios con los propietarios de las tierras para asegurar la producción a largo plazo y planificando la producción a corto plazo mediante la rotación del cultivos.

Los resultados más destacados son:

- Dimensión social y económica:
 - Valoración social del colectivo más empobrecido y su inclusión en la sociedad urbana al mejorar sus relaciones sociales y comerciales con otros grupos urbanos (nuevos agentes económicos y capacidad organizativa como actores políticos).
 - Mejora de la calidad de vida los beneficiarios, sus familias y sus vecinos.
 - Desde la perspectiva de género se ha fomentado la igualdad de oportunidades, nuevos liderazgos y democratización de los espacios (las mujeres representaban el 64% de los miembros de la Red de huertos).
 - Revitalización de espacios públicos (plazas) mediante ferias de mercado semanales.

- Acceso de los miembros de la Red al conocimiento necesario y su capacitación para ser gestores de su propio bienestar.
 - Acceso a recursos: tenencia segura de las tierras de producción agrícola (igualdad de derechos de propiedad); producción de calidad y en cantidad de forma equitativa; agua no contaminada; infraestructura, equipamiento e insumos necesarios.
 - Inclusión económica de la población pobre urbana (especialmente las mujeres) fomentando el empleo, la generación de ingresos y combatiendo la pobreza.
 - 342 grupos productivos alcanzando en las cinco ferias de comercio ingresos extras entre 40US\$-150 US\$ mensuales (el umbral de pobreza es de 90US\$)
 - Gran valoración social de la calidad de los productos.
 - Los ingresos generados por los beneficiarios revierten en sus barrios favoreciendo a otros comerciantes.
 - Los beneficiarios fueron alcanzando progresivamente una rentabilidad en su producción y así unos ingresos que les permitió la compra de los insumos y acceder a sistemas de microcréditos.
- Dimensión alimentaria y nutricional:
- Mejora de la nutrición de los pobres urbanos al añadir vegetales (orgánicos) a su dieta.
 - 791 huertas comunitarias en funcionamiento, donde 10.000 familias producen hortalizas orgánicas autoabasteciéndose 40.000 personas.
 - La agricultura urbana se presenta como una alternativa sostenible de abastecimiento de alimentos ecológicos en la ciudad (Lattuca, 2011).
- Dimensión ambiental:
- Reducción de la contaminación al crear más zonas verdes en la ciudad.
 - Higiene ambiental.
 - Introducción de criterios ecológicos en el hábitat urbano.
 - Gestión de recursos y sostenibilidad ecológica (uso productivo de residuos urbanos).
 - Mejora del paisaje y ambiente de los barrios marginados por la transformación de espacios vacíos infrautilizados en jardines y parques productivos.
 - Recuperación y saneamiento de suelos degradados, residuales y sin uso dándoles prestación de servicios ambientales.

Los resultados alcanzados a nivel de planeamiento y diseño urbanístico según las organizaciones IPES (s. f.) y RUAFA (s. f.) han sido:

- Elaboración de planos que identifican espacios vacantes baldíos y agrícolas urbanos y periurbanos y determinación de espacios aptos y accesibles para la AU.
- Diseño de un Sistema de Información Geográfica – SIG – municipal que incluya la AU.
- Elaboración de una metodología para el diseño y la planificación participativa en procesos de AU y creación de materiales de capacitación y planes de estudio de la planificación participativa, el diseño y la construcción de los barrios huerto.
- Diseños urbanísticos de los Parques Huerta como espacios públicos con uso productivo, recreativo, paisajístico y pedagógico.
- Fortalecimiento y capacitación del gobierno e instituciones locales así como las organizaciones sociales en los procesos de planificación y diseño urbano.
- Incorporación de la AU en el Plan Director y Planes Parciales de la ciudad y formulación de nuevas ordenanzas.
- Tres barrios marginales fueron mejorados incluyendo la agricultura urbana y los espacios verdes públicos.

Como se observa el PAU tuvo un gran impacto en la mejora de la calidad de la ciudad enfrentando un cambio de actitud en los ciudadanos hacia la marginación, la pobreza y la sostenibilidad ambiental (Tamburrini, 2005).

Actualmente son cerca de 1.800 personas las que se dedican a la horticultura en la ciudad de Rosario, de los cuales 250 son productores a jornada completa. Los parques huerta son las zonas por excelencia ya que son 280 horticultores los que producen para el comercio y 400 habitantes cultivan para el autoconsumo (FAO, 2014b).

1.5. Repercusión y desafíos pendientes

Debido a sus impactos positivos el programa ha provocado un gran interés y es un ejemplo a seguir en otras ciudades argentinas como Mar de Plata, Localidad de Moreno y 9 de Julio (Pcia. de Buenos Aires) y Camilo Aldao (Córdoba). También países latinoamericanos como Brasil lo han tomado como referencia.

La Red de huerteros y huerteras se ha relacionado con múltiples organizaciones como Naciones Unidas, centros de investigación, institutos de desarrollo, universidades, etc. a

nivel nacional e internacional. Dada su repercusión e importancia el PAU ha recibido por parte de la ONU y la Municipalidad de Dubai el premio a las diez mejores prácticas en la lucha contra la pobreza.

Como vemos este programa ha sido muy favorable por lo que se debe seguir trabajando en planes y programas estratégicos ya que actualmente se estima que 200.000 personas viven en tugurios tanto en la periferia como en la trama urbana consolidada de la ciudad de Rosario, un tercio de la población se encuentra en situación de pobreza y/o indigencia (Movimiento Giros, 2010) y hay 110 asentamientos irregulares donde habitan 35.610 familias (Favarel, 2013). Los problemas generales de esta situación siguen siendo: tenencia (acceso a suelo urbano), privatización de servicios públicos, disparidades entre centro urbano y la periferia junto a problemas de accesibilidad y conexión de los barrios pobres con el resto de la ciudad (segregación socio-espacial), desempleo y malas condiciones laborales así como las condiciones físicas de habitabilidad y hacinamiento en el hogar (Movimiento giros, 2010).

Para solventar dichos problemas Rosario ha creado el Plan Estratégico Metropolitano (PER) 2008-2018, para construir un cinturón verde que atraviesa la ciudad formado por huertos familiares y comunitarios, huertos de producción comercial a gran escala, parques huerta multifuncionales y “barrios productivos” integrando la AU para la construcción y mejora de los barrios marginados (FAO, 2014b).

VII. CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo se expone como el mundo está cada vez más urbanizado con una tendencia creciente y desorbitada en los países en desarrollo. Las zonas metropolitanas son focos de contaminación, destrucción de recursos naturales y hambre. La incontrolada urbanización y el crecimiento demográfico unidos a la pobreza, la marginación, la falta de recursos y la carencia de patrones sostenibles de producción y consumo impiden un desarrollo sustentable en gran medida por la ineficiencia o inexistencia de una planificación urbana adecuada que afecta particularmente a la población urbana más vulnerable y desfavorecida.

Los tugurios forman parte de la realidad de estas ciudades y representan la pobreza que hay en ellas. El crecimiento de estos asentamientos es causado por la falta de capacidad de los gobiernos de ofrecer a sus habitantes los recursos necesarios y legítimos para tener una

vida digna; en otras ocasiones es debido a que la población pobre no es bienvenida y es marginada, de manera que sus expectativas de una vida mejor son inversamente proporcionales a su miseria.

Hasta ahora, frente a la problemática del hábitat urbano contemporáneo, la planificación urbana se ha centrado en corregir errores y necesidades inmediatas, lo cual da un balance negativo ya que los problemas siguen acrecentándose por la no integración de soluciones a medio y largo plazo que garanticen el bienestar físico, económico y social. Para que esta circunstancia deje de darse es fundamental un **cambio en los valores urbanos establecidos y los criterios de orientación utilizados**. Es necesario adoptar nuevas miras urbanas sociales, ecológicas y económicas donde se tenga presente que los problemas urbanos de crecimiento demográfico y espacial, de insostenibilidad medioambiental y de dificultades de desarrollo económico se resuelven si se mejoran las condiciones de vida de la población pobre asentada en los tugurios.

En este punto es importante contemplar el crecimiento urbano como un desafío que está lleno de oportunidades y las acciones políticas pueden y deben ofrecer las herramientas necesarias. Para ello es preciso que los países en desarrollo adopten políticas proactivas poniéndose un mayor énfasis en el desarrollo de la población urbana empobrecida y desfavorecida así como en los desafíos de la alimentación y la contaminación. Esto sólo podrá darse si:

- se reconoce la pobreza como un problema multidimensional y no sólo de un determinado sector social y espacial urbano; así se abordará de manera integral mediante políticas multisectoriales teniendo como centro neurálgico a las personas y la visión de un entorno saludable;
- se reconocen los tugurios como parte de la ciudad; aceptando positivamente la mejora de estos asentamientos ya que así se evitan problemas sociales e impulsa el desarrollo social, económico, ecológico y cultural;
- se reconoce que el bienestar de la población pobre urbana contribuye positivamente al desarrollo económico por ser fuente de mano de obra que aporta un funcionamiento eficiente de la ciudad;
- se fomenta la erradicación de la pobreza mediante el fortalecimiento y capacitación de la población pobre urbana así como la promoción de la organización civil.

Debido a la complejidad de las ciudades es primordial que las intervenciones de mejora actúen en áreas de diferente índole por lo que las acciones políticas deberán tener un carácter multidisciplinar que a su vez incluyan una participación real de la sociedad y sus organizaciones, las autoridades (nacionales, provinciales y locales) y los diferentes agentes necesarios para trabajar en conjunto con un mismo fin común, concibiendo la ciudad como un espacio democrático donde se garanticen los derechos individuales y colectivos.

El conjunto de tales actitudes y acciones impulsará **políticas inclusivas** que activen la integración social, económica y espacial de los colectivos urbanos marginados y así favorecer al conjunto de la sociedad.

Desde el punto de vista físico-espacial de las aglomeraciones urbanas (organización, gestión, ordenación y diseño del suelo urbano) se han visto a lo largo del presente trabajo las circunstancias que fomentan la concentración de la pobreza en los tugurios y las morfologías inconexas dentro de las zonas urbanas, haciendo que el espacio resultante sea incongruente con sus múltiples posibilidades de prosperidad. Por tal motivo, el planeamiento urbanístico, como disciplina incluida en las políticas urbanas, es un instrumento muy eficaz que debe ser acogido como catalizador para la mejora del hábitat en los tugurios y el ambiente urbano, fomentando la cohesión e inclusión de todos los colectivos, asegurando la preservación y mejora del medioambiente con miras al futuro y corrigiendo errores pasados. En definitiva, crear un hábitat estable, saludable y sustentable. Para ello son necesarios **nuevos enfoques de planeamiento urbanístico** bajo principios de ética, responsabilidad y valor social de manera neutral y democrática:

- Desde el punto de vista funcional y metodológico:
 - Es necesario un cambio en el modelo adoptado hasta ahora. Este debe ser flexible, viable y amoldarse a las situaciones específicas y las transformaciones generales de la ciudad dejando atrás los objetivos originales de productos espaciales y arquitectónicos así como las formas de vida occidentales para pasar a concebir nuevas estrategias de urbanismo que estén centradas en los procesos y las personas, garantizando así un hábitat urbano inclusivo, sostenible, productivo, equitativo y justo.
 - La planificación urbanística necesita no sólo ser una actividad técnica y normativa ejercida exclusivamente por urbanistas y diseñadores sino que debe ejercerse junto a otras disciplinadas y agentes (organizaciones, autoridades y

ciudadanía) para trabajar simultáneamente y convertirse en una planificación participativa y práctica.

- El planeamiento urbanístico debe salvaguardar los intereses generales de la comunidad y para ello debe establecer mecanismos legales, administrativos y financieros que eviten o eliminen la especulación excesiva de suelo urbano y garanticen el derecho de uso y tenencia de suelos urbanos y periurbanos.
- Desde el punto de vista del diseño físico-espacial:
- Frente a los graves problemas urbanos de alimentación, inclusión social y contaminación el planeamiento urbanístico debe impulsar condiciones físicas y ambientales adecuadas que impulsen la integración espacial y procesos sociales y económicos. Para ello debe diseñar y/o transformar el hábitat urbano donde estratégicamente se incrementen los espacios verdes públicos y se inserte en ellos la producción de alimentos en base a las posibilidades, demandas y necesidades de la población.
 - Debe optimizar el uso del suelo urbano eficientemente y de forma equilibrada para reducir la expansión espacial no justificada e integrar nuevas zonas de desarrollo.
 - El espacio urbano para la agricultura debe ser reconocido como un elemento necesario y por lo tanto debe incluirse en la planificación y diseño urbano como parte integral al igual que el resto de los componentes urbanos, ya que contempla tres perspectivas fundamentales: la social (ciudad inclusiva), la económica (ciudad productiva) y la ecológica (ciudad saludable).

A pesar de la complejidad intrínseca en el tema que se aborda, tras haber estudiado y analizado dichas situaciones, se observa que es posible un cambio positivo con capacidad institucional y profesional para ejecutar óptimamente un **planeamiento urbanístico estratégico, imaginativo e innovador** bajo las premisas de dar calidad de vida al ser humano, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Como conclusión final, que engloba lo anteriormente dicho, se puede decir que **nuevos enfoques de planeamiento urbanístico, incluidos en políticas inclusivas, contribuyen a crear ciudades sustentables que garanticen una vida digna a todos sus habitantes y**

ofrezcan sus beneficios equitativamente mediante el fomento de espacios verdes libres de recreo, cohesión y articulación socio-productiva enmarcados bajo la voluntad, el consenso y la participación de todos los actores y agentes a los que afecta.

Reflexión personal

Las ciudades son un hábitat creado por y para el ser humano, en consecuencia, tienen componentes sociales, políticos, medioambientales y económicos que influyen en su componente físico y viceversa.

Concibo la ciudad como un espacio único y singular ya que en él se concentran seres humanos de toda índole y condición en una cantidad variable pero siempre considerable que da lugar a una gran riqueza de intercambios. Al mismo tiempo sus tramas organizativas de espacio, recreo, trabajo y poder, afectan al conjunto de los ciudadanos que habitan en su interior de manera que su mecanismo incumbe a toda su población. Otra característica es su gran capacidad de cambio, en constante movimiento y transformación según diferentes condiciones internas y externas que conllevan modificaciones sociales y económicas posicionando a cada individuo en un lugar determinado según cada momento.

Así la ciudad tiene múltiples lecturas ya que no es sólo un espacio contenedor formado por bienes materiales, viarios, etc. sino que la ciudad es su propia ciudadanía y es ésta quien le da su mayor personalidad e identidad. Es por tanto la proyección espacial de la ciudad de gran importancia ya que su conformación influye en las actitudes y formas de vida de la población. De tal manera el estrecho vínculo entre su morfología y las actividades humanas incide directamente en su desarrollo social, económico, político y cultural.

Como reflexión personal considero necesario “construir la ciudad” de manera unitaria y prospectiva ya que muchos de los problemas actuales en las ciudades de los países en desarrollo vienen dados por su fragmentación y segregación espacial. No es suficiente la remodelación de barrios y la construcción de infraestructuras y viviendas sociales, sino que debe tratarse el espacio urbano y periurbano en su conjunto ya que la recuperación de un tugurio es un problema multifacético. Esta circunstancia hace necesario ajustar la población al territorio y modificar el uso del suelo urbano.

Desde mi punto de vista la ciudad puede definirse como un “micromundo” que debe emular en lo posible al sistema natural (agua, tierra y aire) existente fuera de sus “fronteras” para

poder vivir en un ecosistema sostenible donde no se niegue a la naturaleza y al ser humano. Se deben añadir, al máximo de sus posibilidades, espacios abiertos integradores y multifuncionales que fomenten el bienestar y la autosuficiencia urbana en términos de producción ecológica de alimentos y desarrollo económico. A la vez debe tener una gran consideración hacia las demandas y necesidades sociales para vivir en armonía y democracia.

Ello conlleva nuevas miras de planeamiento urbanístico que fomenten una nueva urbanidad para redefinir el concepto de ciudad establecido y pasar a ser una “ciudad verde” en términos productivos, sociales y ecológicos. La inclusión de la AUP de manera formal en el planeamiento urbanístico generaría una ciudad más “ruralizada” donde podrían convivir armónicamente la naturaleza y las personas. A su vez al optimización del uso del suelo urbano en la producción de los recursos necesarios para su funcionamiento (incluida la AUP) contribuiría a reducir su huella ecológica y la haría menos dependiente de otros ecosistemas locales próximos para abastecerse. Si esto se lograra la ciudad podría alcanzar un óptimo desarrollo urbano por ser multisectorial (industria, servicios y agricultura) y dar mayores posibilidades para el alcance una vida digna a todos sus habitantes.

Por consiguiente una planificación urbanística participativa y apropiada a cada lugar, que gestione y controle un crecimiento más intensivo que expansivo, dote y diseñe espacios que garanticen la salud de la sociedad y una vida digna y valorada es una herramienta básica y muy eficaz que aporta el medio para ofrecer oportunidades reales de prosperidad a la población urbana.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

MONOGRAFÍA ELECTRÓNICA:

Andreev, K., Kantorová, V. & Bongaarts, J. (2013). Demographic Components of Future Population Growth. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (ONU-DAES), División de la población. Nueva York.

Disponible en (Junio 2014)

<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/technical/2013-3.shtml>

BM (2009). Estrategias y acciones para asentamientos irregulares: Medidas de adaptación y de prevención. Programa de Gobierno Urbano y Local del Instituto del Banco Mundial.

Disponible en (Junio 2014)

http://info.worldbank.org/etools/docs/UrbanSlum%5CUrbanSlunSpanishToolkit%5CUrban_Slums_flash/home.htm

CEPAL (2010). El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad.

Disponible en (Junio 2014) [http://www.eclac.org/cgi-](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/39991/P39991.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl)

[bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/39991/P39991.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/39991/P39991.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl)

Colavidas F., Oteiza, I. y Salas J. (comp.) (2006). Hacia una manualística universal de Habitabilidad Básica. Catálogo de componentes, servicios e instalaciones de muy bajo coste. Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica (ICHAB). Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid.

Disponible en (Julio 2014)

http://www.aq.upm.es/habitabilidadbasica/docs/recursos/articulos/manuales/00_manualistica.pdf

Comité de Expertos de la OMS (1965). Cuestiones de higiene del medio relacionadas con la ordenación urbana y la urbanización. Serie de informes técnicos. Núm. 297, Junio 1965. Organización Mundial de la Salud. Ginebra.

Disponible en (Julio 2014) http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_297_spa.pdf

Dubbeling, M. (2003). Optimización del Uso de Suelos para la Agricultura Urbana en el Municipio de Rosario, Argentina. Resumen.

Disponible en (Julio 2014)

http://bibliotecaverde.wikieco.org/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/econf4_casestudies_rosario_sp.pdf

Dubbeling, M. (2010). Urban and peri-urban agriculture and its contribution to facing some of the challenges of our urban future. ETC Urban Agricultura, RUAF Foundation.

Disponible en (Junio 2014)

http://www.metropolis.org/sites/default/files/meetings/first-meeting-commission-1-paris-28th-29th-june-2010/presentation_ms_dubbeling_ruaf_modos_de_compatibilidad.pdf

FAO (2007). Manual de consulta del productor urbano: Una guía práctica para trabajar con organizaciones de productores urbanos y periurbanos de ingresos bajos. Departamento Económico y Social. Depósito de documentos de la FAO.

Disponible en (Junio 2014) <http://www.fao.org/docrep/010/a1177s/a1177s00.htm>

FAO (2010). Crear ciudades más verdes. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma.

Disponible en (Junio 2014) <http://www.fao.org/ag/agp/greencities/pdf/ggc-es.pdf>

FAO (2014a). Agricultura urbana.

Disponible en (Junio 2014) <http://www.fao.org/urban-agriculture/es/>

Garrett, J. L., y Ruel, M. T. (comp.) (2000). Lograr la seguridad alimentaria y nutricional urbana en el mundo en desarrollo. 2020 Vision. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). Washington, D.C.

Disponible en (Mayo 2014) <http://www.ifpri.org/node/190>

González A., Portapila M. y Erba D. A. (2010). Planeamiento Urbano Participativo en la República Argentina, una propuesta metodológica.

Disponible en (Julio 2014)

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:F0fJPibcs_MJ:www.catedrapanaia.com.ar/augm/MI.53.doc+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=es

ICEI Mercosur y Secretaria de Promoción Social (2011). Guía de espacios agroecológicos urbanos de Rosario. Agricultura urbana Rosario. Buenos Aires.

Disponible en (Julio 2014)

<http://www.agriurbanariosario.com.ar/archivos/guia-de-espacios-agroecologicos-urbanos-de-rosario.pdf>

IDRC, Cities Feeding People Program, UN-Habitat, Urban Management Program (s. f.).

Participatory design for urban agriculture in Rosario (1), (2) y (3). Archivos del proyecto.

Disponible en (Julio 2014)

<http://www.ruaf.org/projects/making-edible-landscape-integrating-urban-agriculture-urban-development-and-design>

INDEC (2001). Resultados provinciales de Santa Fe. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. República de Argentina.

Disponible en (Julio 2014)

http://www.indec.gov.ar/micro_sitios/webcenso/censo2001s2_2/ampliada_index.asp?mode=82

IPES (s. f.). Agricultura Urbana. Rosario, Argentina. Promoción del desarrollo sostenible.

Disponible en (Julio 2014)

http://www.ipes.org/backup_eyresis/public_html/index.php?option=com_content&view=article&id=211&Itemid=133

Lattuca, A., Lemos, C., Mazzuca, A., Orué, M., Ponce, M. Ramos, T. y Terrile, R. (2005). Estudio de caso: Consolidación de la Red de huerteras y huerteros de la ciudad de Rosario. Rosario, Argentina.

Disponible en (Julio 2014)

<http://www.ruaf.org/sites/default/files/Estudio%20de%20caso%20Red%20de%20huerteras%20y%20huerteros%20de%20Rosario.pdf>

MCHG (2005a). Edible Landscape Tools. Escuela de Arquitectura de la Universidad McGill. Montreal, Canadá.

Disponible en (Julio 2014)

<http://www.ruaf.org/sites/default/files/Edible%20Landscape%20Tools.pdf>

MCHG (2005b). Designing gardens in slums of Rosario. Escuela de Arquitectura de la Universidad McGill. Montreal, Canadá.

Disponible en (Julio 2014)

<http://www.ruaf.org/projects/making-edible-landscape-integrating-urban-agriculture-urban-development-and-design>

MCHG (2007). UA's integration to urban planning. Project Rosario. Escuela de Arquitectura de la Universidad McGill. Montreal, Canadá.

Disponible en (Julio 2014)

http://www.mcgill.ca/mchg/files/mchg/Presentation_Rosario.pdf

Movimiento Giros (2010). Deficit habitacional. Periferia en disputa.

Disponible en (Julio 2014) <http://www.ciudadfragmentada.com.ar/?p=85>

Mubvami, T. & Mushamba, S. (2006). Integration of agriculture in urban land use planning. RUA Foundation.

Disponible en (Julio 2014) <http://www.ruaf.org/sites/default/files/horticulture.pdf>

ONU (2010). Agua y Ciudades Hechos y Cifras. Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio.

Disponible en

http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/swm_cities_zaragoza_2010/pdf/facts_and_figures_long_final_spa.pdf

RUA (s. f.). Making the Edible Landscape: integrating urban agriculture into urban development and design. Projects.

Disponible en (Julio 2014)

<http://www.ruaf.org/projects/making-edible-landscape-integrating-urban-agriculture-urban-development-and-design>

Sánchez Uzabal, A. (revisión) (2004). "Programa de Agricultura Urbana (Rosario, Argentina)". *Ciudades para un futuro más sostenible*. Buenas prácticas. Catálogo de experiencias: Concursos Internacionales de la Municipalidad de Dubai 2004. Catálogo 2004. Biblioteca CF+S. ETSAM, UPM. Madrid.

Disponible en (Julio 2014) <http://habitat.aq.upm.es/dubai/04/bp1297.html>

Sistema Virtual Estadístico (s. f.). Declaración de Vancouver. Estadísticas sociales y demográficas: asentamientos humanos y vivienda. Grupo Banco Mundial.

Disponible en (Junio 2014)

<https://www.virtualstatisticalsystem.org/es/temas/theme/17-human-settlements-housing/>

Smith, N. (1996). La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación. Edición 2012.

Disponible en (Junio 2014)

<http://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/La%20nueva%20frontera%20urbana-Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf>

Terrile, R. (2009). La Agricultura Urbana integrada a la planificación de una ciudad incluyente como estrategia de desarrollo local. El caso de Rosario, Argentina. Secretaría de Promoción Social, Subsecretaría de Economía Solidaria/ PAU. Municipalidad de Rosario.

Disponible en (Julio 2014)

http://www.ipes.org/backup_eyesis/public_html/images/agriculturaUrbana/documents/powerPoint/planificacin%20agricultura%20urbana%20rosario%20-%20argentina.pdf

UNFPA (2007), El estado de la población mundial 2007: Liberar el potencial del crecimiento urbano. Nueva York.

Disponible en (Mayo 2014)

http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2007/swp2007_spa.pdf

UNFPA (2011), El estado de la población mundial 2011: 7 mil millones de personas, su mundo, sus posibilidades. Nueva York.

Disponible en (Mayo 2014) http://foweb.unfpa.org/SWP2011/reports/SP-SWOP2011_Final.pdf

PARTE DE MONOGRAFÍA ELECTRÓNICA:

FAO (2014b). "Rosario". *Ciudades más verdes en América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma: 80-89.

Disponible en (Junio 2014)

<http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/pdf/GGCLAC/Ciudades-mas-verdes-America-Latina-Caribe.pdf>

Tamburrini, M. C. (2005). "Una ciudad con calidad de vida. Inclusión social y espacio público". *Políticas para la Gobernabilidad. Experiencia Rosario*. Municipalidad de Rosario, 2005: 253-347.

Disponible en (Julio 2014)

<https://www.rosario.gov.ar/mr/mri/www/premios/experiencia-rosario-politicas-para-la-gobernabilidad>

Riveros, H. (2005). "Las condiciones de gobernabilidad de la experiencia Rosario". *Políticas para la Gobernabilidad. Experiencia Rosario*. Municipalidad de Rosario, 2005: 12-58.

Disponible en (Julio 2014)

<https://www.rosario.gov.ar/mr/mri/www/premios/experiencia-rosario-politicas-para-la-gobernabilidad>

ARTÍCULO DE PRENSA Y REVISTA ELECTRÓNICA:

BBC Mundo Salud (2013). "Los espacios verdes mejoran el bienestar y la salud de los ciudadanos". *BBC*, Martes, 23 de abril de 2013.

Disponible en (Julio 2014)

http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/04/130422_espacios_verdes_salud_ciudad_gtg.shtml

Clos, J. (2013). "La urbanización sostenible como la clave para la transformación socioeconómica". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. No 31, año 2013, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, ISSN 1137-8875

Disponible en (Abril 2014)

http://ciudadesamigas.org/wp-content/uploads/base/joan_clos.pdf

Corti, M. (2008). "La ausencia de una legislación territorial en la Argentina. El déficit regulatorio y sus consecuencias". *Café de las ciudades*. Revista digital No 72, Año 7, octubre 2008.

Disponible en (Agosto 2014) http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_72_2.htm

Dubbeling, M., Bracalenti L. & Lagorio, L. (2009). "Participatory design of public spaces for Urban Agriculture, Rosario, Argentina". *Open House International*. vol. 34, No 2, Junio 2009. Inglaterra: 36-49.

Disponible en (Julio 2014)

<http://www.ruaf.org/sites/default/files/Participatory%20design%20of%20public%20spaces%20for%20urban%20agriculture%20in%20Rosario%2C%20Argentina.pdf>

FAO (1999). "La comercialización de alimentos en las ciudades". *Revista Enfoques*, Junio 1999, Departamento de Agricultura y Protección al Consumidor.

Disponible en (Junio de 2014) <http://www.fao.org/ag/esp/revista/9906sp1.htm>

FAO (2002). "Seguridad alimentaria urbana". *Revista Enfoques*, Junio 2002, Departamento de Agricultura y Protección al Consumidor.

Disponible en (Mayo 2014) <http://www.fao.org/ag/esp/revista/0206sp2.htm>

Favarel, M.L. (2013), "En Rosario hay 110 asentamientos irregulares donde viven más de 35 mil familias". *Diario La Capital*. Edición impresa, 18 de noviembre de 2013.

Disponible en (Julio 2014)

http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2013/11/edicion_1833/contenidos/noticia_5170.html

Priego, C. (2011). "Áreas verdes en las ciudades". *Revista Ambienta*. No 97, Diciembre 2011. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (ed.). Madrid: 46-65.

Disponible en (Junio 2014)

<http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Priego.htm>

Lattuca, A. (2011). "La agricultura urbana como política pública: El caso de la ciudad de Rosario, Argentina." *Agroecología*, No 6: 97-104.

Disponible en (Julio 2014)

<http://revistas.um.es/agroecologia/article/view/160711/140581>

DOCUMENTOS ESTADÍSTICOS Y BASES DE DATOS:

BM (2014). Base de datos.

Disponible en (Junio 2014) <http://datos.bancomundial.org/>

ONU (2014). Base de datos.

Disponible en (Junio 2014) <http://data.un.org/Data.aspx?d=POP&f=tableCode%3A240>

ONU-DAES, División de la Población (2012a). World Urbanization Prospects, the 2011 Revision. Nueva York.

Disponible en (Junio 2014)

http://esa.un.org/unpd/wup/Analytical-Figures/Fig_overview.html

ONU-DAES, División de la Población (2012b). World Urbanization Prospects, the 2011 Revision: Highlights. Nueva York.

Disponible en (Junio 2014) <http://esa.un.org/unpd/wup/Documentation/highlights.htm>

ONU-DAES (2014). World Urbanization Prospects. The 2014 Revision. Highlights. Departamento de Economía y Asuntos Sociales. Nueva York.

Disponible en (Julio 2014)

<http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>

DOCUMENTOS DIDÁCTICOS Y UNIVERSITARIOS:

Agustí, A. (2004). "Rosario: La "ghettización" como muerte de lo urbano. La negación de la ciudad". Tesina. Tutor Tarragó Cid, S. Departamento de Infraestructuras de Transporte y Territorio. Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona.

Disponible en (Julio 2014) <http://hdl.handle.net/2099.1/3344>

Gesé, E. N. (s. f.). "Conceptos básicos de Ordenación del territorio". *Geografía aplicada*. Principios de la Ordenación del Territorio. Tema 7, curso 2005/06. Departamento de Geografía. Universidad de Alcalá.

Disponible en (Mayo 2014)

http://www.geogra.uah.es/enrique/pdf/TEMA_7_ALUMNOS.pdf

GRUPO ADUAR (2000). Diccionario y glosario en ordenación del territorio. Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio. Ariel. Barcelona.

Disponible en (Junio 2014)

<http://web.ua.es/es/labclima/diccionario-y-glosario-en-ordenacion-del-territorio.html>

OTROS DOCUMENTOS:

Consejo de Europa (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio (CEMAT). Torremolinos, España.

Disponible en (Junio 2014)

<http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/825266normalc.html>

ECTP (2003). Nueva Carta de Atenas 2003. La visión de las ciudades en el siglo XXI del Consejo Europeo de Urbanistas. Junio 2003.

Disponible en (Agosto 2014) <http://www.femp.es/files/566-3-archivo/CARTA%20de%20ATENAS%20version%20final.pdf>

FAO (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma. Depósito de documentos de la FAO.

Disponible en (Mayo 2014) http://www.fao.org/wfs/index_es.htm

FAO (2006). Seguridad Alimentaria. Informe de Políticas. Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo. Junio 2006, n° 2.

Disponible en (Mayo 2014) ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf

ONU (1948). Declaración Universal de los Derechos humanos.

Disponible en (Mayo 2014) <http://www.un.org/es/documents/udhr>

ONU (1976). Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I).

Disponible en (Junio 2014)

<http://unhabitat.org/about-us-4/history-mandate-role-in-the-un-system/>

ONU (1994). Programa de Acción adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, 1994. Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas. Nueva York. (A/CONF.171/13)

Disponible en (Junio 2014)

<http://www.un.org/popin/icpd/conference/offspa/sconf13.html>

ONU (1996). Programa Hábitat. Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). Estambul.

Disponible en (Junio de 2014) <http://habitat.aq.upm.es/aghhab/aproghab.html>

ONU (2000). Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Disponible en (Mayo de 2014) <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

ONU-DAES (2004). Decenio Internacional para la Acción “El agua, fuente de vida 2005-2015”. Agua y ciudades. Naciones Unidas.

Disponible en (Mayo 2014)

http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/water_cities.shtml

ONU-Hábitat (2001). Estambul +5: Período extraordinario de sesiones para realizar un examen y una evaluación general de la ejecución del programa de Hábitat. Asamblea General. Nueva York.

Disponible en (Junio 2014) http://www.un.org/es/events/pastevents/ga_habitat_2001/

ONU-Hábitat (2004). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas. Quito, Julio 2004. Foro Mundial Urbano Barcelona – Quito, Octubre 2004. Fecha de publicación 03.04.2009.

Disponible en (Junio 2014)

http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&Itemid=235&gid=50

ONU-Hábitat (2009). Planificación de ciudades sostenibles: orientaciones para políticas.

Informe global sobre asentamientos humanos 2009. Resumen Ejecutivo. Londres.

Disponible en (Junio 2014)

http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=362&Itemid=538

PNUD (1990). Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Concepto y medición del desarrollo humano. Naciones Unidas.

Disponible en (Junio 2014)

<http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1990>

Tibaijuka, A. (2001). Mensaje del Día Mundial del Hábitat 2001: “Ciudades sin tugurios”. ONU-Hábitat. Fukuoka, Japón.

Disponible en (Junio 2014)

http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/1372_78662_eds.pdf

Secretaría de Planeamiento (2011). Plan Urbano Rosario 2007-2017. Municipalidad de Rosario. Argentina.

Disponible en (Julio 2014) http://www.rosario.gov.ar/ArchivosWeb/pur/pur_i_ii.pdf

WEBGRAFÍA:

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (ONU-DAES): <http://www.un.org/es/development/desa/index.html>

Municipalidad de Rosario (2014). República Argentina. <http://www.rosario.gov.ar/sitio/paginainicial/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU): <http://www.un.org/es>

Organización para la Alimentación y la Agricultura de Naciones Unidas (FAO): <http://www.fao.org>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): <http://hdr.undp.org/es>

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat): <http://unhabitat.org/>

The Cities Alliance: www.citiesalliance.org

Wikipedia: <http://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Portada>

IX. ANEXOS

Anexo I. Derechos universales, declaraciones y compromisos internacionales.

En relación a las necesidades de la población urbana, las condiciones de vida adecuada necesarias y el desarrollo urbano se exponen a continuación cronológicamente derechos universales así como algunas declaraciones y compromisos internacionales que atienden al tema que se aborda.

Comenzando por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) se indica que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; [...]” (Art. 25.1), así como que: “Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente” (Art. 17.1)²⁹.

En 1958 se estableció un grupo de trabajo formado por miembros de Naciones Unidas, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para trabajar conjuntamente en programas de acción relacionados con la vivienda y el urbanismo donde se establecen las siguientes acciones (Comité de Expertos de la OMS, 1965: 7):

- *Asistencia a los gobiernos en investigaciones y estudios básicos relacionados con la urbanización.*
- *Asistencia en la planificación municipal y regional.*
- *Asistencia en la solución de problemas de administración pública en materia de urbanización.*
- *Asistencia en la organización y expansión de servicios comunales y participación cívica.*

En 1976, se creó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I), Vancouver, Canadá, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos

²⁹ La mención de este derecho viene dado por la gran importancia que tiene para los ciudadanos más discriminados de la sociedad, especialmente las mujeres, las cuales, bien sea por las leyes patriarcales que rigen su sistema social o por su condición, no tienen derecho a la tenencia de tierras y/o viviendas. La violación de este derecho merma las posibilidades de desarrollo de dichos colectivos.

Humanos (CNUAH), el cual en 2002 pasó a ser lo que hoy en día se conoce como el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat. Su creación ha tenido a lo largo de estos años la finalidad ayudar a la población pobre urbana mediante la transformación de las ciudades para que ofrezcan mejores oportunidades y sean lugares más seguros, más saludables y más verdes, donde todos puedan vivir dignamente. De esta manera trabaja por un desarrollo urbano sostenible, la vivienda adecuada, la mejora en la calidad de vida de los habitantes, el acceso al agua potable y al saneamiento así como la promoción de la inclusión social y la protección del medio ambiente. Actualmente algunos de sus objetivos se centran en la lucha contra la pobreza urbana, en rápido crecimiento, y solventar los problemas del cambio climático.

En 1994, en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se trataron, entre otros temas, los relativos a la urbanización (ONU, 1994: 9.13) donde se establecieron medidas para cumplir con el objetivo de “mejorar la gestión de las aglomeraciones urbanas [...]”. Entre estas medidas encontramos las siguientes:

9.14 Los gobiernos deberían aumentar la capacidad y la competencia de las autoridades locales y municipales para administrar el desarrollo urbano, proteger el medio ambiente, satisfacer las necesidades de seguridad personal, infraestructuras y servicios básicos de todos los ciudadanos incluidos los habitantes de asentamientos ilegales en zonas urbanas, eliminar problemas sanitarios y sociales, [...] hacinamiento y los desastres, y ofrecer a las personas alternativas a su permanencia en zonas vulnerables a los desastres, tanto naturales como provocados por el hombre. [...]

9.15 Con el fin de mejorar la situación de los pobres de las zonas urbanas se insta a los gobiernos a que fomenten la integración de los migrantes de zonas rurales a zonas urbanas, y promuevan y mejoren su capacidad para obtener ingresos facilitándoles el acceso al empleo, al crédito, a la producción, a oportunidades de comercialización, a la educación básica, a los servicios de salud, a la formación profesional y al transporte, prestando especial atención a la situación de las mujeres trabajadoras y las mujeres que son cabeza de familia [...].

9.17 Los gobiernos deberían fortalecer la capacidad de gestión de la tierra, incluida la planificación urbana, a todos los niveles con el fin de tener en cuenta las tendencias demográficas e impulsar la búsqueda de enfoques innovadores para hacer frente a los problemas de las ciudades, prestando especial atención a las presiones y necesidades derivadas del crecimiento de su población.

Unos años más tarde la Segunda Conferencia de las ONU sobre los Asentamientos Humanos (ONU, 1996), conocida como Hábitat II ó “Cumbre sobre las ciudades”, tenía como objetivo tratar los temas de la vivienda adecuada y un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos centrándose en el ser humano. En dicha conferencia se consolidó y aprobó el Programa Hábitat donde se realizaba un llamamiento mundial para contribuir conjuntamente en el fomento de un desarrollo los asentamientos humanos sostenibles en un mundo cada vez más urbanizado, adquiriendo entre otros los siguientes compromisos:

42. Nos comprometemos a conseguir que los asentamientos humanos sean sostenibles en un mundo en proceso de urbanización velando por el desarrollo de sociedades que hagan uso eficiente de los recursos dentro de los límites de la capacidad de carga de los ecosistemas y tengan en cuenta el principio de precaución y ofreciendo a todas las personas, en particular las que pertenecen a grupos vulnerables y desfavorecidos, las mismas oportunidades de llevar una vida sana, segura y productiva en armonía con la naturaleza y su patrimonio cultural y valores espirituales y culturales, y que garanticen el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente, contribuyendo así a la consecución de los objetivos del desarrollo nacional sostenible. [...]

44. Nos comprometemos a adoptar una estrategia de habilitación de todos los agentes principales de los sectores público, privado y comunitario para que desempeñen una función eficaz -a nivel nacional, provincial o de estado, metropolitano y local- en el desarrollo de los asentamientos humanos y de la vivienda. [...]

En la misma Conferencia Hábitat II se estableció el *Plan de Acción Mundial: Estrategias para la Aplicación*, donde se hace referencia en dos de sus capítulos a la importancia de garantizar el acceso a la tierra y el uso sostenible de la misma mediante la ordenación territorial como instrumento para reducir la pobreza y las desigualdades. Dos de las medidas que se indican para responder a tales objetivos son “hacer uso exhaustivo de la infraestructura existente en las zonas urbanas, fomentando una densidad óptima de ocupación de los terrenos habilitados disponibles de conformidad con su capacidad de carga, y velando al mismo tiempo por que haya una cantidad adecuada de parques, zonas de recreo, espacios y servicios comunes y parcelas para huertos domésticos, según convenga” y “desarrollar y apoyar la aplicación de mejores métodos de ordenación territorial que integren globalmente las necesidades contradictorias de suelo urbano para la vivienda, la industria, el comercio, la infraestructura, el transporte, espacios verdes y zonas arboladas, teniendo en cuenta la necesidad de espacios para actividades cotidianas, como parques infantiles, jardines, campos de deportes, zonas de esparcimiento y terrenos adecuados para la jardinería y la agricultura urbana” (ONU, 1996: 4.2, 75 y 4.3, 113.8).

Uno de los hechos más importantes relacionado con el tema que se aborda fue la creación, en 1999, de “La Alianza de las Ciudades” la cual tiene como objetivo reducir la pobreza urbana mediante el apoyo a los gobiernos para formular programas enfocados a la mejora de los barrios marginales, impulsando un desarrollo urbano sostenible y participativo³⁰. La Alianza (1999) desarrolló el Plan de acción “Ciudades sin tugurios” que dio pie a incorporar en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2000) metas enfocadas en los asentamientos precarios.

De los ocho objetivos propuestos, el Objetivo 7 acapara la mayoría de los temas del presente trabajo ya que constituye garantizar la sostenibilidad del medio ambiente centrándose en la situación de asentamientos precarios estableciendo para el 2020: “haber mejorado de forma significativa la vida de al menos 100 millones de habitantes de tugurios” (Meta 7.D) y “reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento” (Meta 7.C). En relación a la problemática de la seguridad alimentaria en las ciudades es importante también mencionar la Meta 1.C del objetivo 1: “reducir a la mitad, para el 2015, la proporción de personas que padecen hambre”.

Siguiendo con las preocupaciones de seguridad alimentaria la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO, 1996) establece en su compromiso segundo aplicar “políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos, y su utilización efectiva”. Los objetivos y medidas de este compromiso son los siguientes:

19. Objetivo 2.1: Perseguir la erradicación de la pobreza en las zonas urbanas y rurales y una seguridad alimentaria sostenible para todos como una prioridad de política, y promover, mediante políticas nacionales apropiadas, un empleo seguro y lucrativo y un acceso en condiciones de igualdad y equitativo a los recursos productivos, como la tierra, el agua y el crédito, a fin de elevar al máximo los ingresos de los pobres.

20. Objetivo 2.2: Hacer posible que los hogares, las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria satisfagan sus necesidades alimentarias y nutricionales, y tratar de prestar asistencia a quienes no estén en condiciones de hacerlo.

³⁰ Véase The Cities Alliance.

21. Objetivo 2.3: Garantizar que los alimentos suministrados sean inocuos, física y económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población.

Para ello establece entre otras medidas “Fomentar, según proceda, la producción y el uso de cultivos alimentarios culturalmente apropiados, tradicionales e insuficientemente utilizados, con inclusión de cereales, semillas oleaginosas, leguminosas de grano, cultivos de raíces, frutas y hortalizas, promoviendo los huertos familiares y, cuando proceda, escolares y la agricultura urbana mediante el empleo de tecnologías sostenibles[...]” (FAO, 1996: 2.3 C).

A su vez la FAO pone énfasis en la necesidad de solventar los problemas del vertiginoso crecimiento de las ciudades en los países en desarrollo en relación a la demanda de alimentos, su distribución y provisión (FAO, 1999).

Tras esta llamada de atención sobre los problemas y mejoras necesarias en las ciudades se han ido promoviendo e impulsando acciones centradas en la mejora las deplorables condiciones de los tugurios en las ciudades; fomentando soluciones a esta problemática mediante compromisos y evaluaciones para luchar contra la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de las personas que viven en estos contextos³¹.

En relación al urbanismo en la Nueva Carta de Atenas³² (ECTP, 2003) establece que:

La planificación del espacio es vital para proporcionar un desarrollo sostenible. [...] También requiere un equipo de trabajo interdisciplinar que involucre diferentes técnicas a diversas escalas, en procesos de larga duración. El atributo particular de la profesión de urbanista es su capacidad de tener en cuenta una gama de problemas y traducirlos en términos espaciales.

En esta Carta establece la necesidad de una ciudad que sea capaz de “contribuir decididamente al bienestar de sus habitantes y usuarios e integrar los elementos artificiales y naturales del entorno”. La visión es la creación de ciudades conectadas física, social,

³¹ Véase:

ONU-DAES (2004). Decenio internacional para la Acción “El agua, fuente de vida 2005-2015”. Agua y ciudades. ONU.
ONU-Hábitat (2001). Estambul +5: Período extraordinario de sesiones para realizar un examen y una evaluación general de la ejecución del programa de Hábitat. Nueva York.
Tibaijuka, A. (2001). Mensaje del Día Mundial del Hábitat: “Ciudades sin tugurios”. ONU-Hábitat. Fukuoka, Japón.

³² Se considera que a pesar de que la Nueva Carta de Atenas se centra en las ciudades europeas su visión se puede extrapolar al resto de las ciudades ubicadas en otros lugares del mundo.

económica y ambientalmente. A su vez incluye diez conceptos de ciudad: una ciudad para todos, participativa, segura, saludable, productiva, innovadora, de movimiento y accesos racionales, medioambiental, cultural y con continuidad de carácter.

Anexo II. Legislaciones creadas y/o modificadas en el marco del programa de agricultura urbana de la ciudad de Rosario.

Se detallan a continuación las ordenanzas y/o decretos que regulan las actuaciones respecto a la integración de la AUP en la ciudad de Rosario:

- Ordenanzas en vigencia mejoradas que para la regulación de la cesión de terrenos para uso de la AU gracias a la elaboración del Decreto 2561/04 (Lattuca et al. 2005:21) que regula y reglamenta las siguientes ordenanzas (Tamburrini, 2005:341):
 - Ordenanza 4713. Puesta en funcionamiento del *Programa Municipal de Huertas Comunitarias* (Secretaría de Promoción Social).
 - Ordenanza 7341. Creación del *Programa Municipal de Desarrollo de la Agricultura Orgánica* (Secretaría de Promoción Social, mediante el PAU). Creación de la *Unidad de Coordinación y Ejecución del Programa*: el programa tomará como unidad productiva el modelo de huerta comunitaria instalándose las mismas en terrenos fiscales o privados. La cesión de terrenos privados el será por un plazo mínimo de dos años quedando el propietario eximido del pago de la Tasa General de Inmuebles durante todo el período en el cual el Programa haga uso de su propiedad.

Respecto a la comercialización, esta ordenanza plantea la creación de una Feria de Exposición y Venta de Productos Orgánicos y Artesanales (lugar y periodos a determinar por el Departamento Ejecutivo Municipal).

- Ordenanzas y Decretos creados para la integración de la AUP (Lattuca et al. 2005:21 y Tamburrini, 2005:342):
 - Ordenanza 7341/02. Para la creación del *Programa de Desarrollo Municipal de la Agricultura Orgánica* (2003) con el fin de “Generar formas participativas y

solidarias de producción, transformación comercialización de alimentos utilizando técnicas ecológicas que contribuyan a lograr soberanía alimentaria”;

- Ordenanza 7358/02 (18 de julio de 2002). Para la creación el *Programa de Promoción de los Emprendimientos Productivos Sociales* (2002) con el fin de “Promover la generación de emprendimientos productivos dentro del marco de políticas activas locales generadoras de actividad económica y empleo”. Esta Ordenanza regula las ferias de comercialización de los productos de la AU.

Creación del *Registro Municipal de Emprendimientos Productivos Locales* el cual se encarga de recoger datos de emprendimientos productivos existentes (actividades en los sectores agropecuarios, de industria y manufactura, y de servicios generadores de empleo o autoempleo; insertos en la economía social de subsistencia debidas a actividades comunitarias y de baja escala de producción).

Creación del *Servicio de Atención a los Emprendedores* y la propuesta de implementar la “La Marca Comunitaria” (sello de distinción y certificación de calidad).

- Decreto 1072/04 (17 de mayo del 2004). Crea el primer Parque Huerta en Rosario, denominado Parque de los Constituyentes (Dirección General de Parques y Paseos de la Secretaría de Servicios Públicos). Coordinado y desarrollado por el PAU (Secretaría de Promoción Social). Su finalidad es la de realizar el Programa de Parques Huertas diseñado por el Plan Director Rosario de la Secretaría de Planeamiento.

- Ordenanzas y Decretos relacionados con el uso del suelo para la AUO (Lattuca et al. 2005:22):

- Ordenanza 6492/97. Urbanización y Subdivisión de la Tierra que rige el uso del suelo en la ciudad de Rosario.
- Decreto 43058/71 y Ordenanza 4557/88. Rigen el uso del suelo en el área de planicie de inundación del Arroyo Saladillo.
- Ordenanza 6288/96. Rige el uso del suelo en el área de planicie de inundación del Arroyo Ludueña y los Canales Ibarlucea y Salvat.
- Ordenanza 6.493. Fondo Municipal de Tierras en la Ciudad de Rosario. Propone la incorporación de tierras públicas para rehabilitación urbana y vivienda de interés social. Incluye consideraciones del *Programa para la Recuperación*

Ecológica y Urbanística en ciudad de Rosario.

Según la FAO (2014b) Rosario es una de las pocas ciudades de América del Sur que han incorporado completamente la AU en su planificación del uso del suelo y en las estrategias de desarrollo urbano. En su Plan Urbano 2007-2017 (PUR) se incluye una disposición específica para el uso agrícola de espacios públicos que estructuran la organización de la ciudad y del territorio.