

## Ciudades inclusivas: planeamiento urbano para la diversidad y la cohesión social

*Franziska Schreiber y Alexander Carius*

Unos 3 millones de personas se trasladan semanalmente a las ciudades en todo el mundo. Durante las próximas décadas esta emigración contribuirá a aumentar el porcentaje urbano de la población mundial del 54% en 2014 al 66% en 2050. Aunque la emigración no constituye un fenómeno nuevo, el ritmo actual del éxodo rural hacia zonas urbanas en el interior de los países y entre ellos no tiene precedentes. En las economías emergentes y en desarrollo esta emigración ha originado el crecimiento vertiginoso de megaciudades como El Cairo, Yakarta, Lagos, Manila y Bombay. Sin embargo, las ciudades no solo están creciendo en número de habitantes, sino que también se están haciendo cada vez más diversas y étnicamente heterogéneas. Este proceso dual plantea grandes desafíos, pues las ciudades tienen que gestionar las múltiples facetas de la integración de los recién llegados en la sociedad y en la vida urbana, y garantizar paralelamente el mantenimiento de la cohesión social.<sup>1</sup>

Para ello son necesarias políticas vigorosas de integración que ayuden a los inmigrantes urbanos a encontrar empleo, a vivir en barrios socialmente heterogéneos, a aprender el idioma y a escolarizar a los niños. Además de las políticas relacionadas con la educación, la atención sanitaria, el mercado laboral, la vivienda y la financiación, el modo en

---

<sup>1</sup> Franziska Schreiber es directora de programa en adelphi, un grupo de reflexión y consultoría independiente sobre políticas públicas con sede en Berlín (Alemania). Alexander Carius es cofundador y director gerente de adelphi.

que se diseña y construye una ciudad constituye un elemento importante de la política de integración. Por ejemplo, una morfología urbana bien diseñada y unos espacios públicos que funcionen como lugares de encuentro para sus habitantes pueden ayudar a facilitar la interacción, la conectividad y la interrelación social, aspectos todos ellos importantes para unas ciudades cohesionadas.

Varias medidas de planeamiento y diseño pueden fortalecer la relación entre espacio e integración social, ayudando a abordar los retos a los que se enfrentan las ciudades respecto a la emigración, la segregación y la polarización socioeconómica. A nivel nacional, la existencia de programas e infraestructuras puede facilitar actuaciones urbanas y en los barrios que mejoren las condiciones sociales y económicas de sus habitantes, como ilustran algunos ejemplos de Alemania, Dinamarca, la India y Sudáfrica. A nivel local, un buen planeamiento urbano de toda la ciudad y de sus barrios puede promover patrones urbanos compactos, bien conectados e integrados que favorezcan la interacción social y la integración, como ilustran algunos estudios de caso en Berlín (Alemania), Cantón (China), Medellín (Colombia) y Oslo (Noruega). Una planificación y un diseño que promuevan «ciudades inclusivas» y mayor cohesión social incluyen la ordenación urbana, una planificación integrada de los usos del suelo y del transporte, la mejora de la red urbana de calles y el diseño de espacios públicos.

## **Afrontar los crecientes desafíos urbanos**

En nuestro mundo cada vez más urbanizado, las ciudades constituyen crisoles donde se funden gentes con distintos antecedentes culturales, intereses, religiones y niveles sociales. En este contexto, las ciudades y los municipios se enfrentan al doble reto de absorber la llegada de gentes de distintos orígenes sociales y étnicos, y de contrarrestar la tendencia a una polarización socioeconómica creciente y una segregación urbana en barrios privilegiados y desfavorecidos.

Estos dos desafíos se encuentran frecuentemente entrelazados, y deberán abordarse de manera holística. Aunque los trabajos de investigación indican que no existe «un vínculo intrínseco entre situaciones de carencia y heterogeneidad étnica», es muy evidente que una inmigración urbana mal gestionada origina situaciones de marginación y segregación de las personas de diversos orígenes. Los interrogantes relacionados con el impacto de la inmigración y de la diversidad étnica en el entramado social de las ciudades están debatiéndose en países de todo el mundo.

Este tipo de debates ha sido especialmente relevante en el contexto de la crisis de los refugiados en la Unión Europea, donde cientos de miles de refugiados procedentes de regiones frágiles y desgarradas por conflictos, como Afganistán, los Balcanes occidentales, Eritrea, Irán, Iraq y Siria, están buscando asilo.<sup>2</sup>

Aunque muchas ciudades y municipios están demostrando coraje, flexibilidad y creatividad para organizar lugares de acogida, cuidados y alimentos para los nuevos inmigrantes, el desafío a largo plazo será garantizar su plena integración en la sociedad y su aceptación por las poblaciones locales. Esto último está relacionado con el aumento de la xenofobia y con los temores por las consecuencias de una inmigración incontrolada y abrumadora, como el incremento de la competencia en el mercado laboral o una disminución de la cohesión social. Estos miedos han surgido en respuesta a la entrada de refugiados en muchos países europeos, y es preciso que los gobiernos locales se tomen en serio estas preocupaciones para contrarrestar la percepción predominante de la inmigración como «problema».

Además de gestionar la integración de los inmigrantes, las ciudades y los municipios deberán proporcionar suficientes infraestructuras para acoger a una población creciente y cada vez más diversa, y para evitar la aparición de nuevas desigualdades en las zonas urbanas, al tiempo que fomentan la cohesión social. Por ejemplo, las administraciones locales deberán cubrir la demanda creciente de vivienda y proporcionar suficientes infraestructuras y servicios básicos, como electricidad, agua, saneamiento, atención sanitaria y educación. Es especialmente frecuente que las ciudades de los países emergentes y en desarrollo carezcan de capacidad para atender estas necesidades y se enfrenten a la expansión descontrolada de asentamientos informales y barriadas pobres marginales, con la consiguiente profundización de la segregación social y espacial. El porcentaje de población urbana que vivía en barriadas marginales de los países en desarrollo aumentó desde el 35% en 1990 al 46% en 2012.<sup>3</sup>

La enorme demanda de viviendas también es un reto para los países desarrollados, donde los precios de alquiler están aumentando rápidamente al tiempo que disminuye el número de viviendas sociales, con impactos negativos sobre la estructura social de los barrios. Según una encuesta sobre viviendas realizada por el gobierno del Reino Unido, la disponibilidad de viviendas sociales en este país ha descendido de 5,5 millones en 1980/81 a 3,8 millones en 2010/11, indicando que la gente se enfrenta a dificultades crecientes para acceder a una vivienda adecuada, asequible y segura. Aunque el Reino Unido fue en su día

un país pionero en la oferta de vivienda pública, este logro ha sido socavado por las políticas de las últimas décadas, como la norma de «Derecho a compra» en virtud de la cual se han privatizado millones de viviendas sociales. A medida que aumentan las listas de espera para viviendas sociales en las urbes del Reino Unido, debido a la lentitud de construcción de las nuevas, ni siquiera se cubre la mitad de la demanda de este tipo de viviendas y está aumentando la segregación espacial entre ricos y pobres.<sup>4</sup>

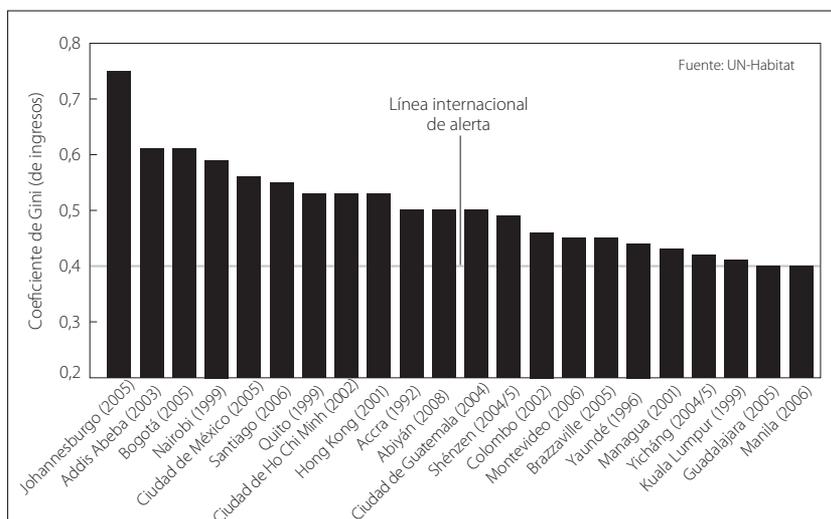
Se precisan políticas a nivel nacional y local que apoyen la integración y contrarresten la segregación mediante medidas de infraestructuras. Sin embargo, el planeamiento y el diseño urbano también pueden favorecer enormemente la cohesión social. Aunque la reorganización del espacio para crear unos patrones urbanos más integrados (por ejemplo, zonas mixtas social y funcionalmente que estén bien conectadas y sean fácilmente accesibles) y las intervenciones físicas (como las medidas de diseño urbano en zonas públicas) no pueden resolver las causas de los problemas económicos y sociales, sí pueden contribuir a crear unas ciudades más incluyentes. Karin Peters y sus colaboradores en la universidad de Wageningen (Holanda) sostienen que «las interacciones en la vida diaria entre personas divididas étnicamente son una forma de fomentar la cohesión social, porque proporcionan la base para crear vínculos entre ellas». Es importante por tanto considerar en qué (y cómo) las medidas de planeamiento y de diseño en distintos ámbitos, incluyendo el nacional, el municipal y el barrio, pueden promover la interacción social y la integración en redes sociales.<sup>5</sup>

Algunas ciudades y países han aplicado con éxito medidas, planes y políticas nacionales y locales que han proporcionado una «solución espacial» a los problemas sociales, iniciando dinámicas positivas de localización. En Colombia, la ciudad de Medellín puso en marcha un sistema innovador de transporte público para conectar barrios pobres y anteriormente inaccesibles con el resto de la ciudad, contribuyendo a mejorar la calidad de vida, atraer turismo y reducir el nivel de delincuencia en estas zonas; sin embargo, esta medida no resolvió las causas últimas de la pobreza de muchos habitantes. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señala que para lograr el mayor impacto posible «se precisa también la puesta en marcha de instrumentos e instituciones nacionales e internacionales eficaces». Las medidas de planeamiento y de diseño deberán estar insertas en una política más amplia de cohesión urbana, que implica actuaciones en el ámbito de la educación, la atención sanitaria, el empleo, la vivienda y la financiación.<sup>6</sup>

## De la exclusión a la interacción y la cohesión

Actualmente está muy extendida la percepción de que la calidad de vida pública y ciudadana está experimentando un alarmante declive en todo el mundo. La desigualdad económica ha aumentado desde la década de 1970, generando una creciente polarización socioeconómica y segregación espacial, especialmente en zonas urbanas. Más de dos terceras partes de la población urbana vive en ciudades donde la brecha de ingresos ha aumentado drásticamente en las últimas tres décadas. El nivel de desigualdad de ingresos en estas ciudades supera a menudo la línea de alerta del 0,4 de Naciones Unidas, basada en el denominado coeficiente de Gini, que oscila desde 0 (toda la población disfruta de la misma renta) hasta 1,0 (máxima desigualdad de ingresos) (véase gráfico 15-1).<sup>7</sup>

**Gráfico 15-1. Las ciudades más desiguales en términos de ingresos, selección de ciudades de países en desarrollo. 1992-2008**



En las ciudades de países emergentes y en desarrollo, los asentamientos informales e ilegales acogen hasta el 80% de la población, y la división urbana se refleja con frecuencia en la configuración espacial de la ciudad. Pero la desigualdad creciente de ingresos es también un problema en los países desarrollados. Según algunos estudios recientes,

el grado de segregación por nivel de renta ha aumentado en 11 de 13 ciudades europeas importantes, incluyendo Madrid y Viena, así como en 27 de las 30 mayores áreas metropolitanas de Estados Unidos, como Houston y Los Ángeles.<sup>8</sup>

Aunque las razones de esta tendencia son múltiples, se pueden identificar varios procesos clave. En los países en desarrollo, los principales factores que impulsan la segregación urbana son la globalización, la retirada de apoyos del gobierno, la reestructuración económica y la falta de inversiones en viviendas sociales. La transición de una economía manufacturera a otra de servicios ha provocado un cambio dramático en el mercado laboral. Ha disminuido el número de contratos indefinidos, mucha gente trabaja en condiciones precarias y necesita más de un trabajo para subsistir, y el sector servicios no es capaz de absorber a todos los trabajadores que perdieron su empleo durante el proceso de desindustrialización.<sup>9</sup>

Además, las ciudades y los municipios están recortando gastos sociales y servicios públicos, con el consiguiente descenso de disponibilidad de viviendas para hogares de renta baja. Estos recortes afectan sobre todo a la población ya desfavorecida, agravando la separación entre los grupos poblacionales de renta baja y alta en las zonas urbanas. Los habitantes con más recursos se trasladan a barrios que disponen de mejores centros escolares, mientras que aquellos que no pueden permitirse las subidas de alquiler son desplazados a los márgenes de la ciudad. En consecuencia, los procesos de reestructuración global y local están íntimamente entrelazados y generan patrones espaciales que reflejan y aceleran la desigualdad y la exclusión urbana (véase capítulo 7).<sup>10</sup>

En las ciudades de los países emergentes y en desarrollo la segregación se debe principalmente al auge de la clase media, a la discriminación racial, a la inseguridad de tenencia y a la liberalización económica, así como a las aspiraciones de la urbe a convertirse en una ciudad de primer orden, que llevan con frecuencia a enormes infraestructuras y proyectos de renovación urbana, con desplazamiento a gran escala de grupos de renta baja o ilegales. Esta tendencia dominante de exclusión socioeconómica y fragmentación espacial tiene consecuencias negativas para el medio urbano. Como explica ONU-Habitat: «Está afectando negativamente a la cohesión social y reduce el vigor económico y la prosperidad general de la ciudad, incluyendo la calidad de vida de sus ciudadanos. Unas periferias desconectadas y asentamientos informales, espacios públicos disfuncionales y una creciente inseguridad son con frecuencia las consecuencias evidentes [de esta tendencia]».<sup>11</sup>

Según los investigadores Gerard Boucher y Yunas Samad, el reconocimiento de las consecuencias negativas de la segregación y la exclusión exige medidas que «fomenten el desarrollo de una sociedad armoniosa, donde todos los grupos disfruten de un sentimiento de pertenencia, participación, inclusión, reconocimiento y legitimidad». Los responsables del planeamiento y el diseño urbano pueden desempeñar un importante papel en este contexto, contribuyendo a apoyar unas «ciudades inclusivas» que valoren por igual a las personas y sus necesidades. El concepto de ciudades inclusivas se plantea con frecuencia a través de la lente de un determinado grupo de población marginada, como los ancianos, los niños, los habitantes de las barriadas marginales, los inmigrantes, los desempleados o las personas discapacitadas. La cohesión social es un componente importante de la ciudad incluyente y se fundamenta en la idea de desarrollar comunidad, de la cooperación y de las relaciones sociales entre personas de diversos orígenes socioeconómicos y étnicos. Las medidas de planeamiento y de diseño urbano a distintas escalas pueden contribuir a establecer lazos e interacciones sociales —requisito imprescindible para la cohesión social—, y ayudan a crear un sentimiento de pertenencia en unas ciudades cada vez más diversas y fragmentadas.<sup>12</sup>

## **Programas y marcos nacionales de planeamiento urbano**

Los barrios y distritos urbanos deprimidos socioeconómicamente, caracterizados con frecuencia por una concentración elevada de inmigrantes y sus descendientes, no pueden entenderse aisladamente. Sus raíces se encuentran mucho más allá del contexto local. Se precisan por ello programas nacionales y regionales que proporcionen un marco para poner en marcha iniciativas locales y que asignen los medios financieros que les permitan funcionar. Como ha observado ONU-Habitat «algunas experiencias recientes han mostrado sin lugar a dudas que es posible promover la integración social, la inclusión y la cohesión mediante intervenciones a distintas escalas».<sup>13</sup>

Sin embargo, los programas nacionales serán eficaces únicamente si están bien diseñados y vienen respaldados por estructuras institucionales y de gobernanza. Una revisión de 4 programas de planificación nacional ejecutados en Alemania, Dinamarca, la India y Sudáfrica demuestra que existen numerosos factores que determinan su éxito sobre el terreno (véase cuadro 15-1). Entre estos factores cabe citar: el proceso de selección de las zonas deprimidas, la necesidad de un enfoque integrado que combine medidas físicas y sociales, la capacitación local, la aportación

## Cuadro 15-1. Cuatro programas nacionales de planeamiento urbano a revisión

### *Programa Ciudad Social*

El programa alemán Ciudad Social fue establecido en 1999 con el objetivo de estabilizar y promover mejoras en zonas urbanas deprimidas económica y socialmente. Persigue lograr la cohesión social en barrios con frecuencia heterogéneos étnicamente, mediante un enfoque integrado que combina intervenciones físicas y sociales en las zonas prioritarias. Dotado en 2015 con 150 millones de euros (un aumento significativo sobre años anteriores), el programa constituye un elemento importante de la política federal de desarrollo urbano, y a finales de 2014 había financiado 659 actuaciones en 390 ciudades.

### *Programa Nacional de Renovación Urbana*

El Programa Nacional de Renovación Urbana, surgido a raíz de constatar la creciente urbanización de la pobreza, fue establecido en 2001 como una iniciativa de 10 años para promover la integración sociopolítica, económica y espacial de zonas urbanas seleccionadas. El programa se centraba principalmente en ámbitos de exclusión (social, económica y racial) y respaldaba 8 distritos urbanos en 6 ciudades, caracterizados por niveles altos de delincuencia, conectividad deficiente con barrios vecinos, índices de desempleo y desigualdad elevados y escasez de viviendas adecuadas. Las medidas aplicadas en el marco del programa abarcaban desde promover las oportunidades de empleo hasta favorecer el acceso a estas zonas de trabajo mediante unos servicios de transporte adecuados y mejorar la educación, las economías locales y el capital social.

### *Programa Kvarterløft*

El programa nacional de regeneración urbana de Dinamarca, Kvarterløft, se desarrolló entre 1997 y 2007, seguido posteriormente del Omradefornyelse, con menor financiación. Este programa zonal fue establecido con el objetivo de abordar los crecientes problemas sociales y la concentración espacial de los inmigrantes y refugiados. Combinaba medidas orientadas a ayudar a las personas y mejorar las zonas y promovía enfoques coordinados e integrados entre los distintos sectores públicos, involucrando a la comunidad local.

### *Misión Nacional de Renovación Urbana de Jawaharlal Nehru*

A diferencia de los programas nacionales mencionados anteriormente, la Misión Nacional de Renovación Urbana de Jawaharlal Nehru no aplicaba un planteamiento zonal sino que fue puesta en marcha en 2005 (hasta 2015) con el objetivo de reurbanizar ciudades y pueblos enteros (un total de 65), haciéndolos más equitativos, habitables y productivos económicamente. Con una inversión de 20.000 millones de dólares, el programa se centró en mejorar los servicios de infraestructuras y proporcionar servicios básicos a la población urbana pobre. Su aplicación se enfrentó sin embargo a numerosos problemas, debido a la falta de responsables del planeamiento urbano formados para aplicar enfoques integrados, un inconveniente a la hora de fortalecer la gobernanza local, y al retraso de la transferencia de financiación desde la administración nacional a las regionales.

Fuente: véase nota nº 14 al final.

de recursos financieros adecuados y la realización de un proceso de seguimiento y de evaluación.<sup>14</sup>

Primero: el proceso de selección de zonas prioritarias es crucial para al éxito de las intervenciones realizadas a nivel local. No obstante, la decisión de declarar un barrio «deprimido» es a menudo competencia de distintas administraciones. En el caso de Sudáfrica y la India, los programas nacionales fueron impulsados desde el gobierno central, lo que significó que el proceso de selección de las zonas objetivo se hizo de arriba hacia abajo, decidiendo las administraciones nacionales o regionales sin consultar previamente a los agentes locales. Sin embargo, el ámbito local y la aplicación de un proceso de selección de abajo hacia arriba —por ejemplo solicitando a los municipios o a las comunidades que presenten propuestas al programa— son fundamentales para que los interesados asuman las actuaciones. Una propuesta presentada por un barrio o por una ciudad indica simultáneamente conciencia del problema y apertura al cambio, aumentando así las posibilidades de éxito a largo plazo. El programa alemán y el danés establecieron un proceso de solicitudes de este tipo, lo que ayudó también a darles mayor visibilidad y repercusión.



Imagen: Rován Vaz

Parte de la financiación de la Misión Nacional de Renovación Urbana de Jawaharlal Nehru (JNNURM) se destinó a comprar miles de autobuses urbanos, como este en Pune.

Segundo: el objetivo de cohesión e interacción social no puede alcanzarse solamente mediante intervenciones físicas, como renovar edificios residenciales, mejorar la iluminación de los espacios públicos y reducir la oferta inmobiliaria para disminuir el número de viviendas desocupadas. Es necesario, en cambio, combinar las actuaciones físicas con medidas sociales orientadas a mejorar las condiciones de vida de los barrios, como crear nuevas oportunidades de empleo, ofrecer mejores instalaciones sociales y culturales y diseñar espacios públicos atractivos que inviten a permanecer e interactuar. El programa alemán pretende lograr exactamente esto: promover mejoras en el medio edificado, mejorando paralelamente la situación de la población local. Las actividades financiadas por el programa van desde la modernización de los edificios y su entorno natural, hasta apoyar la apertura de negocios, la formación y las iniciativas educativas, promover el aprendizaje de idiomas y fomentar el espíritu emprendedor y el autoempleo de los inmigrantes y sus descendientes.<sup>15</sup>

Otros programas, como el danés y el sudafricano, destacan asimismo la necesidad de combinar iniciativas sociales y físicas y otorgan una importancia especial a la participación de la población local. En teoría, este tipo de programas subraya la necesidad de combinar intervenciones sociales y físicas, pero su aplicación práctica no está exenta de controversia y ha sido muy criticada. En términos financieros, los programas se han centrado en medidas de infraestructuras y de mejoras físicas, mientras que las iniciativas sociales y de participación ciudadana siguen siendo minoritarias. En Dinamarca, por ejemplo, el programa Kvarterløft afirmaba centrarse en iniciativas sociales y en la participación, pero más del 90% de los recursos financieros fueron destinados a mejoras físicas.<sup>16</sup>

Tercero: las ciudades y los municipios carecen a menudo de suficiente capacidad financiera y de personal, y padecen una coordinación deficiente entre los distintos departamentos de planificación. Esto último, especialmente, supone un obstáculo enorme para alcanzar el objetivo de aplicar simultáneamente medidas sociales y físicas, generando con ello sinergias fructíferas. Por ejemplo, cuando se diseña un nuevo espacio público sería positivo estudiar también cómo acompañarlo con la creación de espacios para tiendas locales y un nuevo centro comunitario, creando un lugar dinámico que favorezca la interacción. Sin embargo, la coordinación y la comunicación resultan a menudo insuficientes, no solo dentro de la administración municipal sino entre los distintos niveles administrativos. Esto puede dar lugar a que las distintas administraciones tengan una visión diferente de los objetivos del programa,

dando lugar a incoherencias en su ejecución. Los casos de la India y de Sudáfrica demuestran que es preciso disponer de personal bien formado, así como de estructuras y reformas a nivel local, para garantizar que los objetivos nacionales puedan traducirse en actuaciones locales.<sup>17</sup>

Cuarto: dado que las limitaciones financieras constituyen frecuentemente obstáculos importantes para la puesta en práctica de determinadas actuaciones urbanas, un plan nacional que proporcione respaldo financiero para capacitación y para personal puede contribuir a la realización de proyectos locales concretos en las ciudades. Por otra parte, planes de este tipo pueden ayudar a financiar la creación de las nuevas instituciones y agencias necesarias para gestionar y coordinar sobre el terreno los programas nacionales. Como parte del programa Ciudad Social de Berlín, a partir de 2005 se introdujeron progresivamente oficinas de gestión en los barrios de las zonas objetivo, cuya finalidad principal era empoderar a la población local e involucrarla en los procesos decisorios y en el desarrollo de su zona. Los consejos vecinales, elegidos y compuestos por la población local, deciden cómo y en qué proyectos pueden utilizarse los fondos del programa, y mantienen asimismo el diálogo con los equipos de gestión del barrio y la administración gubernamental. Las oficinas de gestión facilitan el trabajo en red y la comunicación entre las organizaciones no gubernamentales existentes, las empresas y otras iniciativas sociales y culturales de la zona, para aglutinar y movilizar recursos locales.<sup>18</sup>

Quinto: el seguimiento y evaluación de un programa es fundamental para controlar sus logros, identificar carencias, realizar ajustes cuando sea necesario y evaluar los avances conseguidos. Sin embargo, con frecuencia no son obligatorios un seguimiento y evaluación sistemáticos, y la falta de datos fiables dificulta este tipo de iniciativas. Las lecciones aprendidas de Dinamarca demuestran la necesidad de desarrollar indicadores realistas para medir el progreso y el éxito de un programa, especialmente en cuanto se refiere a aspectos como la participación y el empoderamiento, así como de establecer un sistema de seguimiento permanente.<sup>19</sup>

En resumen, los programas nacionales pueden proporcionar un importante marco para que las iniciativas locales funcionen en la práctica, pero deberán dotarse de mecanismos y estructuras respetuosas para asegurar una mayor repercusión. Aunque los cuatro programas nacionales analizados lograron cambios positivos en los ámbitos establecidos como prioritarios, estos consistieron principalmente en la mejora del medio edificado, como la renovación de edificios y la mejora de plazas y otros espacios públicos. Se restó importancia en múltiples ocasiones a

las necesidades sociales, y fueron demasiado limitadas las medidas que abordaban la situación socioeconómica de la población (por ejemplo, el acceso a empleos, la educación, la movilidad y la cultura). Muchas de las iniciativas adolecieron también de ser excesivamente cortas para generar un cambio a largo plazo. Es crucial que los programas nacionales tengan una duración prolongada y estén basados en un compromiso político continuado. Las intervenciones locales también necesitan un alcance que supere los ámbitos prioritarios para evitar estigmatizarlos sin resolver finalmente la situación.<sup>20</sup>

## **Planeamiento a nivel de barrios y del conjunto urbano**

Si se diseñan adecuadamente, los marcos nacionales de planeamiento urbano sirven de catalizadores de la actuación local para mejorar zonas urbanas deprimidas en términos socioeconómicos. Aunque los programas nacionales proporcionan un marco fundamental, sus logros dependen en última instancia de las iniciativas a nivel de barrio y de ciudad. La capacidad de escuchar y comprender su lenguaje resulta clave para diseñar barrios y ciudades sostenibles e incluyentes. Los responsables del planeamiento y el diseño urbano deberán observar y analizar cuidadosamente la conducta de las personas en el entorno urbano, diseñando en consecuencia calles, espacios públicos y barrios enteros. Como aconseja el autor Jan Gehl, para crear «ciudades para la gente» o «ciudades amables», el planeamiento urbano tiene que dotarse de una dimensión humana cuya principal preocupación consista en crear espacios que sean lugar de encuentro para los habitantes urbanos.<sup>21</sup>

Una gran variedad de medidas de planeamiento y de diseño permite desarrollar unos patrones urbanos compactos, bien conectados e integrados que favorecen la cohesión social en las ciudades y proporcionan espacios de encuentro y de interacción social. Algunas de ellas serían: la ordenación de los usos del suelo, el fomento de zonas de uso mixto con buen acceso al transporte público (mediante una urbanización orientada al transporte público), la reestructuración del trazado de las calles y el diseño de espacios públicos.

## **Ordenación urbana para un desarrollo equilibrado**

La ordenación de los usos del suelo constituye una herramienta importante para dirigir e influir en el desarrollo de las ciudades. Para permitir un desarrollo urbano sostenible y equilibrado, la ordenación

urbana deberá considerar valores ambientales y sociales, no solo criterios económicos. Por ejemplo, los huertos comunitarios cumplen funciones socioculturales importantes y contribuyen de forma importante a la cohesión social y a la seguridad alimentaria (véase cuadro 15-2). Sin embargo, en tiempos de políticas urbanas neoliberales y de privatización constante de la tierra y de la propiedad pública en ciudades de todo el planeta, este tipo de iniciativas sociales de base carecen generalmente de recursos financieros suficientes para mantenerse.<sup>22</sup>

La ola privatizadora reciente tiene profundas repercusiones en el medio urbano, y es incapaz de reconocer la creciente complejidad sociocultural que caracteriza las ciudades contemporáneas, disminuyendo progresivamente la disponibilidad de espacios donde podrían desarrollarse nuevas formas de relaciones sociales. La venta de bienes públicos, como edificios de antiguas escuelas, constituye con frecuencia una estrategia miope que podría generar problemas imprevistos, como ha demostrado la experiencia de Berlín. Para consolidar la situación financiera de la ciudad, el gobierno de Berlín creó en 2001 un fondo de propiedades destinado a generar ingresos mediante la venta en subasta pública de propiedades y tierras de titularidad municipal, sin tener en cuenta otros aspectos, como el valor social de algunas iniciativas. Se vendieron anualmente unos 400-500 activos públicos, reduciendo enormemente el número de propiedades de titularidad municipal. Sin embargo, cuando la llegada de un número sin precedentes de inmigrantes hizo necesarias infraestructuras de acogida a gran escala, el gobierno municipal se vio obligado a recomprar edificios a unos precios muy superiores. Adoptar un planteamiento mucho más holístico y equilibrado en la gestión de las propiedades y las tierras municipales resulta clave para conservar espacios urbanos no mercantilizados y para mantener una capacidad de reacción adecuada en tiempos de crisis (véase capítulo 13).<sup>23</sup>

### **Integrar la ordenación urbana y la planificación del transporte para fomentar la cohesión social: el ejemplo del desarrollo urbanístico orientado hacia el transporte público (TOD)**

A nivel de los barrios, la integración de los usos del suelo y la planificación del transporte —junto con el desarrollo de zonas compactas de usos mixtos— favorece la diversidad demográfica, socioeconómica y cultural. El desarrollo urbanístico orientado al transporte público (TOD, por sus siglas en inglés) se ha convertido especialmente en un enfoque planificador

## Cuadro 15-2. Pro Huerta: Agricultura urbana y seguridad alimentaria en un mundo cambiante

A medida que aumenta la población urbana, muchas ciudades están luchando por garantizar la seguridad alimentaria y una nutrición adecuada frente a desafíos como el cambio climático, desastres económicos y naturales, la degradación de las tierras de labranza y los inmensos obstáculos a los que se enfrenta la población urbana pobre para acceder a unos alimentos frescos y nutritivos. Las experiencias como el programa Pro Huerta en Argentina y en Haití sugieren que existen formas eficaces no solo para mejorar la nutrición, sino también para reforzar la resiliencia de las poblaciones vulnerables.

### *Buenos Aires y Rosario, Argentina*

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina aprobó el programa Pro Huerta en 1990 como medio para abordar los graves problemas económicos y de seguridad alimentaria que afectaban al país, incluyendo la dramática subida de los precios de los alimentos en Buenos Aires. Pro Huerta fue aprobado formalmente en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria de 2003, y el gobierno comprometía en 2011 más de 10 millones de dólares para ampliar este programa.

Pro Huerta ayuda a la población más pobre de Buenos Aires a diversificar su dieta, acceder a alimentos frescos, reducir su presupuesto alimentario y aumentar sus ingresos. El programa está diseñado para promover la autosuficiencia, proporcionando las herramientas necesarias para crear huertos alimentarios, incluyendo lotes de semillas, pollos, conejos y formación en control de plagas, cría de ganado y métodos de cultivo ecológico. A finales de 2015 el programa había ayudado a establecer más de 56.000 huertos familiares —complementando la dieta de unas 350.000 personas, o casi el 11,5% de la población urbana—, así como más de 900 huertos escolares y 500 huertos comunitarios. Un huerto familiar puede producir 200 kilos anuales de verdura, suficientes para una familia de 5 personas.

En febrero de 2002 Pro Huerta se puso en marcha en la tercera mayor ciudad de Argentina, Rosario. En aquel momento el nivel de vida de alrededor del 60% de la población estaba por bajo de la línea de pobreza, y el precio de los alimentos básicos se había multiplicado por 4, provocando revueltas y pillaje. El Programa de Agricultura Urbana del gobierno de Rosario y una organización local, CEPAR, se asociaron para dirigir el modelo Pro Huerta, ofreciendo herramienta y semillas a 20 grupos de horticultores. En 2004, 800 huertos comunitarios producían alimentos para 40.000 personas.

El programa Pro Huerta logró reconvertir los solares desocupados —más de la tercera parte de la superficie urbana de Rosario— en huertos urbanos. Desde entonces la ciudad ha actualizado su normativa de ordenación urbana para incluir entre los usos del suelo la agricultura urbana, y está desarrollando un cinturón verde de parques y huertos de todos los tamaños. Pro Huerta ha creado también vías de comercialización directa al público y cooperativas que preparan y venden productos alimentarios, sopas, mermeladas y cosméticos naturales. En 2004, 10.000 hogares de renta baja de Rosario vendían lo suficiente para salir de la pobreza. Se calcula que las dos terceras partes de las personas participantes eran mujeres.

En 2013, a medida que mejoraba la economía de la ciudad, la participación en el programa disminuyó a unos 1.800 habitantes, casi un 14% de los cuales eran agricultores a tiempo completo. El programa Pro Huerta ha sido replicado en el 88% de los municipios

de Argentina, con más de 630.000 huertos y 130.000 fincas que suministran alimentos a más de 3,5 millones de personas a nivel nacional. Una red de 20.000 promotores gestiona el programa, participando en ferias agro-ecológicas y trabajando con millares de instituciones y de organizaciones en todo el país.

### *Haití*

El programa Pro Huerta se ha extendido también a Brasil, Colombia, Guatemala, Venezuela y Haití, un país que padece una pobreza generalizada, una nutrición deficiente y una dependencia muy acusada de alimentos importados. Haití puso en marcha el programa Pro Huerta en 2005, con apoyo del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal, adaptando el programa al contexto local y aprovechando el liderazgo local para gestionarlo. Expertos argentinos formaron a un equipo de ingenieros agrícolas haitianos, que a su vez enseñaron a una red de promotores voluntarios -sobre todo mujeres- cómo proporcionar formación dentro de sus comunidades. Entre 2005 y 2008 estos esfuerzos ayudaron a crear 16.086 huertos familiares, 2.700 huertos escolares y 1.900 huertos comunitarios.

Además de producir alimentos, Pro Huerta ha favorecido la creación de redes sociales resilientes que han ayudado a las comunidades a enfrentarse a perturbaciones. Tras la destrucción de miles de huertos en todo Haití por los huracanes Gustav e Ike en 2008, el programa se recuperó gracias a la fuerte cohesión comunitaria. A finales de 2009, 1.843 promotores, 11.465 huertos y más de 80.000 participantes estaban activos de nuevo en el programa. Tras el terremoto de Haití en 2010, Pro Huerta desempeñó un papel decisivo en la lucha contra el brote de cólera, proporcionando unas dietas más nutritivas a la población más vulnerable, ofreciendo experiencia sobre manejo de alimentos y construyendo instalaciones especiales de almacenamiento de agua y filtros de arena para evitar la propagación de la enfermedad.

Según una encuesta de Pro Huerta, el 93% de los participantes en el programa de Haití han mejorado su situación alimentaria, un 86% de los hogares ha podido acceder a una mayor variedad y cantidad de alimentos y se ha reducido a la mitad el gasto de los hogares, a solo el 33% de los ingresos mensuales. En 2014 la Unión de Naciones Suramericanas comprometió 3 millones de dólares para ampliar Pro Huerta hasta 2016, con el objetivo de casi duplicar la participación a 220.000. Haití espera poder ampliar el programa a 1 millón de personas para 2019.

### *Lecciones aprendidas*

En Argentina, el programa Pro Huerta fue ante todo una respuesta a las perturbaciones económicas a corto plazo; sin embargo, este modelo funciona también muy positivamente en países, como Haití, que se enfrentan a amenazas constantes a la seguridad alimentaria. En un mundo donde el abastecimiento y el acceso a los alimentos se encuentran cada vez más afectados por las variaciones climáticas, las condiciones ambientales, la equidad y desastres naturales y económicos, programas de agricultura urbana como Pro Huerta pueden ser utilizados para empoderar a comunidades con graves carencias, proporcionándoles las herramientas para construir una vida más saludable y para ayudarles a enfrentarse a futuras agitaciones y cambios.

Kristina Solheim, directora de programa, goNewHavengo

Fuente: véase nota n° 22 al final.

muy popular para crear comunidades incluyentes, conectadas mediante un planeamiento espacial. Para conseguir una aplicación exitosa de este planteamiento es crucial la existencia de incentivos y de mecanismos reguladores, como planes locales de ordenación urbana, campañas educativas e incentivos para los promotores y las comunidades. El TOD se basa en el principio de diseñar zonas de uso mixto de alta calidad en los alrededores de las estaciones de transporte público para mejorar el acceso a este tipo de transporte y a entornos que favorezcan los desplazamientos a pie y en bicicleta, reduciendo paralelamente la dependencia de los coches privados. Las zonas donde se prioriza caminar y pedalear se caracterizan normalmente por un mayor nivel de interacción social, y contribuyen a que la población que no puede permitirse un coche supere la situación de pobreza de transporte (véase capítulo 10).<sup>24</sup>

El diseño de zonas de uso mixto se basa en la idea de crear «aldeas urbanas» que proporcionan a los vecinos vivienda, transporte, instalaciones y servicios recreativos y comunitarios, espacios públicos y pequeños comercios en las proximidades. Para facilitar la diversidad y la cohesión comunitaria, estos servicios e instalaciones deberán atender las necesidades de grupos sociales diferentes con distintos intereses y demandas. El TOD, por tanto, deberá diseñarse y gestionarse de modo que permita una oferta diversa de viviendas (en cuanto a diseño, configuración, tenencia y grado de asequibilidad), de usos del suelo, de empleo y de comercios, con numerosos espacios públicos y abiertos que sirvan de lugar de encuentro a la comunidad. Salvaguardar a largo plazo la diversidad de la comunidad requiere inversiones a largo plazo en viviendas sociales e infraestructuras comunitarias. Desarrollar una demarcación TOD requiere además un proceso continuado de planeamiento participativo dirigido a los diversos grupos, para asegurar que asumen las propuestas y favorecer el desarrollo de un sentimiento compartido de comunidad.<sup>25</sup>

Un TOD bien diseñado ofrece numerosos beneficios ambientales. El aumento constante del volumen de transporte no solo genera una creciente congestión de la circulación sino que contribuye a problemas ambientales y de salud, como el incremento de la contaminación del aire y de las emisiones de efecto invernadero. Es urgente diseñar barrios basados en el principio de transitabilidad peatonal y en bici, así como en un buen acceso al transporte público. El planteamiento TOD tiene un tremendo potencial en países como China (véase capítulo 7). La tercera mayor ciudad de este país, Cantón, ha realizado enormes inversiones en un sistema muy eficiente de autobús de tránsito rápido (BRT por sus siglas en inglés) y está construyendo nuevos paseos y carriles bici para promover los desplazamientos a pie o en bicicleta.

El sistema BRT de Cantón, el primero del mundo que está totalmente integrado con la red del metro, transporta diariamente a más de 800.000 pasajeros y ha reducido perceptiblemente los atascos y los kilómetros recorridos en vehículo privado. Gracias a las numerosas subparadas y a los carriles de adelantamiento de las estaciones, la velocidad media de los autobuses ha aumentado de unos 15 km/hora a cerca de 22 km, lo que hace del BRT una alternativa atractiva y rápida al transporte motorizado individual. La red de pequeñas calles pensadas para caminar que rodean la estación urbana de Shipaiqiao está siendo complementada por nuevos complejos residenciales y comerciales muy densos, ayudando a revitalizar toda la zona. La estación de Shipaiqiao y sus alrededores son fácilmente accesibles actualmente en transporte público y se han convertido en un lugar óptimo para ir de compras, trabajar, vivir y pasear.<sup>26</sup>

### Mejorar la red urbana de calles para reintegrar los barrios

Las calles pueden tener un gran impacto sobre la vitalidad e integración de una zona concreta. No solo son un medio de transporte, sino que



David290

Carril reservado para el BRT en la avenida de Tianhe, Cantón.

constituyen un espacio público compartido fundamental, que facilita numerosas actividades sociales, culturales y económicas y permite a las personas interactuar. Un trazado de calles bien diseñado que favorezca la conectividad y la movilidad puede contrarrestar la segregación socio-espacial y contribuir a reintegrar algunas zonas en las estructuras urbanas.

En muchos países emergentes y en desarrollo ONU-Habitat promueve un enfoque donde las calles cobran un protagonismo primordial para la transformación de toda la ciudad y la regeneración de barriadas marginales. La falta de calles y de espacios abiertos segrega y desconecta las barriadas pobres del resto de la ciudad. Si se lleva a cabo correctamente, la mejora de las calles de estas barriadas puede reportar numerosas ventajas, incluyendo la seguridad de tenencia de tierras, la consolidación futura de asentamientos, la optimización de los usos del suelo, la reducción de la pobreza y el aumento de las interacciones sociales entre la población. Sin embargo, mejorar la red urbana de calles requiere también voluntad política, y deberá basarse en un proceso enérgico de planificación participativa. Esto último es un requisito imprescindible no solo para que la población haga suyas las actuaciones, sino también para realizar un inventario fiable de la configuración física y la estructura socio-espacial de un asentamiento. La planificación participativa contribuye también a informar un diseño de planes zonales y trazado de calles que reflejen sus «múltiples funciones basándose en matices de las prácticas diarias de la vida en la calle y de las aspiraciones de las personas». <sup>27</sup>

El Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Deprimidos (PRIMED) de Medellín (Colombia) ofrece un buen ejemplo de los beneficios asociados a una red de calles bien diseñada. Basado en una fuerte voluntad política y en el deseo de contrarrestar la exclusión espacial y de promover el desarrollo social de zonas deprimidas, el programa favoreció la implantación de un sistema innovador de transporte público basado en teleféricos, que conectan los enclaves objetivo con el resto de la ciudad (véase capítulo 4). La primera línea de teleférico se instaló en el distrito pobre y densamente poblado del nordeste de la ciudad, caracterizado por una infraestructura mínima de calles y falta de accesibilidad. Pero el programa no se limitó a la puesta en marcha del sistema del transporte, sino que combinaba también medidas de mejora urbana, incluyendo intervenciones en espacios públicos, viviendas y otras infraestructuras sociales, que se llevaron a cabo de forma participativa.<sup>28</sup>

Los estudios de impacto realizados revelan que esta combinación de intervenciones contribuyó a mejorar los barrios de renta baja den-

samente poblados de Medellín y a integrarlos en el entramado urbano. Promovió asimismo la calidad de vida de la población urbana pobre, aumentando la accesibilidad tanto para sus habitantes como para las personas de fuera, mejorando la calidad del aire, contrarrestando la estigmatización de estas zonas y proporcionando a los vecinos un sentimiento de inclusión social y política. Los niveles de violencia y de delincuencia en los barrios de los alrededores de las líneas de teleférico disminuyeron de forma importante, ayudando a revitalizar la vida pública. Además de los aspectos sociales y de movilidad, el programa PRIMED tuvo en cuenta también aspectos ambientales. La compañía Metro, que evalúa el comportamiento ambiental del sistema y monitorea la reducción de las emisiones de efecto invernadero, concluye que este transporte hidroeléctrico por cable aéreo podría haber contribuido a reducir hasta 121.029 toneladas de emisiones de dióxido de carbono entre 2010 y 2016, respecto a los vehículos alimentados con combustibles fósiles a los que sustituye.<sup>29</sup>

Aunque la mejora de la red de calles puede favorecer el desarrollo, fomentar la integración y reportar beneficios ambientales, requiere a menudo actuaciones de demolición y de reubicación con objeto de ganar espacio para la construcción de nuevas calles o de un sistema de transporte público mediante teleférico. Esta necesidad de sacrificar algunas zonas era evidente en Medellín, y tuvo que ser negociada con la comunidad. Sin embargo, la mejora de la red de calles tiene un enorme potencial para integrar a los barrios en los sistemas urbanos y mejorar la calidad de vida de la población local.

## **Diseño de los espacios públicos**

Los espacios públicos permiten que la gente se encuentre y que interactúe en un terreno manifiestamente neutral. Ofrecen un espacio democrático donde pueden participar en actividades ciudadanas grupos sociales diferentes. Los espacios públicos constituyen un componente fundamental de la vida de una comunidad, especialmente en los países emergentes y en desarrollo, donde la población urbana vive con frecuencia en barriadas muy pobladas y con pocos recursos económicos. Especialmente los parques urbanos, funcionan como un espacio público vital donde las experiencias cotidianas se comparten y se negocian entre diversos grupos sociales y étnicos, y donde existen numerosas oportunidades de interacción intercultural.

Las grandes mejoras urbanas, como la renovación de la red de calles, son costosas y requieren de bastante tiempo. Sin embargo, pequeñas



Día soleado de julio en el paseo marítimo de Aker Brygge, en Oslo.

intervenciones en los espacios públicos —como instalar bancos para sentarse, ofrecer sillas portátiles, cerrar calles al tránsito de coches y renovar el pavimento para alentar el tránsito peatonal— pueden suponer un gran avance que ayude a reforzar la vida diaria de forma rápida y eficiente en términos de coste. La ubicación del mobiliario urbano, por ejemplo, tiene una poderosa repercusión en cómo se utiliza y se acepta el espacio público, y en el tiempo que suelen permanecer las personas en él e interactuar con extraños.<sup>30</sup>

En Oslo, el paseo postindustrial al borde del agua de Aker Brygge es un buen ejemplo de cómo el diseño urbano puede influir en la interacción social. Como parte de un proyecto más amplio de renovación del barrio en la década de 1990, los viejos bancos del paseo se sustituyeron por bancos dobles de estilo parisino, aumentando el número total de asientos disponibles. A raíz de ello, el número de personas que se sentaban en la zona se multiplicó por más de dos y proliferaron las interacciones sociales entre extraños. Unas dos décadas después se encargó a los mismos arquitectos que adaptasen y renovasen la zona, poniendo nuevamente el énfasis en fomentar la interacción y la diversidad social.

El equipo desarrolló un «concepto de ‘permanencia’ y de mobiliario urbano específico para cada ubicación», que contribuyó a crear numerosas oportunidades de sentarse, comer, leer o conversar con conocidos o extraños. Las sendas peatonales y para bici fueron rediseñadas para crear espacios públicos más amplios y generosos, y se instalaron tumbonas y bancos cómodos, que invitaban a las personas a descansar y a tomar el sol. Aunque ofrecer suficientes plazas para sentarse en las ciudades y en los barrios resulta crucial, otros factores —como las vistas y la orientación hacia actividades callejeras, así como la movilidad de los asientos— también determinan la vitalidad de un lugar.<sup>31</sup>

## Conclusión

La polarización socioeconómica y la segregación espacial se han convertido en tendencias predominantes en las urbes de todo el mundo, con impactos negativos para la calidad de vida y la cohesión social. A medida que las ciudades se hacen cada vez más diversas, estas tendencias también tienen a menudo un componente étnico. Muchas zonas socioeconómicamente deprimidas se caracterizan por una elevada concentración de inmigrantes, haciendo más problemática su integración en la vida de la ciudad. En consecuencia, encontrar soluciones para contrarrestar las disparidades y desigualdades al tiempo que se fortalecen las relaciones e interacciones entre grupos social y étnicamente diversos es hoy una cuestión urgente.

Aunque los responsables del planeamiento y el diseño urbano no pueden resolver las causas últimas de la exclusión y la desigualdad, sí pueden contribuir a aumentar la accesibilidad e integración de zonas deprimidas, y ofrecer espacios que aumenten las posibilidades de interacción y el desarrollo de relaciones sociales entre gentes de distinto origen étnico. Los programas nacionales de planeamiento urbano ofrecen un marco muy útil para poner en marcha iniciativas locales y trabajar sobre el terreno. Aplicar un enfoque integrado que combine eficazmente medidas sociales y físicas, acompañado de un proceso participativo de selección, capacitación, creación de estructuras de gobernanza, aportación de recursos financieros, seguimiento y evaluación, resulta clave para el éxito de los programas nacionales.

A nivel de barrios y ciudades, numerosos enfoques y medidas han sido ensayados en todo el mundo para superar la segregación y la exclusión socio-espacial. La creación de zonas de uso mixto y heterogéneas socialmente —junto con un buen acceso al transporte público, una

oferta diversa de viviendas y suficientes espacios públicos dinámicos, que faciliten el encuentro inter-étnico— son fórmulas especialmente prometedoras para mejorar la cohesión social. Los enfoques y principios del planeamiento, como una ordenación territorial socioeconómicamente equilibrada, una urbanización orientada hacia el transporte público y la mejora del trazado de las calles, han conseguido generar patrones urbanos bien conectados, compactos e integrados que permiten un desarrollo urbano sostenible. Unos espacios públicos bien diseñados pueden servir también de centro neurálgico donde pueden surgir nuevas formas de sociabilidad. Los responsables del planeamiento y el diseño urbano disponen de herramientas y de instrumentos para contribuir enormemente a la cohesión social de las ciudades, pero la existencia de voluntad política y la participación de un abanico muy amplio de interesados, incluyendo la población local, son requisitos imprescindibles para el éxito de cualquier medida.<sup>32</sup>

21. Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis* (Washington, DC: World Resources Institute, 2005); Ryo Kohsaka et al., «Indicators for Management of Urban Biodiversity and Ecosystem Services: City Biodiversity Index», en Thomas Elmqvist et al., eds., *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities: A Global Assessment* (Springer, 2013), 699-718.

22. Pallarès-Barbera et al., «Bienestar, planificación urbana y biodiversidad»; Boada y Sánchez, *Naturaleza y cultura, biodiversidad urbana*.

## Capítulo 15. La ciudad inclusiva: planeamiento urbano para la diversidad y la cohesión social

1. ONU-Habitat, *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities* (Nairobi: 2009); Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU) (DAES), División de Población, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (Nueva York: 2014); Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *World Migration Report 2015. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility* (Génova: 2015).

2. Mary J. Hickman y Nicola Mai, «Migration and Social Cohesion. Appraising the Resilience of Place in London», *Population, Space and Place* 21, núm. 5 (2015): 431.

3. ONU-Habitat, *State of the World's Cities 2012/2013: Prosperity of Cities* (Londres: Routledge, 2013), 150.

4. U.K. Department for Communities and Local Government, *English Housing Survey 2010 to 2011: Headline Report* (Londres: 2012); Patrick Butler, «'Inadequate, Unaffordable, Insecure': UK Housing's Decline and Fall», *The Guardian* (U.K.), 11 de septiembre de 2013.

5. Karin Peters, Birgit Elands y Arjen Buijs, «Social Interactions in Urban Parks. Stimulating Social Cohesion?» *Urban Forestry & Urban Greening* 9, núm. 2 (2010): 93-100.

6. ONU-Habitat, *Urban Planning and Design for Social Cohesion. Concept Note World Urban Forum* (Medellín, Colombia: abril de 2014), 2; IOM, *World Migration Report 2015*, 4.

7. Gerard Boucher y Yunas Samad, «Introduction. Social Cohesion and Social Change in Europe», *Pattern of Prejudice* 47, núm. 3 (2013): 197; ONU DAES, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Habitat III Issue Papers - 1 Inclusive Cities* (Nueva York: 2015). Gráfico 18-1 procedente de ONU-Habitat, *State of the World's Cities 2010/2011: Cities for All - Bridging the Urban Divide* (Nueva York: 2011), 73.

8. ONU DAES, PNUD y ACNUDH, *Habitat III Issue Papers*; Tiit Tammaru et al., eds., *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities. East Meets West* (Londres: Routledge, 2015); Richard Fry y Paul Taylor, *The Rise of Residential Segregation by Income* (Washington, DC: Pew Research Center, 1 de agosto de 2012).

9. Tammaru et al., eds., *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities*.

10. Hartmut Häussermann, «Wohnen und Quartier: Ursachen sozialräumlicher Segregation», en Ernst-Ulrich Huster, Jürgen Boeckh y Hildegard Mogge-Grothjahn, *Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung* (Wiesbaden: VS, 2008), 335-49.

11. Jane Parry, *Issue Paper on Secure Tenure for Urban Slums. From Slums to Sustainable Communities: The Transformative Power of Secure Tenure* (Atlanta y Bruselas: Habitat for Humanity and Cities Alliance, 2015); ONU-Habitat, *Urban Planning and Design for Social Cohesion*, 2.

12. Boucher y Samad, «Introduction. Social Cohesion and Social Change in Europe»; Peters, Elands y Buijs, «Social Interactions in Urban Parks»; Talja Blokland, Carlotta Giustozzi y Franziska Schreiber, «The Social Dimensions of Urban Transformation: Contemporary Diversity in Global North Cities and the Challenges for Urban Cohesion», en Harald A. Mieg y Klaus Töpfer, *Institutional and Social Innovation for Sustainable Urban Development* (Oxon y Nueva York: Routledge, 2013), 125.

13. ONU-Habitat, *Urban Planning and Design for Social Cohesion*, 1.
14. Los datos del Cuadro 18-1 proceden de las siguientes fuentes: German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety, *Social City Program* (Berlín: 2015); Alexandra Galeshewe et al., *National Urban Renewal Programme. Implementation Framework* (Pretoria: Department of Provincial and Local Government, República de Sudáfrica, sin fecha); Michael E. Leary y John McCarthy, *The Routledge Companion to Urban Regeneration* (Londres y Nueva York: Routledge, 2013), 402; Hans Skifter Andersen y Louise Kielgast, *Area-based Initiatives in Denmark - «Kvarterløft»: Addressing Increasing Social Problems and Concentration of Immigrants and Refugees in Seven Neighborhoods* (Copenhague: Danish Building Research Institute, junio de 2003).
15. German Institute of Urban Affairs, *Status Report. The Programme «Social City» (Soziale Stadt) - Summary* (Berlín: Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, 2008).
16. Galeshewe et al., *National Urban Renewal Programme*; Thomas Franke y Wolf-Christian Strauss, *Management gebietsbezogener integrativer Stadtteilentwicklung. Ansätze in Kopenhagen und Wien im Vergleich zur Programmumsetzung «Soziale Stadt» in deutschen Städten* (Berlín: German Institute of Urban Affairs, 2005).
17. Franke y Strauss, *Management gebietsbezogener integrativer Stadtteilentwicklung*; Ivan Turok, *The Evolution of National Urban Policies: A Global Overview* (Nairobi: ONU-Habitat y Cities Alliance, 2014).
18. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, «The Neighborhood Council Within the Neighborhood Management Process», folleto del 3rd Congress of Berlin's Neighborhood Councils (Berlín: 20 de marzo de 2010).
19. Franke y Strauss, *Management gebietsbezogener integrativer Stadtteilentwicklung*.
20. Ellen Højgaard Jensen y Asger Munk, *Kvarterløft. 10 Years of Urban Regeneration. Ministry of Refugees, Immigration and Integration Affairs* (Copenhague: 2007).
21. Jan Gehl, *Cities for People* (Washington, DC: Island Press, 2010).
22. Chris Firth, Damian Maye y David Pearson, «Developing 'Community' in Community Gardens», *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability* 16, núm. 6 (2011): 555-68. Los datos del Cuadro 18-2 proceden de las siguientes fuentes: International Network for Economic, Social & Cultural Rights, «Report and Recommendation on Request for Inspection, Re: Argentina - Special Structural Adjustment Loan 4405-AR (Pro-Huerta Case)», 2012, <https://www.escr-net.org/node/364789>; Ana Bell, «Community Gardens Boost Self-sufficiency in Argentina», Panos London, 31 de agosto de 2012; Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, «Desarrollo sustentable: Haití - autoproducción de alimentos frescos Pro Huerta», <http://cooperacionarg.gob.ar/en/haiti/autoproduccion-de-alimentos-frescos-pro-huerta> [Versión en castellano: <http://cooperacionarg.gob.ar/es/haiti/autoproduccion-de-alimentos-frescos-pro-huerta>]; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), «Pro Huerta», <http://prohuerta.inta.gov.ar/>; Walter Alberto Pengue, «Aún nos quedan las manos y la tierra», *El Diplo* 38 (agosto de 2002); Municipalidad de Rosario, «Indicadores Demográficos», 23 de noviembre de 2015, [www.rosario.gov.ar/sitio/caracteristicas/indicadores.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/caracteristicas/indicadores.jsp); Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, «Rosario», en *Growing Greener Cities in Latin America and the Caribbean* (Roma: 2013); Ferne Edwards, «Sustainable City & Model - Urban Agriculture in Argentina», Sustainable Cities Network, 13 de julio de 2007, [www.sustainablecitiesnet.com/models/model-urban-agriculture-in-rosario-argentina/](http://www.sustainablecitiesnet.com/models/model-urban-agriculture-in-rosario-argentina/); Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, «Pro Huerta», 2013, [www.desarrollosocial.gov.ar/wp-content/uploads/2015/08/1.-M--s-sobre-PRO-HUERTA.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/wp-content/uploads/2015/08/1.-M--s-sobre-PRO-HUERTA.pdf); Canadian International Development Agency e Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA), «Argentina, Canada and Haiti Join Efforts to Improve Food Security. Project for Self-sufficiency in the Production of Fresh Foods in Haiti Is Expanded», [Versión en castellano: Argentina, Canadá y Haití unen esfuerzos para mejorar la seguridad alimentaria. Amplían proyecto de autoproducción de alimentos frescos en Haití] comunicado de prensa (Haití:

junio de 2008); IICA, «Program for Fresh Food Self-sufficiency in Haiti: Pro-Huerta 2005-2008», [Versión en castellano: Programa Autoproducción de alimentos frescos en Haití Pro-Huerta 2005-2008] *Comuniica*, enero-abril de 2008; Organización Panamericana de la Salud y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, *South-South Cooperation: Triangular Cooperation Experience Between the Government of the Argentine Republic and the Pan-American Health Organization/World Health Organization* [Versión en castellano: *Cooperación triangular: Experiencia entre el Gobierno de la República Argentina y la Organización Panamericana de la Salud*] (Buenos Aires: octubre de 2009); «Lessons Learned in Argentina Helping Haiti Cope with Cholera», *New Agriculturalist*, diciembre de 2010; «Haiti Agriculture: True Success of Pro Huerta Program in Haiti», *Haiti Libre*, 23 de marzo de 2015; «Haiti - Agriculture: The Argentinean Program Pro Huerta Extended Until 2016», *Haiti Libre*, 17 de enero de 2014.

23. Jacqueline Groth y Eric Corjin, «Reclaiming Urbanity: Intermediate Spaces, Informal Actors and Urban Agenda Setting», *Urban Studies* 42, núm. 3 (2005): 503-26; David Harvey, *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution* (Londres y Nueva York: Verso, 2012); Franziska Schreiber, «Viele viele Frei(tr)äume: The Prinzessinnengarten and Contemporary Land Use Conflicts in Berlin», [anstiftung.de/downloads/send/15-forschungsarbeiten-urbane-gaerten/173-the-prinzessinnengarten-and-contemporary-land-use-conflicts-in-berlin](http://anstiftung.de/downloads/send/15-forschungsarbeiten-urbane-gaerten/173-the-prinzessinnengarten-and-contemporary-land-use-conflicts-in-berlin).

24. The Queensland Government, *Transit Oriented Development: Guide to Community Diversity* (Brisbane: Queensland Department of Infrastructure and Planning, 2010); Gehl, *Cities for People*; Xuemei Zhu et al., «A Retrospective Study on Changes in Residents' Physical Activities, Social Interactions, and Neighborhood Cohesion After Moving to a Walkable Community», *Preventive Medicine* 69, núm. 1 (2014): 93-97.

25. Gehl, *Cities for People*, 7.

26. Institute for Transportation and Development Policy - China, *Best Practices in Urban Development in the Pearl River Delta* (Guangzhou: diciembre de 2012), 81-88.

27. ONU-Habitat, *Streets as Tools for Urban Transformation in Slums. A Street-led Approach to Citywide Slum Upgrading* (Nairobi: 2012), 15.

28. Julio D. Dávila y Diana Daste, «Aerial Cable-Cars in Medellín, Colombia: Social Inclusion and Reduced Emissions», en Mark Swilling et al., *City-Level Decoupling: Urban Resource Flows and the Governance of Infrastructure Transitions. Case Studies from Selected Cities. A Report of the Working Group on Cities of the International Resource Panel* (París: United Nations Environment Programme, 2013), 47-48.

29. Ibid.

30. Gehl, *Cities for People*, xii.

31. Link Arkitektur, «Stranden - Aker Brygge», <http://linkarkitektur.com/en/Projects/Stranden-Aker-Brygge>.

32. Justus Uitermark, «'Social Mixing' and the Management of Disadvantaged Neighbourhoods: The Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited», *Urban Studies* 40, núm. 3 (2003): 531-49.

## Capítulo 16. Urbanización, inclusión y justicia social

1. División de Población de la Organización de las Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (Nueva York: 2014); U.K. Government Office for Science, *Foresight, Migration and Global Environmental Change. Final Project Report* (Londres: 2011).

2. «Cyclone Nargis», Wikipedia, [https://en.wikipedia.org/wiki/cyclone\\_nargis](https://en.wikipedia.org/wiki/cyclone_nargis); Airrah Cadiogan, «Two Years After Typhoon Haiyan, Leaders Have a Duty to Act on Climate Change», *The Guardian* (Reino Unido), 8 de noviembre de 2015; «Super Typhoon Chanhom Batters Chinese Coast», *Associated Press*, 13 de julio de 2015.