

CULTURA DEL TERRITORIO Y COHESIÓN SOCIAL

Alfonso Yerga Cobos
Barcelona, diciembre de 2008

1. INTRODUCCIÓN

Se ha definido la cohesión social como un proyecto destinado a crear las condiciones institucionales necesarias para promover la igualdad de derechos y oportunidades, particularmente de aquellas capas sociales de la población que, tradicionalmente, han sido reprimidas o impedidas de acceder a los recursos colectivos y que la literatura especializada denomina sectores “excluidos”.

Pero dicha afirmación nos recuerda cómo sigue persistiendo una visión de la cohesión social muy ligada a la renta y, por ende, de la exclusión como lo opuesto a la integración en un sistema económico. Por tanto, otros aspectos, como los territoriales o los culturales por ejemplo, no se ponderan de la misma forma, perdiendo la centralidad que conllevan. Quizá por eso hay consenso acerca de la precariedad que comporta la falta de cohesión social, pero es diferente –como ocurre siempre en lo público- en lo que hace a las propuestas para salir de tal situación.

Vancouver (Canadá) fue votada en 2005 por *The Economist Intelligence Unit* como la ciudad más vivible del planeta sobre un ranking de 127 urbes. La combinación de multiculturalismo y sostenibilidad ecológica, sus eficientes infraestructuras, su riqueza cultural, su fácil acceso a bienes y servicios y su bajo índice de criminalidad han sido las claves para que sus casi 600.000 habitantes puedan presumir de vivir en la mejor ciudad posible. Por el contrario, la ciudad india de Bombay es todo lo contrario. Cinco de sus 18.3 millones de habitantes viven en barriadas, más que la población total de Noruega. No obstante, la ambición de convertirla en la *Shangai de la India* ha llevado a sus gobernantes a intentar eliminar el chabolismo mediante demoliciones masivas, sin más alternativa que el desplazamiento.

Como hemos superado la “teoría del derrame” y como dicen que nos hemos instalado en la solución a la crisis financiera global, es buen momento para que los responsables públicos –técnicos y políticos- reflexionemos en torno a la ligazón entre cohesión social y cultura del territorio, por un lado, para dar un enfoque más político a la cuestión y, por otro, como reivindicación de la

planificación del territorio desde la mejor tradición social. Pero, ¿debatir con qué sentido? Sin duda, como oportunidad para reflexionar en torno a la sostenibilidad social de nuestras ciudades. No sólo de las que se asientan en territorios con buenos índices de Desarrollo Humano, sino también de las que luchan por conseguir un mínimo de capital público. Porque en torno a esa cuestión surgen multitud de consideraciones: ¿cómo afrontar la realidad de las ciudades dentro de la ciudad? ¿cómo abordar la creciente polarización que se registra en muchas de ellas? ¿qué decir a los planificadores? ¿qué a los responsables públicos? ¿es el territorio urbano un espacio a controlar o, por el contrario, a cuidar y su ciudadanía el activo fundamental en torno al que gira la planificación?, ¿de verdad nuestras ciudades están condenadas a la exclusión que tan plásticamente se manifiesta en el territorio?...

2. EL TERRITORIO YA SOPORTA DEMASIADO...

La Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992), la Carta de Aalborg (1994), el Protocolo de Kyoto (1997),...son referentes conocidos acerca de la preocupación por el estado medioambiental de nuestro planeta y de compromisos en torno a su mejora. Pero, los datos más próximos a nuestras respectivas realidades son más contundentes que los acuerdos que en ocasiones sólo sirven para alimentar la popularidad de nuevos *gurús* mediáticos. Así, en España entre 1990 y 2000 las zonas urbanizadas aumentaron un 25%, mientras que la superficie de bosque perdió 240.000 hectáreas, lo cual da una dimensión del territorio diferente por cuanto habla de las contingencias que afectan en tanto que escenario de la construcción social. En el mismo sentido, podría referirme a la movilidad, que, como sabemos, es un concepto ambiguo que remite al pendulaje diario de las ciudades que conlleva, entre otras externalidades, el tiempo perdido en desplazamientos que si decidiésemos convertirlo en productivo nuestra economía lo notaría positivamente y, sobre todo, nuestras habilidades sociales. De modo que conviene recordar cómo históricamente al territorio le acompaña como signo de identidad un cierto rol de soporte pasivo de la construcción social, que siempre se manifiesta con segmentación funcional y en demasiadas ocasiones con exclusión social. Según esta afirmación, los datos de pobreza de que disponemos son llamativos por ser extremos, pero las zonas de vulnerabilidad o la pesadez que comporta día a día la ciudad para muchos ciudadanos están en un terreno menos llamativo. A pesar del proceso de crecimiento económico sostenido que se ha registrado en España en la última década, los índices de desigualdad y de pobreza apenas se han reducido. No sólo eso, sino que sus niveles se han mantenido constantes a lo largo de todo el período, a espaldas del proceso de extraordinaria generación de riqueza al que hemos asistido en los últimos años.

¿Qué ha ocurrido? Históricamente hemos atribuido a lo urbano el rasgo de modernidad, concibiendo la ciudad como un escenario apropiado para la realización de un proyecto de vida regido por las ideas de independencia, libertad y autonomía personal, e identificando ese entorno con conceptos como riqueza, dinamismo, comodidad, oferta cultural, futuro o innovación. Ahora

sabemos que esa mitología tardo medieval no es así, que tenemos suficiente perspectiva histórica como para observar cómo la desigualdad y la pobreza urbanas se transmiten entre generaciones, del mismo modo que muchos de los territorios de desigualdad y pobreza siguen siendo así con el devenir generacional; también sabemos que estas cuestiones no son meramente función de causas demográficas, sino que guardan relación con la naturaleza de los activos patrimoniales en que se desenvuelven las personas afectadas. Ahora nos resulta evidente que necesitamos asociar una nueva cultura del territorio con conceptos como la no degradación del sistema de instituciones públicas (educación, sanidad, servicios municipales, sistema judicial,...) decentemente cuidados y profesionalmente atendidos. Como resulta evidente la necesidad de enfatizar el empleo digno o decente a fin de que su generalización constituya una condición para la ampliación de la base de la fiscalidad directa y, a través de ella, una mejor integración en los procesos políticos.

Un pequeño recorrido por el escenario global nos confirma el proceso de urbanización como un proceso desigual. Porque mientras que visitamos ciudades que son paseables tanto en términos de seguridad como en términos de peatonalización, conocemos otras que no. Mientras visitamos ciudades donde predomina el respeto medioambiental, conocemos otras que no. Y mientras que visitamos ciudades con ciudadanía a la que se le respetan sus derechos, conocemos otras que no. Así que, aceptemos que el concepto ciudad, tiene el valor de marcar una tendencia, más territorial que de otro tipo, y que convive con otros procesos que están comportando mayor resistencia al cambio –la pobreza, por ejemplo- y que están actuando como determinantes de futuro de la forma que adquiere la ciudad. Son los casos de la aglomeración metropolitana, básicamente inducida por la revolución de los transportes, y de la especialización urbana, que requiere un tamaño y que adquiere una dimensión regional. Sin embargo, estos hechos no pueden ser presentados como los únicos: el mundo seguirá teniendo multitud de pequeñas poblaciones, más o menos insertas en redes regionales, y que siguen siendo comunidades humanas, con compromiso de calidad, de la misma manera que grandes ciudades globales están enfatizando la vuelta al centro histórico y la peatonalización, precisamente por su compromiso de calidad. De ahí que no

sea recomendable abordar estos temas como si desconociéramos la diversidad de situaciones territoriales. Hay por tanto otros debates presentes: el modelo de ciudad moderna no tiene porqué ser en exclusiva el de la megalópolis o metaciudad, pero sí lo es el de la ciudad comprometida con la cohesión social, y la eficiencia en el desempeño de su democracia local, lo cual quiere decir que la ciudad debe garantizar la propiedad, la vida, el espacio público y el trabajo. Aunque, como sabemos, no siempre ocurre así.

Es decir, debemos trabajar otros aspectos, porque en la correlación territorio-cohesión social convergen diferentes ámbitos estructurantes, como la economía, la demografía, la perspectiva de género,... y los aspectos culturales, que suelen combinarse muy bien con la desigualdad económica y la social, tal como ocurre con la dimensión de género.

3. ...PERO ESCENIFICA EL DÉFICIT DE COHESIÓN SOCIAL

No es la faz aislada de un sistema en permanente situación de inestabilidad. Por el contrario, es la piel de un sistema abierto, donde convergen, y no siempre conviven: la ciudadanía, el capital público y la organización institucional. Para muchos, cuando se menciona la palabra territorio automáticamente se asocia a cambio climático o desertificación. Por el contrario, ni lo uno ni lo otro no son el principal problema a abordar.

Aceptemos que esos procesos de urbanización no son casuales: la ciudad es más eficiente (dotar de energía a la población para que cocine o conserve alimentos o para que hierva agua puede ser más eficientemente administrado teniendo a la gente concentrada en ciudades que dispersa fuera de ellas. Lo mismo vale para la atención hospitalaria, los esfuerzos de alfabetización, la entrega de alimentos o la cobertura de transporte público). Y es gracias al desarrollo urbano que algunos países se han hecho competitivos y han podido dar un salto hacia el desarrollo: hace 30 años el PIB de Corea y el de Argentina eran iguales; hoy el de Corea es varias veces mayor. Japón pudo concentrar casi toda su inversión en infraestructura en la conurbación Tokio-Nagoya-Osaka, porque allí vive el 60% de la población. Corea tiene el 70% de su población viviendo en 2 regiones urbanas. Esta misma posibilidad de concentración de la inversión en infraestructuras se observa en Taiwán, Singapur, Hong Kong, Yakarta, Kuala Lumpur, al punto de poder mirar un mapa del mundo y ver un corredor urbano continuo desde Tokio hasta Sydney.

Hoy sólo existe una metaciudad (superior a los 20 millones de habitantes reconocidos), Tokio. Según Naciones Unidas, habrá nueve en 2020. Y salvo Tokio y Nueva York, todas en países en vías de desarrollo: Bombay y Delhi (India), Ciudad de México (México), Sao Paulo (Brasil), Dhaka (Bangladesh), Yakarta (Indonesia) y Lagos (Nigeria). De los 3.200 millones de personas que viven en las ciudades, 1.000 millones se encuentran bajo la línea de la pobreza y este número se duplicará para el año 2030. Lo que termina de dar una señal de alerta es que el aumento de población urbana tendrá lugar mayoritariamente en los países más pobres del mundo. En Dharavi, el mayor asentamiento ilegal de Asia, en el centro de Bombay, en 215 hectáreas viven más de 1 millón de personas y hay un WC por cada 1.500 personas. La lucha global contra la

pobreza depende en gran medida del estado de las ciudades. Mejorar la vida en las barriadas tendrá automáticamente un impacto positivo de cara a cumplir los Objetivos del Milenio. De hecho, es necesario invertir 67.000 millones de dólares (53.048,29 millones de euros) si se aspira a cumplir uno de los principales Objetivos del Milenio: conseguir que en 2020, al menos 100 millones de personas que residen en los suburbios mejoren sus condiciones de vida.

Y hago esta reflexión porque es fácil encontrar multitud de información acerca de “ciudades globales”, pero información en la que, con total seguridad, un alcalde de una población normal, es decir de la inmensa mayoría de ciudades, no se va a ver identificado. Debemos profundizar acerca de la construcción de ese conocimiento y la pobreza intelectual del mismo: no todas las ciudades, no todas las comunidades humanas, responden ni al perfil de la ciudad desarrollada ni todas están en el objetivo de los grandes inversores globales. Así que seamos humildes y aceptemos que, más allá de los informes de las grandes consultoras internacionales, el tema es delicado por cuanto los cientos de miles de ciudades que hay en el mundo no se reducen ni están afectadas por lo que pasa en las 36 grandes metrópolis.

Mientras el crecimiento del mundo urbanizado es evidente, los grandes suburbios nos ofrecen un contrapunto a esa imagen mediática de las ciudades: las bonaerenses *villas miseria*; las *favelas* de Rio; los *iskwaters* de Manila; los *hoods* de Los Ángeles,... Hasta ese punto en que, ya para el año 2007, el informe de Naciones Unidas sobre el estado de las ciudades señalaba que la población chabolista habría alcanzado los 1.000 millones de personas. Y, sin embargo, las ciudades son importantes y necesarias como motores de la riqueza económica y el desarrollo social y el principal generador del producto interior bruto de todo país. Pero ese crecimiento acelerado de las grandes barriadas pobres supone un desafío para la cohesión social: sólo a través de inversiones que mejoren las infraestructuras, el transporte y la salud de los nuevos habitantes de las ciudades se puede frenar el incremento desorbitado de la pobreza. De ahí que no haya que perder de vista que nuestra visión de ese mundo urbanizado debe contemplar las líneas de trabajo que integramos dentro del concepto de Desarrollo Humano, y de ahí la importancia, por ejemplo, del grado de cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Aunque para

otros, obviamente, sean otros los objetivos; pero el compromiso político con los Objetivos del Milenio tiene un componente de racionalidad, que no de moralidad, que no puede encontrarse en quienes se anclan en el territorio marca o en el territorio empresa. La ciudad, como espacio donde la vida importa, es una suma de suburbios, que, al fin y a la postre no son otra cosa que microcomunidades humanas y personas, no de empresas; y el mapa global de la urbanización no es sólo de ciudades, lo es también de los suburbios que conforman nuestras ciudades y lo es, sobre todo, de la desigualdad, que no nos debe asustar, simplemente debe aparecer ante nosotros como un desafío al que debemos dar respuesta. Lo poliédrico de la ciudad es que, siendo sugerente, la ciudad de determinados arquitectos – valgan los casos de Dubai o Beijing, por ejemplo- la mayoría de los seres humanos no viven en esos modelos urbanos y, en cualquier caso, ese modelo no afecta a todos.

Tan sólo pretendo hacer una reflexión política, en clave de planificador, acerca del sentido y orientación de las estrategias territoriales que definimos. Convivimos con una paradoja urbana, consistente en que ciudades de bienestar los altos ingresos conviven con los más bajos y los más adiestrados con los menos, haciendo que la exclusión y la segregación se conviertan en señas de identidad de ciudades de bienestar.

Frente al territorio de los espacios vulnerables tenemos la ciudad icónica, alentada por los responsables públicos que ven en ese discurso la seducción ciudadana que no son capaces de generar con la política. La arquitectura escultura no resuelve los problemas del territorio, pero, si quiere, puede contribuir a la cohesión social.

Recientemente he asistido en mi ciudad de residencia a la aparición en los medios de comunicación, con motivo de un concierto de Madonna, que tal evento supondrá para la ciudad más de 8 millones de euros de ingresos. Si aplicamos la “teoría del derrame” ¿a cuánto me toca como ciudadano? Cinismo aparte, aceptemos que esos ingresos no tienen por qué beneficiarme a mí, incluso podría afirmar que la privatización del poder público para atender a tal evento va contra mis intereses ciudadanos. Creo que, posiblemente, hemos perdido más tiempo en hablar de las condiciones discursivas en que debe manejarse la élite pública –caso de la *gobernanza*- que en los compromisos de

partida que deben asumir –caso de la cohesión social- y que está ligada a la cultura de la evidencia. Podemos profundizar sobre el concepto de cohesión social, pero con remitirnos al cumplimiento de objetivos, por ejemplo los ODM, como indicadores de compromiso ya habríamos avanzado.

Creo que el balance global de nuestra intervención en el territorio no está siendo positivo, pero debemos recordar que optamos políticamente cuando decidimos: por ejemplo, coche frente a peatón o, por ejemplo, rascacielos frente a la baja densidad. La experiencia de esa intervención parece hablarnos de la necesidad de una revisión, más que de los instrumentos, de la orientación y la finalidad.

Debemos ponerle alma a esa visión del territorio, porque si no los conceptos nos pueden jugar malas pasadas. Para la Dirección General de Política General de la Unión Europea, las prioridades temáticas de la cohesión social son: Cambio climático, I+D, Pymes, Sociedad de la Información, Transporte, Energía, y Medio Ambiente. Obviamente la explicación a tal índice la podemos encontrar en la contingencia del Estado del Bienestar europeo. Pero, desde una perspectiva global, se hace necesario defender una cultura diferente del territorio; por ejemplo, dando marcha atrás a la deserción de lo público sobre el territorio: los españoles tenemos el ejemplo de la costa mediterránea y Andalucía tiene ejemplos magníficos al respecto. En ambos casos remitimos a lo mismo: corrupción urbanística y modelo de crecimiento económico basado en el ladrillo. Se trata, pues, de hacer que lo público, el Estado, asuma su responsabilidad presencial en los espacios vulnerables (garantizando lo básico: derecho a la vida, a la propiedad, derechos de la infancia,...), convirtiendo los barrios deprimidos en laboratorios de buenas prácticas, en el espacio privilegiado de la política: salud, educación y renta. Porque, con esa premisa, lo real se alinearán con las expectativas ciudadanas: una cultura de la evidencia (la experiencia de territorios como Canelones (Uruguay) en torno a las iniciativas de salud pública), el cumplimiento de índices (los ODM, por ejemplo) y la apuesta por corregir el déficit de información (y asumir su transparencia). De ser así podremos estar en la mejor de las situaciones para abordar las tres ofertas que la ciudad debe cumplir y que remiten a los vectores de construcción de la misma: la ordenación del espacio (residencia), el desarrollo endógeno (trabajo) y la generación de valores (convivencia). Pero esto último no puede

aislarse de una serie de contingencias –de carácter territorial y de liderazgo político- que van a condicionar el juego ordenado y satisfactorio de esas tres ofertas.