

Desigualdad y modelos de crecimiento urbano

Posted on 6 de diciembre de 2017 by Ricky Burdett

Históricamente, la urbanización ha estado siempre asociada al desarrollo económico. Aunque el crecimiento en las ciudades maduras de Europa y Norteamérica se aceleró en el siglo XIX, la mayoría alcanzaron su cenit a mediados del siglo XX. Otras regiones del mundo vieron crecer sus ciudades de manera especialmente significativa a partir de la década de 1950. Tokio creció más de medio millón de habitantes por año entre 1950 y 1990, Ciudad de México y São Paulo más de trescientas mil personas por año, Bombay alrededor de doscientas cuarenta milNaciones Unidas, *State of the World's Cities, Urbanization and Development. Emerging Futures*, capítulo 2..

Las únicas excepciones en este período fueron ciudades de China y del África subsahariana, que no experimentaron más que un modesto crecimiento. Pero a partir de la década de 1990 –con el impacto de la globalización y la apertura de la economía china– las ciudades siguieron creciendo rápidamente en el sur y el sureste de Asia, donde China experimentó un crecimiento sostenido que hoy resulta palpable. Por ejemplo, el área metropolitana al sur de la provincia de Cantón (donde se encuentran Shenzhen, Cantón y Dongguan) vio cómo sus cinco millones y medio de habitantes de 1990 se sextuplicaban hasta alcanzar casi los treinta

y dos millones en tan solo dos décadas. Según las previsiones de Naciones Unidas, en 2025 habrá crecido en más de quince millones.

A lo largo del mismo período, Kinshasa, la capital de Congo, habrá pasado de doscientos mil a superar los dieciséis millones de habitantes, creciendo durante la próxima década al ritmo vertiginoso de un 6% anual (alrededor de cincuenta personas por hora). Entretanto, São Paulo, el motor económico de Brasil, habrá ralentizado su tasa de crecimiento hasta el 1’2% anual, a pesar de lo cual su población se habrá decuplicado a lo largo de un período de setenta y cinco años.

En 2016, Londres superó su techo histórico de 8’6 millones de habitantes alcanzado al comienzo de la Segunda Guerra Mundial, invirtiendo la tendencia de muchas ciudades europeas y norteamericanas que han experimentado sólo un ligero crecimiento, o incluso uno de signo negativo. Comparada con otras ciudades globales, Londres sigue avanzando lentamente, con tan solo nueve residentes nuevos por hora en comparación con el doble de esa cifra en São Paulo y más de setenta en Delhi, Kinshasa y Dhaka. Londres, sin embargo, acogerá a un millón de personas más en 2030, mientras que es probable que Madrid atraiga a menos de cien mil nuevos residentes en el curso de este mismo período.

Un tercio de la población urbana global vive en «condiciones cercanas a la infravivienda»

Estas instantáneas reflejan profundas diferencias en los modelos de crecimiento y cambio urbanos por todo el planeta, a menudo encubiertas por la cruda estadística de que el mundo es ahora más urbano que rural y que en 2050 nos encaminaremos hacia el umbral del 70%. El resultado de este proceso de crecimiento y cambio es una distribución irregular de la urbanización en los cinco continentes. Europa, Sudamérica y Norteamérica son los más urbanizados, con un 73%, 83% y 82% de su población, respectivamente, viviendo en ciudades grandes, pequeñas y otros asentamientos urbanos. África se sitúa en un 40% aproximadamente y Asia en un 48%, y ambas regiones están llamadas a experimentar un crecimiento exponencial en las próximas décadas de resultas de un efecto combinado del incremento de la tasa de natalidad y la migración.

Del mismo modo que existen marcadas diferencias en los modelos de crecimiento urbano en todo el mundo, también hay profundas variaciones en los modelos de distribución de la desigualdad. Todas las ciudades muestran un cierto nivel de desigualdad. En algunas son más pronunciados que en otras, dependiendo de sus contextos nacionales y regionales, y del nivel de desarrollo e informalización económicos. Según United Nations Habitat, un tercio de la población urbana global vive en «condiciones cercanas a la infravivienda», y el desafío de las infraviviendas sigue siendo uno de los rostros de la pobreza en las ciudades de los países

en vías de desarrollo. La proporción de habitantes que viven en infraviviendas en áreas urbanas en todas las distintas regiones en vías de desarrollo se ha reducido desde 1990, pero los números no han dejado de crecerNaciones Unidas, *State of the World's Cities, Urbanization and Development. Emerging Futures*, capítulo 1.. Tanto en Ciudad de México como Bombay, por ejemplo, el mismo número de personas que residen actualmente en la ciudad de Nueva York, Londres, París y Berlín conjuntamente viven y operan en entornos informales y no planificados, sin acceso a servicios o infraestructuras básicos. Mientras que la Carta de Atenas desechó literalmente las infraviviendas como no merecedoras de atención (excepto para sustituirlas por espacios abiertos), los estudiosos y los diseñadores de políticas contemporáneos reconocen su valor intrínseco como depósitos de capital e inventiva humanos, pero se preguntan si deberían utilizarse términos tan negativos como «infraviviendas», «favelas» o «poblados chabolistas» para describir estos asentamientos informales que –en mayor o menor medida– concentran la pobreza en condiciones de privación física.

En *Planet of Slums*Mike Davis, *Planet of Slums. Urban Involution and the Informal Working Class*, Londres, Verso, 2006., Mike Davis expresa sin ambages su acusación de lo que considera una condición humana inaceptable, mientras que, en *Arrival City*Doug Saunders, *Arrival City*, Nueva York, Pantheon Books, 2010., Doug Sanders rechaza el término «infravivienda» y sus connotaciones de miseria, desesperanza y estancamiento. Como señala Ash Amin, Saunders encuentra «incluso en estos espacios mugrientos y mal equipados con servicios a una población ingente que cuenta con las destrezas y el empuje rurales para salir adelante y prosperar: soportando la adversidad, movilizando el emprendimiento, trabajando con otros para crear negocios, encontrar trabajo, ahorrar, construir casas mejores, mejorar las fortunas de sus hijos, realizar envíos de dinero a sus casas»Ash Amin, «Telescopic Urbanism and the Poor», *City*, vol. 17, núm. 4 (2013), pp. 476-492..

En *Shadow City*Robert Neuwirth, *Shadow Cities*, Nueva York, Routledge, 2005., Robert Neuwirth rechaza el término «infravivienda» por sus connotaciones denigratorias y defiende que los residentes de Rocinha, en Rio de Janeiro, Sanjay Gandhi Nagar, en Bombay, y los *gecekondus* de Estambul han mejorado sus barrios a lo largo de los años invirtiendo en sus entornos locales y desarrollando formas de «vida asociacional» que sacan el máximo partido al potencial humano. El reciente libroAbdouMaliq Simone, *Jakarta. Drawing the City Near*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2014. de AbdouMaliq Simone sobre la dinámica del «urbanismo salvaje» en diversas ciudades africanas y asiáticas identifica vívidamente prácticas de supervivencia, colaboración y apoyo mutuo entre los sectores más precarios de la sociedad.

Estos estudios ponen claramente de manifiesto la aparente paradoja de la codependencia

que existe entre la economía formal y el desarrollo informal en muchas ciudades globales donde concentraciones homogéneas de capital «desubicado» se encuentran a menudo literalmente pegadas a la efervescencia de los barrios informales, que proporcionan mano de obra barata cerca de los centros de poder y producciónSaskia Sassen, *The Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 2001.. Las complejidades sociales y políticas derivadas de unas asociaciones tan volátiles explican en parte la incapacidad de las profesiones planificadoras para proporcionar soluciones creíbles a cómo enfrentarse a estos depósitos informales de capacidad humana y su yuxtaposición a la ciudad formal. Como ha defendido poderosamente Rahul MehrotaRahul Mehrota, «Negotiating Static and Kinetic Cities», en Andreas Huyssen (ed.), *Other Cities, Other Worlds*, Durham, Duke University Press, 2008., la dimensión temporal resulta crucial para entender la dinámica de la vida social cotidiana en muchas ciudades del mundo en vías de desarrollo.

Lo que estamos observando hoy, especialmente en ciudades del mundo en vías de desarrollo, es que la desigualdad humana está espacializándose cada vez más. En sus observaciones sobre la desigualdad en São Paulo, la antropóloga Teresa Caldeira, profesora de Planificación Urbana y Regional en la Universidad de California en Berkeley, ha descrito un proceso dual de confrontación y separación de los extremos sociales. El primero se encuentra plasmado en la poderosa imagen de la favela sin suministro de agua de Paraisópolis, en São Paulo, dominada desde lo alto por las lujosas torres residenciales de Morumbi, con piscinas en cada uno de los balcones. Caldeira define el segundo como una forma de urbanización que

> plantea un contraste entre un centro rico y bien equipado con una periferia pobre y precaria […] la ciudad está hecha no sólo con mundos sociales y espaciales opuestos, sino también con distancias claras entre ellos. Como estos imaginarios son contradictorios –uno apuntando a la obscena vecindad de pobreza y riqueza, y otro a la gran distancia existente entre ellos–, ¿pueden representar ambos la ciudad?

Estos imaginarios se traducen en realidades urbanas diferentes. Diseñadores, promotores inmobiliarios, inversores y los responsables de dar forma a las políticas se enfrentan a decisiones cada vez más difíciles sobre cómo intervenir dentro de los cambiantes paisajes físicos y sociales urbanos. ¿Cómo se mantiene el ADN de la ciudad cuando experimenta profundas transformaciones? ¿Para quién es la ciudad? ¿Cómo reconciliar los intereses públicos y privados? ¿Quién paga y quién sale ganando? Los planificadores urbanos de Madrid, Londres, París, Barcelona, Hamburgo y Nueva York están lidiando con las mismas preguntas que los dirigentes urbanos de las ciudades africanas, latinoamericanas y asiáticas,

a pesar de que los niveles de privación y las necesidades de infraestructuras sociales son de un orden de magnitud diferente. Sin embargo, el diseño y las soluciones de planificación –a menudo importadas por medio de oficinas y consultores profesionales internacionales– ofrecen soluciones extraordinariamente similares cuyas raíces pueden remontarse a mediados del siglo XX.

Muchas zonas metropolitanas en economías de rápido crecimiento están experimentando un cambio rápido y violento. Los intentos de Bombay por redesarrollar Dharavi, la mayor concentración de infraviviendas de India, situada en una valiosa extensión de terreno cerca del centro, con grandes bloques comerciales y de viviendas que sustituyan el excelente trazado urbano de una de las comunidades más sostenibles de la ciudad (con unas rentas anuales de cuatrocientos millones de dólares), hace resurgir el espectro de los programas de «demolición de infraviviendas» que devastaron la vida social y la estructura urbana de un gran número de ciudades europeas y americanas. En Dharavi, como en otros lugares, las soluciones de diseño propuestas para sustituir las infraviviendas son «genéricas» en su forma e impacto, con escasa comprensión de la dinámica espacial y social local de las comunidades que se busca acomodar.

Esto es lo que Ash Amin ha descrito adecuadamente como «urbanismo telescópico», una forma de intervención que se basa en una rápida implementación verticalista de edificios y espacios que tienen poco que ver con la dimensión, la textura y la estructura de los barrios y las comunidades existentes, pero que encajan a la perfección en los modelos de propiedad y las fronteras políticas. Los superbloques y los *ground-scrapers* (edificios no muy altos, pero sí enormemente alargados), que dan la espalda a las calles y callejones; y enclaves residenciales, comerciales o de ocio desconectados de sus contextos son las señas de identidad de este nuevo urbanismo fundado en los antiguos principios modernistas consagrados en la Carta de Atenas. Las astutas observaciones de Keller Easterling sobre el choque entre tipologías emergentes de la «zona libre» y los intereses creados de las corporaciones globales y los Estados añaden una nueva perspectiva sobre el impacto social negativo de estas nuevas formas de desarrollo urbano.

Muchos proyectos urbanos de las últimas décadas han contribuido a un reforzamiento físico de la desigualdad. Proliferan las comunidades y los enclaves encerrados. Muestran diferencias en piedra u hormigón. No para unos cuantos marginados indeseables, sino para varias generaciones de nuevos habitantes urbanos que siguen acudiendo en masa a las ciudades en busca de trabajo y oportunidades. La cuestión clave, para los diseñadores urbanos y para quienes desarrollan las políticas por igual, es qué papel, si es que tiene alguno, desempeña el diseño del entorno físico para exacerbar o aliviar la desigualdad. ¿Deberíamos, como ha preguntado recientemente Suketu Mehta, autor de *Maximum City.*

Bombay Lost and Found (Nueva York, Vintage, 2004), diseñar ciudades que sean enteramente inclusivas? ¿O deberíamos conformarnos con barrios urbanos que al menos no excluyan a nadie?

En muchas ciudades africanas y latinoamericanas, la desigualdad es, de hecho, una cruda realidad. A pesar de recientes mejoras, Rio y São Paulo –por ejemplo– siguen encabezando las listas del índice de Gini, que mide las diferencias entre los miembros más acaudalados y más depauperados de la sociedad. La desigualdad en estas ciudades es casi el doble que la de Londres o Berlín, aun a pesar de que sigue siendo menos extrema que la de algunas ciudades africanas como Johannesburgo y Lagos u otras ciudades latinoamericanas como Ciudad de México, Santiago de Chile y la muy planificada capital brasileña de BrasiliaNaciones Unidas, «2.2 The Economic Divide: Urban Income Inequalities»..

¿Qué papel, si es que tiene alguno, desempeña el diseño del entorno físico para exacerbar o aliviar la desigualdad?

Londres, por ejemplo, tiene un promedio de niveles de renta que cuadruplica el de Rio de Janeiro. Cuenta, sin embargo, con una marcada distribución intraurbana de la desigualdad. Los barrios más desfavorecidos se concentran en el este y en el sur, con los residentes más acomodados concentrados en el oeste de Londres y en la periferia de la ciudad (los suburbios en el extremo del Cinturón Verde). Existe una diferencia de nueve años en la esperanza de vida entre los residentes del oeste y el este de Londres. La misma discrepancia asoma en Nueva York, donde la esperanza de vida varía de una media de ochenta y seis años a ochenta años si nos desplazamos del centro de Manhattan a los municipios más alejados. De un modo similar, la privación social se concentra en las zonas limítrofes de París, con comunidades carentes de buenos servicios, predominantemente emigrantes que viven en grandes bloques construidos en los años setenta en las *banlieues* situadas al otro lado de la Périphérique.

Aunque pocas ciudades europeas muestran la arraigada segregación racial y espacial de tantas ciudades estadounidenses –como Chicago, San Luis y Los Ángeles–, se hallan igualmente expuestas a lo que el sociólogo William Julius Wilson ha caracterizado como islas físicas que alimentan una mentalidad tendente al aislamiento, en la que la fantasía sobre los otros ocupa el lugar de los hechos alimentados por medio del contacto real. La tendencia hacia una mayor separación física de distintos grupos socioeconómicos está implementándose a lo largo del paisaje urbano de muchas ciudades, especialmente en las que están experimentando una forma muy rápida de crecimiento informal. A este respecto, la arquitectura y el diseño urbano desempeñan un importante papel a fin de sentar las bases para una potencial integración en vez de crear entornos que sean intencionadamente

exclusivos.

En última instancia, la cuestión urbana gira en torno a los temas de la inclusión y la exclusión. Para Suketu Mehta, lo que importa «no es que todo el mundo esté incluido: lo crucial es que no haya nadie excluido. No se trata de que te inviten a todas las fiestas que se celebran en la playa: se trata de que en algún lugar de la playa haya una fiesta a la que sí puedas ir». La dimensión espacial de esta ecuación es fundamental. Es la pérdida de porosidad y complejidad lo que Richard Sennett ha identificado como la característica crucial del malestar urbano contemporáneo. Por decirlo con sus propias palabras: «No creo en el determinismo del diseño, pero sí creo que el entorno físico debe alimentar la complejidad de la identidad. Es una manera abstracta de decir que sabemos cómo hacer la Ciudad Porosa; ha llegado el momento de hacerla».

La realidad de la condición urbana revela que, en muchas partes del mundo, la urbanización ha pasado a estar más fragmentada espacialmente, a ser menos sensible medioambientalmente y más divisiva socialmenteRicky Burdett y Deyan Sudjic (eds.), *Living in the Endless City*, Londres, Phaidon, 2011, p. 8.. El diseño urbano adaptable y poroso, unido a la mezcla y la densidad social, no solucionarán la desigualdad social por sí sola. Pero harán mucho por mitigar los impactos negativos del diseño y la planificación excluyentes. Al desarrollar una forma de urbanismo más abierta que reconozca cómo lo espacial y lo social se hallan inextricablemente unidos, quizá llegue a demostrarse que estamos en lo cierto cuando pensamos que las ciudades pueden ayudar a aportar soluciones y no sólo a exacerbar los problemas.

Traducción de Luis Gago
Este artículo ha sido escrito por Ricky Burdett
especialmente para *Revista de Libros*

Ricky Burdett es catedrático de Estudios Urbanos en la London School of Economics and Political Science, donde dirige el centro de investigación LSE Cities. Ha trabajado como asesor sobre arquitectura y urbanismo para los Juegos Olímpicos de Londres de 2012 y como asesor del alcalde de Londres en temas arquitectónicos. Fue director de la Bienal de Arquitectura de Venecia en 2006 y asesora a las ciudades de Génova y Parma. Ha editado, con Deyan Sudjic, el libro *Living in the Endless City* (Londres, Phaidon, 2011).