

Planificación territorial para la cohesión social

Maricarmen Tapia
Arquitecta, doctora en Urbanismo.

Con cierta frecuencia el territorio y la cohesión social no aparecen relacionados ni en los estudios ni en la práctica política. Se pretende recoger aquí la relación existente y los mecanismos para reforzarla desde la planificación territorial y urbana.

Todas las definiciones y políticas de cohesión social, desde el momento en que se implementan, suceden en un territorio. Las actividades –económicas, políticas, culturales- se localizan en puntos específicos del territorio y se conectan a través de redes. Los conflictos propios de las comunidades, de sus actividades, surgen cuando existen distintos intereses o expectativas sobre un mismo territorio.

A pesar de la sectorialidad con que se han entendido el desarrollo urbano, el transporte, las actividades extractivas y productivas, las energías y los servicios, todas ellas tienen su expresión en el espacio; por lo tanto, lo funcional en términos sociales y económicos tiene su formalización física en el territorio.

Un ejemplo claro de ello es cómo la exclusión social halla su formalización en la segregación socio-espacial. La cohesión social no puede ser entendida sin un territorio; y, en la medida en que contribuye a la consolidación de la posición de una comunidad en las redes territoriales, debe ser percibida como un factor de desarrollo.

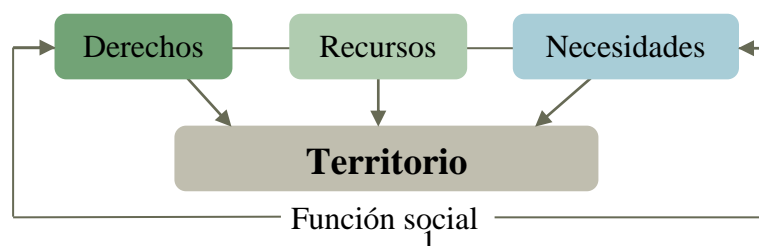
Por otra parte, nos encontramos con que los principios que ordenan un Estado afectan a un territorio definido de manera que, más allá del concepto de soberanía, nos muestran cómo el ejercicio de los derechos de quienes habitan ese territorio está en directa relación con el modo en que se organizan y localizan las actividades.

El Estado, como responsable de asegurar los derechos cívicos –como el derecho a la vivienda y a vivir en un entorno seguro y saludable-, debe gestionar las tensiones que generan los distintos –y con frecuencia contrapuestos- intereses, a través de la regulación del suelo, la ordenación del territorio y la planificación urbana.

Estos tres cuerpos legales tienen como objetivo organizar el territorio, coordinar las acciones públicas y privadas que se realizan sobre él y, muy especialmente, conferir eficiencia económica y social a las inversiones del Estado

Cuestiones como el modelo de desarrollo urbano sostenible y la cohesión social están íntimamente relacionadas. Disociar ambas esferas nos alejaría de la realidad en que se conjugan actores, espacio y tiempo.

El territorio no responde sólo a una exigencia productiva, sino también a requerimientos de cohesión, integración, justicia y equidad social, entre las que los gobiernos deben hallar un equilibrio: la función social del territorio se revela como principio rector para la gestión de derechos, necesidades y recursos.



Escalas y límites

Entender el territorio desde la cohesión social y planificar su desarrollo de acuerdo a ello, presenta no sólo un cambio de rumbo sino que implica comprender y distinguir distintas escalas de intervención; escalas que responden a lógicas diferentes, como el territorio en su conjunto, el territorio desde la protección y singularización de grandes extensiones, el territorio urbano y, dentro de él, sus propias escalas.

Esta suerte de cascada de mayor a menor tamaño y detalle de acción requiere, para alcanzar una cohesión social, la intervención en cada una de ellas y la gestión de su interdependencia.

Por otra parte, los límites, tan necesarios para regular y administrar, deben ser sometidos constantemente al ejercicio de ser borrados y repuestos para hallar una visión y solución sistémica, en la cual las redes y las actividades funcionan interconectadas, afectándose mutuamente, más allá de los límites administrativos o sectoriales establecidos.

En la ciudad, el ejercicio sucede de modo similar; cuestiones como la solución del acceso a la vivienda, a los espacios públicos y áreas verdes o la movilidad, deben ser comprendidas como un sistema. La segregación socio-espacial aún cuando se concentre en determinadas áreas, responde a un problema del conjunto del sistema urbano y requiere de acciones en la totalidad de él para no seguir reproduciendo el mismo modelo.

La planificación en este sentido adquiere relevancia, porque no sólo trata de una implementación específica, sino de una intervención dentro de un modelo complejo, que se desarrolla en distintos tiempos. La planificación es también clave en la medida en que vela por un desarrollo sostenible, conjugando y equilibrando intereses generales por encima de los intereses particulares, el uso sostenible de los recursos naturales y el acceso en igualdad de condiciones a los servicios y bienes públicos. La planificación es, bajo estos principios, una función propia del Estado.

Planificación para la cohesión social

La planificación del territorio debiera asegurar la cohesión social, entendiendo esta como una condición para la estabilidad socioeconómica y como un principio de justicia social y ejercicio democrático. La regulación del territorio es tarea tan fundamental para el Estado que así ha sido entendida y reflejada en su legislación por numerosos países, como los de la Unión Europea y, en Latinoamérica, por Colombia, Brasil y actualmente Ecuador, con la discusión en la Asamblea Nacional de su nueva Ley de Ordenamiento Territorial Usos y Gestión del Suelo.

En esos países, la escala más amplia, la regulación del uso para el bien general, queda definida en su propia Constitución y se desarrolla en una Ley de Suelo, una Ley de Ordenamiento Territorial y Leyes Urbanísticas. Cada una de ellas responde al rol social del suelo definiendo los usos urbanos y no urbanos, asegurando contar con suelo para viviendas y otros servicios de interés social, generando mecanismos para corregir la especulación y asegurando al conjunto de la sociedad el derecho a participar de los beneficios generados por las inversiones públicas.

Este último mecanismo, denominado recuperación de plusvalías, participación de las plusvalías o recuperación social de la inversión pública, responde a una visión sistémica e integral del desarrollo del territorio urbano y no urbano. El mecanismo se basa en que los ciudadanos aportan una fuente de recursos, principalmente a través de las tributaciones, que el Estado administra para generar servicios y para invertir en el territorio -infraestructuras, urbanización, equipamientos-. Esta inversión en el territorio beneficia y satisface necesidades

comunes y a su vez, genera un aumento en el precio del suelo. La recuperación de plusvalías rescata un porcentaje de ese aumento para dos fines: la redistribución y el desarrollo local. Si el Estado no realiza esta acción, todos los beneficios producidos por su inversión no retornan al Estado ni, por tanto, a sus ciudadanos.

Dotar al Estado de estas atribuciones parece una cuestión ineludible si se quiere generar un desarrollo sostenible y una cohesión social, ya que se basa en incorporar un principio redistributivo.

Asimismo el Estado debe contar en el ámbito de la planificación con herramientas para intervenir en el territorio con el fin de conseguir un desarrollo sostenible. Es decir, no se trata sólo de calificar usos posibles, sino de contar con la capacidad de desarrollar determinadas áreas de acuerdo con objetivos específicos como la integración social, la protección del medio ambiente y el patrimonio.

La planificación, más allá de calificar los usos de suelo, requiere herramientas de gestión para intervenir en el desarrollo territorial. Con ello, el Estado, además de cumplir con su función, corrige los efectos no deseados del mercado de suelo y puede estimular la concurrencia de inversiones privadas, de las cuales es posible recuperar una parte de los esfuerzos realizados.

La acción pública en el territorio para la cohesión social debe ser capaz de unir y potenciar las inversiones sectoriales, así como de conjugar adecuadamente su capacidad de incidir en el mercado de suelo para lograr mayor equidad.

Estas figuras de planificación y herramientas de gestión tienen como fin actuar en forma integral sobre un territorio específico para fines concretos (urbanización, integración, regeneración, conservación) y rentabilizar las inversiones públicas realizadas. De esta manera el desarrollo producido por una nueva actividad o infraestructura, o los planes de intervención sectorial, pasan de ser intervenciones puntuales a ser intervenciones planificadas urbanísticamente, potenciando y extendiendo su área de influencia.

Por otra parte, la acción del Estado en el mercado de suelo no sólo se puede realizar a través de una inversión directa en el territorio sino a través de la planificación y la gestión urbana. Algunos de los mecanismos de mayor impacto que afectan directamente al precio del suelo son el cambio en la calificación de suelo rural a urbano, los cambios de uso y los cambios normativos que permiten una mayor edificabilidad.

Por su parte, la gestión urbana cuenta con distintas herramientas como las cesiones, la creación de reservas de suelo para fines sociales, la distribución de cargas y beneficios, y distintos mecanismos para actuar en la estructura de la propiedad.

Todas estas herramientas de planificación y gestión buscan resolver necesidades, potenciar las inversiones públicas y privadas e integrar las áreas inmediatas que se verían beneficiadas o afectadas por la intervención del Estado en pos de un interés general.

En vista de la experiencia de diversos países que recogen estas bases y dada la importancia de alcanzar una cohesión social a través de un desarrollo sostenible del territorio, podríamos preguntarnos por qué algunos países no están dotados de los mecanismos que han demostrado ser útiles para conseguir mayor justicia social en su desarrollo.