

La ciudad multicultural

Jordi Borja y Manuel Castells,

con la colaboración de Mireia Belil y Chris Benner

Nuestro mundo es étnica y culturalmente diverso y las ciudades concentran y expresan dicha diversidad. Frente a la homogeneidad afirmada e impuesta por el Estado a lo largo de la historia, la mayoría de las sociedades civiles se han constituido históricamente a partir de una multiplicidad de etnias y culturas que han resistido generalmente las presiones burocráticas hacia la normalización cultural y la limpieza étnica. Incluso en sociedades, como la japonesa o la española, étnicamente muy homogéneas, las diferencias culturales regionales (o nacionales, en el caso español), marcan territorialmente tradiciones y formas de vida específicas, que se reflejan en patrones de comportamiento diversos y, a veces, en tensiones y conflictos interculturales(1). La gestión de dichas tensiones, la construcción de la convivencia en el respeto de la diferencia son algunos de los retos más importantes que han tenido y tienen todas las sociedades. Y la expresión concentrada de esa diversidad cultural, de las tensiones consiguientes y de la riqueza de posibilidades que también encierra la diversidad se da preferentemente en las ciudades, receptáculo y crisol de culturas, que se combinan en la construcción de un proyecto ciudadano común.

En los últimos años del siglo XX, la globalización de la economía y la aceleración del proceso de urbanización han incrementado la pluralidad étnica y cultural de las ciudades, a través de procesos de migraciones, nacionales a internacionales, que conducen a la interpenetración de poblaciones y formas de vida dispares en el espacio de las principales áreas metropolitanas del mundo. Lo global se localiza, de forma socialmente segmentada y espacialmente segregada, mediante los desplazamientos humanos provocados por la destrucción de viejas formas productivas y la creación de nuevos centros de actividad. La diferenciación territorial de los dos procesos, el de creación y el de destrucción, incrementa el desarrollo desigual entre regiones y entre países, e introduce una diversidad creciente en la estructura social urbana. En este artículo, analizaremos el proceso de formación de la diversidad étnico-cultural en sus nuevas manifestaciones y las consecuencias de dicha diversidad para la gestión de las ciudades.

Globalización, migraciones y urbanización

La aceleración del proceso de urbanización en el mundo se debe en buena medida al incremento de las migraciones rural-urbanas, frecuentemente debidas a la expulsión de mano de obra de la agricultura por la modernización de la misma, siendo asimismo consecuencia de los procesos de industrialización y de crecimiento de la economía informal en las áreas metropolitanas de los países en desarrollo(2). Aunque las estadísticas varían según los países, los cálculos de Findley para una serie de países en vías de desarrollo indican que, en promedio, mientras en 1960-70, la contribución de la emigración rural-urbana al crecimiento urbano fue de 36,6%, en 1975-90, se incrementó al 40% de la nueva población urbana. La contribución al crecimiento metropolitano, en ambos casos, fue aún mayor(3). En casi todos los países, la incorporación a las ciudades de emigrantes de zonas rurales acentúa notablemente la diversidad cultural y, en los países étnicamente diversos, como Estados Unidos o Brasil, la diversidad étnica.

África

La globalización también ha suscitado importantes desplazamientos de población entre países, aunque las migraciones internacionales presentan un patrón complejo que no sigue las visiones estereotipadas de la opinión pública. Así, casi la mitad de los 80 millones de internacionales de todo el mundo están concentrados en África subsahariana y Oriente Medio(4). Unos 35 millones de migrantes se encuentran en el África subsahariana, representando un 8% de su población total. Dichos movimientos migratorios en África son de dos tipos: por un lado, migraciones de trabajadores, encaminados a los países de mayor dinamismo económico, en particular a Sudáfrica, Costa de Marfil, Gambia y Nigeria. Por otro lado, amplios desplazamientos de refugiados del hambre, la guerra y el genocidio, en el Sahel, en el cuerno de África, en Mozambique, en Ruanda y Burundi, entre otras zonas: tan sólo en 1987 se estimaban en 12,6 millones de personas el número de desplazados por guerras o catástrofes en África(5). En Asia, Malasia es el país de mayor inmigración, con casi un millón de trabajadores extranjeros, en general procedentes de Indonesia. Japón cuenta también con cerca de un millón de extranjeros recensados y varios miles de trabajadores ilegales cuyo número se está incrementando rápidamente, si bien la mayoría de los extranjeros son coreanos que viven en Japón desde hace varias generaciones. Singapur cuenta con unos 300.000 inmigrantes, lo que representa una alta proporción de su población, y Hong Kong, Corea y Taiwan, con contingentes inferiores a los 100.000 cada uno. Sin embargo, en la medida en que se acentúe el desarrollo de estos países y aumente la presión demográfica en China, India e Indonesia, es de esperar un aumento de las migraciones internacionales, además del incremento de migraciones rurales-urbanas en toda Asia. Así, Japón en 1975 contaba con un inmigración anual de unos 10.000 extranjeros, mientras que en 1990, dicha cifra se había incrementado hasta unos 170.000 por año, la mayoría procedentes de Corea(6).

América Latina

América Latina, tierra de inmigración durante el siglo XX, ha ido convirtiéndose en área de emigración. Así, durante el período 1950-64, la región en su conjunto tuvo un saldo neto de migraciones de + 1,8 millones de personas, mientras que en 1976-85, el saldo fue negativo: - 1,6 millones. Los cambios más significativos fueron la reducción drástica de la inmigración en Argentina y el fuerte aumento de emigración en México y América Central, en particular hacia Estados Unidos. Los movimientos inmigratorios latinoamericanos en este fin de siglo proceden generalmente de otros países latinoamericanos. Así, en Uruguay en 1991, del total de extranjeros residentes, el 40% eran de Argentina, el 29% de Brasil y el 11% de Chile. La mayor proporción de población extranjera se da en Venezuela (7,2%), seguida de Argentina (6,8%).

En los países más desarrollados, en Europa Occidental y en Estados Unidos, existe entre la población el sentimiento de una llegada sin precedentes de inmigrantes en la última década, de una auténtica invasión en la terminología de algunos medios de comunicación. Sin embargo, los datos muestran una realidad distinta, variable según países y momentos históricos(7). Es cierto que el desarrollo desigual a escala mundial, la globalización económica, cultural y de sistemas de transporte favorecen un intenso trasiego de poblaciones. A ello hay que añadir los éxodos provocados por guerras y catástrofes, así como, en Europa, la presión de poblaciones de los países del Este que ahora disfrutan de la libertad de viajar al tiempo que sufren el impacto de la crisis económica. Pero los controles de inmigración, el reforzamiento de las fronteras entre los países de la OCDE y el resto del mundo, la reducida creación de puestos de trabajo en Europa y la xenofobia creciente en todas las sociedades, representan obstáculos formidables para el trasvase de población que podría resultar de las tendencias aludidas. Veamos pues cual es el perfil real de las migraciones recientes del Sur y el Este al Norte y al Oeste.

Estados Unidos

En Estados Unidos, sociedad formada por oleadas sucesivas de inmigración, se ha producido efectivamente un importante incremento de inmigrantes en números absolutos desde la reforma de la ley de inmigración en 1965, autorizando la inmigración por reunificación familiar. Pero aun así, los actuales niveles de inmigración están muy por detrás de la punta histórica alcanzada entre 1905 y 1914 (año en que llegaron 1,2 millones de inmigrantes a Estados Unidos). Más aun, en términos de proporción de la población, en 1914 esos 1,2 millones eran equivalentes al 1,5% de la población, mientras que el total de inmigrantes de 1992 sólo representó el 0,3% de la población. Ahora bien, lo que ha cambiado substancialmente es la composición étnica de la inmigración, que en lugar de provenir de Europa y Canadá, procede ahora, en su gran mayoría, de México, el Caribe y otros países latinoamericanos y Asia.

Un fenómeno semejante ha tenido lugar en los otros dos países que se caracterizan, junto con Estados Unidos, por tener la mayor proporción de inmigrantes extranjeros en su población, Canadá y Australia. En Canadá, en 1992, más del 40% procedían de Asia, en particular de Hong Kong, y tan sólo un 2,8% del Reino Unido. Vancouver, la tercera ciudad canadiense, ha sido transformada en la última década por la llegada de 110.000 chinos de Hong Kong, elevando la proporción de población china al 27% de los residentes de la ciudad. Por cierto, dicha inmigración ha supuesto un influjo de 4.000 millones de dólares por año en la

economía local. En cuanto a Australia, en los años noventa, el 21% de la población nació en el extranjero y el 40% tiene al menos un parent que nació en el extranjero. De los nuevos inmigrantes llegados a Australia en 1992, el 51% procedían de Asia.

Europa

Europa Occidental presenta una panorama diversificado en lo que se refiere a movimientos migratorios. Utilizando como indicador el porcentaje de población residente extranjera sobre la población total y observando su evolución entre 1950 y 1990, podemos constatar, por ejemplo, que Francia e Inglaterra tenían una menor proporción de población extranjera en 1990 que en 1982, mientras que Bélgica y España apenas había variado (de 9,0 a 9,1%, y de 1,1 a 1,1%). Si exceptuamos el caso anómalo de Luxemburgo, el único país europeo cuya población extranjera supera el 10% es Suiza, también un caso especial por el alto grado de internacionalización de su economía. Y la media para el total de la población europea es tan sólo de un 4,5% de extranjeros. Los incrementos significativos durante la década de los ochenta se dieron fundamentalmente en Alemania, Austria, Holanda y Suecia, fundamentalmente debidos al influjo de refugiados del este de Europa. Pero también este influjo parece ser mucho más limitado de lo que temían los países europeos occidentales. Así, por ejemplo, un informe de la Comisión Europea en 1991 estimaba que 25 millones de ciudadanos de Rusia y las repúblicas soviéticas podrían emigrar a Europa occidental antes del año 2000. Y sin embargo, a mediados de los años noventa, se estima que la emigración rusa oscila en torno a las 200.000 personas por año, a pesar de la espantosa crisis económica que vive Rusia. La razón, para quienes conocen los mecanismos de la emigración, es sencilla: los emigrantes de desplazan mediante redes de contacto previamente establecidas. Por eso son las metrópolis coloniales las que reciben las oleadas de inmigrantes de sus antiguas colonias (Francia y el Magreb); o los países que reclutaron deliberadamente mano de obra barata en países seleccionados (Alemania en Turquía y Yugoslavia) los que continúan siendo destino de emigrantes de esos países. En cambio, los rusos y ex-soviéticos, al haber tenido prohibido el viajar durante siete décadas carecían y carecen de redes de apoyo en países de emigración, con la excepción de la minoría judía que es precisamente la que emigra. Así, dejar familia y país lanzándose al vacío de un mundo hostil sin red de apoyo es algo que sólo se decide masivamente cuando una catástrofe obliga a ello (la hambruna, la guerra, el nazismo).

Ahora bien, si los datos señalan que la inmigración en Europa occidental no alcanza proporciones tan masivas como las percibidas en la opinión pública, ¿por qué existe ese sentimiento? Y, ¿por qué la alarma social? Lo que realmente está ocurriendo es la transformación creciente de la composición étnica de las sociedades europeas, a partir de los inmigrantes importados durante el período de alto crecimiento económico en los años sesenta. En efecto, las tasas de fertilidad de los extranjeros son muy superiores a las de los países europeos de residencia (salvo, significativamente, en Luxemburgo y Suiza, en donde la mayoría de extranjeros son de origen europeo). Por razones demográficas el diferencial de fertilidad continuará incrementándose con el paso del tiempo. Esta es la verdadera fuente de tensión social: la creciente diversidad étnica de una Europa que no ha asumido aún dicha diversidad y que sigue hablando de inmigrantes cuando, cada vez más, se trata en realidad de nacionales de origen étnico no-europeo. El incremento de población en el Reino Unido entre 1981 y 1990 fue de tan sólo el 1% para los blancos, mientras que fue del 23% para las minorías étnicas. Aun así, los blancos son 51,847 millones, mientras que las minorías tan sólo representan 2,614 millones. Pero existe una clara conciencia del proceso inevitable de constitución de una sociedad con importantes minorías étnicas, del tipo norteamericano. Algo semejante ocurre en los otros países europeos. Dos tercios de los extranjeros de Francia y tres cuartas partes de los de Alemania y Holanda son de origen no europeo. A ello hay que añadir, en el caso de Francia, la proporción creciente de población de origen no europeo nacida en Francia y que tienen derecho a nacionalidad al alcanzar los 18 años. Puede ocurrir también, como es el caso en Alemania, que la ley niegue el derecho de nacionalidad a quienes nazcan en territorio nacional de padres extranjeros, situación en las que se encuentran centenares de miles de jóvenes turcos que nunca conocieron otra tierra que Alemania. Pero el costo de dicha defensa a ultranza de la nacionalidad autóctona es la creación de una casta permanente de no ciudadanos, poniendo en marcha un mecanismo infernal de hostilidad social.

Un factor adicional es importante en la percepción de una diversidad étnica que va mucho más allá del impacto directo de la inmigración: la concentración espacial de las minorías étnicas en las ciudades, particularmente en las grandes ciudades y en barrios específicos de las grandes ciudades, en los que llegan a constituir incluso la mayoría de la población. La segregación espacial de la ciudad a partir de características étnicas y culturales de la población no es pues una herencia de un pasado discriminatorio, sino un rasgo de importancia creciente, característico de nuestras sociedades: la era de la información global es también la de la segregación local.

Diversidad étnica, discriminación social y segregación urbana

En todas las sociedades, las minorías étnicas sufren discriminación económica, institucional y cultural, que suele tener como consecuencia su segregación en el espacio de la ciudad. La desigualdad en el ingreso y las prácticas discriminatorias en el mercado de vivienda conducen a la concentración desproporcionada de minorías étnicas en determinadas zonas urbanas al interior de las áreas metropolitanas. Por otro lado, la reacción defensiva y la especificidad cultural refuerzan el patrón de segregación espacial, en la medida en que cada grupo étnico tiende a utilizar su concentración en barrios como forma de protección, ayuda mutua y afirmación de su especificidad. Se produce así un doble proceso de segregación urbana: por un lado, de las minorías étnicas con respecto al grupo étnico dominante; por otro lado, de las distintas minorías étnicas entre ellas. Naturalmente, esta diferenciación espacial hay que entenderla en términos estadísticos y simbólicos, es decir, como concentración desproporcionada de ciertos grupos étnicos en espacios determinados, más que como residencia exclusiva de cada grupo en cada barrio. Incluso en situaciones límite de segregación racial urbana, como fue el régimen del apartheid en Sudáfrica, se puede observar una fuerte diferenciación socio-espacial, en términos de clase, a partir del momento en que se desmantela la segregación obligatoria institucionalmente impuesta.

El modelo de segregación étnica urbana más conocido y más estudiado es el de las ciudades norteamericanas, que persiste a lo largo de la historia de los Estados Unidos y que se ha reforzado en las dos últimas décadas, con la localización de los nuevos inmigrantes en sus correspondientes espacios segregados de minorías étnicas, constituyendo verdaderos enclaves étnicos en las principales áreas metropolitanas y desmintiendo así en la práctica histórica el famoso mito del melting pot que sólo es aplicable (y con limitaciones) a la población de origen europeo(8). Así por ejemplo, en el condado de Los Ángeles, 70 de los 78 municipios existentes en 1970 tenían menos del 10% de residentes pertenecientes a minorías étnicas. En cambio, en 1990 los 88 municipios que para entonces componían el condado tenían más del 10% de minorías étnicas, pero 42 municipios tenían más del 50% de minorías étnicas en su población(9).

La concentración espacial

El completo estudio de Massey y Denton (1993) sobre la segregación racial urbana en las ciudades norteamericanas muestra los altos niveles de segregación entre negros y blancos en todas las grandes ciudades. Para un índice de segregación absoluta de 100, la media es de 68,3, que sube hasta una media del 80,1 para las áreas metropolitanas del norte. Las tres áreas principales se encuentran también entre las más segregadas: Nueva York, con un índice de 82; Los Ángeles, con 81,1; y Chicago con 87,8. También el índice de aislamiento de los negros, que mide la interacción entre los negros y otros grupos negros (100 siendo el nivel de aislamiento absoluto) refleja altos valores, con una media del 63,5, que pasa al 66,1 en las áreas del norte y que llega a registrar en Chicago un índice del 82,8.

La concentración espacial de minorías étnicas desfavorecidas conduce a crear verdaderos agujeros negros de la estructura social urbana, en los que se refuerzan mutuamente la pobreza, el deterioro de la vivienda y los servicios urbanos, los bajos niveles de ocupación, la falta de oportunidades profesionales y la criminalidad. En su estudio sobre segregación y crimen en la América urbana, Massey (1995) concluye que la coincidencia de altos niveles de pobreza de los negros y de altos índices de segregación espacial crean nichos ecológicos en los que se dan altos índices de criminalidad, de violencia y de riesgo de ser víctima de dichos crímenes... A menos que se produzca un movimiento de desegregación, el ciclo de violencia continuará; sin embargo, la perpetuación de la violencia paradójicamente hace la desegregación más difícil porque hace beneficioso para los blancos el aislamiento de los negros. A saber: aislando a los negros en barrios segregados, el resto de la sociedad se aísla con relación al crimen y a otros problemas sociales resultantes del alto índice de pobreza entre los negros. Así, en los años 90 han decaído, en términos generales, los índices de criminalidad en las principales ciudades norteamericanas. Entre 1980 y 1992, la proporción del número de hogares americanos que ha sufrido alguna forma de criminalidad se ha reducido en más de un tercio, pero al mismo tiempo, la probabilidad para los negros de ser víctimas de un crimen se ha incrementado extraordinariamente. Los adolescentes negros tienen una probabilidad nueve veces más alta que los blancos de ser asesinados: en 1960 morían violentamente 45/100.000, mientras que en 1990 la tasa había pasado a 140/100.000. En su estudio sobre la relación entre segregación de los negros y homicidio de los negros en 125 ciudades, Peterson y Krivo encontraron que la segregación espacial entre blancos y negros era el factor estadísticamente más explicativo de la tasa de homicidios de todas las variables analizadas, mucho más importante que la pobreza, la educación o la edad(10). Se mata a quien se tiene cerca. Y cuando una sociedad, rompiendo con sus tradiciones liberales y con sus leyes de integración racial, adopta la actitud cínica de encerrar a sus minorías raciales empobrecidas en ghettos cada vez más deteriorados, provoca la exasperación de la violencia en dichas zonas. Pero, a partir de ese momento la mayoría étnica está condenada a vivir atrincherada tras la protección de la policía y a destinar a policía y a cárceles un presupuesto tan cuantioso como el de educación, como ya es el caso en el estado de California.

Racismo y segregación

Si bien el racismo y la segregación urbana existen en todas las sociedades, no siempre sus perfiles son tan marcados ni sus consecuencias tan violentas como las que se dan en las ciudades norteamericanas. Así, Brasil es una sociedad multirracial, en la que los negros y mulatos ocupan los niveles más bajos de la escala social(11). Pero, aunque las minorías étnicas también están espacialmente segregadas, tanto entre las regiones del país como al interior de las áreas metropolitanas, el índice de disimilaridad, el cual mide la segregación urbana, es muy inferior al de las áreas metropolitanas norteamericanas. Asimismo, aunque la desigualdad económica está influenciada por el origen étnico, las barreras institucionales y los prejuicios sociales están mucho menos arraigados que en Estados Unidos. Así, dos sociedades con un pasado igualmente esclavista evolucionaron hacia patrones distintos de segregación espacial y discriminación racial, en función de factores culturales, institucionales y económicos que favorecieron la mezcla de razas y la integración social en Brasil y la dificultaron en Estados Unidos: una comparación que invita a analizar la variación histórica de una naturaleza humana que no es inmutable.

Ahora bien, lo que sí parece establecido es la tendencia a la segregación de las minorías étnicas en todas las ciudades y en particular en las ciudades del mundo más desarrollado. Así, conforme las sociedades europeas reciben nuevos grupos de inmigrantes y ven crecer sus minorías étnicas a partir de los grupos establecidos en las tres últimas décadas, se acentúa el patrón de segregación étnica urbana. En el Reino Unido, aunque Londres sólo representa el 4,7% de la población, concentra el 42% de la población de las minorías étnicas. Dichas minorías, concentradas particularmente en algunos distritos, se caracterizan por un menor nivel de educación, mayor tasa de paro y una tasa de actividad económica de tan sólo el 58% comparada con el 80% de los blancos(12). En el distrito londinense de Wandsworth, con unos 260.000 habitantes, se hablan unas 150 lenguas diferentes. A esa diversidad étnico-cultural se une el dudoso privilegio de ser uno de los distritos ingleses con más alto índice de carencias sociales. En Göteborg (Suecia), el 16% de la población es de origen extranjero y tiene concentrada su residencia en el nordeste de la ciudad y en las isla de Hisingen. Zurich, que ha visto aumentar su población de extranjeros (sobre todo turcos y yugoslavos) del 18% en 1980 al 25% en 1990, concentra el 44% de esta población en las zonas industriales de la periferia urbana. En Holanda, los extranjeros son tan sólo un 5% de la población total, pero en Amsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht dicha proporción oscila entre el 15% y el 20%, mientras que en los barrios antiguos de dichas ciudades sube hasta el 50%. En Bélgica la proporción de extranjeros es del 9%, pero en la ciudad de Anderlecht alcanza el 26% y en el barrio de La Rosee, el más deteriorado, los extranjeros representan el 76% de sus 2.300 habitantes(13). En suma, las ciudades europeas están siguiendo, en buena medida, el camino de segregación urbana de las minorías étnicas característico de las metrópolis norteamericanas, aunque la forma espacial de la segregación urbana es diversa en Europa. Mientras que las banliues francesas configuran ghettos metropolitanos periféricos, las ciudades centro-europeas y británicas tienden a concentrar las minorías en la ciudad central, en un modelo espacial semejante al norteamericano, lo que puede contribuir a la decadencia de los centros urbanos si no se mejoran las condiciones de vida de las minorías étnicas en Europa. Por otra parte, la importancia de las pandillas y el florecimiento de actividades criminales es menos acentuado en Europa que en Norteamérica. Pero si las tendencias a la exclusión social continúan agravándose, parece razonable suponer que situaciones similares conducirán a consecuencias semejantes, salvedad hecha de las diferencias culturales e institucionales. La ciudad multicultural es una ciudad enriquecida por su diversidad, tal y como señaló Daniel Cohn Bendit en su intervención introductoria al Coloquio de Francfort patrocinado por el Consejo de Europa sobre el multiculturalismo en la ciudad(14). Pero, como también quedó de manifiesto en dicho coloquio, la ciudad segregada es la ciudad de la ruptura de la solidaridad social y, eventualmente, del imperio de la violencia urbana.

Las poblaciones flotantes en las ciudades

La geometría variable de la nueva economía mundial y la intensificación del fenómeno migratorio, tanto rural-urbano como internacional, han generado una nueva categoría de población, entre rural, urbana y metropolitana: población flotante que se desplaza con los flujos económicos y según la permisividad de las instituciones, en busca de su supervivencia, con temporalidades y espacialidades variables, según los países y las circunstancias.

Aunque por su propia naturaleza el fenómeno es de difícil medida, una corriente de investigación cada vez más amplia aporta datos sobre su importancia y sobre las consecuencias que tiene para el funcionamiento y gestión de las ciudades(15).

Tal vez la sociedad en la que la población flotante alcanza mayores dimensiones es China durante la última década. Durante mucho tiempo imperó en China el control de movimientos de población regulado en 1958 en el que cada ciudadano chino estaba registrado como miembro de un hukou (hogar) y clasificado sobre la base de dicha residencia. Bajo dicha regulación un cambio de residencia rural a urbana era extremadamente difícil. Los viajes requerían permiso previo y el sistema de racionamiento obligaba a presentar en las tiendas o restaurantes los cupones asignados al lugar de residencia y trabajo. Así, el sistema hukou fue un método

efectivo de controlar la movilidad espacial y reducir la migración rural-urbana(16). Sin embargo, con la liberalización económica de China durante los años ochenta la inmovilidad se hizo disfuncional para la asignación de recursos humanos según una dinámica parcialmente regida por leyes de mercado. Además la privatización y modernización de la agricultura aumentó la productividad y expulsó de la tierra a decenas de millones de campesinos que resultaron ser mano de obra excedente(17). Imposibilitado de atender las necesidades de esta población rural económicamente desplazada, el gobierno chino optó por levantar las restricciones a los movimientos de población y/o aplicarlas menos estrictamente, según las regiones y los momentos de la coyuntura política. El resultado fue la generación de masivas migraciones rural-urbanas en la última década, sobre todo hacia las grandes ciudades y hacia los centros industriales exportadores del sur de China. Pero dichas ciudades y regiones, pese a su extraordinario dinamismo económico (de hecho, los centros de más alta tasa de crecimiento económico del mundo en la última década) no pudieron absorber como trabajadores estables a los millones de recién llegados, ni proveerlos con viviendas y servicios urbanos, por lo que muchos de los inmigrantes urbanos viven sin residencia fija o en la periferia rural de las metrópolis, y otros muchos adaptan un patrón de migraciones pendulares estacionales yendo y viniendo entre sus aldeas de origen y los centros metropolitanos(18). Así Guangzhou (Cantón), una ciudad de unos seis millones de habitantes, contabilizaba en 1992, un total de 1,34 millones de residentes temporales a los que se añadían 260.000 turistas diarios. En el conjunto de la provincia de Guandong se estimaban en al menos 6 millones el número de migrantes temporales. En Shanghai, a fines de los 80 había 1,83 millones de flotantes, mientras que en 1993, tras el desarrollo del distrito de industrial de Pudong, se estimaba que un millón más de flotantes habían llegado a Shanghai en ese año. La única encuesta migratoria fiable de la última década, realizada en 1986, estimó que en esa fecha el 3,6% de la población de las 74 ciudades encuestadas eran residentes temporales. Otra estimación a nivel nacional, evalúa el número de flotantes en 1988, entre 50 y 70 millones de personas. Lo que parece indudable es que el fenómeno se ha incrementado. La estación central de ferrocarril de Pekín, construida para 50.000 pasajeros diarios, ve transitar por ella actualmente entre 170.000 y 250.000, según los períodos. El gobierno municipal de Pekín estima que cada incremento de 100.000 visitantes diarios a la ciudad consume 50.000 kilos de grano, 50.000 kilos de verduras, 100.000 kilovatios de electricidad, 24.000 litros de agua y utiliza 730 autobuses públicos. Dicho número de visitantes ocasiona 100.000 kilos de basura y genera 2.300 kilos de desechos de alcantarillado. Las condiciones de vida de esta población flotante son muy inferiores a las de la población permanente(19) y son, a la vez, presa fácil del crimen y refugio de criminales, lo que aumenta los prejuicios contra ellos entre la población residente. Aunque de menor dimensión que en China, el fenómeno de la población flotante es característico de la mayor parte del mundo en desarrollo y en particular de Asia(20). Así en Bangkok, de los emigrantes llegados la ciudad entre 1975 y 1985, el 25% habían vivido ya en tres ciudades diferentes y el 77% de los encuestados no pensaban quedarse en Bangkok más de un año, mientras que sólo el 12% de los migrantes se habían censado regularmente en su residencia de Bangkok, indicando una existencia a caballo entre sus zonas de origen y los distintos mercados de trabajo urbanos. En Java, el Banco Mundial estimó que en 1984 el 25% de los hogares rurales tenían al menos un miembro de la familia trabajando en un centro urbano durante una parte del año, lo que equivalía al 50% de la población activa urbana. Tendencias similares han sido observadas en Filipinas y Malasia(21). La amplitud del fenómeno, y su difusión en otras áreas del mundo, hace cada vez más inoperante la distinción entre rural y urbano, en la medida en que lo verdaderamente significativo es la trama de relaciones que se establecen entre el dinamismo de las grandes ciudades y los flujos de población que se localizan en distintos momentos en distintos tiempos y con distintas intensidades, según los ritmos de articulación entre economía global y economía local.

En las ciudades de los países desarrollados también se asiste a un incremento de población flotante de un tipo distinto. Así, Guido Martinotti, en un interesante estudio(22) ha insistido en la importancia de poblaciones de visitantes que utilizan la ciudad y sus servicios sin residir en ella. No sólo proveniendo de otras localidades del área metropolitana, sino de otras regiones y otros países. Turistas, viajeros de negocios y consumidores urbanos forman en un día determinado en las principales ciudades europeas, (pero también norteamericanas y sudamericanas) una proporción considerable de los usuarios urbanos que, sin embargo, no aparecen en las estadísticas ni son contabilizados en la base fiscal e institucional de los servicios urbanos que, sin embargo, utilizan intensamente.

Tres son los principales problemas ocasionados por las poblaciones flotantes en la gestión urbana. En primer lugar, su existencia suscita una presión sobre los servicios urbanos mayor de lo que la ciudad puede asumir, a menos de recibir ayudas especiales de los niveles superiores de la administración, en consonancia con su población real y el uso efectivo que se hace de su infraestructura. En segundo lugar, la falta de contabilidad estadística adecuada de dicha población flotante, así como la irregularidad de sus movimientos, impiden una planificación adecuada de los servicios urbanos. En tercer lugar, se crea una distorsión entre las personas presentes en la ciudad y la ciudadanía capaz de asumir los problemas y el gobierno de la ciudad. Ello es negativo tanto para los flotantes, carentes de derechos y, en ocasiones, ilegalizados, como para los residentes que ven rota la solidaridad de la ciudadanía por la existencia de diferencias de status jurídico y de pertenencia comunitaria en el seno de la población real de la ciudad. Así pues, el desarrollo de poblaciones flotantes, directamente relacionado con la globalización de los flujos económicos y de comunicación, constituye una nueva realidad urbana para la que todavía no tienen respuesta las ciudades.

Multiculturalismo y crisis social urbana

En mayo de 1991 se reunieron en Francfort, bajo los auspicios del Consejo de Europa, representantes de distintos gobiernos municipales europeos para tratar las políticas municipales para la integración multicultural de Europa. En la declaración publicada al final de dicha reunión(23) se constataba que los países europeos, como consecuencia de décadas de inmigración y emigración, se habían tornado sociedades multiculturales. Asimismo, en la medida en que los inmigrantes y las minorías étnicas resultantes se concentraban en las grandes ciudades, las políticas de tratamiento de la inmigración y de respeto del multiculturalismo constituyan un componente esencial de las nuevas políticas municipales. Concluían afirmando que sólo una Europa genuinamente democrática capaz de llevar adelante una política de multiculturalismo puede ser un factor de estabilidad en el mundo y puede combatir efectivamente los desequilibrios económicos entre el norte y el sur, el este y el oeste, que conducen a la emigración desordenada (p.167). Una constatación similar puede hacerse en la sociedad norteamericana y con relación al mundo en general. Y sin embargo, las reacciones xenófobas en todos los países y el incremento del racismo y el fanatismo religioso en todo el mundo no parecen augurar un fácil tratamiento de la nueva realidad urbana. Los inmigrantes, y las minorías étnicas, aparecen como chivos expiatorios de las crisis económicas y las incertidumbres sociales, según un viejo reflejo históricamente establecido, explotado regularmente por demagogos políticos irresponsables. Aun así, la tercera nueva realidad de una economía global interdependiente, de desequilibrios socioeconómicos y de la reproducción de minorías étnicas ya residentes en los países más desarrollados hacen inevitable el multiculturalismo y la pluriethnicidad en casi todo el mundo. Incluso Japón, una de las sociedades culturalmente más homogéneas en el mundo, está experimentando un rápido aumento de su población extranjera, mientras que se asiste al crecimiento de los yoseba (trabajadores ocasionales sin empleo ni residencia fija) y a su localización espacial temporal en ghettos urbanos, como el de Kamagasaki en Osaka. Hay quienes piensan, incluidos los autores de este libro, que la pluriethnicidad y la multiculturalidad son fuentes de riqueza económica y cultural para las sociedades urbanas(24). Pero incluso quienes están alarmados por la desaparición de la homogeneidad social y las tensiones sociales que ello suscita deben aceptar la nueva realidad: nuestras sociedades, en todas las latitudes, son y serán multiculturales, y las ciudades (y sobre todo las grandes ciudades) concentran el mayor nivel de diversidad. Aprender a convivir en esa situación, saber gestionar el intercambio cultural a partir de la diferencia étnica y remediar las desigualdades surgidas de la discriminación son dimensiones esenciales de la nueva política local en las condiciones surgidas de la nueva interdependencia global.

Jordi Borja. Urbanista.

Manuel Castells. Profesor de investigación en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC) de Barcelona.

Este artículo forma parte del libro de próxima aparición "***Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información***".

- (1). Carlos Alonso Zaldívar y Manuel Castells (1992) "España, fin de siglo", Madrid: Alianza Editorial 1992.
- (2). G. Papademetriou y P. Martín (eds) (1991) "The unsettled relationship: labor migration and economic development", Westport: Greenwood Press.
- UNDIESA (United Nations Department for International Economic and Social Affairs) (1991) "World Urbanization Prospects: Estimates and Projections of urban and rural populations and of urban agglomerations", Nueva York: United Nations.
- John Kasarda y Allan Parnell (eds) (1993) "Third World Cities: Problems, Policies and Prospects", Londres: Sage Publications.
- (3). Findley, 1993. En Kasarda y Parnell, op. cit.
- (4). Duncan Campbell "Foreign investment, labor immobility and the quality of employment", International Labour Review, 2, 1994.
- (5). Sharon Stanton Russell y otros "International Migration and Development in Subsaharan Africa", World Bank Discussion Papers 101-102, Washington DC: World Bank, 1990.

- (6).Peter Stalker (1994) "The work of strangers. A survey of international labour migration", Ginebra: International Labour Office.
- (7). Peter Stalker, op. cit.
- (8). Ed Blakely y William Goldsmith (1992) "Separate societies", Philadelphia: Temple University Press.
- (9). Robert Bullard, Eugene Gribbsy y Charles Lee (1994) "Residential apartheid: the American Legacy", Los Angeles: UCLA Center for Afro-American Studies..
- (10). Ruth Peterson y Lauren Krivo (1993) "Racial Segregation and black urban homicide", en "Social Forces", 71.
- (11). Neuma Aguiar "Río de Janeiro plural: um guia para politicas sociais por genero e raça", Río de Janeiro: IUPERJ, 1994.
- (12). Trevor Jones (1993) "Britain's Ethnic Minorities", Londres: Policy Studies Institute.
- (13). Consejo de Europa (1993) "Europe 1990-2000: Multiculturalism in the city, the integration of immigrants" Estrasburgo, Studies and Texts, n 25, Consejo de Europa, 1993.
- (14.) Consejo de Europa, op. cit.
- (15.) Sidney Goldstein (1993), en Kasarda y Parnell, op. cit.
- Linda Wong (1994) "China's urban migranst-the public policy challenge", in "Pacific Affairs", v. 67. n3, otoo.
- (16). Linda Wong, op. cit.
- (17). Richard Kirkby (1985) "Urbanization in China", Londres: Oxford University Press.
- (18). Lincoln Day y Ma Xia (eds,) "Migration and Urbanization in China", Armonk, Nueva York: M.E. Sharpe,