



Sobre el uso de los términos Bienestar y Calidad de Vida en la Ordenación del Territorio

Enrique Antequera Terroso

Ingeniero de Caminos Canales y Puertos
 Profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Valencia.
 Vocal de la Junta Directiva de FUNDICOT

Bajo expresiones tales como Bienestar o Calidad de Vida, se esconden conceptos polisémicos, compuestos de multitud de facetas y aristas, que pese a que ambos son términos que forman parte del léxico usual, han dado lugar a multitud de enfoques, que ha supuesto, entre otras consecuencias, la dificultad de concretarlos en una definición.

De esta situación se han derivado algunos aspectos relevantes: un elevado nivel confusión en relación a qué ideas se encuentran tras ambos conceptos y, derivado de esto, una notable dificultad a la hora de establecer metodologías concretas que permitan valorarlos, de una forma asumida de manera generalizada por organismos, instituciones e investigadores.

Una tercera cuestión, es la imposibilidad de encontrar el punto de óptimo de Bienestar al que deben aspirar las sociedades. Expresado de otra forma, no es posible definir el conjunto de condiciones sociales que permita señalar que la población que habita en un territorio ha alcanzado las máximas condiciones de Bienestar posible; deberemos conformarnos con realizar comparaciones, del estilo que “la población del territorio A presenta mejores/peores/iguales condiciones de Bienestar que la del territorio B”. En relación a este último aspecto, existe un enfoque alternativo que emplean, por ejemplo la OCDE (OCDE, 2011) y Grasso y Canova (Grasso y Canova, 2008), de establecer el punto óptimo a alcanzar a partir de objetivos deseables en el campo del Bienestar, establecidos en algunos casos por organismos e instituciones europeas o mundiales. Por ejemplo, Grasso y Canova, los fijan a partir de los establecidos por la Unión Europea en esta materia en diferentes documentos. De igual forma, la OCDE fija cuatro grandes objetivos: Self-sufficiency; Equity; Health status y Social cohesion.

Cualquiera de las dificultades reseñadas ha dado y sigue dando lugar a extensos análisis, aunque en este artículo sólo se va a incidir brevemente sobre la primera de las cuestiones.

BIENESTAR SOCIAL Y CALIDAD DE VIDA

Empleados en muchas ocasiones como conceptos sinónimos, lo cierto es que pese a tener evidentes puntos comunes, el Bienestar y la Calidad de Vida presentan diferencias conceptuales importantes.

Como base de partida, se puede acudir a las definiciones de que estas palabras ofrece la Academia de la Lengua. La Academia en la 22ª edición de su diccionario define Bienestar en su primera acepción como el “Conjunto de las cosas necesarias para vivir bien” o como “Vida holgada o abastecida de cuanto conduce a pasarlo bien y con tranquilidad.” (2ª acepción); mientras que Calidad de Vida sería el “Conjunto de condiciones que contribuyen a hacer agradable y valiosa la vida”.

La primera y más importante de las matizaciones, tiene que ver con el concepto mismo de Bienestar que refleja la Academia, claramente vinculado a la disponibilidad de bienes materiales y de servicios que hacen tranquila una vida. De esta forma, se asume que cuanto mayor sea la disponibilidad de “cosas” mayor será el nivel de Bienestar. Frente a esta visión, respaldada en bastantes estudios y, en múltiples ocasiones, por las propias administraciones públicas, se tiene aquella, que debe ser la específica de una visión territorial coherente, que liga el Bienestar no a la disponibilidad de bienes o de servicios públicos, sino los efectos o resultados que esta disponibilidad de bienes y de prestaciones de las administraciones generan sobre los ciudadanos. De esta forma, no interesa tanto conocer la dotación de red viaria o ferroviaria de un territorio, sino la accesibilidad que estas redes proporcionan a la población. De igual forma, las dotaciones sanitarias deben entenderse, a la hora de valorar las condiciones de Bienestar, un elemento secundario, frente a las condiciones de salud de la población, que son de por sí, las realmente indicativas del componente de salud del Bienestar. Puede darse, por tanto, ofertas dotacionales elevadas, que por una gestión o por una distribución deficientes o poco equitativas, se traduzcan en unos efectos sobre el conjunto de la población o sobre parte de ella, sensiblemente inferiores que otras ofertas que aun siendo menores, den lugar, sin embargo, a resultados más positivos por un mejor aprovechamiento o distribución de los recursos existentes.

La expresión “Estado del Bienestar”, como un modelo de administración pública y de organización social basada en la solidaridad entre sus miembros y con las implicaciones que se derivan en cuanto a la obligación de éste de la búsqueda activa del Bienestar y de condiciones de partida similares para sus ciudadanos, encuentra en este contexto su explicación.

Frente al concepto de Bienestar, más recientemente ha hecho su aparición el de Calidad de Vida, despojando al primero una parte importante de su protagonismo. En la obra de Berger-Schmitt y Noll (Berger-Schmitt y Noll, 2000), se deja claro:

“Later on a broader conception of welfare emerged which also included qualitative aspects of development, and quality of life became the leading societal goal.

Among the welfare concepts considered here, the concept of quality of life is probably the most widely recognised and the most frequently used framework for analysing the welfare development of a society.”

La diferenciación fundamental entre ambos la reflejan los mismos Berger-Schmitt y Noll:

“Besides material dimensions of welfare, the concept (el de Calidad de Vida) encompasses immaterial aspects of the living situation like health, social relations or the quality of the natural environment. Furthermore, quality of life was considered to include objective features – the actual conditions – as well as the subjective well-being of the individual citizens based on subjective perceptions and evaluations of living conditions.”

El párrafo anterior, resume las ideas que subyacen tras las expresiones de Bienestar y de Calidad de Vida; como se ha indicado la base sobre la que descansa el primero así como su valoración, es fundamentalmente de carácter objetivo; de tasación de efectos o de resultados de las actuaciones públicas. Frente a esta concepción, la de Calidad de Vida, incorpora la necesidad de establecer no sólo una valoración objetiva de las condiciones de Bienestar de la sociedad, sino también una estimación de cómo la sociedad percibe o refleja estas condiciones de vida.

Bien es cierto que en las sociedades desarrolladas, la percepción que tiene la población de sus condiciones de vida, puede resultar y de hecho resulta un elemento a considerar en el análisis de la cohesión social. La existencia de grupos, numéricamente representativos, con muy distintas percepciones de sus condiciones de vida, podría ser indicativo de un nivel, más o menos acentuado, de disgregación social. De igual forma, la percepción de una carencia generalizada de expectativas, sería también representativa de una carencia importante del sistema.

Es evidente que sobre este tipo de percepciones negativas –o positivas-, deben actuar las administraciones públicas. Sin embargo, debe tenerse siempre en consideración que estos “estados” o percepciones sociales son fruto de muchos y muy variados “inputs”, gran parte de ellos difusos, en donde los condicionantes culturales, religiosos e incluso históricos, además de los económicos adquieren un protagonismo colectivo elevado, y en todo caso, están marcados por una notable componente temporal, que en ningún momento pueden sustituir ni matizar, tomando el enfoque de la Ordenación Territorial, la necesidad de satisfacer las necesidades/demandas de la población en una serie de aspectos o “dominios” básicos de vida, alejados de cualquier percepción subjetiva.

Tal como indica por Setien (Setien, 1993), el enfoque del Bienestar que resulta válido para la Ordenación del Territorio es aquel que permite conocer los efectos, deseados o no, que las políticas de todo tipo han tenido y tienen, sobre el conjunto de la sociedad, posibilitando que las administraciones públicas tengan en sus manos criterios que les permita, si resulta necesario, modificar aquellos aspectos o derivas erróneas o no ajustadas a sus previsiones, centrar sus esfuerzos en determinados estratos sociales, etc.

En esta misma línea, los citados Grasso y Canova van más allá y añaden un elemento adicional, que ellos mismos califican de carácter filosófico, sobre la base de la prevalencia en los países democráticos del Estado de carácter liberal.

En estos países, el Estado no debe entrar en la esfera de la felicidad de sus ciudadanos, sino en proporcionar a éstos, siguiendo la teoría de las capacidades y funcionalidades de Sen (Sen, 1976), las condiciones para que puedan alcanzar las metas que individualmente cada uno de ellos se fije. La larga cita que se reproduce, establece claramente el papel que el Estado y, por tanto, la Ordenación del Territorio en tanto que función pública, juega en esto:

“... its role is to make basic liberties, rights, goods and services available to citizens, establishing a framework of rules that, through commanded resources and other contingent conditions, allow individuals to pursue their own ends. On this view individuals are not simply recipients of utility and satisfaction; rather, they have the potential to do things, to decide their projects, and to achieve their goals. The language is therefore that of rights and freedoms, not that of happiness, where individuals are represented only by the extent to which their preferences and desires are satisfied. The social contract thus cannot and should not concern itself with the satisfaction or the happiness of individuals. Even if happiness in itself is a good thing, it does not lie within the government’s purview, for it does not have the information that individuals instead possess about their possibilities of living a happy life. The government must provide citizens with proper access to the conditions, goods and services necessary to enjoy the freedom to pursue their interests. Consequently, the government must not consider the use that citizens make of freedom, rights, goods and services to achieve their happiness. When evaluating the behaviour of the government, therefore, attention should focus on the availability of the resources and conditions that allow pursuit of the good life,”

En cualquier caso, y como se ha adelantado, el término Calidad de Vida ha relegado en muchos campos al de Bienestar, alcanzando incluso al de la Ordenación del Territorio, cuyo propio corpus doctrinal se ha visto impregnado por este proceso de sustitución en muchos de sus documentos fundamentales. Sirvan de ejemplo la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, que establece como uno de los objetivos de ésta, la “mejora de la calidad de vida” de los ciudadanos. Más recientemente, la Estrategia Territorial Europea, también margina el término Bienestar (que únicamente se emplea en dos ocasiones, al hablar de “bienestar económico” y del bienestar de los ancianos) y, por contra, emplea insistentemente el de Calidad de Vida, cuando hace referencia a la Calidad de Vida de “todos los ciudadanos”, o, por ejemplo, a la Calidad de Vida en las ciudades o en la influencia que tiene sobre ella las mejoras de las telecomunicaciones y de la accesibilidad.

Sin embargo, el empleo generalizado de la expresión “Calidad de Vida” en los documentos vinculados a la Ordenación del Territorio, no debe llevar a engaño en cuanto a los objetivos que persigue. La exposición de motivos de la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León, aclara notablemente esta aparente contradicción. Al hacer referencia a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, citada en el anterior párrafo, la Ley interpreta que el objetivo de mejora de la Calidad de Vida debe alcanzarse “a través de su acceso (de la población) al uso de los servicios e infraestructuras públicas y del patrimonio natural y cultural”.

Desde la óptica de la Ordenación del Territorio resulta impensable cualquier otro enfoque alternativo. La mejora de las condiciones de vida de la población, filtradas no exclusivamente por la disponibilidad de bienes y servicios, sino por las consecuencias o resultados de esta disponibilidad sobre la sociedad misma, es el objetivo fundamental de las políticas territoriales, bajo lo que cualquier otro objetivo debe quedar supeditado. Los vínculos entre las políticas territoriales y las condiciones de bienestar de la población aparecen reflejados implícita o explícitamente en diversos trabajos, por ejemplo en el informe de Wesselink et al. "Measurement Beyond GDP" (Wesselink et al, 2007) auspiciado por la Comisión Europea junto a otros organismos e instituciones o en los estudios realizados desde hace más de 50 años, por el gobierno de Suecia y explicados por Johansson (Johansson, 2002).

BIBLIOGRAFÍA CITADA

(Berger-Schmitt y Noll, 2000). BERGER-SCHMITT, R y NOLL, H-H. "Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators". Towards a European System of Social Reporting and Welfare Measurement. EuReporting Working Paper Nº 9. 2000. Leibniz Institute for the Social Sciences. <http://www.gesis.org/en/services/> (Consultada el 1 Julio de 2011)

(Grasso y Canova, 2008). GRASSO, M. y CANOVA, L. "An Assessment of the Quality of Life in the European Union Based on the Social Indicators Approach". Rev. Social Indicators Research. Nº 87. 2008

(Johansson, 2002). JOHANSSON, S. "Conceptualizing and measuring quality of life for national policy". Rev. Social Indicators Research Nº 50. 2002

(OCDE, 2011). OCDE. "Society at a Glance. 2011". (<http://www.oecd-ilibrary.org/socialissues/books>) (Consultada el 1 Julio de 2011)

(Sen, 1976). SEN, A. "Elección colectiva y bienestar social". Alianza Editorial. Madrid, 1976

(Setien, 1993). SETIEN, M^a L (1993). "Indicadores sociales de Calidad de Vida. Un sistema de medición aplicado al País Vasco.". Centro de Investigaciones Sociológicas. Colección "Monografías", Nº 133. Madrid, 1993.

(Wesselink, 2007). WESSELINK, B; BAKKES, J; BEST, A et al. "Measurement Beyond GDP. Background paper for the conference Beyond GDP: Measuring progress, true wealth, and the well-being of nations". International Conference. Bruselas, 2007. <http://www.beyond-gdp.eu/background.html> (Consultada el 1 Julio de 2011)