



Entrevista

Land Lines: Octubre 2004, Volumen16, Número 4

Francisco Sabatini, sociólogo y planificador urbano, es profesor de la Pontificia Universidad Católica de Santiago donde dicta clases en estudios urbanos y planificación, y realiza actualmente investigación en segregación espacial, recuperación de plusvalías y conflictos ambientales. Combina sus labores académicas con trabajo en proyectos de estudio y acción en ONGs orientadas a barrios y localidades pobres. Ha sido asesor del Ministro de la Vivienda y Urbanismo y miembro del Consejo Nacional del Medio Ambiente después que la democracia fue recuperada en 1990. Ha publicado numerosos trabajos en libros y revistas especializadas, y enseñado en varios países, especialmente de América Latina. Es un antiguo colaborador del Programa de América Latina y el Caribe del Lincoln Institute, tanto como profesor e investigador. Contacto: fsabatin@puc.cl

Land Lines: ¿Porqué el tema de la segregación espacial es tan importante para las políticas de suelo y la planificación urbana en general?

Francisco Sabatini : La zonificación, el corazón de la planificación urbana, consiste en segregar y separar actividades y en consolidar áreas urbanas homogéneas. A nivel de ciudad este instrumento de planificación fue introducido en Frankfurt, Alemania, en 1891 y fue replicado en muchos otros lugares para enfrentar los problemas ambientales y sociales derivados de la rápida urbanización e industrialización de las ciudades.

En las ciudades modernas la práctica de zonificación, ampliamente utilizada para separar distintas actividades y grupos, ha acarreado problemas variados. Afecta el tráfico y la polución ambiental, ya que se necesitan más viajes en automóvil para moverse al interior de la ciudad, y contribuye al deterioro urbano y a la emergencia de *ghettos* urbanos cruzados por problemas de desintegración social, como deserción escolar, embarazo adolescente y drogadicción.

Es innegable que los propósitos de segregación socio-espacial han sido desde siempre parte de la zonificación exclusionaria junto con la preocupación por el medioambiente y la salud. La presencia de las familias de clase trabajadora y de inmigrantes es usualmente considerada indeseable o políticamente amenazante, y la zonificación ha sido utilizada para segregar a tales grupos. Las discriminaciones étnica y religiosa representan la peor forma de segregación social. Cuando un gobierno nacional se define a sí mismo según parámetros religiosos, étnicos o raciales, la segregación residencial usualmente se utiliza como una severa forma de discriminación, intolerancia y explotación, como ocurre o ha ocurrido recientemente en Irlanda, Sudáfrica e Israel. Sin embargo, la segregación puede ser positiva, como ha ocurrido en muchas ciudades alrededor del mundo que se han enriquecido con la proliferación de enclaves étnicos.

LL: ¿Cuáles son los impactos económicos de la segregación?

FS: Además de sus efectos urbanos y sociales, la segregación residencial es una importante dimensión de las políticas de suelo porque está estrechamente conectada al funcionamiento de mercados de suelo y a la búsqueda por parte de los hogares de mayor seguridad económica a través de la formación de un capital que pueda traspasarse inter.-generacionalmente. Ciudades que crecen a ritmos acelerados en economías inestables e históricamente inflacionarias convierten los incrementos en los precios del suelo en una oportunidad para que los hogares de todos los niveles sociales puedan alcanzar sus metas. De tal forma, no es mera coincidencia que el porcentaje de propiedad de la vivienda sea comparativamente alto entre los habitantes de las ciudades latinoamericanas, incluyendo

a los grupos pobres. La valorización del suelo parece ser una motivación importante tras la auto segregación que han llevado adelante las clases medias y altas. El aumento en los precios del suelo es un factor que limita el acceso a los lugares urbanizados y que contribuye a la segregación socio-espacial. La escasez de suelo urbanizado a precios asequibles, más que la escasez absoluta de suelo, es considerado el principal problema relativo al suelo en Latinoamérica, de acuerdo a investigaciones efectuadas por el Lincoln Institute.

LL: ¿Qué hace que la segregación residencial sea tan importante en Latinoamérica?

FS: Dos de las principales características en Latinoamérica son sus desigualdades sociales y su segregación residencial urbana. Hay una obvia conexión entre estos dos fenómenos aunque el segundo no es sólo un simple ejemplo del primero.

Por ejemplo, cambios en las desigualdades de ingreso en las ciudades Brasileñas no necesariamente son acompañadas por cambios equivalentes en segregación espacial. La segregación residencial está estrechamente relacionada con los procesos de diferenciación social, y en ese sentido esta fuertemente enraizada en las ciudades de la región más allá de la diversidad económica de éstas. El incremento en las tasas de criminalidad y problemas sociales en los vecindarios espacialmente segregados y con menores ingresos hace de la segregación un tema crítico de políticas públicas en los países.

Estas áreas parecen estar pasando desde la "pobreza esperanzada" que predominó antes de las reformas económicas de los `80 a una atmósfera de desesperanza que es distintiva de los ghettos urbanos. Cuánto de este cambio puede ser atribuido a la segregación residencial es una pregunta abierta, sobre la cual existe escasa investigación.

Creo que en el contexto actual de mercado laboral "flexible" (ausencia de contratos, falta de fiscalización de las regulaciones laborales, etc) y de alienación de la sociedad civil respecto de la política formales, la segregación residencial agrega un nuevo componente de exclusión y desolación sociales.

En el pasado la aglomeración espacial de los pobres tendía a generar organizaciones y a empoderar a esos grupos frente a un sistema político predominantemente cupular.

LL: ¿Qué aspectos son característicos de la segregación espacial en Latinoamérica en contraste con el resto del mundo?

FS: Comparada con sociedades de alta movilidad social, como Estados Unidos, la segregación espacial, como una forma de consolidar identidades sociales o étnicas, es menos usada en Latinoamérica. Brasil comparte con Estados Unidos una historia de altos niveles de inmigración y esclavitud y es una de las ciudades más desiguales del mundo; sin embargo todo indica que existe menos segregación por etnia u origen en los barrios de Brasil que en los de Estados Unidos.

Al mismo tiempo existe un alto nivel de concentración espacial de las elites y de la clase media ascendente en áreas prósperas de ciudades latinoamericanas, aún cuando en muchos casos estas áreas también son las más diversas socialmente dentro de la ciudad . Los grupos de menor ingreso se trasladan fácilmente a estos barrios en comparación con los suburbios estadounidenses, los cuales tienden a mantenerse económica y socialmente homogéneos a lo largo del tiempo.

Otro rasgo espacial destacable es que los barrios pobres segregados de Latinoamérica están localizados predominantemente en la periferia de las ciudades, más parecido al patrón de Europa continental que al angloamericano donde las altas concentraciones de pobreza están ubicadas en el centro de la ciudad. Las clases altas más poderosas en Latinoamérica han forjado reglas urbanas y

regulaciones, y han influido en la inversión pública de manera de excluir a los pobres “informales” de las zonas más modernas, haciendo así la falta de desarrollo de sus ciudades y países menos visible. Finalmente, la existencia de una cultura cívica de integración social en Latinoamérica se manifiesta a través de un ambiente físico socialmente mezclado. Esto podría deberse a un ethos cultural ligado al catolicismo y al fenómeno de mestizaje cultural. El mestizo es una figura importante en Latinoamérica y es decididamente que en el idioma inglés no existe un término equivalente para esta palabra. Las ciudades protestantes Anglo-americanas parecen más reticentes a incentivar la mezcla social y espacial. Expandir esta herencia cultural latinoamericana debería ser una de las metas básicas de las políticas de suelo destinadas a disminuir la formación de ghettos de pobreza urbana y podría ayudar a disminuir la segregación residencial existente en otros lugares.

LL: ¿Qué tendencias percibe en la segregación espacial en Latinoamérica?

FS: Dos tendencias son relevantes, ambas estimuladas por las reformas económicas de los años `80: La dispersión espacial de condominios cerrados para la clase alta y otros megaproyectos hacia áreas periféricas de bajos ingresos; y la proliferación del efecto ghetto en las comunidades más pobres. La invasión de la periferia urbana por proyectos inmobiliarios de gran escala detona la *gentrification* (llegada de gente más rica) de áreas en la periferia que de otra forma habrían sido destinadas a familias de bajos ingresos. Asimismo acorta la distancia física entre los pobres y otros grupos sociales, a pesar del hecho de que esta nueva forma de segregación residencial es más intensa porque las comunidades cerradas son altamente homogéneas y las murallas o rejas refuerzan la exclusión. Debido a la localización periférica de estos nuevos desarrollos, los procesos de *gentrification* deben ser apoyados por una moderna infraestructura regional, especialmente carreteras y caminos.

Una generalizada propiedad privada del suelo por parte de los residentes pobres podría ayudar a prevenir su completa expulsión desde estas áreas *gentrified* y lograr así un mayor grado de diversidad social.

La segunda tendencia consiste en la desintegración social en aquellos barrios de bajos ingresos donde a la tradicional segregación espacial se ha añadido una exclusión política y económica, como fue mencionado previamente.

LL: ¿Qué deberían saber acerca de la segregación residencial los funcionarios encargados de las políticas de suelo en Latinoamérica?

FS: Que la segregación residencial no es necesariamente un sub-producto de los programas de vivienda social o del funcionamiento de los mercados de suelo, ni tampoco es necesariamente un reflejo espacial de la inequidad social.

Por esto, políticas de suelo destinadas a controlar la segregación residencial podrían contribuir a detener la actual expansión del efecto ghetto. Adicionalmente los funcionarios estatales debiesen considerar medidas destinadas a democratizar las ciudades, especialmente en la distribución de las inversiones en infraestructura urbana.

Políticas tales como la de presupuesto participativo, como el implementado en Puerto Alegre y en otras ciudades de Brasil, podrían ser una medida indispensable para debilitar uno de los sustentos de la segregación residencial en las ciudades Latinoamericanas: inversiones públicas a favor de las áreas más ricas.

LL: ¿Cómo, su trabajo con el Lincoln Institute, está cubriendo estos problemas?

FS: La segregación residencial es ampliamente reconocida como un tema urbano importante, pero ha sido escasamente investigada y por lo general excluida de las políticas de suelo.

Con el apoyo del instituto he estado dando clases en el tema en varias universidades

Latinoamericanas en el último año, con el fin de promover la discusión entre profesores y estudiantes en los departamentos planificación urbana. Asimismo encabezo una red de investigadores que ha preparado recientemente un curso de ocho sesiones en el tema de la segregación espacial y mercado de suelo en las ciudades Latinoamericanas. Este curso está disponible en CD Rom para funcionarios públicos y profesores para respaldar la enseñanza, investigación y debate en el tema.

LL: ¿Por favor expláyese sobre su nuevo rol como especialista asociado al Lincoln Institute en Chile?

FS: Este año inauguramos el Programa de apoyo a las políticas urbanas y de suelo en la Pontificia Universidad Católica de Chile. El consejo directivo del programa incluye a miembros del parlamento, investigadores, funcionarios estatales, líderes empresariales, representantes de ONG y consultores. El foco de este programa son las políticas de suelo, especialmente en lo que se refiere a acciones relativas al financiamiento del desarrollo urbano y la integración residencial. Con este foco se espera que este consejo directivo identifique objetivos relevantes a escala nacional relativos a las políticas de suelo y cree estrategias adecuadas para lograrlo, incluyendo actividades en las áreas de capacitación, investigación aplicada y difusión de los resultados.

La primera tarea del consejo directivo es promover una amplia discusión del proyecto de reforma a las principales leyes urbanas y que fue enviado recientemente por el gobierno al parlamento. Desde los años 70, cuando el mercado de suelo fue sometido a las políticas de liberalización bajo el régimen militar, el debate respecto del tema urbano se ha detenido y Chile ha perdido su liderazgo a nivel regional en estas materias.

Nociones abiertamente simplistas sobre los mercados de suelo y especialmente sobre el origen de la segregación residencial (principalmente debido a sesgos ideológicos), han contribuido a esta falta de discusión. Tanto los mercados de suelo como la segregación socio-espacial deben ser vistos como escenarios de alta importancia urbana y social. Queremos reintroducir a Chile en este debate, lo cual ha sido apoyado en los últimos 10 años por el programa latinoamericano del Lincoln Institute y sus redes de expertos.