

Territorios 30 / Bogotá, 2014, pp. 219-224
ISSN: 0123-8418
ISSNe: 2215-7484

Segregación espacial y políticas públicas

Mirada cruzada entre Francisco Sabatini y Jorge Iván González

Laura Zimmermann *



** Licenciatura en Ciencias Políticas, Sciences-Po Paris, Francia. Doble maestría en Políticas Urbanas, enfoque en ciudades en desarrollo, Sciences-Po Paris y London School of Economics and Political Science (Lse), Reino Unido. Especialista en Mercados y Políticas de Suelo Urbano en América Latina, Universidad Nacional de Colombia. Docente Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: laura.zmn@gmail.com*

La segregación, relacionada con la separación de grupos sobre la base de criterios sociales, económicos, demográficos, étnicos o religiosos, ha sido un fenómeno constante en las sociedades humanas, en distintas medidas y modalidades. Generalmente impulsada desde el Estado, la segregación está socialmente legitimada por los grupos dominantes, siendo íntimamente relacionada con el poder de excluir, con casos emblemáticos como la comunidad judía en la Alemania nazi o la población negra en Estados Unidos hasta el Civil Rights Act de 1964.

Si bien existen múltiples ámbitos de exclusión (políticos, socio-culturales, económicos, etc.), la Escuela de Chicago desarrolla en los años veinte un análisis de la segregación en términos espaciales. El enfoque espacial se profundiza a lo largo del siglo XX, en particular en el marco de la sociología urbana marxista de los años setenta, buscando entender los determinantes de la distribución de los grupos sociales en el espacio urbano o cómo la sociedad se proyecta en el territorio. Histórica y particularmente en la ciudad industrial, la segregación ha servido como un instrumento de regulación social y ordenamiento territorial al servicio de propósitos políticos e ideológicos, llegando a la conformación de guetos en su manifestación extrema. Sin embargo, la segregación espacial no resulta únicamente de las políticas de Estado, como son las normas y regulaciones urbanas, sino también de las acciones descentralizadas de los agentes económicos (inmobiliarias, instituciones de créditos, etc.) y de

las preferencias y decisiones individuales (Schelling, 1978).

Cabe mencionar que si el análisis de la segregación espacial en Europa y Estados Unidos se enfoca en criterios sociales y étnico-raciales, el proceso de urbanización acelerada no planificada y apertura económica que experimentan las ciudades en desarrollo desde los años cincuenta ofrece un nuevo campo de análisis del fenómeno en términos socio-económicos. En efecto, la segregación espacial se manifiesta de manera exacerbada por la situación de pobreza y especulación inmobiliaria en las llamadas (mega) ciudades duales, fragmentadas, polarizadas, segmentadas, com-fusas, etc.

Sin embargo, la noción de segregación espacial hace debate, no existe consenso en cuanto a su definición, su medición, si puede llegar a ser positiva o respecto a las acciones necesarias para enfrentarla.

Con base en lo anterior, esta reseña compara dos enfoques de la segregación urbana y sus implicaciones políticas, desarrollados en el contexto latinoamericano contemporáneo: el concepto de segregación socio-espacial del sociólogo y urbanista chileno Francisco Sabatini y la noción de segregación socio-económica del filósofo y economista colombiano Jorge Iván González.

Definiciones y enfoques

Según Sabatini, la segregación socio-espacial es un fenómeno más que un problema, con carácter de proceso, dinámico y cambiante, al origen de efectos tanto positivos

como negativos. Evidencia tres dimensiones de la segregación:

1. El grado de concentración espacial de los grupos sociales-enclave (dimensión objetiva y voluntaria, potencialmente positiva para la construcción y preservación de identidades, capital social y externalidades de vecindad).
2. La homogeneidad social de las distintas áreas de las ciudades-gueto (dimensión objetiva negativa, involuntaria y excluyente, ocasionando procesos de descomposición social en los barrios pobres).
3. El prestigio social (o desprestigio/estigma) de las distintas áreas o barrios de la ciudad (dimensión subjetiva, negativa en caso de estigmatización de los barrios populares).

Entiende entonces el fenómeno de segregación principalmente desde lo espacial hacia lo socio-económico, haciendo énfasis en la localización de la vivienda como un elemento clave para la inserción social, económica y política de la población en la ciudad (geografía de oportunidad). Así mismo, argumenta que la segregación no está necesariamente relacionada con diferencias socio-económicas sino con procesos de diferenciación social, aún más marcados cuando menor es la distancia socio-económica entre los diferentes grupos (relación inversa entre desigualdades y segregación).

Sin embargo, identifica un aspecto netamente económico relacionado con la búsqueda de valorización de los inmuebles

por parte de los hogares. Argumenta que este fenómeno especulativo se convierte en una profecía autocumplida, excluyendo a los hogares con menor capacidad de pago. Según Sabatini, la explicación de la segregación en las ciudades latinoamericanas sería entonces más del orden económico y social que cultural, dado el *ethos* cultural católico heredado de la colonización española.

En el marco de un enfoque de desarrollo humano y a diferencia de Sabatini, González parte de lo socio-económico hacia lo espacial, vinculando el análisis del desarrollo humano con las ventajas de la aglomeración para demostrar cómo la ciudad puede potencializar el desarrollo, aprovechando las externalidades de vecindad, economías de escala y menores costos y tiempos de transporte. En este orden de ideas, entiende el fenómeno de segregación no solamente desde la lógica de la localización sino desde la del acceso. Para ello, analiza el fenómeno de manera múltiple, relacionándolo con la capacidad de pago de los hogares (ingresos y gastos), el precio de la vivienda y la densidad de bienes y servicios públicos (vías arterias y locales, movilidad, equipamientos, etc.). Se combinan entonces tres dimensiones:

1. La dimensión socio-económica
2. La localización
3. Las condiciones físicas del espacio urbano o características de la aglomeración

En este sentido, la segregación se expresa como distancia socio-económica en el

espacio y como inequidad en la distribución de bienes y servicios urbanos, cuyas modalidades y magnitud se pueden medir a través de una serie de indicadores que propone el autor, combinando las diferentes variables.

La concepción de la segregación de González incluye entonces en mayor medida el componente socio-económico, las temáticas de equidad/inequidad e inclusión/exclusión y los efectos de las políticas públicas. La dimensión espacial aparece como una resultante de lo anterior y no el punto de partida como en el enfoque de Sabatini.

Implicaciones políticas

Según Sabatini, los efectos negativos de la segregación socio-espacial de los pobres se han ido reforzando desde los años ochenta, con la formación de amplias zonas homogéneas y estigmatizadas en la periferia y cada vez menos posibilidades de integrarse a la ciudad, bien sea social, económica, cultura o políticamente. Esta homogenización social de la periferia a gran escala (guetización) está llevando a un proceso de degradación física, social y económica de los barrios populares, con impactos a la vez sociales y urbanos.

Sin embargo, de acuerdo con su definición de la segregación como un fenómeno y no como un problema en sí mismo, no propone erradicarla sino dirigir el proceso de segregación hacia situaciones con implicaciones positivas para los pobres y la ciudad en general. En este sentido, argumenta que tanto la existencia de desigualdades

como las evoluciones del mercado inmobiliario desde los años ochenta (liberalización, concentración del capital, tipología del condominio cerrado, etc.), combinadas con obras públicas de infraestructura urbana y regional, pueden reducir los niveles de segregación socio-espacial negativa.

El Estado tiene entonces el papel de orientar el comportamiento de los agentes privados con el triple propósito de: 1) reducir la escala de la segregación (dispersión y mezcla de los grupos en el espacio), 2) transformar la segregación negativa (homogeneidad) en positiva (concentración, identidad cultural y arraigo) y 3) desmantelar los estigmas territoriales. Las medidas propuestas son esencialmente espaciales e implican una acción a nivel de personas, grupos, barrios pobres y de la ciudad en general (cuotas o construcción de vivienda social en áreas no pobres, infraestructura de transporte, instrumentos normativos y tributarios, recuperación de plusvalías, legalización y mejoramiento barrial, erradicación de barrios en zonas de alto riesgo, etc.).

Si bien González comparte con Sabatini la creencia de que las políticas públicas pueden reducir la segregación, va más lejos en las medidas propuestas, defendiendo una intervención en todas las dimensiones anteriormente expuestas, y no solamente la espacial. Adicionalmente, aparece menos optimista y liberal que Sabatini quien ve en las libres fuerzas del mercado una posibilidad de reducir la segregación. González propone un Estado fuerte que aprovecha y potencializa las ventajas de la aglomeración en pro de la inclusión y la equidad, con la

idea de que las externalidades positivas no solamente pueden mejorar los niveles de desarrollo humano sino también generar recursos para financiar las necesidades de la ciudad. Es decir, no se trata solamente de mirar niveles de desarrollo sino también la repartición de los activos para la ampliación de capacidades entre los grupos sociales y en el espacio en la construcción de una sociedad y una ciudad más justas.

El objetivo de las políticas públicas debe entonces ser el de contrarrestar las fuerzas que tienden a la homogeneidad socioespacial, actuando en la causa estructural: las desigualdades que originan la segregación (bien sea a nivel socio-económico, de localización o acceso a bienes y servicios urbanos) para promover la igualdad de oportunidades. Las medidas propuestas para reducir la distancia socio-económica y física entre los diferentes grupos van entonces desde una repartición más equitativa del ingreso (política tributaria progresiva, subsidios directos, empleo) hasta políticas de ordenamiento territorial y gestión del suelo (densificación, consolidación de centralidades populares, legalización y mejoramiento barrial, control de los precios del suelo, construcción de vivienda e incentivos a la construcción, provisión de infraestructura vial y de equipamientos, tarifas de transporte y recuperación de plusvalía).

Esta reseña permite entonces identificar dos preguntas centrales que siguen animando el debate: ¿para qué queremos proximidad espacial y mezcla social? y ¿qué entendemos por proximidad espacial y mezcla social?

Respecto a la primera, Sabatini promueve una reducción de la escala de la segregación, viendo con buen ojo el desarrollo de conjuntos habitacionales, torres de oficina y centros comerciales destinados a población de ingreso medio, medio-alto en zonas periféricas tradicionalmente ocupadas por población de menor ingreso. Sin embargo, ¿de qué sirve un enclave de ricos encerrados en rejas en medio de la periferia pobre si esta proximidad física no trae progreso para los más pobres? En este orden de ideas, González afirma que la no-segregación es buena únicamente si contribuye a reducir las diferencias entre ricos y pobres, en una concepción rawlsiana de la justicia. Aparece entonces el debate sobre quién fue primero, ¿el huevo o la gallina? ¿Es mejor empezar por incentivar cambios de localización o por mejorar las condiciones socio-económicas y la repartición del ingreso? ¿Cuál condiciona al otro? Por otro lado, algunos estudios han demostrado que la concentración espacial transitoria de grupos minoritarios y pobres puede favorecer su integración (Cutler, Glaeser y Vigdor, 2008). Lo interesante es que finalmente, ni Sabatini ni González cuestionan realmente la localización de los pobres en la periferia de la ciudad; el primero, preconizando pasar de una homogeneidad negativa a una concentración étnica positiva y, el segundo, promoviendo el acceso a bienes y servicios urbanos en donde estén, volviendo la lógica del acceso la principal política anti-segregación.

Otra interrogación es la definición misma de proximidad física y hasta qué punto

implica algún grado de intercambio e interacción social. Sabatini menciona la reducción de la escala de la segregación, pero ¿el objetivo es que los diferentes grupos estén cerca físicamente o que realmente compartan el espacio y entre ellos? ¿Conocemos los efectos colaterales de esta micro-segregación? Empezar por conocer el otro podría ser más eficaz para dismantelar prejuicios y estigmas. Sin embargo, desde los primeros intentos, muchas de las intervenciones que han buscado mezclar de manera organizada o forzosa diferentes grupos sociales han fracasado, al origen de comportamientos de diferenciación y exclusión (Chamboredon y Lemaire, 1970). ¿Cuál puede ser el futuro de un proyecto como la Plaza de la Hoja en Bogotá? ¿Hasta dónde el diseño de la política pública puede incentivar a las personas a mezclarse? Sabatini evoca este punto con la idea de que no hay contrato social sin contacto social, sin embargo, no plantea estrategias que permitan una mejor convivencia e intercambio social en el espacio urbano, más allá de una proximidad física o acompañada de menores desigualdades socio-económicas en el caso de González.

Lo más delicado parece entonces residir en las representaciones sociales de las personas y grupos y en la misma lógica de producción social del espacio por seguir investigando. Algunos países europeos le han apostado a la escuela, el trabajo y el espacio público para generar este contacto social y, por ende, contrato social, mostrando señales de debilitamiento de los sistemas de integración basados en instituciones, en sociedades cada vez más complejas y diversas.

Referencias

- Alcaldía de Bogotá. (2008). *Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe Desarrollo Humano 2008*. Bogotá: Autor y PNUD.
- Chamboredon, J. C. y Lemaire M. (1970). Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement. *Revue française de sociologie*, *11*(1), 3-33.
- Cutler D. M., Glaeser E. L. y Vigdor J. L. (2008). When are ghettos bad? Lessons from immigrant segregation in the United States. *Journal of Urban Economics*, *63*(3), 759-774.
- González, J. I., Díaz, W., Gomez, J., López, L., Martínez, L., Moreno, M., Ríos, M., et al. (2007). *Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá*. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Informaci%F3nTomaDecisiones/Estratificaci%F3n%20Socioecon%F3mica/QueEs/segregacion.pdf>
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Recuperado de <http://publications.iadb.org/handle/11319/5324>
- Sabatini, F. y Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *EURE*, *34*(103), 5-26.
- Schelling, T. (1978). *Micromotives and macrobehavior*. Nueva York: Norton.