



asuntos
públicos

— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

01/09/2017

Política

Desafíos de Hábitat III: una Nueva Agenda Urbana hacia el Desarrollo Sostenible

25/08/2017

Economía

Tres por falta de uno

18/08/2017

Política

A 80 Años de su muerte: Dos lecciones de Chesterton para los Socialcristianos de hoy

11/08/2017

Política

La Reforma Agraria, cincuenta años después: características de su aplicación y lecciones para el presente

04/08/2017

Economía

Una breve monografía sobre el sueldo mínimo

28/07/2017

Sociedad

Antecedentes Filosóficos del Suicidio

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1306

Política

01/09/2017

Desafíos de Hábitat III: una Nueva Agenda Urbana hacia el Desarrollo Sostenible

Diana Lucía Avellaneda¹

Nicole Elizondo²

I. Presentación

En octubre pasado se desarrolló la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, conocida como Hábitat, la que desde 1976 se realiza cada 20 años. En esta tercera versión (Hábitat III), la conferencia se efectuó en la ciudad de Quito y permitió evaluar los compromisos que se establecieron en la agenda urbana del Programa Hábitat celebrada en Estambul en 1996, además de enfrentar importantes desafíos en materia de ciudades sostenibles para los próximos 20 años.

En dicho marco, la conferencia Hábitat III resulta importante si pensamos que hacia el 2040 el 85% de la población latinoamericana vivirá en zonas urbanas (CEPAL, 2016). Ello, trae consigo nuevos desafíos para las ciudades de nuestro continente en tanto que el fenómeno creciente de la urbanización “ofrece la posibilidad de nuevas formas de inclusión social, incluyendo una mayor igualdad, el acceso a servicios y nuevas oportunidades” (Habitat 3, 2015: 2).

Más aún, el tema ha tomado relevancia en la agenda académica y en la discusión de políticas públicas urbanas motivada por la marcada segregación de ciudades y los efectos dañinos que ella produce sobre la población, especialmente sobre los grupos más vulnerables en aspectos tales como el empleo o la seguridad (Sabatini, 2003; Flores, 2006; Solís y Puga, 2009) así como sobre la inclusión y cohesión social (Ribeiro y Dos Santos, 2003).

Y es que la desigualdad territorial ha cobrado mayor interés en la medida en que ha profundizado la segregación de grupos sociales pues, “favorece la reproducción de las desigualdades socioeconómicas y dificulta los esfuerzos descentralizadores” (CEPAL, 2003: 7). En la actualidad no solo tenemos ciudades categorizadas según el tipo de vivienda social, sino que también según al estrato económico al que pertenecen. Lo anterior sin duda produce mayor distanciamiento social y una distribución polarizada de la ciudad entre la riqueza y la pobreza.

¹ Cientista Política de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia) y Magíster en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile. Actualmente es docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

² Cientista Política de la Universidad Alberto Hurtado y Magíster en Gestión y Política Pública de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Investigadora del Área de Políticas Públicas y Diálogo Social del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

Un ejemplo de ello es nuestro país, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la ciudad de Santiago de Chile es la más segregada de un universo de 30 ciudades evaluadas, entre ellas Londres, Budapest, Milán, París (OCDE, 2013). Y es que las grandes ciudades de Chile enfrentan hoy en día el grave problema de la segregación socio espacial, es decir, el desigual acceso a bienes públicos -seguridad, salud, educación, vivienda- e incluso la calidad de vida de las personas está determinada por el lugar donde se nace o se vive.

Tomando en cuenta lo anterior, la principal contribución de este artículo es profundizar en materia de segregación territorial y los desafíos que la problemática debe enfrentar tras la realización de la conferencia Hábitat III. Lo anterior se ve reforzado por el convencimiento de que en las ciudades existen áreas segregadas social y territorialmente (Sabatini, 2008; Rodríguez y Sugranyes, 2005), ellas se encuentran caracterizadas por la mala conectividad y hacinamiento, así como también por guetos de pobreza, situación que conlleva la estigmatización hacia los más vulnerables.

II. Principales lineamientos teóricos de la segregación territorial

La segregación territorial se define como “el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades” (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001: 27). A partir de lo anterior, la segregación territorial nos habla de diferenciación social (Barbosa, 2001) entre dos o más grupos que residen un mismo territorio (Massey y Denton, 1988).

Dicha definición es la expresión de la “proyección en el territorio de las diferencias sociales” (Ponce, 2002: 38) e implica la nula o escasa interacción entre distintos grupos sociales de un mismo territorio (CEPAL, 2002). Por ello, la ciudad se ha distribuido y diferenciado desigualmente en el espacio territorial de acuerdo al nivel de ingresos de sus habitantes.

De igual manera, la literatura (Sabatini, 2008; Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Groisman, 2009) ha identificado tanto efectos positivos como negativos de los impactos de la segregación territorial sobre el espacio urbano.

Por un lado, dentro de los efectos positivos destaca la concentración espacial de grupos sociales (étnicos o socioeconómicos) lo que contribuye a preservar la identidad y costumbres de grupos minoritarios dentro de las ciudades en un mundo cada vez más globalizado. Por otro lado, entre los efectos negativos se encuentra los “grupos pobres y discriminados que son excluidos de ciertos barrios y áreas de la ciudad y empujados a aglomerarse en las peores áreas por los mercados de tierras, las políticas de vivienda social e, incluso, las erradicaciones forzosas” (Sabatini, 2008: 18).

Lo anterior, da cuenta que tanto los efectos positivos como negativos repercuten en la inclusión y cohesión social (Sabatini, 2008). Ellos quedan reflejados en las oportunidades que tienen ciertos grupos sociales (sectores vulnerables o en situación de extrema pobreza) para acceder a bienes públicos así como al empleo, servicios y equipamientos urbanos.

El resultado de ello ha sido un profundo aislamiento social donde predomina la falta de contacto y visibilidad con aquel 'otro' que es diferente a mí. Esto trae consigo la estigmatización de los ciudadanos según el territorio o barrio al que pertenezcan así como a una menor movilidad social y, por tanto, menores oportunidades (Sabatini, Wormald y Salcedo, 2008).

III. Segregación territorial en América Latina

La diversificación teórica sobre los elementos y fenómenos que componen la urbanización latinoamericana se asocian estrechamente a los cambios producidos por la industrialización en el continente -transformaciones demográficas y político-sociales- los cuales dieron a conocer fenómenos propios de la urbanización tales como la migración urbano-rural, la densificación, la conurbación, la marginalidad, la fragmentación, la segregación territorial, entre otros.

Destacan varios autores y especialistas en temas urbanos que han abordado la segregación territorial (Aymerich, 2004; CEPAL, 2000; Clichevsky, 2000; Gallardo, 1985; Sabatini, 1997; Portes, 1989; Telles 1992, 1995; Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001) que, desde luego, no es un hecho nuevo en las ciudades del continente. Desde el diseño y formación de ciudades en la época Colonial ha estado presente la segregación territorial y socio espacial de la población, lo cual ha llevado a percibir la desigualdad y la fragmentación de grupos pobres y/o excluidos como un fenómeno normal.

Es así que, en Latinoamérica, la segregación territorial urbana ha sido el fiel reflejo de la estructura social existente, lo que plantea serios desafíos en términos de cómo abordar la desigualdad desde su multi dimensionalidad. Adicionalmente, "el crecimiento natural de la población, la influencia de los mercados inmobiliarios y la débil planificación urbana, han dado como resultados altos niveles de segregación socio-económica y espacial de las ciudades de la región" (CEPAL, 2016: 19).

La respuesta desde las políticas públicas al problema de la segregación territorial en las ciudades ha sido escasa, dada la poca fiscalización y facultades que posee el Estado sobre los mercados inmobiliarios privados o bien, por la distribución desigual de la población desde tiempos remotos, lo cual hace muy difícil imaginar y/o planificar ciudades diferentes.

Y es que las políticas urbanas llevadas a cabo por los Estados latinoamericanos han tendido a erradicar y subdividir a la población en determinados perímetros urbanos, generalmente en las periferias de las ciudades bajo dos formas típicas: la periferia sub urbana pobre y los asentamientos de poblaciones populares y marginales en áreas centrales en proceso de deterioro urbano (edificios antiguos, deterioros de estructura, entre otros) (Aymerich, 2004). Estos territorios se caracterizan por la lejanía con la ciudad y el difícil acceso a bienes y servicios públicos, lo cual acrecienta significativamente la desigualdad y la exclusión social.

Es por ello que en la actualidad las ciudades han tendido a diferenciarse, por un lado, por un grupo de sectores privilegiados que han optado por el aislamiento de la ciudad voluntariamente y, por otro, por la exclusión de los sectores más pobres o en situación de marginalidad. La coexistencia de estos dos mundos ha generado significativos grados de distanciamiento y fragmentación social en Latinoamérica. Por lo anterior, es común observar como en los territorios 'segregados' imperan problemáticas tan importantes como son la cesantía, delincuencia, drogadicción, deserción escolar, embarazo adolescente e inactividad

juvenil (Katzman, 1999; Sabatini et al., 2007) entre otros riesgos sociales, los que son sin duda la peor cara de los barrios segregados.

En estas condiciones, cada zona de la ciudad se encuentra segregada territorialmente, lo cual no favorece ni a la integración social ni a la reconfiguración de poderes en pos de reducir sustancialmente las desigualdades territoriales. Asimismo, reproduce formas negativas de segregación territorial como lo son la presencia de guardias y el enclaustramiento residencial a través de las rejas en condominios (gated communities) o por la emergencia del fenómeno de los guetos urbanos³ (Massey y Denton: 1993).

En resumen, la aglomeración de determinados sectores sociales en áreas homogéneas ha provocado que, finalmente, la distancia física entre ricos y pobres vaya en aumento en las ciudades de América Latina, en parte por las motivaciones de las élites y grupos medios, quienes “van construyendo ciudades a su conveniencia, marginando de los beneficios materiales y simbólicos a los más desfavorecidos” (Sabatini, 2008: 17) y en parte, por las barreras que tienen las políticas de vivienda para lograr llevar a cabo planes urbanos que propicien la desegregación de territorios.

IV. Implicaciones y desafíos en segregación urbana para Latinoamérica tras la Conferencia Hábitat III, en el contexto de la nueva agenda urbana

Como queda en evidencia en los apartados anteriores, América Latina es una región que posee altos niveles de urbanización como de segregación socio espacial a la par de condiciones sociales, ambientales y económicas vulnerables (CEPAL, 2016). Para tener en cuenta, en la actualidad “más del 80% de la población de ALC vive en ciudades y se espera que para el 2040 esta cifra aumente a casi a un 85%” (CEPAL, 2016: 14).

Esta tendencia se ha generalizado a nivel global pues, según datos de las Naciones Unidas, se estima que la población urbana a nivel mundial se duplicará para el año 2050, de hecho, ya hacia “el año 2030, en todas las regiones del mundo vivirán más personas en áreas urbanas que en zonas rurales, incluso en Asia y África, actualmente los continentes menos urbanizados del planeta” (CEPAL, 2016: 13), cambios que sin duda implican alteraciones en lo relativo al territorio y la composición demográfica de los asentamientos humanos. Este panorama refuta la idea de que lo rural pasará a un segundo plano y será un tema marginal, por el contrario, ante el aumento de la población urbana y crecimiento de las ciudades, tomará un papel más importante ya que, al ser el sector rural el que sostiene y alimenta las urbes, tendrá una labor más compleja. Asimismo, los cambios en el territorio no solo se dan por el desplazamiento de individuos hacia las zonas urbanas, sino también se relaciona con el crecimiento de las ciudades que al extenderse cada vez más, llegan incluso a colindar con sectores rurales, lo que refleja que las fronteras físicas entre lo rural y lo urbano son cada día menores y dan origen al concepto de RURURBANO.

Esta reconfiguración tiene impacto no solo en las personas y en los ciudadanos, sino también en la gestión y administración pública. Un ejemplo de esto es Bogotá, D.C. capital de Colombia, ciudad con una superficie de 1775 km², de los cuales solo 307 km² son urbanos y 170 km² suburbanos, mientras que la superficie rural llega alrededor de los 1298 km², es decir, el 73% de la ciudad es rural, situación que conllevó a que

³ Entenderemos por Guetos Urbanos al acelerado proceso de deterioro que experimentan los conjuntos de vivienda, por insuficiencia de los equipamientos (educación, salud, vigilancia) y la inexistencia y abandono de sus áreas verdes, la inseguridad de sus calles y espacios baldíos (Ducci, 1997).

fuera la primera ciudad en América Latina en formular e implementar una Política Pública de Ruralidad Distrital.

En lo que respecta a la segregación territorial en las ciudades en nuestro continente, si bien ha habido una mejora significativa en el acceso a bienes y servicios básicos aún resta, como desafíos, la calidad de ellos en conjunto con la desigualdad en las ciudades, malas condiciones de vida y precariedades sociales, económicas y ambientales (CEPAL, 2016) pues, “suelen estar caracterizadas (las ciudades) por su desigualdad socioeconómica, la presencia de asentamientos informales, altos grados de inseguridad de la tenencia, y, por poseer amplios segmentos de la población dependientes del sector económico informal” (CEPAL, 2016: 18).

La realidad de los países latinoamericanos dificulta la posibilidad de enfocarse en temas de urbanidad y desarrollo de ciudades, puesto que estos parecieran no ser tan urgentes, si se compara con la situación de pobreza y desigualdad que enfrentan estos países. Sin embargo, el crecimiento económico que han alcanzado la gran mayoría de los países del hemisferio ha sentado las bases para empezar a incluir nuevos temas dentro de las agendas de los gobernantes y la ciudadanía, como el desarrollo urbano.

Esto, es lo que se conoce como la nueva agenda urbana, iniciativa de los gobernantes latinoamericanos que surge como consecuencia del evidente crecimiento de las zonas urbanas y su población, lo que ha tenido implicaciones sociales, políticas, económicas y culturales que requieren la atención estatal, ya que este crecimiento, alimentado por el paradigma de desarrollo económico es también una amenaza al desarrollo sostenible. En ese sentido, la nueva agenda urbana no busca más que un desarrollo urbano adecuado, sostenible y que tenga garantías de derechos para todos los individuos y que no se convierta en un mecanismo para la reproducción de fenómenos de pobreza y violencia, es decir, “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible).

Esta nueva agenda urbana es, al mismo tiempo, causa y consecuencia de una visión y comprensión renovada de las ciudades, mucho más amplia y holística, que trasciende la idea de las ciudades como un espacio solo para vivir y trabajar sino que las entiende como un territorio, con una cultura, en el cual las personas pueden realizarse y ejercer efectivamente sus derechos ciudadanos, por esta razón, la nueva agenda urbana está enfocada también en lo que se denomina como “el derecho a la ciudad”.

Esta visión holística que se refleja en la nueva agenda urbana, demuestra que el desarrollo urbano sostenible implica también dar solución a problemáticas de salud, pobreza, educación, arte y cultura, ecología, emprendimiento, género y fortalecimiento institucional y organizacional de los Estados, bien lo menciona la CEPAL cuando afirma que “la urbanización es un factor clave del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe y esto plantea importantes desafíos de gestión económica, social, ambiental y espacial en ciudades y áreas urbanas” (CEPAL, 2016: 5), por lo que el efectivo cumplimiento de esta agenda y del derecho a la ciudad implica también dar soluciones a las problemáticas que se encuentren en estos sectores, siendo este el reto más importante para los países de América Latina que, como demuestran varios estudios, pese al crecimiento económico que han alcanzado, aún presentan altos índices de pobreza, desescolarización y desigualdad. Algo que también es mencionado por la CEPAL al afirmar que “aunque se ha logrado progresivamente ir reduciendo ciertas brechas, las desigualdades espaciales en la distribución de los ingresos, junto a la falta de acceso a servicios básicos, continúan siendo algunos de los principales desafíos de la urbanización en ALC” (CEPAL, 2016: 19).

Persisten, sin embargo, importantes problemas y desafíos que urge solucionar. Uno de ellos es la segregación territorial de los hogares de menores ingresos en las periferias de las ciudades latinoamericanas. Este fenómeno ha generalizado la extensión de territorios compuestos por la homogeneidad social. Entre los factores más importantes se encuentra la concentración en la distribución del ingreso y las distancias sociales entre ricos y pobres producto de ello.

Por tanto, las políticas habitacionales, en general, han descuidado y postergado problemas ligados con la integración urbana en las últimas décadas. Tal como quedó en evidencia, el lugar donde viven socioeconómicamente las personas determina el futuro de ellas. Lo anterior es el resultado más dañino de la segregación territorial junto con la escasa proximidad social entre los sectores sociales de una misma ciudad.

Por ello, atender el tema de la segregación territorial no solo afecta al acceso de servicios públicos, equipamientos, mejores acceso a la educación y/o al empleo, sino que también ayuda a evitar la conformación de guetos urbanos y con ello el crimen y la estigmatización de determinados territorios en las ciudades. Ante esa realidad es necesario tener como eje primordial la integración social, tanto del bienestar y calidad de vida como en lo relativo a la cohesión social.

Por último, la fragmentación del espacio urbano inevitablemente ha traído como consecuencia la coexistencia de mundos aislados en la ciudad, la cual hace que tanto la inclusión social como la cohesión social se conviertan en la peor cara de la desigualdad y la infelicidad (Willkinson y Pickett, 2011). Para superar esta situación es fundamental que estos mundos tiendan a aproximarse en el futuro. Las barreras físicas no pueden ser la excusa para incubar problemas como la segregación o el aislamiento social.

Bibliografía

Aymerich, J. (2004) Segregación urbana y políticas públicas con especial referencia a América Latina. Revista de Sociología N° 18 (P. 117-130). Santiago: Universidad de Chile.

Barbosa, E. (2001) Urban spatial segregation and social differentiation: foundation for a typological analysis. Lincoln Institute of Land Policy.

CEPAL (2000). De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional (LC/G.2116(CONF.88/3), Santiago de Chile.

CEPAL (2002) Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política. Recuperado de www.eclac.org/publicaciones/xml/7/13877/lcl1997-P01.pdf

CEPAL (2003) Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política.

CEPAL (2016) Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común en América Latina y el Caribe. Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI). Santiago: CEPAL.

Clichevsky, N. (2000) Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Santiago: CEPAL.

Flores, C. (2006) Residential segregation and spatial heterogeneity in education: a case study of Santiago. Los Angeles: Population Association Meeting.

Gallardo, B. (1985) Espacio urbano y mundo poblacional. Santiago: FLACSO.

Groisman, F. (2009) Segregación residencial socioeconómica en Argentina durante la recuperación económica (2002-2007). Documentos de trabajo IELAT 03.09. Alcalá de Henares: Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT).

Habitat III (2015) Temas Habitat III. Ciudades Inclusivas. Nueva York: ONU.

Kaztman, R. (1999) El vecindario también importa. En Kaztman, R. (ed.) Activos y estructuras de oportunidades de estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay (Pp. 263-307). Montevideo: CEPAL-PNUD.

Massey, D. S. and N. A. Denton (1988) The Dimensions of Residential Segregation. Social Forces 67(2): 281-315.

Massey, D. y Denton, N. (1993) American apartheid; segregation and the making of the underclass. Harvard University Press.

Naciones Unidas (2016) Objetivos de Desarrollo Sostenible.

OCDE (2013) Urban Policy Review: Chile.

Ribeiro, L. y Dos Santos, O. (2003) Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. Revista Eure N°22 (79-95).

Sabatini, F. (1997) Liberalización de los mercados del suelo y la segregación en las ciudades latinoamericanas social: el caso de Santiago. Cambridge: Lincoln Institute de Política de la Tierra.

Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerda, J. (2001) Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. Revista EURE N°27, 82.

Sabatini, F. (2003) The social spatial segregation in the cities of Latin America. Washington DC: Inter-American Development Bank.

Sabatini, F., Wormald, G., Sierralta, C. Y Peters, P. (2007) Segregación residencial en Santiago: tendencias 1992-2002 y efectos vinculados con su escala geográfica. Documento de trabajo n°37. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales PUC.

Sabatini, F. (2008) La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Washington DC: BID.

Sabatini, F., Wormald y Salcedo (2008) "Informe técnico final". PBCT Anillos de investigación en ciencias sociales "Barrios en crisis y barrios exitosos producidos por la política de vivienda social".

Solís, P. y Puga, I. (2009) El nivel socioeconómico de la zona de residencia y el proceso de estratificación. México: Estudios demográficos y urbanos.

Telles, E. (1992) Residential segregation by skin color in Brazil. En American sociological review 57 (2). Washington DC: American sociological association.

Telles, E. (1995) Structural sources of socioeconomic segregation in Brazilian metropolitan areas. En The American journal of sociology 100 (5). Chicago: The University of Chicago press.

Wilkinson, R. Y Pickett, K. (2011) Desigualdad: un análisis de la infelicidad colectiva. Madrid: Turner.