



### La política urbana como política social

#### Rosario Palacios (1)

14/12/2009

Sociedad

**La política urbana como política social**

14/12/2009

Economía

**El tamaño de las empresas importa**

07/12/2009

Política

**La desconfianza: la brecha que desafía al civismo político**

07/12/2009

Política

**Un sociólogo, dos visiones de la empresa y la apostilla de un teólogo**

07/12/2009

Política

**Edad y condición socioeconómica: ¿Factores que influyen en la participación electoral? 2da. Parte**

01/12/2009

Política

**Edad y condición socioeconómica: ¿Factores que influyen en la participación electoral?**

#### Acerca de

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

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

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

Uno de los temas, sino ausente, desarrollado públicamente con poca fuerza durante la campaña presidencial 2009, fue el de la política urbana. Las medidas anunciadas aparecieron como acciones aisladas y desconectadas de las demás políticas sociales. Más y mejores viviendas y espacios públicos son las ofertas recurrentes, pero ¿de qué manera estas acciones forman parte de un entendimiento de las ciudades como vehículos, no sólo escenarios, para la integración social? En lo que sigue intentaré repasar las principales relaciones entre calidad de las ciudades e integración social. Éstas han sido ampliamente estudiadas por el mundo académico y el propósito de este artículo es ofrecer estas reflexiones orientadas a las políticas públicas.

#### Segregación socio-espacial e integración social

El concepto de segregación socio-espacial se refiere a la diversidad de personas en un área determinada. Se desarrolló inicialmente en relación a la diversidad racial en las ciudades norteamericanas (Gans 1973) y se trató de un índice que indicaba la probabilidad de encontrarse con personas de otra raza en una unidad territorial. En Chile el concepto se ha trabajado en relación a las clases sociales, es decir, a la probabilidad de que personas de distinto nivel socio-económico compartan un territorio para su residencia (Sabatini et. al 2001). Las conclusiones de sucesivos estudios en cuanto a las consecuencias negativas de una segregación espacial alta (pocas probabilidades de encontrarse con personas de distinto NSE) son alarmantes, y no se relacionan con el número de viviendas entregadas por el Gobierno ni con la calidad de su construcción, sino que con su localización y los atributos de su entorno inmediato (Brain y Sabatini 2008). El fácil acceso a los principales centros de actividad de la ciudad y el contar con servicios básicos resulta clave para la integración social desde distintos puntos de vista.

Primero, una buena localización permite acceder a las fuentes de empleo de la zona metropolitana. Una buena localización de la vivienda en relación a los focos de actividad económica en la ciudad permite a las personas poder conocer, postular y obtener empleos de mejor calidad. Asimismo, una mala localización puede convertir una buena oportunidad de trabajo en una alternativa poco atractiva o imposible de concretar debido a los largos viajes involucrados. Las personas destinadas a viviendas sociales en la periferia de las

ciudades, donde no hay oportunidades de trabajo se sienten excluidas de la ciudad (Márquez y Pérez 2008) o condenadas a una calidad de vida mermada por las largas horas que invierten viajando en transporte público. Las consecuencias personales y sociales de estos viajes también se traducen en exclusión social (Jirón 2008) ya que impiden a las personas participar ampliamente de la vida familiar y social. Un estudio citado por Brain y Sabatini (2008) indica que la mayoría de las mujeres que habitan barrios populares altamente segregados prefiere no trabajar (53,8% inactivas) puesto que la compensación monetaria proveniente del ingreso mínimo, que es generalmente a lo que pueden optar, no supe el gasto en tiempo ni en dinero que les implica trasladarse a los lugares de trabajo. A esto se suman la intranquilidad que les produce dejar sus casas e hijos solos durante todo el día, con el riesgo que puedan involucrarse en el consumo o tráfico de drogas, y el peligro de caminar por lugares inseguros para poder acceder al transporte público.

Segundo, los servicios sociales de buena calidad son medios para la integración social y el no contar con buenas escuelas, consultorios, hospital, comercio, espacios públicos, transporte, entre otros, es fuente de un creciente sentimiento de exclusión. El desarrollo urbano ha logrado mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades respecto de las zonas rurales justamente por ofrecer, además de infraestructura como agua potable, luz eléctrica, combustibles, etc., servicios. El privar a los habitantes de los barrios periféricos de estos servicios significa excluirlos del desarrollo que están experimentando los demás habitantes de su ciudad.

En tercer lugar, una alta segregación socio-espacial estaría dando lugar hoy a fenómenos de "guetización" de los barrios populares. El sentimiento de exclusión y aislamiento provocado por la falta de oportunidades laborales, educacionales, de salud y de recreación se relaciona con el aumento del consumo de drogas, el crimen y la deserción escolar (Sabatini, Wormald, Sierralta y Peters 2007). Este ambiente es caldo de cultivo para la desconfianza entre los vecinos y el miedo al otro. Los pobladores de las villas marginales se sienten amenazados por quienes viven a su lado y se encierran en sus casas. Las madres prefieren que los niños jueguen adentro, se evitan los contactos sociales porque pueden ser riesgosos y se pierde toda vida comunitaria. El único lazo que une finalmente a los vecinos es el miedo (Márquez y Pérez 2008) Si pensamos que la confianza es parte de lo que entendemos como capital social, enfrentamos una realidad bastante dramática: los pobladores de villas periféricas en las áreas metropolitanas no sólo están privados de capital económico sino que también del capital social que en décadas pasadas permitió que los altos niveles de segregación espacial no tuvieran las consecuencias negativas que existen hoy (Brain y Sabatini 2008).

El capital social lo podemos entender como la vinculación que tienen las personas con distintos grupos y la inclusión en sus normas de reciprocidad y confianza. (Putnam 2007: 137). Está formado por vínculos con personas iguales y distintas. Esta diversidad de lazos impacta positivamente el capital social: enriquece las oportunidades de amistad, trabajo, salud, educación y entretenimiento de los habitantes. Siguiendo a los clásicos de la sociología sobre vínculos sociales (Granovetter 1973, 1974), podemos afirmar que la calidad de nuestros contactos no sólo incide en nuestro ingreso económico –mejores contactos aumentan nuestras posibilidades laborales y de ascender socialmente–, sino también en nuestra salud (contar con alguien que nos cuide, acceso a servicios, información, etc.) (Berckman 1995; Berckman y Glass 2000; House et al. 1998; Seeman 1996). A nivel de barrio, un mayor capital social está asociado a menores tasas de delincuencia y a mayor calidad del entorno urbano (los vecinos se cuidan unos con otros, se organizan para mantener el barrio limpio y en buen estado, etc.). Es por esto que en grupos sociales con bajo capital social se endurecen los niveles de pobreza y aumenta la vulnerabilidad social. Esta

dinámica se transforma en un círculo vicioso si pensamos que la correlación entre inequidad y capital social es clara según los estudios realizados hasta ahora (Putnam 2000, Costa y Kahn 2003). Por otra parte, la gente que vive en barrios segregados, desde el punto de vista socioeconómico, tiende a ausentarse de la vida social y cívica. No se sienten en igualdad de derechos en relación al resto de los habitantes de la ciudad. Hay habitantes de primera y segunda clase; el nombre de la Comisión Nacional de Dirigentes de Campamentos y Comités 'También Somos Chilenos', da pistas sobre la alta percepción de exclusión de muchas personas.

### **Acciones anti segregación socio-espacial**

Durante los últimos Gobiernos, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo no ha estado ajeno a estas problemáticas. Respecto a lo primero, reconociendo las consecuencias negativas de la construcción de viviendas sociales en la periferia urbana, no ha podido cambiar su forma de actuar. La escasez y alto precio de terrenos centrales han hecho imposible la construcción de viviendas sociales bien localizadas. En relación a los servicios, es relevante la transformación de la política de vivienda en una política que piensa no sólo en la vivienda sino que en ésta y su entorno inmediato. Esta perspectiva ha intentado mejorar la calidad de las viviendas en lo que se refiere a espacios públicos y equipamiento comunitario, sin embargo, se requiere de una acción conjunta con los servicios de salud y educación para lograr que las nuevas villas cuenten con acceso a tales servicios.

Enfrentados a la actual realidad urbana que hace difícil la adquisición pública de terrenos bien localizados para destinarlos a la vivienda social, una aproximación al problema puede ser la de "crear" nuevos territorios que faciliten la integración social. De alguna manera, el sector privado ha iniciado un proceso beneficioso para la disminución de la segregación espacial al construir proyectos de viviendas destinados a clases medias y altas en terrenos de la periferia de las zonas metropolitanas. En los últimos años se han multiplicado los proyectos, por lo general del tipo "barrios cerrados", en la periferia popular, con buenos resultados comerciales. Los "pobladores" de estas comunas, evalúan positivamente la llegada de los nuevos conjuntos, tanto en términos simbólicos –en el sentido de que suben el nivel del barrio- como de ventajas laborales, urbanísticas y de servicios que se crean a partir de los nuevos conjuntos. (Cáceres y Sabatini 2004). La consolidación de esta tendencia en el desarrollo urbano contemporáneo, la colonización de áreas internas de bajos ingresos por proyectos inmobiliarios dirigidos a las clases medias y altas- podría intensificarse apoyada por políticas públicas adecuadas. La alianza público-privada para dotar a la ciudad de infraestructura urbana –no sólo de vivienda, sino que de centros comerciales, infraestructura de transporte, sectores industriales y de servicios- puede ser una forma eficiente de "crear" ciudad de una manera sustentable y concreta.

No obstante, las posibles alianzas público-privadas, no eliminan el protagonismo que debe tener el sector público en la creación de infraestructura urbana y la dotación de servicios de calidad. El Estado es clave en la tarea de "crear" nuevos territorios de calidad. Una mención especial merece la importancia de construir espacios públicos ya que ellos son medios privilegiados para la integración social. Los espacios públicos, si bien son "productos" en sí, entendidos como obras de infraestructura, no pueden concebirse separados de una política urbana. Esto significa distinguir entre distintos tipos de espacios públicos según su funcionalidad y tamaño para desarrollarlos y administrarlos de manera eficiente y sustentable. Los espacios públicos de escala intercomunal que congregan distintos grupos sociales- son un medio para reducir la segregación socio-espacial de las grandes ciudades. Si bien ha sido demostrado que el shopping mall en algunos lugares estratégicos de la ciudad contribuye a la reducción de la segregación socio-espacial (Cáceres, Sabatini y Salcedo, 2006), creo que un mejor medio es el espacio público donde los habitantes

tienen más o menos las mismas posibilidades de acción y no están limitados fuertemente por su poder de consumo. Espacios públicos de calidad invitan a los habitantes de todas las clases sociales a disfrutar de él y, si son de escala intercomunal, estarán físicamente cerca de distintos barrios. Un caso emblemático de un espacio público intercomunal y de calidad es el Parque Metropolitano de Santiago, el que congrega la diversidad de los habitantes de la ciudad.

Por otra parte, los espacios públicos donde personas diversas comparten un mismo territorio ayudan a “civilizar” a los habitantes de las urbes. ¿Qué quiero decir con esto? Las personas aprenden a estar con otros distintos a ellos mismos y a respetarlos. Los espacios públicos son el lugar donde los ciudadanos experimentan la diversidad, que no es lo mismo que la desigualdad socioeconómica. Mayor equidad no significa homogeneización. ¿Y por qué podría ser importante experimentar la diversidad? El espacio público se presta para un encuentro entre extraños que se reconocen mutuamente como poseedores de derechos en cuanto habitantes de la ciudad. En el espacio público se aprende a convivir con el otro que es distinto a mí. Pienso que la falta de experiencia en el espacio público de los habitantes de algunas ciudades chilenas podría tener que ver, por un lado, con nuestro incivilizado comportamiento ciudadano y mala convivencia y, por otro, con nuestra dificultad de interactuar y colaborar con alguien con quien no tengo ni pretendo tener una relación personal. Los espacios públicos –a nivel de vida urbana– no son importantes porque en ellos hagamos grandes amigos, sino porque ahí tenemos la oportunidad de encontrarnos y aprender a relacionarnos con la diversidad. En este sentido, los espacios públicos a escala interbarrial, donde confluyan personas de distintos barrios, pueden convertirse en una forma exitosa de paliar la alta segregación residencial de Santiago.

Yendo un paso más allá en la reflexión sobre la segregación socio-espacial y la integración social, es importante extender el concepto de segregación socio-espacial para hacerla coherente con los tiempos actuales, lo que significa también llevar a cabo otro tipo de acciones para disminuirla. Me refiero a entender la segregación socio-espacial en relación no sólo al lugar de residencia sino que también a los lugares cotidianos de la vida de las personas. La inmensa movilidad que tienen hoy los habitantes de las ciudades obliga a pensar en formas de promover la diversidad y el intercambio entre distintos en el transporte público, los lugares de trabajo, las escuelas, centros de salud y espacios públicos. Servicios públicos de calidad invitan a personas de mayores ingresos a tomarlos como una alternativa frente a la oferta privada y de esta forma un consultorio, por ejemplo, puede congrega a habitantes de la ciudad de distinta condición social y económica. Si pensamos en la realidad de países donde la educación y la salud son servicios públicos que sirven a la mayor parte de los habitantes de la ciudad, constatamos que en las escuelas y hospitales las personas diversas se encuentran. De esta forma se desarrolla un sentimiento de pertenencia a un mismo país en el que todos tienen iguales derechos.

Es importante dejar de lado miradas superficiales en relación a la segregación socio-espacial y la integración social. El encuentro visual entre personas pertenecientes a distintos estratos socio económicos todos los días, como puede suceder en los casos de los condominios cerrados ubicados en zonas populares, no constituye integración social. Tampoco el poder compartir un shopping mall en el que sólo un grupo tiene la posibilidad de consumir. La integración comienza cuando hay oportunidades similares para todos. Ciudades menos segregadas facilitan la integración social, pero no la aseguran. Para que exista integración social se debe asegurar el acceso a las garantías que otorga el estado a todos los ciudadanos. El trabajo formal con derecho a previsión social es el mínimo necesario para hablar de integración.

Actualmente, las condiciones laborales de los sectores de menores ingresos que suelen ser los que habitan los barrios periféricos de las ciudades, dejan mucho que desear en relación al trabajo como vehículo para

la integración social. Si bien la pobreza ha disminuido, las condiciones laborales de los grupos que se sitúan levemente por sobre la línea de la pobreza es precaria. Se trata de personas que trabajan bajo condiciones que no les aseguran su bienestar; reciben el sueldo mínimo en condiciones precarias, o están subcontratados sin un contrato que les asegure protección laboral o trabajan informalmente sin acceso a protección social. Si bien ya no viven en la pobreza, su integración es "precaria" (Wormald 2007). Esta situación de vulnerabilidad compartida por habitantes de un mismo territorio urbano, transforma "los barrios de la nueva pobreza urbana en focos territoriales de anomia, cuya presencia contribuye fuertemente a la erosión de la calidad de las relaciones sociales en las ciudades" (Katzman 2007:16). Una política urbana integral debe ir de la mano con políticas para la creación de empleo, las que se desarrollan de mejor manera aprovechando las redes sociales y oportunidades de una ciudad diversa.

### **El derecho a la ciudad**

Si se observan algunas de las acciones de los grupos de menores ingresos en relación a su localización en la ciudad, encontramos que ellas persiguen mantenerse dentro de la ciudad para mejorar sus oportunidades de integración social. Por ejemplo, el arrendar piezas o comprar una vivienda usada con el Subsidio Habitacional. Las familias se inclinan por vivir como pensionistas o adquirir una vivienda de segunda mano en vez de una nueva, para poder vivir cerca de oportunidades laborales, servicios y acceso a transporte. Las familias están dispuestas a sacrificar metros cuadrados de su vivienda e, incluso, cambiarse de una casa a un departamento, siempre y cuando este último esté ubicado más cerca del centro de la ciudad. Por cada kilómetro más cerca del centro de la ciudad, las familias están dispuestas a sacrificar 7,5 metros cuadrados de su vivienda (Brain et. al 2005).

Otro ejemplo es la localización de los campamentos en las zonas urbanas. "Si se observan los puntos de emplazamiento de los 533 campamentos existentes en Chile (28.578 familias residentes) –datos del Catastro Nacional de Campamentos 2007 de la Fundación Un Techo Para Chile –, se advierte que aquéllos no se localizan en forma indistinta en cualquier región, zona o ciudad del país. Un 73 por ciento de los campamentos se encuentran al interior o cercanos a las ciudades más grandes y pobladas del país. De tal manera, las regiones y ciudades que concentran el mayor número de residentes de campamentos corresponden, justamente, a las tres áreas metropolitanas de Chile: Santiago (122 campamentos), Concepción (70 campamentos) y Valparaíso (55 campamentos). Aun más, la mayoría de estos campamentos se encuentran localizados cerca de fuentes laborales, como plantaciones agrícolas, áreas forestales o espacios intersticiales de las áreas urbanas".

Asimismo, estudios que han explorado las opiniones de los habitantes de la ciudad afirman que la localización es un factor central en la valorización de la vivienda. Una encuesta realizada el año 2006 por ProUrbana UC y el Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado muestra que un 69% de los encuestados en tres principales ciudades chilenas priorizan la localización de la vivienda social por sobre su tamaño como mecanismo de mejorar la calidad de la vivienda. Además, un 70% apoya una ley que obligue a todas las comunas a acoger viviendas sociales con el fin de evitar la concentración de éstas en algunas zonas de las ciudades.

Tanto las conductas como opiniones de los pobladores indican que existe una demanda por participar de la ciudad, de los beneficios que significa vivir en un área urbanizada. Esta demanda no puede quedar sin respuesta porque se trata de un derecho adquirido por los pobladores por el hecho de vivir en una zona metropolitana, el derecho a la ciudad. El sociólogo Henri Lefebvre describe el derecho a la ciudad como el "derecho a no ser excluido de la centralidad de la ciudad y su movimiento" (Lefebvre 2003: 150). La

ciudad se entiende en su diversidad de actividades y en el intercambio entre las distintas situaciones que en ella ocurren. Es por esto que Lefebvre estaba en contra de la ciudad compartimentada ya que impedía que la vida cotidiana de los habitantes se desarrollara de manera armónica. Las villas en la periferia de la ciudad, completamente aisladas de lo que ocurre en esta última impiden a las personas vivir de una manera integral, en cambio, separan por completo los ámbitos familiar y laboral, como si ocurrieran en dos mundos distintos.

## Referencias

- Berkman, L.F. (1995) «The Role of Social Relations in Health Promotion». *Psychosomatic Medicine* 57: 245-54.
- Berkman, L.F. y Glass, T. (2000) «Social Integration, Social Networks, Social Support and Health». Berkman, L.F. y Kawachi, I. (eds.) *Social Epidemiology*. New York, Oxford University Press.
- Brain, I.; Sabatini, F. & Iacobelli, A. (2005). *Evolución del valor de la vivienda social. Estudio del Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo*. ProUrbana UC -Lincoln Institute. Último acceso 17 de noviembre 2009
- Cáceres, G. y Sabatini, F. (Eds.) (2004) *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago, Lincoln Institute.
- Cáceres, G., Sabatini, F. y Salcedo, R. et al. (2006) "Malls en Santiago: luces y claroscuros". *ARQ* (Santiago), Marzo, N° 62: 48-53.
- Costa, D. L. y Kahn, M.E. (2003) «Civic Engagement and Community Heterogeneity: An Economist's Perspective». *Perspectives on Politics* 1: 103-11.
- (1973) *More equality*. New York, Pantheon Books
- Granovetter, M.S. (1973) «The Strength of Weak Ties». *American Journal of Sociology* 78: 1360-80.
- Granovetter, M.S. (1974) *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- House, J.S., Landis, K.R., y Umberson, D. (1988) «Social Relationships and Health». *Science* 241: 540-5.
- Jirón, P. (2008) *Mobility on the move: examining urban daily mobility practices in Santiago de Chile*. Tesis Doctoral en Planificación Urbana, London School of Economics and Political Science.
- Kaztman, R. (2007). "La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes". *Revista Pensamiento Iberoamericano*, segunda época, 1.
- Lefebvre, H. (2003) *Urban Revolution*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Márquez, F. y Pérez, F. (2008) "Spatial Frontiers and Neo-Communitarian Identities in the City: The Case of Santiago de Chile". *Urban Studies* 45 (7): 1461-1483
- Programa de Fomento de las Políticas Urbanas y de Suelo, Universidad Católica de Chile (ProUrbana) & Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado (OSUAH) (2006). *Preferencias de regulación urbana en Chile. Encuesta a residentes de las áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción*. Último acceso 17 de noviembre 2009
- Putnam, R. D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon & Schuster.
- Putnam, R. D. (2007) «E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture». *Scandinavian Political Studies*, Vol. 30 - N° 2: 137-174.
- 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". *Eure Vol. XXVII (82)*: 21-42
- Sabatini, F.; Wormald, G.; Sierralta, C. & Peters, P. (2007). "Santiago 1992-2002: la segregación socio-espacial disminuye pero aumenta su malignidad". Documento de Trabajo, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

- 
- Sabatini, F. y Brain, I. (2008) « La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves”. Eure Vol. XXXIV (103): 5-26
  - Seeman, T.E. (1996) «Social Ties and Health: The Benefits of Social Integration». Annals of Epidemiology 6: 442-51.
  - Wormald, G. (2007). Presentación ante el Consejo Directivo de ProUrbana. Ciclo de reuniones sobre “Políticas de suelo para la integración social”.  
<http://www.prourbana.cl/upload/CRSesion%20VI%20ProU.pdf>  
Último acceso 17 de noviembre 2009

---

(1) Doctora en Sociología, MSc en Planificación Urbana.