

Dinámicas urbanas que desafían el derecho a la ciudad. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Ana Lourdes Suárez

El derecho a la ciudad, tal como fue expresado recientemente por las Naciones Unidas es un derecho humano básico. Es el derecho a vivir en un hábitat digno integrado a los servicios, la infraestructura y a las oportunidades educativas y laborales de la ciudad. La raíz intelectual del concepto se remonta a los aportes de Henri Lefebvre quien lo acuñó en los 60s¹, suscitando un rico debate académico desde el que se encontró potencial para responder al urbanismo neoliberal y orquestar el empoderamiento de los habitantes urbanos. El abordaje resurgió en los últimos años propulsado por organismos internacionales, como un paradigma radical para afrontar ciertos cambios en la ciudad y garantizar la integración de todos los habitantes. El concepto fue debatido en recientes reuniones internacionales entre las que se destacan UN-HABITAT en Nairobi 2010², UNESCO en Paris (2005, 2006), Barcelona (2005), Vancouver (2006) y Porto Alegre (2008)³ - en las que se fueron delineando sus principales dimensiones e implicancias, y se destacaron experiencias urbanas concretas que surgieron bajo la inspiración de este derecho. El abordaje fue definido como una serie de demandas legítimas a las condiciones necesarias para satisfacer una existencia digna y segura en las ciudades tanto para individuos como para grupos sociales.⁴

El derecho a la ciudad es una expresión legítima de todos los habitantes urbanos a sus derechos de reconocimiento, y a una estabilidad residencial en la ciudad. Desde esta perspectiva puede afirmarse que los sectores de la ciudad que no residen en hábitats y viviendas adecuadas, y no acceden a las oportunidades que brinda la ciudad, se ven obstaculizados para satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas, y para desarrollar sus capacidades –entendidas éstas como las habilidades potenciales que la gente tiene de poder elegir libremente, tomar decisiones razonadas, y actuar en consecuencia para alcanzar una vida digna (Sen, 1998)- ; se ven obstaculizados asimismo en tener una activa participación en

¹ Lefebvre H., 1968: *Le droit à la ville*. Anthropos, Paris

² United Nations (2010) *Un Habitat for a Better Urban Future*. Summary Report of the Fifth Session of the World Urban Forum (WUF 5)

³ Los debates en estos eventos y las contribuciones están bien plasmados en Brown, Alison y Kristiansen, Annalí (2009) *Urban Policies and de Right to the City. Rights, Responsibility and Citizenship* (SHS/SRP/URB/2008/PI/H/3 REV) UN Habitat y UNESCO

⁴ Naciones Unidas (2010) ob cit.

la sociedad y por lo tanto en lograr sus derechos en forma plena. Garantizar el derecho a la ciudad de todos los sectores debería ser el objetivo subyacente de todas las intervenciones que buscan eliminar las injusticias producidas por las dinámicas de exclusión socioterritoriales.

Desde este paradigma y concepción de la ciudad cabe preguntar ¿qué procesos, mecanismos y dinámicas atentan contra el derecho a la ciudad? ¿Qué emergentes de exclusión desafían el derecho a vivir en una ciudad que garantice inclusión a todos sus habitantes? En este trabajo abordo estas preguntas. Baso el análisis, las descripciones y las reflexiones en procesos que se verifican en la Región Metropolitana de Buenos Aires –RMBA- dado que esta área fue mi objeto de estudio a lo largo de gran parte de mi trayectoria de investigación. La RMBA es el área urbana más grande del país. Concentra en algo más de 18.000 km² (el 0,7% del territorio argentino), más de un tercio de la población del país, así como gran parte del Producto Bruto Interno (PBI) y empleo industrial. La aglomeración constituye una “entidad urbana”, tanto desde el punto de vista funcional ya que es el ámbito de los desplazamientos cotidianos de la población, en particular los movimientos pendulares residencia-trabajo (Kralich 2000), como desde el punto de vista físico ya que constituye una “mancha urbana” sin soluciones importantes de continuidad.

1.La fragmentación socioespacial. Proceso de polarización social en el territorio

Un gran desafío a la integración urbana, que atenta contra el derecho a la ciudad de los habitantes de una misma área urbana, es la dinámica de *fragmentación socioterritorial*, y específicamente la de *segregación residencial*. Dinámica que actúa polarizando la localización de sectores sociales en el territorio.

La segregación residencial puede definirse como la separación de dos o más grupos en el espacio urbano o “el grado en que dos o más grupos viven separados entre sí en diferentes partes del territorio urbano” (Massey y Denton, 1988:282). Hasta el trabajo de W. J. Wilson (1987) la investigación prestó más atención a la segregación racial o étnica. Para Argentina, y en especial para las grandes ciudades, el separador más pertinente es la estructura de clases o estratos sociales.

La idea de segregación residencial⁵ –o espacial o urbana– es de utilidad para comprender los procesos de cambio en las ciudades en su doble dimensión: estáticos –o de separación física– y dinámicos o relacionales. En el primer sentido, la segregación designa no sólo la concentración de la población en el territorio urbano según su posición social, sino esencialmente las oportunidades diferenciales de acceso a los bienes materiales y simbólicos de la ciudad. En su acepción dinámica, la segregación hace referencia al tipo y amplitud de las relaciones que se instauran entre los diferentes grupos sociales, los diversos modos de apropiación del espacio público y de habitar la ciudad. Una de las consecuencias más negativas de la segregación urbana es la de situar a los estratos sociales en un contexto de socialización e interacción uniforme que propicia la naturalización y la profundización de las diferencias en la estructura social; situación que se agrava cuando la estructura urbano-productiva favorece el aislamiento de algunos territorios.

Expresión de esta polarización territorial son por un lado la persistencia y el crecimiento de las villas y los asentamientos –definidos por la irregularidad en la tenencia de la tierra- con fuertes concentraciones de pobreza. Y en el otro extremo los enclaves de autosegregación delimitados por “muros”.

1.1 Crecimiento de asentamientos precarios y barrios cerrados en la RMBA

En el área metropolitana del Gran Buenos Aires –Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del Conurbano- en la actualidad hay alrededor de 820 “asentamientos informales” en los que residen poco más de un millón de personas con un promedio de 1.276 personas por barrio. La superficie que abarcan es de 6.484,2 hectáreas con una densidad bruta promedio estimada de 161 habitantes por hectárea.⁶ (Cravino, 2008).

La población en villas y asentamientos en el esta área metropolitana está creciendo mucho más aceleradamente que la población total. Entre 1981 y 2006 dicha población creció en términos relativos 220% frente a un 35% de incremento poblacional en el Conurbano bonaerense. Asimismo mientras en 1981 representaba el 4,3% del total, en 1991 llegaba al

⁵ La nueva dinámica socio-espacial en los grandes aglomerados urbanos del país ha sido caracterizada también como dualización, polarización, segmentación, o fragmentación. Son todos conceptos que destacan que en definitiva se produjo una crisis y un cambio del modelo urbano precedente. En esencia, estos conceptos enfatizan que en el interior de la ciudad se desarrollaron nuevas fronteras urbanas. Existe consenso al recurrir a cualquiera de estas nociones en que se profundizaron las desigualdades sociales en el interior de vecindarios, zonas y partidos y que se consolidaron múltiples fronteras que restringen la movilidad espacial (Prévôt Schapira, 2000).

⁶ La densidad poblacional bruta del AMBA es de 38 habitantes por hectárea. Este promedio se sextuplica en el caso de las villas y se triplica en el caso de los asentamientos.

5,2%, en 2001 a 6,8% y en 2006 al 10,1%.⁷ Esta evolución hace evidente el desajuste entre el crecimiento poblacional de la ciudad informal y el consumo de suelo urbano de la ciudad “formal”. Esto muestra las dificultades objetivamente crecientes de los sectores populares para acceder a suelo urbano, lo que da como resultado una mayor densificación de los asentamientos y villas que en períodos anteriores⁸. Los datos muestran asimismo la fragmentación urbana que deriva en una inequidad en el “derecho a los beneficios de la ciudad”.

En el otro extremo han proliferado asimismo las *urbanizaciones cerradas*. Éstas se definen como asentamientos residenciales urbanos cerrados que son voluntariamente habitados por un grupo social homogéneo y donde el espacio público ha sido privatizado a través de la restricción del acceso mediante dispositivos de seguridad. Estos asentamientos han sido concebidos como espacios de acceso restringido desde su construcción y están diseñados para proveer seguridad a sus residentes y evitar el acceso de no residentes. Poseen viviendas de muy buena calidad y tienen servicios e infraestructura de uso colectivo, utilizada exclusivamente por sus residentes, quienes deben pagar mensualmente por estos servicios y la mantención del barrio. Existe en la mayoría una asociación de residentes que ejerce la administración del asentamiento, controlando el cumplimiento de los códigos internos de conducta y edificación (Roitman, 2008). Este tipo de urbanizaciones, incluyen varias formas diferenciadas entre sí, como los “clubes de campo” (o “*country-clubs*”), los “barrios cerrados”, los “clubes de chacra” y los “mega emprendimientos”. Son todas urbanizaciones cerradas que marcan un nuevo patrón de apropiación del espacio que acrecienta las brechas sociales.

Los barrios cerrados se constituyen en enclaves exclusivos de autosegregación que se aíslan de la ciudad y transforman barreras físicas en barreras sociales. Las puertas, barreras y dispositivos de seguridad refuerzan la segregación social urbana y establecen claramente la división entre “los de adentro” y “los de afuera”. Son enclaves propicios, como varios estudios vienen evidenciando, para el cultivo de sentimientos de intolerancia hacia la ciudad abierta y

⁷ En los cinco años que van desde el censo del 2001 hasta el 2006, por cada 100 nuevos habitantes en los 24 partidos del Conurbano Bonaerense, 60 se ubicaron en asentamientos informales y 40 en la ciudad “formal”. Esa cifra era de 10 cada 100 en el período 1981-1991 y de 26 cada 100 entre 1991 y 2001.

⁸ Es decir, la proposición original de los asentamientos de albergar una sola familia en cada lote, se fue modificando en particular cuando ya han transcurrido casi 30 años de los primeros asentamientos y las segundas generaciones ya han conformado nuevas familias. Estos nuevos grupos familiares se ubican en otra vivienda dentro del lote. En algunos casos han motivado la conformación de nuevos asentamientos contiguos a los antiguos.

sus problemas sociales. La presencia y proliferación de estos barrios hacen explícita y evidente la segregación residencial. Los dispositivos de seguridad se convierten no solo en barreras físicas, sino también en sociales, estableciendo claramente los límites y las diferencias existentes en el tejido social.

La proliferación de estas urbanizaciones en Argentina, al igual que en varias ciudades del mundo, se incrementó fuertemente en los 90s. La Región Metropolitana del Gran Buenos Aires ha sido el escenario donde el proceso fue mayor. Se dio una suburbanización de las elites que comenzaron por primera vez a desplazarse hacia las periferias del aglomerado urbano ocupando enclaves territoriales. A principios de los 90s eran alrededor de 90 emprendimientos. En el 2007 eran ya cerca de 550⁹ las urbanizaciones cerradas ocupando una superficie de de 3.500 hectáreas –una vez y media la superficie de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– para sólo unas 8.500 familias (Garay, 2007). Alrededor de la mitad de las urbanizaciones cerradas se sitúan en la tercera corona de la Región Metropolitana, la más alejada de la ciudad de Buenos Aires; un tercio están en la segunda corona, y sólo el 14% se sitúan en los partidos de la primera corona (Fernandez Wagner 2009). Recientemente saturada de algún modo la zona norte las urbanizaciones también se desarrollan en una proporción aún menor hacia el oeste, y hacia el sur.

1.2.¿Por qué habitar en territorios negativamente segregados atenta contra la inclusión social y el derecho a la ciudad?

Habitar en territorios “segregados” con alta concentración de pobreza pareciera producir un cúmulo de desventajas, como varios estudios vienen demostrando. A las carencias en los activos personales y familiares, se suma la penalidad que comporta habitar en territorios que en general tienen serios problemas de accesibilidad y conectividad, dificultando la obtención de servicios y el acceso a las fuentes de trabajo y educación.¹⁰ ¿A qué se debe esta penalidad adicional? Una aproximación a la respuesta se encuentra al interiorizarnos en lo que creo que son las dos dimensiones principales de este proceso:

⁹ De las UC del área, 349 son barrios cerrados, 136 son countries, 44 clubes de chacras, y 12 mega emprendimientos (Fernández Wagner 2009).

¹⁰ Véase por ejemplo los trabajos compilados en Kaztman, R. y Queiroz Ribeiro L. Org. (2008)-, *A Cidade contra a Escola. Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Letra Capital Editora: Rio de Janeiro. Los autores de la compilación evidencian que en las ciudades latinoamericanas donde efectuaron sus estudios, existe una relación entre rendimientos educativos y la composición socioeconómica del lugar de residencia de los alumnos.

a. la concentración territorial de la pobreza y su influencia tanto en los mecanismos de socialización como sobre la manera en que los residentes perciben las oportunidades que les ofrece el contexto; y b. las posibilidades o limitaciones que brindan las estructuras de servicios y productivas de los territorios.

La literatura especializada ha abordado estas dimensiones bajo diversas denominaciones: “efectos de vecindario”, “activos y estructura de oportunidades” y “geografía de oportunidades”, entre las principales.¹¹ A continuación abordo ambas dimensiones.

a. La concentración territorial de la pobreza. Su relación con la erosión de recursos de los hogares y con los mecanismos de socialización

Las transformaciones en los mercados de trabajo y la vivienda están acelerando la concentración territorial de los hogares urbanos de menores recursos (y también de las capas medias y altas). Esta concentración de la pobreza incide en el agotamiento del “portafolio de activos” de los pobres en la medida que afecta su capacidad de acumulación de recursos significativos para garantizar estándares de bienestar; redundando asimismo en una creciente pérdida de contacto cotidiano entre personas de distinta condición socioeconómica y en la fragilidad del ‘soporte relacional’ entre los pobres marginados, profundizando así el “aislamiento social” de los más pobres con respecto a los principales circuitos sociales y económicos de las grandes ciudades.¹²

La residencia en áreas muy homogéneas en cuanto a su composición social le pone restricciones al tipo de capital social que sus residentes pueden acumular, y por lo tanto al tipo de recursos que se movilizan en las redes sociales en las que los residentes de estos barrios están insertos.¹³ Las redes vecinales en áreas homogéneamente pobres se revelan como

¹¹ Puede consultarse Wilson (1996) con respecto a los “efectos de vecindario”, Moser (1998) para las categorías de “activos y oportunidades” y Galster y Killen (1995) sobre la noción de “geografía de oportunidades”.

¹² El aporte de Wilson (1987; 1996) fue de suma importancia en esta perspectiva. En base a sus investigaciones sobre los guetos de norteamericanos, afirma que la causa principal del creciente aislamiento es estructural. Afirma que cuando el trabajo estable desaparece y en su lugar surgen los signos de la precariedad y la inseguridad laboral, la vida social y la capacidad de relacionamiento se ve seriamente afectada. En estos vecindarios afectados por lo que él define como ‘aislamiento social’, el problema fundamental no es tanto el de la ausencia de sociabilidad como el de los caracteres negativos o por lo menos ineficientes que ésta toma. Al analizar la forma de sociabilidad presente en los guetos que estudió Wilson concluyó que no permiten contacto o interacción sostenida con instituciones, familiares e individuos que representan la sociedad más amplia.

¹³ En una investigación efectuada en cuatro asentamientos del Gran Buenos Aires se concluyó que lo característico de las relaciones que entablan sus habitantes es que los lazos son ‘fuertes’ o sea priman las relaciones con familiares, y son homogéneas, o sea con personas en la misma posición social. Las relaciones con otros ‘vecinos’ y aquellas con los que habitan ‘fuera’ del ámbito del asentamiento tienen escasa importancia

fuentes progresivamente irrelevantes para proveer el tipo de recursos que garantizan estándares de bienestar; por ejemplo se reducen las oportunidades de movilizar en beneficio propio la voluntad de personas que están en condiciones de proveer trabajos o información y contactos sobre empleos. Se activan así sinergias negativas en los vecindarios pobres que aumentan su marginalidad.

Es la ausencia o la inestabilidad de esos recursos el determinante principal de la fragilidad del capital social en los barrios de la nueva pobreza urbana. Tal como se plantea en el Panorama Social de CEPAL 2007, en estos barrios “... parece haberse desvanecido el vecindarios como fuente de capital social, como se desvanecieron los barrios obreros que se localizaban en las cercanías de los centros fabriles y en los que la conciencia de clase enraizada en la experiencia de trabajo se robustecía en la convivencia del vecindario, y como se desvanecieron las ilusiones de algunos reformistas urbanos que percibieron los movimientos ligados a las ocupaciones de tierras y a la vivienda social como posibles recreadores en los barrios pobres de las solidaridades erosionadas por la crisis del mundo del trabajo” (CEPAL 2007: 57).

El capital social en estos contextos se erosiona asimismo, porque siguiendo las dimensiones desarrolladas por Kaztman (1999; 2001) la segregación residencial reduce la exposición a modelos de rol, debilitando el atractivo de los canales legítimos de movilidad social como vías para satisfacer las aspiraciones de consumo de los pobres. Asimismo se restringen las ocasiones que permiten compartir con otras clases el tipo de experiencias cotidianas que alimentan y preservan la creencia en un destino colectivo común, y sobre las que descansan los sentimientos de ciudadanía. Estos dos mecanismos se relacionan con los mecanismos de socialización que operan en áreas con fuerte concentración de la pobreza.

b. El grado de integración de los territorios a la trama urbana

La segunda dimensión clave de la segregación residencial es la vinculada con la estructura de oportunidades que brindan las ciudades para las poblaciones asentadas en vecindarios con fuertes carencias. Bajo esta categoría pueden incluirse los siguientes fenómenos negativos: elevadas distancias entre el lugar de residencia y los lugares de trabajo, y altos costos en tiempo y dinero asociados al transporte; menores oportunidades locales de empleo; y

relativa. Las trayectorias educativas y laborales de estos sectores carenciados evidenció que estos vínculos se fueron erosionando con el tiempo, dando lugar al fortalecimientos de lazos fuertes y homogéneos (Suárez 2006).

limitaciones a la movilización de la fuerza de trabajo familiar ante la ausencia de servicios de cuidado infantil y otros déficits. Cuando la homogeneidad en la composición social baja, o sea “deficitaria” de los barrios va acompañada de este tipo de limitaciones impuestas por el ordenamiento urbano y su sistema de servicios, la segregación urbana adquiere su cara más negativa.

La conectividad, la accesibilidad y el mismatch entre la localización de los lugares de residencia y los lugares de trabajo, son tres aspectos cruciales que refuerzan los mecanismos instrumentales por los cuales las áreas segregadas tienden a dejar amplios sectores excluidos.

La *conectividad* refiere a la facilidad que da la infraestructura vial y ferroviaria para el traslado fluido de la población y/o el acceso directo hacia las vías rápidas de conexión interurbana. En el Conurbano Bonaerense, las principales vías de conectividad están dadas por las estaciones de ferrocarril y las autopistas y rutas. Dada la disposición de éstas, amplios territorios quedan muy alejados de vías de conexión rápidas.

La *accesibilidad* refiere a la facilidad real y concreta que tiene una población determinada para trasladarse a las diversas actividades cotidianas, como lugares de trabajo y concurrencia a centros educativos. El mal estado de las calles, la escasa oferta de transporte público y su frecuencia acrecientan los problemas de accesibilidad, que se tornan particularmente agudos en los territorios más degradados e inciden en la profundización de las desigualdades en el interior de los mismos territorios.

El argumento del *mismatch entre los lugares de residencia y los lugares de trabajo* aduce que los problemas de empleo se intensifican con la distancia física. Ello se debe al tiempo y dinero que demandan los desplazamientos, así como a las oportunidades de acceso a información y contactos con personas ligadas a los lugares de trabajo. La experiencia de algunos grandes aglomerados urbanos, como Buenos Aires, en los que los barrios obreros crecieron cercanos a talleres y fábricas, parece dar apoyo a este argumento. A partir de mediados de los setenta y particularmente en los 90, se dieron una serie de procesos en el aglomerado del Gran Buenos Aires que abonaron el mismatch entre los lugares de residencia y los de trabajo. Hubo un importante cierre de fábricas con el consecuente decrecimiento relativo del empleo industrial que dejaron a varios barrios obreros –en especial los de partidos del primer cordón- sin su principal fuente de trabajo y carentes de dinamismo productivo interno. Se poblaron fuertemente los partidos del segundo cordón; áreas con muy escasas fuentes de trabajo formal. A su vez se fue elevando progresivamente el nivel de calificación

requerido en las fábricas, contribuyendo así a un desplazamiento hacia los servicios personales de mano de obra poco calificada.

2. Cúmulo de desventajas que configuran situaciones de exclusión social en la ciudad

La vinculación de la inequidad y la fragmentación social con dinámicas socio-territoriales urbanas permite comprender aspectos que conforman situaciones de pobreza. Asimismo permite comprender diferentes facetas de la nueva cuestión urbana. Se trata de una nueva condición de pobreza que expresa, tal como destaca Mónica Martinelli¹⁴, la forma de un “nudo”, en el que la combinación de diversas dimensiones: *económica* (escasez de trabajo regular y de un ingreso seguro), *urbanística* (ausencia de viviendas adecuadas o en buen estado, ausencia de espacios urbanos comunes), *institucional* (ausencia o presencia insuficiente de las instituciones en el territorio); *socio-cultural* (niveles de instrucción baja, deserción escolar, retraso cultural), *relacional* (ausencia de un capital social en base a relaciones de confianza), reafirma las desventajas de los que habitan en áreas de la ciudad con alta concentración de pobreza. Procesos de segregación residencial colocan así a numerosos residentes urbanos en áreas superpobladas en las que sus vidas –o sus supervivencias– se invisibilizan. De este modo, la pobreza en estos barrios segregados se agudiza por su asociación al aislamiento.

El aislamiento social de los “bolsones territoriales de pobreza” contemporáneos es lo nuevo y la faceta más crítica de la segregación residencial. Se muestra hoy en la inédita superposición de segregación con exclusión de servicios y espacios laborales de los sectores integrados (Katzman, 2001). De hecho la segregación residencial es un proceso paralelo al deterioro tanto de los servicios como de los espacios públicos. Redunda en la consolidación de circuitos en servicios básicos, como educación, salud, transporte y seguridad de mejor calidad solo para aquellos que los pueden adquirir en el mercado. A su vez los espacios públicos se degradan y dejan de ser lugares convocantes de todos los sectores sociales. La tradicional cotidianeidad en la ciudad mutó al compás de la desaparición de los espacios públicos y privados de interacción interclases. Para los sectores más desfavorecidos, quienes experimentan crecientes dificultades en su inclusión en la trama urbana, la brecha espacial respecto del resto de los sectores sociales parece estrechar su estructura de oportunidades, agudizando su vulnerabilidad. A su vez, en los sectores medios y altos, algunos de cuyos miembros han

¹⁴ Mónica Martinelli. Ponencia presentada con el nombre “La ciudad como una nueva cuestión social” en las Jornadas de Sociología “Organizaciones Sociales y Desarrollo Social” de la UCA. Septiembre, 2008 .

migrado hacia barrios cerrados, se observa que el distanciamiento favorece las percepciones y prácticas estigmatizantes y discriminatorias.

3. Algunos emergentes de exclusión social

La fragmentación socioterritorial, de la cual el crecimiento de asentamientos precarios y de urbanizaciones cerradas es una expresión, está asociada a una serie de problemáticas, emergentes de la exclusión social. Estas problemáticas no son solo reflejo ni consecuencia de la fragmentación territorial, pero sí se vinculan estrechamente a su existencia. Varios de estos emergentes ya los he mencionado a lo largo del trabajo. Me parece relevante destacarlos nuevamente. Entre los problemas sociales cabe destacar:

a. *La consolidación de circuitos educativos diferenciales.* Estos circuitos configuran trayectorias educativas diferenciales que más allá de las credenciales educativas obtenidas posicionan a algunos sectores sociales en desventajas respecto a otros. Es sobretodo en el tipo de inserción en el mercado de trabajo donde se observan las consecuencias de haber transitado por circuitos diferenciales. En Argentina, si bien el acceso a los niveles medios del sistema educativo se ha incrementado en las últimas décadas, persisten fuertes problemas de retención y sobre todo de calidad educativa. Los logros de cobertura educativa gracias a la incorporación de sectores de menores ingresos, así como el aumento del financiamiento educativo son procesos paralelos a desigualdades educativas y bajos resultados en la calidad de los aprendizajes. Varios análisis (PNUD 2010, Rivas 2009, entre varios otros) destacan que se han establecido circuitos diferenciados de escolarización que no parecen capaces de revertir la desigualdad social e incluso parecieran prolongarla, con la segregación de los alumnos desde edades muy tempranas.

b. *La consolidación de circuitos de acceso a la salud diferenciales.* El sector salud de Argentina es caracterizado como muy segmentado, heterogéneo y poco equitativo, tanto en los aspectos relacionados con la organización y financiamiento como con relación al acceso a los servicios (Ver Pnud 2010 entre varios otros). Ciertos sectores sociales, sobre todo aquellos no vinculados a trabajos formales, tienen una alta probabilidad de recibir servicios sanitarios peores. No es aquí el espacio para ahondar en este tema. Cabe simplemente destacar que la diversidad de oferta de servicios públicos en el territorio es muy grande. Situación que afecta sin duda a los sectores de menores ingresos imposibilitados de acceder a la provisión privada

de salud. La falta de integración entre los distintos subsectores -público, seguridad social, privado- es una de las particularidades del sistema que presenta, además, hacia el interior de cada uno de ellos, un elevado grado de fragmentación, conformando circuitos de acceso a la salud muy dispares.

c. *Problemas de traslado, particularmente hacia los lugares de trabajo.* La concentración en la oferta de empleo delinea uno de los ejes de la disparidad. Esta tendencia, que contrasta con los territorios dinámicos en crecimiento poblacional, es consistente con la noción de un desajuste espacial entre el lugar de residencia de los trabajadores y los centros de empleo conocida como *labour mismatch*, a la que ya hice referencia más arriba. Vinculados directamente a las posibilidades de traslado, se destacan importantes problemas relacionados a la accesibilidad y la conectividad que inciden directamente sobre la posibilidad de trasladarse a los lugares de trabajo. Así la estructura urbano productiva favorece el aislamiento de vastos territorios en la RMBA. (Suarez y Palma en prensa analizan este tema más en profundidad¹⁵).

d. *Una creciente heterogeneidad en las condiciones de vida particularmente en la dotación de servicios públicos.* El crecimiento población en espacios marginales de la RMBA presenta grandes desafíos a la cobertura de infraestructura urbana básica. Si bien el déficit de acceso a agua corriente, de acceso al servicio de cloacas, de electricidad y de gas, se redujo significativamente en la RMBA en los últimos años, persisten importantes carencias.

e. Los problemas arriba mencionados, en el marco de la fragmentación espacial propician *la naturalización y la profundización de las diferencias en la estructura social.* La creciente inseguridad en las últimas décadas, y sobre todo la percepción de inseguridad, se vincula directamente con el tema de la cohesión social. (Cepal 2007 analiza este tema en profundidad).

f. *El consumo de droga, particularmente del paco.* Está fuertemente instalado en la prensa y en la opinión pública argentina que en la década del 2000 hubo un aumento en el consumo de

¹⁵ El análisis del trabajo Suarez-Palma en prensa muestra que el desplazamiento de los trabajadores en el Conurbano bonaerense concentra dos situaciones diferentes: los que trabajan en la misma localidad en la que residen, y los que se desplazan hacia la ciudad de Buenos Aires, área que concentra la mayor actividad económica. En el primer caso, si bien recorren menores distancias insumiendo menor tiempo y gastos, están “penalizados” por la percepción de menores retribuciones laborales. La percepción de mayores ingresos está asociada a recorrer las mayores distancias. Problemas de accesibilidad y deficiente servicio del transporte público son las mayores dificultades que manifiestan los trabajadores.

droga particularmente del paco.¹⁶ El paco, o “la droga de los pobres” se instaló entre los más vulnerables, particularmente entre habitantes de villas de emergencia. Se trata de una droga muy dañina ya que lima el cerebro de quienes lo consumen. Su consumo va de la mano del aumento de laboratorios que procesan la cocaína y de una cierta consolidación del narcotráfico, que opera con base en algunas villas de emergencia del AMBA. Es interesante escuchar la voz de personas comprometidas en un trabajo de promoción en las villas de Buenos Aires, los sacerdotes villeros. En un comunicado emitido en marzo del 2009 afirmaban *“La contracara, el lado oscuro de nuestros barrios, es la droga instalada desde hace años, quizás con más fuerza desde el 2001[...]La destrucción pasó como un ciclón por las familias, donde la mamá perdió hasta la plancha porque su hijo la vendió para comprar droga. Estas familias deambularon por distintas oficinas del Estado sin encontrar demasiadas soluciones año a año. Toda la familia queda golpeada porque su hijo está todo el día en la calle consumiendo. Asombra ver como ese niño que fue al catecismo, que jugaba muy bien en el fútbol dominguero, hoy "está perdido". Causa un profundo dolor ver que esa niña que iba a la escuela hoy se prostituye para fumar "paco"[...] La vida para los jóvenes de nuestros barrios se fue tornando cada vez más difícil hasta convertirse en las primeras víctimas de esta despenalización de hecho. Miles arruinados en su mente y en su espíritu se convencieron que no hay posibilidades para ellos en la sociedad”*.

4. Reflexiones finales

Los procesos que he descripto atentan contra el derecho a la ciudad; o sea contra el derecho a vivir en un habitat adecuadamente integrado a los servicios, con buena infraestructura y posibilidades reales de acceso a las oportunidades educativas y laborales que ofrece la ciudad. Propulsar el derecho a la ciudad, implica ir mas alla de garantizar derechos específicos. Implica hacer posible para todos los habitantes y comunidades –sea que se trate de hombres o mujeres, nativos o inmigrantes, etc.- que accedan en libertad a los beneficios de la vida en la ciudad. Se trata de un derecho colectivo, más que una colección de derechos específicos. Por lo tanto solo puede hacerse efectivo cuando los habitantes de la ciudad devienen en agentes activos del cambio.

El gran desafío de las acciones públicas y privadas que tienen como objetivo la población en asentamientos precarios es encarar la acción como un trabajo “con”, y no “para” los residentes en áreas segregadas, los más pobres y excluidos dentro de la ciudad. Este desafío implica “escuchar” sus voces, sus demandas. En definitiva crear un espacio de interacción entre los varios y diferentes actores sociales involucrados –residentes, organizaciones comunitarias,

¹⁶ No hay estadísticas oficiales fidedignas que den cuenta del incremento. Se menciona un aumento del 200% entre 2001 y 2005, o del 500% a lo largo de toda la década, según diversos informes de prensa (La Nación 24 de febrero 2011, Infobae, 18 de diciembre 2006).

agentes públicos- para que la integración a la trama urbana sea justa y plena para todos los habitantes de la ciudad. Espacio que sea capaz de potenciar el altruismo y la solidaridad entre todos, que potencie lo mejor de cada uno en vistas a crear una ciudad en la que todos sus habitantes se sientan parte de un espacio urbano común y activos residentes y ciudadanos.

La Conferencia de Aparecida ha ratificado la categoría de “vida digna y plena” para orientar la promoción humana y la opción preferencial por los pobres y excluidos. Esta ratificación comporta para todos aquellos que tenemos miradas académicas, que nos dispongamos con humildad a explorar y a aprender de la experiencia de todos los sectores; y que nos animemos a dialogar con los actores individuales y grupales de la sociedad, sobre todo con aquellos más vulnerables y excluidos, para valorar sus puntos de vista, dejarnos interrogar por sus dolencias y aspiraciones, por sus preocupaciones, y por su derecho a una vida digna y plena (Balián y Suárez 2011: 16).

Desde esta mirada cobran relieve los acercamientos al mundo de la marginalidad que recuperan las experiencias y las voces de personas y de grupos urbanos excluidos, como así de personas y grupos urbanos solidarios. Es desde estas experiencias, y escuchando la diversidad de voces como se construyen las categorías que permiten la integración social. El proyecto *Sentidos, territorios y espacios urbanos. Flujos religiosos y espirituales en Buenos Aires y Córdoba como reto pastoral* que estamos comenzando en Argentina en el marco del Proyecto *Pastoral Urbana: Las grandes ciudades latinoamericanas y los actuales procesos de transformación sociales, culturales y religiosos. Desafíos para la Iglesia católica y su Pastoral* coordinado por Margit Eckholt, se enmarca en este abordaje. Algunos de sus objetivos específicos posicionan la indagación y la reflexión en espacios de fuerte marginalidad urbana –villas de emergencias; plazas con fuerte actividad informal y transeúntes; ONGs que acogen a sectores vulnerables- buscando comprender las búsquedas de sentidos que allí se orquestan y maduran. Rescatando las trayectorias de vida, las experiencias y las voces de los más marginados, y en interacción con ellos, el proyecto pretende destacar y comprender aspectos que ayuden a prácticas pastorales que potencien sus “luchas” por una vida digna y plena.

Referencias bibliográficas

- CEPAL. 2007. *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile
- Cravino, M C-organizadora (2008) Los mil barrios informales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fernández Wagner, 2009. “La ciudad injusta. La política pública y las transformaciones residenciales en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, paper preparado para el 53° Congreso Internacional de Americanistas, México.
- Galster, G. y Killen, S. 1995. “The Geography of Metropolitan Opportunity: A Reconnaissance and Conceptual Framework”. *Housing Policy Debate* 6 (1): 7–43.
- Garay, A.M. 2007. “Proyectar al futuro. Dilemas del Área Metropolitana de Buenos Aires”, en Balbi, J.C., *Informe sobre desarrollo humano en la Provincia de Buenos Aires 2007: La obra pública como desarrollo sustentable*. Eudeba, Buenos Aires.
- Habitat International Coalition (HIC). 2002. *Carta mundial por el derecho a la ciudad*. Disponible en <http://www.hic-net.org/documents>.
- Kralich, Susana, 2000 “Transporte urbano, accesibilidad y situación socioeconómica en los partidos del Gran Buenos Aires”; ponencia presentada en la Primera Reunión Anual sobre Pobreza y Distribución del Ingreso; Departamento de Economía de la Universidad Torcuato Di Tella; Buenos Aires, junio de 2000
- Kaztman, Rubén (2001) “Seducidos y abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos”, *Revista de la CEPAL* Nro. 75, Diciembre 2001 pp. 171-189
- _____ (1999) “Marginalidad e integración social en Uruguay en Jorge Carpio e Irene Novacovsky (compiladores) *De Igual a igual. El desafío del estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires: Siempro/Flacso
- Massey, D & Denton N (1988) “The Dimensions of Residencial Segregation” en *Social Forces* Vo. 67:2
- Moser, C. 1998. “The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies”. *World Development* vol. 26, nº 1. Banco Mundial, Washington DC.
- Prévôt Schapira, Marie-France (2000) *Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires*, Universidad de Paris VIII, Economía, Sociedad y territorio, enero-julio, vol II, núm 7, 2000, pp. 405-431
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2010) *Desarrollo Humano, Inclusión y Calidad Educativa Aportes para el Desarrollo Humano nro.3*. PNUD: Buenos Aires.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina 2009 (2)* PNUD: Buenos Aires

Roitman, Sonia, 2008. "Planificación urbana y actores sociales intervinientes: el desarrollo de urbanizaciones cerradas". *Scripta Nova*, vol. XII, n° 270 (54).

Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Alfred Knopf, New York.

Suarez, Ana Lourdes "Segregación residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires" (2011) en Beatriz Balian y Ana L. Suarez (comp.) *Pobreza y solidaridad Social en Argentina. Aportes desde el enfoque de las capacidades*. Buenos Aires: EDUCA

Suarez, Ana Lourdes (2006) "Inserción laboral de residentes en asentamientos precarios del Gran Buenos Aires. Orquestar la supervivencia atrapados en los barrios" en *Estudios del Trabajo* Número 30 Buenos Aires: ASET pág 67-94

Wilson, William Julius (1987) *The Truly Disadvantaged. The inner City, The Underclass, and Public Policy* Chicago and London: The University Chicago Press