

# DESIGUALDADES SOCIO-ESPACIALES EN CIUDADES LATINOAMERICANAS. DOS PROBLEMAS, UNA PARADOJA Y UNA PROPUESTA

Ramiro Segura\*

## RESUMEN

Este artículo reflexiona sobre las desigualdades socio-espaciales en las ciudades latinoamericanas. Un informe reciente del Banco Mundial señala que América Latina es el único continente en el que la desigualdad de ingresos se redujo durante la última década. Este significativo y esperanzador dato no puede ocultar, sin embargo, una realidad compleja: América Latina es el continente más urbanizado y el más desigual del mundo. Ante este escenario, el presente artículo busca reflexionar sobre los vínculos entre urbanismo y desigualdad en tiempos de globalización, mirando la evolución de algunas de las principales ciudades latinoamericanas en las últimas dos décadas. El artículo se focaliza en dos problemas analíticos, una paradoja sustantiva y una propuesta política, señalando la necesidad de regulación de los usos del suelo en una política orientada hacia la reducción de la desigualdad.

## ABSTRACT

This paper reflects on the socio-spatial inequalities in Latin American cities. A recent World Bank report notes that Latin America is the only continent where income inequality declined during the last decade. This significant and hopeful finding cannot hide, however, a complex situation: Latin America is the most urbanized and the most unequal continent in the world. Against this backdrop, this article meditates on the links between urbanism and inequality in times of globalization, looking at the evolution of some major Latin American cities in the last two decades. The paper focuses on two analytical problems, one substantive paradox and a political proposal that underscore the need for regulation of land use as a policy aimed at reducing inequality.

\* Doctor en Ciencias Sociales (UNGS-IDES). Realizó una estancia postdoctoral en la Freie Universität (FU) de Berlín. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín y Profesor en la Universidad Nacional de La Plata.

## I. INTRODUCCIÓN: URBANISMO, GLOBALIZACIÓN Y DESIGUALDAD

A partir del análisis de la producción científica sobre/desde las grandes ciudades latinoamericanas en las últimas dos décadas,<sup>1</sup> el presente artículo reflexiona sobre los procesos de (re)producción de las desigualdades socio-espaciales en tiempos de globalización.

Un informe reciente del Banco Mundial señala que América Latina es el único continente en el que la desigualdad de ingresos se redujo (de manera moderada pero continua) durante la última década. Este significativo y esperanzador dato no puede ocultar, sin embargo, una realidad problemática: América Latina es el continente más urbanizado y el más desigual del mundo. Además, desde mediados de la década de 1970, un conjunto de procesos contradictorios y ambivalentes en la región como el neoliberalismo, la democratización y la globalización –cada uno de ellos con temporalidades propias y variaciones significativas en cada país– vienen modificando tanto el lugar de las grandes ciudades en el entramado de los Estados-nación y la región, como las configuraciones socio-espaciales de cada una de las ciudades.

Desde nuestra perspectiva, la ciudad constituye un lugar privilegiado para reflexionar sobre *entrelazamientos globales y desigualdades sociales*. En su triple cualidad de condición de posibilidad, objeto de intervención y producto de la acción social, el espacio urbano –su materialidad– constituye una “mediación” concreta entre conexiones globales y desigualdades sociales, por dos motivos principales. En primer lugar porque las ciudades, en tanto espacios abiertos, históricamente han sido sitios de ensamblaje, productos de la superposición e intersección de múltiples procesos y eventos<sup>2</sup> de escalas variables.<sup>3</sup> Antes que una unidad delimitada y estable, la ciudad se entiende como emergente o producto de la articulación muchas veces conflictiva entre procesos locales, nacionales y globales.<sup>4</sup> En segundo lugar porque en tanto producto histórico-social, la ciudad aparece como una materialidad socialmente

<sup>1</sup> El punto de partida de este artículo consistió en la revisión y análisis de las investigaciones disponibles sobre/desde las grandes ciudades latinoamericanas a partir de 1980 hasta la actualidad en el marco del proyecto de estancia postdoctoral en Desigualdades.net “Conexiones, entrelazamientos y configuraciones socio-espaciales en la (re)producción de desigualdades en ciudades latinoamericanas”. Se analizaron principalmente (aunque no exclusivamente) las investigaciones urbanas sobre/desde Argentina, Brasil, Chile y México.

<sup>2</sup> Doreen Massey, “A Global Sense of Place”, en: *From Space, Place and Gender*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1994; Doreen Massey, “Geometías internacionales del poder y la política de una ‘ciudad global’: pensamientos desde Londres”, *Cuadernos del CENDES*, núm. 68, Caracas, 2012, pp. 115-122.

<sup>3</sup> Ulf Hannerz, *La exploración de la ciudad. Hacia una antropología urbana*, FCE, Buenos Aires, 1998.

<sup>4</sup> Renato Ortiz, *Otro Territorio (Ensayos sobre el mundo contemporáneo)*, UNQUI, Buenos Aires, 1996.

producida –una configuración socio-espacial– que condiciona e (im)posibilita prácticas y relaciones sociales.

Entendemos que desigualdad y espacio urbano se vinculan de modo complejo. Por un lado, es indudable que las desigualdades se objetivan en el acceso desigual a la ciudad entendida de modo amplio: lugar de residencia, vivienda, infraestructura y servicios urbanos, acceso al espacio público, entre otras facetas de la vida urbana. Por el otro –y de manera menos evidente– el espacio urbano no sólo expresa desigualdades sino que, en la configuración (centro-periferia, segregación, fragmentación, entre otras) que adquiere en tanto producto de procesos sociales e históricos, condiciona la (re)producción de desigualdades sociales. El espacio, entonces, como una dimensión constitutiva de la vida social, con una materialidad y una temporalidad propias, es a la vez producto de las relaciones sociales y con efectos específicos sobre las mismas.

El artículo consta de cuatro secciones: dos problemas centrales, una paradoja y una propuesta. La primera sección dialoga críticamente con las teorías sobre la globalización y, específicamente, con el concepto de “ciudad global” como herramienta para comprender los procesos contemporáneos en las ciudades latinoamericanas. La segunda sección se detiene en las transformaciones operadas en la configuración socio-espacial de las ciudades latinoamericanas contemporáneas y su relación con la (re)producción de desigualdades socio-espaciales. Una vez desarrollados estos dos problemas centrales del artículo, se plantea una paradoja relativa a las relaciones entre ciudad y desigualdad en América Latina contemporánea: mientras en la última década muchos países de la región han implementado políticas que lograron reducir (levemente) la desigualdad de ingresos, de manera simultánea continúa la expansión de áreas metropolitanas fragmentadas que incrementan no sólo la desigualdad en el acceso a la ciudad y sus servicios, sino que también consolidan –articuladas con la segmentación del sistema educativo y el mercado de trabajo– redes y circuitos sociales segregados, que reducen las posibilidades de movilidad social ascendente.

Asistiríamos, así, a una articulación compleja entre un proceso de reducción de la desigualdad en los ingresos y la continuidad de un patrón de urbanización que precisamente atenta contra (y limita) las políticas redistributivas. Por esto, a modo de cierre, este trabajo propone que el desafío para los procesos políticos de la región hacia una reducción de las desigualdades sociales es intervenir, así como en la distribución de los ingresos, en las ciudades a través de la regulación del uso de la tierra, la distribución equitativa de los bienes y

los servicios urbanos, y la igualdad de oportunidades de acceso a –y movilidad en– la ciudad.

## II. PRIMER PROBLEMA: GLOBALIZACIÓN, CIUDAD GLOBAL Y DESIGUALDAD

Pensar la serie globalización-espacio urbano-desigualdad remite de manera casi ineludible a un cuerpo de categorías y conceptos agrupados bajo la idea de la “ciudad mundial”<sup>5</sup> y/o la “ciudad global”.<sup>6</sup> En este sentido, las preguntas que articulan nuestro primer problema son: ¿cuál es la relación entre globalización y desigualdad?<sup>7</sup> Y, más específicamente, ¿qué lugar ocupa la ciudad en las dinámicas globalizadoras y la globalización de la ciudad en la (re)producción de desigualdades sociales?

### 1. La ciudad global y la geografía de la teoría

En términos generales, y pasando por alto algunos matices, podemos decir que el valor de los conceptos de “ciudad mundial” y/o “ciudad global” para las preocupaciones del presente artículo son:

1) Pensar la vinculación entre globalización y espacio. Contra los generalizados supuestos desterritorializadores que inicialmente dominaron el debate en torno a la globalización,<sup>8</sup> este cuerpo de teoría señaló tempranamente que la globalización requiere de anclajes territoriales.

(Mientras) [...] las imágenes que dominan el discurso sobre la globalización económica son la hipermovilidad, la capacidad de comunicación global y la neutralización del territorio y de la distancia [...] (desde la teoría de la ciudad global se señala que) [...] muchos de los recursos necesarios para la actividad económica global carecen de dicha hipermovilidad y, en efecto, se encuentran profundamente inmersos en algún territorio, como las ciudades globales y las zonas francas de exportación.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> John Friedmann, “The world city hypothesis”, *Development and Change*, Vol. 17, Netherlands, 1986, pp. 69-84.

<sup>6</sup> Saskia Sassen, *The Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, 1991.

<sup>7</sup> Melinda Mills, “Globalization and Inequality”, *European Sociological Review*, Vol. 25, num. 1, 2009, pp. 1-8.

<sup>8</sup> Stuart Elden, “Missing the Point: Globalization, Deterritorialization and the Space of the World”, *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 30, num. 1, 2005, pp. 8-19.

<sup>9</sup> Saskia Sassen, “Ciudades globales: la recuperación del lugar y las prácticas sociales”, en: *Una sociología de la globalización*, Katz, Buenos Aires, 2012, pp. 125 y 126.

2) Proponer una red jerárquica e interdependiente de ciudades (en realidad, como veremos, de ciertas partes de un grupo muy reducido de ciudades). Desde esta teoría, las ciudades mundiales/globales articulan las economías regional, nacional e internacional dentro de la economía global, sirviendo como nodos organizativos del sistema económico global. Estos nodos pueden ser ordenados jerárquicamente, donde la posición está determinada por la cantidad de “servicios avanzados” en contabilidad, publicidad, finanzas y legales presentes en cada ciudad.<sup>10</sup>

3) Investigar los vínculos entre globalización y desigualdades, en al menos dos dimensiones. Por un lado, el señalamiento de un incremento de la desigualdad en lo que respecta a la concentración de recursos y actividades estratégicas entre las ciudades mundiales/globales y las demás ciudades de cada país, tendiendo las primeras a desconectarse parcialmente de sus regiones.<sup>11</sup> Por el otro, la formulación de la tesis de la “dualización” de la estructura social de las ciudades mundiales/globales, donde coexistirían dos mundos vinculados a los servicios avanzados –elite empresarial y trabajadores con baja calificación– y donde, además:

[...] los precios elevados y la renta cuantiosa del sector internacionalizado y sus actividades complementarias, como los restaurantes y los hoteles de primer nivel, hacen que para los demás sectores resulte cada vez más difícil competir por el espacio y las inversiones [...] (contribuyendo) [...] a informalizar una variedad cada vez mayor de actividades económicas en las economías urbanas avanzadas.<sup>12</sup>

4) Por último, y con un énfasis ciertamente menor,<sup>13</sup> la relación entre globalización y estructura urbana. Específicamente, la tesis de la fragmentación urbana y la consecuente reconfiguración de las áreas metropolitanas vinculadas con la globalización.

<sup>10</sup> El grupo “Globalization and World City Group and Network” (GaWC), del departamento de geografía de la universidad de Loughborough, clasifica y jerarquiza las ciudades en tres categorías (alfa, beta y gama) según el grado de globalidad determinado por la cantidad de “servicios avanzados”. Véase: María Moreno Carranco, “La ciudad de clase mundial. Del discurso académico al discurso urbano” en: Alejandro Mercado Celis (Coord.), *Reflexiones sobre el espacio en las ciencias sociales: enfoques, problemas y líneas de investigación*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010. Algunas pocas ciudades latinoamericanas como San Pablo, México, Santiago de Chile y Buenos Aires suelen aparecer en estos rankings, ubicadas en las categorías beta o gama.

<sup>11</sup> A esto habría que sumarle, además, la competencia y la desigualdad entre ciudades “globales” y aquellas que desean serlo.

<sup>12</sup> Saskia Sassen, “Ciudades globales: la recuperación del lugar y las prácticas sociales”, *Op. cit.*, 148 y 149.

<sup>13</sup> Si bien el vínculo entre globalización y fragmentación urbana ha sido largamente tematizado, no forma parte del núcleo principal de las obras de Friedmann y Sassen.

En síntesis, este cuerpo de teoría predice una fuerte vinculación entre interconexiones globales y desigualdades sociales y urbanas, a distintos niveles: entre ciudades (ya sean globales o no), entre las ciudades globales y sus entornos nacionales y al interior de las ciudades globales, ya sea mediante un proceso de dualización de la estructura social de la ciudad como por medio de la fragmentación de los espacios metropolitanos que se transforman en nodos de la estructura reticular global.

Sin embargo, los resultados de la investigación urbana en un contexto de globalización de la idea misma de “ciudad global” y su apropiación acrítica por parte de gobiernos locales e inversores inmobiliarios promocionando ciudades en la competencia por los flujos globales de capital, desataron una multiplicidad de cuestionamientos a la teoría de la ciudad mundial/global. Entre los señalamientos críticos vale la pena reseñar los siguientes:

a) Se ha mostrado la profundidad histórica de las interconexiones en la historia de las ciudades de distintas partes del mundo y la existencia de una larga tradición de investigaciones en esa dirección en torno a ciudades del “Tercer Mundo”, relativizando la supuesta novedad de las redes y las interdependencias.<sup>14</sup>

b) Se ha cuestionado la ausencia en la teoría de una mirada sobre el Estado,<sup>15</sup> remarcando la persistencia de la relevancia de lo nacional en los criterios contemporáneos de localización de las empresas y las inversiones.

c) Se ha señalado cierta insensibilidad de la teoría respecto de los lugares y de la materialidad de lo urbano, “[...] al no considerar aquellos factores que tienen una relación directa con el territorio o con la experiencia de vida en una determinada ciudad [...]”<sup>16</sup> lo que permite que, por ejemplo, en el ranking de ciudades globales de 2008 la ciudad de México se posicione entre Zurich y Amsterdam, a pesar de las importantes diferencias urbanas entre esas ciudades.

d) Se ha criticado la definición económica y política “restringida” de “lo global” (ciertas funciones de comando de la economía global que se miden a partir de la presencia de “servicios avanzados”) que

---

<sup>14</sup> Diane Davis, “Cities in Global Context: A Brief Intellectual History”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 29, num. 1, 2005, pp. 92–109.

<sup>15</sup> Göran Therborn, “Interview with Göran Therborn”, *DesiguALdades.net*, Berlin, Disponible en: [http://www.desiguALdades.net/en/video\\_entrevista/Therborn/index.html](http://www.desiguALdades.net/en/video_entrevista/Therborn/index.html).

<sup>16</sup> María Moreno Carranco, “La ciudad de clase mundial. Del discurso académico al discurso urbano”, *Op. cit.*, p. 353.

no reconoce conexiones de otra naturaleza e intensidad, condena a la irrelevancia a la mayoría de las ciudades del mundo e, incluso, propone una imagen equívoca tanto de las demás ciudades como de las propias ciudades globales.<sup>17</sup>

Estas críticas son particularmente relevantes en el caso del urbanismo en América Latina, ya que si siguiéramos los criterios establecidos por la teoría tan solo unas pocas ciudades ingresarían en posiciones secundarias y terciarias en la red jerárquica de las ciudades globales, impidiéndonos analizar muchas de las ciudades de la región (o conduciéndonos a la idea de la carencia y la falta) así como de ver otras conexiones e intercambios, de distinto tipo y de variada intensidad.

Además, las críticas tornaron visibles ciertos supuestos subyacentes en los estudios urbanos, específicamente lo que Jennifer Robinson denomina “geografía de la teoría”. Históricamente la teoría urbana se construyó sobre una espacialidad restringida con pretensiones de conocimiento universal sobre las ciudades:<sup>18</sup> basada fundamentalmente en las experiencias y las historias de las ciudades occidentales, la puesta en práctica de esas teorías en otras ciudades habitualmente conduce a la conclusión de que esas otras ciudades pertenecen a una categoría diferente de ciudad. Por esto, del mismo modo que el abordaje de las ciudades mundiales y globales adscribe una parte de la ciudad como la totalidad de la ciudad a través del proceso de categorización, los enfoques sobre la megaciudad (no poderosa) y el desarrollismo extienden a la totalidad de la ciudad latinoamericana la imaginación de aquellas partes que carecen de toda suerte de facilidades y servicios.<sup>19</sup>

El cuadro resultante que contrapone mecánicamente ciudades occidentales (asociadas a lo global y a lo moderno) con las ciudades dependientes (asociadas al subdesarrollo y los problemas sociales y urbanos) es no sólo descriptivamente inadecuado sino políticamente problemático, pues refuerza la idea de “lo occidental” como parámetro a partir del cual se miden las demás experiencias y sus “desvíos”. Es precisamente por esto que para Robinson es necesario decolonizar la imaginación sobre la urbanidad, poner en suspenso las categorías que clasifican de manera esquemática el universo urbano y acercarse a las “ciudades ordinarias” en su pluralidad, complejidad y conexiones con el mundo global.

<sup>17</sup> Jennifer Robinson, “Global and World Cities: A View from off the Map”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 26, num. 3, 2002, pp. 31–54.

<sup>18</sup> Jennifer Robinson, “Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35, num. 1, 2011, pp. 1–23.

<sup>19</sup> Jennifer Robinson, “Global and World Cities: A View from off the Map”, *Op. cit.*, pp. 31-54.

## 2. Globalización y desigualdad en las ciudades latinoamericanas

Las investigaciones disponibles desde/sobre las ciudades de la región coinciden en señalar que durante las últimas décadas del siglo veinte, en el marco del pasaje del modelo de industrialización por sustitución de importaciones al neoliberalismo y de manera contemporánea al auge de las nociones de “globalización” y “ciudad global”, se profundizó la desigualdad en las principales ciudades latinoamericanas. En una investigación comparativa entre las ciudades de Buenos Aires, Lima, México, San Pablo, Santiago de Chile, Río de Janeiro y Montevideo<sup>20</sup> se observó que entre 1980 y 2000 en todas las ciudades se incrementó el trabajo informal, aumentaron la desigualdad (salvo en Lima) y la pobreza (con la excepción de Santiago), y en todas las ciudades crecieron los índices de delitos así como la sensación de inseguridad (ver cuadro 1).

**Cuadro 1. Desigualdad y pobreza en las ciudades latinoamericanas.**

Ciudad	Concepto	1980	1990	1995	2000	2002/3
Buenos Aires						
	Desigualdad (Gini)	0,411	0,437	0,446	0,500	0,540
	Pobreza (%)	5	33,7	24,8	28,9	51,7
Río de Janeiro						
	Desigualdad	----	0,570	0,540	0,600	----
	Pobreza	----	----	----	----	----
San Pablo						
	Desigualdad	----	0,510	0,540	0,550	----
	Pobreza	----	37,1	56,6	55,8	----
Santiago						
	Desigualdad	----	0,560	0,560	0,580	----
	Pobreza	33,8	28,5	17,8	12,7	----
México						

*Continúa*

<sup>20</sup> Alejandro Portes, y Brian Roberts, “Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, en: Alejandro Portes, Brian Roberts, Alejandro Grimson, (Eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Prometeo, Buenos Aires, 2005.



	Desigualdad	----	0,480	0,500	0,500	----
	Pobreza	----	----	----	----	----
Lima						
	Desigualdad	0,429	0,414	0,386	0,403	----
	Pobreza	----	47,8	35,5	45,2	----
Montevideo						
	Desigualdad	----	0,400	0,400	0,430	----
	Pobreza	----	28,6	21,3	23,9	----

Fuente: Elaboración propia a partir de Portes y Roberts.<sup>21</sup>

Ante esta evidencia persiste, sin embargo, una pregunta significativa: ¿en qué medida la desigualdad evidenciada en las ciudades latinoamericanas es producto de los procesos descritos en las teorías de la “globalización”<sup>22</sup> y/o de la “ciudad global”?<sup>23</sup> Por supuesto, no hay una respuesta sencilla a esta pregunta y, al menos para el caso de los estudios urbanos desde/sobre las ciudades en América Latina, los modos de leer la evidencia disponible parecen depender tanto de la forma en que se define “globalización” como de los momentos históricos en que la investigación se desarrolla. Para decirlo de manera sintética: mientras en los años 90 las investigaciones sobre globalización y ciudad en América Latina tendieron a conceptualizar la globalización como una fuerza avasallante asociada (o solapada) con el neoliberalismo y los procesos de reestructuración económica, dando en general por supuesta la existencia de “ciudades globales”, en la última década no solo se diversificó y amplió lo que se entiende por globalización sino que también se matizaron su poder y sus impactos, así como se pusieron en cuestión varios de los supuestos básicos, como la teoría de la ciudad global.

Esto se desprende de manera clara de una investigación acerca del estado del arte sobre ciudad y globalización en Latinoamérica a inicios de 2000 realizado para la CEPAL.<sup>24</sup> En este trabajo se muestra que en el caso

<sup>21</sup> Alejandro Portes, y Brian Roberts, “Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, *Op. cit.*, pp. 48-50.

<sup>22</sup> Janice Perlman, “Globalization and the urban poor”, en: Machiko Nissanke y Erik Thorbecke (Eds.), *The poor under globalization in Asia, Latin America, and Africa*, Oxford University Press, Oxford, 2010; Janice Perlman, *Favela: four decades of living on the edge in Rio de Janeiro*, Oxford University Press, New York, 2010.

<sup>23</sup> Brian Roberts, “Globalization and Latin American Cities”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 29, num 1, 2005, pp. 10–23.

<sup>24</sup> La construcción del estado del arte se realizó fundamentalmente a partir de los trabajos presentados en la Red Iberoamericana de Investigadores (RII) sobre Globalización y Territorio, particularmente activa

de las investigaciones sobre/desde Argentina y Brasil realizadas durante los años 90 e inicios de 2000 “globalización” se asociaba de manera más o menos directa con “reestructuración económica”. Además, en tales investigaciones se postulaban relaciones causales más o menos mecánicas entre reestructuración económica/globalización y espacio construido, predominando en consecuencia el determinismo económico.<sup>25</sup> En cambio, en el caso de las investigaciones realizadas en México, si bien existía una línea predominante similar, se evidenciaba la temprana búsqueda por “[...] caracterizar y particularizar el modo específico de inserción de las ciudades latinoamericanas en el proceso de globalización[...].”<sup>26</sup> y en las investigaciones del urbanista chileno De Mattos se notaba una preocupación –en ese momento minoritaria– por “[...] discernir cuales de estas transformaciones son atribuibles al avance de la globalización y cuales una evolución inherente a la particular y específica dinámica interna de cada ciudad”.<sup>27</sup>

Son estas preguntas las que se van a generalizar durante los años 2000, en consonancia con los cambios en la realidad política latinoamericana y el desarrollo del debate académico en torno a la globalización. En términos de Janice Perlman,<sup>28</sup> actualmente en la indagación entre globalización y desigualdad es necesario distinguir “causalidad” de “coterminality”, teniendo en cuenta cinco premisas de partida: la globalización actúa sobre una realidad desigual preexistente; no es un proceso natural sino el resultado de políticas; no es nueva sino que tiene una larga historia; es multidimensional antes que unidimensional; y, en términos generales, mientras los niveles de pobreza han mejorado en

---

durante fines de los años 90 e inicios de 2000, que nucleaba a gran cantidad de investigadores de la región. Luis Mauricio Cuervo, *Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, 2003.

<sup>25</sup> Mientras en el caso de las investigaciones sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires el argumento explicativo dominante sostenía que “[...] las medidas de apertura económica, desregulación y privatización lograron atraer una cantidad importante de capitales extranjeros hacia inversiones con impacto considerable sobre la ciudad”. *Ibidem*, p. 17. Donde “[...] el enlace específico entre los procesos de reestructuración-globalización y configuración metropolitana se establece a través de los NOU (Nuevos Objetos Urbanos) que por la magnitud alcanzada en corto tiempo alcanzan un impacto significativo sobre la ciudad y su organización [...]”. *Ibidem*, p. 21. En el caso de las investigaciones sobre las principales ciudades brasileñas la relación entre globalización y ciudad se exploraba por varias alternativas: (a) a través de los efectos ocasionados por la aplicación de medidas de desregulación, tanto a nivel de las políticas y la dimensión nacional, como a nivel de las políticas urbanas propiamente dichas; (b) a través de los impactos económicos, salariales y sociales resultado de las transformaciones del aparato productivo; (c) por medio de la construcción y modificación del ambiente construido [...]. *Ibidem*, p. 28.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>27</sup> Carlos de Mattos, “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado”, *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 47, 2010, p. 1; y citado por Luis Mauricio Cuervo, *Op. cit.*, p. 54.

<sup>28</sup> Janice Perlman, “Globalization and the urban poor”. *Op. cit.*

términos absolutos en la era de la globalización, la brecha entre los que tienen y los que no, ha aumentado.<sup>29</sup>

Con una preocupación similar por discernir los vínculos entre globalización y desigualdad, Roberts<sup>30</sup> señala que mientras algunos cambios urbanos se pueden predecir con los modelos de la ciudad global (como la creciente interdependencia funcional y especialización de las ciudades latinoamericanas observable en el crecimiento de los servicios a la producción en las grandes ciudades y en las ciudades que se especializan en la exportación manufacturera en México y el Caribe), más relevante para la organización social urbana fueron la reducción de los costos en comunicación, la apertura de las economías al libre comercio, el libre movimiento del capital y la reducción de la intervención del Estado en la economía, “[...] incluso cuando no incrementen la especialización funcional y la interdependencia”.<sup>31</sup>

Esto no significa, como veremos más adelante, negar la generación de nuevas conexiones e interdependencias urbanas. Representa, en cambio, un llamado de atención a la hora de indagar la producción y reproducción de desigualdades y el papel otorgado a la noción de “ciudad global” en tales procesos. En esta dirección, en la ya referida investigación comparativa realizada en varias ciudades latinoamericanas, sus coordinadores sostienen que son

<sup>29</sup> Mientras acordamos plenamente con Perlman en la formulación analítica del problema, es discutible su interpretación acerca de la reducción de la desigualdad en el caso de las favelas de Río de Janeiro. Por medio de un índice de estatus socioeconómico basado en la escolaridad, el consumo y el hacinamiento, Perlman muestra que los pobladores de una misma favela pasaron del percentil 9 en 1969 al percentil 27 en 2003, es decir, que en el curso de más de tres décadas los residentes de estas favelas experimentaron una gradual mejora en sus condiciones de vida. Sin embargo, estos relevantes datos no cuestionan la asociación entre globalización y desigualdad que predice la teoría, como parece interpretarlos Perlman. Porque lo que hay que saber es si la desigualdad es mayor o menor, cuestión que no se comprueba ni se descarta sabiendo que un grupo mejoró su posición relativa. Incluso, hacia el final de su análisis, la autora parece darnos la razón: “La reducción de la desigualdad refleja los beneficios de la vida urbana acumulados por el segmento de la población que vive en las más antiguas y consolidadas favelas. Pero estos logros no existen para las nuevas favelas, donde la brecha es similar a nuestras comunidades en los 60”. *Ibidem*, p. 258 (traducción propia). No cuenta, entonces, con pruebas suficientes para sostener que la desigualdad en Río de Janeiro, en el contexto de globalización, se redujo. *Ibidem*, pp. 246-250.

<sup>30</sup> Brian Roberts, “Globalization and Latin American Cities”, *Op. cit.*

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 111 (traducción propia). Es cautivante para la “imaginación sociológica” reflexionar sobre la “no necesidad” de la interdependencia que se desprende de la citada afirmación de Roberts: sin negar ciertas interdependencias, hay procesos y transformaciones que no las generan. En esa misma dirección, Robinson señaló que “La forma emergente de totalidad a veces forma un sistema coherente, como es el caso del sistema mundo o de las ciudades globales. Pero las prolíficas e inciertas asociaciones creadas por varias clases de conexiones o flujos y sus diversas territorializaciones y ensamblajes significan que nosotros debemos dejar abierta la posibilidad de una más fragmentaria o limitada relación entre casos individuales: un “sistema” o un “todo” puede no ser el resultado de esas interconexiones [...]” (traducción propia). Jennifer Robinson, “Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture”, *Op. cit.*, p. 8.

los efectos del neoliberalismo “[...] implementado bajo la influencia y estrecha dirección de las instituciones globales, tales como Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional”<sup>32</sup> los que permiten comprender la desigualdad en las ciudades latinoamericanas contemporáneas antes que las relaciones causales propuestas por la teoría de la ciudad global.

De hecho, en lo que respecta específicamente a los procesos de gestión, producción y regulación urbana, antes que un efecto directo y mecánico de la globalización resulta más plausible pensar que en un contexto de apertura y desregulación de la economía –y del uso espacio–<sup>33</sup> asistimos a la consolidación de nuevas condiciones, actores y prácticas urbanas que tuvieron –y tienen– un impacto significativo en la desigualdad. Como sostenía a inicios de la década de 1990 Adrián Gorelik para Buenos Aires, la tendencia dominante en la gestión de la ciudad:

[...] no es la resultante necesaria de una coyuntura de cambio planetario –globalización, ciudad postindustrial, crisis del estado de bienestar y del socialismo, revalorización del mercado en su relación con la democracia, etcétera–, sino apenas una versión muy particular, local, de la respuesta neoconservadora a esa coyuntura, que potencia sus aspectos más negativos y garantiza su reproducción.<sup>34</sup>

De esta manera, antes que necesidad e inevitabilidad, hay opciones políticas en contextos históricos específicos. Y, en el marco de la apertura neoliberal y de la consecuente liberalización del uso del suelo, no sólo los agentes privados (locales y globales) tuvieron un margen de acción inédito sobre la ciudad consolidándose como los actores principales de la transformación urbana,<sup>35</sup> sino que el Estado además de abandonar su rol central en la producción y regulación del uso del suelo, subsidió la acción de los agentes privados (locales y globales) en pos de atraer inversiones y “ser globales”. En definitiva, nos encontramos ante una nueva configuración de las relaciones entre sociedad, economía y

---

<sup>32</sup> Alejandro Portes, y Brian Roberts, “Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, *Op. cit.*, p. 21.

<sup>33</sup> Ananya Roy, “Informality and the Politics of Planning”, en: Jean Hellier and Patsy Healey (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Planning Theory: Conceptual Challenges for Spatial Planning*, Ashgate Publishing, London, 2010.

<sup>34</sup> Adrián Gorelik, “La ciudad de los negocios. Noviembre de 1994”, en: *Miradas sobre Buenos Aires, Siglo XXI*, Buenos Aires, 2004, p. 193.

<sup>35</sup> Pablo Ciccolella, *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, OLACCHI, Quito, 2011; Carlos de Mattos, “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado”, *Op. cit.*; Adrián Gorelik, “La ciudad de los negocios. Noviembre de 1994”, *Op. cit.*

territorio donde, en el marco de la apertura económica y la desregulación del uso del suelo, la ciudad aparece como un espacio privilegiado para la valorización del capital, mercantilizando el desarrollo urbano e impactando en la morfología y en la dinámica urbanas.

Ante este panorama, la idea de “ciudad global” debe ser pensada también como un concepto que “devino una ficción reguladora” al ofrecer una “imagen autorizada de una ciudad exitosa” que “establece un punto final de desarrollo para las ciudades ambiciosas”.<sup>36</sup> Como señalaron Duhau y Giglia “[...] parecería que hoy en América Latina ser ‘global’ resulta ser tan importante como lo fue ser moderno, progresista, civilizado, en otras épocas [...]”<sup>37</sup> y por esto se asiste en muchas ciudades, en una alianza entre capitales privados y estado, a “la producción local de lo global”.<sup>38</sup> En esta “[...] carrera por transformarse en una ciudad global el planeamiento estratégico reemplaza a la planificación urbana y la rentabilidad reemplaza al bien común”.<sup>39</sup>

En síntesis, este conjunto de investigaciones no niega el proceso de globalización ni sus efectos, sino una lógica causal más o menos mecánica y lineal donde la globalización se torna en el único factor explicativo, desconociendo otras dimensiones, otros agentes y otras temporalidades involucradas en la transformación de las ciudades y en la (re)producción de las desigualdades.

### III. SEGUNDO PROBLEMA: ESPACIO URBANO Y DESIGUALDAD SOCIAL EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

El segundo problema remite a las relaciones entre espacio urbano y desigualdad en el contexto de globalización, más específicamente al lugar del espacio en tanto dimensión constitutiva de la ciudad y de la sociedad en el proceso de (re)producción de la desigualdad social. En este sentido, muchas de las investigaciones reseñadas hasta aquí nos colocan ante una situación paradójica: si bien abordan la ciudad e incluso reconocen la relevancia de la ciudad (al menos, de algunas partes de algunas ciudades) en los procesos de globalización,

<sup>36</sup> Jennifer Robinson, “Global and World Cities: A View from off the Map”, *Op. cit.*

<sup>37</sup> Emilio Duhau, y Angela Giglia, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, Siglo XXI, México, 2008, p. 72.

<sup>38</sup> María Moreno Carranco, “La ciudad de clase mundial. Del discurso académico al discurso urbano”, *Op. cit.*

<sup>39</sup> Janice Perlman, *Favela: four decades of living on the edge in Rio de Janeiro*, *Op. cit.*, p. 249. Para una revisión crítica del nuevo urbanismo en América Latina en las últimas décadas, ver: Fiori Arantes, Otília Beatriz; Carlos Vainer; Erminia Maricato, *A Cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, Vozes, Petrópolis, 2000. Para una evaluación más matizada por parte de uno de los principales referentes del nuevo urbanismo, ver: Jordi Borja, “Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades”, *Revista EURE*, núm. 100, 2007, pp. 35-50.

la ciudad –su materialidad, su configuración, su dinámica– no juega ningún papel en la explicación. En términos generales, se trata de investigaciones que identifican variables independientes (“la globalización”, por ejemplo) y variables dependientes (“el mercado de trabajo”, para seguir con el ejemplo) y analizan el “efecto” de la primera en las segundas. En esta operación analítica el espacio (en nuestro caso, las ciudades) funciona como unidad de análisis, sin tomar en cuenta los procesos por los cuales se produce esa unidad ni el lugar que los procesos socio-espaciales tienen en la (re)producción de la desigualdad. De esta manera, estas investigaciones muchas veces “[...] pierden de vista el agente causal posiblemente más importante de los procesos urbanos, el espacio de la ciudad misma”.<sup>40</sup>

En este apartado, en contraposición, intentaremos caracterizar los cambios estructurales, funcionales y territoriales que se dieron en las últimas décadas en las ciudades latinoamericanas y problematizar su relación con la desigualdad social a distintas escalas (entre ciudades, entre ciudad y región, al interior de cada ciudad).

### *1. Interdependencias, metropolización y fragmentación de la ciudad latinoamericana*

Para los años 60 y 70 del siglo pasado, en el contexto del debate sobre modernización, desarrollo y dependencia en América Latina, se construyó un “modelo de la ciudad latinoamericana” que resaltaba como sus rasgos predominantes la primacía urbana, la informalidad laboral y habitacional y la polarización social del espacio urbano en centro y periferias pobres.<sup>41</sup> Desde esta perspectiva, la “ciudad latinoamericana” era el resultado de distintos procesos interrelacionados en el marco del proceso de “industrialización por sustitución de importaciones” dominante en la región entre 1930 y 1970: política económica orientada al mercado interno; masiva migración interna; rápido proceso de urbanización concentrado en una o dos ciudades; crecimiento de una clase trabajadora “informal” por fuera del sector moderno, producto del desbalance entre industrialización y migración interna; y expansión de las viviendas populares en barriadas y asentamientos “irregulares” en las

<sup>40</sup> Jennifer Robinson, “Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture”, *Op. cit.*, p. 18. (Traducción propia).

<sup>41</sup> Véase: Alain Gilbert, *The Latin American City*, The Latin American Bureau, New York, 1998; ver también: Axel Borsdorf, “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”, *Revista EURE*, núm. 86, 2003, pp. 37-49.

periferias.<sup>42</sup> En la actualidad, si bien no es sencillo describir las transformaciones recientes de las grandes ciudades latinoamericanas ni existe consenso entre las interpretaciones dadas a tales procesos, hay un diagnóstico compartido: la posición de las grandes ciudades latinoamericanas en los espacios globales, la relación con sus respectivos espacios nacionales y su configuración socio-espacial se transformaron de manera profunda en el contexto de la globalización y el neoliberalismo.

## 2. Red de ciudades y primacía urbana

En una búsqueda por pensar los procesos de *ciudad mundial desde la periferia*, resaltando además la profundidad histórica de las interconexiones entre las ciudades latinoamericanas que se remonta al sistema colonial,<sup>43</sup> Montoya<sup>44</sup> investigó la reestructuración reciente de la “red latinoamericana de ciudades” a partir de los cambios derivados del proceso creciente de liberalización económica e inserción en la economía global. Se trata de pensar las ciudades latinoamericanas como un sistema, es decir, una red jerarquizada de ciudades, con una organización espacial definida en la que hay funciones específicas para cada asentamiento, los cuales se encuentran enlazados por vías de comunicación. Entre las transformaciones identificadas por el autor podemos mencionar:

-La constitución de un corredor urbano en la red de ciudades mexicanas, estructurado en función a la expansión de la maquila y la consolidación

<sup>42</sup> Véase: Alejandro Portes, y Brian Roberts, “Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, *Op. cit.*

<sup>43</sup> En íntima vinculación con el funcionamiento del sistema mundo capitalista, Montoya identifica tres períodos de interconexiones que anteceden al actual. El colonialismo, durante el cual se consolidó una jerarquía urbana controlada desde España compuesta por asentamientos costeros relevantes en las relaciones comerciales con la metrópoli (La Habana, Lima, Cartagena) y de aquellos que cumplían funciones de administración y conexión del interior con las áreas litorales y el comercio transatlántico (México, Bogotá, Caracas). Con los procesos de independencia lo que había funcionado como un sistema integrado en relación con los intereses de la metrópoli se fragmentó en varios territorios comandados por las ciudades principales. La tendencia a sistemas urbanos primaciales se debió al dominio de las economías de exportación establecidas a finales del siglo XIX, donde la infraestructura tendió a conectar puertos y centros administrativos, dejando el resto del territorio como una vasta periferia. Ya durante el siglo XX la red de ciudades se transformó en función de un proceso de industrialización que generó grandes oleadas de migración rural que modificaron la fisonomía de las grandes metrópolis. La industrialización sostenida en la sustitución de importaciones fortaleció la primacía urbana de las principales ciudades. John Williams Montoya, *Cambio urbano y evolución discursiva en el análisis de la ciudad latinoamericana: de la dependencia a la globalización*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2006; y John Williams Montoya, “Globalización, dependencia y urbanización: la transformación reciente de la red de ciudades de América Latina”, en: *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 44, 2009, pp. 5-27.

<sup>44</sup> *Idem.*

del NAFTA, que fortaleció la posición central de la Ciudad de México y le otorgó una creciente importancia a la región norte.

-La configuración de una red de asentamientos en las Antillas y el litoral Caribe marcada por la especialización en servicios, fundamentalmente la banca y el turismo.

-La urbanización de los Andes colombianos articulados con la economía caribeña (sea Miami, México o Venezuela) antes que a un hipotético corredor andino.

-El sostenimiento de la posición primacial de São Paulo, basada en el poder de la economía regional y la dinámica del Mercosur que ha permitido formar un mercado regional importante y sin paralelo en el resto del subcontinente.

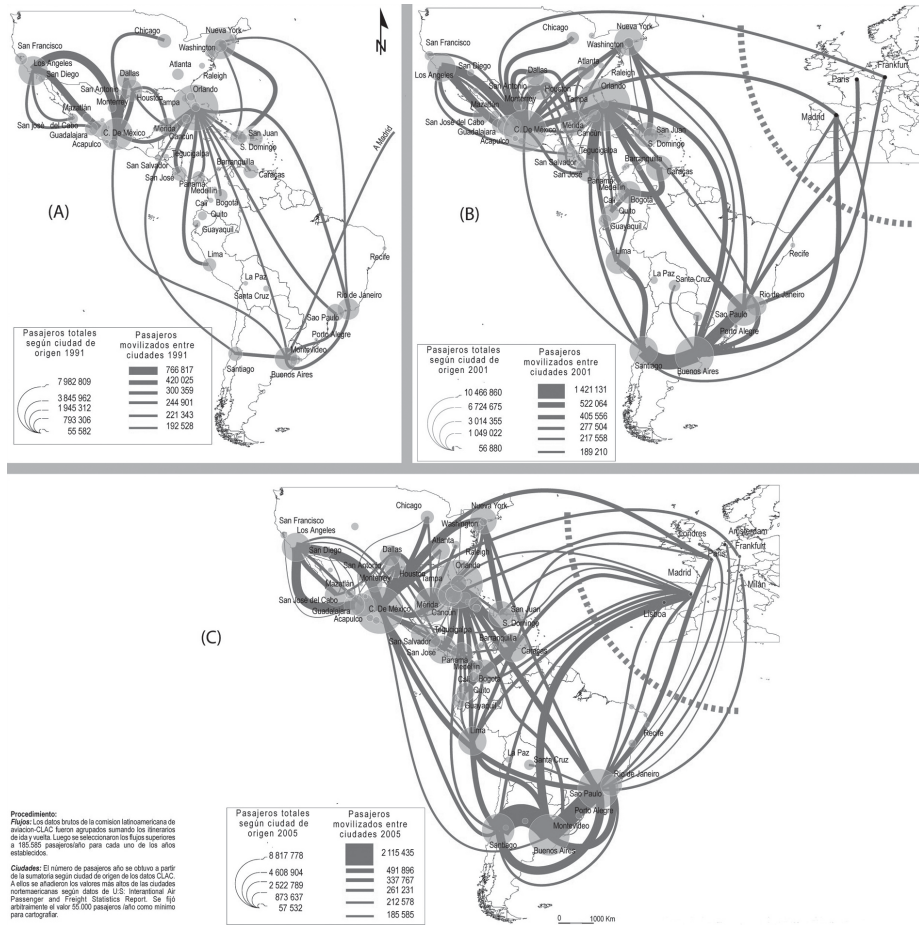
Se trata de un sistema reticular complejo y heterogéneo, no reducible a la oposición centro-periferia (ver imagen 1), de “carácter fragmentario” y con “una jerarquía más o menos definida con cabeza en Miami y las megalópolis de São Paulo, México y Buenos Aires”.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 22 y 23.



Imagen 1. Flujos interurbanos de pasajeros 1991-2005.



Fuente: Montoya.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 19.

En esta red las grandes ciudades no sólo mantuvieron su lugar central en sus respectivos países, sino que en el marco del neoliberalismo y la globalización recuperaron su lugar privilegiado como destino de las inversiones después de una década de estancamiento durante los años 80.<sup>47</sup> Simultáneamente, en términos demográficos y de primacía urbana se observa una modificación del lugar de las grandes ciudades en los espacios nacionales.

A la vez que hay un continuo crecimiento de la población urbana en el continente, se verifica un gradual descenso o estabilización del tamaño relativo de la ciudad primada, legible en el porcentaje de la población urbana concentrada en las ciudades primadas, el índice de primacía urbana (relación entre el tamaño de la ciudad principal y la suma de las tres siguientes) y la evolución de la tasa de crecimiento urbana y metropolitana.<sup>48</sup> Entre las razones se encuentran la pérdida del magnetismo económico para la migración interna, relacionado con el fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones; la disminución de las tasas de fertilidad en las áreas metropolitanas; y la canalización de flujos migratorios a otros centros urbanos vinculados con la exportación y el turismo: México (maquilas en la frontera), Chile (ciudades secundarias) y Brasil (desarrollo de otras áreas metropolitanas a expensas de Río y San Pablo).<sup>49</sup>

De esta manera, si bien “[...] no es posible demostrar una perfecta relación entre el advenimiento del nuevo modelo de desarrollo basado en la apertura de los mercados y la transformación de los sistemas urbanos a través de la región [...]”, pues la primacía comenzó a declinar en algunos países antes de la plena aplicación de las nuevas políticas, “[...] el fin del modelo sustitutivo y la llegada del neoliberal tuvieron un efecto significativo en la reorganización del sistema urbano (que) es incontrovertible”.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Véase: Carlos de Mattos, “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado”, *Op. cit.*; Pablo Ciccolella, *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, *Op. cit.*

<sup>48</sup> Alejandro Portes, y Brian Roberts, “Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, *Op. cit.*; John Williams Montoya, “Globalización, dependencia y urbanización: la transformación reciente de la red de ciudades de América Latina”, *Op. cit.*

<sup>49</sup> Sin embargo, autores como De Mattos, no descartan que las grandes metrópolis expandidas, difusas y policéntricas lleven a mediano plazo a reforzar la primacía histórica de las ciudades principales de cada país, ver: Carlos de Mattos, “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado”, *Op. cit.*

<sup>50</sup> Alejandro Portes, y Brian Roberts, “Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, *Op. cit.*, p. 38.

### 3. ¿Hacia ciudades fragmentadas?

En el marco de estos procesos la configuración de las grandes ciudades latinoamericanas se transformó de manera profunda. A partir de los trabajos de Ciccolella<sup>51</sup> y De Mattos<sup>52</sup> se pueden sintetizar los trazos generales de estas transformaciones:

- Declive de las funciones productivas y reestructuración en relación con las lógicas del consumo y de los servicios avanzados.
- Pasaje de un espacio metropolitano compacto, que avanzaba como “mancha de aceite”, con bordes y límites definidos, hacia un crecimiento metropolitano en red, ciudad-región de bordes difusos, policéntrica.
- Procesos de suburbanización privada de las elites a gran escala e incremento del hábitat precario, tanto en el centro como en la periferia.
- Proliferación de “nuevos objetos urbanos” producto de inversiones privadas<sup>53</sup> (locales y extranjeras). En este sentido, mientras en las ciudades globales se invirtió en “servicios avanzados a la producción” la reestructuración en las ciudades latinoamericanas se vincula con “servicios banales”, básicamente vinculados al consumo y no tanto a la producción, como shoppings centers, hipermercados, centros de espectáculo, hotelería internacional, restaurantes, parques temáticos, construcción y marketing de urbanizaciones privadas.
- Se trata de un proceso fundamentalmente controlado por las estrategias empresariales y su sesgo es tendencialmente privatizador. El resultado de estas transformaciones sobre una estructura socio-económica-territorial históricamente desigual parece ser el agravamiento de la misma.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Pablo Ciccolella, *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, *Op. cit.*

<sup>52</sup> Carlos de Mattos, “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado”, *Op. cit.*

<sup>53</sup> Junto con la evolución de los intercambios comerciales (trade), las inversiones extranjeras directas (IED) constituyen un indicador habitualmente utilizado para ponderar la globalización económica. Melinda Mills, “Globalization and Inequality”, *European Sociological Review*, Vol. 25, num. 1, 2009, pp. 1-8. Sin dudas este tipo de inversiones en los espacios metropolitanos crecieron a partir de los años 90, aunque no se puede desconocer la importancia de capitales privados nacionales en los procesos de transformación urbana recientes. Por ejemplo, de las inversiones privadas en la región metropolitana de Buenos Aires durante el período de mayor apertura económica (1990-1998) el 50% corresponde a capitales privados locales y el otro 50% a IED. Pablo Ciccolella, *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, *Op. cit.*, p. 136.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pp. 31-41.

Si bien existe consenso en la literatura especializada sobre el creciente rol como “ordenador territorial”<sup>55</sup> de las inversiones privadas en las ciudades, sobre la proliferación de los “nuevos artefactos urbanos” asociados de distintas maneras a la globalización (ya sea como productos necesarios o como estilos globalizantes)<sup>56</sup> que modifican el paisaje y la dinámica urbanas y, en consecuencia, sobre significativos cambios morfológicos de la estructura urbana (como la emergencia del policentrismo urbano y la tendencia a un entramado reticular e insular), es posible identificar dos debates solapados en los estudios urbanos contemporáneos.

Por un lado, un debate en torno a las lógicas que explicarían los desarrollos urbanos contemporáneos y cuyas posiciones oscilan entre la continuidad con las formas fordistas de producción del espacio urbano y la discontinuidad que representan las formas globales. Por el otro lado, un debate en torno a “[...] si esas transformaciones están llevando a la fragmentación de las ciudades latinoamericanas [...]”,<sup>57</sup> entendida como un modo de organización espacial que, a diferencia de la segregación, no sólo está compuesta por una distribución desigual de los grupos en el espacio sino por lo cercado y los obstáculos físicos, “[...] una segregación acentuada que se inscribe en el espacio a través de barreras [...]”.<sup>58</sup> Mientras autores como Janoschka,<sup>59</sup> Borsdorf<sup>60</sup> y Prévot-Schapira y Cattaneo,<sup>61</sup> entre otros, remarcan cierta discontinuidad y consolidación de un nuevo modelo de la ciudad, autores como Duhau y Giglia<sup>62</sup> “[...] enfatizan la continuidad en la estructura

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>56</sup> Existe una considerable bibliografía sobre la proliferación de los “nuevos objetos urbanos” en las ciudades latinoamericanas, ya sea que se interpreten en clave de nuevas estéticas arquitectónicas y/o como requerimientos necesarios del capital global. En esta última dirección, se han desarrollado investigaciones sobre la expansión de la “arquitectura corporativa” legible en nuevos tipos de edificaciones y oficinas con nuevos requerimientos de espacios y servicios. Para el caso de Buenos Aires ver: Pablo Ciccolella, y Nora Lucioni, “La ciudad corporativa. Nueva arquitectura empresarial, redefinición de la centralidad y surgimiento de una red de distritos de comando en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en: *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, OLACCHI, Quito, 2011; y para México: Christof Parnreiter, “Formación de la ciudad global, economía inmobiliaria y transnacionalización de espacios urbanos. El caso de Ciudad de México”, *Revista EURE*, núm. 111, 2011, pp. 5-24.

<sup>57</sup> María Cristina Bayón, y Gonzalo Saraví, “The Cultural Dimensions of Urban Fragmentation: Segregation, Sociability, and Inequality in Mexico City”, *Latin American Perspectives*, Vol. 40, núm. 2, 2012, p. 36.

<sup>58</sup> Guy Thuillier, “El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *Revista EURE*, Vol. 31, núm. 939, 2005, pp. 5-20.

<sup>59</sup> Michael Janoschka, “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, *Revista EURE*, núm. 85, 2002.

<sup>60</sup> Axel Borsdorf, “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”, *Op. cit.*

<sup>61</sup> Prévot-Schapira, Marie-France, “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19, pp. 33-56.

<sup>62</sup> Emilio Duhau, y Angela Giglia, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, *Op. cit.*

de la división social del espacio urbano y de los patrones de segregación, enraizando la tendencia actual hacia la fragmentación en el modelo previo”.<sup>63</sup>

En términos de Borsdorf,<sup>64</sup> el principio de estructuración espacial se desplazó de la polarización característica de la ciudad fordista a la fragmentación, una nueva forma de separación de funciones y elementos socio-espaciales, ya no en una escala amplia (ciudad rica-ciudad pobre, zona habitacional, zona industrial), sino en una escala pequeña. Nuevos desarrollos urbano-espaciales como la libre distribución de zonas industriales, la localización de centros comerciales en toda la ciudad, orientados a las autopistas y aeropuertos, y la presencia de barrios cerrados en todo el perímetro urbano, muchas veces contiguos a espacios residenciales de clases bajas, cambiaron la escala geográfica de la segregación socio-territorial. Mientras a gran escala se puede destacar un proceso de mezcla social mayor al del tradicional patrón centro-periferia, a nivel micro se refuerza el patrón de segregación,<sup>65</sup> posible a través de muros y cercos, barreras con que se separan y aseguran contra la pobreza las islas de riqueza y exclusividad. Por su parte, Duhau y Giglia<sup>66</sup> sostienen que:

[...] no es posible entender las relaciones de las metrópolis actuales con la globalización sin tomar en cuenta ciertos procesos socioeconómicos y socio-espaciales de largo alcance que, para el caso de las principales metrópolis latinoamericanas, se gestan a lo largo del siglo pasado, en el marco del modelo económico fordista.<sup>67</sup>

Al introducir el largo plazo y la historia en lugar de la oposición entre lo nuevo y lo viejo los autores buscan identificar qué proceso es realmente novedoso. De este ejercicio se desprende que tanto la polarización socio-espacial como la coexistencia de los mercados de trabajo formal e informal (dualización) son anteriores a la globalización y, antes que novedosos, están enraizados en las relaciones de producción preexistentes. Incluso recuerdan que Janoschka,<sup>68</sup> uno de los creadores de la idea de un nuevo modelo de ciudad latinoamericana, señala explícitamente que los procesos de desarrollo urbano poseen una gran inercia y que los ejes radiales y sectoriales del desarrollo y la

<sup>63</sup> María Cristina Bayón, y Gonzalo Saraví, “The Cultural Dimensions of Urban Fragmentation: Segregation, Sociability, and Inequality in Mexico City”, *Op. cit.*, p. 36.

<sup>64</sup> Axel Borsdorf, “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”, *Op. cit.*

<sup>65</sup> Michael Janoschka, “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, *Op. cit.*

<sup>66</sup> Emilio Duhau, y Angela Giglia, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, *Op. cit.*

<sup>67</sup> *Ibidem.*

<sup>68</sup> Michael Janoschka, “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, *Op. cit.*

expansión urbana correspondiente a la metrópoli desarrollista latinoamericana (centros y periferias, zonas ricas y pobres) aún subsisten e incluso siguen constituyendo el principio de organización espacial fundamental.

Este señalamiento de líneas de continuidad y de persistencias no significa negar los impactos de la globalización y el neoliberalismo sobre estas realidades, como el incremento de la informalización, la expansión del sector de servicios y el impacto que las inversiones y los nuevos artefactos urbanos tienen en la configuración espacial y en la dinámica urbana. Por su parte, siguiendo un razonamiento similar, Ciccolella<sup>69</sup> distingue entre distintos tipos de desarrollo urbano: mientras en ciudades como Montevideo, Lima, Río de Janeiro, Buenos Aires o Bogotá “[...] los cambios recientes parecen ser simplemente una aceleración de tendencias presentes en la etapa desarrollista [...]”, ciudades como Santiago de Chile, San Pablo y México experimentaron “[...] transformaciones territoriales metropolitanas suficientemente profundas y estructurales como para pensar en una ruptura radical con las características de la ciudad desarrollista latinoamericana”.<sup>70</sup>

En este sentido, quizás una posición intermedia en el debate se encuentre en la investigación de Teresa Caldeira<sup>71</sup> sobre San Pablo. En la misma identificó “tres patrones de segregación espacial”: la ciudad concentrada y heterogénea de inicios de la industrialización (1890-1940), caracterizada por la ausencia de separación espacial de funciones urbanas y por la proximidad entre sectores sociales; la ciudad dispersa (1940-1970), donde los sectores sociales vivían separados por grandes distancias en una típica disposición de centro rico y periferia pobre; y por último, una serie de procesos desarrollados durante las décadas de 1980 y 1990 que se superimprimieron a la configuración tipo centro y periferia, como el abandono del centro por parte de algunas fracciones de los sectores altos y medios, que se tradujo en una mayor proximidad entre clases, pero separadas por barreras físicas y sistemas de control.

De esta manera, con el progresivo desdibujamiento de la configuración centro-periferia producto de la expansión de nuevas formas urbanas como autopistas urbanas, complejos habitacionales vigilados para clases medias y altas en la periferia, distribución de hipermercados, malls y centros de entretenimiento en la totalidad del espacio urbano, suburbanización de la producción industrial y el creciente aislamiento y no accesibilidad de los barrios de la clase baja<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Pablo Ciccolella, *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, *Op. cit.*

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>71</sup> Teresa Caldeira, *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, University of California Press, Los Angeles, 2007.

<sup>72</sup> Michael Janoschka, “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, *Op. cit.*

se consolida “[...] una aglomeración (tendencialmente) expandida, difusa, discontinua, policéntrica, de dimensión regional [...]”<sup>73</sup> que implica cambios fundamentales en la organización y en el sentido mismo de la vida urbana<sup>74</sup> y que tiene impactos significativos en términos de desigualdades socio-espaciales.

#### 4. El espacio urbano en la (re)producción de la desigualdad

Independientemente de que se adopte o no la noción de “fragmentación” para caracterizar la situación urbana contemporánea de las ciudades latinoamericanas, las investigaciones disponibles permiten sostener que la relación entre espacio y desigualdad remite a una doble dimensión.

Por un lado, las desigualdades económicas y sociales se expresan en el acceso desigual al espacio urbano, ya sea que se lo caracterice en términos de segregación o en términos de fragmentación espacial. Resulta evidente que el espacio urbano de las ciudades latinoamericanas no es homogéneo o indiferenciado: ni las residencias de los habitantes ni las infraestructuras y los servicios urbanos se encuentran distribuidos de manera uniforme por la ciudad. En esta dinámica de acceso desigual al suelo, la vivienda y a la infraestructura y servicios urbanos el precio del suelo constituye el “[...] principal factor que determina la distribución territorial de los estratos sociales en la ciudad”.<sup>75</sup>

Por el otro lado, el espacio socialmente producido tiene efectos en la (re)producción de las desigualdades, al influir no sólo en la calidad y la ubicación de la vivienda y el entorno urbano, sino también en las oportunidades relacionadas con la educación, la salud y el trabajo, entre otras dimensiones de la vida social. La pregunta por la proximidad o la distancia entre grupos sociales en el espacio urbano, por la homogeneidad de los distintos espacios residenciales de una ciudad, por el grado de concentración de un grupo en un territorio con determinadas características socio-espaciales, y por las relaciones

<sup>73</sup> Por supuesto, estos procesos adquieren modulaciones particulares en cada una de las ciudades así como tienen una temporalidad específica en cada una de ellas. A partir del relevamiento de las investigaciones disponibles, Ciccolella remarca ciertas singularidades: la dualización intrametropolitana en Santiago, la temprana bunkerización de San Pablo, la ausencia de desindustrialización en Bogotá y la temprana proliferación de shoppings y urbanizaciones cerradas, el reforzamiento de la centralidad histórica en Buenos Aires. Pablo Ciccolella, *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, *Op. cit.*, pp. 104-106.

<sup>74</sup> Carlos de Mattos, “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado”, *Op. cit.*, p. 96.

<sup>75</sup> Pablo Ciccolella, y Luis Baer, “Buenos Aires tras la crisis: ¿Hacia una metrópoli más integradora o más excluyente?”, en: *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*, OLACCHI, Quito, 2011, p. 232.



y las interacciones que los residentes de un determinado espacio tienen con el resto de los habitantes y de la ciudad son distintas maneras de acercarse a la pregunta por la segregación socio-espacial.<sup>76</sup>

En este sentido, en la literatura consultada hay una significativa coincidencia acerca de la configuración de la ciudad latinoamericana contemporánea: el cambio de escala en los patrones de segregación residencial,<sup>77</sup> ligado fundamentalmente a la autosegregación de las clases medias y altas hacia barrios cerrados ubicados en la periferia pobre de las ciudades, es un proceso sustentado por el desarrollo de la red de autopistas y el establecimiento de centros comerciales y servicios privados en la periferia.<sup>78</sup> Se trata de un cambio de la relación entre las distancias sociales y las distancias espaciales: mientras en la sociedad pre-industrial la distancia entre clases sociales era sustancial y la distancia espacial corta, en la sociedad industrial la distancia social se acortó pero la distancia espacial se agrandó. En las últimas tres décadas asistiríamos a una ampliación de la brecha entre ricos y pobres y, a la vez, a una mayor proximidad espacial, tramitada por medio de obstáculos, barreras y dispositivos de seguridad.

A la vez, la desigualdad no se relacionaría exclusivamente con los espacios residenciales sino también con los tiempos de conexión diferenciales de los residentes de espacios residenciales próximos espacialmente y desiguales socialmente con la ciudad. Estas cuestiones nos recuerdan que si bien en muchos estudios urbanos la desigualdad “[...] suele considerarse sinónimo de segregación urbana y, de forma más específica, de segregación residencial [...]”,<sup>79</sup> en realidad se trata de un fenómeno multidimensional, irreductible a los aspectos residenciales y económicos característicos de la segregación en las ciudades

<sup>76</sup> Francisco Sabatini, Gonzalo Cáceres, y Jorge Cerdá, “La segregación residencial en las principales ciudades chilenas”, *Revista EURE*, Vol. 27, núm. 82, 2001, pp. 21-42; Sergio Caggiano, y Ramiro Segura, “Migrantisches Stadtaneignungen in Buenos Aires: Grenzen, Flüsse, Alterität”, en: Anne Huffschild und Kathrin Wildner (Eds.), *Stadtforschung aus Lateinamerika. Neue urbane Szenarien: Öffentlichkeit – Territorialität – Imaginarios*, Transcript, Bielefeld, 2013.

<sup>77</sup> Véase: Prévot-Schapira, Marie-France, “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”, *Op. cit.*; Michael Janoschka, “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, *Op. cit.*; Axel Borsdorf, “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”, *Op. cit.*; Teresa Caldeira, *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, *Op. cit.*

<sup>78</sup> Además de las motivaciones ancladas en un “estilo de vida”, el “prestigio social” y/o la “seguridad”, no habría que perder de vista la economía de escala que suponen estos emprendimientos para los desarrolladores y la usual anuencia de las políticas de uso de suelo que generalmente estimulan grandes operaciones gestionadas por desarrolladores únicos.

<sup>79</sup> Paola Jirón, “Posibilidades de Socialización e Integración: La movilidad en Santiago de Chile”, en: *Mutaciones de lo colectivo: Desafíos de Integración*, Casa Central de la Universidad de Chile, Santiago, 2010, p. 103.



latinoamericanas,<sup>80</sup> en tanto involucra también otros ámbitos de actividad desarrollados por las personas (laborales, educacionales, recreacionales), la forma en que diariamente deben desplazarse para desarrollar dichas actividades y dimensiones culturales como los estigmas que también están presentes en los procesos de desigualdad.<sup>81</sup>

En este sentido, las investigaciones sobre segregación y fragmentación urbanas durante las últimas décadas<sup>82</sup> han mostrado que estos procesos socio-espaciales, articulados con una progresiva segmentación del mercado de trabajo y del sistema educativo, son clave en la (re)producción y profundización de la desigualdad social al incrementar el aislamiento y restringir las redes de los pobres urbanos y reducir la geografía de oportunidades de los espacios residenciales de bajos recursos.

De esta manera, nociones como segregación y fragmentación no sólo permiten comprender cómo las desigualdades se plasman en el espacio, sino también reflexionar sobre el modo en que al situar a los grupos sociales en un contexto de socialización e interacción uniforme propician la naturalización y la profundización de las diferencias y contribuyen así a aumentar la vulnerabilidad de los grupos de menores recursos. Estos circuitos desiguales consolidan y reproducen la pobreza, y amplían la distancia social entre los grupos. De esta manera, la configuración del espacio no solo es un producto de la desigualdad, sino que es también un poderoso determinante de su reproducción, afectando a los hogares más pobres en su desempeño educativo e incidiendo negativamente en la inserción laboral y en la relación con el mercado de trabajo.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> Ramiro Segura, "Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en el periferia de La Plata", *Quid* Vol. 16, núm. 2, 2012, pp. 106-132.

<sup>81</sup> Paola Jirón, Carlos Lange, y María Bertrand, "Exclusión y desigualdad espacial: Retrato desde la movilidad cotidiana", en: *Revista INVI*, núm. 68, pp. 35 y 36.

<sup>82</sup> Véase: Prévot-Schapira, Marie-France, "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", *Op. cit.*; Rubén Katzman, "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la CEPAL*, núm. 75, 2002, pp. 171-185; Jorge Rodríguez, y Camilo Arriagada, "La segregación residencial en la ciudad latinoamericana", *Revista EURE*, núm. 89, 2004, pp. 5-24; Martha Schteingart, "La división social del espacio en las ciudades", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19, 2001, pp. 13-31; Gonzalo Saraví, "Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México", *Revista EURE*, núm. 103, 2008, pp. 93-110; María Cristina Bayón, y Gonzalo Saraví, "The Cultural Dimensions of Urban Fragmentation: Segregation, Sociability, and Inequality in Mexico City", *Op. cit.*

<sup>83</sup> PNUD, *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el desarrollo humano en Argentina/2009*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, 2009, p. 2.

#### IV. PARADOJA: ¿REDUCCIÓN DE DESIGUALDAD CON INCREMENTO DE LA FRAGMENTACIÓN ESPACIAL?

Las relaciones entre desigualdad y segregación son complejas; precisamente porque las desigualdades socio-espaciales no se reducen a la traducción mecánica y unilateral entre la sociedad y el espacio, no se puede asumir acriticamente la “tesis del espejo” que propone una correlación automática entre desigualdad y segregación.<sup>84</sup> En la actualidad, producto de la conjunción entre la persistencia de una política neoliberal que posibilita el uso desregulado del suelo urbano y los esfuerzos de los gobiernos por implementar políticas de redistribución de la riqueza, nos encontramos ante un escenario paradójico en América Latina. Por un lado, estructuras metropolitanas fragmentadas, con circuitos urbanos, educativos y sociales segregados, que impactan en la reproducción de desigualdades sociales y urbanas. Por el otro lado, políticas públicas de redistribución que han reducido la desigualdad de ingresos en la mayoría de los países latinoamericanos durante la última década. Diversas fuentes coinciden en señalar que la desigualdad de ingresos se redujo.

Después de haber aumentado durante los años noventa, entre 2000 y 2007 la desigualdad (de ingresos) en América Latina mostró una clara tendencia a la baja. En particular, la desigualdad disminuyó en 12 de los 17 países para los cuales se tienen datos comparables a un ritmo promedio de 1,1% anual.<sup>85</sup>

Para los autores esta reducción se debe a la caída en la brecha de ingresos entre los trabajadores calificados y los poco calificados y al aumento de las transferencias de dinero del Estado a los pobres. Mientras la reducción de la brecha salarial parece haber sido resultado de la expansión de la educación básica que comenzó en los ochenta (aunque tampoco se descarta la erosión del efecto desigualador de los cambios tecnológicos de los años noventa producto de la apertura neoliberal), también es significativo el efecto igualador de la aplicación y expansión de grandes programas de transferencias monetarias condicionadas en muchos países de la región durante la última década.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> Francisco Sabatini, e Isabel Brain, “La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves”, *Revista Eure*, núm. 103, 2008, pp. 5-26.

<sup>85</sup> Luis López-Calva, y Nora Lustig, “La disminución de la desigualdad en la América Latina: cambio tecnológico, educación y democracia”, en: Luis López-Calva, y Nora Lustig, (Comps.), *La disminución de la desigualdad en la América Latina ¿Un decenio de progreso?*, FCE, México, 2011, p. 11.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 16.

Sin duda, la reducción de la desigualdad de ingresos en América Latina es una buena noticia. A la vez, es necesario señalar que la reducción en un contexto de boom económico es modesta ya que “[...] si se toma el coeficiente de Gini<sup>87</sup> como punto de referencia, la desigualdad actual se ha acercado al nivel observado a comienzos de los años 1980 [...]”,<sup>88</sup> manteniéndose como el continente más desigual del mundo donde la décima parte más rica ya concentra hasta 50% de los ingresos nacionales.<sup>89</sup> Además “[...] la inequidad extrema no solo se manifiesta en términos de ingreso y patrimonio, sino que también se refleja en un dispar acceso a la tierra y a bienes públicos esenciales como la educación, la salud o la seguridad social”.<sup>90</sup>

Es precisamente para captar esta compleja dinámica, en la cual la desigualdad no se reduce a ingresos, donde se torna clave el proceso de producción social del espacio urbano, que puede ayudarnos a comprender los límites de ciertas políticas y la necesidad de volver a problematizar la ciudad y su lugar en la (re)producción de la desigualdad.

Tomemos el caso de Buenos Aires para ilustrar la paradoja.<sup>91</sup> Los datos disponibles para la década de 2000 sobre la evolución de la distribución del ingreso, los patrones de desarrollo urbano y la segregación residencial muestran una articulación compleja y contradictoria, que alerta contra las lecturas demasiado lineales acerca de la desigualdad e, incluso, nos invita a formular hipótesis que vayan más allá del necesario reconocimiento de las distintas temporalidades involucradas en la evolución de diferentes dimensiones de la vida social.

<sup>87</sup> El coeficiente de Gini es un índice usado habitualmente para medir la desigualdad. Entre los cuestionamientos que ha recibido se encuentra la ausencia de registro o la sub-declaración de los sectores con mayores ingresos (el 10% y el 1% más rico). Facundo Alvaredo, y Thomas Piketty, “La dinámica de la concentración del ingreso en países desarrollados y en desarrollo. Una perspectiva desde los altos ingresos”, en: Luis López-Calva, y Nora Lustig, (Comps.), *La disminución de la desigualdad en la América Latina ¿Un decenio de progreso?*, FCE, México, 2011. En este artículo consideramos que, más allá de los problemas señalados y de la imposibilidad de equiparar desigualdad con ingresos de manera exclusiva, la evolución del indicador permite ilustrar algunas tendencias generales.

<sup>88</sup> Hans-Jürgen Burchardt, “¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual”, *Nueva Sociedad*, núm. 239, 2012, pp. 137-150.

<sup>89</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALI), *Panorama social de América Latina 2010*, ONU, Santiago de Chile, noviembre de 2010.

<sup>90</sup> Hans-Jürgen Burchardt, “¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual”, *Op. cit.*, p.138.

<sup>91</sup> No estamos sosteniendo que el proceso se manifieste de modo idéntico a Buenos Aires en todas las grandes ciudades latinoamericanas, ni que sea el caso paradigmático. Decimos, en cambio, que lo que sucedió en Buenos Aires en el lustro que siguió a la finalización de la crisis de 2001/2002 ilustra las contradictorias líneas de fuerza relativas a la distribución del ingreso, el patrón de urbanización y la segregación urbana que se pueden observar en otras ciudades y que modelan las desigualdades socio-espaciales. Por supuesto, estos procesos adquieren en cada lugar modulaciones específicas, vinculadas con la historia y forma urbana particulares de cada ciudad, las políticas públicas (entre ellas, las políticas urbanas) y los ciclos económicos.

En primer lugar, en consonancia con la tendencia continental, en las áreas urbanas<sup>92</sup> de la Argentina se observa una reducción moderada de la desigualdad en los ingresos. Gasparini y Cruces<sup>93</sup> mostraron que entre 1974 y 2006 la desigualdad de ingresos en Argentina aumentó de 0.344 a 0.487, aunque no de manera uniforme a lo largo del período analizado. Por el contrario, el indicador tuvo una evolución ondulante, con intervalos de estabilidad y reducción de la desigualdad e intervalos de rápido aumento de la desigualdad. Luego de haber llegado a su nivel histórico más alto, la salida de la crisis de 2001-2002 se correspondió con una rápida recuperación. Sin embargo, “[...] aunque la desigualdad disminuyó mucho respecto de la crisis (de 2001-2002), la desigualdad en 2006 no fue significativamente diferente de la que hubo entre mediados y fines de los años noventa, a pesar de que el PBI *per capita* y el empleo eran más altos, las instituciones laborales eran más fuertes y se aplicó un programa masivo de transferencias monetarias”.<sup>94</sup> En este sentido, teniendo en cuenta tanto el patrón ondulante de la evolución de la desigualdad en el país como la reducción rápida pero moderada en un contexto de crecimiento económico continuo, el interrogante que se abre remite a las posibilidades (y el desafío) de mantener y profundizar la tendencia a la baja en la desigualdad de ingresos.

**Cuadro 2. Evolución de la desocupación, la pobreza y la desigualdad en el Área Metropolitana de Buenos Aires.**

Año	Desocupación	Pobreza (LP)	Indigencia (LI)	Desigualdad <sup>95</sup>
1990	7,3	38,1	9,6	
1991	5,8	25,2	4,1	
1992	6,7	18,6	3,3	

*Continúa*

<sup>92</sup> La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) comenzó a tomarse en los años setenta en el conurbano bonaerense (un tercio de la población argentina) y fue expandiéndose hasta abarcar todas las zonas urbanas con más de 100000 habitantes (dos tercios de la población argentina). Es sobre esta muestra que Gasparini y Cruces analizaron la evolución de la desigualdad de ingresos. Leonardo Gasparini, y Guillermo Cruces, “Una distribución en movimiento. El caso de Argentina”, en: Luis López-Calva, y Nora Lustig, (Comps.), *La disminución de la desigualdad en la América Latina ¿Un decenio de progreso?*, FCE, México, 2011.

<sup>93</sup> *Idem*.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p.185 y 186.

<sup>95</sup> Los cálculos del índice de Gini se basan en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Mediante declaraciones fiscales Alvaredo y Piketty calculan que, en lugar del 0,49 que se desprende de las encuestas, el Gini para 2004 podría haber oscilado entre 0,52 y 0,57, dependiendo del supuesto que no se hayan incluido en la encuesta el 0,1% o el 1% de las personas con mayores ingresos, respectivamente. Ambas series muestran, sin embargo, una tendencia decreciente. Facundo Alvaredo, y Thomas Piketty, “La dinámica de la concentración del ingreso en países desarrollados y en desarrollo. Una perspectiva desde los altos ingresos”, *Op. cit.*

<b>1993</b>	10,1	17,3	4,0	
<b>1994</b>	12,1	17,6	3,4	
<b>1995</b>	18,8	23,5	6,0	
<b>1996</b>	18,4	27,3	7,2	
<b>1997</b>	15,7	26,2	6,1	0,469
<b>1998</b>	13,8	25,1	6,1	0,485
<b>1999</b>	15,1	26,9	7,2	0,470
<b>2000</b>	15,4	29,3	7,6	0,486
<b>2001</b>	18,1	34,1	11,3	0,511
<b>2002</b>	20,4	52,0	23,7	0,519
<b>2003</b>	18,5	49,3	22,7	0,509
<b>2004</b>	14,5	40,2	14,6	0,488
<b>2005</b>	12,7	34,5	11,6	----
<b>2006</b>	11,2	27,5	9,2	0,487
<b>2007</b>	10,0	21,8	8,2	

Fuente: Elaboración propia a partir de Ciccolella y Baer para desocupación; y de Alvaredo y Piketty, Gasparini y Cruces para desigualdad.<sup>96</sup>

En segundo lugar, respecto del patrón de urbanización Ciccolella y Baer<sup>97</sup> mostraron recientemente que con posterioridad a la salida de la crisis se reinstaló una dinámica de autosegregación de las clases altas similar a la establecida en los años noventa y se produjo la expansión de asentamientos precarios. De esta manera, más allá de las significativas diferencias en la orientación económica general (ver cuadro 2), los autores verifican una continuidad en el patrón de urbanización, legible en la expansión del mercado inmobiliario para sectores medios y altos y la continuidad de las inversiones en autopistas, centros comerciales y barrios cerrados, aunque con una disminución en el ritmo. En definitiva, se trata de:

[...] una situación socioeconómica notablemente diferente de la de los años noventa, sin que esta mejora sustantiva implique necesariamente un cambio

<sup>96</sup> Pablo Ciccolella, y Luis Baer, "Buenos Aires tras la crisis: ¿Hacia una metrópoli más integradora o más excluyente?", *Op. cit.*, pp. 227-231; para desocupación y pobreza: Facundo Alvaredo, y Thomas Piketty, "La dinámica de la concentración del ingreso en países desarrollados y en desarrollo. Una perspectiva desde los altos ingresos", *Op. cit.*, p.124; y para desigualdad: Leonardo Gasparini, y Guillermo Cruces, "Una distribución en movimiento. El caso de Argentina", *Op. cit.*

<sup>97</sup> Pablo Ciccolella, y Luis Baer, "Buenos Aires tras la crisis: ¿Hacia una metrópoli más integradora o más excluyente?", *Op. cit.*

de patrón de desarrollo urbano, sino más bien la continuidad fantasmagórica o inercial del de los años noventa, la ciudad excluyente, incluso cada vez más excluyente, sólo que con ritmos diferenciados, tanto en las escalas temporales como en las territoriales.<sup>98</sup>

De hecho, en el marco de estos procesos, con el boom inmobiliario que fue de la mano con el alto crecimiento anual de la economía durante la última década, “el precio del suelo aumentó a un ritmo inédito”<sup>99</sup> y por esto, “[...] a pesar de la favorable evolución de los indicadores socioeconómicos, continúa el agravamiento de la segmentación territorial preexistente [...]”<sup>100</sup> ya que “[...] las condiciones para acceder a una vivienda digna en suelo urbano con buenos servicios, infraestructura y ubicación se vieron deterioradas”.<sup>101</sup>

Por último, esta no necesaria correspondencia entre la sensible mejora en los indicadores socio-económicos y la profundización del patrón urbano preexistente se verifica en la evolución de las formas de segregación residencial. En el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina/2009. Segregación Residencial en Argentina*<sup>102</sup> se señala que, de manera simultánea a la recuperación de la economía y a la continuidad del patrón de urbanización basado en la suburbanización de las elites, para el período 2001-2006 se verifica un crecimiento tanto del número como de la proporción de la población que vive en villas miseria y asentamientos en la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense. Mientras en la ciudad de Buenos Aires la población residente en estos espacios pasó de representar el 3,9% de la población en 2001 al 4,3% en 2006, en el Conurbano Bonaerense esa cifra se elevó del 6,9% de la población en 2001 a 10,1% de la población en 2006, lo que en cifras absolutas para el Área Metropolitana de Buenos Aires (ciudad de Buenos Aires y Conurbano bonaerense) representa pasar de 700000 habitantes a más de 1000000 de habitantes viviendo en villas y asentamientos.<sup>103</sup>

En este contexto, incluso los programas habitacionales que se implementaron con posterioridad a 2003 y con mayor fuerza hacia el final de la década para dar

---

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 219.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 233.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 235.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 239.

<sup>102</sup> PNUD, *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el desarrollo humano en Argentina/2009*, *Op. cit.*

<sup>103</sup> María Cristina Cravino, Juan Duarte, y Juan del Río, “Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires”, en: Cravino, María Cristina (Org.), *Los mil barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2008.

una respuesta a la urgente demanda de vivienda “[...] fueron diseñados con la finalidad de movilizar la economía a partir de la obra pública, de su capacidad de generar empleo genuino y de alentar el mercado de la construcción”.<sup>104</sup> Cabe preguntarse, entonces, “cuál es su impacto en la segregación residencial”,<sup>105</sup> en la medida en que habitualmente se limitan a la construcción de viviendas en la periferia metropolitana, donde hay suelo disponible y barato, carente de infraestructura, lejos de los servicios y que insumen a sus pobladores gran cantidad de tiempo, de dinero y de energía en los desplazamientos.<sup>106</sup> Sin minimizar lo que significa acceder a una vivienda, no podemos perder de vista el rol de estas políticas estatales paliativas en la profundización de las dinámicas de segregación y fragmentación del espacio urbano que, a mediano plazo, tienen un rol clave en la reproducción de la desigualdad urbana.

La ecuación en torno a la desigualdad, entonces, no resulta sencilla. La reducción (moderada) de la desigualdad en el ingreso, la continuidad (desacelerada) en el patrón de urbanización fragmentado y la profundización (significativa) del problema de la vivienda y la segregación nos colocan ante un escenario complejo y paradójico, donde las desigualdades de ingreso pueden reducirse y, a la vez, persistir e incluso profundizarse otras desigualdades.

Además, en este caso no se trata (al menos no exclusivamente) de una cuestión de temporalidades diferenciales entre el (rápido) cambio en la distribución del ingreso y el cambio (necesariamente más lento) en el espacio urbano. Por el contrario, se trata de la persistencia e incluso agravamiento de un patrón urbano en el marco de una mejora en la distribución del ingreso. Y el problema estriba precisamente en que el primero atenta contra la reducción de la desigualdades en sentido amplio. Como nos recordaba en sus conclusiones el citado informe del PNUD “[...] si esta tendencia (a la fragmentación urbana) no se revirtiera la trama urbana podría tener cada vez mayor incidencia en la consolidación de circuitos sociales que reproducen la desigualdad”.

<sup>104</sup> PNUD, *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el desarrollo humano en Argentina/2009*, *Op. cit.*, p. 34.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>106</sup> En Argentina están en curso algunas investigaciones sobre los distintos programas públicos implementados para dar respuesta a la demanda de vivienda y movilizar la economía, sobre todo del Plan Federal de Viviendas que tiene una escala inédita en comparación con la prácticamente ausencia de políticas de vivienda en las últimas tres décadas. A partir del análisis de este plan en urbanizaciones en la periferia del conurbano bonaerense, Cravino, Del Río, Graham y Varela mostraron que la satisfacción de los residentes decrecía a medida que aumentaba la escala: de la vivienda al barrio y de éste al entorno urbano. María Cristina Cravino, Juan Pablo del Río, María Ignacia Graham, y Omar David Varela, “Nuevos barrios, nuevas percepciones. Los efectos del Plan Federal de Viviendas en el Conurbano bonaerense desde la perspectiva de sus habitantes”, Mimeo, Buenos Aires, 2010.

(Por esto) [...] es indispensable articular virtuosamente las políticas de vivienda, el desarrollo social y los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial [...]. Esta planificación puede incluir una intervención en el mercado, a fin de frenar la especulación inmobiliaria y favorecer un uso mejor y más sustentable del suelo.<sup>107</sup>

## V. EPÍLOGO: DESIGUALDADES, ESPACIO URBANO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En este artículo hemos abordado algunas de las relaciones existentes en la tríada globalización-espacio urbano-desigualdades en el arco temporal que se extiende, más allá de las variaciones nacionales, desde la consolidación de las políticas neoliberales en la región durante los años 90 hasta las distintas experiencias políticas que permiten explicar la reducción de la desigualdad de ingresos en la región en los años 2000.

La perspectiva temporal y un importante caudal de investigaciones preexistentes posibilitaron establecer cierta distancia y cuestionar la asociación mecánica entre globalización y desigualdad, introduciendo otros actores, procesos y políticas que ayudan a comprender el efectivo crecimiento de la brecha entre ricos y pobres durante los años 90 en las ciudades latinoamericanas. Por otro lado, la situación contemporánea en muchas de las grandes ciudades latinoamericanas donde se combina una reducción moderada de la brecha en los ingresos con un entramado socio-espacial que enfatiza la separación y la distancia, atentando de esta manera contra los logros en la redistribución de ingresos, nos puso en alerta sobre las continuidades en el patrón de urbanización y sobre los efectos del mismo en la (re)producción de desigualdades.

Desde nuestra perspectiva, el desafío para los procesos políticos de la región en pos de una reducción de las desigualdades sociales consiste en tener presente, además de los ingresos, la configuración urbana (usos del suelo, distribución de bienes y servicios, accesibilidad y movilidad). Debemos comprender que la estructura urbana no sólo es un producto de los procesos sociales, sino también, en tanto espacio socialmente producido, un factor clave en su (re)producción, ampliación o reducción de desigualdades. Si, como decíamos, desigualdad y segregación no se relacionan de manera mecánica o refleja, tampoco podemos pensar que la estructura y la jerarquía urbanas sean un producto natural e inevitable de los procesos sociales; por el contrario,

---

<sup>107</sup> PNUD, *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el desarrollo humano en Argentina/2009*, *Op. cit.*, p. 38.



para su consolidación son clave un conjunto de vehículos sociales y políticos, principalmente el mercado inmobiliario y la planificación urbana.<sup>108</sup> Se torna imperioso, entonces, regular el uso del suelo<sup>109</sup> y diseñar políticas que impacten en una distribución más equitativa de bienes y servicios urbanos.<sup>110</sup>

En la introducción a *La disminución de la desigualdad en la América Latina* López-Calva y Lustig<sup>111</sup> sostienen que a pesar de la tendencia positiva de los últimos años, la redistribución es moderada y el continente continúa siendo el más desigual del mundo debido a que gran parte del gasto público todavía es neutral (e incluso regresivo) y a que hay una clara subutilización de los impuestos (en particular sobre la renta de las personas) como instrumento de redistribución. El “futuro de la desigualdad” y las posibilidades de mantener y profundizar la tendencia a la baja dependerán tanto de mejorar la calidad educativa de la fuerza laboral una vez alcanzada la meta de la accesibilidad a la educación básica (logro importante, aunque muy segmentado y desigual) y “[...] romper con el apoderamiento del Estado por parte de las *elites* acaudaladas y poderosas [...]” legible en “[...] lo difícil que resulta aumentar los impuestos –en particular impuestos sobre la renta y el patrimonio– que prevalece en la mayoría de los países de América Latina”.<sup>112</sup>

La ciudad constituye un ámbito clave para la instrumentación de políticas públicas en las direcciones señaladas, en tanto es un factor clave en la (re) producción de desigualdades educativas y es un espacio privilegiado de valorización del capital. La tarea no es para nada sencilla, más teniendo en cuenta el lugar que la inversión y la especulación inmobiliarias tienen en la expansión del espacio urbano (ya no causada por la presión migratoria) y en la reactivación de la economía y el empleo en las sociedades latinoamericanas. Pero es la política pública –regulando el uso del suelo, gravando la renta inmobiliaria e invirtiendo en el acceso a la ciudad– una clave relevante para intervenir sobre las desigualdades del continente.

<sup>108</sup> Emilio Duhau, “La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis”, *Nueva Sociedad*, núm. 243, 2013, pp. 79-91.

<sup>109</sup> Francisco Sabatini, e Isabel Brain, “La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves”, *Op. cit.*

<sup>110</sup> Marta Arretche, “Territorial justice and governance: Inequality in Brazilian metropolitan regions”, *Texto para Discussão, Centro de Estudos da Metrópole*, núm. 4, 2010.

<sup>111</sup> Luis López-Calva, y Nora Lustig, “La disminución de la desigualdad en la América Latina: cambio tecnológico, educación y democracia”, *Op. cit.*

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 34.