

# El territorio como expresión de las condiciones de vida y las políticas sociales

THE TERRITORY AS AN EXPRESSION OF LIVING CONDITIONS AND SOCIAL POLICIES

O TERRITÓRIO COMO UMA EXPRESSÃO DAS CONDIÇÕES DE VIDA E AS POLÍTICAS SOCIAIS

**María Elena Gudiño**

Doctora en Geografía, Directora del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial, Investigadora del CONICET.

[marilyngudino@yahoo.com.ar](mailto:marilyngudino@yahoo.com.ar)

**Julieta Dalla Torre**

Doctora en Ciencias Sociales, Investigadora IMESC-IDEHESI, Docente de la Universidad Nacional de Cuyo.

[julietadallatorre@gmail.com](mailto:julietadallatorre@gmail.com)

**Matías Ghilardi**

Geógrafo, Becario Doctoral CONICET, Docente de la Universidad Nacional de Cuyo.

[matiasghilardi@yahoo.com](mailto:matiasghilardi@yahoo.com)

ARTÍCULOS

**Recibido:** 16 Enero 2013

**Aprobado:** 18 Diciembre 2013

## Resumen

En las últimas décadas del siglo xx las ciudades de América Latina se han visto sometidas a importantes cambios socioeconómicos.

La nueva configuración fragmentada de la ciudad, así como las formas de exclusión social emergentes, son procesos complejos que se convierten en retos para las políticas sociales y presuponen la necesidad de redefinirlas. El Estado juega un papel central en este escenario, ya que mediante un eficaz aprovechamiento de sus recursos humanos y financieros puede delinear políticas públicas que intenten crear condiciones de equidad social y promover y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos.

A partir de los resultados obtenidos en la construcción del Mapa Social del Área Metropolitana de Mendoza (Argentina) del año 2001, se pretende identificar diversas políticas sociales como la habitacional y las que implican la expansión o mejoramiento de servicios públicos para los sectores más vulnerables del caso estudiado (críticos o deficitarios), indagando si las mismas incluyen una perspectiva territorial.

**Palabras clave:** Territorio, políticas sociales, segregación urbana

## Abstract

In the last decades of the twentieth century Latin American cities have been undergoing major socioeconomic changes.

The new configuration fragmented city, as well as emerging forms of social exclusion are complex processes that become challenges for social policies and presuppose the need to redefine them. The state plays a central role in this scenario, as through an effective use of its human and financial resources can delineate policies that attempt to create conditions of social equity, and promote and fulfill the rights of citizens.

From the results obtained in the construction of the Social Map of the Metropolitan Area of Mendoza (Argentina) in 2001, is intended to identify various social policies, such as housing and involving the expansion or improvement of public services for the most vulnerable sectors of the case study (critical or deficit), inquiring whether these include a territorial.

**Keywords:** Territory, social policies, urban segregation

## Resumo

Nas últimas décadas do século XX as cidades latino-americanas têm vindo a sofrer grandes mudanças socioeconômicas.

A cidade nova configuração fragmentada, bem como formas emergentes de exclusão social são processos complexos que se tornam desafios para as políticas sociais e pressupõe a necessidade de redefini-las. O Estado desempenha um papel central neste cenário, como através de uma utilização eficaz dos seus recursos humanos e financeiros, pode delinear políticas que tentam criar condições de equidade social, e promover e cumprir os direitos dos cidadãos.

A partir dos resultados obtidos na construção do Mapa Social da Região Metropolitana de Mendoza (Argentina), em 2001, destina-se a identificar várias políticas sociais tais como habitação envolvendo a expansão ou melhoria dos serviços públicos para os setores mais vulneráveis do estudo de caso (crítico ou déficit), indagando se estes incluem um territorial.

**Palavras-chave:** Território, Políticas Sociais, Segregação Urbana

## 1. Introducción

Uno de los procesos más notables ocurridos en las ciudades de América Latina, en las últimas décadas, ha sido la transformación morfológica de las grandes metrópolis (Bähr y Mertins, 1993; Ciccolella, 1999; De Mattos, 1999; Aguilar, 2002; Ortiz y Morales, 2002).

A medida que las áreas metropolitanas pasan a constituirse en nodos de la dinámica económica globalizada, comienzan a producirse cambios en su organización y forma de funcionamiento. El principal cambio es el de la *expansión territorial metropolitana* impulsada por el entrecruzamiento de redes múltiples y donde dominan nuevos proyectos de desarrollo urbano: barrios cerrados y pueblos privados que se entremezclan con barrios antiguos, otros construidos por el Estado o con villas inestables, las que crecen debido al agravamiento de la pobreza y marginación.

Las desigualdades son cada vez más marcadas y, como fiel expresión de esta realidad, se fragmenta el espacio urbano y surgen áreas diferenciadas según las condiciones de vida de la población y las actividades que se desarrollan.

En el caso de Argentina, que se distinguía en el contexto latinoamericano por su homogeneidad social, sin agudas desigualdades y con una fluida movilidad social, comienza a manifestar grandes desigualdades sociales que se acentúan a partir de los años ochenta, debido a la crisis provocada por la deuda externa y la reestructuración económica, fenómenos que desencadenaron un deterioro sin precedentes de la situación social.

En este contexto, Mendoza, provincia del centro-oeste argentino, también se ve afectada. La segregación social se manifiesta con mayor intensidad en el área metropolitana que concentra a más del 70 % de la población.

El propósito es conocer esta realidad social, especialmente la de los sectores más vulnerables, e identificar cómo se manifiestan en el territorio las diversas políticas sociales en la búsqueda de mayor equidad social y garantía del ejercicio de los derechos ciudadanos.

El fin último es reflexionar sobre los cambios producidos en el desarrollo urbano y las tendencias manifiestas hacia el nuevo modelo predominante en América Latina, el de la ciudad fragmentada y aportar nuevos conocimientos que permitan hacer más efectivas las políticas sociales.

### María Elena Gudiño

Cuenta con una producción bibliográfica de más de 160 trabajos en revistas científicas y congresos nacionales e internacionales, libros y capítulos de libros. Dirige el Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y pertenece a distintas redes iberoamericanas que investigan, forman recursos humanos y publican en temas referidos al territorio, tales como: la de Observación territorial (RIDOT), la de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), la de Posgrados sobre Políticas y Estudios Territoriales (RIPPET) y la de Editores de Revistas sobre temas de Globalización y Territorio (REDALYC).

## 2. Segregación-fragmentación: relación con el territorio y las políticas sociales

Si bien segregación y fragmentación aluden a un mismo fenómeno, no son lo mismo. El concepto de segregación urbana en la actualidad se aleja del pensamiento tradicional que se interesaba por mostrar la distribución de minorías étnicas en las grandes ciudades de Estados Unidos.

Autores como Castells (2008) consideran que es “una tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no solo en términos de referencia, sino de jerarquía”, mientras que otros opinan que:

La segregación conduce a una situación de fragmentación social, entendida como divisiones en el tejido social, y al debilitamiento –e incluso la desaparición– de lazos sociales entre los diversos

grupos socioeconómicos, como así también una escasa movilidad social; lo que a su vez llevaría a procesos de agudización de situaciones de carencia entre los sectores sociales más desfavorecidos de la estructura social (Roitman, 2003).

La diferencia con el concepto de fragmentación radica en que este último tiene una connotación espacial o territorial. Tal como menciona R. Rojas Vidal “la fragmentación física -entendida en términos físico- relacionales- puede ser definida “como la tendencia de la estructura de la ciudad hacia una pérdida de la coherencia y de cohesión del todo a causa de una disociación de las partes de que la componen” (1997:5). La fragmentación física proviene en la actualidad de un proceso de singularización de sectores que adquieren una identidad propia caracterizada por los barrios amurallados, fronteras intraurbanas o zonas monofuncionales. La “ciudad fragmentada” de la que hablan autores como Borsdorf (2003), De Mattos (2001) y Ciccollella (2002), entre otros.

Este fenómeno impacta de manera negativa en la vida y el crecimiento urbano de nuestras ciudades, por lo que es necesario que las políticas públicas fomenten la integración social. Sin embargo, los instrumentos utilizados hasta el momento no han logrado resolver los problemas sociales, sino que al contrario, estos se han profundizado y complejizado.

Frente a este panorama hay que plantearse seriamente la necesidad de salir de paradigmas y esquemas ya perimidos que sirvieron en otro contexto histórico pero que en el siglo XXI no responden a las demandas de la sociedad.

Se sigue trabajando sistemáticamente con *sectores* y sólo parcialmente con *problemas*, por lo que la falta de coordinación de acciones repercute en el territorio y afecta a la sociedad. Es por eso que la política tiene que ser focalizada, concepción que no es nueva y menos en el ámbito de lo social, en el que se vienen aplicando distintos métodos de focalización centrados en el “quiénes”. Si bien esta concepción representa un avance tiene ciertas fallas y vicios que pueden superarse si se relaciona el quiénes con el “dónde”.

Esta es la única manera de tener una visión holística e integral de los problemas que efectivamente afectan a cada grupo social o barrial, y de las potencialidades intrínsecas para solucionarlos.

Tal como menciona Sergio Sepúlveda, los territorios se consideran como “[...] espacios geográficos, cuya cohesión deriva de un tejido social específico, de una base de recursos naturales particular, de unas instituciones y formas de organización propias, y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso” (Sepúlveda *et al.* 2003: 69).

En consecuencia, debido a su naturaleza, es necesario definir una política integral que contemple las múltiples dimensiones de la seguridad humana y la articulación de las políticas sociales y económicas tales como las de educación, empleo, vivienda, salud, etc. conforme a las características y problemáticas de cada lugar. De esta manera contribuiría a poner en práctica los principios de equidad y cohesión social, equilibrio territorial y crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y calidad de vida o buen vivir para poder alcanzar el tan deseado desarrollo sostenible.

### 3. El caso del área metropolitana de Mendoza, Argentina

El espacio objeto de estudio es el de la principal ciudad del oeste argentino y cuarta ciudad de dicho país, cuya área metropolitana aglutina en el año 2010 a un total de 948.360 habitantes en tan solo 0,1 % de la superficie (Figura 1).

El proceso de concentración poblacional producido en este aglomerado urbano es el resultado de un proceso histórico que en las últimas cuatro décadas se acentúa. Pero las transformaciones territoriales de los últimos años son fiel reflejo del agravamiento en las condiciones de vida de su población y la carencia de políticas eficientes.

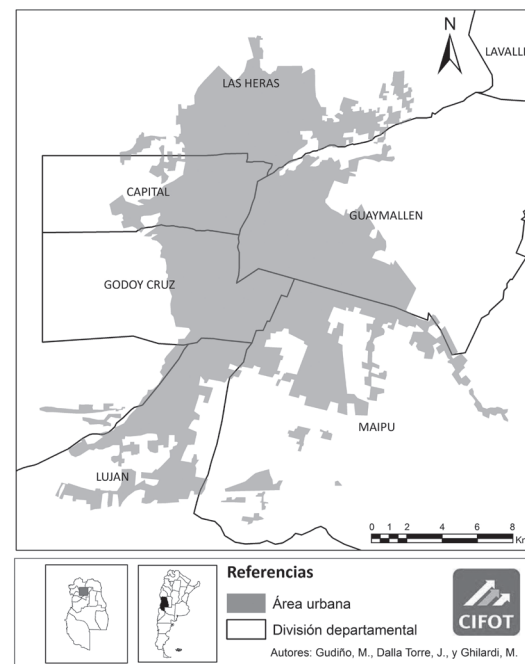


Figura 1. Gran Mendoza: metrópoli del oeste argentino, 2001  
Fuente: Gudiño, Ghilardi y Dalla, 2012.

#### 3.1 Un poco de historia

La explosión urbana se produce por el intenso éxodo rural que provoca la crisis económica de mediados del siglo pasado y que afecta especialmente al campo. El proceso de urbanización es acelerado e improvisado y provoca la pérdida paulatina del trazado original. La ciudad avanza hacia la periferia y alcanza la conurbación de los centros departamentales más cercanos. No sólo hay una gran proliferación de barrios, sino que se produce la erradicación de antiguas villas inestables, que en general aparecen sin orden en la zona suburbana, mientras se produce también el crecimiento vertical de la ciudad.

Entre 1971 y 1983, el crecimiento se desborda en forma de “mancha de aceite” debido a la aparición de grandes infraestructuras de accesos a la ciudad que contribuyen a extender la urbanización a lo largo de estos nuevos ejes. El sistema de riego y

el ferrocarril pierden valor como líneas vinculantes y el aumento de las autopistas produce fracturas en las áreas pre-existentes. En este período se ve cómo la ausencia de planificación genera la invasión hacia tierras de alto valor ambiental y agrícola, mientras que quedan vacíos dentro de la trama urbana.

A partir de la segunda mitad de los años setenta, al igual que en otras ciudades del país, se observa el empobrecimiento creciente de los sectores medios y el aumento multiplicador del grupo de menores ingresos, segregándose territorialmente en barrios y sectores claramente diferenciados.

En los años ochenta el Estado moviliza el mercado inmobiliario. El estancamiento y la inflación provocan una retracción de las inversiones privadas y comienzan a aparecer barrios de operatorias de viviendas diseminados por toda la periferia en busca de terrenos más baratos. En esta época, la profunda crisis económica que sufrió la provincia debido al retroceso de la vitivinicultura provocó la agudización del desplazamiento de una considerable cantidad de población hacia el área metropolitana en busca de mejores oportunidades laborales. A este hecho se le sumó el terremoto de 1985 y la migración chilena, lo que ocasionó una propagación de villas inestables y barrios pobres en la periferia. Ambos procesos provocaron un aumento de la población, manteniendo un ritmo sostenido de crecimiento desde 1980.

La depreciación de los salarios, la desocupación y la hiperinflación de finales de los años ochenta generaron un aumento destacable de la pobreza y una inevitable ruptura social, que impactó en la configuración espacial urbana.

Valdés (1999) señala que la ausencia del Estado de Bienestar, que asegurara a los sectores más pobres la educación pública y gratuita, la salud, la ayuda social sistemática, generó una de las consecuencias más perversas de la ciudad dual: la inseguridad. En consecuencia, el modelo rentístico-financiero permitió el desarrollo de emprendimientos urbanos que destacaban la seguridad entre sus principales ventajas. Surgen así los primeros *countries* habitados durante todo el año, en total oposición a los barrios de promoción social y a los asentamientos informales. Este es el primer elemento visible del inicio de fragmentación del espacio urbano.

Desde 1991, y como consecuencia del Plan de Convertibilidad, se incrementa notablemente la inversión privada en construcción. Hay un retroceso de la obra pública, lo que genera un gran desfase con respecto al crecimiento urbano.

El punto álgido del deterioro económico de amplios sectores sociales y del aumento sin precedentes de la pobreza y la pauperización, con el consiguiente crecimiento espectacular de la desigualdad social, se dio hacia fines de los años noventa, y particularmente durante la crisis del 2001. Este proceso pudo evidenciarse en el aumento de los asentamientos inestables. Según el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV), en Mendoza, el número de hogares en asentamientos informales para el año 2004 era de 8.851, es decir, un 20 % más que en 1991.

Luego del 2001 el Estado dio marcha atrás con los procesos de desregulación de la década pasada. Se re-estatizaron empresas privatizadas y se comenzaron a destinar grandes partidas presupuestarias con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de los sectores sociales excluidos. A partir del 2003, se implementó una política habitacional activa a través de la ejecución de programas federales, desarrollados y financiados por el Gobierno Nacional, que tienden a mejorar el acceso a la vivienda de los sectores más desfavorecidos, como un intento por romper la dinámica del mercado habitacional privado. En la actualidad la fragmentación se acentúa y coexisten en un mismo territorio barrios amurallados de clases sociales medias y altas junto a barrios de vivienda social y villas inestables.

### 3.2 El mapa social

Las diferencias socioeconómicas se analizan según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2001, momento en el que la población se eleva a 848.660 habitantes, es decir, el 53,6 % del total provincial.

Si bien los datos están desactualizados, su nivel de desagregación permite trabajar con mayor cantidad de indicadores que los obtenidos en el censo del año 2010, y que a los fines de la investigación se pretende demostrar que la metodología aplicada permite identificar diferentes condiciones de vida en el área metropolitana de Mendoza.

Esta es una preocupación manifiesta por diversos países latinoamericanos. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), desde la década de los años ochenta se viene trabajando en la búsqueda de indicadores socioeconómicos que permitan determinar áreas geográficas críticas.

En el caso de Argentina, en marzo de 1994, la Secretaría de Programación Económica de la Nación publicó **unos** documentos titulados "Mapas de la pobreza en Argentina", definiendo veinte indicadores de carencias y un indicador compuesto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que involucra condiciones de habitabilidad de las viviendas, condiciones sanitarias y asistencia escolar.

En este trabajo se seleccionaron diez indicadores que expresan necesidades y satisfactores vinculados a la existencia de infraestructuras y servicios, calidad de la vivienda, adecuación del acceso a los servicios educacionales y capacidad de subsistencia. Se considera que este último indicador permite una determinación más ajustada de los niveles de pobreza al relacionar el trabajo y la distribución del ingreso. Las dos unidades de observación son los hogares ocupados<sup>1</sup> y las personas por fracciones censales que son unidades espaciales en que se divide el territorio para proceder a la recolección de datos censales.

<sup>1</sup> Hogar: "Persona o grupo de personas que viven bajo el mismo techo y comparten los gastos de alimentación". Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Hogar ocupado es aquel hogar en el que alguna persona respondió al momento del censo.

Respecto a los hogares, los indicadores analizados fueron:

- Tipo de vivienda (viviendas deficitarias, móviles, tipo B, casa de inquilinato)
- Tipo de tenencia de la vivienda (propietarios de terreno y vivienda, o vivienda)
- Servicios básicos (agua por red pública, agua corriente y cloacas)
- Hacinamiento (más de tres personas por cuarto)
- Equipamiento del hogar (horno microondas, video, televisión por cable, etc.)

Referido a las personas, los indicadores seleccionados fueron:

- Cobertura en salud (sin cobertura, plan de salud privado o mutual)
- Nivel educativo (mayor de catorce años con secundario incompleto)
- Deserción escolar (menores de quince años que no asisten a la escuela)
- Condición de actividad (mayores de catorce años desocupados)
- Condición laboral (empleadas con aportes jubilatorios)

Los indicadores fueron objeto de un análisis multivariado. A través de procedimientos de estadística descriptiva y medidas de tendencia central y dispersión se construyó un índice para dar cuenta de las condiciones de vida, niveles de bienestar y desigualdades por fracción censal. Posteriormente, fue convertido a una misma unidad de medida para poder compararlos y obtener el puntaje z para cada fracción censal.

Las intensidades obtenidas fueron representadas en un mapa síntesis en el que se identifican cinco zonas, de acuerdo a la homogeneidad socioeconómica que presentan y la existencia de condiciones de vida diferenciadas (Figura 2).

- Zonas con condiciones de vida críticas (índice z mayor a 0,90): localizadas en las zonas suburbanas que bordean al aglomerado de Mendoza. Corresponden a los estratos más bajos de la estructura social. Sus viviendas son precarias y el hacinamiento oscila entre el 11-21 % por fracción censal. Los equipamientos no alcanzan el 6 % pero la red de servicios públicos, agua y cloacas está presente en la mayoría de los casos (más del 50 % en todas las fracciones), a excepción de las zonas más periféricas. Gran parte de los adultos no han completado el secundario y el desempleo asciende al 17 %. Entre el 4 % y el 7,5 % de los menores de quince años no asisten a la escuela.

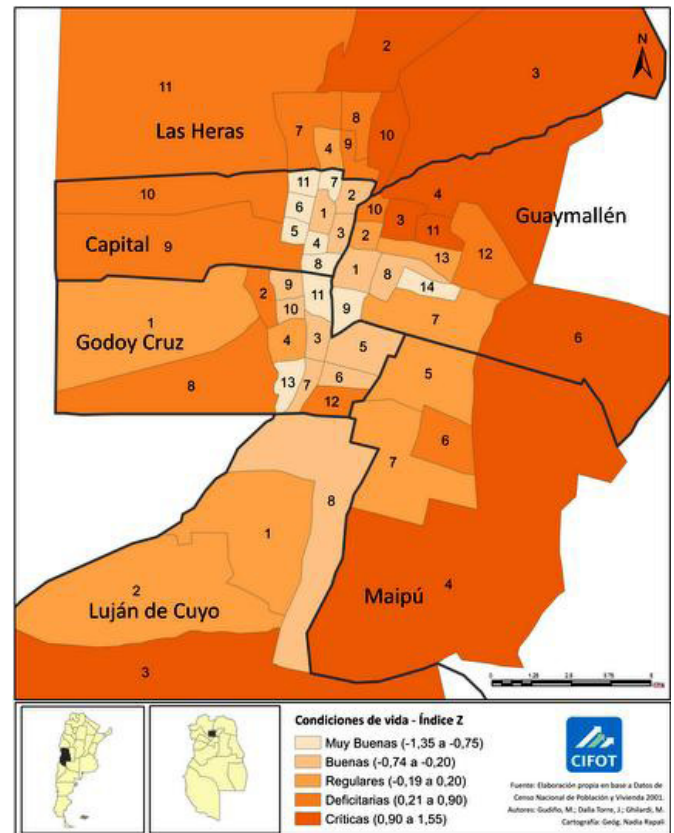


Figura 2. Condiciones de vida: índice z

Fuente: Gudiño, Ghilardi y Dalla Torre, a partir de datos del Censo Nacional de Población y Viviendas, 2001.

- Zonas con condiciones de vida deficitarias (índice z de 0,20 a más de 0,90): ubicadas hacia el oeste y el sureste del tejido urbano consolidado. El número de viviendas precarias representan entre 5-20 % del total por fracción censal y los hogares con hacinamiento representan alrededor del 10 % del total, y menos del 15 % cuentan con servicios y equipamientos. Aproximadamente el 50 % de las personas poseen cobertura de salud pero el desempleo supera el 15 %. Los niños y adolescentes que no se encuentran dentro del sistema educativo formal obligatorio representan entre 3,5-6 % del total.
- Zonas con condiciones de vida regulares (índice z de de 0,20 a más de -0,20): en distritos que forman parte del continuo urbano más antiguo y en zonas de expansión urbana hacia el este y hacia el oeste. Se trata de lugares muy antiguos; algunos han sido renovados y otros poco a poco han sido ocupados con nuevas edificaciones y barrios privados. El hacinamiento es bajo, menos del 11 %; y los que gozan de todos los equipamientos no llegan al 17 %. El nivel educativo de la población es más elevado, aproximadamente la mitad de los adultos ha completado el nivel secundario. Sin embargo, la desocupación se ubica entre el 14-20 % y la deserción escolar oscila entre el 3,3-4,5 %.
- Zonas con condiciones de vida buenas (índice z de -0,20 a más de -0,75): en los distritos más antiguos y el continuo urbano ubicado al norte, este y centro. Las viviendas deficitarias

no sobrepasan el 9 % y casi la totalidad poseen servicios públicos, superando el 80 % en todas las fracciones. Los hogares hacinados no alcanzan el 6 %. En la mayoría de las fracciones más del 54 % de los adultos logró un título secundario y más del 70 % tiene un empleo formal, pero la desocupación ronda entre el 10-18 %. Es relevante el porcentaje de los niños y adolescentes que no concurren a la escuela, 4,5 % del total.

- Zonas con condiciones de vida muy buenas (índice z de -0,75 y menos): localizadas en las proximidades del Centro Cívico y el oeste del departamento Capital y municipios aledaños. Los hogares con hacinamiento son casi nulos (menos 2 %) al igual que las viviendas deficitarias (menos 4 %). Los servicios públicos cubren más del 96 % de las viviendas. La población con cobertura de salud supera el 70 %. Más del 70 % de los adultos han concluido sus estudios secundarios y más del 85 % tiene un empleo. La deserción escolar es menor al 3,5 %.

Resulta llamativo el elevado porcentaje de desocupación en todas las zonas identificadas –aún en las de mayor nivel socioeconómico–, pero el mismo se explica ante la crisis económica que en ese momento se vivía en Argentina, lo que lleva a hablar de una situación de nueva pobreza, sobre todo en grupos sociales con buenas o regulares condiciones de vida.

Las zonas identificadas en el mapa social del Gran Mendoza permiten comprobar la existencia de una gran heterogeneidad entre y dentro de cada uno de los departamentos que conforman la metrópoli, pero además un deterioro gradual de las condiciones de vida hacia sus áreas periféricas, tal como se puede observar en la Figura 2.

A diferencia del modelo propuesto por Bähr, Borsdorf y Janoschka (2002), para las ciudades latinoamericanas el mapa social de la metrópoli de Mendoza en el año 2001 demuestra que estaría en la etapa de *ciudad polarizada* debido a que es fácilmente distinguible la presencia de buenas o muy buenas condiciones de vida en el centro de la ciudad, y hacia fuera barrios marginales con regulares o malas condiciones de vida que se van tornando en estado crítico hacia las zonas periféricas suburbanas. Sin embargo, los barrios exclusivos no se ubican *al otro lado de la ciudad* sino en determinados sectores muy valorizados. Las áreas con condiciones de vida muy buenas son reducidas y se limitan a la franja oeste, en las proximidades del centro cívico; mientras que las zonas con condiciones de vida críticas aparecen en zonas más alejadas. El principio de polarización es seguido por el de crecimiento celular fuera del perímetro urbano, asociado al éxodo rural provocado por la movilidad de la población a la ciudad. Pero, poco a poco comienza a desacelerarse el crecimiento poblacional del área central; muestra de ello son las menores densidades en las zonas centrales, mientras que el aumento poblacional se produce en los municipios que las rodean, zonas con condiciones de vida regular, mala o crítica. Se reactiva la inversión inmobiliaria y recién entonces Mendoza ingresa a la etapa de *ciudad fragmentada*.

En Vich y Gudiño (2010) se analizan las profundas transformaciones territoriales que se producen en esa época. Comienza un proceso de verticalización de la ciudad, tanto en el microcentro con importantes inversiones en hoteles, edificios de oficinas

y residenciales, como en sus alrededores. El inversor privado modela la ciudad, se densifican sectores y colapsan los servicios, se pierden los tradicionales corazones de manzana, aparecen nuevas tipologías en altura que alteran las vistas y privacidad del entorno modificando así el perfil urbano. La ciudad ya no es concebida como un tejido continuo y articulado sino que se convierte en un espacio de límites difusos y fragmentados, siendo cada fragmento una potencial ciudad en sí misma. Nuevos barrios privados se instalan en la periferia de la ciudad, en zonas carentes de servicios, equipamientos e infraestructura y con condiciones de vida crítica o deficitaria. Este fenómeno de fuga de las clases medio-altas hacia las áreas suburbanas se produce debido a diferentes causas, entre ellas la inseguridad, los efectos ambientales de la contaminación e isla de calor, la búsqueda de condiciones de habitabilidad más sanas y tranquilas, y la moda de vivir en nuevos prototipos urbanos.

En Mendoza, como en el resto de las grandes ciudades argentinas, se ha incrementado la proporción de sectores pobres urbanos; esto sumado a la brecha existente entre los estratos con mayores y menores ingresos produce un nuevo tipo de ciudad, caracterizada por la creciente fragmentación del espacio que genera intensos procesos de segregación social urbana. Esta realidad plantea nuevos desafíos para las instituciones estatales, tanto al planificar como al decidir el destino de los fondos para combatir las situaciones de pobreza urbana y las desigualdades sociales.

### 3.3. Políticas sociales

Tendiente a determinar los avances acontecidos en el diseño e implementación de las políticas sociales, se analizan las políticas relacionadas con vivienda y servicios públicos. Con respecto a la política habitacional, Lentini, Palero y Montaña (2010) afirman que en Argentina, en las últimas décadas, pueden identificarse dos momentos de transformación.

El primero a partir de la firma del Pacto Fiscal en el año 1992, mediante el cual la Nación descentraliza el principal fondo de financiamiento habitacional –Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)– a favor de los gobiernos provinciales.

El segundo momento durante la presidencia de Néstor Kirchner, cuando el gobierno nacional buscó recuperar el rol del Estado en la planificación habitacional a través de diversos programas, que –más allá de que su ejecución sea descentralizada– dependen del Gobierno Nacional.

Un ejemplo son los Planes Federales que, particularmente en el Área Metropolitana de Mendoza, dan lugar a más de treinta proyectos destinados a proveer viviendas a hogares residentes en asentamientos precarios. El 43 % de las viviendas fueron direccionadas hacia este grupo con importantes carencias habitacionales, incluso en ciertos municipios el porcentaje superó el 90 %. Su construcción se realiza en el mismo sitio o en el entorno cercano. Sin embargo, han existido algunos casos de relocalización en zonas alejadas del lugar de origen, carentes de servicios públicos y en zonas periféricas de la trama urbana, generando importantes procesos de exclusión (Lentini, Palero y Montaña, 2010). Es decir que los nuevos barrios de viviendas sociales, construidos por el Estado o cooperativas a las que se le delega esta función, son relegados a

Departamento	Red de agua potable		Red de cloacas	
	Conexiones domiciliarias nuevas	Distritos	Metros lineales construidos	Distritos
Guaymallén	2.310	Rodeo de la Cruz Capilla del Rosario El Sauce Buena Nueva Pedro Molina	5.001	Rodeo de La Cruz El Bermejo Buena Nueva
Las Heras	1.187	El Algarrobal El Borbollón El Plumerillo El Challao	1.820	El Algarrobal
Luján de Cuyo	993	Perdriel		
Maipú	3.400	Cruz de Piedra Ciudad de Maipú Coquimbito	19.071	Coquimbito Russell

**Tabla 1.** Saneamiento y agua potable. Obra nueva período 2009-2011, distritos del Gran Mendoza

**Fuente:** tabla elaborada por los autores con datos tomados del Sistema Estadístico Municipal, Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE), Ministerio de Agroindustria y Tecnología, Gobierno de la Provincia de Mendoza, Publicaciones Municipales, 2012.

terrenos expuestos a graves riesgos ambientales, coincidiendo con los espacios más devaluados en el imaginario social y agravando la situación que se refleja en el mapa social de Mendoza.

Respecto a las políticas referidas a la provisión de servicios públicos, en este último tiempo se han impulsado varias obras que consisten en la expansión y optimización de la red de agua potable y de la red colectora de líquidos cloacales. El Ente Provincial del Agua y Saneamiento de Mendoza (EPAS), ha monitoreado un número importante de acciones públicas financiadas con fondos nacionales y provinciales (provenientes algunos de créditos internacionales) que han impactado favorablemente en aquellos sectores de la aglomeración clasificados como críticos y deficitarios. En estos espacios, correspondientes sobre todo al área periférica, se han realizado obras de ampliación de la red de agua potable, nuevas perforaciones y expansión de las zonas servidas con cloacas en el período 2009-2011.

No obstante, es necesario destacar que estos proyectos no garantizan el acceso a todos los hogares, ya que el Estado se ocupa únicamente de la concreción de las obras matrices, correspondiendo a cada usuario la conexión domiciliar. Por ello se estima que gran parte de esta población no verá mejoradas sus condiciones de vida al menos en el corto plazo, debido a sus propias características socioeconómicas. Esto será posible comprobarlo una vez que se publiquen los datos del censo del año 2010.

El análisis de ambas políticas deja traslucir, además, la falta de articulación entre ellas al ubicar a los nuevos barrios en zonas carentes de servicios públicos.

## 4. Conclusiones

Cada urbe debe tomarse como un caso singular debido a que cada lugar es único como también lo son los procesos por los que transitan y las pautas históricas y culturales que definen su identidad.

Sin embargo, hay que reconocer que la integración de la economía mundial ha provocado transformaciones en la morfología urbana, y que existen ciertos patrones que diferencian la ciudad norteamericana de la asiática, europea o latinoamericana. Esto es posible comprobarlo a través del análisis del modelo de ciudad latinoamericana en el que las fases de urbanización son diferentes y la expresión de ciudad fragmentada permite comprobar las profundas desigualdades sociales existentes.

En el caso de la ciudad de Mendoza y su área metropolitana, la metodología aplicada permite sintetizar la situación socioeconómica de sus habitantes y conocer las grandes disparidades sociales que se producen en determinados lugares.

La fragmentación del territorio producida por la segregación social, convierte a las metrópolis en un “archipiélago de islas” (Veltz, 1996) en los que los espacios públicos disminuyen y la población ya no vive en comunidad.

Frente a esta situación y tal como anteriormente se expresara, es misión del Estado revertir este proceso. Cabe entonces preguntarse por qué no lo logra y la respuesta tiene que ver con las políticas que se implementan. Si bien se han producido avances en la materia en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida, éstos son simples esfuerzos desconectados entre sí cuyos efectos no logran el impacto que buscan.

Tal como se señala en el “Encuentro para la construcción de una política social pública” realizado en Mendoza el 24 de octubre de 2009: “Se necesitan operar cambios estructurales importantes para hacer más efectivas las políticas sociales”.

A comienzos del siglo XXI surge un consenso respecto a la política social, la que es parte de las funciones primarias del Estado y supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir los fallos del mercado.

A través del caso presentado se comprueba que las condiciones de vida de la población se expresan en el territorio y que

en él convergen políticas sectoriales como la habitacional o la de los servicios públicos que no tienen en cuenta la realidad social; es decir, se construyen viviendas en lugares carentes de servicios o que representan un riesgo para la población ante amenazas naturales, pero no se analizan con suficiente profundidad los conflictos sociales que pueden surgir ante la coexistencia de grupos sociales que se segregan.

Si se focaliza la atención en el territorio es posible definir políticas que tiendan a resolver los verdaderos problemas que se presentan. Esta concepción ayudaría a superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, como también disminuir las grandes disparidades buscando alternativas que contribuyan a lograr una mayor cohesión social.

El desafío es definir una política integral que contemple las múltiples dimensiones de la seguridad humana, una política que permita articular las políticas sectoriales tales como la de educación, empleo, vivienda, etc. conforme o adaptada a las características y problemáticas de cada lugar, lo que contribuiría, además, a poner en práctica los principios de equidad, equilibrio territorial, crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y calidad de vida o buen vivir para poder alcanzar el tan deseado desarrollo sostenible.

Las políticas sociales bien diseñadas y focalizadas en el territorio constituyen una parte esencial de una estrategia de desarrollo que pretende lograr mayor equidad social. 10

## Bibliografía

- AGUILAR A. G. (2002). "Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México". *EURE*. Vol. 28. Núm. 85.
- BÄHR, J. y Mertins G. (1993). "La ciudad en América Latina". *Población y Sociedad*. Vol. 1: pp. 5-14.
- BÄHR, J.; G. Borsdorf y M. Janoschka (2002). "Die Dynamik stadtstrukturellen Wandels im Modell der lateinamerikanischen Stadt". *Geographica Helvetica*. Vol. 4: pp. 300-310.
- BRUGUÉ, Q. y R. Gomá (1998). "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional". En: R. Gomá. *Gobiernos locales y políticas públicas: Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- BORSODORF, A. (2003). "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana". *EURE*. Vol. 29. Núm. 86.
- BUZAI, G. (2003). "Mapas sociales urbanos". Buenos Aires: Lugar Editorial.
- CASTELLS, M. (2008) "La cuestión urbana". México: Siglo Veintiuno Editores, Décimo quinta edición, 2008
- CICCOLELLA, P. (1999). "Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". *EURE*. Vol. 25. Núm. 76.
- (2002). "La metrópolis postsocial: Buenos Aires, ciudad rehén de la ECONOMÍA global" [Actas del Seminario Internacional: "El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y a América Latina"]. Barcelona.
- DALLA Torre, J. y Ghilardi, M. (2012). "Aproximación a la ciudad dual.
- FRAGMENTACIÓN espacial y segregación material y simbólica en el Área Metropolitana de Mendoza, Argentina". *Proyección*. Vol. 13.
- DE Mattos, C. (1999). "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo". *EURE*. Vol. 25. Núm. 76.
- (2001). "Metropolización y suburbanización". *EURE*. Vol. 27. Núm. 80.
- GUDIÑO, M. E. (1997a). "Cambios en la estructura territorial y socioeconómica del Gran Mendoza. Argentina" [VIII Jornadas Cuyanas de Geografía "Pensamiento y Acción", Instituto y Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras]. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- (1997b). "Detección de áreas-problemas a través de la tecnología de los Sistemas de Información Geográfica (SIG)". En *Seminario-Taller: Criterios para compatibilización de información socioterritorial disponible para una estratificación de grupos poblacionales de la Provincia de Mendoza*. Mendoza: Subsecretaría de Desarrollo Social y Salud.
- GUDIÑO, M. E.; M. C. Trifiró y M. M. Guevara (s. f.). "Atlas socioeconómico y demográfico de los departamentos del Gran Mendoza" [texto inédito].
- GUDIÑO, M. E.; M. Ghilardi y J. Dalla (2012). "Mendoza. Mapa social mediante puntaje z y análisis multivariado". En: G. Buzai. *Mapas sociales urbanos*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- GUDIÑO, M. E. y S. Reyes (2005). "Estrategias de integración y transformaciones metropolitanas. Santiago de Chile y Mendoza, Argentina. Mendoza": EDIUNC.
- LENTINI, M., D. Palero y E. Montaña (2010). "La inequidad en el acceso al suelo urbano: Los procesos de segregación residencial e informalidad urbana" [XI Seminario Internacional – IV Taller RIER, CIFOT-ICA]. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- ORTIZ, J. y S. Morales (2002). "Impacto socioespacial de las migraciones intraurbanas en entidades de centro y de nuevas periferias de Gran Santiago". *EURE*. Vol. 28. Núm. 85.
- ROITMAN, S. (2003). "Barrios cerrados y segregación social urbana". *Scripta Nova*. Vol. VII. Núm. 146.
- SEPÚLVEDA, S.; A. Rodríguez; R. Echeverri y M. Portilla (2003). "El enfoque territorial del desarrollo Rural". San José, Costa Rica: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible.
- SUÁREZ, A. L. (2004). "Erosión de capital social en contextos de aislamiento social". *Encuentro Anual de Investigación del Área de Sociología*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- VALDÉS, E. (1999). "La ciudad dual y los nuevos fragmentos urbanos: los guetos de la riqueza". En: *Administración Pública y Sociedad*. Núm. 12. Mendoza: Universidad Nacional de Córdoba.
- VELTZ, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. París: PUF.
- (2002). "La economía mundial, una economía de archipiélago". En: S. Cordellier y R. Boyer. *La globalización más allá de los mitos*. Quito: Editorial Abya Yala.
- VICH, A. J. y M. E. Gudiño (2010). *Amenazas naturales de origen hídrico en el centro-oeste árido de Argentina. Diagnóstico y estrategia para su mitigación y control en el Gran San Juan y Gran Mendoza*. Mendoza: Zeta Editores.
- VIDAL Rojas, R. (1997). "Metrópolis en recomposición: Elementos para una TEORÍA de la fragmentación urbana" [VI Encuentro de Geógrafos de América LATINA]. Buenos Aires.
- ZICCARDI, A. (2008). "Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI". En: *PROCESOS de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, CLASCO-CROP.