

# **36º Encontro Anual da Anpocs**

## **Simpósio - As metrópoles e a questão urbana: planejamento, conflitos e desigualdades**

Coordenação geral: Luciana Teixeira Andrade (PUC Minas) e Ester Limonad (ANPUR, UFF)

**1ª sessão:** A metrópole na conflitualidade da ordem urbana brasileira: a experiência dos Institutos Nacionais de Ciências e Tecnologia.

**Coordenadora:** Luciana Teixeira Andrade (PUC Minas)

**Expositor:** Ruben Kaztman (CEPAL, PNUD)

**Título:** Territorio y cohesión social en las grandes ciudades de América Latina

# **Territorio y cohesión social en las grandes ciudades de América Latina.**

Ruben Kaztman  
Presentación en ANPOCs (Octubre 2012)

## **1. Propósitos de la presentación**

El propósito que guía la redacción de estas notas es aportar a la construcción de un marco analítico útil para orientar acciones públicas que buscan reforzar el tejido social de las grandes ciudades de la región. Con este marco pretendo dos cosas: proveer una visión de conjunto de los problemas estructurales que afectan la cohesión social en las grandes ciudades y sugerir algunas guías para identificar los mecanismos que trasladan los efectos de segmentaciones de una a otra esfera de la acción social.

Entiendo que la desactivación de esos mecanismos, por ejemplo los que conectan las segmentaciones en el mercado de trabajo con las que se producen en la educación y en los lugares de residencia, debe constituir una prioridad de la política social urbana. Esto es así porque cuando convergen segmentaciones en distintas esferas se amplían las fisuras en el tejido social de las ciudades, lo que es a la vez causa y efecto de una progresiva desaparición de espacios donde los desiguales enfrentan problemas comunes y en los que es posible aprender a convivir en la desigualdad. Esos espacios suelen estar activos en los pueblos y ciudades pequeñas (que funcionan como grandes barrios urbanos), pero se van desactivando a medida que crecen las ciudades. Con ello aumentan las dificultades que deben enfrentar las autoridades urbanas para construir patrones de convivencia estables y democráticos entre los habitantes<sup>1</sup>.

Es cierto que sobre este punto se podría argumentar que en muchas ciudades de la región las segmentaciones profundas y fuertemente articuladas existen desde siempre, sin que ello haya constituido un impedimento mayor a la construcción y mantenimiento de patrones de convivencia. Pero también es cierto que ese argumento subestima, por un lado, el ritmo de crecimiento urbano y sus efectos sobre la desactivación de espacios de encuentro entre las clases, y por otro, los numerosos procesos que están ampliando la conciencia popular acerca de la legitimidad de sus aspiraciones de progreso material y de sus derechos ciudadanos.

---

<sup>1</sup> El nivel de segmentación de una ciudad es producto del inter-juego de los niveles de desigualdad y las oportunidades de interacción entre desiguales. Los intentos de explicar variaciones en la cohesión social se han concentrado en el análisis de variaciones en los niveles de desigualdad. Una de las virtudes de los estudios de segregación residencial fue la de describir la situación de los pobres urbanos colocando el acento en las oportunidades de interacción con otras clases más que en sus diferencias con respecto a las configuraciones de activos de los hogares respectivos.

## **2. Algunos problemas conceptuales en el estudio de las segmentaciones urbanas y la cohesión social.**

Habiendo explicitado los propósitos de esta presentación, paso a tratar algunos problemas conceptuales implicados en el análisis de la cuestión de las segmentaciones urbanas y su relación con la cohesión social.

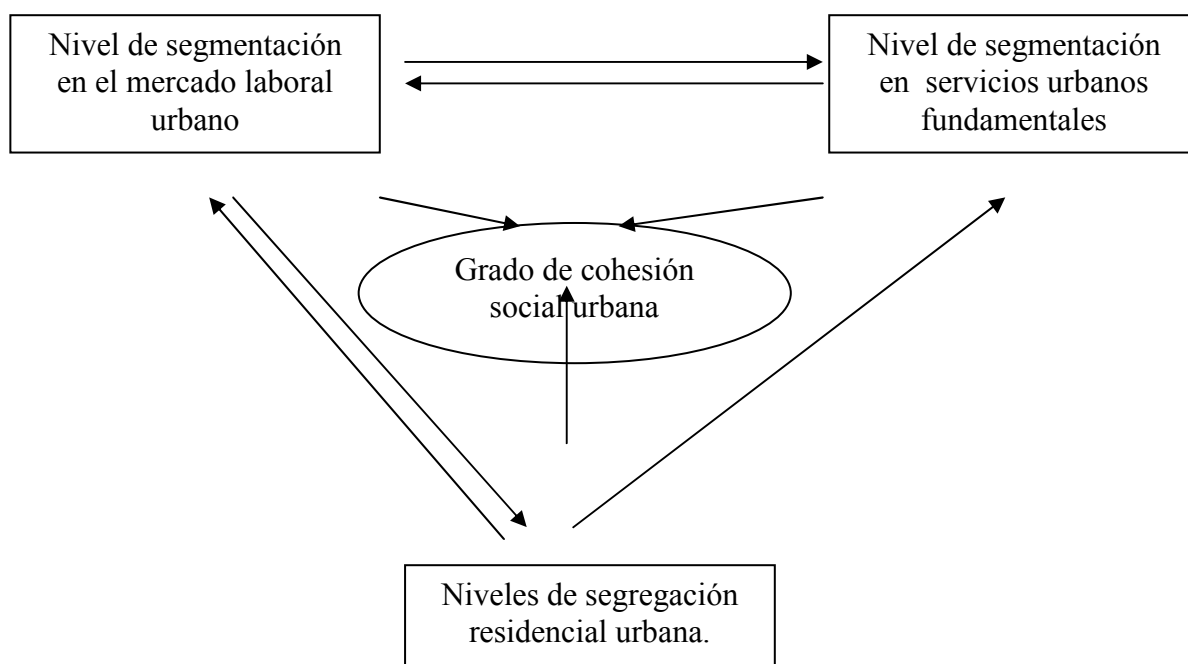
En primer lugar quiero aclarar que pese a que el título de mi exposición sólo alude a la dimensión territorial de la cohesión social en las grandes ciudades, en lo que sigue también voy a referirme a los procesos de segmentación en los mercados de trabajos y en los servicios urbanos. La decisión de presentar de manera conjunta procesos de segmentación urbana en distintas esferas de la vida social se debe a mi convencimiento que esos procesos tienen entre sí una vinculación tan estrecha que no resulta útil intentar dar cuenta en forma aislada de los efectos de cada uno de ellos sobre la salud del tejido social urbano.

También cabe aclarar el significado que doy al término “cohesión social”. Si bien los sociólogos no desconocemos su ambigüedad, compartimos ciertos consensos básicos sobre los tipos de evidencia que, en la práctica, permiten diferenciar comunidades con niveles distintos de cohesión social. Tales evidencias tienen que ver con indicadores de identidad, de pertenencia, y de niveles de confianza, solidaridad y responsabilidad moral hacia los miembros de esas comunidades.

De este modo, cuando hablamos de ciudades más o menos cohesivas nos referimos a señales acerca de la presencia de esos contenidos mentales. Esa lectura nos permite inducir diferencias en la robustez de sus tejidos sociales, en los niveles de eficiencia de las normas que regulan la vida de sus habitantes, en los tonos más cordiales o más conflictivos de la convivencia, así como en la fortaleza de las disposiciones de los residentes hacia la cooperación, hacia la construcción de patrones negociados de resolución de conflictos y hacia la participación en el tipo de alianzas inter clases que puede dar sustentabilidad a esos patrones.

En concreto, voy a plantear ideas sobre tres puntos: a) sobre la naturaleza, determinantes y consecuencias de la segmentación en los mercados de trabajo, en los servicios y en las áreas residenciales; b) sobre cómo se retroalimentan los procesos de segmentación en las distintas áreas; y c) sobre los principales desafíos que plantean estos fenómenos a las políticas urbanas que buscan reforzar la integración la cohesión social de las ciudades.

El siguiente esquema resume el marco conceptual que orienta el trabajo:



### **3. Segmentaciones en el mundo del trabajo: naturaleza, determinantes y consecuencias principales sobre la cohesión social urbana**

Comencemos con un repaso a vuelo de pájaro de los problemas de segmentación en los mercados laborales. El conocimiento de las transformaciones que ocurren en esos mercados resulta indispensable para entender los cambios en la salud de los tejidos sociales urbanos. Ello es así porque para la gran mayoría de la población el nivel y la permanencia de los ingresos, así como las prestaciones asociadas al trabajo, constituyen los principales medios para satisfacer sus aspiraciones de progreso material y de membresía plena en la sociedad de su tiempo.

Entre las tendencias que se observan en las transformaciones del mercado de trabajo de las grandes ciudades latinoamericanas (Kaztman y Wormald, 2001) sobresalen I. la incorporación acelerada de innovaciones tecnológicas y organizativas a la producción de bienes y servicios; II. la consecuente elevación de los requerimientos de calificación para los buenos empleos; III. La devaluación radical de los créditos laborales que se vinculan a habilidades y competencias adquiridas fuera de los sistemas formales de enseñanza; IV. El achicamiento relativo del empleo industrial y del sector público; V. El crecimiento de formas no reguladas de absorción de mano de obra. Un resultado de estas tendencias es la reducción de la proporción de empleos estables y protegidos y el crecimiento relativo de la PEA en los servicios del sector privado.

También se observa que los servicios privados suelen presentar una asociación entre calidad del empleo y años de educación formal más fuerte que la que presentan la industria y el Estado. La fortaleza de esa asociación parece determinada, por un lado, por el hecho que muchos de los servicios personales, y de los que satisfacen diversas necesidades del consumo cotidiano de los hogares, ocupan personas con bajas calificaciones, bajos ingresos, en actividades inherentemente precarias e inestables. Y por otro lado, porque la mayor parte de los servicios relacionados con actividades tales

como la generación de patentes por innovaciones científicas, seguros, finanzas, turismo, gestiones inmobiliarias, consultorías, investigación tecnológica y producción de software, etc., presentan los niveles más altos de calificaciones e ingresos y de estabilidad y protecciones laborales.

Como cabría esperar, una de las consecuencias del mayor peso relativo del empleo en los servicios es más desigualdad, lo que se refleja en la magnitud de las diferencias entre los ingresos, estabilidad de los empleos, protecciones laborales y también entre las oportunidades de acceso a carreras profesionales. A la vez, el aumento de la diferenciación en las condiciones laborales de calificados y no calificados se asocia a una reducción de las oportunidades de interacción entre ellos en los lugares de trabajo. Para comprender mejor el alcance de estas tendencias se debe tener en cuenta que la precarización del empleo de las personas con bajas calificaciones relativas está ocurriendo en sociedades afectadas por cambios en el Mercado, en la Comunidad y la Familia, y en el Estado. Me refiero a

- I. Una creciente centralidad del mercado laboral como vía para la integración social. Para la gran mayoría de la población, la participación en dicho mercado resulta clave para adquirir derechos de ciudadanía así como para la formación de identidades y sentimientos de autoestima. De modo que aquellos que, por cualquier razón, mantienen lazos débiles con el trabajo enfrentarán trabas a la participación plena en su sociedad y mayor vulnerabilidad a la exclusión social.
- II. Un debilitamiento de las formas de integración basadas en lazos primarios que proveen redes familiares, comunales y religiosas. Ello quiere decir que se reducen las posibilidades de compensar la vulnerabilidad a la exclusión social mediante la activación de mecanismos tradicionales.
- III. Estados escasamente preparados para contrarrestar las nuevas configuraciones de riesgos de la población que mantiene vínculos débiles con el mercado de trabajo. Esto tiene que ver con el tipo de régimen de bienestar que predomina en la región<sup>2</sup>.

Una vez instalada, la segmentación en los mercados de trabajo incide en elementos importantes de las configuraciones de activos de las personas más afectadas por esas brechas. Voy a mencionar solo tres de esos elementos.

Uno es el **capital social individual**. Para personas con bajas calificaciones, la interacción cotidiana con pares más calificados es una fuente potencial de exposición a modelos de rol y también de oportunidades de acceso a información y contactos útiles para sus trayectorias laborales futuras. Cuando las relaciones de trabajo se limitan a colegas con niveles de calificación uniformemente bajos, se reduce la posibilidad de acumular el tipo de capital social que ayuda a la movilidad ascendente. Esa ineptitud se hace extrema entre los que están sometidos a desempleo periódico, a inestabilidad ocupacional y a falta de protecciones, condiciones que reducen tanto las oportunidades

---

<sup>2</sup> Aun cuando los países de América Latina no han alcanzado un nivel de cobertura, calidad y articulación de las prestaciones sociales que amerite incorporarlos a la categoría de “Estados de bienestar”, si se acepta que los moldes que adoptaron los regímenes de bienestar en la región se acercan más al “**conservador**” de la **Europa continental**, con énfasis en la asignación de derechos a través del trabajo, que al “**social democrático**” de los **países nórdicos**, que apunta a derechos universales de ciudadanía, o al **liberal de los países anglosajones** con su foco en la provisión de redes de seguridad a los pobres y marginales.

como los recursos requeridos para la construcción de redes sociales duraderas con compañeros de tareas.

Un segundo elemento importante de la configuración de activos es el que podríamos llamar **capital social colectivo o ciudadano**. Como los niveles de calificación se asocian positivamente con la “voz”, esto es, con la capacidad de las personas para reclamar y para articular demandas colectivas, el compartir lugares de trabajo con pares más calificados aumenta las chances de participar en organizaciones laborales y, a través de ellas, de contar con apoyos colectivos en la defensa de intereses y derechos. La misma condición de miembro de una agencia colectiva que negocia reivindicaciones con otras agencias colectivas abre oportunidades de ejercitar la ciudadanía. Por el contrario, cuando es débil la presencia de los que tienen “voz” en los lugares de trabajo, se reduce la posibilidad que tienen los menos calificados de contar con respaldos organizacionales para ejercitar sus derechos ciudadanos.

Como se plantea en el Esquema conceptual inicial, la segmentación laboral también incide indirectamente sobre la cohesión social a través de sus efectos sobre la **segregación residencial**. Ello es así porque, tarde o temprano, las diferencias en los ingresos y en la calidad de los puestos de trabajo entre los que ganan y los que pierden con las nuevas modalidades de crecimiento se van a reflejar en las maneras de resolver sus necesidades habitacionales. Las personas con bajas calificaciones encontrarán más problemas que en el pasado para pagar alquileres, o para conseguir avales para contratos de arriendo o para créditos para viviendas ubicadas en las zonas centrales de la ciudad. Muchos de ellos se verán forzados a desplazarse hacia terrenos más baratos, usualmente en la periferia. En cambio, los más calificados tendrán oportunidades de movilidad ascendente y de residencia en los barrios selectos de la ciudad, que pueden localizarse en áreas centrales como en los procesos de “gentrificación”, o en áreas periféricas como en los nuevos suburbios de las clases medias, incluyendo los barrios cerrados.

#### 4. Segmentaciones en los servicios.

Las segmentaciones en los servicios suelen reflejar diferencias en la cobertura y calidad de las prestaciones así como la frecuencia e intensidad de las oportunidades de interacción entre las clases sociales en esos ámbitos.

Si bien los niveles de ingresos de los hogares suelen ser buenos predictores de los tipos de servicios a los que acceden las personas, ello no es así en todos los casos. Por ejemplo, algunas escuelas filtran alumnos según características religiosas, nacionales, antecedentes familiares o pertenencia a redes sociales. Algunos lugares de esparcimiento filtran por la forma de vestir, el color de piel o señales de pertenencia a clases o categorías sociales. Algunos servicios de acceso universal y gratuito, como plazas o parques de deportes, se localizan en zonas de la ciudad que los hacen prácticamente inaccesibles a los estratos populares<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> A su vez, los servicios que se brindan a través de espacios virtuales plantean el interrogante sobre la potencialidad de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para generar ámbitos de construcción de tejidos sociales entre las clases que compensen las carencias que para ese enhebrado provocan las segmentaciones en otros servicios.

#### **4.1. Determinantes de la segmentación de los servicios. La deserción de las clases medias de los espacios públicos.**

Uno de los determinantes más importantes de la actual segmentación de los servicios es la deserción de las clases medias de los espacios públicos. A ese fenómeno contribuyeron cambios en oportunidades, en recursos y en motivaciones.

Naturalmente, las oportunidades se presentan cuando comienzan a ofertarse servicios que compiten con los públicos. Entre las ciudades puede haber marcadas variaciones en el “pool” de servicios privados, siendo su peso relativo frente a los servicios públicos directamente proporcional al tamaño de los centros urbanos. Ello se debe, en parte, a que el aumento de la población urbana favorece la formación de una masa crítica de potenciales usuarios de prestaciones privadas que por su volumen resulta atractiva para agentes económicos particulares. En tales circunstancias, un sector de las clases medias –por lo general el más afluente– migra del sector público al privado. Parece razonable suponer que, a corto o largo plazo, ese traslado reducirá su compromiso con la permanencia y con el mejoramiento de los bienes públicos que sus familias ya no utilizan.

La formación de una masa crítica de potenciales usuarios de servicios privados depende también de la concentración relativa de recursos en los estratos medios, por lo que no es extraño que las tendencias a la deserción de las clases medias de los espacios públicos y a la consecuente segmentación de los servicios se fortalezcan en contextos de crecimiento económico con alta desigualdad de ingresos.

También son importantes las motivaciones de las clases medias urbanas en lo que hace a compartir o no compartir espacios de interacción con las clases bajas. Aquí cabe considerar varios factores: i) la ampliación de la libertad de decisión de las clases medias; ii) la intensidad de su inclinación a marcar las diferencias entre su posición presente y pasada; iii) la intensidad de su motivación por participar en redes que constituyen fuentes de capital social valioso; iv) el deseo de evitar el contacto con grupos estigmatizados. Examinemos estos cuatro factores con algún detalle.

**Grado de exposición a constreñimientos sociales.** En primer lugar, el clima de cercanías y la frecuencia de contactos personales que caracterizan a las ciudades pequeñas favorecen la formación de redes de sociabilidad que se interconectan entre sí y en las que participa la gran mayoría de sus habitantes. A través de mecanismos informales esas redes suelen ser eficientes para desalentar desviaciones con respecto a los hábitos y estilos de vida de las mayorías, lo que tiende a poner freno a los impulsos de las clases medias y altas a separarse de los principales espacios de sociabilidad y convivencia. A medida que aumenta el tamaño de las ciudades esa presión comunitaria hacia la uniformidad de comportamientos se debilita, lo que permite la expansión de los márgenes de elección entre aquellos que desean aprovechar, y tienen la capacidad adquisitiva para hacerlo, las oportunidades emergentes de acceso a bienes y servicios fuera de los ámbitos públicos.

**La búsqueda de símbolos de status.** La participación en servicios privados tiene también una dimensión de búsqueda de diferenciación social. Esta disposición se manifiesta particularmente en aquellos sectores de la sociedad que experimentan procesos de movilidad ascendente, lo que se explica por el contenido simbólico que adquiere la utilización de servicios privados como señal que, al mismo tiempo que refrenda la legitimidad del ascenso social, marca cuanto se ha avanzado desde la posición socioeconómica de origen.

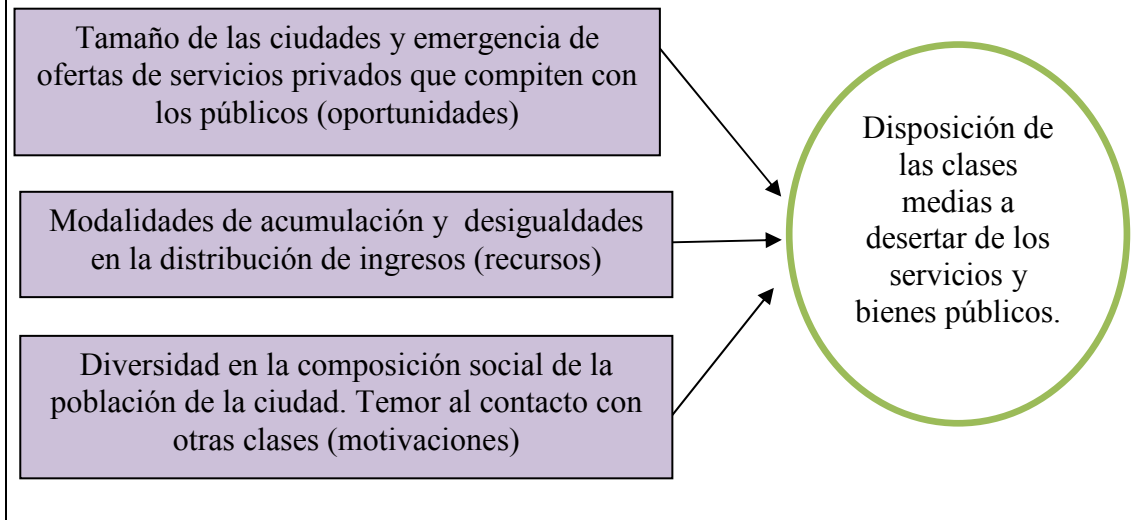
**El aprovechamiento de contactos.** Más allá de la calidad de las prestaciones ofrecidas y de las gratificaciones simbólicas que se obtienen a través de la participación en instituciones de status social reconocido, el atractivo de los servicios privados también puede estar enraizado en cálculos muy precisos acerca de su utilidad práctica como fuente de capital social. Sean instituciones educativas o lugares exclusivos de esparcimiento, por ejemplo, la interacción en los ámbitos donde se brindan estos servicios es también valorada por su capacidad de proveer información y contactos útiles para el desempeño de actividades más allá de las fronteras de esos espacios educativos o de esparcimiento.

**Evitar contactos con estigmatizados.** Una cuarta dimensión que subyace la decisión de abandonar los servicios públicos es el rechazo al contacto con grupos sociales que comienzan a beneficiarse con la expansión de la cobertura de esos servicios. Parte de ese rechazo posiblemente se asocie a diferencias entre las características socioculturales de los antiguos y nuevos urbanos. Cuanto mayores las diferencias mayor es la probabilidad que la población con mayor antigüedad en la ciudad construya imágenes estigmatizadas de los nuevos sectores populares. Estas situaciones son frecuentes en ciudades que reciben contingentes importantes de migrantes de áreas rurales o pueblos pequeños, y reflejan las desigualdades y diversidades regionales dentro de cada país. Cuanto más amplias esas desigualdades y diversidades, mayores las diferencias en los hábitos y orientaciones a la acción entre los migrantes y los nativos de la ciudad. En esos casos, la presencia de extraños con comportamientos “exóticos” en los lugares donde se prestan servicios públicos puede inducir a segmentos de las clases medias a apartarse de esos lugares tan pronto encuentren espacios alternativos y accesibles donde adquirir esos servicios.

El reconocimiento de estos problemas amplía la comprensión de los desafíos que plantea la construcción colectiva de patrones de convivencia en la desigualdad, la profundidad de los problemas de asimilación de los migrantes, así como las resistencias de las clases medias a reconocer a los nuevos urbanos la plenitud de sus derechos ciudadanos.



Diagrama 2: Factores que inciden en la disposición de las clases medias urbanas a desertar los espacios públicos y que debilitan su compromiso con los bienes públicos



## 4.2. Algunas consecuencias de la segmentación en los servicios sobre la cohesión social.

### 4.2.1. El compromiso de las clases medias con los bienes públicos

De lo anterior se concluye que cuando la oferta de prestaciones privadas en las ciudades confluye con las motivaciones y con los recursos para adquirirlas, aumenta la probabilidad que una porción de las clases medias deserte de los servicios públicos. Los que lo hacen, dejarán de estar expuestos al tipo de problemas que compartían con otras clases en espacios comunes y, consecuentemente, se reducirá su interés en el mantenimiento y desarrollo de los servicios que ya no utilizan. Un padre que envía sus hijos a escuelas o colegios privados estará menos motivado que uno que si lo hace, a invertir tiempo y esfuerzos en el incremento de la calidad de la enseñanza pública. Algo similar pasará con el estado de hospitales o del sistema de transporte colectivo. Y probablemente lo mismo suceda con la seguridad pública entre las familias y hogares que usan crecientemente la protección que ofrecen agencias privadas. En términos generales, es razonable argumentar que el abandono de los servicios públicos no puede dejar de afectar negativamente el compromiso de las clases medias urbanas con el mantenimiento o fortalecimiento de los bienes públicos, lo que tiene obvias consecuencias para la cohesión social en las ciudades.

### 4.2.2. Las diferencias en la calidad de los servicios y la disminución de oportunidades de interacción entre desiguales

La falta de apoyo a los bienes públicos de los que tienen “voz” contribuye a diferencias en la calidad entre servicios públicos y privados que han sido estudiadas en profundidad en el caso de la educación. En efecto, los resultados de pruebas de evaluación de aprendizaje muestran consistentemente que, controlados otros factores,

los alumnos de escuelas y colegios privados reportan puntajes medios más altos que sus pares en escuelas y colegios públicos.

En cuanto a las oportunidades de interacción entre miembros de clases urbanas distintas, los estudios también constatan que los que asisten a establecimientos privados provienen mayoritariamente de hogares de estratos medios y altos mientras que la gran mayoría de los que asisten a establecimientos públicos pertenecen a hogares de estratos bajos. Más aun, algunos resultados sugieren que la asistencia de hijos de familias de clases medias y altas a la educación pública aumenta a medida que se reduce la asistencia de hijos de familias de clases baja, siendo mínima en la escuela primaria y máxima en la educación universitaria, lo que es bastante fácil de observar en los países de la región que mantienen un sistema público y gratuito de educación universitaria.

Las consecuencias de la segmentación en las oportunidades de interacción con desiguales y en las diferencias en la calidad de las prestaciones son replicadas en otros servicios urbanos fundamentales como la salud, el transporte, la seguridad y el esparcimiento.

### **4.2.3. Actitudes y orientaciones a la acción**

En cuanto a las consecuencias sobre la cohesión social urbana, el aislamiento que resulta de la segmentación en los servicios tiende a producir diferentes orientaciones a la acción entre las clases medias y las bajas.

En las clases medias importa el impacto de la segmentación sobre la existencia e intensidad de los sentimientos de empatía y de responsabilidad moral hacia las clases populares, así como la disposición a valorar las virtudes intrínsecas de sus miembros, y a tratar de entender sus códigos de interacción, evitando etiquetarlos con categorías sociales estereotipadas y muchas veces estigmatizadas, como es el caso de los “rotos” en Chile, los “planchas” en Montevideo o los “villeros” en Buenos Aires. También son importantes las actitudes relacionadas con la intolerancia a la desigualdad, con la mayor o menor disposición a pagar impuestos para apuntalar medidas redistributivas, con la mayor o menor inclinación a apoyar a políticos comprometidos con avances en la equidad, con la protección de los más débiles y con el mantenimiento de la calidad de los servicios de cobertura universal. Todos estos contenidos mentales toman vigor cuando aumenta la intensidad y la frecuencia de los contactos informales entre personas de distinta condición socioeconómica: En cambio, esos contenidos mentales languidecen cuando no se activan de manera regular a través de esos contactos.

Entre los de abajo, la ausencia de ámbitos de interacción pluriclasista favorece otros contenidos mentales, como el resentimiento, la desconfianza y el rechazo a las clases medias como modelos. Pero también contribuye a alimentar sentimientos de desaliento con respecto a las posibilidades de mejorar las condiciones de vida y de alcanzar un lugar en la sociedad a través de los circuitos económicos y culturales modales de la ciudad.

Resumiendo. En todas las ciudades y en todos los tiempos ha habido elites económicas que han recurrido a alternativas privadas de provisión de servicios. Mientras esa preferencia se mantiene limitada a pequeños sectores, el vacío que deja su ausencia de los ámbitos públicos posiblemente no haga mella en la salud del tejido urbano. Pero cuando los que desertan constituyen una parte sustancial de las clases medias las fisuras en el tejido social se vuelven rápidamente visibles. Por su peso relativo, por su papel como grupos de referencia para la movilidad social, y por la significación de su “voz” en el mantenimiento y desarrollo de los bienes colectivos, la falta de compromiso de las clases medias con los servicios públicos debilita los mecanismos que los sostienen y que, en última instancia, apuntalan la trama social de la ciudad.

## **5. Segregación residencial**

### **3.1. La naturaleza del fenómeno**

El nivel de segregación residencial es una noción que permite comparar estructuras sociales de ciudades, de manera sincrónica o diacrónica, en base a la forma en que se distribuyen categorías de población entre las unidades espaciales que componen el territorio urbano. También permite comparar residentes de la ciudad entre sí, atendiendo a la composición social de los espacios donde residen típicamente los miembros de categorías, grupos o clases específicas.

En las últimas décadas se ha producido una clara elevación de la sensibilidad de académicos y responsables de políticas públicas hacia la cuestión de la segregación residencial en las grandes ciudades, la que obedece a una creciente conciencia sobre las consecuencias de ese proceso tanto sobre la vida de los grupos segregados como sobre la salud del tejido social urbano.

En el primer caso, la preocupación está anclada en rasgos negativos del fenómeno, y particularmente en sus efectos sobre la acentuación de los niveles de vulnerabilidad a la pobreza y/o a la exclusión social de los hogares de menores recursos, los que se revelan en toda su amplitud en los barrios que concentran las personas con los vínculos más débiles en el mercado de trabajo.

Sobre la naturaleza de esos aspectos perversos circulan al menos tres sospechas. La primera es que, una vez que se establece, la segregación residencial activa mecanismos de segmentación en servicios, como en el caso de la educación y la salud, que reclutan sus usuarios principalmente en el entorno territorial de los establecimientos que brindan las prestaciones. De modo que, aun cuando un tipo de servicio no presentara diferencias en la forma (pública o privada) en que se administran sus establecimientos, las ciudades espacialmente segregadas podrían exhibir de todas maneras altos niveles de segmentación en los servicios solo por el modo en que se distribuyen sus clases en el territorio urbano.

La segunda sospecha es que los efectos de la segregación espacial y la segmentación en los servicios convergen hacia el endurecimiento de la pobreza, hacia el fortalecimiento de los mecanismos de su reproducción inter-generacional, el debilitamiento de los patrones de convivencia en los barrios y, en general, hacia una mayor inequidad en las ciudades.

Y la tercera sospecha apunta a que los determinantes de los procesos de segregación residencial podrían ser inherentes a la lógica del funcionamiento de los mercados urbanos dentro de las nuevas modalidades de acumulación y crecimiento. Si ese fuera el caso, a menos que en base al reconocimiento de sus implicaciones perversas para la integración de las ciudades se promuevan políticas firmes y de largo aliento para desactivar dicha lógica, el escenario que se avecina es preocupante, porque nada impediría la consolidación de la tendencia al aumento, tanto de los índices de segregación espacial como de sus consecuencias socialmente indeseables.

Cuando se plantean las consecuencias sobre la salud del tejido social de la ciudad, en cambio, lo que prevalece es la preocupación por los efectos de la segregación residencial sobre la cristalización de las desigualdades urbanas, sobre el tono general de la sociabilidad y sobre la disposición de sus habitantes a la cooperación y a la resolución pacífica de conflictos.

### **5.1. Principales determinantes de la segregación residencial socioeconómica.**

Los niveles de segregación residencial socioeconómica responden a una configuración de factores, cada uno de los cuales asume valores y pesos relativos diferentes en distintas ciudades.

Algunos de esos factores son los siguientes:

- i. Históricos (ej. la inercia de patrones tradicionales de asentamiento territorial de las clases en las ciudades);
- ii. Culturales (ej. la naturaleza más jerárquica o más igualitaria de las relaciones entre “los de arriba” y “los de abajo”; la importancia que asignan las clases medias y altas al espacio como símbolo de figuración social; el celo con que preservan las fronteras de su sociabilidad);
- iii. Topográficos (ej. La naturaleza más plana o más cerril de la geografía urbana);
- iv. Sociales (ej. la significación de los procesos de movilidad ascendente o descendente en cada ciudad);
- v. Demográficos (ej. la fecundidad diferencial de las clases; el ritmo de las migraciones y el nivel de calificación de los migrantes hacia los centros urbanos);
- vi. Económicos (ej. evolución de los precios medios del suelo urbano y de su dispersión; cambios en la estructura productiva de la ciudad y en su mercado laboral; nivel de desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares);
- vii. Políticos (ej. existencia de subsidios de alquileres y de avales públicos para compra y/o arriendo de viviendas; peso relativo de la vivienda social en las soluciones habitacionales para las clases populares urbanas; nivel de tolerancia política y administrativa a la ocupación de tierras y a la presencia de formas precarias de tenencia).

Las formas y los niveles de la segregación residencial están fuertemente determinados por la inercia de las características que han asumido esos mismos procesos en el pasado de la ciudad, los que a su vez responden a la configuración particular de factores que le dieron origen (lo que se ajusta al tipo de trayectorias que convencionalmente se denominan de alta “path dependency”). El conocimiento de las configuraciones de factores que intervinieron en los procesos de segregación residencial también ayuda a comprender las variaciones en los efectos de esos procesos sobre el tejido social de cada ciudad.

### **5.2. Principales consecuencias de la segregación residencial sobre dimensiones de la cohesión social en las ciudades.**

Independientemente de las configuraciones de factores que incidieron en la trayectoria específica que condujo a una parte de la población urbana a ser segregada espacialmente, el proceso siempre implica una reducción progresiva de las oportunidades de contacto e interacción con la población del resto de la ciudad. Mientras que la frecuencia y la calidad de los contactos entre miembros de distintas clases favorecen la emergencia de oportunidades para la construcción de patrones de convivencia, de colaboración y de negociación de conflictos, el aislamiento físico contribuye a que cada clase elabore perfiles imaginarios de las otras con independencia de las virtudes intrínsecas de sus miembros. Cuanto mayor el nivel de aislamiento entre las clases y la extensión temporal de ese aislamiento, mayor es la probabilidad de que

surjan estereotipos mutuos cuyas rigideces dificultan su modificación. De este modo, en una relación dialéctica donde las piezas del sistema funcionan alternativamente como causas y como efectos, la segregación espacial afecta las condiciones para la creación y el funcionamiento de los mecanismos que sirven de base a la cohesión social en las ciudades.

Las actitudes y motivaciones que subyacen a esas disposiciones son distintas en las clases lo que hace conveniente discutir las por separado.

### **5.2.1. Segregación residencial y comportamientos de las clases medias que afectan la cohesión social.**

El aislamiento físico favorece el desarrollo de contenidos mentales que afectan la contribución que pueden hacer las clases medias a la salud del tejido social de la ciudad. Desde esa óptica, los contenidos mentales más relevantes son aquellos que tienen que ver con los umbrales de intolerancia a la desigualdad, los sentimientos de obligación moral hacia otros, y las prevenciones al contacto con los sectores populares.

La noción de intolerancia a la desigualdad ayuda a comprender la estabilidad de algunos indicadores de equidad/inequidad social. Se trata de contenidos mentales profundos que disponen a las personas a contribuir a la activación de mecanismos homeostáticos en su comunidad toda vez que los indicadores de desigualdad y/o pobreza sobrepasan cierto nivel. Tales disposiciones pueden traducirse en distintos comportamientos, desde apoyos electorales a iniciativas dirigidas a proteger a los más débiles y a mantener la calidad de los servicios de cobertura universal, hasta la aceptación de mayores impuestos como forma de apuntalar medidas redistributivas. La aversión a la desigualdad también puede activar mecanismos de autocontrol en el consumo de las clases medias, particularmente en productos o servicios cuyo uso establece diferenciales irritantes y fácilmente visibles con las otras clases.

La aversión a la desigualdad y los sentimientos de obligación moral de los sectores medios hacia “los que tienen menos” descansan básicamente en la capacidad de empatía (colocarse en la situación de otros). La segregación residencial dificulta la generación y renovación de la capacidad de empatía porque una de las condiciones necesarias para el desarrollo de esa aptitud es la frecuencia de contactos informales entre personas de distinta condición socioeconómica.

Otro sentimiento importante, causa y consecuencia del distanciamiento de las clases medias con los estratos populares, es el temor al contacto. El aislamiento físico parece operar en la génesis de ese temor por dos vías distintas. Por un lado, porque pone trabas al conocimiento mutuo, dificultando la comprensión de los códigos de comunicación que los sectores populares desarrollan en el aislamiento de sus fronteras territoriales. Las limitaciones en la comunicación producen inseguridades y desconfianzas las que, a su vez, acentúan las características amenazantes del otro y generan temores.

Otra fuente de temor se deriva del hecho que las situaciones de marginalidad que favorece la pobreza concentrada y segregada contribuyen al surgimiento de comportamientos disruptivos del orden social (drogadicción, violencia y delincuencia) que las clases medias consideran amenazantes y procuran evitar.

En suma, el aislamiento alimenta el temor y el temor alimenta el aislamiento, en un movimiento de espiral que sin duda contribuye a la actual propensión de las clases medias a alejarse de los barrios populares, a residir en vecindarios de composición social homogénea, y/o a tomar crecientes medidas de protección en sus lugares de residencia.

### **5.2.2. Segregación residencial y comportamientos de los sectores populares urbanos que afectan la cohesión social.**

En cuanto a los sectores populares urbanos, el aislamiento geográfico reduce por varias vías la disposición general a la cooperación y a la negociación ordenada de conflictos con las otras clases. Entre esas vías se pueden mencionar la escasez de oportunidades de aprendizaje de los códigos de comunicación de otras clases, los resentimientos asociados a la frustración de expectativas de participación material y simbólica en la sociedad y sus dificultades para constituirse como actores colectivos eficientes.

Los dos primeros factores fueron mencionados anteriormente. El tercero -las dificultades para constituirse como actores colectivos eficientes- es una variable central para comprender la contribución que pueden hacer las clases populares segregadas a la construcción de patrones de convivencia en la desigualdad y de reglas para la solución ordenada de conflictos.

Qué posibilidades tienen los vecindarios con alta densidad de pobreza de constituirse en fuentes importantes de identidades y lazos de integración social entre sus mismos residentes?. Como lo prueba la historia del sindicalismo obrero, gran parte de las experiencias exitosas de construcción de patrones de convivencia en la desigualdad en las ciudades ha tenido que ver con la constitución de actores colectivos que representan y articulan los intereses de sectores de las clases populares. Pero la experiencia cotidiana de muchos de los trabajadores de baja calificación les indica que en la actualidad el mundo del trabajo ha dejado de operar como espacio privilegiado para su integración social y para la articulación de sus intereses colectivos, situación que los fuerza a buscar espacios alternativos para construir sus identidades, para integrarse a la comunidad y para adquirir experiencia concreta en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Para los que perdieron (o nunca tuvieron) espacios regulares de sociabilidad e interacción en el mundo del trabajo, el lugar de residencia se presenta como uno de los pocos ámbitos alternativos para construir identidades y sentidos de pertenencia comunitaria. Sin embargo, para que ello ocurra se tienen que dar algunas condiciones. La primera tiene que ver con el carácter voluntario o involuntario de la residencia en determinado barrio. Hay varios argumentos que apoyan la creencia que los pobres prefieren vivir entre pobres. Uno es que, en ciudades marcadas por las diferencias de clase, es comprensible que la población de menores recursos opte por residir en lugares donde el despliegue de sus hábitos y costumbres no los exponga a estigmatizaciones o a miradas despectivas de otras clases, donde sientan libertad para manifestarse con espontaneidad y mostrarse ante sus iguales como ingeniosos, atractivos y divertidos. Otro argumento se refiere específicamente a los pobres que comparten orígenes étnicos, raciales o de origen regional o nacional, y afirma que éstos prefieren habitar en los lugares donde están radicados sus pares atraídos por la facilidad de los contactos, por la comunidad de tradiciones culturales y estilos de vida y, en muchos casos, por la posibilidad de integrarse a redes que funcionan como fuentes de capital social relevante para su inserción en el mercado laboral. Un tercer argumento a favor de esta preferencia tiene que ver con la proximidad a los lugares de trabajo y el deseo de estar cerca de los compañeros de tareas, factores que parecen haber tenido mucho que ver con la experiencia fabril y la constitución de barrios obreros.

La segunda condición para que los barrios pobres puedan constituirse en fuentes de identidad y pertenencia es que los que comparten un área habitacional tengan el deseo de construir capital social con sus vecinos para lo cual, deberán disponer de los recursos para hacerlo. El capital social se localiza usualmente en redes de reciprocidades cuyos miembros regulan su comportamiento por normas que definen el modo en que se respetan derechos y se cumplen obligaciones. En barrios con una alta homogeneidad en la pobreza se encuentran numerosos ejemplos de organizaciones locales que, habiendo surgido para resolver problemas específicos que aquejan a una mayoría de vecinos, una vez constituidas como redes sociales facilitan el planteamiento de nuevas metas colectivas y la movilización hacia su logro.

Un problema común que enfrentan los dos argumentos anteriores es que gran parte de los recursos que necesita una persona para elegir su lugar de residencia, o para contribuir al mantenimiento de redes de reciprocidad, son justamente aquellos que se obtienen a través de vínculos estables con el trabajo. Los que sufren problemas recurrentes de desempleo, o sólo acceden a empleos informales, dispondrán de márgenes estrechos para optar entre alternativas residenciales o para construir y mantener redes de reciprocidad.

En síntesis, los mismos rasgos de la nueva pobreza urbana hacen difícil que en los vecindarios donde se concentra emerjan algunas de las características virtuosas para el desarrollo de sentimientos de identidad y pertenencia. Porque, paradójicamente, una de las condiciones que hace viable a la comunidad local como plataforma para esa función es el tipo de vínculos que establecen sus vecinos con el mercado laboral. Es por eso que los procesos de desindustrialización no provocan una revitalización de las instituciones comunales en los barrios populares urbanos, sino más bien su decaimiento.

## **COMENTARIOS FINALES**

Poner a prueba las relaciones entre niveles y tipos de segmentaciones en las ciudades y la disposición de sus habitantes a participar activamente en la construcción de patrones de colaboración y negociación pacífica de conflictos es una tarea altamente compleja. Por un lado, porque tanto los tipos de segmentaciones como la cohesión social son todavía nociones que no alcanzan la madurez de los conceptos, esto es, de fenómenos con causas y consecuencias únicas. Por otro, porque no resulta fácil identificar y poner a prueba los hipotéticos mecanismos microsociales que conectan estos dos fenómenos.

La ambigüedad conceptual se refleja en las dificultades para elaborar instrumentos idóneos de medición, mientras que los resultados de la aplicación de instrumentos que no son idóneos aporta a la confusión en el nivel conceptual. En rigor, las ciencias sociales parecen estar enredadas en las complejidades que supone el análisis de las transformaciones en las distintas dimensiones que conforman la estructura social de las ciudades. La mejor estrategia en estos casos parece ser tratar de dibujar el perfil del rompecabezas utilizando para ello hipótesis de trabajo sobre las direcciones causales entre los elementos. En un artículo reciente, Lustig y de Hoyos enfrentan problemas similares con la construcción de un modelo que incorpore variables en distintos niveles y esferas de acción y que de una explicación eficiente a los cambios en las desigualdades en la distribución del ingreso y en la pobreza. Dicen los autores “En la práctica ese tipo de modelo no existe y posiblemente nunca existirá. Por ello, el conocimiento integral de un tema –en contraste con el que se centra en contestar preguntas cada vez más específicas– se va construyendo como un rompecabezas, con el agravante de ausencia de piezas y que las piezas existentes no todas provienen de la misma fuente y encajan de manera perfecta. Si continuamos con la metáfora del

rompezaberas, nos tenemos que preguntar con que piezas contamos y cuáles están menos cubiertas por la investigación vigente”<sup>4</sup>

Aun a riesgo de simplificar gruesamente estos procesos, mi impresión es que el hecho históricamente inédito para las oportunidades de construcción de patrones de convivencia en la desigualdad en las ciudades resulta de la combinación de cuatro tendencias. Cada uno de esas tendencias pudo estar presente en algún momento de la historia de las ciudades, pero es su convergencia lo que plantea un escenario significativamente distinto para las posibilidades de construcción de patrones estables de convivencia urbana.

✓ **La deserción de los estratos medios del ámbito de los servicios públicos.**

La salud del tejido social de las ciudades y el funcionamiento de los mecanismos de solidaridad social suelen resistir el aislamiento de la “elite” de la sociedad la que, por otra parte, siempre ha recurrido a alternativas privadas de provisión de servicios. En cambio, las rupturas en el tejido social se hacen rápidamente visibles cuando una masa importante de las clases medias deserta de los servicios públicos.

✓ **La debilidad de los vínculos de los estratos bajos con el mercado de trabajo y su concentración en determinados barrios.**

La concentración espacial de hogares con graves privaciones materiales y escasas esperanzas de alcanzar logros significativos mediante el trabajo favorece la germinación de los elementos más disruptivos de la pobreza. Los que cuentan con recursos para alejarse de esos vecindarios lo harán, por lo que la interacción dentro del barrio estará crecientemente limitada a vecinos cuyas habilidades, hábitos y estilos de vida están más asociados al fracaso que al éxito, y cuyas redes se mostrarán ineficaces para proporcionar contactos o información relevante sobre empleos y oportunidades de capacitación. La misma inestabilidad laboral y de ingresos dificulta la creación y mantenimiento de instituciones locales que puedan ejercer ciertos controles informales básicos. Los niños y jóvenes carecen de exposición y de contactos con modelos de rol, esto es, con personas que se mueven con fluidez en los circuitos sociales y económicos principales de la ciudad.

✓ **La progresiva convergencia de segmentaciones en distintas esferas de la vida social**

A menos que se implementen acciones específicamente diseñadas para quebrar los circuitos que comunican las segmentaciones en distintas esferas de la vida social, éstas tenderán a afectar a las mismas categorías poblacionales. Los trabajadores de los sectores informales del mercado de trabajo estarán sobre-representados en los barrios segregados, así como en las escuelas, los hospitales, el transporte y los lugares de esparcimiento de menor calidad. Como se ha comentado abundantemente en el texto, la reducción de las oportunidades de interacción informal con otras clases en los ámbitos donde se desarrolla cada una de esas actividades incidirá negativamente en la salud del tejido social de la ciudad.

✓ **El crecimiento de las expectativas de los sectores populares urbanos con respecto al pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía**

Un rasgo explosivo de esta situación es que paralelo al avance de los procesos de debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo, de las segmentaciones en los

---

<sup>4</sup> De Hoyos, R. y Lustig N. (2009) “Apertura comercial, desigualdad y pobreza. Reseña de los enfoques metodológicos, el estado del conocimiento y la asignatura pendiente” El Trimestre Económico N° 76, N° 2, Abril-Junio.



servicios y segregaciones en el espacio, las fuentes de producción y reproducción de aspiraciones no han dejado de funcionar. Crece la cobertura de la educación y de los medios de comunicación, mientras la globalización y la consolidación de la democracia electoral amplía día a día el volumen de población expuesta a discursos que generan expectativas de acceso pleno a derechos sociales cuyo ejercicio efectivo la experiencia cotidiana se encarga de negar. Todo ello transforma a los barrios de la nueva pobreza urbana en focos arquetípicos de anomia, cuya presencia contribuye fuertemente a la erosión de la calidad de las relaciones sociales en las ciudades.

En este escenario, una de las prioridades de la política social en las grandes ciudades es la desactivación de los mecanismos que conectan las segmentaciones en el mercado de trabajo con las segmentaciones que se producen en los servicios esenciales y en los lugares de residencia. Cuando estas esferas de la segmentación urbana se conectan entre sí aumentan los riesgos de fractura del tejido social de la ciudad. Con ello, también aumenta la envergadura de los obstáculos que deberá franquear la ciudad para construir patrones de convivencia entre sus residentes. De hecho, es en la confluencia de la fractura del tejido social urbano con el crecimiento incontenible de expectativas ciudadanas donde hoy día se localizan las tensiones sociales y políticas más importantes para la convivencia en las grandes ciudades de América Latina.