



## Fragmentación del espacio urbano

Para que un valor de uso pueda ser objeto de intercambio comercial se requiere necesariamente que sea apropiable en forma privada. Por ello, la lógica de la expansión del sistema capitalista lleva a absorber privadamente ciertos bienes públicos. Bernard Perret y Guy Roustang analizan bajo esta perspectiva la privatización de la seguridad, los espacios urbanos, los recursos naturales, los modos de transporte y la presión para hacer más desigual el acceso a las tecnologías médicas de punta. En sentido inverso, “la apropiación privada de las prestaciones intelectuales y de la creación artística es complicada por el progreso técnico en materia de reproducción de signos”. Así, en ausencia de un Estado que limite enérgicamente la posesión privada de bienes públicos, la lógica misma del crecimiento económico lleva a una creciente fragmentación en el acceso a elementos indispensables para la integración social.

Al menos dentro de ciertos límites y en el corto plazo, en un contexto de creciente desigualdad económica, el deterioro de la seguridad, del hábitat o del sistema público de salud son afines al crecimiento económico, pues incrementan la demanda de servicios privatizados. Aun en la contabilidad nacional, ciertos bienes públicos “no entran en el cálculo económico mientras estén disponibles sin limitación. Pero en razón de la concentración urbana, gastos importantes son a menudo necesarios en cada hogar para disponer de una vivienda en un entorno agradable, para protegerse del ruido o de la polución, para preservar su seguridad, para acceder a espacios verdes. Se está así ante un círculo vicioso: reticencia de los contribuyentes a pagar más impuestos, deterioro del ambiente común, gastos crecientes para protegerse de las consecuencias de este deterioro”.

El criterio predominante de apropiación individual de bienes que pueden compartirse socialmente lleva a que muchos gastos importantes se realicen en forma privada. El acceso privado a co-

sas potencialmente compartibles disminuye su utilidad, mientras las personas que disponen de ellos con exclusividad a la vez se quejan de tener que pagar “impuestos excesivos”. La idea de que el progreso individual se logra por el cercamiento y la apropiación, no solamente desapodera al conjunto de la comunidad de bienes públicos, sino que además incrementa los costos sociales necesarios para producirlos. Por ejemplo, en ausencia de una fuerte política de promoción del transporte público, se incentiva el comportamiento individualista que genera un círculo vicioso que incrementa los costos y el malestar de todos.

### Aislamiento y pureza

Así como la inestabilidad laboral no permite la formación de identidades fuertes en el campo profesional, las nuevas formas de vida en la ciudad también han trastornado las identidades basadas en el lugar de residencia, mientras se pierde cada vez más la sensación de “pertenecer a un sitio concreto en el mundo”.

El sociólogo norteamericano Richard Sennett analizaba hace unos años el proceso de fragmentación del espacio urbano, sosteniendo que la organización de las comunidades urbanas modernas estimula a las personas a esclavizarse en formas adolescentes de búsqueda de pureza y control total, y que para cambiar esta situación la ciudad es un ambiente excelente, pues permite interacciones que están más allá del control de cada persona o de cada grupo determinado. La inmensidad de la ciudad posee un valor positivo, pues un contexto fuertemente heterogéneo es necesario para llegar a la madurez y para dejar de lado la afiliación a la violencia simplista. Por el contrario, la pretensión de homogeneizar toda la vida urbana y de ordenar las interacciones lleva a una menor integración social.

En la adolescencia, las personas se enfrentan por primera vez al mundo con los medios suficientes como para actuar, pero sin la experiencia que les permite elegir, y responden frecuentemente con una búsqueda de purificación de las relaciones, rechazando el contacto con los modelos que interfieren con esa visión absoluta de la realidad. Por eso, cuando no se presenta una fuerte anomia, la adolescencia es la etapa en que se forjan las adhesiones más profundas, donde se rehúsa ser cualquier otra cosa diferente de lo que se quiere ser. Allí se traman limitaciones autoimpuestas en las relaciones sociales, diferentes de las que se recibía de la autoridad paternal. Si una persona no enfrenta ningún reto relevante, corre el riesgo de permanecer toda la vida con ese ideal de pureza que teme y rechaza el contacto con todo lo que se percibe como extraño. Así, se corre el riesgo de que se entre a la vida adulta con una fuerte servidumbre hacia la seguridad, basándose en el supuesto de que ya conoce lo suficiente de los contactos que rechaza más o menos conscientemente. En ocasiones, esto es visto como algo negativo pero, al asumirse la culpa de esta situación como si se tratara de un defecto personal inevitable, la persona se exime de tener que tomar conciencia de que en su afán de legitimar su pureza perjudica a una gran cantidad de personas. Por eso una persona puede permanecer inmóvil ante situaciones cotidianas que percibe como injustas, e incluso pasiva hacia los efectos que sus acciones causan sobre otras personas. Puede tolerarlo porque se anuncia a sí mismo como un sujeto que adhiere a grandes ideales pero carece de la capacidad suficiente como para concretarlos.

La pretensión de preservar la pureza se consigue a veces con la construcción de comunidades artificiales donde las personas que comparten cierto poder adquisitivo comienzan a sublimar características imaginarias para considerarse iguales entre sí y esencialmente diferentes del resto. Como ya fuera explicado en el capítulo referido a la familia, en la adolescencia la solidaridad con el grupo con el que se desea convivir se construye en base a una disminución de la identidad con el resto de la sociedad: este proceso puede extenderse a lo largo de toda la vida en la medida en que se rechace el intercambio al que obliga la heterogeneidad de las ciudades. Allí reside el impulso mayor por el que se producen cercamientos en ciertas zonas re-

sidenciales o de esparcimiento. Se eleva a tal nivel la ilusión de unidad del pequeño grupo de vecinos, que el resto de la ciudad comienza a percibirse como básicamente hostil, y hacia ella se responde levantando muros y reprimiendo el ingreso de “extraños” al territorio demarcado por los “iguales”. Pero este proceso se reproduce al interior del cerco: como afirma Sennett, “los elegidos deben renunciar a lealtades complejas y conflictivas, y deben desear convertirse en esclavos unos de otros, con el fin de evitar las potencias en ellos que les transformarían en exploradores más allá de límites confortables”. Además, esto sólo puede ser válido para ciertas personas, porque “la abundancia material en una comunidad facilita el poder de dar cumplimiento al mito de una vida comunitaria coherente”. Ello es posible porque una comunidad con suficientes recursos puede controlar materialmente sus límites y composición interna: “los viejos vecindarios en las ciudades eran complejos precisamente porque ningún grupo poseía los recursos económicos para escudarse”. También, entre los sectores pobres, el compartir entre personas y familias es un elemento necesario para sobrevivir, en tanto las personas con mayor poder adquisitivo pueden retirarse a sus casas autosuficientes, pues ya no se necesitan entre ellos.

En este aspecto, la responsabilidad de los planificadores no ha sido suficientemente señalada. Utilizar el conocimiento profesional para el Desarrollo Humano no puede limitarse únicamente a la satisfacción de demandas, sino más bien debe orientarse a responder a las necesidades. La vida urbana se va fragmentando en espacios controlados rodeados de un entorno cada vez menos controlado. La simplificación mediante la programación estricta en espacios cercados se construye sobre un modelo de vida ordenada donde las relaciones se hacen homogéneas para garantizar el ideal de pureza. Un barrio donde la homogeneidad se construye para garantizar la ausencia de conflictos es una continuación del ideal de familia pura donde rige una disciplina que impide la expresión de diferencias. La preferencia por los suburbios cercados como marco para la vida familiar puede ser vista como una admisión de que “los padres no abrigan confianza en sus fuerzas humanas para guiar a los niños por los recovecos de un medio ambiente más abundante y más difícil que el de las verdes praderas y los aseados supermercados”.

De esta forma, no sólo se aporta menos económicamente para que en el conjunto de la ciudad puedan establecerse normas de convivencia, sino que se produce un desinterés recíproco que impide que las personas participen en debates públicos acerca de cuestiones de interés común. La pureza personal se afirma por dos vías complementarias: no hay contacto real con otras caras de la sociedad, y no hay necesidad de argumentar para justificar las propias acciones. En tanto la vida social se limita a departir amablemente con personas iguales –en la forma de pensar, en el nivel socioeconómico–, la única interpelación sobre estilos de vida o responsabilidades se funda exclusivamente en la autoconciencia. Cuanto más control se fabrica internamente, más se valora el espacio cercado. El resultado es un proceso de incremento de la fragmentación social fomentado por el ideal de preservar la propia pureza. Allí falta el contacto cotidiano con la variedad que construye el espíritu de la vida adulta. Como lo sintetiza Sennett: “las experiencias potencialmente diversificantes pueden excluirse con la sensación de que se está realizando un acto moral”. La disciplina estricta por miedo a lo incontrolado “equivale a hacer de la impotencia una virtud”. El espacio planificado y controlado permite construir la ilusión de vivir para siempre en una adolescencia donde se pretende simplemente que la vida externa se adecue mágicamente a las propias pretensiones y se construye “una inocencia voluntaria de los efectos de las propias acciones sobre los demás”.

## Modelos de ciudad

En el Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1995 se reconocía al hábitat como el ambiente vital en que se desenvuelve la existencia de una especie y de los individuos que la componen. Conforme a la visión holística propia del Desarrollo Humano, son elementos del hábitat humano –entre otros– el trabajo, la vivienda, la salud, la educación y la calidad ambiental. La dimensión cultural de las ciudades guarda relación con las pautas de asentamiento de cada comunidad. La forma en que se perciben las relaciones entre las personas, y entre ellas y la naturaleza, determinan pautas particulares de ocupación y organización del espacio

urbano. Las mutaciones que estas pautas sufren, la utilización del espacio público y privado, forman parte de procesos sociales que se relacionan con el Desarrollo Humano.

Ante el acelerado proceso de urbanización operado en las últimas décadas en toda América Latina, uno de los principales problemas que se plantean para la integración social es lograr la incorporación de las personas en las ciudades, otorgándoles la condición de ciudadanos, brindándoles junto con el derecho a la ciudad las oportunidades para disfrutar de un espacio de crecimiento y desarrollo. Para que estos procesos se constituyan como un desafío para el futuro y no como una amenaza, se requiere de un plan de urbanización acompañado de su respectivo código de zonificación, lo que a su vez implica la existencia de decisiones políticas firmes. Esto asegura a los habitantes el mantenimiento del carácter de diferentes zonas, la armonía edilicia, las buenas condiciones ambientales, la correlación necesaria con la infraestructura de servicios y con los equipamientos sociales. Todo ello contribuye a mejorar las condiciones de Seguridad Humana, poniendo en orden la forma de uso, ocupación y propiedad del suelo urbano.

Las ciudades ofrecen múltiples contrastes, pues concentran simultáneamente sectores de enorme riqueza y otros de profunda pobreza. En términos de estrategia de Desarrollo Humano, se torna un imperativo insoslayable para toda la comunidad la satisfacción de las necesidades más urgentes de vivienda e infraestructura, garantizando la calidad del ambiente urbano. A la vez, deben revertirse las condiciones que generan los procesos de segregación y exclusión social. También la globalización ha producido una profunda transformación sobre las formas de organización del territorio y de la población, en tanto se reordena el espacio y las ciudades pasan a ser nuevos centros de dinamismo en el flujo de intercambio entre las regiones. Además, las formas de exclusión vinculadas a la precarización laboral se manifiestan claramente en la distribución del espacio urbano.

Jordi Borja y Manuel Castells afirman que, a lo largo de la historia, es el espacio de los lugares la forma territorial de organización de la cotidianidad y la experiencia de la gran mayoría de los seres humanos. Y agregan que mientras el espacio de los flujos está globalmente integrado, el espacio

de los lugares está localmente fragmentado. Uno de los mecanismos esenciales de dominación en este tiempo es el predominio del espacio de los flujos sobre el espacio de los lugares, que da lugar a dos universos distintos en los que se fragmentan, diluyen y neutralizan las tradicionales relaciones sociales y económicas. Según Borja y Castells, las ciudades sólo podrán ser recuperadas por sus ciudadanos en la medida en que reconstruyan la nueva relación histórica entre función y significado mediante la articulación entre lo local y lo global.

Investigadores y urbanistas sostienen que se ha instalado una discusión sobre distintos modelos de ciudad. En primer lugar, se señala el tipo tradicional con una organización del territorio frecuente en las ciudades latinoamericanas, determinada por una matriz geométrica que configura un damero tradicional derivado de las leyes de Indias. Javier Fernández Castro, en su trabajo sobre Teoría de la Periferia, afirma que este modelo se organiza a partir de tres elementos básicos: los espacios globales representados por la plaza como lugar de las instituciones y la referencia; los espacios de usos específicos que constituyen el tejido a partir de la unidad manzana; y los conectores representados por las calles como lugar de tránsito y comunicación. Este modelo se advierte como inclusivo, donde el espacio público es el eje protagonista, abierto, transparente, transitable, integrador y polifuncional.

Ese modelo, que ya desde la colonia tiene a la plaza como imagen paradigmática, comienza a confrontar con otras formas urbanas que se alejan de la tradición hispano criolla de urbanismo y se acercan básicamente a modelos sajones. Ellas responden a otra concepción del espacio público, que ya no es transparente, sino cerrado y contenido. Esto surge paralelamente a transformaciones socioeconómicas cuyo resultado se refleja en profundas segmentaciones. Aparecen barreras, límites, se consolidan bordes y guetos. Hoy se debate acerca de si el modelo tradicional se perdió irremediablemente, dando paso a nuevos modelos urbanos, o si existen muchos matices posibles, ya que en las ciudades los fenómenos se yuxtaponen, hay ciertas inercias y coexistencias, lugares donde esta coexistencia es posible y otros donde genera conflicto. Entre las alternativas: plaza o centro comercial, calle o autopista, barrio tradicional o barrio cerrado, existen múltiples matices. Sin embar-

go, el diagnóstico en numerosos espacios urbanos de la Provincia de Buenos Aires plantea la necesidad de articular espacios que aparecen segmentados, limitados, y hasta cerrados. La realidad demuestra la imposibilidad de volver a las formas tradicionales, y sin embargo es pertinente buscar el camino para mitigar las consecuencias negativas del nuevo modelo.

En este sentido, hay algunas experiencias interesantes en América Latina. Por ejemplo, en las favelas de Río de Janeiro, hay una nueva concepción por la cual no se trabaja el tema de la vivienda en forma aislada, sino que se aborda el problema de la integración social recurriendo a elementos que se constituyen en articuladores sociales. Es así que aparece una plaza, no ya en el centro de la favela sino en el borde, próximo al barrio formal; en esa plaza se instalan programas nuevos para que los habitantes de la favela tengan la oportunidad de trabajar en el barrio formal. Los límites tan fuertes entre lo formal e informal empiezan a diluirse a partir de una sociabilidad compartida.

La exclusión social en lo territorial se expresa como una segmentación interna entre regiones al interior de los países y también dentro de las ciudades. Las ciudades crecen y se expanden hacia la periferia y conjuntamente proliferan nuevas formas intersticiales de pobreza que avanzan sobre los centros urbanos, a través de tomas de inmuebles, ocupaciones en zonas degradadas de las ciudades, alquileres y subalquileres exorbitantes de habitaciones y conventillos. Va surgiendo así una ciudad con escasa oferta de servicios para los sectores más empobrecidos, donde las brechas sociales se muestran con crudeza en la distribución y utilización del espacio geográfico. El cercamiento de espacios donde se concentra la riqueza y la proliferación de nuevos sectores sociales que no acceden a servicios urbanos producen un desequilibrio territorial que afecta las posibilidades para el ordenamiento de las ciudades y para que la ciudad como espacio común se conserve y desarrolle.

Las grandes ciudades reciben conjuntos migratorios de la franja más desposeída de medios y recursos, que aspiran a acceder a un nivel de bienestar inalcanzable en sus lugares de origen. Ingresan por donde pueden y ocupan los espacios que pueden de acuerdo a la necesidad y la oportunidad. Necesidad y oportunidad constituyen dos factores que se oponen a la planificación, porque

provienen de una demanda que desde el punto de vista del ordenamiento teórico es anárquica y descontrolada. Al ser una ocupación signada por la necesidad, no siempre se ubica en áreas donde el acceso a condiciones de Desarrollo Humano aceptable sean posibles.

La Encuesta Permanente de Hogares de Octubre de 2001 muestra que, en el Conurbano Bonaerense, alrededor de 2 millones de personas viven en hogares con necesidades básicas insatisfechas; más de 600.000 habitan viviendas inadecuadas –pieza de inquilinato o hechas con materiales deficientes–; 650.000 personas tienen servicios sanitarios inadecuados –no tienen baño propio, tienen letrina o baño compartido con otro hogar–; y 1 millón de personas habitan en condiciones de hacinamiento –es decir que conviven más de 3 personas por cuarto. Un número abultado de bonaerenses no tiene regularizada su situación patrimonial y convive en barrios con severos problemas de contaminación, en condiciones de insalubridad, sin acceso a la red pública de agua, con una infraestructura social y comunicacional deficiente. Todo ello coloca a sus moradores en una situación de desvalimiento que contrasta con el despliegue de recursos en barrios amurallados. Por ello más que nunca se debe destacar el papel que le cabe al Estado en su responsabilidad de liderar el derecho al asentamiento organizado, con el objetivo de poner orden y racionalidad a los procesos de ocupación y apropiación del espacio urbano.

## La apropiación del espacio urbano en el Conurbano

En el trabajo mencionado precedentemente, Fernández Castro manifiesta que la Ciudad de Buenos Aires puede entenderse como un sistema de coronas alrededor del núcleo fundacional, extendiéndose a partir de distintos ejes de urbanización hacia el norte, noroeste, oeste, suroeste y sur. Sobre estos ejes radiales se van sucediendo distintos centros hacia el interior del territorio. Esquemáticamente pueden reconocerse los siguientes:

- Eje Libertador: Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre.
- Eje Panamericana: Malvinas, Pilar, Escobar, Zárate–Campana.

- Ruta 8: San Martín, Hurlingham, San Miguel, José C. Paz.
- Acceso Oeste, Ruta 7: Tres de Febrero, Morón, Ituzaingó, Merlo, Moreno, Gral. Rodríguez, Luján.
- Ruta 3, Riccieri: San Justo, Casanova, Laferrere, Ezeiza, Cañuelas.
- Ruta 210: Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Perón, San Vicente.
- Ruta 2, Ruta 53: Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, La Plata.

Estos ejes radiales se encuentran, a su vez, parcialmente interconectados a partir de rutas de circunvalación, existentes y proyectadas, que van determinando los límites de los distintos anillos de consolidación: Avenida General Paz, Camino de Cintura, Camino del Buen Ayre, Rutas 197, 202, 23, 24 y 6. Para el autor, a partir del entramado conformado por los ejes radiales y los anillos concéntricos en cuyos puntos de intersección se encuentran los centros, se puede reconocer un modelo de lectura para la estructura de la ciudad. Se configura así un verdadero sistema de ciudades que constituyen la Región Metropolitana.

En este modelo se verifica la heterogeneidad de las ciudades componentes. Su distancia relativa al centro, la cercanía a los ejes de urbanización o a las grandes infraestructuras como autopistas o ferrocarriles, su desarrollo relativo, su historia asociada a núcleos fundacionales urbanos o a periferias rurales, la incidencia de los nuevos paradigmas urbanos sobre el territorio, van generando gradientes de influencia relativa en el sistema que determinan diferencias espaciales de integración social.

Investigadores consultados señalan que las pautas de asentamiento y ocupación del territorio en el Conurbano Bonaerense adoptaron, a lo largo de los años, diversas modalidades. En las décadas del '70 y '80 siguieron pautas previsibles con un esquema de ciudad jerarquizada del centro a la periferia, en el que la periferia crece y se dota de más servicios urbanos. En la década de los '90 se alteran los patrones, ya que se produce un auge de la actividad inmobiliaria que ofrece una ciudad terminada en la periferia. Aparecen nuevas periferias que dan lugar a un tipo de urbanización diferente, con la ciudad vinculada a las líneas de ferrocarril y a las autopistas.

Otros investigadores señalan que, ante la insuficiencia de planificación, la distribución del es-

pacio es una cuestión determinada por un mercado en la cual influyen en forma decisiva los ingresos desiguales de las familias. El territorio puede ser tomado como una mercancía por el que se establece condicionamiento recíproco entre las transformaciones socioeconómicas y la distribución del espacio. Es así que surgen relaciones vinculadas con las transformaciones a nivel internacional producto de la globalización, entendida ésta como un conjunto de procesos socioeconómicos dirigidos por el capital financiero. Como consecuencia de una legislación que favorece su entrada, comenzaron a ingresar al país capitales internacionales en una escala que superó ampliamente las décadas previas. Ese contexto los habilita a ejercer presión sobre el Estado cuando sus expectativas de beneficios no se ven cubiertas. Indudablemente, estos procesos socioeconómicos comenzaron a tener efectos sobre las personas y sobre sus prácticas sociales, que fueron determinando formas diversas de fragmentación del territorio.

Observando los mapas que dan cuenta de la distribución de la población en el territorio, aparecen claras diferencias entre los años 1990 y 2001. Un estudio realizado por investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento sobre el Norte y Noroeste del Conurbano muestra que los sectores medios y medio-altos se concentran en determinados partidos –por ejemplo, el de Tigre–, mientras que los sectores pobres lo hacen, en mayor número, en el partido de José C. Paz. Para comprender los vínculos entre la conformación del espacio urbano y los procesos económicos, es necesario tener en cuenta las transformaciones del mercado de suelos, por el que se van generando nuevos circuitos resultantes de inversiones que posibilitan nuevos créditos y un nuevo tipo de financiamiento. Los procesos económicos internacionales actúan como imanes que van distribuyendo a la población sobre el territorio.

La región metropolitana de Buenos Aires fue creciendo a la largo de la líneas ferroviarias, de tal modo que los sectores más empobrecidos vivían lejos del centro pero cerca del ferrocarril, donde el terreno tenía relativamente poco valor. Cuando los sectores más pudientes comienzan a mostrar interés por la periferia, se revirtieron las pautas tradicionales de asentamiento y se incrementó considerablemente el valor de las tierras en el Conurbano, a través de inversiones millonarias que desarrolla-

ron barrios privados o *countries*. Pero también los espacios antiguamente abiertos se privatizaron y cercaron. Los cercamientos generan tensiones de diversa magnitud entre quienes traspone el muro y aquellos que quedan “afuera”. Resultante de ello es la apropiación del 10% de la superficie de toda la aglomeración para muy pocas familias; sólo 7.000 familias viven en esos espacios en forma permanente; si se considerara la oferta potencial de lotes con una ocupación total, se llegaría a los 120.000 habitantes. A esto deben agregarse los cercamientos parciales de calles que formalmente se encuentran abiertas pero quedan sometidas a una vigilancia privada permanente que cada vez más obstaculiza la libre circulación de personas ajenas al barrio, vulnerando, en nombre de la seguridad de los propietarios de las casas de cada cuadra, hasta los más elementales derechos de los ciudadanos que por allí transitan. Esto provoca una distorsión muy grande en los valores de mercado, repercutiendo indirectamente sobre los pobres que habitan bolsones por fuera de estos espacios cerrados, ya que deben afrontar aumentos significativos en sus costos. Por eso, familias de escasos recursos comienzan a migrar hacia el centro, y conjuntamente se da una presión muy fuerte de ocupación de tierras en las zonas aledañas a la Capital en áreas industrialmente degradadas.

Actualmente, existen mecanismos que dan una impronta local a la distribución del espacio, relacionados al nuevo tipo de gestión del gobierno municipal en su relación con el capital privado. Hasta los años ‘90, el municipio se hacía cargo del desarrollo de la infraestructura –calles, alumbrado, cloacas. Luego de un breve período de privatización, el Estado cambió de papel y se convirtió en fuerte promotor del capital privado. En estos momentos, una parte importante del desarrollo del territorio se realiza con recursos de particulares, a través de la inversión en una cierta cantidad de hectáreas deshabitadas en las que se inicia el emprendimiento. La modalidad predominante es la de cercar ese espacio, y muros adentro llevar adelante la construcción en base a un diseño por cuya venta puedan obtenerse los mayores beneficios. Resulta obvio que este desarrollo sólo favorece a quienes tengan el suficiente poder adquisitivo como para comprar y “meterse dentro de la cerca”, lo que les garantizaría seguridad, comodidad, homo-

geneidad social y cierta forma exclusiva de identidad. Quienes quedan fuera pueden obtener, en ciertas ocasiones, beneficios parciales resultantes del mejoramiento del barrio; por ejemplo, el uso de caminos construidos especialmente para conectar con autopistas. También ocurren casos en que los beneficios no se producen porque el cercamiento se extiende por el camino, y a veces esos tramos están controlados por seguridad privada que impide el paso del transporte público.

La construcción de barrios privados requiere un proceso de negociación con el gobierno municipal e implica decisiones políticas que tienen consecuencias de muy largo plazo. Por un lado es visto como un problema de segmentación social, ya que se crea una barrera de la que surgen guetos, pero por otro lado, constituye una posibilidad de crear fuentes de trabajo —se estima que por cada familia que se radica se generan cinco puestos de trabajo— y se incorpora territorio valorizado y población de alto poder adquisitivo que va a pagar altos impuestos. En los funcionarios se generan fuertes contradicciones respecto de los beneficios y perjuicios que estos emprendimientos significan para el desarrollo del territorio, y la insuficiente coordinación entre municipios al respecto genera una competencia de suma cero que dificulta la posibilidad de establecer pautas comunes que promuevan la integración social. Por eso es importante que el municipio recupere cierto poder para planificar y definir lugares propicios para los desarrollos urbanísticos. Debe analizar si el emprendimiento, en el conjunto de la estructura urbana, genera más problemas que soluciones. Como ya se vio en el capítulo precedente, no es razonable tomar en consideración únicamente como criterio de evaluación la creación de fuentes de trabajo: el empleo precario no es la única vía de integración social de que dispone una comunidad, y menos se debe aceptar que para ello se creen intereses particulares sobre el espacio que tendrán consecuencias de largo plazo sobre toda la comunidad. A ello se suma una consideración sobre la dimensión cultural que comprende reflexiones acerca de las motivaciones que llevan a las personas a querer vivir encerradas tras las rejas y separadas de los demás por una muralla, y sobre los estímulos que reciben de los medios de comunicación. La percepción de que es imposible formular un proyecto social común, que se ve re-

forzada precisamente por estas actitudes, entre otras cuestiones, llevan a la fragmentación social y esto se ve reflejado en el espacio.

Profesionales que trabajaron en los lineamientos para el planeamiento y gestión urbana de un Municipio de reciente creación —el de Malvinas Argentinas— con un esquema propio de centro, barrios y periferia, relataron al reflexionar sobre el contenido de este Informe los problemas que se les presentaron. Al trazar el plano urbano se veía, por ejemplo, que era necesario contextualizar al barrio cerrado en el espacio donde se preveía desarrollarlo, para evaluar su factibilidad. Además, era necesario generar nuevas formas, nuevos articuladores sociales y nuevos lugares de encuentro, formas alternativas a la plaza tradicional; urbanizar ciertos vacíos, evaluar la disponibilidad de tierras fiscales para generar equipamientos y posibilitar algún encuentro entre las dos poblaciones, como forma de evitar la conformación de dos municipios separados en un mismo territorio. También ocurre que es caro mantener los espacios públicos en municipios con altos porcentajes de hogares pobres; por eso, ante la excusa de que el Estado no los brinda, en lugar de aportar en forma privada los recursos necesarios para crear espacios de uso común que favorecerían la seguridad pública de todos y la integración social, se generan al interior de los propios guetos lugares con estilos propios de los países más ricos, como si quienes los habitan sólo estuvieran en la ciudad por un accidente del destino. En estas ocasiones está ausente el papel del Estado como regulador y compensador de esas diferencias. En ciertas circunstancias, el municipio hasta debe negociar para evitar el cercamiento de calles y avenidas para evitar que el resto de la población quede aislada.

Si el Estado se desentiende o pierde capacidad de negociación, es el mercado el que termina dando forma a la ciudad, y entonces el espacio público se reduce porque la iniciativa privada no lo construye, excepto cuando le conviene como una forma de aumentar la rentabilidad de la propiedad privada; por ejemplo, cuando estar frente a un parque o a una plaza valoriza las viviendas. Y aún así, el espacio público construido suele no estar totalmente abierto a la comunidad. Las personas consultadas para la elaboración de este capítulo señalan la necesidad de generar alternativas y formas intermedias entre la plaza abierta —que hoy algunos pi-

den que se cierre con rejas— y el parque cerrado y aclimatado donde entran algunos y otros muchos quedan afuera. Como modo de ilustrar la resolución de este tipo de conflictos se resalta una experiencia en Santo Domingo, República Dominicana: es el caso de una plaza en la que espontáneamente se generaba un mercado informal, una feria popular durante el día y por la noche se transformaba en un lugar inseguro donde circulaba el alcohol y la droga. Expertos chilenos propusieron un proyecto mixto que sugería techar parte de esa plaza para delimitar un área, mientras que otras zonas se dejaban abiertas y seguían funcionando como plaza. La resultante fue una forma híbrida que combinaba la plaza abierta con el contenedor cerrado. Evidentemente, transformar totalmente las plazas en centros comerciales y clubes privados, las calles y avenidas en lugares donde la vigilancia genera seguridad a costa de limitar el tránsito, significa privar del espacio público a la mayoría de la población. Por ello es imprescindible reflexionar acerca de qué nuevas formas tiene que tener el espacio público para que recupere su condición integradora. Cuáles deberían ser las alternativas integradoras entre la calle y la autopista; la calle conecta vecinos, puertas, ventanas y veredas, mientras que la autopista conecta con otras localidades pero fragmenta los barrios.

Desde hace unos pocos años, el fenómeno de los barrios cerrados muestra una clara retracción. Esto responde a diferentes razones: por un lado, hubo una sobreoferta; por otro, fue una instancia que comenzó como segunda vivienda y, debido al acrecentamiento del deterioro económico y ante la imposibilidad de mantener dos casas y más de un automóvil, con expensas excesivas, lo idílico de vivir en contacto con la naturaleza terminó resultando difícil de sostener. A ello se suman los problemas de integración en jóvenes habitantes de barrios más antiguos que crecieron en un contexto de cerrazón total y hasta cursaron sus estudios en colegios que estaban adentro de los cercos, pero que en algún momento tienen que salir a la ciudad; el proceso de socialización llevado a cabo dentro de grupos tan acotados genera en ellos severos conflictos en su interrelación con la comunidad.

Dada las profundas particularidades y modalidades de ocupación del territorio, y considerando las complejidades del Conurbano Bonaerense, se resalta la importancia de contar con instancias de coordinación metropolitana en la materia. Se reco-

nocen problemas que, en muchos casos, exceden a los gobiernos locales. Éstos, ante la insuficiencia de recursos, quedan prisioneros de mecanismos que les quitan capacidad de negociación. Una coordinación de este tipo podría acordar con los municipios planificaciones para la región, ya que muchos desarrollos involucran a varias jurisdicciones. A ello se suma que la Constitución Provincial no garantiza claramente la autonomía de los gobiernos municipales, lo que constituye un impedimento a la hora de tomar decisiones: un ejemplo de esto lo da la Ley Provincial N° 8.912 de Planificación y Uso del Suelo, que atribuye amplias facultades al Poder Ejecutivo Provincial, a tal punto que cualquier desarrollo que exceda el cuarto de manzana requiere de su intervención. Algunos gobiernos locales intentan generar espacios de discusión para la búsqueda de soluciones conjuntas, tal es el caso del Foro Metropolitano. Es clara la diferencia conceptual entre técnicos y políticos a la hora de evaluar la sustentabilidad de los emprendimientos que se desarrollan en el espacio urbano local.

Para poder desarrollar el territorio, es el gobierno municipal quien debe ejercer una posición de control importante, pues debe orientar el capital privado y las inversiones en la dirección adecuada y convenida socialmente. En un estudio realizado sobre 2.000 emprendimientos desarrollados en cinco partidos, se observaron 41 casos de cambios en la zonificación con objeto de satisfacer necesidades e intereses del capital privado. Las inversiones de capital deben hacerse con controles del Estado a los que se sumen mecanismos democráticos de participación que involucren a los vecinos como parte activa en los procesos de apropiación y distribución del espacio urbano. Algunas personas consultadas juzgan que las intervenciones de los Concejos Deliberantes como única instancia de decisión son insuficientes para la resolución de estas problemáticas. Destacan el papel preponderante que deben ejercer las organizaciones intermedias como alternativas posibles en la búsqueda conjunta de soluciones.

## Regularización dominial

En la Provincia de Buenos Aires existe una situación crítica respecto de las condiciones de te-

nencia de tierras y de las viviendas. Las irregularidades vinculadas a la situación patrimonial inciden en forma negativa sobre las oportunidades para un Desarrollo Humano Sustentable. Desde esta óptica, debe asegurarse a cada familia la igualdad de oportunidades en el acceso a un hábitat digno. Para que este mandato de categoría constitucional se cumpla, es requisito primordial que los ciudadanos tengan acceso a la tierra y a la posibilidad de asegurar su protección legal.

La regularización dominial es un vector fundamental de integración social, ya que el ocupante irregular de un terreno comete un delito; al legalizar su situación patrimonial, se convierte en vecino, con todos los derechos y obligaciones que corresponden a esa condición. El no poseer título de propiedad lo coloca en la categoría de “no contribuyente”, y por tanto obstaculiza su capacidad para ejercer el derecho ciudadano de reclamar y exigir a las autoridades locales.

Si bien la aplicación de la Ley Nacional N° 24.374 de Regulación de Tierras para Vivienda implica un avance para dar un marco de legitimidad a los procesos de regularización dominial, son muchos los caminos por recorrer para encontrar verdaderas soluciones a este problema. Entre las dificultades que a ellos se asocian, se destacan: la necesidad de jerarquizar las políticas de tierra y vivienda como políticas de Estado; la dispersión y superposición de organismos que se ocupan del tema; la escasez de recursos económicos y humanos para la tarea de campo requerida para la ejecución de mensura y subdivisión; la insuficiencia de recursos del Gobierno Provincial para mejorar las condiciones locales, que en muchos casos requieren obras de envergadura, en particular de saneamiento hidráulico; las normas jurídicas exigidas para la subdivisión de la tierra que dificultan la aprobación de planos; la inadecuación de la aplicación de la Ley de Uso del Suelo, que fue concebida para una ciudad formal; la necesidad de una normativa de fondo específica para estas situaciones; la ausencia de registro que permita planificar a partir del conocimiento de la cantidad de asentamientos y su situación patrimonial; y la discontinuidad en la aplicación de los programas y los cambios abruptos en las políticas. Las dificultades enumeradas impiden dar la debida satisfacción a la demanda, que apenas encuentra respuesta en un 10% de los casos.

Las ocupaciones colectivas de tierras que dieron lugar a los asentamientos ilegales han variado sus modalidades y estrategias. En general, siempre tuvieron severos problemas de integración, ya que la llegada compulsiva de “nuevos vecinos” genera tensiones y resistencias en el resto del barrio. En los años '80, las ocupaciones se producían con cierto orden, en tanto los ocupantes se agrupaban y organizaban por barrios y entre municipios, los que les permitía vincularse con mayor fuerza en sus negociaciones con el Estado. En los '90, se produjo una fuerte fragmentación del territorio, ahondándose la dualidad entre los barrios privados, los asentamientos y las villas; esto genera tensiones y problemas de integración social entre los vecinos, que deben compartir el territorio pero están expuestos a fuertes inequidades en el equipamiento social y urbano. Actualmente, las ocupaciones se dan con muy poca organización, frecuentemente de manera violenta y en muchos casos acompañadas por acciones de represión por parte de las fuerzas de seguridad. Este tipo de ocupación, desarticulada y anárquica, genera resistencias entre los vecinos receptores, por lo que resulta difícil su integración. También cabe agregar que a estos ocupantes, dadas las condiciones actuales, les resultaría imposible regularizar su situación dominial y cumplir con las obligaciones en el pago de servicios, en tanto su condición de irregularidad les permite sobrevivir utilizando servicios en forma gratuita.

Estas cuestiones deben llevar a incrementar el papel promotor del Estado, ya que no se solucionan con la simple regularización dominial y la obtención del título de propiedad. Estas acciones deben ir acompañadas de programas integrales dirigidos al mejoramiento del hábitat, que incluyan el desarrollo de emprendimientos productivos generadores de trabajo y acciones que garanticen cobertura en servicios básicos.

## La vivienda

El problema habitacional en la Argentina se ha agravado en los últimos años debido a la profunda crisis socioeconómica que ha afectado al país. La vivienda es universalmente considerada como una de las necesidades humanas básicas, ya que

constituye el soporte que brinda privacidad, albergue, protección y seguridad a las personas. Disponer de una vivienda implica además una oportunidad para la movilidad social de las familias y contribuye al bienestar personal de sus moradores. En el Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 1996 se afirma que la vivienda se valora como un bien mayor cuando se tienen hijos. Esto se debe a que una vivienda inadecuada implica un rápido deterioro en las oportunidades de desarrollo de los hijos, a través de limitaciones en el acceso a la escolaridad y problemas de salud, dado que los niños presentan mayor vulnerabilidad ante las deficiencias estructurales del hábitat. Pero además la posesión regular de una vivienda digna es un vector del sentimiento de pertenencia plena a la comunidad: “permitir el acceso a una vivienda es «poner de pie» a una persona. Esto se visualiza claramente en la transmisión del sentimiento de dignidad de los padres hacia los hijos —numerosos especialistas señalan la estrecha asociación existente entre escolaridad y tenencia de la vivienda— y, a su vez, el hecho de enviar a los hijos a la escuela retroalimenta en los motivos de progreso personal, pues la escuela se convierte en un elemento de integración de la familia a la comunidad. El óvalo que se adhiere a la puerta de la vivienda se constituye en la práctica en un «DNI urbano». Se mejoran rápidamente las oportunidades de acceso al trabajo, aún por el mero hecho de tener una dirección para mencionar ante una consulta laboral, o donde recibir correspondencia, incluso para ser citado para futuras oportunidades de trabajo”.

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, la vivienda debe ser considerada desde una visión amplia que refiera al hábitat con un criterio integrador. El acceso a servicios urbanos básicos, el estado de las calles, la disposición de los residuos domiciliarios, la proximidad a los medios de transporte y comunicación, la accesibilidad a los establecimientos educacionales y de salud, son algunos de los requisitos indispensables para la construcción de un hábitat que brinde condiciones aceptables para ser vivido.

El Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires es un organismo del Estado provincial que tiene como misiones ejecutar la política habitacional en el ámbito bonaerense, asesorar al Poder Ejecutivo en la materia de su competencia y consti-

tuir el órgano de aplicación de los recursos destinados a los planes habitacionales en la Provincia. Este Instituto desarrolla acciones de asistencia y prevención para atender a grupos sociales vulnerables que están expuestos a riesgos en sus condiciones de vida y busca soluciones a la carencia de vivienda de esos grupos sociales más desprotegidos.

En el Encuentro Nacional de Trabajadores de Institutos Provinciales de la Vivienda, llevado a cabo en Noviembre de 2001, se señaló que el déficit habitacional para el año 1995 en la Provincia de Buenos Aires alcanzaba la cifra de 1.200.000 viviendas, y se estimó que, en el 2001, cinco millones de personas se ven afectadas por falta de vivienda digna. La participación en el PBI de los gastos destinados a la construcción de viviendas representaban el 1% a principios de la década de 1980, alcanzando en la actualidad sólo el 0,2%.

Los funcionarios consultados para la elaboración de este Informe revisaron los errores cometidos en la instrumentación de las políticas habitacionales y acuerdan en que, atendiendo a la función social que debe cumplir el Estado en este ámbito, la familia receptora debe participar activamente en todos los procesos de producción social del hábitat como un esfuerzo transformador colectivo. Debe apuntarse a un trabajo intersectorial donde se privilegien las realidades y necesidades de cada comunidad, con concertaciones consistentes entre el Estado, las empresas privadas y las organizaciones comunitarias. La experiencia indica que, en ocasiones, la ausencia de diagnósticos correctos y acciones eficaces y el desconocimiento de las realidades locales han llevado a la repetición de errores resultantes en complejos habitacionales con escasa infraestructura urbana, extremadamente alejados de los medios de transporte, con serias deficiencias en la accesibilidad a los establecimientos de salud y educación. Desde el punto de vista de los grupos humanos, en muchos casos no se realizó el Trabajo Social previo que permitiera la integración entre los “nuevos vecinos” provenientes de diversos lugares y sectores sociales. Las razones enumeradas explican el surgimiento de tensiones en la vida cotidiana difíciles de resolver. Incluso, a veces, lo que debía resultar una solución para las familias terminó originando nuevos y severos conflictos.

En lo que refiere a las posibilidades de acceso a la vivienda que van determinando las modali-

dades de población de nuevos territorios, existen diferentes mecanismos de intermediación. Una parte del mercado se conforma por el acceso al crédito –que permite acceder al terreno y a la vivienda– y la otra es absorbida por los planes estatales aglutinados en el Fondo Nacional de la Vivienda. La concepción de las políticas habitacionales estatales se ha centrado en construir y dar vivienda, y se ha tendido a descartar otros instrumentos posibles que requieren de acuerdos técnicos y políticos. Comprender el funcionamiento de los mercados permite decidir estrategias de intervención sobre ellos. Un cambio en las normas municipales puede implicar la activación económica de un área determinada, pero la práctica indica que una zonificación inadecuada puede generar un impedimento para el desarrollo de determinados comercios.

Otra posibilidad es la del micro financiamiento para sectores de escasos recursos, que ha mostrado resultados positivos sobre la economía popular; en reiteradas oportunidades se ha comprobado que una pequeña inyección de dinero produce un impacto mayor que los grandes créditos sobre productos terminados.

Una cuestión a ser analizada y revisada es la burocracia y la rigidez de las normas para quienes inician una construcción, basadas en el argumento de que la inflexibilidad es un modo de desfavorecer la ilegalidad. Pero la práctica muestra que en Buenos Aires casi la mitad de los auto-construtores levantan sus viviendas de modo irregular, sin cumplimentar con las normativas exigidas para ese tipo de construcción. En general, este tipo de problemas se resuelve desde los municipios con inspecciones aéreas que permiten exigir compulsivamente el pago de los derechos municipales correspondientes. Mediante estas prácticas sólo se regulariza un parque en el que no hubo control, pero en realidad el vecino no recibe el asesoramiento adecuado que le permita respetar las condiciones de seguridad y salubridad. Se ha demostrado en los territorios donde hay inversiones concentradas de capital que, cuando el municipio tiene la presencia suficiente y respaldada en el conocimiento técnico, pueden articularse mejor el capital con las necesidades de las familias. Las operaciones deberían estar coordinadas con otras áreas y lograr que el valor social generado a través de una inversión concentrada tenga un diferente reparto de sus beneficios entre el resto de la población;

el municipio puede y debe ser el regulador en estas situaciones. Estos son debates que se están dando en los últimos años en centros especializados internacionales.

Una interesante experiencia del ejercicio del papel regulador que puede ejercer el municipio en sus políticas sobre el territorio tuvo lugar en el Partido de Moreno. Allí, el Gobierno local realizó una recuperación de tierras mediante el envío de intimaciones de pago a todos aquellos propietarios que no estaban al día con sus impuestos. Esto generó negociaciones que finalizaron con la recuperación de gran cantidad de lotes, lo que a su vez dio origen a la creación de un banco de tierras que permitió al municipio reasignarlas de acuerdo a las necesidades sociales locales.

## Accesibilidad a los servicios

Al estudiar los espacios territoriales y el equipamiento en servicios urbanos básicos con que cuentan cada uno de ellos, se observan diferencias notables que trasuntan fuertes inequidades con las que deben enfrentarse cotidianamente los vecinos. Es así que los sectores poblacionales de menores recursos que habitan barrios marginales se encuentran con servicios públicos deficientes, entre los que pueden señalarse: insuficiente alumbrado en calles y plazas, calzadas y veredas intransitables, falta de servicios cloacales y de agua potable, fallencias para la disposición de los residuos domiciliarios, dificultad en la accesibilidad a establecimientos educacionales, de salud y a lugares de trabajo.

Un aspecto interesante a tener en cuenta especialmente es la accesibilidad al trabajo, ya que la disponibilidad de medios de transporte incide directamente en la calidad de vida de los trabajadores. La oportunidad de contar con transportes que funcionen en forma eficiente permite una mejor organización de la vida cotidiana de los trabajadores y de sus familias, lo cual favorece no sólo los traslados obligados, sino también aquellos que se hacen para satisfacer las necesidades de recreación, que constituye una dimensión principal del Desarrollo Humano. La organización del espacio geográfico es altamente compleja, y el transporte constituye un fenómeno significativo, tanto en la localización de actividades y de la población, como

en las relaciones espaciales y en la organización territorial resultante. En ese sentido, puede sostenerse que un sistema moderno de transporte es un factor sustancial en la estructuración adecuada de los espacios socioeconómicos, en la inducción de actividades y en la introducción de correctivos en el marco del ordenamiento espacial.

La integración social requiere por tanto un ágil sistema de transporte multimodal adecuadamente distribuido. Por ello, la Constitución Nacional en su Artículo 42 establece que la legislación debe establecer procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo también la protección contra toda forma de distorsión de los mercados y el control de los monopolios naturales y legales. En el caso de la Región Metropolitana, los modos de transporte que operan son objeto de políticas de regulación y fiscalización por parte de los tres niveles de gobierno previstos en la Constitución: nacional, provincial y municipal; dando por resultado la existencia de diferentes normativas y niveles de exigencia y fiscalización de las empresas prestatarias y, a iguales condiciones de mercado, diferentes niveles de calidad de servicios y tarifas.

La Secretaría de Transporte de la Nación indica que el transporte de la Región Metropolitana se caracterizó por la falta de una planificación integral de sus diversas modalidades, lo que aumenta el tiempo necesario para el desplazamiento de las personas, con el desgaste físico y la alteración psíquica de los usuarios que esto implica. La insuficiente jerarquía asignada al problema de movilidad y desplazamiento de millones de personas por día en el transporte automotor público, también se observa en la escasa coordinación entre las políticas de vivienda y las de transporte.

Existe una correspondencia muy alta entre el transporte y la expansión y modificación de las áreas urbanizadas, aspecto que no se tuvo suficientemente en cuenta en la Región Metropolitana; los organismos que tuvieron a su cargo la ejecución de Centros Habitacionales proyectaron débilmente las necesidades de transporte; por lo tanto, los habitantes de las nuevas urbanizaciones deben con frecuencia resolver por su cuenta sus necesidades de transporte. Muchos de esos centros fueron inaugurados sin considerar esquemas mínimos de oferta de servicios.

La distancia hogar-trabajo y la accesibilidad a los medios de transporte público determinan el costo y el tiempo insumido en los traslados, dos aspectos que deben afrontar cotidianamente los bonaerenses. Diversas investigaciones analizan la cantidad de horas que invierten los ciudadanos en los traslados a sus lugares de trabajo. Su ubicación intersticial respecto de las vías principales de transporte los obliga a desarrollar complejos circuitos que incluyen largas caminatas y trasbordos, que en muchas ocasiones incluyen abordar varios medios de transportes por día. Es así que muchos trabajadores se ven obligados a utilizar hasta un cuarto de su jornada de trabajo para desplazarse, por lo cual cuentan con menor tiempo para dedicar a otras actividades que favorecen la integración social: educativas, de esparcimiento, de descanso. Otro aspecto crucial lo constituye la incidencia de los costos de traslado sobre el presupuesto familiar; en ciertos casos, hasta el 20% del ingreso familiar se destina a ese fin. Testimonios de los propios trabajadores indican como frecuente el hecho de que deban faltar a sus empleos cuando el dinero destinado a viáticos debe ser derivado a otras necesidades más urgentes, como medicamentos, asistencia médica o alimentación.

El deterioro de la accesibilidad a los servicios de transporte muestra cómo la población ha generado estrategias para mejorar su rutina de traslados cotidianos mediante la contratación de servicios de autotransporte de pasajeros—principalmente para la realización de viajes al lugar de trabajo— en forma paralela al sistema regular. Surgen así una gran cantidad de servicios *charter*, que en muchos casos circulan clandestinamente careciendo de controles mínimos, constituyendo un verdadero riesgo para la seguridad de los pasajeros. Un dato destacable es que el deterioro señalado en las dificultades en la accesibilidad a los medios de transporte ya no es privativo de los sectores más pobres, sino que se ha extendido progresivamente a las clases medias y aun a las altas. Especialistas en la materia reconocen la utilidad de los servicios *charter* como una estrategia genuina para mejorar la calidad del transporte, siempre y cuando estén debidamente reglamentados y controlados por las autoridades competentes.

A modo ilustrativo, es interesante señalar algunas buenas iniciativas que intentan dar respuesta a estos problemas. Una de ellas es el emprendi-

miento realizado desde el año 1990 por la Mutual El Colmenar del Partido de Moreno, que instaló una línea de colectivos que recorre 35 barrios de esa jurisdicción, muchos de ellos alejados y con serias dificultades para acceder a las líneas convencionales. Entre otras ventajas, se señala que los pasajes tienen la mitad de valor que el precio de plaza y los coches circulan con una frecuencia de 8 a 15 minutos.

## Reflexiones finales

La condición socioeconómica de las familias determina sus oportunidades de acceso a derechos económicos como la vivienda y servicios públicos esenciales. A su vez, la libre circulación por los espacios públicos y las posibilidades de moverse por la propia ciudad están fuertemente asociadas al sentimiento de pertenencia a una comunidad. También las formas de tenencia de la vivienda y del terreno, así como la infraestructura barrial, condicionan las oportunidades para el desarrollo personal y la participación comunitaria. Es decir, las tres dimensiones de la integración social se ven afectadas por la fragmentación del espacio urbano y el deterioro de los servicios públicos.

Razones de índole política y económica determinan diversas modalidades de distribución, apropiación y uso del territorio. La segmentación social se expresa en un patrón de segregación espacial que da lugar a la conformación de áreas con severos déficit en el equipamiento urbano y social y preocupantes signos de deterioro ambiental. De acuerdo a su nivel socioeconómico, las familias tienen diferentes oportunidades de apropiación del

territorio y de participar en la construcción y cuidado de su hábitat.

La distribución inequitativa, la fragmentación y el cercamiento del espacio urbano generan tensiones. En un mismo espacio, conviven sin articularse grupos ricos y pobres. La antropóloga mexicana Larissa de Lomnitz define la marginalidad estructural en América Latina por la incapacidad de amplios sectores sociales de tener “acceso al poder de decisiones sobre su propio destino social y económico”, que se asocia fundamentalmente a la existencia de condiciones de pobreza extrema. Para esta autora, los marginados “son como los cangrejos: realizan ciertas funciones útiles dentro de la ecología urbana, se alimentan de sus sobras y viven en los intersticios de la ciudad, física y económicamente hablando”. Así, cierta desintegración es funcional al aumento de la desigualdad.

El uso del espacio urbano tiene ciertas restricciones para quienes viven en situaciones de marginalidad. Se ejerce sobre ellas una presión social silenciosa, determinada por su apariencia física, que se convierte en intimidante: el acceso y la circulación por ciertas zonas de la ciudad les resultan vedadas. Diariamente algunas personas son injustificadamente interrogadas por personal de seguridad privada y hasta pública, sólo porque sus rasgos fenotípicos no son los “propios” de quienes habitualmente transitan esos barrios. Estos últimos no siempre comprenden las consecuencias de esta restricción: no poder transitar por una avenida céntrica o por una calle residencial es una forma de perpetuar la desintegración social. La tolerancia –o incluso la cooperación– con semejantes procesos de fragmentación de ninguna manera son independientes del deterioro de la integración social.

## INVESTIGACIÓN SOBRE DISTRIBUCIÓN DEL ESPACIO URBANO

A lo largo del año 2002, un grupo de estudiantes de Taller Nivel II de Práctica Profesional de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires desarrolló un estudio acerca del papel de la familia en la integración social. El grupo estuvo separado en dos equipos: uno de ellos analizó la accesibilidad de la población del Partido de General San Martín a los servicios de salud, y estuvo conformado por Mabel Serrano, Cynthia Sibelli, Valeria Testadiferro, Guadalupe Verosto Pascaud y Mariana Noelia Yáñez Jordán. El otro, integrado por Daniela Judith Abramovsky, Jorgelina Matos y Gabriela Di Lello, se centró en el estudio de la circulación y el acceso a los espacios públicos en el Oeste del Gran Buenos Aires.

Respecto al primer asunto, el objetivo fue analizar en qué medida las diferentes dimensiones de la integración social inciden sobre el acceso a establecimientos de salud, en un contexto en el cual un importante porcentaje de la población no posee obra social o prepaga. Además, en la población en estudio se incluyeron barrios cuya amplia mayoría de residentes no posee empleo en relación de dependencia, sino que realizan trabajos por cuenta propia de escasa especialización: en muchos casos realizan tareas como cirujeo, reventa de mercaderías, trueques o ferias como estrategia de subsistencia, por lo que generalmente tienen sólo la posibilidad de acceder a centros de salud de su barrio. Una minoría de ellos acude al hospital público más cercano, por la posibilidad de conse-

guir medicamentos gratuitos y por la amplitud y la especificidad de sus servicios, aunque manifiestan que éstos a veces son insuficientes ante el exceso de demanda y la escasez de insumos.

En otras localidades, al tener un mayor nivel socioeconómico, la mayoría de la población dispone de servicios de obras sociales y prepagas, pero a la vez con frecuencia utilizan los establecimientos públicos de salud por estar más cerca de sus hogares, por la buena atención y la calidad de los profesionales y por la posibilidad de ser atendidos "sin ningún trámite burocrático previo y sin tener que pagar bonos relativamente altos".

En este sentido, puede afirmarse que el uso de los servicios estatales de salud no son utilizados exclusivamente por la población que carece de recursos, empleo o algún tipo de cobertura médica, sino también por una proporción importante de quienes podrían acceder a otros servicios. Además, deben agregarse casos frecuentes en que, no teniendo ese tipo de cobertura, hay pacientes que deciden ir a atenderse a hospitales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para evitar las demoras y las dificultades en la provisión de insumos.

Respecto al estudio realizado en el Oeste del Gran Buenos Aires, en él se procuró analizar en qué medida las diferentes dimensiones de la integración social condicionan el acceso a espacios públicos urbanos, en tanto las restricciones para la libre circulación constituyen un fuerte condicionamien-

to de la marginalidad social. Además, se intentó lograr una comprensión sobre el significado de los espacios públicos para las personas, considerando la incidencia que tiene la pertenencia a una determinada clase social sobre la accesibilidad a dichos espacios.

Los espacios públicos constituyen un bien de la comunidad, un patrimonio social nacido y extendido en razón de necesidades comunes. Conforman la red espacial continua que intercomunica todos los puntos de la ciudad y da lugar a las funciones específicas que aloja en su marco. Son todos aquellos espacios de carácter comunitario que otorgan sentido y posibilidad a la vida urbana contemporánea, desde los destinados a la circulación de personas y el intercambio de bienes y servicios, hasta los correspondientes al desarrollo de actividades cívicas, sociales, culturales y deportivas ligadas a la vida ciudadana. Su uso y mantenimiento es solventado principalmente por el erario público, y al ser utilizados abiertamente por la población constituyen el ámbito democrático por excelencia, en tanto posibilitan la expresión en libertad de conductas y la necesidad de una pluralidad de actores sociales. La interacción social es el eje fundamental del sistema de funciones del espacio público.

El sentimiento de pertenencia a la ciudad se ve disminuido y en ocasiones obstaculizado por la sectorización entre lo público y lo privado, cuestión que también limita de manera importante la participación del ciudadano en la de-

terminación de aspectos relevantes de la vida pública, no sólo por las dificultades de acceso, sino por la disminución de los ámbitos del espacio sobre los cuales puede decidir. En la dimensión subjetiva, el hecho de no poder gozar libremente de espacios que le pertenecen por ser un bien común, público y sustentado con su propio esfuerzo como ciudadano, no contribuye a ampliar las oportunidades de desarrollo personal ni el sentimiento de pertenencia. Ade-

más, las posibilidades sobre el uso de los espacios públicos se hayan condicionadas por el nivel socioeconómico, y a la vez las restricciones de uso obstaculizan las oportunidades económicas.

A partir de las entrevistas realizadas, se ha podido además advertir que las personas de clases altas tienen bajo sentimiento de pertenencia en relación al espacio público local, en parte asociado al hecho de que utilizan con mayor frecuencia espacios de otras loca-

lidades. Además, si bien es cierto que en todas las clases sociales los espacios locales percibidos como representativos del barrio son los mismos, solamente en las clases bajas existe un conocimiento amplio de los espacios públicos existentes en los barrios en que residen. En parte, esto se asocia al hecho de que las personas que se trasladan principalmente en automóviles particulares se mueven con una orientación que les hace percibir su entorno de manera fragmentaria.

## LAS ARTICULACIONES DEL ESPACIO URBANO

*Roberto Doberti y Liliana Giordano  
Universidad de Buenos Aires*

El modo en que se articula el espacio urbano –es decir en que se organiza, distribuye, califica o degrada– tiene una compleja relación con el marco social al que alberga. Es una consecuencia y, a la vez, una causa de la estructura económica y política, un efecto y un síntoma de sus modificaciones.

La dramática situación de nuestro país en estos últimos tiempos tiene manifestaciones directas en la espacialidad de nuestras ciudades, pero la crisis es tan devastadora y profunda que resulta necesario replantearse el carácter y generación del espacio tradicional, los indicios y movimientos que anticiparon y promovieron su denegación, y el destino u orientación de las transformaciones que lo socavan y alteran.

En este replanteo, lo primero que salta a la vista es que la espacialidad que recibimos y en la que convivimos durante muchos años está fuertemente amenazada. Esa ciudad a la que genéricamente podemos denominar “ciudad de la modernidad”

se gestó y desarrolló, en sus rasgos generales y decisivos, durante el largo período que va desde el Renacimiento hasta hace pocos años, digamos desde mediados del siglo XV a la segunda parte del siglo XX.

La ciudad de la modernidad recoge –y enriquece notablemente– una elaboración milenaria y decisiva para la determinación de nuestra condición humana: la elaboración básica de la espacialidad como construcción material y simbólica del recinto, del ámbito. Se trata de ese trabajo –tan primigenio y básico que suele pasarnos desapercibido– de definición del espacio como distinción de un dentro y un fuera, de su demarcación a través del muro, de la señal que delimita y constituye la separación. Sin embargo, ese trabajo originante no concluye con la simple diferenciación, sino que su eficacia requiere de una válvula que posibilite y regule la entrada y la salida: requiere la invención de la puerta.

Todo el hábitat humano estuvo organizado sobre esas bases, a la vez concretas y culturales: desde las aldeas primitivas a las grandes aglomeraciones de la antigüedad, llegando hasta las ciudades medievales. La ciudad de la modernidad, guiada por la sutil mirada de la perspectiva y construida por los impulsos de los príncipes y los burgueses, va a exigir algo nuevo para canalizar los flujos de comunicación entre el adentro y el afuera. La ciudad de la modernidad, la ciudad que habitamos hasta hace poco, la ciudad que hoy está en colapso, amplió y calificó las comunicaciones entre el adentro y el afuera constituyéndose como ciudad de fachadas y ventanas. Para ello destimó las estrecheces de las callejuelas y eliminó las tapias que interponen un telón opaco entre la edificación y la calle.

Más importante aún: la ciudad de la modernidad instituye el espacio público y el espacio privado, y lo hace con los mismos me-

dios y en el mismo gesto con que los vincula y los tensiona. La ventana –más allá de su funcionalidad dispuesta para la entrada de luz y aire– será el dispositivo que permite que desde el ámbito privado se observe o vislumbre la vida pública. La ventana será también el lugar que permite que desde la vía pública se reconozca o se suponga la vida privada; postigos y cortinados mantendrán la mirada en el plano de la conjetura. En definitiva, la ciudad de fachadas, puertas y ventanas hará menos estrictas las separaciones entre espacio público y espacio privado, porque sólo así, en el juego de los intercambios corporales, visuales y significativos, la ciudad contendrá lo compartido y lo personal.

La ciudad de la modernidad, aun con todas las limitaciones e injusticias que albergó, fue la gran creación de Occidente para posibilitar y propiciar que los ciudadanos intercambiaran modos de hablar y de habitar. Principios y desarrollos del lenguaje y de los comportamientos que en lo esencial eran comunes a todos, generando la capacidad de entender las narraciones y de acordar los comportamientos.

Nuestra crisis es –entre otras cosas pero seguramente como un componente de singular relevancia– una crisis o ruptura de la espacialidad que nos albergaba como conjunto. Están desapareciendo las ventanas y reapareciendo las tapias; todavía más: se reinstalan las murallas y proliferan las callejuelas. Espacio público y espacio privado se discriminan tan tajante y groseramente, que el primero se convierte en tierra de nadie o lugar de disputa y el segundo tiende a ser búnker inaccesible o refugio precario.

Analicemos la cuestión de las ventanas. Una primera señal de alarma, o indicio de dificultades

serias, es la proliferación de los grandes edificios acristalados y en muchos casos espejantes: la ventana anónima e ilimitada ya no habilita la conjetura ni la comunicación, el edificio resulta tan opaco como si estuviera revestido por planchas de plomo.

Es altamente significativo que algunos de los nuevos hitos de la ciudad, tales como *shopping* y aeropuertos sean, en general, edificios sin ventanas. El hipermercado y el shopping son oquedades de la ciudad, agujeros negros del espacio urbano; carentes de ventanas, sólo viven un adentro en los que se fantasean las calles y las plazas, el día y la noche, las aves y las flores, sólo viven un adentro en los que se fantasea una vida sin pobreza, sin intemperie, sin violencia.

La presencia de la tapia es aún más socavante, provocadora de más y mayores oquedades. Generadora de una radical inaccesibilidad, se opone a la sutileza del tamiz, porque su opacidad es conceptual y social, y no importan entonces ni su altura ni su densidad. No se la puede eludir o sortear espionando a través de la tapia, porque se trata de penalizada espía y porque se sigue estando detrás de la tapia.

Las torres exentas, impostadas en el medio de la manzana, rodeadas de jardines y –esencial y decisivamente– rodeadas de rejas, están eficaz y efectivamente ubicadas tras una tapia. Esas torres no tienen ventanas, apenas miradores; la torre misma no se abre a la ciudad, sino a su patio interno, su emergencia vertical no la incorpora a la ciudad, sino al panorama.

Oquedades o discontinuidades mayores en extensión y en intención se verifican con la presencia de los múltiples *countries* y barrios cerrados. Las murallas –sean o no justificadas en términos de

seguridad y de reencuentro con la naturaleza– vuelven después de siglos en que estaban anuladas para la vida civil, y en su lógica vuelven con sus necesarios portales de control, generando una espacialidad interna que es, a la vez, remedo y desdén de la vida ciudadana.

En las antípodas sociales y económicas, las múltiples villas y enclaves degradados, también múltiples y multiformes determinan otros modos de discontinuidad del espacio urbano: reinstalan códigos de guetos, pasillos y límites tan informales como infranqueables.

Es alarmante verificar que todas estas operatorias no parecen responder a la voluntad de renovar los sitios o las ciudades sino al designio de renegar del sitio o la ciudad que nos incluya a todos.

En un lejano origen el hábitat humano se constituyó a través de la puerta que configuró la plenitud del ámbito, para definir así al habitar como una fluctuante, múltiple y precisa sistemática de habilitaciones e inhibiciones, de filtros y calificaciones de la espacialidad; y más tarde esos matices y esas fluencias volvieron a codificarse para delinear nuestra conocida ciudad de calles y fachadas, de ventanas y balcones.

La ciudad de la modernidad albergó grandiosos progresos y también atroces desventuras; tal vez, en los modos en que tamizó la espacialidad se pueden encontrar las razones de su éxito y su grandeza, y tal vez en ellos mismos anida el germen de su insuficiencia y su destrucción. Sin caer en equívocas nostalgias ni en falsificaciones de un pasado plagado de injusticias, sin embargo, puede asignarse a esa ciudad la condición decisiva de establecer un sitio producido y habitado por el común, un sitio constituido por un comple-

jo entramado entre el espacio público y el espacio privado.

De cualquier manera, es necesario recordar que esa ciudad – que aún hoy es en gran medida nuestra ciudad– se generó con poderosos instrumentos y sentidos. Entre ellos es importante la perspectiva –que posibilitó la prefiguración y con ella reformuló la arquitectura– y no menos relevante es el pensamiento filosófico y científico –que la promueve sobre la base de la racionalidad y la crítica– y ciertamente el desarrollo de las fuerzas sociales –que desplazan al orden medieval y que se manifestarán como movilidad y competencia–. Cualquier sustitución que se intente, no puede fundarse en oportu-

nismos o ventajas mezquinas sino que debería estar a la altura de aquellos instrumentos y sentidos y, dada la experiencia, debe plantearse con claridad que la Plenitud y la Libertad humanas son sus únicas metas legítimas.

En la incertidumbre de nuestro presente habrá que reconstituir, discutir y valorar el sentido de la ciudad –y con ella el sentido del ámbito, de la puerta, la ventana y la calle–. La situación actual nos sumerge a todos en el desconcierto, y a muchísimos en el sufrimiento y la humillación; genera de modo inmediato un abanico de reacciones: desde la violencia extrema y salvaje a los actos de solidaridad y afirmación de la dignidad.

Esta consumación de la crisis será algo distinto a una terrible hecatombe si como respuesta se instauran nuevas instituciones, y entre ellas necesariamente nuevas instituciones espaciales. Esta tarea es difícil y no está asegurada, no puede ser individual sino que requiere la participación de muchos, su resultado no puede ni siquiera avizorarse porque de eso se trata, de instaurar instituciones y sentidos que aún no pueden avizorarse. Sin embargo, es necesario reflexionar y operar la determinación de la espacialidad, porque es ahí donde se genera, o donde se niega o se enmascara, un lugar para el habitar de los pueblos.

## INEQUIDAD SOCIO – TERRITORIAL

*Juan D. Lombardo y Natalia Da Representação  
Instituto del Conurbano  
Universidad Nacional de General Sarmiento*

En este breve escrito vamos a tratar de señalar la inequidad del desarrollo urbano actual y su relación con las transformaciones socioeconómicas, ligadas a los procesos de base neoliberal, que están ocurriendo en la Región Metropolitana (RMBA). La información se basa en un trabajo que, en cinco Partidos de la zona norte de la RMBA para el período 1991–2001, hemos realizado en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. El trabajo se titula “Reproducción social del suelo y del espacio urbano”. Los Partidos sobre los que trabajamos fueron San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Hurlingham y Tigre.

Las transformaciones que ocurren actualmente en Argentina han afectado profundamente el marco y los mecanismos en que se desenvuelve la reproducción en nuestra sociedad. Vale decir, el marco en que los diversos actores sociales (inversores, empleados, obreros, desocupados, empresarios, organizaciones intermedias, etc.) realizan las innumerables acciones para reproducirse (trabajo, educación, salud, inversión, producción, etc.) y donde se conforma la red de relaciones mutuas que sostiene y hace operativo el modo predominante de desarrollo. Concretamente, se han modificado no sólo los circuitos y las articulaciones de las acciones que esos sujetos socia-

les realizan en el territorio, sino también los marcos que las regulan. Esas acciones espacializan, concretamente y sobre la tierra, el proceso de reproducción. A su vez, las regulaciones surgen de ese accionar y de sus relaciones mutuas.

Espacialización significa, pragmáticamente, los edificios, los espacios abiertos, las redes de infraestructura, las vías de tránsito, etc.; que esas acciones necesitan para concretarse en el territorio y que van conformando cada uno de los lugares en que nos movemos diariamente en la ciudad. Pero esos elementos no están distribuidos anárquicamente, sino que son organizados por un conjunto de normas. Esa espacialización, en otros

términos, la corporeidad de las acciones y relaciones sociales en el territorio, está regulada por un sinnúmero de normas, reglamentos y códigos orales y escritos que surgen de esas acciones y relaciones. Esas normas de regulación se han modificado actualmente por la acción de los procesos neoliberales en el país.

A título de ejemplo, podemos señalar la modificación de la relación entre capital y trabajo que se relaciona directamente con el empleo, el salario y el acceso al crédito para la vivienda; por ejemplo, la apertura del mercado de capitales interno, que permitió disponer a empresas inmobiliarias de fondos en magnitudes importantes para realizar los grandes emprendimientos (ciudades pueblo, barrios privados, etc.) para sectores altos que hoy vemos en la ciudad; la privatización de las empresas que controlan la infraestructura en el territorio y que ponen la calificación de la ciudad y de la región con redes (agua, gas, etc.) en manos del mercado y la empresa privada.

Vale decir, se han transformado el marco y las normas que regulan y organizan la relación entre sociedad y espacio, apareciendo por consiguiente transformaciones en la dimensión territorial. Esas transformaciones se corresponden con las que ocurren en otras dimensiones (social, económica, política, financiera, etc.). En este contexto, pueden señalarse los siguientes datos:

- En mayo del 2001, en el Gran Buenos Aires existía una tasa de desocupación total del 17,9%, con extremos que variaban entre 15,7% y 20,7%. Actualmente, esos valores se han elevado considerablemente, ascendiendo la tasa de desocupación total a 22%.
- Por el contrario, las utilidades de las inversiones ascendían en 1999 a cifras enormes (entre las 30 empresas mejor categorizadas, en ese año variaba entre 35 y 477 millones de dólares), principalmente de las empresas privatizadas, algunas empresas productoras de alimentos y su-

permercados. Estos valores se han modificado sin duda al 2002 pero la proporción sigue manteniéndose.

- La participación de la población en este sistema, vale decir, en el ingreso, la ocupación, la educación, el comercio, etc., se expresa a nivel territorial en el acceso a los diversos lugares de la ciudad, a aquellos lugares de mayor o menor calidad, dotados principalmente con infraestructuras y comunicaciones, cerca de las autopistas, de los medios de transporte, con redes de agua, desagües cloacales, etc.

Esto es lo que se quiere señalar con los datos que presentamos y que muestran con extrema dureza la concentración de la población de bajos y altos ingresos alrededor de las zonas sin y con provisión de infraestructura y comunicaciones. Este fenómeno no es nuevo pero se ha agravado sensiblemente entre los dos períodos del estudio por la acción conjunta de los fenómenos señalados.

## LA URBANIZACIÓN DE LAS ELITES

*Raúl Fernández Wagner*

*Universidad Nacional de General Sarmiento*

El proceso de apertura económica, paridad cambiaria e integración al sistema global que tuvo su furor promediando la década pasada, implicará la llegada de capitales, la operación en gran escala de las corporaciones multinacionales, la expansión de los consumos diferenciados y la generación de puestos bien remunerados en sectores medios altos, sector que

pasa a captar una parte importante de la renta nacional, en detrimento de los sectores medios y bajos.

Ello se va a reflejar muy especialmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires, donde durante los años '90 tuvo lugar un proceso de generación de nuevos espacios residenciales, particularmente destinados a los grupos de

altos ingresos, en la periferia de la aglomeración. Espacio donde va a predominar un modelo de suburbanización del tipo americano a partir de la mejora en la accesibilidad por autopistas a las áreas semirurales, lo cual promueve inversiones inmobiliarias en condominios, barrios cerrados, clubes de campo y clubes de chacras. Los primeros se encuentran en la trama urbana más

consolidada y los segundos en los límites de la RMBA.

La región muestra la forma en que el capital ha venido incidiendo sobre el territorio —en términos de expansión urbana—; más que hacerlo en industria y servicios productivos (logística, centros distribución, etc.), donde en la mayoría de los casos ha reciclado instalaciones pre-existentes, la expansión ha tenido lugar fundamentalmente por medio de las nuevas áreas residenciales y sus servicios asociados, destinados al consumo doméstico diferenciado de los sectores de más altos ingresos. Las inversiones en infraestructura de transporte y circulación alcanzan a 2.000 millones de dólares; las inversiones en centros de compras, hipermercados, hotelería y otros equipamientos terciarios, entre 1990 y 1998, alcanzan a 7.500 millones de dólares; las inversiones inmobiliarias centradas en lo residencial, sólo en urbanizaciones privadas, se estima que alcanzaron a 4.000 millones de dólares, en el mismo período.

Todas ellas tienen como destinatario principal los sectores medio-altos y altos, que experimentan un cambio socio-cultural de internacionalización y extensión de sus patrones de consumo. En los '90, estos sectores, ocupados en la administración y gestión de la propiedad y las finanzas, acrecientan sus ingresos y cuentan con una mayor disponibilidad de crédito, que acentúa su tendencia a habitar entornos barriales más cualificados y en viviendas más espaciales, y a disponer más automóviles por hogar. En paralelo, el aumento de la inseguridad residencial en la ciudad abierta y la extensión de la red de autopistas, sitúa a la tercer corona y al cinturón periurbano del área metropolitana con un alto po-

tencial urbanizable destinado a albergar las nuevas tipologías residenciales, que se destinarán a estos sectores.

Las cifras generales de esta verdadera “revolución residencial” urbana muestran que, durante la década pasada, se produjeron cerca del 70% de las urbanizaciones cerradas existentes en la RMBA, las cuales ocupan una superficie estimada en 25.000 ha., lo cual, por ejemplo, es superior en magnitud a la superficie de la Capital Federal, que posee casi 21.000 ha. Otro dato significativo es que se ha ampliado en una década más del 10% del área urbanizada de la región, definiendo un patrón de urbanización de baja densidad sujeto a altos costos de urbanización.

En la actualidad, el fenómeno supera el centenar de *countries*, cerca de 250 barrios privados, más de 10 chacras, una veintena de clubes náuticos y 5 mega emprendimientos que se denominan “ciudades privadas”, puesto que contienen en su interior barrios cerrados y servicios altamente cualificados (universidades privadas, centros de salud, equipamientos comerciales, deportivos, etc.). Hasta el momento, existen unas 25.000 viviendas construidas y albergan en forma permanente a poco más de 7.000 familias. Se estima (Federación Argentina de Clubes de Campo y empresarios inmobiliarios) que existen cerca de 35.000 lotes subdivididos sin ocupar.

### **El proceso de privatización del espacio urbano**

La tipología residencial “Barrio Cerrado” constituye por lo general un enclave en un área urbani-

zada. Su gran extensión en superficie ejerce el mayor impacto en la privatización del espacio urbano, pues los condominios suelen encuadrarse en el amanzanamiento regular y los *Country Club* suelen estar en el límite o fuera de las zonas urbanizadas. Por ello, se los sitúa como la tipología residencial determinante en la privatización del espacio urbano. Proceso antes nunca visto en la RMBA.

Por razones de estatus (más que por seguridad), esto configura un modo de vida que ejerce una fuerte atracción en muchos sectores medios. El poder simbólico de este nuevo estilo de las élites ejerce un “efecto arrastre” en muchos barrios de clase media de la región, los cuales comienzan a gestionar autorizaciones para “cerrarse”.

El más resonante fue el caso del Barrio CUBA, en su conflicto con el municipio de Malvinas Argentinas, al negarse éste a cederle la propiedad de la calle pública y obligar a sostener la accesibilidad pública, hecho que los vecinos apelaron ante la justicia. Pero este es un barrio con cierta historia y cohesión social, en cambio lo nuevo es que se registra una tendencia más generalizada que comprende barrios recientemente urbanizados, con conformaciones sociales más heterogéneas. Ese es el caso, en José C. Paz, del barrio *Yei Porá*, que es un barrio abierto del Norte del Partido de José C. Paz, donde su Sociedad de Fomento ha presentado hace un año ante el Municipio el proyecto de cerrar el barrio.

El proyecto consiste en el cerramiento de 240 manzanas con dos entradas. Para llevarlo a cabo, se deberán comprar las calles ya tasadas por el Banco de Provincia de Buenos Aires en 1.700.000 pesos, que con la suma de otros gastos se elevarían a la suma de 2 mi-

lones de pesos. El costo por metro cuadrado sería entonces de \$0,87. Si algún vecino no se adhiriese, la suma correspondiente a su lote pesa sobre el resto, y este quedaría inhibido de vender su propiedad hasta tanto no se salde la deuda. El costo de mantenimiento y seguridad se estima en 1 centavo por metro cuadrado. Será un barrio cerrado, donde los propietarios tendrán su dominio propio y se registrarán por el decreto provincial de barrios cerrados.

Los principales argumentos de los promotores son: “hoy el 70% de los que circulan por nuestras calles no viven en nuestro barrio, pero con el cerramiento los arreglos que hagamos no serán para terceros, ni para camiones... mejoraremos sustancialmente la seguridad, pero lo más importante es que vamos a generar fuentes de trabajo...”

Las dudas de los vecinos son: ¿Qué pasa con los que tienen

casas con tenencia precaria? ¿Cómo harán para acceder a las rutas y avenidas principales, por ejemplo, los vecinos del contiguo Barrio Parque Alvear? El 85% de los vecinos firmó el proyecto, pero ¿qué sucede con el derecho a una vida comunitaria del 15% restante?

Las opiniones del gobierno local son: si el Concejo Deliberante aprobó la venta de calles al (contiguo barrio) Argentino Golf Club, ¿porqué no al Yei Porá? El Director de Rentas de la Municipalidad opina que las obras municipales para iluminación y recolección de residuos no excluirán al barrio cerrado, pero el problema es que sólo el 30% de los vecinos de Yei Porá pagan las tasas municipales. El Presidente del Concejo Deliberante duda que el proyecto de cerramiento vaya a ser tratado, dado que hay un grupo de vecinos de Yei Porá que presentó una solicitud con muchas firmas de oposición al ce-

rramiento del barrio. Sus palabras fueron: “no veo porqué hay gente que quiere tener derechos por sobre el resto de la población... respeto los derechos de todo el mundo, y dentro de esos derechos está el de libre circulación”.

Las frases que se resaltan son por demás elocuentes del conflicto que conllevan las posiciones. Cuestiones como el derecho a la libre circulación, la vida comunitaria y la accesibilidad, son componentes esenciales del derecho a la ciudad, que en la RMBA nunca estuvo en cuestión, dado el carácter abierto del sistema circulatorio (damero) y el confinamiento de la propiedad privada dentro de la manzana. Lo nuevo también lo constituye el sentido individualista que pasa a primar frente al sistema de aportes solidarios del sistema abierto. En ello sin duda es donde opera con mayor fuerza el carácter simbólico de este tipo de situaciones socio-espaciales.

## REFORMA DEL ESTADO, TRANSPORTE PÚBLICO Y EXCLUSIÓN EN EL GRAN BUENOS AIRES

*Susana Kralich*  
 CONICET – Instituto de Geografía  
 Universidad de Buenos Aires

Las reformas instauradas en las últimas décadas y fundamentalmente en la última, representan un viraje de 180° respecto del Estado asistencialista de posguerra, tras pasar por las etapas intervencionista y neoconservadora, intercaladas con largos períodos de totalitarismo.

A los fines de este trabajo, señalamos su reciente aplicación a dos sectores que impactaron significativamente sobre el transporte

metropolitano: el tendido y ampliación de autopistas urbanas y la concesión a privados del servicio de transporte ferroviario (en superficie y subterráneo), completándose así la sujeción de la totalidad de la oferta de transporte público a operadores privados. La precipitada confección de los contratos respectivos y el diseño del ente regulador *a posteriori* de las adjudicaciones pusieron de manifiesto la re-

tirada casi total del control estatal, denotando su menoscabada presencia un mayor compromiso por garantizar la rentabilidad de los operadores que por salvaguardar el interés de los usuarios. De tal manera, si bien persiste la regulación, los operadores logran imponer su punto de vista sobre cuestiones estratégicas, como la actualización de las tarifas en un contexto de marcado deterioro económico y social.

Claro ejemplo de ello resulta el hecho de que todo incremento de los costos operativos –tanto en el caso del autotransporte urbano (operado por privados desde los '60), como en el de los concesionados servicios ferroviarios metropolitanos, según los términos contractuales acordados– acaba siendo transferido a los usuarios, entre los que prevalece la condición de cautividad. Ello, sumado a fenómenos coadyuvantes, como la desindustrialización, recesión, alza inédita del desempleo y subempleo, flexibilización laboral, etc., generó y profundizó las inequidades preexistentes, tergiversándose progresivamente la esencia del concepto de servicio público, basada en la garantía de universalidad y equidad de las prestaciones.

Por otra parte, simultáneamente al paradójico retiro estatal – el calificativo obedece a que su debilitamiento para proteger a los usuarios implica a la vez su poder para ignorarlos–, se verifica el fortalecimiento de los *lobbies* operadores, concretado de dos formas principales: en la conformación de consorcios ferroviarios que, asociados a importantes grupos económicos nacionales y extranjeros –como señaláramos en otro trabajo– incluyen en todos los casos a empresarios del autotransporte; y como consecuencia del fenómeno de aglutinación del transporte automotor colectivo (captación de ramales pertenecientes a microempresas, por parte de sociedades *multilínea*, que por añadidura pueden resultar pluri-jurisdiccionales, extra-modales o incluso extra-sectoriales), estudiado por Gutiérrez.

En suma, el carácter monopólico u oligopólico de las prestaciones de transporte público sobre mercados cautivos empobrecidos contribuyó a profundizar la segregación y exclusión de los estratos

bajos e incluso medios, en tanto su menguante poder adquisitivo y su localización periférica o intersticial conforman mercados no atrayentes para la operatoria privada. Así, mientras se retraía el empleo, menguaba el poder adquisitivo salarial y se autorizaban subas tarifarias; crecían las caminatas –no sólo por ausencia o escasez de servicios, sino muchas veces para ahorrar el valor de un boleto– y la necesidad de trasbordos, que a su vez elevaron los tiempos y costos de los viajes y alimentaron la aparición y multiplicación de prestaciones clandestinas.

Paralelamente, se producen y consolidan notables transformaciones socio-territoriales, entre las que descuellan las nuevas pautas de asentamiento residencial, con fuerte connotación de *status*, en busca de mayores espacios, mejores condiciones medioambientales y de seguridad, en barrios cerrados y vigilados y con accesibilidad típicamente asociada al uso del automóvil. Su génesis y su desarrollo se ven estimulados por una batería de acciones públicas y privadas, entre las que se destacan el trazado y ampliación de autopistas, la construcción de *shopping, malls* e hipermercados, loteos suburbanos de alto nivel, construcción de barrios cerrados y condominios en torre, etc.

Como consecuencia, se exacerbaban los procesos de acumulación y concentración de capital, a la vez que se agudiza la exclusión, profundizándose el deterioro económico y social. Todo ello rediseña la ciudad, donde conviven como nunca opulencia y miseria, cuyo contraste cada vez más marcado genera y retroalimenta la violencia, la incertidumbre y la inseguridad, incidiendo, aunque en diferente medida, sobre la calidad de vida de toda la población, sin distinción de clase.

Estos procesos modificaron significativamente la circulación diaria, provocando, junto con otros factores, fenómenos aparentemente contradictorios, como el descenso general de la tasa de movilidad a expensas del uso del transporte público y especialmente del automotor colectivo, y el incremento del uso del auto particular, utilizado por las clases mejor posicionadas y de modos más baratos por el resto del espectro socioeconómico: en sí mismos (peatonal, bicicleta), como resultante de sus costos más competitivos (incluyendo su posible prestación ilegal): *charter, remise*, etc. Otras estrategias contemplaron el vuelco hacia el ferrocarril, en desmedro del colectivo y el incremento de la evasión en el pago de pasajes.

Tras los sucesos que hicieron eclosión en diciembre del 2001 y durante lo que va del 2002, el abrupto incremento sufrido por el precio de los combustibles siguió mermando la movilidad y volvió a modificar la participación modal, desincentivando esta vez el uso del auto particular, en favor de los medios masivos.

## Poder viajar en la RMBA

El crecimiento de la ciudad ha provocado el alargamiento, desmesurado en muchos casos, de los desplazamientos cotidianos, pudiendo registrarse trayectos que van desde unos pocos, hasta decenas de kilómetros. Las distancias medias entre la Capital Federal –la mayor tractora de viajes– y los municipios del conurbano oscilan entre 10 y 50 kilómetros, pero muchos barrios y localidades en la periferia de la metrópolis, superan este límite (Pilar, Luján, Escobar, Cañuelas,

**Cuadro 1: Incidencia mensual del costo del viaje al trabajo sobre un sueldo bruto equivalente a dos salarios mínimos (\$ 400 bruto, \$ 350 neto)**

TIPO DE TRAYECTO	Alternativa A	Alternativa B
Intrajurisdiccional	6%	10%
Interjurisdiccional directo	9%	19%
Interjurisdiccional indirecto (con un trasbordo)	19%	29%
Interjurisdiccional indirecto (con dos trasbordos)	29%	39%

**Fuente:** *Elaboración propia sobre tarifas de servicios públicos vigentes a mediados de 2002.*

**Cuadro 2. Caracterización socio-territorial de los municipios del conurbano: distancia media al Centro, población, densidad, HNBI y nivel medio de ingresos**

Municipio	Km. al Centro	Población Censo 2001	Densidad habitantes por km <sup>2</sup>	% HNBI	Factor ingresos
Almirante Brown	25	515.000	4.200	18	2,80
Avellaneda	8	330.000	6.000	12	6,28
Berazategui	28	288.000	1.500	20	3,86
Esteban Echeverría	32	244.000	2.000	23	2,39
Ezeiza	32	119.000	530	23	2,39
Florencio Varela	35	349.000	1.800	28	2,62
Gral. San Martín	20	405.000	7.300	13	8,48
Hurlingham	22	172.000	4.770	11	5,28
Ituzaingó	22	158.000	4.045	11	5,28
José C. Paz	37	230.000	4.600	23	2,75
La Matanza	27	1.121.000	3.500	18	3,88
Lanús	12	468.500	10.400	12	5,79
Lomas de Zamora	17	574.000	6.500	16	4,32
Malvinas Argentinas	37	290.500	4.600	23	2,75
Merlo	33	470.000	2.700	22	3,69
Morón	22	309.000	5.500	11	5,28
Moreno	45	380.000	2.100	24	2,10
Quilmes	20	519.000	4.150	18	4,24
San Fernando (excluidas las islas)	25	150.000	6.300	20	5,39
San Miguel	37	253.000	3.050	23	2,75
San Isidro	21	293.000	6.100	9	6,64
Tigre (excluidas las islas)	28	300.000	1.700	23	4,72
Tres de Febrero	17	335.500	7.300	10	6,82
Vicente López	15	290.000	7.020	6	9,14

**Fuentes:** INDEC, 1995, 2001; PADH, 1996.

etc.) llegando incluso a duplicarlo (Mercedes, Zárate, Lobos, etc.).

Respecto de las estrategias utilizadas por la población para concretar sus traslados, comúnmente se apela en la jerga del transporte al concepto “elección modal”, el cual suele resultar inadecuado, ya que no todos los usuarios cuentan con el privilegio de elegir entre dos o más modos; sea porque no los hay, sea porque los disponibles les resultan económicamente inaccesibles.

En otro trabajo habíamos comprobado que el 54% de la población residente en los suburbios y empleada en la Capital, necesita realizar trasbordos en su viaje hogar-trabajo, resultando valores medios diarios equivalentes a 6 boletos mínimos y 2,5 horas respectivamente.

Considerando los valores actuales, calculamos la incidencia que sobre un salario medio tipo asumen los presupuestos mensuales de transporte más frecuentes, que volcamos en el Cuadro 1. Dadas las diferencias para un mismo trayecto entre el costo de los pasajes ferroviario y del automotor colectivo, seleccionamos dos alternativas, según los viajes directos sean hechos en ferrocarril (A) o en autotransporte (B), y los indirectos combinando ferrocarril y autotransporte (A) o totalmente en autotransporte (B).

El primer ejemplo puede corresponder a un viaje directo entre dos puntos cualesquiera dentro de la Capital Federal, o bien –en los partidos del Conurbano– por un traslado cuyo recorrido íntegro se localice dentro de la primera sección tarifaria (no mayor de 3 kilómetros). El segundo es representativo de un viaje típico entre el suburbio próximo (20 kilómetros) y la Capital, o viceversa. El tercer y cuarto casos son similares al segundo,

diferenciándose por la necesidad de realización de uno y dos trasbordos, respectivamente.

Se advierte que los valores resultantes, relacionados con ingresos medios, comienzan siendo muy importantes, para terminar siendo francamente imposibles de afrontar. Refiriendo los guarismos a la caracterización socioeconómica distrital (Cuadro 2), será posible deducir la gravedad de su incidencia sobre las clases más desprotegidas.

## A modo de conclusión

Como pudimos ver, los valores e incidencias revelados por este sencillo análisis son indicadores significativos de la gravedad que reviste el problema de los presupuestos de transporte para la engrosada población de recursos bajos y medios, que necesariamente debe recurrir a la rutina del trasbordo y abonar tarifas desproporcionadas en relación a sus ingresos.

En lo coyuntural, dicha situación es pasible de ser paliada a través de la creación y reforzamiento de instancias de participación, preferentemente –de ninguna manera excluyentemente– desde el nivel local. Ello permitiría que los usuarios, directamente o a través de consejos vecinales o estudiantiles, comités barriales, sociedades de fomento, organizaciones de defensa del consumidor, Ombudsman, etc., obtengan incidencia sobre los procesos decisorios que los involucran. Respecto del llamado a audiencias públicas, sin duda de gran utilidad para canalizar la participación ciudadana y contrapesar los intereses en juego, aún son escasas sus convocatorias y limitada su potencialidad –en el año 2000 se realizaron dos vinculadas al tema

del transporte, una de las cuales resultó severamente cuestionada.

A mediados de 2002 se ha vuelto a hablar sobre la necesidad de acudir a este mecanismo, para brindar oportunidad de ingerencia a los usuarios o a sus representantes más estrechos, frente a inminentes incrementos tarifarios –demandados al Gobierno por el FMI y por los operadores de servicios públicos, para contrarrestar los mayores costos operativos, tras la crisis de fines del 2001.

De la propuesta de su implementación para la discusión de modificaciones de la red de autotransporte urbano nacional –tradicionalmente resueltas por los organismos de control y aplicación, a pedido de los operadores o arbitrando entre pares de ellos; las eventuales propuestas de los usuarios no avaladas por los prestadores raramente se concretan, dada la inexistencia de ámbitos institucionalizados donde los mismos puedan presionar–, mencionada en el Decreto 656/1992, no se ha vuelto a oír. Atinente a modificaciones de la red ferroviaria (tendido, clausura o rehabilitación de ramales), las mismas se han resuelto análogamente, entre la empresa concesionaria y el organismo de aplicación y control, o unilateralmente por los funcionarios de turno, quedando excluidos tanto los usuarios, como los restantes modos involucrados.

A propósito de la posibilidad de interconsulta entre operadores y jurisdicciones, la misma es otro elemento primordial para el logro de alguna aproximación a las imprescindibles coordinación regional y complementación modal, con vistas a la racionalización de recursos. Del mismo modo, la implementación de la integración tarifaria, cuya efectivización posibilitará el expendio de boletos combinados –su costo, menor que la sumatoria de pasajes involucrados, podría convertirse en una

solución eficaz allí donde el transporte regular no resulta rentable.

En síntesis, el mejoramiento de las situaciones críticas revela-

das se impone en el corto plazo, en tanto la población merma su movilidad, restringiendo su actividad social y económica, hasta verse

compelida, en el peor de los casos, a rechazar —o ser rechazada— de empleos cuyo costo de transporte no le es posible asumir.

## LA DIFERENCIACIÓN EN LA ESTRUCTURA DEL ESPACIO BAHIENSE

*Nidia Formiga*

*Universidad Nacional del Sur*

La diferenciación en la estructura socio-espacial urbana es resultado de la forma en que se distribuyen las áreas residenciales y de la oferta o la dotación de infraestructura y equipamiento, que está relacionada con la desigual localización de inversiones y gasto público. De manera importante influyen en esta conformación espacial las condiciones en que se ha efectuado la expansión de la ciudad y la participación del sector privado en la producción de tierra urbana.

La diferenciación socio-espacial en la estructura urbana bahiense es evidente, tanto en las condiciones residenciales, como en las características de sus habitantes. Además de constatar la existencia de las desigualdades, lo más significativo es la marcada desventaja en la calidad de vida de los hogares de menores recursos, ostensible en las condiciones del hábitat. Del análisis de la información surgen los siguientes aspectos importantes a destacar en la formulación de políticas urbanas.

### Reivindicar el derecho al espacio y al habitar

Todos los habitantes tienen derecho a habitar un espacio resi-

dencial tranquilo y agradable, con las condiciones ambientales adecuadas. Las condiciones del hábitat y las prácticas cotidianas de los bahienses se encuentran afectadas por una diversidad de problemas, que involucran a todas las áreas de la ciudad (basura, *graffiti*, ruidos molestos, animales peligrosos, además de la inseguridad y de los problemas de tránsito). No se respeta el espacio público en cuanto a la falta notoria de cuidado del entorno, del mobiliario y del paisaje urbano, que pone de manifiesto una absoluta desconsideración hacia “el otro”.

La inexistencia de regulación o el no cumplimiento de las normas, a lo que se suma la connivencia de los que deben ejercer el control, incide de manera directa en la calidad de vida de los habitantes de las distintas áreas de la ciudad. Así es que se detectan casos de ciudadanos cuyos derechos no son respetados, deficiencias importantes en las condiciones del habitar, de las cuales deriva un profundo sentimiento de injusticia, de impotencia ante situaciones que se reconocen incorrectas porque se están cometiendo infracciones, y quienes deben intervenir no intervienen. Gran parte de las cosas que se critican, y necesitan mejorar, tienen que ver con aspectos en que están im-

plicados los derechos y los deberes del ciudadano.

### La diferenciación residencial y la problemática habitacional

La diferenciación socio-espacial, que muestra rasgos marcados en el ámbito bahiense, es de particular significación dentro de la problemática del hábitat popular. A las condiciones de vida materiales inadecuadas, afectadas por graves carencias, así como a las situaciones de ilegalidad que afectan su seguridad y estabilidad, se agregan las relaciones conflictivas con los habitantes de áreas residenciales contiguas.

La situación en Bahía Blanca, dadas sus características de ciudad intermedia, se puede considerar como manejable a nivel de la gestión local. En general, aunque algunos asentamientos marginales están presentando un alto dinamismo, no se han planteado situaciones conflictivas graves; la mayor parte de estas ocupaciones ilegales corresponden a asentamientos consolidados y se encuentran en proceso de regularización de la situación dominial. Es por ello que el acento se pone

en el mejoramiento del hábitat y en el concepto más amplio de servicios habitacionales; la política de vivienda no puede estar desvinculada del ordenamiento urbano, por sus implicancias ambientales.

La realidad muestra que si no hay respuesta desde el Estado, dado que estas familias no pueden participar en el mercado, la necesidad de resolver su problema habitacional llevará a la conformación de asentamientos ilegales nuevos o incrementando los existentes. De esta forma, se crean conflictos de propiedad, de localización, en la provisión de servicios básicos, en la calidad del medio ambiente, etc., y así es que se profundizan las desigualdades socio-espaciales.

Si bien se están llevando a cabo acciones orientadas a la construcción de conjuntos de viviendas de interés social, con la intervención del Gobierno Provincial y del local, el problema requiere un enfoque más específico y de acceso más amplio, como el que parece contener el Plan integral para los asentamientos irregulares y precarios del Plan Estratégico.

En este aspecto constituirá un aporte apreciable un banco de tierras públicas propuesto por el Municipio. La disponibilidad de importantes superficies de tierras que fueran liberadas de la dependencia ferroviaria, en propiedad de la Provincia o cuyo traspaso se está gestionando, representa una oportunidad muy favorable para el ordenamiento del sector Sur de la ciudad y la posibilidad de implementar programas de hábitat popular.

## **Integración y estructuración espacial**

La exclusión social que genera y profundiza el nuevo modelo

económico se materializa en el espacio urbano fragmentado, segregado, que las nuevas tendencias en la gestión de comercios y servicios hacen cada vez más marcada. Es importante tener en cuenta, como pone de manifiesto Jordi Borja, que la reacción de los sectores populares se debe a menudo al aislamiento, porque las áreas marginales y periféricas se constituyen en territorios sin lugares, al carecer de atributos y significados, lo que hace muy difícil construir en esas condiciones la doble identidad de ciudadanos del barrio y de la ciudad.

Para mejorar la calidad de vida urbana es imperativo llevar a cabo acciones tendentes al mejoramiento del hábitat popular periférico, para dotarlo de equipamiento e infraestructura de servicios en forma adecuada y lograr su efectiva integración al conjunto urbano consolidado. Tanto el Plan integral para los asentamientos irregulares y precarios como el Proyecto Fortalecimiento de las centralidades barriales del Plan Estratégico están orientados en esta dirección.

En las áreas marginales y periféricas, dos condiciones se destacan como importantes:

- La conformación de subcentros, con una adecuada dotación de servicios, mediante la concentración de equipamientos colectivos que revaloricen estos sectores y se conviertan en atractivos subcentros periféricos, con un adecuado acondicionamiento del entorno que ponga el énfasis en las áreas verdes. Es importante la participación de la comunidad en la construcción y la responsabilidad de mantenimiento, para reforzar el sentido de pertenencia e identidad. Además, se requiere de una adecuada accesibilidad al resto del espacio urbano para promover la movilidad e integración de

estos grupos sociales, actualmente marginados.

- La participación de la comunidad, desde la formulación a la gestión de los emprendimientos. En contraposición a la dirección predominante, se requiere democratizar la ciudad, frente a la tendencia creciente a la privatización de la ciudad, haciendo efectivo el derecho a la ciudad y convirtiendo a todos los habitantes en ciudadanos.

## **Participación como consigna en proyectos comunes**

Se puede decir que, en gran parte, la imagen de la ciudad se va construyendo poco a poco, como un rompecabezas, mediante el agregado-integración de las imágenes individuales que resultan de las prácticas espaciales de sus habitantes, de sus experiencias en el ámbito urbano y la relación que se establece con el lugar. Por ello, se considera que en la evaluación y proyección de la ciudad desde la planificación estratégica, la vía más adecuada es la identificación y elaboración de las propuestas en conjunto con la comunidad, de modo que desde el inicio se constituya en un proyecto de sus habitantes. Se insiste en esta condición pues, aunque destaca la necesidad de la participación, en la realidad se mantiene como un objetivo que en general no se pone en práctica.

Debido a que es un proceso lento y dificultoso, es preciso fomentar y ejercitar la participación para que haya más compromiso y más pertenencia, como un proceso de apropiarse de la ciudad. Una alternativa es tomar como núcleos organizadores a las escuelas, cole-

gios, sociedades de fomento e instituciones existentes en el lugar, asignándoles el padrinazgo o tutela de áreas verdes y espacios públicos. Motivar, a través de concursos, la organización y el ordenamiento de los espacios públicos. Se pueden llegar a obtener resultados sorprendentes en las propuestas y es una forma de aproximación a las preferencias y expectativas de la comunidad. Consultar y dar lugar a la participación de los habitantes es la vía que se considera más apta para alcanzar mejores resultados y mantenerlos en el tiempo. Y es posible que ésta sea la vía para lograr un cambio en las conductas y actitudes negativas respecto al espacio público, atendiendo a los derechos y deberes como ciudadano.

### **Lineamientos para el ordenamiento urbano**

Aquí interesa destacar algunos aspectos relativos a la diferenciación socio-espacial, por su incidencia en las prácticas y actividades

de los habitantes. Desde el Gobierno local, se están impulsando varios programas del Plan Estratégico que constan de proyectos atinentes al ordenamiento urbano, en especial los de gestión urbano ambiental, revitalización del área central y desarrollo integral de la franja costera. La accesibilidad es una de las prioridades en relación con las nuevas funciones que está desarrollando la ciudad y allí cabe destacar el programa de fortalecimiento del perfil de la ciudad como nodo de transporte, logística y comunicaciones.

Se observa una preocupación en el nivel de la gestión local por el deterioro o pérdida de importancia del Centro. Al ser el área de mayor accesibilidad, requiere dotarlo del equipamiento y las condiciones ambientales que sean satisfactorios en general pero, particularmente, por ser necesarios para quienes no tienen recursos y viven “del otro lado” de la ciudad. Por eso es importante que las construcciones y los lugares sean atractivos y adecuados al tiempo de la recreación, ya que es evidente la demanda de mayor cantidad de áreas verdes y de encuentro.

El Centro de la ciudad es un componente de la estructura urbana importante en la formación de la imagen urbana, que influye en la legibilidad de la ciudad y en el desarrollo del sentido de pertenencia y arraigo. Si bien es un lugar que resulta atractivo, en tanto es el único que dispone de una oferta diversificada y especializada, son varios los aspectos que requieren un ordenamiento para establecer condiciones adecuadas como lugar de encuentro e incorporar—rescatar elementos morfológicos que resulten significativos como componentes del patrimonio urbano.

El Programa para la revitalización del área central del Plan Estratégico contempla una serie de proyectos, pero sería procedente consultar a los habitantes, para conocer sus preferencias, y es posible que así pudieran obtenerse propuestas muy interesantes. Como se ha mencionado, los concursos pueden ser mecanismos de fácil implementación para resolver este tipo de cuestiones. En todo caso, aquí se hace hincapié en la necesidad del trabajo conjunto gestión-comunidad.

## **MEDICIÓN DE CALIDAD DE VIDA URBANA CON SIG, COMPARACIONES ENTRE VARIABLES OBJETIVAS Y DE PERCEPCIÓN EN LA CIUDAD DE TANDIL**

*María Celia García  
Guillermo Ángel Velázquez*

*Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires*

En el presente trabajo presentamos un análisis de los resultados de una encuesta de percepción que hemos realizado con el propósito de completar, corroborar y discutir al conjunto seleccionado de indicadores con el que hemos determinado un índice-resumen de las diferencias en los niveles de calidad de vida de la pobla-

ción de la ciudad de Tandil a nivel de fracción y radio censal.

### **Un índice “objetivo” de calidad de vida en Tandil**

En trabajos anteriores nos hemos basado en tres tipos de fuen-

tes de información: censales, inéditas y trabajo de campo. La unidad de análisis espacial fueron las Fracciones y Radios Censales del Censo Nacional de 1991: mínima unidad espacial para la que es posible “reconstruir” información. La planta urbana y alrededores de Tandil se halla dividida en 80 radios censales. A partir de un trabajo espe-

cial de grabación de los registros de población, hogares y vivienda, pudimos disponer de un conjunto de 21 grupos de indicadores. Hemos seleccionado los conjuntos de datos que reflejan principalmente a dos dimensiones consideradas básicas para el análisis de las condiciones de vida de la población: educación y vivienda.

Ante la ausencia de indicadores espacialmente desagregables relativos a salud, hemos recurrido a fuentes inéditas (archivo de nacimientos y defunciones del registro civil) para determinar los niveles de mortalidad infantil. También tomamos en consideración la acción realizada desde el Estado para mitigar los niveles de desigualdad social. Para ello hemos construido el mapa de la población destinataria del último gran plan de asistencia alimentaria nacional. Esta variable la consideramos como un indicador de alimentación. Por último, al no disponer de indicadores de tipo físico-ambiental desagregados por radios censales, hemos adaptado información relevada a partir de trabajo de campo y del estudio de uno de los autores relativa a características del medio físico vinculadas con la calidad de la oferta del medio natural. Para ello hemos calculado un índice resumen a partir de dos tipos de variables distintas: 1) problemas del medio físico y 2) valoración del paisaje.

Mediante este conjunto de siete indicadores, a los cuales podemos denominar “objetivos”, pudimos elaborar un índice-resumen que sintetiza números-índice, ponderaciones y correlaciones para cada uno de ellos. Estos indicadores que hemos considerado en forma separada se encuentran asociados entre sí. La matriz de correlaciones, aún sin efectuar transformaciones en las variables, muestra que existe un alto grado de asocia-

ción entre los indicadores y en el sentido esperado, por lo que no hemos considerado necesaria su transformación. Considerando un umbral de significación del coeficiente a partir de 0,60 tenemos que:

- Los indicadores de vivienda tienen fuerte correlación entre sí, es decir que el hacinamiento y la carencia de sanitarios están muy asociados. A su vez, estos indicadores de vivienda se asocian con el nivel de instrucción: a mayor índice de hacinamiento y de carencia de retrete, menor población con nivel de instrucción universitario y, sobre todo, mayor peso relativo de población sin nivel primario. También los problemas de vivienda se asocian positivamente con la mortalidad infantil y con las áreas que recibían ayuda alimentaria. La relación con la calidad ambiental no es muy significativa, siendo más importante la correlación con el índice de hacinamiento.
- Los indicadores de educación también están fuertemente correlacionados entre sí, es decir que en los mismos sitios que poseen altos niveles de población sin nivel primario el peso de aquellos con nivel universitario o superior es ínfimo. La relación entre los indicadores de educación con la mortalidad infantil es más baja que la que encontramos entre esta última y los indicadores de vivienda. Además, esta relación es más fuerte respecto del déficit educativo que respecto de la población con alto nivel de instrucción –diversos estudios muestran que la mortalidad infantil disminuye a medida que avanza el nivel de instrucción, pero también que esta relación no es lineal, ya que con unos

pocos años de escolaridad se logra una sensible reducción en la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI). Así la mayor correlación con educación primaria guarda coherencia con estos estudios. La correlación entre los indicadores de educación y la necesidad de ayuda alimentaria refleja una vinculación moderada, más asociada con el déficit educativo. Con respecto a la calidad ambiental, se observa mayor correspondencia con población cuyo nivel de instrucción es alto (universitario).

- El indicador de salud considerado (TMI) muestra fuerte asociación con la distribución de las ayudas alimentarias y baja con la variable calidad ambiental.
- La calidad ambiental muestra cierta autonomía con respecto a los restantes indicadores de tipo socioeconómico, ya que si bien está correlacionada en el sentido esperado, los valores del coeficiente son, en general, bajos.
- Finalmente resulta preocupante que las zonas que registraron mayor crecimiento demográfico en el período intercensal (1980–1991) tengan correlación (aunque tenue) con todos los indicadores considerados, reflejando una tendencia al mayor crecimiento relativo de las zonas con peores índices de calidad de vida.

Existen diversas alternativas metodológicas para determinar un índice resumen a partir de este conjunto de indicadores seleccionados. Hemos optado por establecer números-índice ponderados, ya que la asignación del mismo peso a todos los indicadores (procedimiento muy habitual) nos parece más arbitraria que un intento por diferenciar, dentro de los indicadores seleccionados, cuales tienen mayor o menor peso relativo. Este

último procedimiento, aunque pueda ser más “riesgoso” –no resulta en absoluto sencillo establecer criterios de ponderación– resulta preferible a una supuesta neutralidad.

Sobre la base de una discusión planteada en el grupo de trabajo y encuestas a informantes calificados hemos considerado que un habitante promedio de Tandil prioriza los aspectos analizados atribuyéndole el siguiente orden de importancia:

- 1° Niveles de salud y alimentación (35%).
- 2° Calidad de vivienda (30%).
- 3° Calidad de su entorno ambiental cercano (20%).
- 4° Nivel de educación (15%).

Entre paréntesis hemos estimado proporciones de ponderación para cada una de estas dimensiones. Estas ponderaciones se pueden traducir en valores de peso para cada indicador considerado en las variables que utilizamos para el índice “objetivo” de calidad de vida:

<i>Indicador</i>	<i>Ponderación</i>
Hacinamiento	1,0
Hogares sin inodoro	2,0
<u>subtotal vivienda</u>	3,0
Mortalidad infantil	2,0
Destinatarios del PAN	1,5
<u>subtotal salud y alimentación</u>	3,5
calidad ambiental	2,0
<u>subtotal calidad ambiental</u>	2,0
Población sin instrucción primaria	1,0
Población con nivel universitario	0,5
<u>subtotal educación</u>	1,5
<i>Total indicadores</i>	10,0

La transformación de los valores en números índice se efectuó asignando valor = 100 a la mejor situación relativa (por ejemplo mayor porcentaje de población universitaria o menor TMI); el valor de las demás unidades se establecerá

en proporción directa o inversa (según corresponda) respecto de esta mejor situación relativa.

El resumen de los 7 indicadores nos muestra una clara diferenciación entre la zona periurbana con los más bajos valores del índice hallado (con excepción del área oriental) y el centro de la ciudad (zonas Sur y sectores Centro y Este), donde se hallan los mejores índices de Calidad de Vida, tanto por factores socioeconómicos como ambientales del medio natural. Los menores contrastes los encontramos hacia la zona Norte (con menor calidad de vida) donde lentamente se gradúa hacia índices de calidad inferiores, hasta alcanzar los valores más bajos del índice resumen. Hacia el Sur hay mayor heterogeneidad. De las cuatro áreas de expansión de la ciudad, la que ofrece mejores perspectivas es la del Este, justamente la de menor crecimiento demográfico en el período intercensal.

Recordemos que la matriz de correlaciones entre las variables nos muestra coincidencia entre las zonas con mayor crecimiento demográfico y las que concentran peores índices–resumen, lo cual no alienta perspectivas optimistas y hace imperioso prever las necesidades de estos segmentos de población, especialmente de los residentes en el área norte de la ciudad.

### **Una aproximación a la construcción de un índice “subjetivo” de calidad de vida en Tandil**

Teniendo en cuenta que desde la teoría se está reclamando cada vez la consideración de la percepción que los grupos sociales tienen de su propia calidad de vida, hemos intentado abordar esta instancia subjetiva mediante la realización de

un muestreo estratificado sobre diferentes aspectos de la calidad de vida de la población de Tandil.

Dado que la conceptualización de la calidad de vida es a la vez social e individual, factores como edad, sexo, nivel de instrucción, condición socio–ocupacional y localización, entre otros, influirán significativamente en el esquema conceptual de cada sujeto. El concepto de calidad de vida, que desde cierto punto de vista podemos asimilar a “la realidad”, pasará a ser a partir de cada una de las concepciones de los habitantes una calidad de vida subjetiva. En realidad es subjetivo el hecho de que cada valoración se ha centrado en las *propias* vivencias, entornos, etc., de cada persona encuestada. En esta suerte de auto–diagnóstico pueden tomar en parte elementos “objetivos” como provisión de servicios, infraestructura, paisaje, etc., pero, sin embargo, siempre estarán presentes en las percepciones –a veces con mayor peso–, factores como: recuerdos, asociaciones, lazos afectivos, ideologías y creencias, entre otros.

Inmediatamente surgen dificultades respecto de cómo evaluar esas interpretaciones subjetivas. Todas ellas se agrupan en torno de la “naturaleza del error”, pues resulta difícil identificar y explicar la posibilidad de conocer la interpretación que se hace de la calidad de vida como realidad objetiva a través de una herramienta que considera valoraciones subjetivas de esa misma realidad.

No pretendemos, ni mucho menos, resolver un problema epistemológico, sino más bien proponer un método de aproximación con base empírica, que intenta evaluar el problema de las diferentes percepciones.

Como señalan algunos trabajos metodológicos, el concepto de calidad de vida requiere contemplar,

entre otras dimensiones, a la perceptiva. Ella consiste en evaluar de acuerdo con las opiniones de los habitantes el nivel de satisfacción, y su preferencia habitacional y espacial, entre otras. La dimensión perceptiva sería así una perspectiva explicativa y complementaria de muchas de las variables objetivas.

Estés señala que existen dos tipos de estudios que han intentado contemplar los aspectos más subjetivos del bienestar humano. Un primer grupo relacionado con trabajos de la década del setenta ponía su mayor énfasis en identificar la correlación existente entre un nivel de satisfacción de necesidades básicas y la “satisfacción” sentida o experimentada por la población. Mientras que un segundo grupo de investigadores se preocupaba por el “nivel de realización personal”, “satisfacción con la vida”, “felicidad” y “sensación de seguridad personal”. Para nosotros, estos últimos enfoques se refieren a la definición de los componentes que cada habitante interpreta para su propio horizonte de calidad de vida, en los cuales se mezclan las propias aspiraciones, el mundo de referencia, el contexto sociocultural, entre otros.

Nosotros consideramos que la dimensión subjetiva debe ser *comparada*, pero no *asimilada* con la objetiva, es decir no deben incluirse elementos subjetivos en un índice-resumen. Como parte de nuestra propia experiencia, podemos señalar que muchos sujetos con perspectiva “optimista” de su propia realidad, rápidamente reconsideran su valoración ante un mapa que les muestra que la zona que residen está muy por debajo del promedio de la ciudad y, lo que resulta más interesante aún, inmediatamente se preguntan –mezclando indignación y asombro– ¿por qué mi barrio está tan por debajo del

promedio? “La realidad” ¿duele, se niega, molesta?

Así, en nuestras encuestas aparecen definiciones de calidad de vida absolutamente diversas, tales como: “tener buenas condiciones de vida”, “poder satisfacer todas las necesidades primarias”, “vivir bien, tener una casa, poder alimentarse y vestirse”, “no hacer el servicio militar”, “tener trabajo, mejorar los salarios y las fuentes de trabajo”, “tener salud, vivir en un lugar con aire puro”, “el valor que cada uno le da a su propia vida”, “vivir con ciertas comodidades”, “no depender de los demás”, “que la familia esté bien, tener agua, luz y gas”, “vivir dignamente”, “tener reconocimiento del medio social en el que uno se inserta” y muchas otras más.

## El instrumento de medición

La encuesta efectuada incluye, en una primera parte, preguntas acerca de valoraciones de calidad del barrio y de la ciudad en su conjunto, junto con conocimientos, actitudes y respuestas concretas ante determinados problemas ambientales. En segunda instancia se indaga en las definiciones de Calidad de Vida, especificando los aspectos que se consideren más relevantes. La población encuestada (145 casos) fue estratificada según áreas de la ciudad (80 radios censales), grupos de edad y sexo, condición ocupacional y nivel de instrucción.

Para la construcción del índice hemos tenido en cuenta las valoraciones absolutas (puntajes entre 0 y 10) que cada encuestado le ha asignado a su propio barrio, así como la valoración de la ciudad en su conjunto. Con ellas hemos

establecido la posición de las percepciones *absolutas* y *relativas* de la población residente en cada una de las fracciones censales. Las expresiones relativas se efectuaron elaborando un índice positivo, neutro o negativo en porcentaje. Con respecto a la medición de la conciencia ambiental, tuvimos en cuenta el nivel de conocimiento ante el problema de la generación y tratamiento de los residuos. Este conocimiento lo evaluamos sobre la base de una pregunta específica que atiende a la clasificación de los residuos y su diferenciación de la basura. De ese modo, se establecieron escalas numéricas en función de la ejemplificación correcta de 5 tipos incluidos en la pregunta: a) basura, b) residuo, c) residuo tóxico, d) residuo patógeno, e) residuo industrial. Por cada opción interpretada correctamente le asignamos 2 puntos. Para medir la actitud ambiental establecimos valores considerando el grado de separación de residuos en diferentes categorías: a) alimentos, b) papel, cartón y trapos, c) metales, botellas y vidrios y d) pilas y otros peligrosos. Por cada opción de separación le asignamos 2,5 puntos.

Tanto la conciencia como la actitud ambiental pueden ser consideradas en forma absoluta como relativa. Así para el conjunto de la ciudad el nivel de conciencia ambiental es de 4,41 puntos, mientras que se pueden diferenciar barrios o fracciones censales donde dicho nivel se hace mayor o menor con respecto al promedio. El mismo análisis se puede realizar con respecto a la actitud o respuesta ambiental. A partir de la consideración de dichos promedios, se pueden identificar aquellos sectores de la ciudad que muestran un marcado nivel de conciencia y formación con respecto al problema que no se refleja en sus acciones cotidianas.

## Resultados obtenidos

Con los resultados de la encuesta de percepción, hemos construido dos mapas que no pudieron incluirse en este Informe. El primero de ellos referido a las valoraciones subjetivas que los habitantes hacen de sus propios barrios. Las distintas valoraciones las agrupamos de modo tal de poder compararlas con la carta de calidad de vida absoluta. Es decir se trabajó con los promedios de valoraciones para los grupos de radios con calidad de vida alta, media-alta, media-baja y baja. Dicho mapa nos permite afirmar que las valoraciones absolutas más bajas, coinciden con los sectores de calidad de vida baja en los radios correspondientes a la periferia urbana Norte, y radios ubicados sobre el borde urbano del Oeste.

En general, toda la periferia (área rururbana) del Oeste y Sur de la Ciudad, así como los radios ubicados al Centro-Este del trazado de la Ruta Nacional 226, cuya calidad de vida objetiva es baja, poseen una percepción más elevada, y deben destacarse los radios que se corresponden con Cerro Leones (con un ascenso de tres categorías) y la zona rural-urbana del Sur (con una percepción dos escalones más arriba de su categoría objetiva).

También existen sobrevaloraciones en radios del Noroeste de Villa Italia e inmediaciones del Barrio Militar, ya que su población percibe una categoría media-alta, siendo que ostenta una categoría media-baja. Algo similar ocurre en las fracciones ubicadas en el Centro-Sur, donde se percibe una categoría alta (un escalón más alto que el de su calidad objetiva).

Las valoraciones que equipararon a su barrio con la ciudad corresponden a siete radios del área netamente urbana y céntrica, las que fácilmente se identifican como

islas (en blanco) dentro de la ciudad. Las más bajas categorías también son percibidas en núcleos aislados dentro del sector más céntrico, los que de acuerdo con el índice absoluto poseen categorías medias altas y altas. Esto nos indica que el nivel de categoría objetiva más alto exigiría mejores condiciones en su forma de vivir y en el medio que lo circunda. Este punto lo relacionamos con otros puntos de la encuesta, y vimos que: nivel educativo, inserción socio-ocupacional y edades de los encuestados, inciden en una mayor exigencia en la valoración. Los casos más extremos en exigencias se localizan en los radios del Centro Oeste y Sur-Este de la ciudad (Barrios de inmediaciones de El Calvario, y El Cerrito). Se trata de zonas residenciales de alta categoría y con niveles de calidad de vida objetiva alta. Sin embargo, su población percibe una calidad de vida media-alta.

Esta valoración del barrio la comparamos con la valoración que los habitantes percibieron para toda la ciudad (con un promedio de 7, y valores máximo y mínimo de 7,58 y 6,52). Construimos así un índice de valoración relativa que nos permitió confeccionar el Mapa de Valoraciones Subjetivas de Calidad de Vida.

En el mismo observamos que gran parte de los radios periurbanos y urbanos ubicados al Norte y al Oeste de la ciudad poseen una estimación muy inferior a la de los valores asignados para el conjunto de la ciudad (-15,2%). En todos ellos coexisten bajas a medias bajas categorías de calidad de vida objetiva. Existen dos radios localizados en el Centro-Oeste y Centro-Sudeste donde la calidad de vida objetiva marca niveles medio-altos, y sin embargo se repite esta valoración relativa baja.

Esas diferencias relativas se hacen un poco más leves en los ra-

dios que corresponden a Cerro Leones (ubicado al Oeste de Ruta 30), El Tropezón, Barrio militar, Zona de Metalúrgica Tandil y Noroeste de Villa Italia (al Noroeste), y zona de Colectoras en torno a Ruta Nacional 226. La percepción de la población céntrica en general, y particularmente la de los radios del Este y Sudeste, también se acerca al valor promedio.

Los radios correspondientes al Centro de Villa Italia (Centro-Norte del mapa), del entorno al radio céntrico, áreas rururbanas y urbanas del Sur, y una isla al Este de Ruta 226, poseen una valoración relativa positiva (rangos comprendidos entre 3,7 a 33,3) evidenciando sobrevaloraciones de su barrio con respecto a la ciudad, dado que se corresponden con categorías absolutas bajas y medias-bajas.

Comparamos las variables valoración subjetiva (absoluta del barrio), valoración subjetiva (relativa con respecto al de la ciudad), nivel de conocimiento ambiental y conducta ambiental para cada una de las categorías de calidad de vida objetiva.

El valor absoluto de percepción de los barrios se mostró poco variable entre los diferentes estratos de calidad de vida. Dicho valor, al igual que el índice de valoración con respecto al valor de la ciudad, aumenta a medida que se asciende de categoría. Los barrios fueron percibidos en forma absoluta del siguiente modo: las categorías más bajas con medio punto por debajo de promedio, mientras que las tres siguientes categorías superan el puntaje promedio, correspondiéndoles las máximas valoraciones a los barrios de calidad de vida media-alta.

Por otra parte, la valoración de la ciudad nos muestra una mayor homogeneidad entre los diferentes grupos de calidad de vida. En este caso, la población que tiene mejor imagen de la ciudad se corresponde

con los de peor situación, particularmente los de calidad media-baja. Sin embargo, estos últimos perciben una buena valoración para sus propios barrios, lo que hace que en la valoración relativa, no queden tan alejados del promedio.

La relación entre los índices de calidad de vida y los índices de valoración percibidos para los barrios de la ciudad muestra que a medida que se asciende en el índice de calidad de vida, aumenta la valoración subjetiva del propio barrio. Sin embargo esta relación no es lineal, ya que la valoración aumenta desde -15,2% para el caso de barrios de categoría baja a -7% en los de categoría media-baja y alcanza su máximo entre los sectores medios-altos (+5,05%), mientras que en los sectores de mejor calidad de vida el índice de percepción desciende a +1,75%.

También observamos que los más altos niveles de conocimiento del problema ambiental se corres-

ponden -por distintas razones: entre la categoría media-alta la explicación está dada básicamente por su mayor nivel de instrucción, mientras que en la baja por su contacto cotidiano con el problema de la contaminación y de los residuos urbanos- con categorías de calidad de vida media-alta y baja, pero esto se refleja levemente en sus conductas. La población con categorías alta y media-baja, presentó los más bajos puntajes de conocimiento ambiental. Pero, mientras la primera muestra una conducta similar a la de la categoría media-alta, la clase media-baja es la que posee peor conducta ambiental.

### Conclusiones

La relación entre el índice de calidad de vida "objetivo" y la percepción de los diferentes grupos de

calidad de vida muestra que la valoración absoluta de su situación (puntaje que atribuyen a su propio barrio) no difiere significativamente entre los diferentes grupos sociales. Si consideramos la valoración relativa de su situación (es decir con respecto al valor atribuido al conjunto de la ciudad) vemos que los grupos de clase media-alta son los que tienen mejor percepción de sí mismos, seguidos por los de clase alta, ubicándose en el último escalón los de clase media-baja y baja.

El conocimiento de los problemas ambientales no siempre se ve reflejado en las conductas seguidas por la población, así el mayor conocimiento ambiental por parte de los grupos de calidad de vida media-alta y baja se refleja muy levemente en su comportamiento cotidiano, mientras que los grupos de calidad de vida alta y media-baja poseen escaso conocimiento de los problemas ambientales y esto se refleja en sus conductas.

## BRECHAS DE CALIDAD DE VIDA Y NIVEL DE VIDA PARA MEDIR SUSTENTABILIDAD URBANA. UN ESTUDIO APLICADO A SEIS CIUDADES BONAERENSES

*María Celia García*

*Centro de Investigaciones Geográficas (CIG) de la Universidad Nacional del Centro y Departamento de Postgrado de la Universidad Nacional del Sur*

Los términos Calidad de Vida y sustentabilidad se hallan tan fuertemente asociados, que es imposible hablar de uno de ellos sin referirse al otro. Algo es sustentable en el tiempo cuando es posible que se pueda mantener sin situaciones conflictivas que constantemente lo hagan rever. Por lo tanto, si las brechas entre las condiciones de vida de la población se hacen cada vez mayores, y existen di-

ferencias entre los que viven muy bien con una carga que pesa sobre población que vive en pésimas condiciones, no se puede hablar de condiciones de vida sustentable. Es en las ciudades, y sobre todo en las ciudades que más están creciendo, donde debemos afinar el lápiz midiendo y considerando cómo son las brechas existentes entre diferentes condiciones de calidad de vida de su población.

Las condiciones de vida de una población pueden diferenciarse en lo que hace a sus condiciones dentro del propio grupo familiar, su hogar y vivienda (Calidad de Vida Privada), como son el nivel educativo alcanzado, condiciones de alimentación, salud, tipo de vivienda, si poseen comodidades de habitaciones o de retrete exclusivo en la vivienda y relaciones de tamaño de habitantes por vivien-

da, etc. Todo ello hace a la forma en que viven los habitantes en su faz más privada y a la que se podría denominar Calidad de Vida Privada. Considera como parámetros las condiciones internas de los habitantes del hogar y la vivienda. Algunos de estos datos puros vienen diferenciados por fracciones y radios censales de las ciudades o son calculables a partir del Censo de Población y Vivienda. Otros pueden estar suministrados por censos especiales, casi siempre relacionados con diagnósticos para algún fin. Los niveles de consumo de cada vivienda, hogar y población incluida, nos hablan de hábitos y poder adquisitivo para el consumo; pero consumo o nivel de vida privados no deben confundirse con la satisfacción de necesidades básicas de la población (Calidad de Vida privada), aunque ambos se relacionen y sean elementos ineludibles para medir sustentabilidad urbana.

Por otro lado, también existe Calidad de Vida Pública. Este concepto se refiere a la accesibilidad de la población, hogar y viviendas a mejoras públicas en equipamientos y servicios (por localización de escuelas, salas de salud, espacios verdes, tendido de red de agua potable, mejoramiento de calles, etc.). Como parámetros se considera si las políticas que actúan sobre el territorio y la sociedad benefician a todos o sólo a algunos de los grupos medidos por calidad de vida privada. En resumen, si la gestión mejora o empeora las condiciones de vida privadas. Por ejemplo, la dotación de servicios y equipamientos urbanos son elementos que influyen sobre la calidad de vida de la población. Los modelos de Gestión de Residuos Sólidos Domésticos (GRSD) forman parte de estas políticas públicas. Aunque la emisión de residuos de cada vivien-

da marca una pauta de consumo y condiciones de vida privados diferentes para distintos sectores de la ciudad (es decir, nos marcan una realidad desigual); sin embargo esa gestión de RSD, teniendo en cuenta su costo igualitario (sobre una realidad que no es igual), el diseño y frecuencia de sus recorridos (diarios, periódico, etc.) y el impacto sobre los lugares donde se alberga o depositan esos RSD, no afecta igualitariamente a toda la población. En muchos casos, como resultado de la falta de planificación urbana se aumenta la brecha de desigual Calidad de Vida preexistente.

Las ciudades en transformación dentro de un mundo globalizado, han hecho a la necesidad de rever las políticas de gestión del territorio e intentar entrar en un proceso más integral del Municipio. Así surgen términos como Agendas Locales, Planes Estratégicos y Marketing Urbano. Si bien en cada uno de ellos se intenta hacer un mejoramiento de la ciudad como un todo, y en general para mejorar las condiciones de habitabilidad (es decir de permitir vivir mejor a su población), muchas veces en la práctica se focalizan políticas hacia un grupo destinatario lo cual deriva en situaciones de conflicto social y económicos actuales que, según Coraggio, hacen que las ciudades se vuelvan cada vez más ingobernables.

## Metodología empleada

Se aplicó el estudio a seis ciudades de tamaño intermedio (en términos de ciudades más habitables y no sólo como un término estadístico), cada una de ellas con crecimiento de población medio y alto. Se emplearon datos oficiales inéditos del Censo de 1991 y como uni-

dad de análisis a cada radio-fracción censal. Luego de varios procedimientos teóricos y estadísticos se escogieron ocho variables que se integraron en un *cluster* estadístico. Debido a que muchas de las variables del Censo resultan redundantes (es decir, están explicadas a su vez por otras variables) para medir Calidad de Vida, se decidió aplicar un *test* de interdependencia. Entre las variables eliminadas se encontraba la correspondiente a hacinamiento (en aquella oportunidad considerada como porcentaje de hogares con más de dos personas por cuarto), y ya desde un primer trabajo se hablaba de la existencia de otras variables significativas estadísticamente pero que no influían de manera decisiva en presencia de otros indicadores considerados. Debido a ello, en esta medición se optó por incluir a la variable de hacinamiento, aumentando la gravedad del rango. Respecto de las variables no decisivas, se decidió eliminarlas para el *cluster*.

Para medir el acceso al agua, elemento vital para el hombre y para la salud de la población, se tomó como variable Censal al "Porcentaje de viviendas con conexión de agua dentro de la vivienda"; se trata de una variable de Calidad de Vida pública. Sin dejar de considerar la vital variable de acceso al agua, para el presente trabajo se emplea como variable al "Porcentaje de viviendas con deficiencias o problemas de acceso al agua", con las opciones menos favorables de acceso al recurso agua (suma de bombeo a mano, uso de cisterna, aljibe y otros, e inclusive se incorporaron los ignorados). Esta variable se cree más apropiada para diferenciar grupos en los que falta la red pública y, a su vez, es más adecuada para las zonas de la periferia urbana y rurales aledañas (donde las políticas públicas no llegan).

Las variables de Calidad de Vida empleadas fueron: a) “Porcentaje de hogares que no cuentan con retrete de uso exclusivo”; b) “Porcentaje de Grupos familiares no propietarios”; c) “Porcentaje de Hogares con hacinamiento extremo (más de tres personas por cuarto)”; d) “Porcentaje de hogares cuyo jefe tiene nivel de instrucción deficiente”; e) “Porcentaje de población con nivel de instrucción menor a primario”; f) “Porcentaje de viviendas rancho”; g) “Porcentaje de viviendas de inquilinatos o pensiones”; h) “Porcentaje de viviendas con problemas de acceso al agua”. En cada caso, al aumentar el valor de cada variable, disminuye la Calidad de Vida. Con ellas se construyeron matrices de distancia entre radios y fracciones que permitió agruparlos empleando distancia de Gower. Los *cluster* correspondientes a las ciudades de tamaño intermedio mayor necesitaron varias matrices. En SIG se procedió a una optimización de grupos a fin de reagruparlos en menor cantidad de grupos homogéneos. Y por último, se hallaron índices de Calidad de Vida que correspondían a cada grupo homogéneo de la ciudad. Se confeccionaron 74 cartografías a igual escala por localidad y se analizaron los resultados obtenidos.

Como elemento innovador, se introduce una variable de consumo directamente vinculada a la calidad de vida de la población: los Residuos Sólidos Domiciliarios generados y las características de su gestión pública. Para ello se analizaron datos de un muestreo estratificado llevado a cabo en cada una de estas seis ciudades. El muestreo estratificado se realizó en base a viviendas ocupadas en cada grupo, y permitió obtener datos referidos a Cantidad en Peso (Kg.), Composición (Residuos Inestables Orgánicos, Residuos Orgánicos esta-

bles e Inorgánicos, Residuos Peligrosos domiciliarios y Basuras). Al analizar las diferencias entre estos parámetros y las calidades de vida medidas en cada zona de muestreo, así como la diferencial política de gestión recabada por medio de entrevistas, se pudieron realizar cruces de información espacial, que ahondan aun más las brechas o diferencias existentes en las mediciones de Calidad de Vida, y trasladan la insustentabilidad alcanzada y propia de las ciudades grandes al seno de las ciudades de tamaño intermedio medio.

### **Desarrollo comparativo de Brechas de Calidad de Vida en Localidades**

Debe entenderse aquí como Brecha a la máxima diferencia existente entre lo que se considera la mejor y la peor situación de un parámetro de análisis, o del resultado arrojado por la combinación de varios parámetros.

Los rangos óptimos de las ocho variables empleadas para conseguir el agrupamiento muestran su mayor brecha en el “Porcentaje de problemas de acceso al agua”. Para ello, se pueden observar las máximas amplitudes existentes en Olavarría y para Mar del Plata. En esta variable, tanto ciudades intermedias grandes, como intermedias pequeñas, poseen amplitudes o brechas similares. Le siguen en amplitud o brecha los rangos de variables “Porcentaje de Hacinamiento extremo”, “Porcentaje de Nivel menor a primario en Jefes de Hogar”, “Porcentaje de Hogares sin inodoro exclusivo” y “Porcentaje de Viviendas Ranchos”. La situación de amplitudes de variables referidas a niveles educativos de la población

y de los jefes de Hogar son mejores en las ciudades de mayor tamaño. Pero, si consideramos la extensión de los intervalos mayores que se presentan en las periferias urbanas de mayor concentración de población, esta conjunción de variables hace retroceder la situación favorable de estas ciudades. Estas Brechas de variables (amplitudes registradas entre cada una de las ocho variables consideradas para hallar Calidad de Vida) se pueden comparar entre sí para entender si en el conjunto de las brechas cada ciudad ocupa un orden de mayor a menor brecha.

Así, se han comparado las amplitudes de cada variable en cada ciudad respecto de la menor amplitud de esa variable para el conjunto de las ciudades muestra. Y por último, se estableció una relación entre la suma de las amplitudes de cada ciudad con respecto a las menores amplitudes registradas para todas las ciudades. De acuerdo con estos valores, a mayor tamaño de ciudad, mayor es la brecha o amplitud de las variables, e inclusive si se agrega un orden de 1 a 10 de valor para dichas brechas, entre la ciudad de mayor brecha (Mar del Plata) y la siguiente se pasa de Valor 1 al valor 7, con un salto muy dispar con respecto a las brechas de las otras ciudades.

Al considerar los Índices de Calidad de Vida que ostentan o padecen los grupos homogéneos de cada ciudad (con valores 1 a 10, donde 10 es la mejor situación teórica de Calidad para las cuatro ciudades), se puede nuevamente hacer comparaciones entre ciudades. En este caso, se consideran especialmente los extremos de valores de Índice Calidad de Vida (ICV) resultantes en cada ciudad. Cuanto mayor sea la amplitud entre valores extremos de ICV de la ciudad, mayor es la imposibilidad de hablar

de una ciudad sustentable. Espacialmente la sustentabilidad no está presente cuando la proporción de la población que vive por debajo del ICV 6 (clases de Baja Calidad de Vida alojados en un extremo de la Brecha) supere una estructura ideal funcional del 10% de la población. En este paso, la brecha no sólo se considera por los valores extremos del ICV registrados en la ciudad muestra, sino también la proporción de la población que quedaba encuadrada en esos valores extremos de Calidad de Vida. Los mayores divorcios entre los valores de Índices de Calidad de Vida se han registrado en las localidades de Bahía Blanca y de Mar del Plata. Ambas corresponden al mayor tamaño de las ciudades intermedias estudiadas.

Considerando luego:

- las brechas entre los valores y parámetros de Residuos Sólidos Domiciliarios para cada grupo ICV generador;
- las Tasas cobradas desde el Municipio por el Servicio de Recolección y Disposición son casi igualitarias;
- el costo y endeudamiento de los Municipios (que se traslada en algunos casos a 15 años) para pagar técnicas de relleno sanitario;
- y que las instalaciones de tipo no deseables afectan al valor inmobiliario y a las condiciones del entorno de los grupos ICV más carentes de capacidad de consumo y de servicios;
- el trabajo muestra que existe insustentabilidad económica, ecológica y geográfica que queda plasmada también en las ciudades intermedias medias. Y

lo que es importante destacar: esta gestión de los RSD ahonda aún más las brechas sociales marcadas desde el estudio de Calidad de Vida realizado en cada ciudad.

## Conclusiones

Los contrastes más marcados de Calidad de Vida en las seis localidades son:

- A medida que aumenta el tamaño de la ciudad se verifican mayores diferencias en los rangos de variable y en los grupos diferenciados en Calidad de Vida Homogénea.
- Aunque se opere por sistemas de información geográfica en la concentración y nuevo agrupamiento de grupos, los índices de calidad promedio resultantes en el conjunto de los grupos muestran una mayor disparidad en dicha escala de ciudades. Por ejemplo, si bien para el promedio de Calidad de Vida de Localidad Bahía Blanca, la escala recae en un valor 9, la brecha de ese promedio con respecto a los niveles más bajos es mayor que la existente en una localidad como Olavarría (de menor tamaño y menor valor total promedio de calidad de vida).
- En las únicas variables en las que rangos de extensión permiten ver una mejor calidad de las ciudades intermedias grandes (sobre el conjunto de las seis ciudades estudiadas) es en las correspondientes a pisos de Niveles Educativos.

Si estas asimetrías de calidad de vida existen, es necesario que las mismas sean contempladas desde el diseño y estrategias políticas a fin de no seguir acentuando estas diferencias. Y sobre todo en las ciudades intermedias más grandes, que son las que tendrán un mayor crecimiento poblacional en este destino globalizado. Si en el próximo milenio nos espera hablar de la desigual calidad de vida urbana, el empleo de este procedimiento diagnóstico de ICV nos mostraría el hilo de una base no sustentable de las ciudades. Por lo tanto, el Estado municipal debe, además de asumir nuevos roles, agilizarse con la adopción de este tipo de metodologías.

La diferencia entre los extremos de Brecha se hace más fuerte aún cuando se consideran variables que hacen al consumo diferencial entre población que ostenta ICV diferentes. La brecha es fuerte por Peso de RSD, mayor aún si se considera el valor económico de los RSD. Cuando entra a jugar la Gestión Municipal en torno a los RSD (incluyendo el cobro de la tasa para satisfacer ese servicio), esas diferencias no son contempladas, e inclusive en aquellas ciudades que no tenían brechas fuertes en los análisis anteriores (ciudades de Olavarría y de Tandil que son intermedias pequeña y mediana respectivamente), la gestión se traduce como insustentable desde la óptica económica, ya que han generado deudas al futuro para el pago de servicios (en algunos casos más allá de los años de gestión del propio gobierno de turno). Deuda que limita la sustentabilidad actual, pero también la del futuro de estas ciudades y que deberá ser asumida por sus habitantes.