

**RAMIRO SEGURA\***

Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires, Argentina)

---

# **Desacoples entre desigualdades sociales, distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. Reflexiones a partir de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)\*\***

*Decoupling between social inequalities, income distribution and patterns of urbanization in Latin American cities. Reflections from the Metropolitan Region of Buenos Aires (MRBA)*

*Desajustes entre desigualdades sociais, distribuição do ingreso e padrões de urbanização em cidades latino-americanas. Reflexões a partir da Região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)*

.....

\* Antropólogo. Doctor en Ciencias Sociales. Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor Adjunto en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES/UNSAM) y Profesor Titular en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Se especializa en el campo de los estudios urbanos, habiendo realizado investigaciones sobre segregación socio-espacial, inseguridades urbanas, imágenes de la ciudad y movilidades cotidianas urbanas, entre otros temas. Orcid ID: 0000-0001-6482-3514

\*\* El presente artículo es producto de una estancia postdoctoral desarrollada durante los años 2012-2013 en la Red Internacional de Investigación sobre Desigualdades Interdependientes en América Latina (desiguALdades.net) de la Universidad Libre de Berlín, con financiamiento del Ministerio Federal para la Educación y la Investigación (BMBF) de Alemania. Artículo de investigación recibido el 16-09-2016 y aceptado 06-03-2017.

### **Cómo citar**

SEGURA, R. (2017). Desacoples entre desigualdades sociales, distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. Reflexiones a partir de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista CS*, 21, pp. 15-39. Cali, Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi

DOI: <http://dx.doi.org/10.18046/recs.i21.2278>

**Resumen**  
*Abstract*  
*Resumo*

---

Por medio del análisis de la producción científica sobre las grandes ciudades latinoamericanas en las últimas décadas –con un énfasis especial en la evolución de la Región Metropolitana de Buenos Aires– este artículo reflexiona sobre un escenario paradójico: mientras en la última década muchos países de la región han implementado políticas que lograron reducir (levemente) la desigualdad de ingresos, se verifica la continuidad del movimiento expansivo de áreas metropolitanas fragmentadas que incrementan no solo la desigualdad en el acceso a la ciudad y a sus bienes, servicios y oportunidades, sino que también consolidan –articuladas con la segmentación del sistema educativo y el mercado de trabajo– redes y circuitos sociales segregados. Ante este panorama se sostiene como hipótesis que la continuidad del patrón de urbanización excluyente limita los efectos de las políticas redistributivas y torna necesaria una política del uso del suelo para impactar en las desigualdades de la región.

**PALABRAS CLAVE:**

Fragmentación urbana | distribución del ingreso | desigualdades sociales | ciudades latinoamericanas | Buenos Aires

.....

Through the analysis of scientific literature on Latin American cities in recent decades, with a special emphasis on the development of the metropolitan area of Buenos Aires, this article reflects on a paradoxical scenario: while in the past decade many countries in the region have implemented policies that successfully have reduced (slightly) income inequality, the continued expansion of fragmented metropolitan areas not only increases inequality in access to the city and its goods, services and opportunities, but also consolidates -articulated with the segmentation of the educational system and the labor market- social networks and circuits segregated. Against this background the paper argues the hypothesis that the continuity of exclusive urbanization pattern limits the effects of redistributive policies and land use policy to impact on inequalities in the region becomes necessary.

**KEYWORDS:**

Urban fragmentation | income distribution | social inequalities | Latin American cities | Buenos Aires

Por meio da análise da produção científica sobre as grandes cidades latino-americanas nas últimas décadas –com uma ênfase especial na evolução da Região Metropolitana de Buenos Aires– este artigo reflete sobre um cenário paradoxal: enquanto na última década muitos países da região tem implementado políticas que conseguiram reduzir (levemente) a desigualdade de ingressos, verifica-se a continuidade do movimento expansivo de áreas metropolitanas fragmentadas que aumentam não só a desigualdade no acesso à cidade e a seus bens, serviços e oportunidades, mas que também consolidam –articuladas com a segmentação do sistema educativo e o mercado de trabalho– redes e circuitos sociais segregados. Ante tal panorama, sustenta-se como hipótese que a continuidade do padrão de urbanização excludente, limita os efeitos das políticas redistributivas e torna necessária uma política de uso do solo para impactar assim nas desigualdades da região.

**PALAVRAS CHAVES:**

Fragmentação urbana | distribuição do ingresso | desigualdades sociais | cidades latino-americanas | Buenos Aires

## Introducción: urbanismo y desigualdad en América Latina

Una reciente investigación financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que América Latina es el único continente en el que la desigualdad de ingresos se redujo durante la última década «en 12 de los 17 países para los cuales se tienen datos comparables a un ritmo promedio de 1,1% anual» (López-Calva y Lustig, 2011: 11), debido tanto a la caída en la brecha de ingresos entre trabajadores calificados y poco calificados, como al aumento de las transferencias de dinero del Estado a los pobres (López-Calva y Lustig, 2011).

Mientras distintas voces celebran este diagnóstico positivo, otras cuestionan su optimismo señalando las limitaciones metodológicas de indicadores como el Gini, y cuestionando el reduccionismo de equiparar desigualdad a distribución del ingreso<sup>1</sup> (Kessler y Tizziani, 2014; Pérez Sainz, 2014). En este sentido, incluso aceptando la validez de las mediciones que indican una reducción de la desigualdad de ingresos, es necesario señalar que la mencionada reducción en un contexto de boom económico es modesta, ya que «si se toma el coeficiente de Gini como punto de referencia, la desigualdad actual se ha acercado al nivel observado a comienzos de los años 1980» (Burchardt, 2012: 137), manteniéndose como el continente más desigual del mundo, donde la décima parte más rica concentra hasta el 50% de los ingresos nacionales (CEPAL, 2010). Además, la desigualdad no solo se manifiesta en términos de ingreso y patrimonio, sino también «en un dispar acceso a la tierra y a bienes públicos esenciales como la educación, la salud o la seguridad social» (Burchardt: 138).

La desigualdad es, en efecto, un fenómeno relacional (Tilly, 2000) y multidimensional (Therborn, 2001) que impacta en la distribución diferencial de recursos, entornos, capacidades y oportunidades entre los miembros de una sociedad. En este sentido, Therborn (2015) distingue tres clases de desigualdades: la desigualdad vital, que refiere la desigualdad en la esperanza de vida, la salud y los ambientes que se habitan; la desigualdad existencial, que es la asignación desigual de atributos que constituyen a la persona (racismo, sexismo, jerarquías sociales de casta o clase son fenómenos relativos a esta desigualdad); y la desigualdad de recursos, que se refiere a la distribución de los recursos considerados valiosos en un sistema social, ya sea la tierra, la educación, el dinero, el poder, los derechos, entre otros.

El proceso de producción y configuración social del espacio urbano permite captar esta compleja dinámica, en la cual la desigualdad social no se reduce a la distribución

.....

1. El coeficiente de Gini es un índice usado habitualmente para medir la desigualdad de ingresos. Entre los cuestionamientos que ha recibido se encuentra la ausencia de registro o la subdeclaración de los sectores con mayores ingresos (entre el 10% y el 1% más rico) (Alvaredo y Piketty, 2011). En este artículo consideramos que, más allá de los problemas señalados y de la imposibilidad de equiparar desigualdad con ingresos, la evolución del indicador permite ilustrar algunas tendencias generales relativas a la distribución del ingreso en la región.

de ingresos, a la vez que da luz sobre los límites de ciertas políticas e instala la necesidad de problematizar el lugar del espacio urbano en la (re)producción de la desigualdad. El espacio socialmente producido condiciona la (re)producción de las desigualdades al influir no solo en la calidad y la ubicación de la vivienda y el entorno urbano, sino también en las oportunidades relacionadas con la educación, la salud y el trabajo, entre otras dimensiones de la vida social. En *Social Justice and the City*, David Harvey (1973) formula incisivas hipótesis acerca de los «mecanismos ocultos» de redistribución del ingreso activos en el sistema urbano que, impactando en la localización, la accesibilidad, la proximidad y los recursos urbanos, tienden a aumentar las desigualdades en lugar de reducirlas. Como reconoció recientemente Edward Soja, Harvey describe la ciudad capitalista como «una máquina generadora de desigualdades por su propia naturaleza, creando así un terreno fértil para el empeoramiento acumulativo de las injusticias, en el contexto de las geografías urbanas y de las interrelaciones de los procesos sociales y la forma espacial» (Soja, 2008: 165). De esta manera, mientras en la mayoría de las investigaciones, la ciudad es tratada como *locus* no problemático sobre el que operan variables independientes (como la globalización o el neoliberalismo, por ejemplo) que impactan en variables dependientes (el mercado de trabajo, para seguir con el ejemplo), perdiendo de vista «el agente causal posiblemente más importante de los procesos urbanos, el espacio de la ciudad misma» (Robinson 2011: 18; traducción propia), aquí reflexionamos de manera específica acerca del lugar de la ciudad en los procesos de (re)producción de las desigualdades sociales.

A partir del análisis de la producción científica sobre las grandes ciudades latinoamericanas en las últimas tres décadas –y enfatizando en el devenir de la Región Metropolitana de Buenos Aires durante dicho período–, el presente artículo reflexiona sobre los procesos de (re)producción de las desigualdades en las ciudades latinoamericanas. Para esto, metodológicamente, el artículo indaga, sistematiza y relaciona tres series de datos en el período analizado: la evolución de la distribución del ingreso y la pobreza; la dinámica de los patrones de urbanización predominantes durante el período; y los indicadores de segregación socio-espacial y sus efectos en la vida social.

En esta dirección, el artículo plantea la existencia de un movimiento paradójico en las relaciones entre ciudad y desigualdad en la América Latina contemporánea: mientras, por un lado, en la última década muchos países de la región han implementado políticas que lograron reducir (levemente) la desigualdad de ingresos; por el otro, continúa la expansión de áreas metropolitanas fragmentadas iniciada en los años 70 y profundizada a partir de los años 90. Este patrón de urbanización incrementa no solo la desigualdad en el acceso a la ciudad y a sus bienes, servicios y oportunidades, sino que también consolida –articulado a la segmentación del sistema educativo y el mercado de trabajo– redes y circuitos sociales segregados que reducen las posibilidades de movilidad social ascendente. Asistiríamos, así, a una articulación compleja entre un proceso

de reducción de la desigualdad en los ingresos y la continuidad de un patrón de urbanización excluyente. Se trata de un desacople que, sostenemos como hipótesis, atenta precisamente contra las políticas distributivas implementadas en la región y las limita.

## **Neoliberalismo, globalización y desigualdad en las ciudades latinoamericanas**

Para los años 70 del siglo pasado, en el contexto del debate sobre modernización, desarrollo y dependencia en América Latina, se construyó desde las ciencias sociales un modelo de «la ciudad latinoamericana» que resaltaba como rasgos predominantes la primacía urbana, la informalidad laboral y habitacional, y la polarización social del espacio urbano entre centros consolidados y periferias pobres (Borsdorf, 2003; Gilbert, 1998). Desde esta perspectiva, la ciudad latinoamericana<sup>2</sup> era resultado de distintos procesos interrelacionados en el marco del modelo de industrialización por sustitución de importaciones dominante en la región entre 1930 y 1970: política económica orientada hacia el mercado interno, masiva migración interna, rápido proceso de urbanización concentrado en una o dos ciudades, crecimiento de una clase trabajadora informal por fuera del sector moderno, producto del desbalance entre industrialización y migración interna, y expansión de las viviendas populares en barriadas y asentamientos irregulares en las periferias (Portes y Roberts, 2005).

Sin embargo, tras los impactos de la globalización y el neoliberalismo, la posición de las grandes ciudades latinoamericanas en los espacios globales, la relación con sus respectivos espacios nacionales y su configuración socioespacial se transformaron de manera profunda. En términos demográficos y de primacía urbana se observa una modificación del lugar de las grandes ciudades en los espacios nacionales. A la vez que un continuo crecimiento de la población urbana en el continente, se verifica un gradual descenso o estabilización del tamaño relativo de la ciudad primada, legible en el porcentaje de la población urbana concentrada en estas ciudades, el índice de primacía urbana y la evolución de la tasa de crecimiento urbana y metropolitana (Montoya,

2. No desconocemos los riesgos que conlleva esta operación de categorización. Como señaló Jennifer Robinson (2011), la geografía de la teoría dominante en los estudios urbanos (restringida a las experiencias y las historias de las ciudades occidentales) condujo a la conclusión de que las ciudades de otras latitudes pertenecían a una categoría diferente de ciudad. El cuadro resultante de esta operación que contrapuso –y contrapone– ciudades occidentales (asociadas a lo global y a lo moderno) con ciudades dependientes (asociadas al subdesarrollo y los problemas sociales y urbanos) no solo define a la ciudad latinoamericana por su distancia respecto a los parámetros occidentales, sino que también desconoce la heterogeneidad urbana del continente y las convergencias con desarrollos urbanos de otras latitudes. Por esto, sin prescindir de los significativos aportes de esta tradición de investigación, aquí hablaremos de ciudades latinoamericanas «en plural», señalando cuando corresponda las convergencias y las divergencias entre las áreas metropolitanas de la región.

2009; Portes y Roberts, 2005). Entre las razones están la pérdida del magnetismo económico para la migración interna, relacionada con el fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones; la disminución de las tasas de fertilidad en las áreas metropolitanas; y la canalización de flujos migratorios a otros centros urbanos vinculados con la exportación y el turismo: maquilas en la frontera de México, ciudades secundarias en Chile, y desarrollo de otras áreas metropolitanas a expensas de Río de Janeiro y São Paulo en Brasil.

Por otro lado, simultánea a esta reestructuración del sistema urbano durante las últimas décadas del siglo XX, en el marco del pasaje del modelo de industrialización por sustitución de importaciones al neoliberalismo y de manera contemporánea al auge de las nociones de globalización y ciudad global, se profundizó la desigualdad en las principales ciudades latinoamericanas. En una investigación comparativa entre las ciudades de Buenos Aires, Lima, México, São Paulo, Santiago de Chile, Río de Janeiro y Montevideo (Portes, Roberts y Grimson, 2005) se observó que entre 1980 y 2000 se incrementó el trabajo informal en todas las ciudades, aumentaron la desigualdad (salvo en Lima) y la pobreza (con excepción de Santiago) y crecieron los índices de delitos, así como la sensación de inseguridad (ver Cuadro 1).

**CUADRO 1** | Desigualdad y pobreza en las ciudades latinoamericanas

		1980	1990	1995	2000	2002 / 3
<b>Buenos Aires</b>	Desigualdad (Gini)	0,411	0,437	0,446	0,500	0,540
	Pobreza (%)	5	33,7	24,8	28,9	51,7
<b>Río de Janeiro</b>	Desigualdad	-	0,570	0,540	0,600	-
	Pobreza	-	-	-	-	-
<b>São Paulo</b>	Desigualdad	-	0,510	0,540	0,550	-
	Pobreza	-	37,1	56,6	55,8	-
<b>Santiago</b>	Desigualdad	-	0,560	0,560	0,580	-
	Pobreza	33,8	28,5	17,8	12,7	-
<b>México</b>	Desigualdad	-	0,480	0,500	0,500	-
	Pobreza	-	-	-	-	-
<b>Lima</b>	Desigualdad	0,429	0,414	0,386	0,403	-
	Pobreza	-	47,8	35,5	45,2	-
<b>Montevideo</b>	Desigualdad	-	0,400	0,400	0,430	-
	Pobreza	-	28,6	21,3	23,9	-

Fuente: Portes y Roberts (2005).



Ante esta evidencia persiste, sin embargo, una pregunta significativa: ¿cuál es la relación entre globalización y desigualdad? (Mills, 2009). Y específicamente: ¿en qué medida el incremento de la desigualdad verificada en las ciudades latinoamericanas entre 1980 y 2000 es producto de los procesos descritos en las teorías de la globalización (Perlman, 2010a; 2010b) y/o de la ciudad global (Roberts, 2005)?

Sabemos que, sea en términos de «ciudad mundial» (Friedmann, 1986) o de «ciudad global» (Sassen, 1991), la teoría predice una fuerte correlación entre globalización y desigualdad. Por un lado, se estima un incremento de la desigualdad en lo que respecta a la concentración de recursos y actividades estratégicas entre las ciudades mundiales/globales y las demás ciudades de cada país, tendiendo las primeras a desconectarse parcialmente de sus regiones. Por otro, se formula la tesis de la «dualización» de la estructura social de las ciudades mundiales/globales, donde coexistirían dos mundos vinculados a los servicios avanzados: la elite empresarial y los trabajadores con baja calificación (Sassen, 2007). Por último, con un énfasis ciertamente menor,<sup>3</sup> se propone una relación entre globalización y estructura urbana, y específicamente la reconfiguración de las áreas metropolitanas vinculadas con la globalización en términos de fragmentación urbana.

Mientras durante la década de los 90 la investigación urbana sobre América Latina tendió a aceptar mecánicamente los postulados acerca de la globalización y la ciudad global (Cuervo, 2003), en los últimos años estos han sido matizados y cuestionados. Se relativizó la supuesta novedad de las redes y las interdependencias, resaltando su historicidad más larga (Davis, 2005); se buscó caracterizar el modo específico en que las ciudades latinoamericanas se insertaron en los procesos globales (Duhau y Giglia, 2008); y se formuló la pregunta acerca de cuáles de las transformaciones observadas en las ciudades latinoamericanas podían ser atribuidas a la globalización y cuáles eran producto de la dinámica interna de cada ciudad (De Mattos, 2010).

En esta dirección, para Janice Perlman (2010a), en la investigación acerca de las relaciones entre globalización y desigualdad es necesario distinguir «causalidad» de «coterminalidad», teniendo en cuenta cinco premisas de partida: 1) la globalización actúa sobre una realidad desigual preexistente; 2) no es un proceso natural sino el resultado de políticas; 3) no es nueva sino que tiene una larga historia; 4) es multidimensional antes que unidimensional; y 5) en términos generales, mientras los niveles de pobreza han mejorado en términos absolutos en la era de la globalización, ha aumentado la brecha entre los que tienen y los que no. Por su parte Brian Roberts (2005)

.....  
 3. Si bien el vínculo entre globalización y fragmentación urbana ha sido largamente tematizado, no forma parte del núcleo principal de las obras de John Friedmann y Saskia Sassen. De hecho, se ha señalado cierta insensibilidad de estas teorías respecto de los lugares y de la materialidad de lo urbano, «al no considerar aquellos factores que tienen una relación directa con el territorio o con la experiencia de vida en una determinada ciudad» lo que permite que, por ejemplo, en el ranking de ciudades globales de 2008 la ciudad de México se posicione entre Zúrich y Ámsterdam, a pesar de las importantes diferencias urbanas entre esas ciudades (Moreno, 2010: 353).

señala que, mientras algunos cambios urbanos se pueden predecir con los modelos de la ciudad global (como la creciente interdependencia funcional y especialización de las ciudades latinoamericanas, observable en el crecimiento de los servicios a la producción –financieros, jurídicos y publicitarios, entre otros– en las grandes ciudades y en las ciudades que se especializan en la exportación manufacturera en México y el Caribe), más relevante para la organización social urbana fueron la reducción de los costos en comunicación, la apertura de las economías al libre comercio, el libre movimiento del capital y la reducción de la intervención del Estado en la economía, «incluso cuando no incrementen la especialización funcional y la interdependencia» (Roberts, 2005: 111; traducción propia). De modo coincidente, en la ya referida investigación comparativa realizada en varias ciudades latinoamericanas, sus coordinadores sostienen que son los efectos del neoliberalismo «implementado bajo la influencia y estrecha dirección de las instituciones globales, tales como Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional» (Portes y Roberts, 2005: 21) los que permiten comprender la desigualdad en las ciudades latinoamericanas contemporáneas, antes que las relaciones causales propuestas por la teoría de la ciudad global.

Siguiendo este razonamiento, en lo que respecta específicamente a los procesos de gestión, producción y regulación urbana, antes que un efecto directo y mecánico de la globalización, resulta más plausible pensar que en un contexto de apertura y desregulación de la economía y del uso del espacio (Roy, 2010), asistimos a la consolidación de nuevas condiciones, actores y prácticas urbanas que tuvieron –y tienen– un impacto significativo en la desigualdad. De esta manera, antes que necesidad e inevitabilidad, hay opciones políticas en contextos históricos específicos. Y, en el marco de la apertura neoliberal y de la consecuente liberalización del uso del suelo, no solo los agentes privados (locales y globales) tuvieron un margen de acción inédito sobre la ciudad, consolidándose como los actores principales de la transformación urbana (Ciccolella, 2011; De Mattos, 2010; Gorelik, 2004), sino que el Estado, además de abandonar su rol central en la producción y regulación del uso del suelo, subsidió la acción de los agentes privados (locales y globales) en pos de atraer inversiones y ser globales. En definitiva, nos encontramos ante una nueva configuración de las relaciones entre sociedad, economía y territorio, en la cual la ciudad aparece como un espacio privilegiado para la valorización del capital, mercantilizando el desarrollo urbano e impactando en la morfología y dinámica urbanas.

Ante este panorama, la idea de ciudad global debe ser pensada también como un concepto que «devino una ficción reguladora», al ofrecer una «imagen autorizada de una ciudad exitosa» que «establece un punto final de desarrollo para las ciudades ambiciosas» (Robinson, 2002: 546-547; traducción propia). Como señalaron Emilio Duhau y Angela Giglia (2008), «parecería que hoy en América Latina ser “global” resulta ser tan importante como lo fue ser moderno, progresista, civilizado, en otras épocas» (72);

y por esto se asiste en muchas ciudades latinoamericanas a una alianza entre capitales privados y poder público para la producción local de lo global (Moreno, 2010). En esta «carrera por transformarse en una ciudad global el planeamiento estratégico reemplaza a la planificación urbana y la rentabilidad reemplaza al bien común» (Perlman, 2010b: 249, traducción propia).

## **Fragmentación urbana y desigualdad en las ciudades latinoamericanas**

En el marco de estos procesos de apertura económica, desregulación del uso del suelo y centralidad del espacio urbano en las estrategias de valorización del capital, las grandes ciudades latinoamericanas se reconfiguraron en términos estructurales, funcionales y territoriales. A partir de los trabajos de Pablo Ciccolella (2011) y Carlos De Mattos (2010) se pueden sintetizar los trazos generales de estas transformaciones:

- Declive de las funciones productivas y reestructuración en relación con las lógicas del consumo y de los servicios avanzados;
- Pasaje de un espacio metropolitano compacto, que avanzaba como «mancha de aceite», con bordes y límites definidos, hacia un crecimiento metropolitano de bordes difusos y estructura policéntrica;
- Procesos de suburbanización privada de las élites a gran escala e incremento del hábitat precario, tanto en el centro como en la periferia urbana;
- Proliferación de «nuevos objetos urbanos», producto de inversiones privadas (locales y extranjeras), básicamente vinculados al consumo, como *shopping centers*, hipermercados, centros de espectáculo, hotelería internacional, restaurantes, parques temáticos y urbanizaciones privadas.

Estas transformaciones son resultado de un proceso fundamentalmente controlado por las estrategias empresariales, y su sesgo es tendencialmente privatizador. Así, sus efectos sobre una estructura socioeconómica y territorial históricamente desigual consistieron en el agravamiento de la misma.

Ahora bien, más allá del consenso en la literatura especializada sobre el creciente rol como «ordenador territorial» (Ciccolella, 2011: 41) de las inversiones privadas en las ciudades, sobre la proliferación de los nuevos artefactos urbanos asociados de distintas maneras a la globalización (ya sea como productos necesarios o como estilos globalizantes) que modifican el paisaje y la dinámica urbanas (Parnreiter, 2011) y, en consecuencia, sobre significativos cambios morfológicos de la estructura urbana (como

la emergencia del policentrismo y la tendencia a un entramado reticular e insular), es posible identificar dos debates en los estudios urbanos contemporáneos. Por un lado, un debate en torno a las lógicas que explicarían estos desarrollos urbanos, cuyas posiciones oscilan entre la continuidad con las formas fordistas de producción del espacio urbano y la discontinuidad que representan las formas globales. Por el otro lado, un debate en torno a «si esas transformaciones están llevando a la fragmentación de las ciudades latinoamericanas» (Bayón y Saraví, 2012: 36; traducción propia), entendida como un modo de organización espacial que, a diferencia de la segregación, no solo está compuesta por una distribución desigual de los grupos en el espacio, sino por lo cercado y los obstáculos físicos (Kozak, 2005), segregación acentuada que se inscribe en el espacio a través de barreras físicas (Thuillier, 2005). Mientras autores como Michael Janoschka (2002), Axel Borsdorf (2003) y Marie-France Prévot-Schapira y Rodrigo Cattaneo (2008), entre otros, remarcan cierta discontinuidad y consolidación de un nuevo modelo de la ciudad, autores como Duhau y Giglia (2008) «enfatan la continuidad en la estructura de la división social del espacio urbano y de los patrones de segregación, enraizando la tendencia actual hacia la fragmentación en el modelo previo» (Bayón y Saraví, 2012: 36, traducción propia).

Quienes enfatizan la discontinuidad también proponen un «nuevo modelo de la ciudad latinoamericana» (Borsdorf, 2003; Janoschka, 2002).<sup>4</sup> En términos de Borsdorf (2003), el principio de estructuración espacial de las ciudades latinoamericanas se desplazó desde la polarización característica de la ciudad fordista hacia la fragmentación urbana, una nueva forma de separación de funciones y elementos socioespaciales, ya no en una escala amplia (centro-periferia, ciudad rica-ciudad pobre, zona habitacional-zona industrial), sino en una escala pequeña. Nuevos desarrollos urbanoespaciales como la libre distribución de zonas industriales, la localización de centros comerciales en toda la ciudad orientados a las autopistas y aeropuertos, y la presencia de barrios cerrados en todo el perímetro urbano, muchas veces contiguos a espacios residenciales de clases bajas, cambiaron la escala geográfica de la segregación socioterritorial. Mientras a gran escala se puede destacar un proceso de mezcla social mayor a la presente en el tradicional patrón centro-periferia, a nivel micro se refuerza el patrón de segregación (Janoschka, 2002), posible a través de muros y cercos, barreras con que se separan y aseguran contra la pobreza las islas de riqueza y exclusividad.

Por su parte, Duhau y Giglia (2008: 73) sostienen, en cambio, que «no es posible entender las relaciones de las metrópolis actuales con la globalización sin tomar en cuenta ciertos procesos socioeconómicos y socio-espaciales de largo alcance que, para el caso

.....  
4. Esta búsqueda de modelización que remarca los trazos principales de las ciudades latinoamericanas, en tanto minimiza las diferencias territoriales, sociales y culturales de las distintas urbes del continente, es susceptible de cuestionamientos similares a los que estuvo sujeto el concepto de «ciudad latinoamericana» (Robinson, 2011).

de las principales metrópolis latinoamericanas, se gestan a lo largo del siglo pasado, en el marco del modelo económico fordista». Al introducir el largo plazo y la historia en lugar de la oposición entre lo nuevo y lo viejo, los autores identifican qué proceso es realmente novedoso. De este ejercicio se desprende que tanto la polarización socioespacial como la coexistencia de los mercados de trabajo formal e informal (dualización) anteceden al neoliberalismo y la globalización y, antes que novedosos, están enraizados en las relaciones de producción preexistentes. Incluso recuerdan que Janoschka (2002), uno de los creadores de la idea de un nuevo modelo de ciudad latinoamericana, señala explícitamente que los procesos de desarrollo urbano poseen gran inercia y que los ejes radiales y sectoriales del desarrollo y la expansión urbana correspondiente a la metrópoli desarrollista latinoamericana (centros y periferias, zonas ricas y zonas pobres) aún subsisten e incluso siguen constituyendo el principio de organización espacial fundamental. Por supuesto, para estos autores el señalamiento de líneas de continuidad y de persistencias no implica negar los efectos de la globalización y el neoliberalismo sobre la ciudad –como el incremento de la informalización, la expansión del sector de servicios y el impacto que las inversiones y los nuevos artefactos urbanos tienen en la configuración espacial y en la dinámica urbana– sino alertar sobre las temporalidades diferenciales de los procesos económicos, sociales, culturales y territoriales que configuran las ciudades, así como reconocer la especificidad de cada ciudad.<sup>5</sup>

Quizás una posición intermedia en el debate se encuentre en la investigación de Teresa Caldeira (2000) sobre São Paulo. Esta autora identificó tres patrones de segregación espacial, entendida como el grado de proximidad, homogeneidad y/o concentración espacial de individuos pertenecientes a un mismo grupo social (Sabatini, Cáceres y Cerdá, 2001): 1) la ciudad concentrada y heterogénea de inicios de la industrialización (1890-1940), caracterizada por la ausencia de separación espacial de funciones urbanas y por la proximidad entre sectores sociales; 2) la ciudad dispersa del período industrial y desarrollista (1940-1970), donde los sectores sociales vivían separados por grandes distancias en una típica disposición de centro rico y periferia pobre; y 3) una serie de procesos desarrollados durante las décadas de 1980 y 1990 que se superimprimieron a la configuración tipo centro y periferia, como el abandono del centro por parte de algunas fracciones de los sectores altos y medios, que se tradujo en una mayor proximidad espacial entre clases, pero separadas por barreras físicas y sistemas de control.

De esta manera, independiente de las posiciones en el debate, con el progresivo desdibujamiento de la configuración centro-periferia, producto de la expansión de nuevas

5. Siguiendo un razonamiento similar, Ciccolella (2011) distingue entre distintos tipos de desarrollo urbano en las últimas décadas en América Latina: mientras en ciudades como Montevideo, Lima, Río de Janeiro, Buenos Aires o Bogotá «los cambios recientes parecen ser simplemente una aceleración de tendencias presentes en la etapa desarrollista», ciudades como Santiago de Chile, San Pablo y México experimentaron «transformaciones territoriales metropolitanas suficientemente profundas y estructurales como para pensar en una ruptura radical con las características de la ciudad desarrollista latinoamericana» (82).

formas urbanas como autopistas, complejos habitacionales vigilados para clases medias y altas en la periferia, distribución de hipermercados, *malls* y centros de entretenimiento en la totalidad del espacio urbano, suburbanización de la producción industrial, y creciente aislamiento de los barrios de la clase baja, se consolida «una aglomeración [tendencialmente] expandida, difusa, discontinua, policéntrica, de dimensión regional» que implica cambios fundamentales en la organización y en el sentido mismo de la vida urbana (De Mattos, 2010: 96) y que tiene impactos significativos en términos de desigualdades sociales y espaciales.

Este panorama nos remite a la pregunta por las relaciones entre espacio urbano y desigualdad, más específicamente, a la pregunta por el lugar del espacio en el proceso de (re)producción de la desigualdad social. No nos referimos exclusivamente a la indudable objetivación de las desigualdades sociales en el acceso (desigual) a la ciudad: lugar de residencia, vivienda, infraestructura y servicios urbanos, acceso al espacio público, entre otras facetas de la vida urbana. Debemos tener presente, además, que el espacio urbano, entendido como dimensión constitutiva de la vida social, con una materialidad y una temporalidad propia, no solo expresa las desigualdades, sino que también condiciona su (re)producción. Si bien la evidencia es aún fragmentaria, las investigaciones disponibles sobre segregación y fragmentación urbanas durante las últimas décadas en las ciudades latinoamericanas (Bayón y Saraví, 2012; Katzman, 2001; Prévot-Schapira, 2001; Rodríguez y Arriagada, 2004; Sabatini, Cáceres y Cerdá, 2001; Saraví, 2008; Schteingart, 2001) han mostrado que estos procesos socioespaciales, articulados con una progresiva segmentación del mercado de trabajo y del sistema educativo, son clave en la (re)producción y profundización de la desigualdad social, al incrementar el aislamiento y restringir las redes de los pobres urbanos y reducir la geografía de oportunidades de los espacios residenciales de bajos recursos.

## **Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en la RMBA**

Las relaciones entre desigualdad y espacio urbano son, como venimos proponiendo, complejas. En los últimos años, producto de la conjunción entre la persistencia de una política neoliberal que posibilita el uso desregulado del suelo urbano y los esfuerzos de los gobiernos de la región por implementar políticas de redistribución de la riqueza, nos encontramos ante un escenario paradójico en América Latina. Por un lado, estructuras metropolitanas fragmentadas, con circuitos urbanos, educativos y sociales segregados, que impactan en la reproducción de desigualdades sociales y urbanas. Por el otro lado, políticas públicas de redistribución que han reducido la desigualdad de ingresos en la mayoría de los países latinoamericanos durante la última década. En síntesis, de ma-

nera simultánea al proceso de reducción de desigualdad en el ingreso, no ha habido una modificación en los patrones de urbanización dominantes –persistiendo en sus tendencias privatizadoras y proclives a la fragmentación social y urbana– como tampoco políticas que tengan en la gestión del suelo urbano una dimensión privilegiada en la lucha contra la desigualdad.

Tomemos el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires –RMBA–<sup>6</sup> para ilustrar la paradoja y los efectos del desacople entre distribución del ingreso y patrones de urbanización. Los datos disponibles para la década de 2000 sobre la evolución de la distribución del ingreso, los patrones de desarrollo urbano y la segregación residencial muestran una articulación compleja y contradictoria, que alerta contra las lecturas lineales, reduccionistas y unidimensionales acerca de la desigualdad, cuestiona la «tesis del espejo» (Sabatini y Brain, 2008) acerca de las relaciones entre sociedad y espacio, e, incluso, nos invita a formular hipótesis que vayan más allá del necesario reconocimiento de las distintas temporalidades involucradas en la evolución de diferentes dimensiones de la vida social.

En primer lugar, en consonancia con la tendencia continental, en las áreas urbanas de Argentina se observa una reducción moderada de la desigualdad en los ingresos. Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces (2011) mostraron que entre 1974 y 2006 la desigualdad de ingresos en Argentina medida con el índice de Gini aumentó de 0,344 a 0,487,<sup>7</sup> aunque no de manera uniforme a lo largo del período analizado. Por el contrario,

6. Existen diversas categorías para referirse a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y su conurbación como Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA), Zona Metropolitana de Buenos Aires (ZMBA), entre otras. Cada una de ellas se basa en criterios de agregación diferentes y, por lo tanto, recorta unidades geográficas distintas. A los fines de este artículo preferimos tomar como unidad a la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), área geográfica que abarca la totalidad de los asentamientos urbanos, y sus respectivas áreas de influencia, integrados funcionalmente con el área urbana principal. La RMBA incluye las siguientes jurisdicciones: 1) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con una población de 3,1 millones de habitantes; 2) Gran Buenos Aires (1ª y 2ª corona del conurbano), conformada por 25 partidos y una población que ronda los 9 millones de habitantes; y 3) el resto de la RMBA o «3ª corona», compuesta por 15 partidos y una población que ronda los 3,7 millones de habitantes, lo que hace que en conjunto la RMBA tenga una población de alrededor de 14 millones de habitantes (Ciccolella, 2011: 130). Vale aclarar que la RMBA no constituye una unidad político administrativa; por el contrario, en esta región coexisten y se solapan instancias de gobierno nacionales (la CABA es la sede del gobierno nacional), provinciales (la 1ª, 2ª y 3ª corona forman parte de la provincia de Buenos Aires, y por su parte la CABA cuenta con un gobierno autónomo equivalente a una provincia) y municipales (en total, 40 municipios forman parte de la RMBA).

7. Los cálculos del índice de Gini se basan en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que comenzó a tomarse en los años 70 en el conurbano bonaerense (un tercio de la población argentina) y fue expandiéndose hasta abarcar todas las zonas urbanas con más de 100.000 habitantes (dos tercios de la población argentina). Es sobre esta muestra que Gasparini y Cruces (2011) analizaron la evolución de la desigualdad de ingresos. Mediante declaraciones fiscales, Alvaredo y Piketty (2011) calculan que, en lugar del 0,49 que se desprende de las encuestas, el Gini para 2004 podría haber oscilado entre 0,52 y 0,57, dependiendo del supuesto que no se hayan incluido en la encuesta el 0,1% o el 1% de las personas con mayores ingresos, respectivamente. Ambas series muestran, sin embargo, una tendencia decreciente.

el indicador tuvo una evolución ondulante, con intervalos de estabilidad y reducción de la desigualdad e intervalos de rápido aumento de la desigualdad. Luego de haber llegado a su nivel histórico más alto, la salida de la crisis de 2001-2002 se correspondió con una rápida recuperación. Sin embargo, «aunque la desigualdad disminuyó mucho respecto de la crisis [2001-2002], la desigualdad en 2006 no fue significativamente diferente de la que hubo entre mediados y fines de los años 90, a pesar de que el PBI *per cápita* y el empleo eran más altos, las instituciones laborales eran más fuertes y se aplicó un programa masivo de transferencias monetarias» (Gasparini y Cruces, 2011: 185-186). En este sentido, teniendo en cuenta tanto el patrón ondulante de la evolución de la desigualdad en el país como su reducción rápida pero moderada en un contexto de crecimiento económico continuo, el interrogante que se abre remite a las posibilidades (y el desafío) de mantener y profundizar la tendencia a la baja en la desigualdad de ingresos.

En segundo lugar, respecto del patrón de urbanización, Pablo Ciccolella y Luis Baer (2011) mostraron recientemente que con posterioridad a la salida de la crisis se reinstaló una dinámica de auto segregación de las clases altas, similar a la establecida en los años 90 y se produjo la expansión de asentamientos precarios. De esta manera, más allá de las significativas diferencias en la orientación económica legible en la evolución de los indicadores de desocupación, pobreza y desigualdad en las últimas dos décadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>8</sup> (ver Cuadro 2), se verifica la continuidad en el patrón de urbanización excluyente. La misma se torna evidente en la expansión del mercado inmobiliario para sectores medios y altos y la persistencia de las inversiones en autopistas, centros comerciales y barrios cerrados, aunque con una disminución en su ritmo.

La expansión de este patrón de urbanización fue vertiginosa. Mientras a inicios de la década de 1990 las urbanizaciones cerradas eran un fenómeno marginal en la RMBA ocupando 34 km<sup>2</sup>, para el año 2000 existían alrededor de 400 urbanizaciones cerradas que cubrían un área de 305 km<sup>2</sup>. De esta manera, posibilitado por la nueva red de autopistas urbanas, en diez años se consolidó, sin el menor debate público y sin un plan a escala metropolitana, un tipo de urbanización 1,7 veces más extendida que la ciudad de Buenos Aires (180 km<sup>2</sup>) para no más de 100.000 habitantes permanentes en ese momento (Thuillier, 2005). El cambio de orientación económica con posterioridad a la crisis de 2001-2002 no supuso, sin embargo, el estancamiento o reversión de este proceso. La continuidad de este patrón en la RMBA se evidencia en que para 2008 el número de urbanizaciones cerradas ascendía a 540, ocupando 400 Km<sup>2</sup> (el doble que la CABA), lo que significa que un 25% de la superficie total urbanizada en la RMBA estaba ocupada por no más de 400.000 habitantes (Fernández, 2008).

.....

8. El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con una población de 3,1 millones de habitantes y el Gran Buenos Aires (1ª y 2ª corona del conurbano), conformada por 25 partidos y una población que ronda los 9 millones de habitantes, superando en conjunto los 12 millones de habitantes.



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

	Desocupación	Pobreza (LP)	Indigencia (LI)	Desigualdad
<b>1990</b>	7,3	38,1	9,6	-
<b>1991</b>	5,8	25,2	4,1	-
<b>1992</b>	6,7	18,6	3,3	-
<b>1993</b>	10,1	17,3	4,0	-
<b>1994</b>	12,1	17,6	3,4	-
<b>1995</b>	18,8	23,5	6,0	-
<b>1996</b>	18,4	27,3	7,2	-
<b>1997</b>	15,7	26,2	6,1	0,469
<b>1998</b>	13,8	25,1	6,1	0,485
<b>1999</b>	15,1	26,9	7,2	0,470
<b>2000</b>	15,4	29,3	7,6	0,486
<b>2001</b>	18,1	34,1	11,3	0,511
<b>2002</b>	20,4	52,0	23,7	0,519
<b>2003</b>	18,5	49,3	22,7	0,509
<b>2004</b>	14,5	40,2	14,6	0,488
<b>2005</b>	12,7	34,5	11,6	-
<b>2006</b>	11,2	27,5	9,2	0,487
<b>2007</b>	10,0	21,8	8,2	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Ciccolella y Baer (2011) para desocupación y pobreza y de Alvaredo y Piketty (2011) y Gasparini y Cruces (2011) para desigualdad.

En definitiva, se trata de «una situación socioeconómica notablemente diferente de la de los años 90, sin que esta mejora sustantiva implique necesariamente un cambio de patrón de desarrollo urbano, sino más bien la continuidad fantasmagórica o inercial del de los años 90, la ciudad excluyente, incluso cada vez más excluyente, solo que con ritmos diferenciados, tanto en las escalas temporales como en las territoriales» (Ciccolella y Baer, 2011: 219). De hecho, en el marco de estos procesos, con el boom inmobiliario que fue de la mano con el alto crecimiento anual de la economía durante la última década, «el precio del suelo aumentó a un ritmo inédito» (233) y, por esto, «a pesar de la favorable evolución de los indicadores socioeconómicos, continúa el agravamiento de

la segmentación territorial preexistente» (235) ya que «las condiciones para acceder a una vivienda digna en suelo urbano con buenos servicios, infraestructura y ubicación se vieron deterioradas» (239).

Por último, este desacople (que nos recuerda la no necesaria ni mecánica correspondencia entre espacio y sociedad) entre la sensible mejora en los indicadores socioeconómicos y la profundización del patrón urbano preexistente se verifica en la evolución de las formas de segregación residencial. En un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– sobre la segregación residencial en las áreas urbanas de Argentina se señala que, de manera simultánea a la recuperación de la economía y a la continuidad del patrón de urbanización basado en la suburbanización de las élites, para el período 2001-2006 se verifica un crecimiento tanto del número como de la proporción de la población urbana que vive en villas miseria y asentamientos en la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense (PNUD, 2009). Mientras en la ciudad de Buenos Aires la población residente en estos espacios pasó de representar el 3,9% de la población en 2001 al 4,3% en 2006, en el Conurbano Bonaerense esa cifra se elevó del 6,9% de la población en 2001 a 10,1% de la población en 2006, lo que en cifras absolutas para el Área Metropolitana de Buenos Aires (ciudad de Buenos Aires y Conurbano bonaerense) representa pasar de 700 mil habitantes a más de un millón viviendo en villas y asentamientos (Cravino, Duarte y del Río, 2008).

En la misma dirección, en un balance reciente acerca de la desigualdad en Argentina, Gabriel Kessler (2014) señala que, en términos generales, durante el período intercensal 2001-2010 se evidencia un mejoramiento en la mayoría de los indicadores relacionados con el hábitat y la vivienda a nivel nacional. Sin embargo, esta mejoría general no ha logrado revertir las desigualdades entre la ciudad formal y las áreas más marginadas, como villas y asentamientos. Por el contrario, los indicadores sociales en villas y en asentamientos urbanos han mejorado menos que el promedio y en algunos casos las brechas se han incrementado, colocándonos ante un escenario de mejora general con perdurabilidad de desigualdades. Las tendencias contrapuestas de la desigualdad que, para este autor, caracterizarían al período se manifestarían en la cuestión urbana configurando un escenario en el que la misma reactivación económica profundiza el problema de la vivienda y la segregación, existiendo simultáneamente mejoras en los ingresos de las familias y crecientes problemas para acceder a una vivienda, incrementándose en consecuencia durante el período la población residente en villas y asentamientos.

En este contexto, incluso los programas habitacionales que se implementaron con posterioridad a 2003 –con mayor fuerza hacia el final de la década pasada y el inicio de la presente– para dar respuesta a la urgente demanda de vivienda «fueron diseñados con la finalidad de movilizar la economía a partir de la obra pública, de su capacidad de generar empleo genuino y de alentar el mercado de la construcción» (PNUD, 2009: 34). Ante la ausencia de reflexión acerca de la planificación y el uso del suelo en estas políticas

de vivienda, cabe preguntarse cuál es su impacto en la segregación residencial, en la medida en que habitualmente se limitan a la construcción de viviendas en la periferia metropolitana, donde hay suelo disponible y barato, carente de infraestructura, lejos de los servicios y que insumen a sus pobladores gran cantidad de tiempo, de dinero y de energía en los desplazamientos.

Sin minimizar lo que significa acceder a una vivienda, no podemos perder de vista el rol de estas políticas estatales paliativas en la profundización de las dinámicas de segregación y fragmentación del espacio urbano que, como muestran las evidencias reseñadas en este artículo, a mediano plazo podrían tener un rol clave en la reproducción de la desigualdad urbana en lo que respecta al aislamiento social, la desconexión del mercado de trabajo formal, el acceso a educación y los estigmas sociales. En esta dirección, en su análisis de los efectos distributivos de la fase expansiva de la economía Argentina entre 2002 y 2007, Fernando Groisman (2008) mostró que, si bien en términos agregados la situación laboral y distributiva mejoró, el aislamiento y la homogeneidad social de los barrios de bajos recursos ayudan a comprender las dispares posibilidades de acceso a los beneficios del crecimiento. Concretamente, el autor identificó una «asociación significativa entre residir en un vecindario segregado y tener cierta desventaja para acceder a mejores puestos de trabajo», debido tanto a la composición de redes sociales homogéneas como a la existencia de barreras entre las que se encuentran las insuficiencias de transporte, la seguridad y el cuidado infantil, y la discriminación (216).

La ecuación en torno a la desigualdad y el espacio urbano, entonces, no resulta sencilla. La reducción (moderada) de la desigualdad en el ingreso, la continuidad (desacelerada) en el patrón de urbanización fragmentado y la profundización (significativa) del problema de la vivienda y la segregación, nos colocan ante un escenario complejo y paradójico, donde las desigualdades de ingreso pueden reducirse y, a la vez, persistir e incluso profundizarse otras desigualdades. Además, en este caso no se trata (al menos no exclusivamente) de una cuestión de temporalidades diferenciales entre el (rápido) cambio en la distribución del ingreso y el cambio (necesariamente más lento) en la configuración del espacio urbano. Por el contrario, se trata de la persistencia e incluso agravamiento de un patrón urbano en el marco de una mejora en la distribución del ingreso. El problema estriba precisamente en que el primero atenta contra la reducción de la desigualdades en sentido amplio a mediano y largo plazo. Como nos recordaba en sus conclusiones el citado informe del PNUD: «si esta tendencia no se revirtiera la trama urbana podría tener cada vez mayor incidencia en la consolidación de circuitos sociales que reproducen la desigualdad». Por esto, «es indispensable articular virtuosamente las políticas de vivienda, el desarrollo social y los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial [...]. Esta planificación puede incluir una intervención en el mercado, a fin de frenar la especulación inmobiliaria y favorecer un uso mejor y más sustentable del suelo» (PNUD, 2009: 38).

## Epílogo: desigualdades, espacio urbano y políticas públicas

En este artículo mostramos que para reflexionar sobre la desigualdad en las ciudades latinoamericanas, el espacio urbano (como realidad material y relacional) importa. No se trata solo de reconocer la especificidad material y temporal del espacio construido, que puede no corresponderse de manera mecánica con (ni reflejar) las dinámicas sociales, sino de tener presente su influencia en la (re)producción de la desigualdad.

La persistencia de un patrón de urbanización excluyente en el marco de una mejora en la distribución del ingreso coloca como desafío para los procesos políticos de la región en pos de una reducción de las desigualdades sociales tener presente el espacio urbano: la regulación de los usos del suelo, la distribución equitativa de bienes y de servicios, los sentidos atribuidos a los distintos espacios residenciales (y a sus habitantes), la accesibilidad a –y movilidad por– la ciudad. Se trata, sin dudas, de un desafío mayúsculo, más teniendo en cuenta que en las regiones metropolitanas centrales de los países latinoamericanos convergen –y entran en tensión– diversas jurisdicciones (nacionales, provinciales y locales), muchas veces con orientaciones políticas y partidarias divergentes.

Debemos comprender que la estructura urbana no solo es producto de los procesos sociales, sino también, en tanto espacio socialmente producido, un factor clave en la (re)producción, ampliación o reducción de desigualdades. Si desigualdad social y segregación espacial no se relacionan de manera mecánica o refleja, tampoco podemos pensar que la estructura y la jerarquía urbanas sean un producto natural e inevitable de los procesos sociales; por el contrario, para su consolidación es clave un conjunto de vehículos sociales y políticos, principalmente el mercado inmobiliario y la planificación urbana (Duhau, 2013). Se torna imperioso, entonces, regular el uso del suelo (Sabatini y Brain, 2008) y diseñar políticas que impacten en una distribución más equitativa de bienes y servicios urbanos (Arretche, 2010).

Al respecto, López-Calva y Lustig (2011) sostienen que el futuro de la desigualdad y las posibilidades de mantener y profundizar la tendencia a la baja dependerán tanto de mejorar la calidad educativa de la fuerza laboral, una vez alcanzada la meta de la accesibilidad a la educación básica (logro importante, aunque por medio de un sistema educativo segmentado y desigual), como de «romper con el apoderamiento del Estado por parte de las élites acaudaladas y poderosas», legible en «lo difícil que resulta aumentar los impuestos –en particular impuestos sobre la renta y el patrimonio– que prevalece en la mayoría de los países de América Latina» (34).

La ciudad constituye un ámbito clave para la instrumentación de políticas públicas en las direcciones señaladas, en tanto es un factor clave en la (re)producción de desigualdades educativas y es un espacio privilegiado de valorización del capital. La tarea no es para nada sencilla, más teniendo en cuenta el lugar que la inversión y la especulación inmobiliarias tienen en la expansión del espacio urbano y en la reactivación de

la economía y el empleo en las sociedades latinoamericanas. Pero es la política pública urbana –regulando el uso del suelo, gravando la renta inmobiliaria e invirtiendo en el acceso a la ciudad– una clave relevante para intervenir sobre las profundas desigualdades del continente más urbanizado del mundo.

## Bibliografía

- ALVAREDO, F. Y PIKETTY, T. (2011). La dinámica de la concentración del ingreso en países desarrollados y en desarrollo. Una perspectiva desde los altos ingresos. En López-Calva, L. y Lustig, N. (Eds.), *La disminución de la desigualdad en la América Latina ¿Un decenio de progreso?* (pp. 109-145). DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- ARRETCHE, M. (2010). Territorial Justice and Governance: Inequality in Brazilian Metropolitan Regions. *Texto para discussão*, 4, Centro de Estudos da Metrópole. En [http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/seminario/M\\_Arretche.pdf](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/seminario/M_Arretche.pdf)
- BAYÓN, M. C. Y SARAVÍ, G. (2012). The Cultural Dimensions of Urban Fragmentation: Segregation, Sociability, and Inequality in Mexico City. *Latin American Perspectives*, 40 (189), 35-52.
- BORSODORF, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *Revista EURE*, 29 (86), 37-49. Disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So250-71612003008600002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So250-71612003008600002&lng=es&nrm=iso)
- BURCHARDT, H. J. (2012). ¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual. *Nueva Sociedad*, (239), 137-150. En [http://www.nuso.org/upload/articulos/3852\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3852_1.pdf)
- CALDEIRA, T. (2000). *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Los Angeles, Estados Unidos: University of California Press.
- CEPAL-COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2007). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL-COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2010). *Panorama social de América Latina 2010*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CICCOLELLA, P. (2011). *Metrópolis latinoamericanas. Más allá de la globalización*. Quito, Ecuador: OLACCHI.
- CICCOLELLA, P. Y BAER, L. (2011). Buenos Aires tras la crisis ¿Hacia una metrópoli más integradora o más excluyente? En P. Ciccolella (ed.) *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización* (pp. 213-245). Quito, Ecuador: OLACCHI.

- CRAVINO, M. C., DUARTE, J. Y RÍO, J. (2008). Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires. En Cravino, M. C. (org.). *Los mil barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular* (pp. 87-152). Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CUERVO, L. M. (2003). *Ciudad y globalización en América Latina. Estado del arte*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.
- DAVIS, D. (2005). Cities in Global Context: A Brief Intellectual History. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29 (1), 92-109.
- DUHAU, E. (2013). La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis. *Nueva Sociedad*, (243), 79-91. En [http://www.nuso.org/upload/articulos/3917\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3917_1.pdf)
- DUHAU, E. Y GIGLIA, A. (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. DF, México: Siglo XXI.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2008). *Democracia y ciudad. Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*. Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- FRIEDMANN, J. (1986). The World City Hypothesis. *Development and Change*, (17), 69-84.
- GASPARINI, L. Y CRUCES, G. (2011). Una distribución en movimiento. El caso de Argentina. En En López-Calva, L. y Lustig, N. (Eds.). *La disminución de la desigualdad en la América Latina ¿Un decenio de progreso?* (pp. 147-191). DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- GILBERT, A. (1998). *The Latin American City*. New York, United States: The Latin American Bureau.
- GORELIK, A. (2004). *Miradas sobre Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- GROISMAN, F. (2008). Efectos distributivos durante la fase expansiva de Argentina (2002-2007). *Revista de la CEPAL*, (96), 201-220. En <http://archivo.cepal.org/pdfs/revistaCepal/Sp/096201220.pdf>
- HARVEY, D. (1973). *Social Justice and the City*. London, England: Edward Arnold.
- JANOSCHKA, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana. Fragmentación y privatización. *Revista EURE*, 28 (85), 11-20. En [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008500002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500002&lng=es&nrm=iso)
- KATZMAN, R. (2001). Seducidos y abandonados. El aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, (75), 171-185. En <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/19326/katzman.pdf>
- KESSLER, G. Y TIZZIANI, A. (2014). Repensando las desigualdades sociales en América Latina. *Revista Ensamblés*, (1), 6-10. En <http://www.revistaensambles.com.ar/ojs-2.4.1/index.php/ensambles/article/view/33/11>
- KESSLER, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires, Argentina: FCE.

- KOZAK, D. (2005). Fragmentación urbana en la ciudad post-industrial. *Revista Café de las ciudades*, (118), 2-10. En [http://www.cafedelasciudades.com.ar/urbanidad\\_118.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/urbanidad_118.htm)
- LÓPEZ-CALVA, L. Y LUSTIG, N. (2011). La disminución de la desigualdad en la América Latina. Cambio tecnológico, educación y democracia. En *La disminución de la desigualdad en la América Latina ¿Un decenio de progreso?* (pp. 11-42). México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- DE MATTOS, C. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 81-104.
- MILLS, M. (2009). Globalization and Inequality. *European Sociological Review*, 25(1), 1-8.
- MONTOYA, J. W. (2009). Globalización, dependencia y urbanización. La transformación reciente de la red de ciudades de América Latina. *Revista de Geografía Norte Grande*, (44), 5-27.
- MORENO CARRANCO, M. (2010) La ciudad de clase mundial. Del discurso académico al discurso urbano. En Mercado Celis, A. (Ed.). *Reflexiones sobre el espacio en las ciencias sociales. Enfoques, problemas y líneas de investigación* (pp. 345-383). México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- PARNREITER, C. (2011). Formación de la ciudad global, economía inmobiliaria y transnacionalización de espacios urbanos. El caso de Ciudad de México. *Revista EURE*, 37(111), 5-24. En <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v37n111/arto1.pdf>
- PÉREZ SÁINZ, J. P. (2014). *Mercados y bárbaros. La persistencia de desigualdades de excedentes en América Latina*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- PERLMAN, J. (2010a). Globalization and the Urban Poor. En M. Nissanke & E. Thorbecke (Eds.). *The Poor Under Globalization in Asia, Latin America, and Africa* (pp. 255-283). Oxford, England: Oxford University Press.
- PERLMAN, J. (2010b). *Favela: Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*. New York, United States: Oxford University Press.
- PNUD-PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2009). *Segregación residencial en Argentina. Aportes para el desarrollo humano en Argentina/2009*, Buenos Aires, Argentina: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PORTES, A. Y ROBERTS, B. (2005). Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal. En Portes, A., Roberts, B. y Grimson, A. (Eds.). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo* (pp. 19-74). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- PORTES, A., ROBERTS, B. Y GRIMSON, A. (2005). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- PRÉVOT-SCHAPIRA, M. F. (2001). Fragmentación espacial y social. Conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos*, (19), 33-56. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11501903>

- PRÉVOT-SCHAPIRA, M. F. Y CATTANEO, R. (2008). Buenos Aires. La fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. *Revista EURE*, 34 (103), 73-92. En <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v34n103/art04.pdf>
- ROBERTS, B. (2005). Globalization and Latin American Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29 (1), 110-23.
- ROBINSON, J. (2002). Global and World Cities: A View from off the Map. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26 (3), 531-54.
- ROBINSON, J. (2011). Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35 (1), 1-23.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. (2001). Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa? *CEPAL - Serie Población y Desarrollo*, (16), 1-80.
- RODRÍGUEZ, J. & ARRIAGADA, C. (2004). La segregación residencial en la ciudad latinoamericana. *Revista EURE*, 29 (89), 5-24. En <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n89/arto1.pdf>
- ROY, A. (2010). Informality and the Politics of Planning. En Hellier, J. y Healey, P. (Eds.). *The Ashgate Research Companion to Planning Theory: Conceptual Challenges for Spatial Planning* (pp. 87-107). Ashgate Publishing.
- SABATINI, F. Y BRAIN, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana. Mitos y claves. *Revista EURE*, 34 (103), 5-26. En <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v34n103/arto1.pdf>
- SABATINI, F., CÁCERES, G. Y CERDÁ, J. (2001). La segregación residencial en las principales ciudades chilenas. *Revista EURE*, 27 (82), 21-42. En [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612001008200002](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008200002)
- SARAVÍ, G. (2008). Mundos aislados. Segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México. *Revista EURE*, 34 (103), 93-110. En <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v34n103/arto5.pdf>
- SASSEN, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, United States: Princeton University Press.
- SASSEN, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires, Argentina: Katz.
- SCHTEINGART, M. (2001). La división social del espacio en las ciudades. *Perfiles Latinoamericanos*, 19, 13-31. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11501902>
- SOJA, E. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid, España: Traficantes de sueños.
- TILLY, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- THERBORN, G. (2001). «Globalization and Inequality. Issues of Conceptualization and Explanation». *Soziale Welt*, 52 (4), 449-476.



THERBORN, G. (2015). Los campos de exterminio de la desigualdad. Buenos Aires, Argentina: FCE.

THUILLIER, G. (2005). El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista EURE*, 31(93), 5-20. En <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v31n93/arto1.pdf>