

APORTES PARA EL DESARROLLO HUMANO EN ARGENTINA / 2009

SEGREGACIÓN RESIDENCIAL EN ARGENTINA

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009
Esmeralda 130, 13° piso, (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina
www.pnud.org.ar

Todos los derechos reservados. Queda prohibido reproducir, transmitir o almacenar en un sistema de recuperación cualquier parte de esta publicación, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o de otro tipo, sin autorización previa.

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidas en este trabajo no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros. El trabajo es una publicación independiente encargada por el PNUD y es el fruto del esfuerzo conjunto de un equipo de prestigiosos consultores y asesores y del equipo encargado de los *Aportes para el desarrollo humano en Argentina / 2009*.

Representante Residente del PNUD en Argentina y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Argentina

Carlos Felipe Martínez

Representante Residente Adjunta (Programa)

Cecilia Ugaz

Asesor Especial en Desarrollo Humano y Gobernabilidad

Fernando Calderón

Coordinadora del Área de Desarrollo Humano

María Clelia Guiñazú

Investigadores principales

Gabriela Catterberg, Ruben Mercado, Ana Lourdes Suárez

Asistentes de investigación

Antonella Bonacina, Tomás Bril Mascarenhas

Asistente administrativa

María Cristina Rivero

Equipo de consultores

Raúl Fernández Wagner, Fernando Groisman y Rubén Kaztman

Edición, diseño y producción

Ignacio Camdessus; Marcelo Morán y Carlos Araujo; Sonia Jalfin

Segregación residencial en Argentina

La investigación estuvo a cargo de Ana Lourdes Suárez (PNUD), Raúl Fernández Wagner (Universidad Nacional de General Sarmiento), Fernando Groisman (Conicet y Universidad de Buenos Aires) y Rubén Kaztman (Universidad Católica de Chile), con la colaboración de Antonella Bonacina, Tomás Bril Mascarenhas y Alessandro Bua, del PNUD, de Mercedes Lentini y Delia Palero (Universidad Nacional de Cuyo), y de Carlos Buthet (Servicio Habitacional y de Acción Social, Córdoba). María Cristina Cravino (Universidad Nacional de General Sarmiento), Carlos Buthet y Fernando Groisman participaron mediante la elaboración de los recuadros “Villas miseria y asentamientos informales”, “Participación comunitaria en asentamientos informales: el caso de la villa Obispo Angelelli” y “Barrios empobrecidos, bolsones de pobreza y mercado de trabajo”, respectivamente.

PREFACIO

Aportes para el desarrollo humano en Argentina / 2009 es parte central de las actividades de difusión del enfoque de desarrollo humano que la Oficina del PNUD ha impulsado entusiastamente en el país desde el restablecimiento de la democracia. Este enfoque se orienta a la expansión de las capacidades de las personas para gozar de una vida larga y saludable, adquirir conocimiento y ser creativas, tener un nivel de vida decente, y ampliar las posibilidades de participación en la vida comunitaria.

En el PNUD trabajamos para que nuestras investigaciones y publicaciones, enmarcadas dentro del enfoque de desarrollo humano, reflejen rigurosamente la realidad del país. *Aportes para el desarrollo humano en Argentina / 2002*, por ejemplo, dio cuenta de la crisis de 2001–2002 e intentó buscar respuestas tanto a problemas estructurales de larga data como a las urgencias impuestas por la coyuntura. *Argentina después de la crisis: un tiempo de oportunidades*, publicado en 2005, centró su análisis en las creencias y aspiraciones de la ciudadanía, así como en la situación de las zonas más vulnerables del país, especialmente las provincias del norte.

Como una continuación de estas y otras publicaciones, tengo el agrado de presentar la segunda entrega de *Aportes para el desarrollo humano en Argentina / 2009*, con una de nuestras más recientes investigaciones. En “Segregación residencial en Argentina”, el lector encontrará un abordaje innovador de esta problemática y de las consecuencias negativas que acarrea habitar en territorios segregados. Asimismo, en base a un riguroso análisis de diversas fuentes de datos, la investigación dimensiona el fenómeno en los mayores aglomerados urbanos del país y aporta evidencia sobre la relación entre la composición social de los barrios y los logros laborales y educativos.

El bicentenario de la Argentina se avecina. A través de estos documentos buscamos estimular la reflexión y el debate sobre una agenda para el desarrollo compartida, al tiempo que proponemos un temario lleno de desafíos. Así, aspiramos a colaborar con la generación de ideas que hagan efectivo el desarrollo humano de las argentinas y los argentinos.



Carlos Felipe Martínez
Representante Residente del PNUD
en Argentina

CONTENIDO

Prefacio IX

Segregación residencial en Argentina

Introducción 2

1. Marco conceptual 3

El hábitat desde el enfoque de las capacidades 3

Dinámicas socioterritoriales recientes 4

Segregación residencial y pobreza 5

Segregación residencial y cohesión social 7

2. La segregación residencial urbana 10

Asentamientos informales 10

Recuadro 1. Villas miseria y asentamientos informales 13

Urbanizaciones cerradas 16

Tendencias de la segregación residencial 18

Recuadro 2. Barrios empobrecidos, bolsones de pobreza y mercado de trabajo 22

3. Efectos de la composición social de los barrios 24

Composición social de los barrios y logros laborales 24

Composición social de los barrios y rendimiento educativo 24

Recuadro 3. La fragmentación del Conurbano bonaerense 29

4. Políticas habitacionales 32

Las políticas de vivienda en Argentina 32

Intervención estatal en relación con los asentamientos informales 34

Recuadro 4. Participación comunitaria en asentamientos informales:

el caso de la villa Obispo Angelelli 36

5. Conclusiones y recomendaciones 38

Anexo 1. Efecto de la segregación residencial sobre aspectos laborales 39

Anexo 2. Muestra de hogares del Conurbano bonaerense 43

Notas 45

Bibliografía 49

AGRADECIMIENTOS

Expresamos nuestro reconocimiento a los miembros del comité asesor, cuyos aportes fueron de fundamental importancia: Lino Barañao (ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación), Aldo Ferrer (profesor de la Universidad de Buenos Aires), Alfredo Garay (profesor titular de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires), María de los Ángeles González (ministra de Innovación y Cultura de la provincia de Santa Fe), Bernardo Kliksberg (asesor principal de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD), Bernardo Kosacoff (director de CEPAL en Argentina), María Cristina Perceval (senadora nacional por Mendoza), Claudia Piñeiro (escritora), Margarita Poggi (directora de la sede regional del IPEE-UNESCO en Buenos Aires), Jesús Rodríguez (director de Escenarios Alternativos), Marta Rovira (presidenta del Conicet) y Juan Carlos Tedesco (secretario ejecutivo de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación, de la Presidencia de la Nación).

De gran valor para la realización de esta investigación fueron los aportes de Fernando Calderón (asesor especial y coordinador del informe de desarrollo humano del Mercosur de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD), Luis Felipe López-Calva (economista jefe de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD) y Gabriel Kessler (investigador del Conicet y la Universidad Nacional de General Sarmiento).

Agradecemos también a María Clelia Guiñazú, quien se desempeñó como coordinadora del área de desarrollo humano del PNUD/Argentina.

Asimismo, extendemos nuestro reconocimiento a todas las personas que participaron en los diversos talleres y reuniones y también a quienes aportaron sus comentarios, opiniones y experiencias: Marta Aguilar, María Martha Ambrosoni, Andrea Balzano, Darío Bardi, Julián Bertranou, Mariana Calandra, Mariana Caminotti, Gabriela Catterberg, Marcelo Delmas, Silvana Fernández, Alejandra García, Virginia García, Nora Goren, Nora Guledjian, Jorge Francisco Gutiérrez, Anabel Inzaurrealde, Mabel Jiménez, Marcela Kelly, Daniel Kotzer, Moira Mackinnon, Vicente Marreri, Rubén Mercado, Ana María Mereatur, Mónica Merino, Alejandro Miceli, Rafael Morales, Patricia Palenque, Ana María Pastor, Pedro Pérez, Carlos Pisoni, Eduardo Revuelta, Hugo Rodríguez, Marcela Rodríguez, María Rodolfo, Laura Seoane, Valeria Serafinoff, Carmelo Simó, Claudio Tecco, Nicolás Terrera y Pablo Vinocur.

Expresamos nuestra gratitud a Sonia Jalfín e Ignacio Camdessus por su valioso asesoramiento editorial, y a Mercedes Lentini y Delia Palero, de la Universidad Nacional de Cuyo en Mendoza, Carlos Buthet, del Servicio Habitacional y de Acción Social (Córdoba) y Gustavo Rebord, de la Municipalidad de Córdoba, por su apoyo durante las visitas realizadas a sus respectivas provincias. También agradecemos al Instituto Provincial de Estadística y Censos de Santa Fe por los datos facilitados.

Para finalizar, deseamos agradecer especialmente a todas las funcionarias y los funcionarios de la oficina del PNUD en Argentina, sin quienes esta publicación no habría sido posible.



SEGREGACIÓN RESIDENCIAL EN ARGENTINA

Introducción

Avanzar en el desarrollo humano de Argentina comporta comprender situaciones que perpetúan la desigualdad social. Bajo esta premisa la presente investigación aborda un proceso aún poco transitado: la segregación residencial.

La segregación residencial, entendida como una relación espacial, refiere a la separación o proximidad territorial entre personas o familias pertenecientes a un mismo grupo social (Sabatini y Cáceres, 2004).¹ Su estudio permite comprender cómo las desigualdades sociales se plasman en el espacio urbano mediante la relegación de los grupos más pobres a barrios con menor cobertura de bienes y servicios (por el bajo costo del suelo) y la autosegregación de los grupos más privilegiados en barrios cerrados. Además, ayuda a comprender una de las consecuencias de la segregación urbana: situar a los grupos sociales en un contexto de socialización e interacción uniforme que propicia la naturalización y la profundización de las diferencias y contribuye así a aumentar la vulnerabilidad de los grupos de menores recursos.

Esta mirada sobre la segregación residencial resalta la aparición de nuevos grupos vulnerables. Ayuda a comprender procesos que consolidan circuitos desiguales de obtención de recursos, que vulneran derechos de los sujetos y reproducen o amplían condiciones sociales injustas. Estos circuitos desiguales consolidan y reproducen la pobreza, y amplían la distancia social entre los grupos. La segregación residencial, por tanto, incide negativamente en la cohesión social y atenta contra la equidad de largo plazo.

La segregación residencial es un proceso paralelo al deterioro de los servicios y de los espacios públicos. Redunda en la consolidación de servicios básicos —como educación, salud, transporte y seguridad— de calidad solo para aquellos que pueden adquirirlos en el mercado. A su vez los espacios públicos se degradan y dejan de ser lugares que convocan

a todos los sectores sociales. La ciudad mutó al compás de la desaparición de los espacios públicos y privados de interacción entre grupos sociales. Para los sectores más desfavorecidos, la creciente brecha espacial respecto del resto de los sectores sociales parece estrechar sus oportunidades. En los sectores medios y altos, algunos de cuyos miembros han migrado hacia barrios cerrados, el distanciamiento social tiende a favorecer las percepciones y prácticas estigmatizantes y discriminatorias. La faceta más reciente y crítica de la segregación residencial es el aislamiento social de los bolsos territoriales de pobreza. Se muestra hoy en la inédita superposición de segregación con exclusión de servicios (Kaztman, 2001).

La segregación residencial tiene efectos negativos, concretos y medibles, especialmente sobre los hogares más pobres. No solo es consecuencia de la pobreza sino que es también un poderoso determinante de su reproducción. Por un lado afecta a los hogares más pobres en su desempeño educativo. Por otro lado, incide negativamente en la inserción laboral y en la relación con el mercado de trabajo. Ambos fenómenos reducen las probabilidades de movilidad social y restringen las oportunidades productivas.

Este estudio se suma al esfuerzo que realiza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por ampliar el diagnóstico de la problemática del desarrollo, crear conciencia sobre el tema y apoyar políticas públicas que permitan superar las condiciones de privación y de pobreza que inhiben el progreso humano en Argentina. Esta investigación aborda la segregación residencial priorizando su dimensionamiento y, sobre todo, un análisis de sus efectos sobre la población. Su objetivo es aportar a la discusión sobre políticas públicas que propendan a la equidad en el país, para lo cual abre el debate acerca de las estrategias diferenciadas para enfrentar situaciones cada vez más desiguales.

En la primera sección de este trabajo se presenta el marco conceptual para abordar el tema; se discute la segregación residencial desde el enfoque de las capacidades humanas, y su vinculación con la pobreza, la cohesión social y las tendencias recientes del ordenamiento urbano. En la segunda sección

se analiza evidencia empírica sobre la segregación residencial en los cuatro aglomerados urbanos más grandes del país: Buenos Aires,² Córdoba, Rosario y Mendoza; se recurre para ello a la evolución de los dos extremos de la segregación: los asentamientos informales y las urbanizaciones cerradas, y al análisis de índices de segregación. En la tercera sección se estudia la incidencia de la segregación residencial en rendimientos educativos y logros laborales. La cuarta sección hace foco en las políticas habitacionales. Por último, se formulan recomendaciones. En el anexo se presentan los aspectos metodológicos y las estimaciones que analizan el impacto de la segregación residencial en aspectos laborales de los individuos. Completan este trabajo cuatro recuadros: “Villas miseria y asentamientos informales”, por María Cristina Cravino; “Barrios empobrecidos, guetos de pobreza y mercado de trabajo”, por Fernando Groisman; “La fragmentación del Conurbano bonaerense”, y “Participación comunitaria en asentamientos informales: el caso de la villa Obispo Angelelli”, por Carlos Buthet.

1.

Marco conceptual

La segregación residencial se vincula con procesos que perpetúan y reproducen la pobreza. Esta investigación propone un abordaje de la temática desde la perspectiva del desarrollo humano e indaga en la bibliografía que discute las dinámicas socioterritoriales recientes, las dimensiones de la segregación residencial que afectan la pobreza, y la cohesión social.

El hábitat desde el enfoque de las capacidades

El enfoque de desarrollo humano que propone el PNUD concentra su atención en las capacidades y los funcionamientos de las personas.³ Los funcionamientos refieren a los estados de una persona, en especial las cosas que puede hacer o ser. Las capacidades refieren a las combinaciones de funcionamientos que una persona puede lograr. Esta perspectiva rescata una visión de la vida humana como combinación de varios seres y quehaceres, conforme a la cual la calidad de la misma debe valuarse en términos de la habilidad real de las personas para lograr funcionamientos valiosos. Así, el elemento constitutivo del nivel de vida y de pobreza de los individuos es la vida que pueden llevar y no los bienes o el dinero que poseen (Sen, 1988). Esta perspectiva habilita una visión del desarrollo humano que califica a la pobreza como privaciones injustas, o sea como la ausencia de funcionamientos centrales para la vida. Las privaciones de desarrollo se conciben como la imposibilidad de realizar una vida digna. La pobreza así entendida no es solo una condición socioeconómica sino una privación de ciudadanía, ya que remite a la falta de titularidad de derechos sociales y de participación en el desarrollo.

El hábitat es una dimensión básica del desarrollo humano. El abordaje multidimensio-

El hábitat es una dimensión básica del desarrollo humano: quienes están marginados de él encuentran obstáculos a la satisfacción de sus necesidades, al desarrollo de sus capacidades, a la participación y al ejercicio de sus derechos.

nal del desarrollo humano del PNUD destaca cuatro dimensiones básicas: las posibilidades de gozar de una vida larga y saludable; de adquirir conocimiento y ser creativo; de tener un nivel de vida decente gracias al acceso a recursos materiales, y de expandir las posibilidades de participación en la vida comunitaria.⁴

Tanto la vivienda como el hábitat donde está emplazada se vinculan directamente con la primera dimensión e indirectamente con las otras dimensiones. Habitar en viviendas deficitarias, construidas con materiales precarios y con una deficiente provisión de servicios afecta la salud. Asimismo los sectores que padecen marginalidad con respecto al hábitat y a las oportunidades que brinda la ciudad encuentran obstáculos a la satisfacción de sus necesidades, al desarrollo de sus capacidades, a la participación efectiva, y por ende al ejercicio real de derechos. Como lo expresan, entre otros, la Carta mundial por el derecho a la ciudad, de 2002, el hábitat es un derecho que se enmarca en otro mayor, el derecho a la ciudad; o sea, a vivir en un hábitat integrado a los servicios, la infraestructura y las oportunidades educativas y laborales. La segregación residencial vulnera este derecho. Asimismo, al acentuar las distancias sociales y obstaculizar una interacción abierta entre todos los grupos sociales, la segregación residencial afecta la dimensión del desarrollo humano referida a la participación y el sentido de pertenencia a una comunidad histórica y cultural amplia.

Las condiciones materiales de vida que permite la vivienda y las posibilidades de integración social que brinda el hábitat son claves para evaluar de manera multidimensional el grado en que las personas y los grupos desarrollan sus capacidades y satisfacen sus necesidades humanas con autonomía y como miembros de una comunidad económica, social y política.

Dinámicas socioterritoriales recientes

Un recorrido por las grandes ciudades del país a través de sus autopistas y rutas muestra un paisaje de fuertes contrastes. La trama urbana presenta extensiones abiertas donde la precariedad del hábitat es la nota dominante. Esta trama se corta abruptamente en algunas áreas por la presencia de un muro que se extiende por cuadras e impide el paso. Lo que está detrás del muro es poco visible; sin embargo deja entrever que es casi una isla urbana de bienestar. Tres décadas atrás este paisaje urbano era casi impensado.

El recorrido evidencia que en las últimas décadas la diferenciación socioespacial en los grandes aglomerados urbanos de Argentina se ha intensificado. La dinámica del mercado inmobiliario y la búsqueda de seguridad por parte de los sectores de mayores recursos forman parte de los factores que explican la proliferación de barrios cerrados. Paralelamente, el acceso al suelo urbano de los sectores de bajos ingresos a través del mercado informal conlleva el asentamiento y desarrollo de barrios que apenas se consolidan y tienen problemas ambientales y una débil relación con la estructura urbana y la ciudad formal. Estas dinámicas se asocian con el importante proceso de fragmentación socioespacial que las políticas urbanas y habitacionales de las últimas décadas no parecieran poder frenar.

Así, la dinámica de la fragmentación socioterritorial ha configurado una ciudad en la que los extremos de la estructura social tienden a polarizarse en enclaves y bolsones territoriales de pobreza. Enclaves entendidos como áreas de concentración espacial de miembros de una élite o posición dominante, que se organiza espacialmente para defender esa posición. Bolsones territoriales de pobreza entendidos como áreas de concentración que separan y limitan a la población urbana sin capacidad de demanda inmobiliaria (Arriagada, 2008). Entre los extremos de esta polarización se encuentra la amplia clase media argentina; su creciente heterogeneidad, fruto de las transformaciones socioeconómicas de las últimas décadas, llevó a que

sectores de la clase media se empobrecieran y también pasaran a poblar los bolsones territoriales de la pobreza.⁵

Algunos autores señalan que hay un cambio de paradigma en la organización urbana. Se argumenta que la ciudad *polarizada* —predominante a lo largo del período de industrialización sustitutiva en la región— ha abierto paso a la ciudad *fragmentada* (Borsdorf, 2003). Las diferencias entre ambos arquetipos se centrarían en el modo en que se estructuran las ciudades. La fragmentación implicaría una nueva forma de separación de funciones y elementos socioespaciales que se caracteriza esencialmente por el amurallamiento. Así, barreras espaciales tradicionales —como ciudad rica-ciudad pobre, zona habitacional-zona industrial— se redefinen en una escala diferente. El dispositivo que lo hace posible es el muro, que asegura la coexistencia de islas o nodos de riqueza, fenómeno que se va extendiendo gradualmente también a los barrios de los sectores medios y bajos. La parcelación del espacio urbano puede ser vista como una nueva forma en que se manifiesta la desigualdad, al reforzar el distanciamiento de grupos sociales entre sí.

El rasgo más visible de este cambio urbano es la proliferación de espacios residenciales cerrados. La pieza clave en esta nueva dinámica urbana ha sido la construcción de autopistas modernas que generan una disminución de los tiempos de traslado y reactivan el atractivo de las zonas periféricas y periurbanas para las clases medias y altas. Una de las principales razones que explican el surgimiento de los barrios cerrados es la sensación de indefensión frente al delito por parte de las capas medias y altas (Walklate, 2001; Caldeira, 2000; Svampa, 2001; Dammert, 2001). En el otro extremo de la estructura socioterritorial, proliferan los asentamientos irregulares.

La idea de segregación residencial⁶ es de utilidad para comprender los procesos de cambio en las ciudades en su doble dimensión: estáticos o de separación física, y dinámicos o relacionales. El primero designa no solo la concentración de la población en el territorio urbano según su posición social, sino esencialmente las oportunidades diferenciales de acceso a los bienes materiales y simbólicos

de la ciudad. En su acepción dinámica, la segregación hace referencia al tipo y amplitud de las relaciones que se instauran entre los diferentes grupos sociales, los diversos modos de apropiación del espacio público y de habitar la ciudad. Una de las consecuencias más negativas de la segregación urbana es la de situar a los estratos sociales en un contexto de socialización e interacción uniforme que propicia la naturalización y la profundización de las diferencias en la estructura social, situación que se agrava cuando la estructura urbano-productiva favorece el aislamiento de algunos territorios.

La homogeneidad social de los barrios cobra relevancia como aspecto problemático con el quiebre de la sociedad salarial. Los barrios obreros de las periferias urbanas del país estaban poblados por personas de una condición social muy similar. Sin embargo, funcionaba una sinergia positiva entre barrio, fábrica y organización política. Así, estos barrios contribuyeron a la conformación de una identidad obrera o “trabajadora”. Al romperse en las últimas décadas esta sinergia positiva entre barrio y actividad productiva formal, se quebró esa relación sistémica y la homogeneidad social se volvió un problema, porque va aparejada de una ruptura con el patrón de integración social y por ende produce aislamiento.

Segregación residencial y pobreza

Enfocar la segregación residencial permite una nueva mirada sobre la pobreza urbana y sus consecuencias. Conjuga dos dimensiones clave que interpelan de forma distinta a las políticas públicas; se refieren a: 1) la concentración territorial de la pobreza y su influencia tanto en los mecanismos de socialización como en la manera en que los residentes perciben las oportunidades que les ofrece el contexto, y 2) las posibilidades o limitaciones que brindan las estructuras productivas y de servicios de los territorios. La bibliografía especializada ha abordado estas dimensiones bajo diversas denominaciones: “efecto barrio”, “activos y

La parcelación del espacio urbano puede ser vista como una nueva forma en que se manifiesta la desigualdad, al reforzar el distanciamiento de grupos sociales entre sí.

Las áreas socialmente homogéneas parecieran restringir el tipo de capital social que sus residentes pueden acumular. Las redes vecinales en áreas pobres se revelan como fuentes progresivamente irrelevantes para proveer recursos que garanticen bienestar.

estructura de oportunidades” y “geografía de oportunidades”, entre las principales.⁷ A continuación se ahonda en ambas dimensiones.

El efecto barrio

Las transformaciones en los mercados de trabajo y de vivienda aceleran la concentración territorial de los hogares urbanos de menores recursos (y también de las capas medias y altas). Esta concentración de la pobreza pareciera incidir en el agotamiento de la cartera de activos de los pobres en la medida que afecta su capacidad de acumulación de recursos significativos para garantizar estándares de bienestar; redundando asimismo en una creciente pérdida de contacto cotidiano entre personas de distinta condición socioeconómica y en la fragilidad del soporte relacional entre los pobres marginados, profundizando así el aislamiento social de los más pobres con respecto a los principales circuitos sociales y económicos de las grandes ciudades.⁸

Se puede hipotetizar que residir en áreas segregadas tiene efectos negativos que van más allá de la cartera de activos de los hogares. Incide en logros educativos y laborales. ¿Por qué vivir en áreas con fuertes concentraciones de pobreza ejerce un efecto negativo sobre los cursos de acción de sus residentes? Responder a esta pregunta requiere acumular investigación y evidencia que en Argentina estamos lejos aún de tener. Podemos aventurar algunas hipótesis en base a trabajos efectuados en otros contextos. En las áreas donde la composición social es muy homogénea se despliegan una multiplicidad de redes de intercambio que como la bibliografía latinoamericana centrada en las estrategias de supervivencia ha mostrado, son eficientes para garantizar la supervivencia de los residentes (Lomnitz, 1975). Cabe preguntarse sin embargo sobre la posibilidad que ofrecen estas redes sociales de brindar recursos que ayuden a salir de la pobreza. Residir en áreas socialmente muy homogéneas pareciera ponerle restricciones al tipo de capital social que sus residentes pueden acumular, y por lo tanto al tipo de recursos que se movilizan en las redes sociales en las que los residentes de estos vecindarios están insertos.⁹ Las redes vecinales en áreas homogéneamente pobres

se revelan como fuentes progresivamente irrelevantes para proveer el tipo de recursos que garantizan estándares de bienestar; por ejemplo se reducen las oportunidades de movilizar en beneficio propio la voluntad de personas que están en condiciones de proveer trabajos o información y contactos sobre empleos. Se activan de este modo sinergias negativas en los vecindarios pobres vinculadas a actividades de subsistencia, que aumentan su marginalidad. Por ejemplo, la falta de perspectiva de integración y progreso familiar puede propiciar actividades vinculadas a la ilegalidad, o de autodestrucción y adictivas (Kaztman, 2001).

Por otro lado, en base a evidencia acumulada con abordajes centrados en los “efectos barrio”, podría decirse que ciertas características de la socialización en contextos pobres y territorialmente segregados constituyen una de las principales razones por las cuales estos vecindarios operan penalizando a sus residentes. Esta bibliografía académica con fuerte peso en Estados Unidos evidencia dinámicas de tipo cultural. Ahondar en cómo operan estos mecanismos en nuestra sociedad podría abrir puertas para comprender aspectos de la reproducción intergeneracional de la pobreza.¹⁰

El estigma es un importante mecanismo que atenta contra los residentes en áreas segregadas y refuerza su marginalidad. Como señala Kaztman, dos procesos alimentan los estigmas vinculados a la segregación residencial. Por un lado, la elevación de los umbrales de tolerancia a las desigualdades. Este proceso es el efecto directo de la disminución de oportunidades de socialización entre grupos sociales. Quienes forman parte de los circuitos principales de la sociedad urbana van perdiendo su empatía, es decir su capacidad para colocarse en el lugar de los que están en los sectores más desfavorecidos. El otro proceso que alimenta el estigma es el ya mencionado de la emergencia de subculturas marginales. Estas subculturas afectan la imagen pública de esos barrios, ya que sus habitantes son designados con toda suerte de motes: “gente peligrosa”, “sospechosos”, “marginales”, “villeros”.¹¹ El estigma es un mecanismo que opera negativamente para la obtención de

ciertos recursos, por ejemplo empleo, contribuyendo a consolidar circuitos marginales de satisfacción de necesidades.

La geografía de oportunidades

La segunda dimensión clave de la segregación residencial son las oportunidades que brindan las ciudades a la población de vecindarios con fuertes carencias. Bajo esta categoría pueden incluirse los siguientes fenómenos negativos: elevadas distancias entre el lugar de residencia y los lugares de trabajo, y altos costos del transporte en tiempo y dinero; menores oportunidades locales de empleo, y limitaciones a la movilización de la fuerza de trabajo familiar ante la ausencia de servicios de cuidado infantil y otros déficits. Cuando la homogeneidad social de los barrios va acompañada de estas limitaciones impuestas por el ordenamiento urbano y su sistema de servicios, la segregación urbana adquiere su cara más negativa.

La conectividad, la accesibilidad y el desacople (*mismatch*) entre la localización de los lugares de residencia y los lugares de trabajo son tres aspectos cruciales de la geografía de oportunidades que refuerzan los mecanismos por los cuales las áreas segregadas tienden a dejar amplios sectores excluidos. En efecto, el grado de conectividad y accesibilidad —evaluado tanto a partir de las características de la infraestructura vial y ferroviaria como de las vías de conexión intra e interurbana— inciden sobre el espectro de oportunidades que enfrentan los individuos. En el mismo sentido opera el conjunto de dificultades que la población enfrenta para trasladarse a sus lugares de trabajo o a los centros educativos. El mal estado de las calles, la escasa oferta de transporte público y su frecuencia irregular acrecientan los problemas de accesibilidad, que se tornan particularmente agudos en los territorios más degradados e inciden en la profundización de las desigualdades al interior de los mismos.

Asimismo, el desajuste espacial entre el lugar de residencia de los trabajadores y los centros de empleo (*labor mismatch*) tiene consecuencias evidentes sobre el bienestar de los hogares.¹² Los efectos para los trabajadores segregados son numerosos y van desde desocupación o menores salarios hasta

mayores tiempos de traslado hacia y desde los puestos de trabajo. La crisis industrial en Argentina parece haber mostrado algunos efectos compatibles con este proceso. En los grandes aglomerados urbanos de Argentina, los barrios obreros crecieron cerca de los talleres y fábricas. A partir de mediados de la década de 1970, y con renovada intensidad en los años noventa, se produjo el cierre de numerosos establecimientos manufactureros, con el consecuente decrecimiento relativo del empleo industrial, que dejó a varios barrios obreros sin su principal fuente de trabajo. Así, el fuerte descenso en términos relativos del sector industrial implicó un reordenamiento espacial de la demanda de empleo. A su vez, en un contexto de elevada oferta laboral, se fue incrementando progresivamente el nivel de calificación demandado por las firmas, agudizando las dificultades para los individuos con bajo nivel educativo.

La desigualdad socioterritorial se ahonda aún más cuando la segregación residencial va acompañada —como suele suceder— de fragmentación en los servicios que tienen base esencialmente espacial (como la salud, el transporte y la educación). En las periferias con altas concentraciones “segregadas” tienden a generarse servicios colectivos locales de baja calidad, solamente utilizados por estos segmentos (Sorj y Martuccelli, 2008).

Segregación residencial y cohesión social

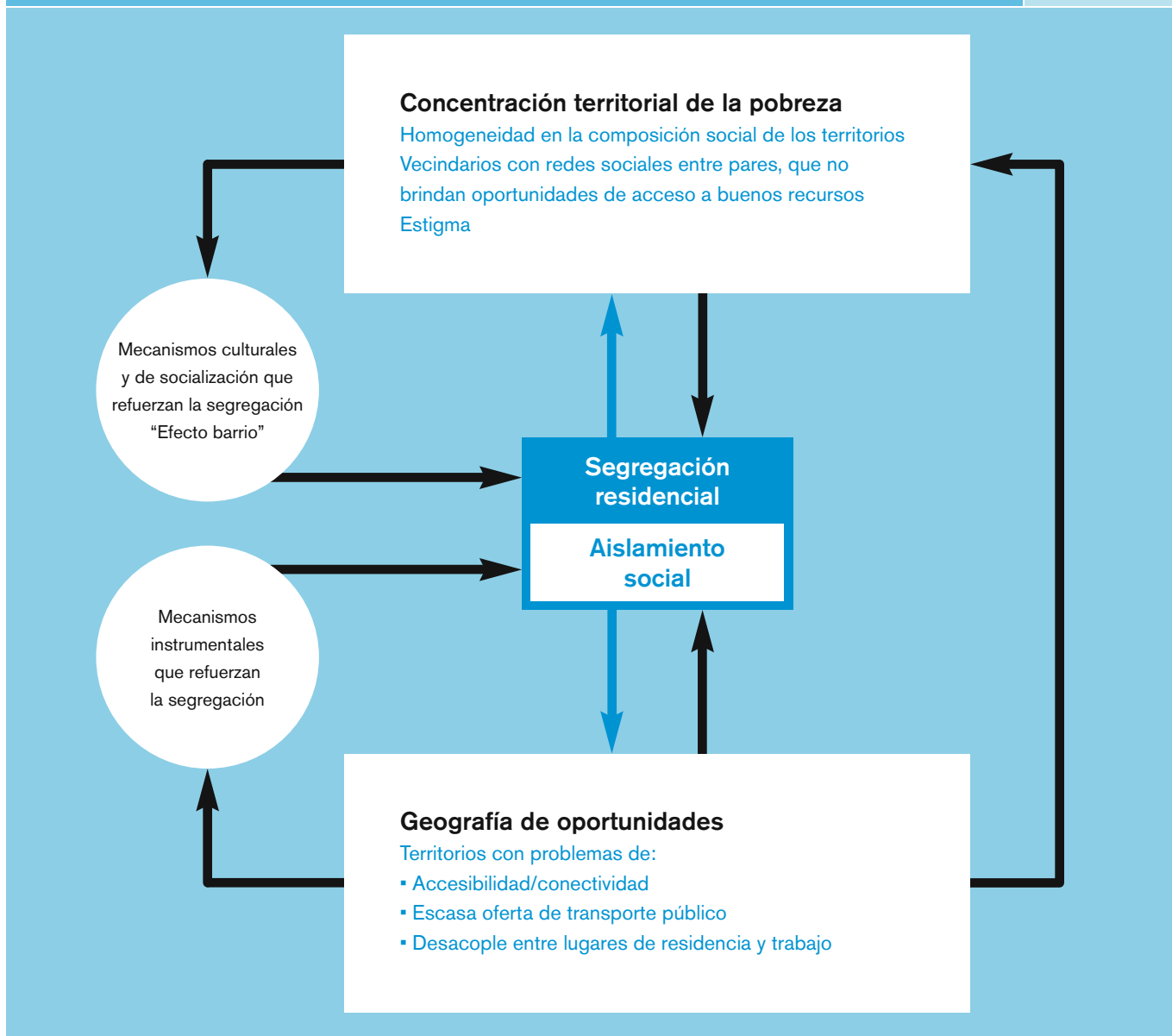
El concepto de cohesión social ha surgido con fuerza como un concepto teórico normativo propuesto por la CEPAL ante la persistencia de situaciones de desigualdad, discriminación y exclusión social que caracteriza a los países latinoamericanos. El concepto refiere tanto a la inclusión y participación de todos los miembros de la sociedad en la vida económica, social, cultural y política de nuestros países, como al sentido de solidaridad y de pertenencia a la sociedad, fundado en el goce efectivo de ciudadanía y en una ética democrática (CEPAL, 2007). Desde esta perspectiva se incluyen tanto los mecanismos instituidos

La desigualdad socioterritorial se ahonda aún más cuando la segregación residencial va acompañada —como suele suceder— de fragmentación en servicios como la salud, el transporte y la educación.

de inclusión social (el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos, y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social) como los comportamientos y valoraciones de los miembros de la sociedad (confianza en las instituciones, capital social, sentido de pertenencia y solidaridad, aceptación de normas de convivencia y disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos). El con-

cepto de cohesión social amplía la perspectiva para analizar las complejas transformaciones que atraviesan las sociedades, así como para formular políticas públicas que permitan enfrentar los principales y comunes desafíos en materia de desarrollo social.

La segregación residencial, en cuanto proceso que refleja a nivel territorial la fragmentación y polarización social, incide en las múltiples dimensiones de la cohesión so-



cial. A nivel macro, los sectores sociales van distanciándose entre sí, lo que redundaría en que grupos sociales de tamaño considerable sientan algún grado de identificación con miembros de su propio conjunto y creciente distancia respecto de otros (CEPAL, 2007: 22). Este aspecto incide en la dimensión ética o de unidad moral de la sociedad que el concepto de cohesión social comporta. La unidad moral de la sociedad implica consensos básicos en torno a la convivencia, la memoria histórica y el futuro y lleva a un sentido de pertenencia por el cual la existencia de la comunidad histórica y cultural es considerada un valor que no se reduce a la suma de trayectorias y destinos de las personas. Las amenazas a la cohesión social, en síntesis, provienen básicamente de una agudización de los diferenciales de vida entre sectores de la población, lo que lleva a la cristalización no solo de circuitos de obtención de recursos básicos paralelos, sino a sentidos de pertenencia, percepción de las instituciones e identificación con la sociedad global muy dispares. La naturalización de estos procesos cristaliza en mecanismos de estigmatización y enajenación social.

A nivel micro la segregación residencial también amenaza a la cohesión social, ya que, como señala Kaztman (2008), reduce y deteriora los ámbitos que hacen posible el aprendizaje de la convivencia en la desigualdad. En este sentido la socialización y

la convivencia en espacios socialmente muy homogéneos puede afectar el tipo de redes sociales y los recursos que se obtienen a través de ellas, marcando escenarios muy dispares de trayectorias educativas y laborales, y de aprovechamiento de los mecanismos instituidos de inclusión social.

Como marca el documento de la CEPAL, la efectiva pertenencia a la sociedad comporta la titularidad de los derechos sociales, pues implica que todos los ciudadanos estén incluidos en la dinámica del desarrollo y gocen del bienestar que el desarrollo promueve. Supone así un freno a las desigualdades económicas mediante la acción deliberada del estado. Supone asimismo un reconocimiento de todos los miembros de la sociedad sin distinción de género, raza, etnia, edad, grupo socioeconómico o localización geográfica (CEPAL, 2007: 23).

Pero además de una titularidad de derechos, la ciudadanía también implica un compromiso activo de cada persona con la consolidación de la cohesión social. La ciudadanía como sentido de pertenencia debe traducirse también en mecanismos de la sociedad civil que puedan fortalecer relaciones de solidaridad y responsabilidad social, tanto dentro de los grupos como entre los grupos, y en la difusión de una cultura pluralista que permita mejores niveles de convivencia (CEPAL, 2007: 24).

La segregación residencial amenaza a la cohesión social ya que reduce y deteriora los ámbitos que hacen posible el aprendizaje de la convivencia en la desigualdad.

2.

La segregación residencial urbana

Una forma de dimensionar la segregación residencial es observar la evolución de los dos extremos del fenómeno: los asentamientos precarios y los barrios cerrados.

La consolidación de estos extremos refleja que en la producción de la ciudad intervienen simultáneamente diferentes lógicas que movilizan la acción de diversos actores (Coraggio, 2001; Abramo, 2003). Opera por un lado la lógica del mercado, según la cual la vivienda es mercancía y la ciudad, ámbito propicio de especulación financiera e inmobiliaria. Según esta perspectiva, el mercado es el asignador por excelencia del producto vivienda. Por otro lado, opera la lógica de

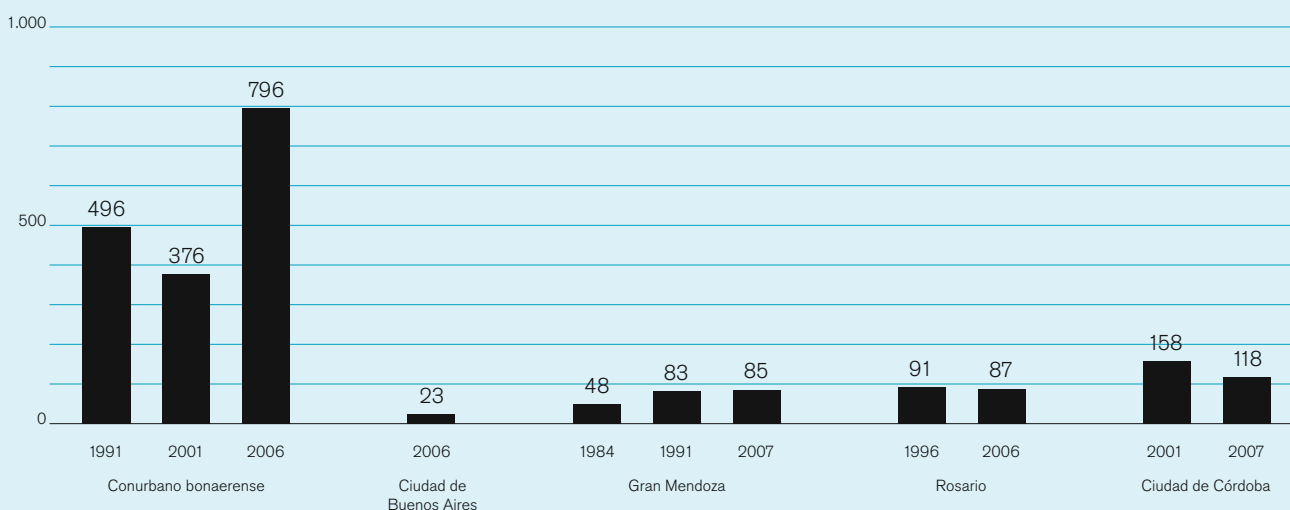
la necesidad, que impele a los más pobres a instalarse espontáneamente en el territorio y a producir el hábitat informal con ocupaciones urbanas de terrenos e inmuebles. Además de estas dos lógicas, que sustentan la consolidación de urbanizaciones cerradas por un lado, y la de barrios informales por otro, incide la lógica basada en la búsqueda de legitimidad política a través de la provisión de viviendas y de infraestructura urbana (Lentini et al., 2008).

Asentamientos informales

Los asentamientos informales responden a la necesidad de los sectores populares de proveer un hábitat. Son urbanizaciones con problemas de dominio, o sea sin escritura, producidas por los mismos sectores populares por fuera de las normas urbanas y/o de la legalidad.¹³ En Argentina los dos tipos principales se denominan villas de emergencia y asentamientos.¹⁴

Cantidad de villas y asentamientos en principales aglomerados urbanos

GRÁFICO 1



Fuentes: Buenos Aires: Cravino et al. (2008); el % de 2006 para la Ciudad de Buenos Aires se estimó en base a datos de Cravino et al. (2008) y a la población total de la Ciudad de Buenos Aires (2005, DEIS-Ministerio de Salud de la Nación). Córdoba: Buthet, Baima y Calvo (2007). Mendoza: estimaciones del Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos (CEAH, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo) en base a datos de la EPH/DEIE-Mendoza. Rosario: estimaciones de IPEC y Cáceres y Gurriá (2006).

En la actualidad alrededor de 1.300.000 personas del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), del Gran Mendoza, de Rosario y de Córdoba residen en asentamientos informales. Representan aproximadamente el 8% de la población de estas ciudades. La proporción ha ido en aumento en los últimos veinticinco años, como lo indican los gráficos 1 y 2. El proceso más fuerte se dio en el AMBA.¹⁵

En el AMBA hay en la actualidad alrededor de 820 asentamientos informales en los que residen poco más de un millón de personas, con un promedio de 1.276 personas por barrio. La superficie que abarcan es de 6.484,2 hectáreas, con una densidad bruta promedio estimada de 161 habitantes por hectárea (Cravino, 2008).¹⁶

La población en villas y asentamientos crece mucho más aceleradamente que la población total. Entre 1981 y 2006 creció en términos relativos 220% frente a un 35% de incremento poblacional del Conurbano; en 1981 representaba el 4,3% del total, en 1991 llegaba al 5,2%, en 2001 a 6,9% y en 2006 al

10,1%.¹⁷ El análisis hace evidente el desajuste entre el crecimiento poblacional de la ciudad informal y el consumo de suelo urbano de la ciudad formal. Esto muestra las dificultades objetivamente crecientes de los sectores populares para acceder a suelo urbano, lo que da como resultado una mayor densificación de los asentamientos y villas que en períodos anteriores.¹⁸ Estos datos muestran que en Buenos Aires el acceso al suelo urbano para los sectores populares pareciera volverse cada vez más difícil.

En Córdoba las villas y los asentamientos están ubicados en las zonas periféricas dentro de la ciudad.¹⁹ En la actualidad hay 63.778 personas en 118 asentamientos, lo que representa un 4,7% de la población de la ciudad. La mayor parte de los asentamientos tienen entre seis y quince años de antigüedad, 42 de ellos tienen más de quince años y solo seis se conformaron recientemente (Buthet et al., 2007).

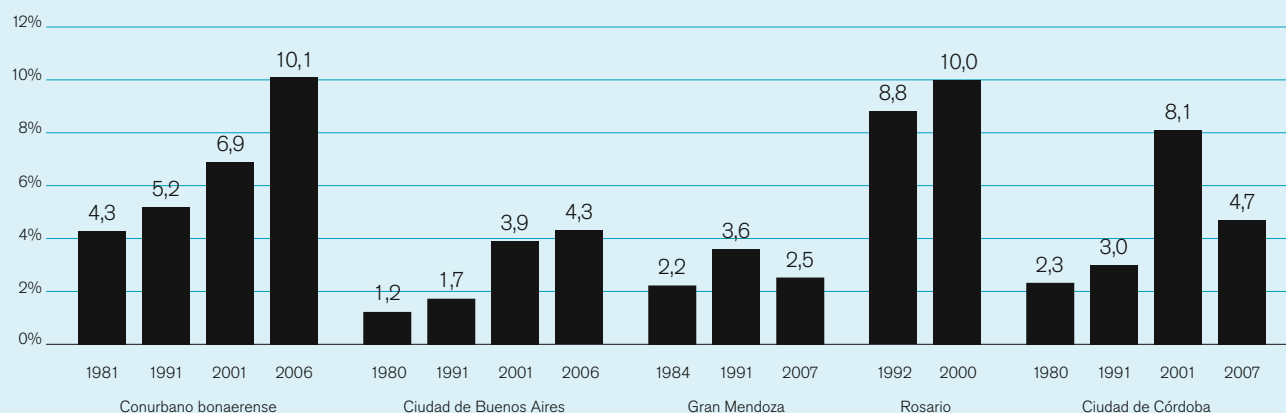
La población de los asentamientos informales de Córdoba fue en progresivo aumento

La población en villas y asentamientos crece mucho más aceleradamente que la población total: entre 1981 y 2006, 220% frente a 35% en el Conurbano.

Población de villas y asentamientos en principales aglomerados urbanos

GRÁFICO 2

% de la población total



Fuentes: Buenos Aires: Cravino et al. (2008); el % de 2006 para la Ciudad de Buenos Aires se estimó en base a datos de Cravino et al. (2008) y a la población total de la Ciudad de Buenos Aires (2005, DEIS-Ministerio de Salud de la Nación). Córdoba: Buthet, Baima y Calvo (2007). Mendoza: estimaciones del Centro de Estudios sobre Asentamientos Humanos (CEAH, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo) en base a datos de la EPH/DEIE-Mendoza. Rosario: estimaciones de IPEC y Cáceres y Gurria (2006).

La combinación de falta de suelo disponible e insuficiente e inadecuada intervención estatal pareciera incidir en la evolución de los asentamientos informales.

hasta 2003. Los datos del censo nacional de población y vivienda de 1980 indicaban que el 2,3% de los habitantes de la ciudad residían en villas; en el relevamiento de 1991 representaban ya el 3% (o 4,16% según el relevamiento del Servicio Habitacional y de Acción Social, SEHAS). En 2001 la cifra más que duplicaba a la de la década anterior. Según el último relevamiento efectuado por el SEHAS en 2007 supera el 4%. En la disminución de la población en villas incidió fuertemente el programa provincial “Mi casa, mi vida”, cuyo objetivo es erradicar las villas de la ciudad relocalizando a los pobladores en barrios de la periferia. En términos de cantidad de villas—definida por el aspecto dominial del territorio— y de la población que en ella reside el programa incidió positivamente. Sin embargo, se conformaron otros barrios marginales, en este caso provistos por el gobierno con la mínima infraestructura interna pero con igual composición social e idénticos problemas de acceso.

En el área del Gran Mendoza, al igual que en el resto de las grandes áreas metropolitanas, en las últimas décadas los asentamientos informales tuvieron un importante incremento. Al promediar la década de los ochenta había 48 barrios informales con 3.530 hogares. A principios de los noventa ambas cifras casi se habían duplicado. En 2004 la cantidad de barrios informales era similar a la de una década atrás; sin embargo se incrementó la cantidad de pobladores, o sea que hubo un proceso de densificación de los existentes: el 3,7% de los hogares del área residían en barrios informales. Desde 2004 se implementa el plan provincial “Mendoza sin villas”,²⁰ que al igual que en el caso de Córdoba, impactó en la disminución de las cifras de la informalidad urbana. Para 2007, si bien el número de asentamientos informales se mantenía relativamente constante, se había producido una disminución considera-

ble de la cantidad de hogares que los habitan (Lentini et al., 2008).

En Rosario, en 2006 había 87 asentamientos irregulares que ocupaban una superficie de 357,60 hectáreas, lo que representa un 8,8% más que en 1996 (Cáceres y Gurría 2006, en base a datos proporcionados por la Dirección de Ordenamiento Territorial). En 1992, el número de familias en asentamientos informales ascendía a 19.087 y el de personas a 94.994 (el 8,8% de la población de la ciudad). La reproducción de estos asentamientos se profundizó en la segunda mitad de los noventa: en 2000 representaban el 10% de la población.

La mayoría de los asentamientos se ubican en sectores cercanos a los límites de Rosario: muchos están junto a la Avenida de Circunvalación, que conecta la ciudad con los accesos que provienen del sur de la provincia de Santa Fe, el norte y litoral del país, y con la autopista a Buenos Aires. En menor medida, hay asentamientos en secciones vecinas al área central. En los últimos años el programa “Rosario hábitat” ha tenido un positivo impacto en la reducción de asentamientos de la ciudad.

Los datos presentados para las ciudades de las cuatro provincias muestran la relevancia que han adquirido los asentamientos informales. Son cifras menores a las de las grandes ciudades de América Latina, pero han comenzado a mostrar una tendencia de crecimiento similar al patrón de la región. Parecen constituirse así como una respuesta a la necesidad del hábitat que ni el mercado ni el estado proveen. La combinación de falta de suelo disponible e insuficiente e inadecuada intervención estatal pareciera incidir en la evolución de los asentamientos informales. La situación es particularmente aguda en el AMBA, por la magnitud de su población y la dificultad para frenar el proceso pese a las intervenciones estatales.

María Cristina Cravino*

Argentina es un país con una informalidad urbana relativamente baja pero con una larga historia desde el surgimiento y consolidación de estas formas de hábitat popular. Fundamentalmente, pueden encontrarse dos tipologías reconocidas: las llamadas villas o villas miseria y los denominados asentamientos o tomas de tierra. Estas formas son muy relevantes en número en el área metropolitana de Buenos Aires, pero también pueden observarse tanto en las capitales provinciales como en las ciudades intermedias de todo el país.

En Buenos Aires, las villas surgieron en la década de 1930, aunque su número creció a partir de los años cuarenta, en el marco de intensas migraciones internas (fundamentalmente rural-urbana) y fue concomitante a la descomposición de las economías rurales del interior del país. Este proceso urbano está ligado a la etapa en que Argentina comenzó la industrialización sustitutiva de importaciones, actividad económica concentrada en las grandes ciudades, que fueron lugar de atracción de la población migrante. Desde la década de 1970 y 1980 el tipo de migración fue predominantemente urbana-urbana.

Las villas pueden ser calificadas como autorganización informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales para asentar familias provisoriamente por parte del estado, con las siguientes características: a) producen tramas urbanas muy irregulares —es decir, no son barrios amanzanados sino organizados a partir de pasillos irregulares, donde por lo general no pueden pasar vehículos; b) responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo; c) sus viviendas son construidas en su origen con materiales precarios o de desecho (con el tiempo sus habitantes construyen sus casas de mampostería, sin embargo las viviendas son siempre precarias); d) poseen una alta densidad poblacional, a diferencia de los asentamientos; e) sus pobladores fueron y son, por lo general, trabajadores poco calificados o informales, y f) sus habitantes son portadores de adscripciones estigmatizantes por parte de la sociedad de su entorno.

Los pobladores los consideraban en sus orígenes un hábitat transitorio hacia un anhelado ascenso social y mejores condiciones habitacionales. Con el tiempo, las vieron simplemente como un

lugar posible donde vivir en la ciudad, más estable que otros.

Las condiciones de vida precarias que se evidencian en las villas fueron objeto de reivindicaciones por parte de quienes las habitaban, quienes formaron un tipo de organización social que tuvo peso en la conformación de su identidad urbana y en la construcción de demandas ante el estado para mejorar su situación urbana.

En los años ochenta comenzaron a desarrollarse una serie de ocupaciones con características que las diferencian de las villas. Los primeros asentamientos aparecieron durante el régimen militar que gobernó Argentina entre 1976–1983, el cual provocó profundas transformaciones socioeconómicas que, sumadas al terrorismo de estado, arrojaron como saldo más visible el deterioro de las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población del país. La desindustrialización, la destrucción del aparato productivo, el incremento del cuentapropismo, del subempleo y del desempleo estructural son claros indicadores de la progresiva pauperización de un amplio sector de la población. A su vez, el cambio de la normati-

**Universidad Nacional de General Sarmiento*

va urbana clausuró la etapa de oferta en el mercado de lotes populares. Estos cambios impactaron sobre las estrategias que los sectores populares habían desarrollado históricamente para acceder a la vivienda.

Los asentamientos se distinguen por a) sus trazados urbanos, que tienden a ser regulares y planificados, en forma de cuadrícula, mimetizando su trazado al del tejido circundante (y con espacio para la infraestructura comunitaria); b) la distribución de lotes, decidida y organizada colectivamente; c) una estrategia colectiva que busca la mediación del estado para su legitimación, reivindicando la posibilidad de pagar los terrenos y pasar a ser lo antes posible propietarios y no ocupantes “ilegales”, y d) los actores sociales, que tienen un origen urbano, ya sea en su ciudad o en otras localidades argentinas o de los países limítrofes.

Por parte de los pobladores, estos barrios son percibidos no como una solución habitacional transitoria, sino como una mejora a corto y mediano plazo, luego de una etapa de sacrificios, carencias y esfuerzos para poder ejercer el derecho a la ciudad.

La conformación de estos asentamientos tiene mucha relación con los mecanismos de reciprocidad

de los sectores populares, que fueron estudiados por algunos autores clásicos de las ciencias sociales. Estos mecanismos de reciprocidad siguen estando presentes en los barrios, fundamentalmente por medio de redes de información y de pequeñas ayudas (cuidado infantil, préstamo de herramientas y/o alimentos y/o dinero). Estas prácticas se encuentran en tensión con la disputa por los recursos de los programas sociales y la apropiación del espacio urbano disponible en los barrios, que ahora puede ser ofertado en el mercado inmobiliario informal para obtener recursos monetarios. Se destaca en la mayoría de los barrios la presencia de múltiples organizaciones sociales, coordinadas fundamentalmente por mujeres, que sostienen comedores comunitarios, centros de apoyo escolar o recreación, instituciones religiosas, etc. y organizan buena parte de la vida cotidiana de los habitantes de los asentamientos informales.

Las redes sociales barriales siguen vigentes, pero se modifica su sentido. Algunas organizaciones locales declinan, otras se refuerzan y son más permanentes, algunas cobran formas institucionalizadas (e incluso con personería jurídica), mientras otras cambian su sentido o

contenido. Paralelamente, también se modifica constantemente el entramado social de la economía barrial (en algunas villas o asentamientos son relevantes los talleres de costura o calzado, las ferias, etc.), al que se accede preferentemente por medio de vínculos sociales (en los barrios con fuerte presencia de migrantes de países limítrofes tienen peso las distintas nacionalidades).

En un estudio realizado en 2006 intentamos indagar el peso de las relaciones sociales previas en la elección del barrio al que se mudarían quienes viven en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires. Un 73,2% de los entrevistados de los asentamientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conocían previamente de una a cinco personas en el barrio, contra un 29,2% entre los entrevistados del Conurbano bonaerense, lo que muestra la relevancia de las relaciones sociales de parentesco o amistad para decidir su lugar en la ciudad (dentro de las estrechas opciones disponibles). Estas redes son centrales a la hora de obtener un empleo, o de tener información sobre planes sociales, lugares de atención de la salud, centros educativos, etc. Los habitantes de los asentamientos informales llegan allí para

salir de la pobreza, apelando al recurso que más tienen a mano —sus redes sociales— pero quienes viven fuera asocian a estos barrios con la pobreza.

Se observa una complejización de las relaciones sociales barriales y una metamorfosis de las organizaciones sociales locales a consecuencia de diversos procesos, entre ellos a) el crecimiento de la población en cada barrio; b) los recursos de numerosos aunque insuficientes programas sociales asistenciales focalizados; c) los ciclos económicos y su impacto en los ingresos de los pobladores, y d) las intervenciones urbanas del estado en los barrios. La presencia de algunos grupos dedicados al narcotráfico, en algunos barrios (no en la escala que quieren presentarla los medios de comunicación) genera tensiones con el resto de los pobladores. La sociabilidad en estos asentamientos se constituye entonces a partir del entramado de actores, relaciones, experiencias y expectativas. En él se encuentran tanto relaciones de reciprocidad como de disputa, de identificación como de diferenciación o estratificación y, más recientemente, relaciones de mercado (de inmuebles dentro de los barrios).

Por último, vale resaltar la importancia de las organizaciones de los asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires, que recurrentemente acuden al estado con el fin de mejorar las condiciones urbanas de vida. Las modalidades son diversas (comisiones vecinales, juntas vecinales, cuerpos de delegados, mutuales, cooperativas, etc.). Aunque también cambiaron en los últimos años, lo que prima es la búsqueda constante del mejoramiento barrial de forma fragmentada o coordinada. Esto sucede tanto en relación con la infraestructura o el espacio público como con el espacio privado, siempre en función de las capacidades económicas de las familias. Es decir, conviven tanto prácticas reivindicativas frente al estado como mecanismos autogestivos en relación al hábitat y su vinculación con la ciudad formal. Las reivindicaciones se centran en lograr una calidad urbana similar al resto de la ciudad y en el acceso al título de propiedad. En el caso de aquellos barrios que se encuentran en lugares centrales se pondera altamente la localización, crucial para obtener recursos por medio del mercado de trabajo así como para el acceso a centros educativos y de salud.

Los barrios cerrados se constituyen en enclaves exclusivos que se aíslan de la ciudad y transforman barreras físicas en barreras sociales.

Urbanizaciones cerradas

Las urbanizaciones cerradas se definen como asentamientos residenciales urbanos cerrados que son voluntariamente habitados por un grupo social homogéneo y donde el espacio público ha sido privatizado a través de la restricción del acceso mediante dispositivos de seguridad. Estas urbanizaciones están proyectadas para proveer seguridad a sus residentes y evitar el acceso de no residentes. Poseen viviendas de muy buena calidad y tienen servicios e infraestructura de uso colectivo, utilizada exclusivamente por sus residentes, quienes deben pagar mensualmente por estos servicios y el mantenimiento del barrio. Existe en la mayoría una asociación de residentes que ejerce la administración del asentamiento, controlando el cumplimiento de los códigos internos de conducta y edificación (Roitman, 2008). Este tipo de urbanizaciones incluye formas diferentes, como los clubes de campo (o *country-clubs*), los barrios cerrados, los clubes de chacra y los megaemprendimientos. Todas ellas marcan un nuevo patrón de apropiación del espacio que acrecienta las brechas sociales. El “muro” es el denominador común de estos barrios. Su presencia evidencia la voluntad de sus habitantes de establecer una clara separación con “los de afuera”; se trata de una distancia física que redundará en el incremento de la distancia social.

Los barrios cerrados se constituyen en enclaves exclusivos que se aíslan de la ciudad y transforman barreras físicas en barreras sociales. Son propicios para el cultivo de sentimientos de intolerancia hacia la ciudad abierta y sus problemas sociales (Caldeira, 2000).

Al igual que en varias ciudades del mundo,²¹ en Argentina estas urbanizaciones proliferaron en los años noventa. En el AMBA el proceso ha sido mayor. Se dio una suburbanización de las elites, que comenzaron por primera vez a desplazarse hacia las periferias. A principios de los años noventa había alrededor de noventa emprendimientos. En 2001 sumaban cerca de 285. Seis años más tarde, eran ya alrededor de 541²² las urbanizaciones cerradas, ocupando una superficie de 35.000 hectáreas —es decir, casi el doble que la superficie de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

(Garay, 2007)—. Alrededor de la mitad de las urbanizaciones cerradas se sitúa en el tercer cordón del área metropolitana, el más alejado de la ciudad de Buenos Aires; un tercio está en el segundo cordón, y solo el 14% se sitúa en los partidos del primero (Fernández Wagner, 2009). Recientemente saturada la zona norte, las urbanizaciones también se establecen, aunque en una proporción aún menor, en el oeste, y el sur. En el mapa 1 se observa la ubicación de las urbanizaciones cerradas y los asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

En el área metropolitana de Córdoba, estos barrios están en su mayoría dentro de la ciudad, en su periferia. En 1991 existía solo una urbanización cerrada; en la actualidad son 29 en 4.107 lotes. En Mendoza hay en la actualidad más de 150 de estos complejos urbanos en el área metropolitana (Lentini et al., 2008); un número considerable de los mismos se encuentra en las áreas periurbanas de nivel socioeconómico más alto y de mayor calidad ambiental, en los departamentos de Luján y Maipú.

Cabe destacar que las urbanizaciones cerradas son solo un tipo de vivienda amurallada. Desde los años noventa proliferan también nuevas tipologías de vivienda colectiva en altura para sectores medio-altos y altos que incorporan equipamiento y servicios comunes. Son los llamados *countries* verticales, que se desarrollan en parcelas relativamente grandes (y cerradas con muro perimetral) en las áreas de mayor nivel socioeconómico de la trama urbana consolidada.

El rápido incremento de las urbanizaciones cerradas en los años noventa se da en forma paralela al cambio en la provisión de servicios e infraestructura para consumo y recreación. Con la apertura de la economía, se produjo una gran inversión de capitales extranjeros en *shopping centers*, supermercados, hipermercados, hoteles de grandes cadenas internacionales, complejos de salas de cine y urbanizaciones cerradas. De esta manera, la transición fue de un tipo de urbanización que seguía un modelo europeo a un patrón más similar a las ciudades de Estados Unidos. La multiplicación de urbanizaciones cerradas se enmarca en este proceso.

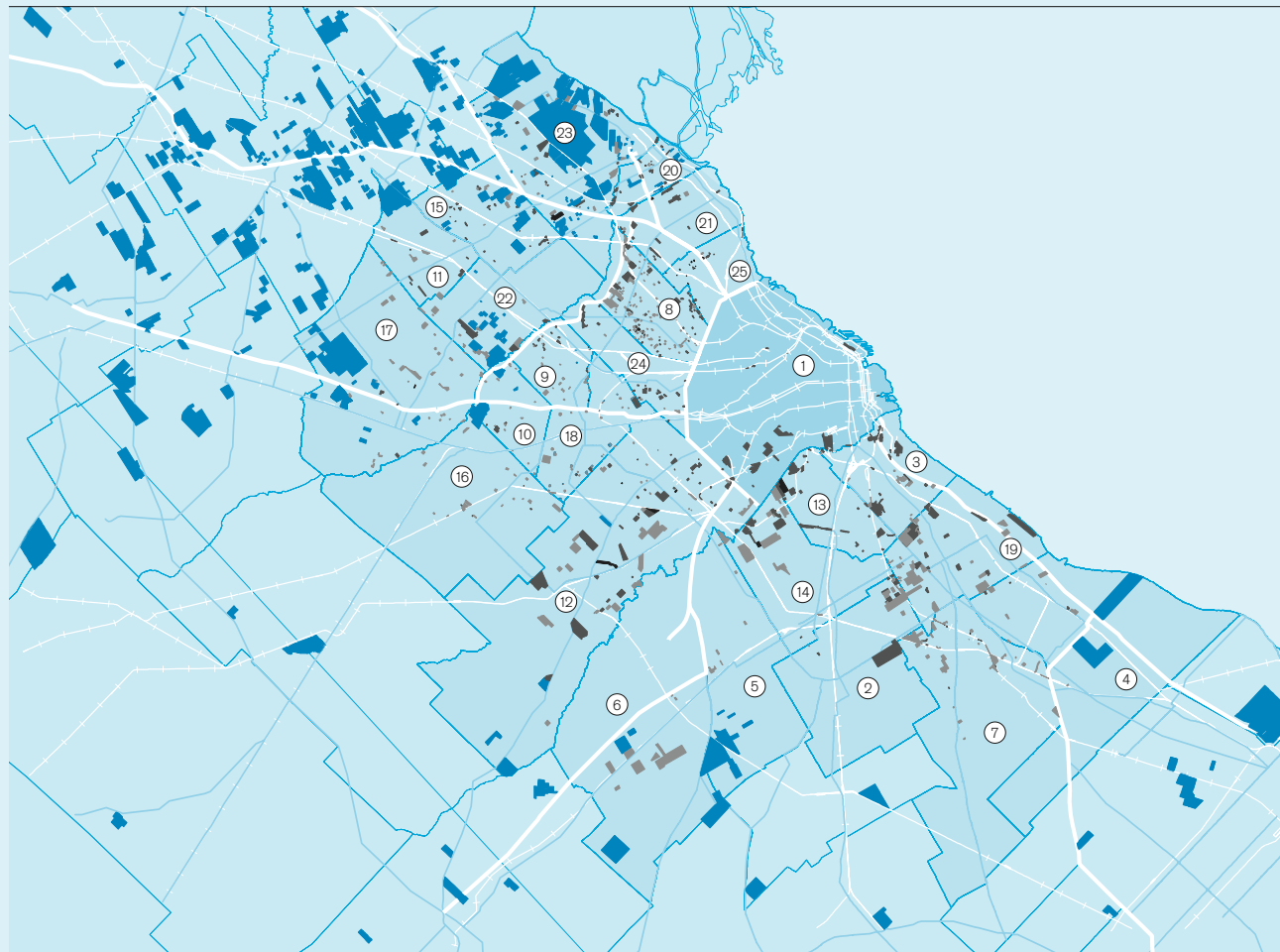
Desde la perspectiva de la cohesión social la proliferación de urbanizaciones cerradas que contrastan con barrios pobres incide directamente sobre el tejido social. Su presencia aumenta las distancias y las brechas sociales objetivas y subjetivas (Prévôt Schapira, 2000).

Asentamientos informales y urbanizaciones cerradas en la región metropolitana de Buenos Aires, 2008

MAPA

1

■ Asentamientos ■ Villas ■ Villas y asentamientos sin identificar tipología ■ Urbanizaciones cerradas — Límite municipal



- | | | | | |
|--------------------------|----------------------|------------------------|-----------------|--------------------|
| 1 Ciudad de Buenos Aires | 6 Ezeiza | 11 José C. Paz | 16 Merlo | 21 San Isidro |
| 2 Almirante Brown | 7 Florencio Varela | 12 La Matanza | 17 Moreno | 22 San Miguel |
| 3 Avellaneda | 8 General San Martín | 13 Lanús | 18 Morón | 23 Tigre |
| 4 Berazategui | 9 Hurlingham | 14 Lomas de Zamora | 19 Quilmes | 24 Tres de Febrero |
| 5 Esteban Echeverría | 10 Ituzaingó | 15 Malvinas Argentinas | 20 San Fernando | 25 Vicente López |

Fuente: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Tendencias de la segregación residencial

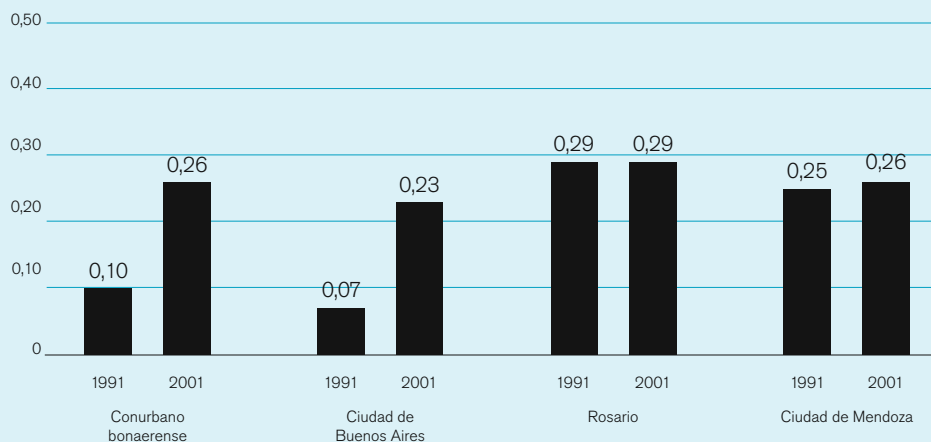
La evolución de la segregación a lo largo de la década que separa los últimos dos censos muestra una relación con la dinámica del mercado de trabajo. Los dos índices de

segregación más utilizados para captar las principales dimensiones del fenómeno —el de disimilitud y el de aislamiento— registraron aumentos importantes en el Conurbano bonaerense y en la ciudad de Buenos Aires al computarse con un indicador indirecto de precariedad laboral.²³ En los restantes aglomerados ambos índices registraron pequeños

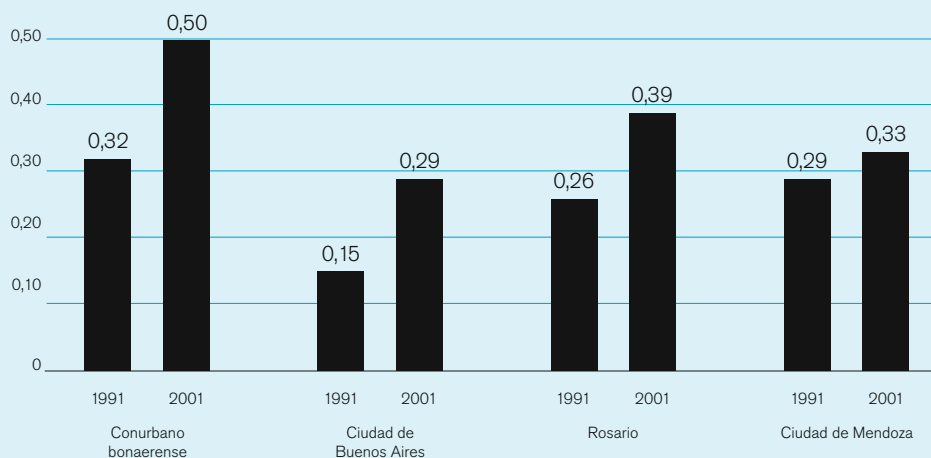
Índices de disimilitud y aislamiento por cobertura médica en principales aglomerados urbanos, 1991–2001

GRÁFICO 3

Índice de disimilitud



Índice de aislamiento



Fuente: elaboración propia en base a censos nacionales de población y vivienda de 1991 y 2001 (INDEC).

incrementos o permanecieron inalterados (véase el gráfico 3).

El índice de disimilitud forma parte de los indicadores de igualdad; permite comparar las distribuciones de dos grupos, uno de ellos el grupo minoritario o segregado. Con este índice, conocido también como de Duncan, se calcula la diferencia entre la proporción de individuos del grupo minoritario y la proporción del resto de población en cada unidad territorial de acuerdo con una variable de corte, en este caso la cobertura de salud (Flores, 2009).²⁴ El índice de aislamiento capta otra de las dimensiones de la segregación, que es la de exposición; refiere al grado de contacto potencial dado por el hecho de compartir un área residencial. En contraste con la dimensión de igualdad captada por el índice

de disimilitud, el índice de aislamiento no parte de la idea de una distribución “igual”; intenta medir, en cambio, la experiencia de segregación tal como es experimentada por residentes de los grupos mayoritarios y minoritarios. El índice de aislamiento mide el grado en que miembros del grupo minoritario están expuestos solo a una interacción entre sí más que con miembros del grupo mayoritario (Massey y Denton, 1988: 287-288).²⁵

La tendencia al incremento en el índice de disimilitud utilizando el indicador de precariedad laboral sugiere que el incremento en la precariedad laboral no se distribuyó homogéneamente en el espacio. El hecho de que el incremento también lo haya exhibido el índice de aislamiento indica la extensión generalizada de ese déficit.

Índice de disimilitud por nivel de instrucción en principales aglomerados urbanos, 1991–2001

CUADRO 1

Grupo: jefes de hogar de 25 años o más
Subgrupo: hasta educación primaria completa

	Índice de disimilitud			% de fracciones con jefes de hogar hasta primaria completa > 50%			% de jefes de hogar con educación hasta primaria completa		
	2001	1991	Variación 2001–1991	2001	1991	Variación 2001–1991	2001	1991	Variación 2001–1991
Ciudad de Buenos Aires	0,232	0,217	6,97%	4,91%	13,67%	-64,07%	26,59%	36,06%	-26,26%
Conurbano bonaerense	0,276	0,266	3,53%	61,56%	80,32%	-23,36%	56,47%	64,64%	-12,64%
GBA 1*	0,442	0,248	78,05%	3,23%	32,26%	-90,00%	30,54%	41,11%	-25,72%
GBA 2	0,206	0,203	1,59%	45,45%	73,86%	-38,46%	49,55%	59,53%	-16,76%
GBA 3	0,249	0,250	-0,13%	68,87%	81,91%	-15,93%	57,49%	65,45%	-12,16%
GBA 4	0,227	0,228	-0,36%	78,23%	91,84%	-14,81%	63,83%	71,76%	-11,05%
Rosario	0,329	0,315	4,46%	57,32%	70,37%	-18,55%	49,71%	56,90%	-12,64%
Ciudad de Córdoba	0,293			33,33%			38,99%		
Ciudad de Mendoza	0,282	0,285	-1,03%	9,09%	9,09%	0,00%	28,83%	35,53%	-18,85%

* GBA 1: San Isidro, Vicente López; GBA 2: Avellaneda, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, General San Martín, Tres de Febrero; GBA 3: Quilmes, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Berazategui; GBA 4: Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Merlo, Moreno, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, La Matanza, San Fernando, Tigre.
Fuente: elaboración propia en base a censos nacionales de población y vivienda de 1991 y 2001 (INDEC).

La segregación residencial socioeconómica pareciera tender a crecer vinculada con las dinámicas del mercado de trabajo y con aspectos de la estructura social del país.

Cabe concluir que en el AMBA los territorios segregados tienden a agrupar a trabajadores con vínculos débiles con el mercado de trabajo, y que este proceso pareciera ir en aumento. Las transformaciones en el mercado de trabajo se suman así a los cambios en el mercado de suelo como determinante de la segregación residencial.

La segregación residencial medida a través del nivel educativo hasta primario completo —aspecto clave de la estratificación social del país— también creció en el último período censal. Su crecimiento es menor al observado con el indicador de precariedad laboral. Sin embargo, su aumento sugiere que es un determinante de segregación residencial en los grandes aglomerados del país. Dicho con otras palabras, en las ciudades los hogares de niveles socioeconómicos más bajos tienden a concentrarse territorialmente, aislándose del resto de los habitantes.

El incremento en el índice de segregación por nivel de instrucción del jefe del hogar se dio en Rosario, la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano bonaerense (véase el cuadro 1). En este último aglomerado, es notable el incremento en los partidos con mayor nivel

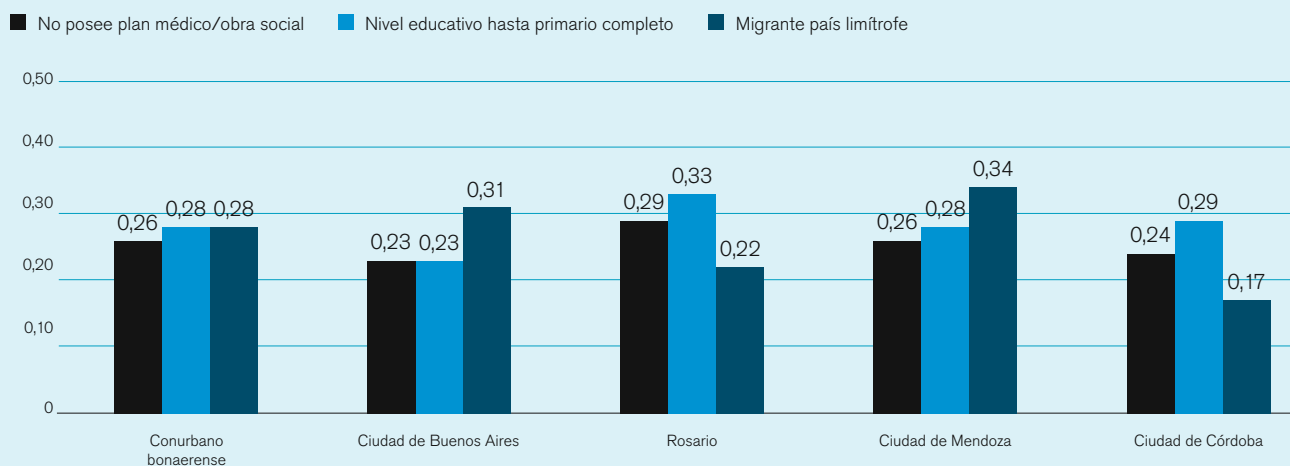
socioeconómico. Es decir que en estos partidos la tendencia a la reclusión de los más desventajados está creciendo.

La segregación residencial socioeconómica, en conclusión, pareciera tender a crecer vinculada con las dinámicas del mercado de trabajo y con aspectos de la estructura social del país. ¿Cómo es la situación de segregación en la actualidad? ¿cómo se comparan entre sí los aglomerados urbanos? A los índices de disimilitud construidos en base al indicador de precariedad laboral y nivel de instrucción, se le sumó uno construido en base a la situación de migración de países limítrofes. En los cinco aglomerados considerados —el Conurbano bonaerense, la ciudad de Buenos Aires, Rosario, Mendoza y Córdoba— opera una lógica de segregación residencial basada tanto en aspectos socioeconómicos como migratorios. Pueden observarse sin embargo algunas especificidades en las pautas segregatorias de cada aglomerado.

En el Conurbano bonaerense los valores de los índices para los tres aspectos considerados alcanzan valores muy similares. En la ciudad de Buenos Aires la segregación residencial según la condición migratoria alcanza

Índices de disimilitud en principales aglomerados urbanos, 2001

GRÁFICO 4



Fuente: elaboración propia en base a censo nacional de población y vivienda 2001 (INDEC).

un valor levemente más elevado que por los otros dos aspectos, mientras que en la ciudad de Mendoza la condición migratoria registra el valor más elevado con respecto al resto de los aglomerados y a los otros dos índices de la ciudad. En Córdoba sucede lo contrario: la segregación según el patrón migratorio es menor al resto de los aglomerados y al valor alcanzado por los otros dos índices de disimilitud de la ciudad. En Rosario se destaca el elevado valor del índice de disimilitud según nivel de instrucción; junto con el índice de acuerdo con la cobertura de salud registran

los valores más elevados respecto de los otros cuatro aglomerados (véase el gráfico 4).

La persistencia de elevados niveles de segregación entre 1991 y 2001 plantea el interrogante acerca de lo que pudo haber acontecido a partir de entonces, especialmente en la relación entre el funcionamiento del mercado de trabajo y la segregación residencial en el contexto de expansión económica posterior a 2003. Interesa asimismo analizar sus efectos en los rendimientos educativos. Los resultados de dicho análisis se presentan en la siguiente sección.

Barrios empobrecidos, bolsones de pobreza y mercado

Fernando Groisman*

La sociedad argentina ha sido testigo de un persistente incremento de diversas formas de segregación espacial a lo largo de los últimos dos decenios. El empobrecimiento de numerosos barrios, la proliferación de asentamientos informales y la propagación de urbanizaciones cerradas muestran una fuerte fragmentación espacial y social. Los factores que han influido en este cuadro de situación son en gran medida los mismos que han conducido al deterioro distributivo y al aumento de la pobreza e indigencia en diferentes momentos del pasado reciente. Entre estos ocupan un lugar destacado los que se originan en un funcionamiento deficitario del mercado de trabajo.

En Argentina, como en la mayoría de los países latinoamericanos, ante la ausencia de sistemas de protección social generalizados la inserción laboral de las personas es una variable imprescindible para comprender las oscilaciones en el bienestar de la población más vulnerable. Los hogares de los estratos sociales bajos obtienen mayoritariamente sus ingresos monetarios de la actividad económica de sus miembros. El aumento del desempleo

y de la inestabilidad laboral —transiciones entre la ocupación, la desocupación y la inactividad— conducen a pérdidas de ingresos que afectan el nivel de vida de estos hogares. Entre otros perjuicios, aumentan las dificultades para afrontar los pagos relacionados con la vivienda, obligando a las familias más vulnerables a la reubicación espacial. Otros procesos operan en la misma dirección. Es el caso del cierre de establecimientos económicos, que reduce las oportunidades laborales locales y ocasiona el empobrecimiento territorial en el área de influencia de esas firmas. La intensificación de la concentración de las elites de mayores recursos y las capas medias acomodadas en urbanizaciones cerradas completa el cuadro de elevada fragmentación espacial. En suma, la segregación urbana se vio impulsada en parte por el pobre desempeño económico y del mercado de trabajo.

No obstante debe notarse que la relación inversa no parece haber operado con similar intensidad. Entre 2002 y 2008 el producto interno bruto creció de forma sostenida y, aunque tanto el desempleo cuanto la pobreza se redujeron marcadamente, la segregación residencial de los hogares de menores recursos no se

modificó en similar proporción. Este panorama es consistente con la información proveniente de otros indicadores sociales. Por ejemplo al observar la desigualdad de la distribución del ingreso de los hogares se aprecia que si bien disminuyó sensiblemente al inicio de la fase expansiva, entre 2002 e inicios de 2004, luego exhibió un comportamiento más estable.

Ante esta situación cabe interrogarse acerca de la efectividad del mercado de trabajo como mecanismo primordial para lograr mayores niveles de integración social en las fases de recuperación de la economía. Un primer elemento a destacar es el rol crucial de la demanda laboral. El mantenimiento de una fuerte demanda de empleo orientada a las personas de baja educación para ocupar puestos de trabajo registrados en la seguridad social (que gozan de mayor estabilidad y protección) es una pieza clave para propender a mayores niveles de integración espacial. En efecto, la permanencia en el empleo acarrea previsibilidad sobre los ingresos futuros que recibirá el hogar y, por lo tanto, facilita el acceso a la vivienda en vecindarios menos segregados. En este aspecto el déficit es relevante: según información provista por el INDEC más

de un tercio de los asalariados se desempeñó en un trabajo precario en 2008.

En segundo término conviene destacar que el propio entorno urbano en el que residen estos hogares impone restricciones a sus miembros para acceder a los beneficios de la expansión económica. La estigmatización que sufren los residentes de estos barrios por parte de algunas firmas (y de los hogares, en el caso del servicio doméstico), la menor demanda de empleo en las zonas empobrecidas por los procesos ya señalados, el fuerte déficit en el transporte público y los problemas que la seguridad acarrea para la circulación en determinadas franjas horarias, entre otros, limitan una participación plena de los miembros de estos hogares en el mercado laboral. La evolución que mostró la segregación residencial respecto del crecimiento económico parece haber respondido en alguna medida a estos factores.

En suma, la segregación espacial requiere una atención prioritaria justamente por su persistencia aun en contextos de recuperación económica. Es claro, además, que la continuidad de las personas en situación de segregación generará mayores perjuicios que si solo fuera una contingencia en sus trayectorias residenciales.

La fragmentación del espacio urbano, que en Argentina es de naturaleza eminentemente socioeconómica, ha reforzado el aislamiento social y ha acentuado la severidad de las fronteras sociales. La reciente recuperación económica de Argentina pone de manifiesto que un mayor aprovechamiento social de los beneficios del crecimiento económico implica actuar sobre estos factores. Ello redundaría en el mejoramiento de la equidad y elevaría los niveles de integración social.

**Conicet y Universidad de Buenos Aires*

3.

Efectos de la composición social de los barrios

El crecimiento de la segregación residencial, evidenciado en el apartado anterior, importa principalmente por su relación con el agravamiento y la reproducción de la pobreza: constituye una amenaza a la cohesión social urbana. La segregación residencial reduce y deteriora los ámbitos que hacen posible el aprendizaje de la convivencia en la desigualdad y debilita el sentimiento de pertenencia a la sociedad de los sectores polarizados. Residir en áreas segregadas incide en los cursos de acción de sus residentes (Katzman, 2008).

En este apartado se aborda la relación entre la composición social de los vecindarios y el desempeño laboral de los adultos y los rendimientos educativos de niños y adolescentes. Para ello compararemos barrios socialmente homogéneos: llamaremos “deficitarios” a aquellos con alta concentración de jefes de hogar de bajo nivel educativo y “no deficitarios” a los que tengan una baja concentración de jefes de hogar con esas características. Importa mostrar estas relaciones para evidenciar uno de los mecanismos que afectan la inclusión social. Desarrollaremos más extensamente los efectos sobre los rendimientos educativos de los niños ya que los déficits en la educación se arrastran en la vida adulta, afectando a su vez el desempeño laboral.

Relacionar la composición social de los barrios con aspectos educativos y laborales es una tarea dificultosa dadas las limitaciones de los datos disponibles. Efectuaremos entonces un análisis novedoso recurriendo a la Encuesta Permanente de Hogares para los aglomerados de Gran Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Rosario²⁶ y al Operativo Nacional de Evaluación de la Educación.

Composición social de los barrios y logros laborales

La composición social “deficitaria” de los vecindarios se encuentra asociada a déficits laborales. Tanto las tasas de desempleo como las de empleo no registrado (“en negro”) son más elevadas en estos barrios, lo cual se aprecia incluso luego de controlar por el nivel socioeconómico de los hogares (aproximado a partir del nivel educativo del jefe de hogar). En efecto, aquellos individuos en hogares sin déficit en el nivel educativo del jefe muestran un desempeño laboral algo inferior si residen en vecindarios con homogeneidad social “deficitaria”, lo que avala la idea de que estos barrios ejercen una influencia negativa (véase el gráfico 5).

A través de modelos de regresión —que se detallan en el anexo— se encontró una asociación significativa entre residir en un vecindario segregado y cierta desventaja para el acceso a mejores puestos de trabajo. Residir en estos barrios tiene un efecto sobre determinantes laborales: implica empleos de peor calidad y menores ingresos.²⁷

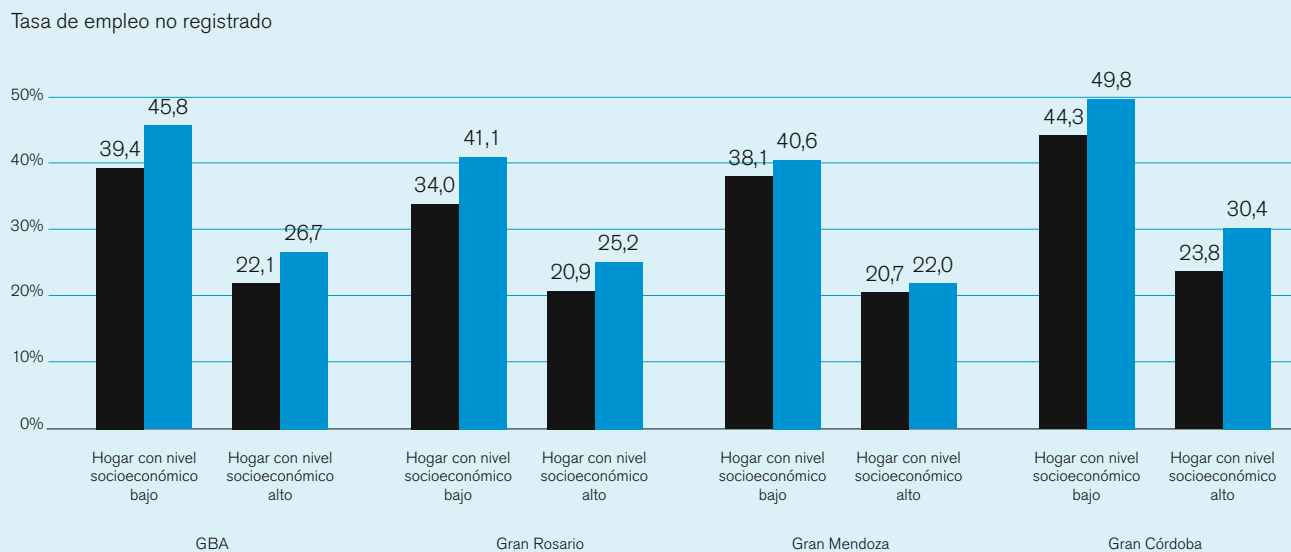
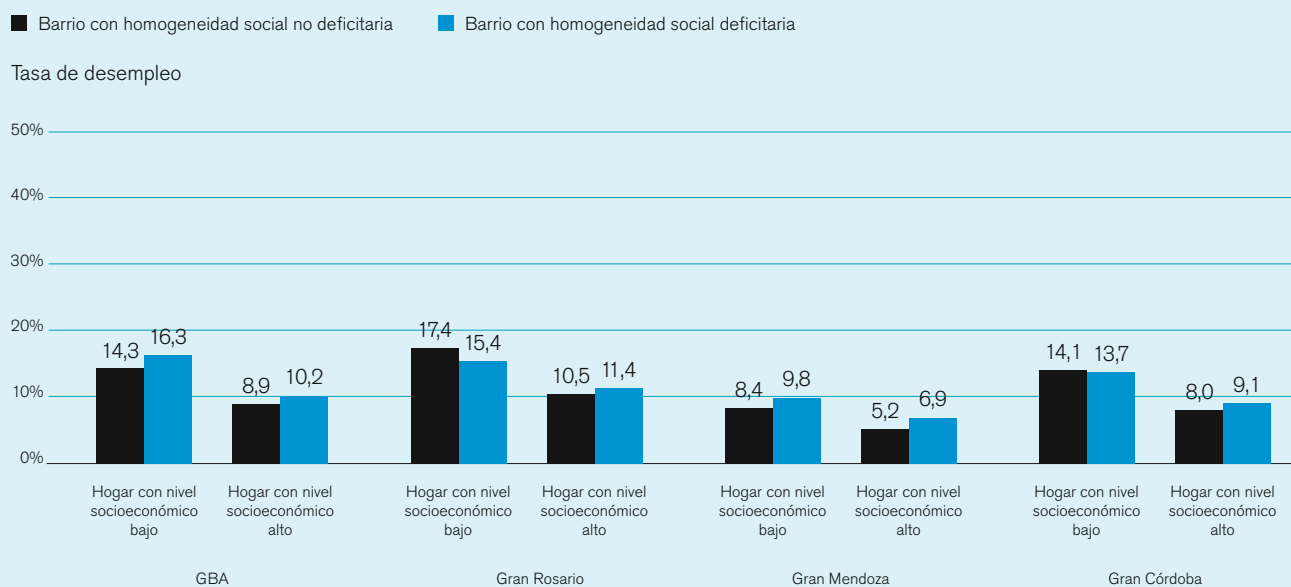
Composición social de los barrios y rendimiento educativo

Los logros educativos de niños y adolescentes son un producto combinado de factores de socialización de sus hogares, de sus vecindarios y de los establecimientos de enseñanza a los que asisten (Katzman, 2008). Cada uno de estos ámbitos puede representarse, por un lado, como un conjunto de activos en capital humano, capital social y capital físico y, por otro, como un conjunto de capacidades organizacionales que facilitan en mayor o menor medida la transformación de esos activos en recursos útiles para la socialización de los menores y su transmisión oportuna.

El peso de las familias, las escuelas y los barrios como contextos socializadores varía según la etapa del ciclo de vida. Cada uno de esos ámbitos contribuye a definir metas,

Tasa de desempleo y empleo no registrado, según la composición social del vecindario, por aglomerado

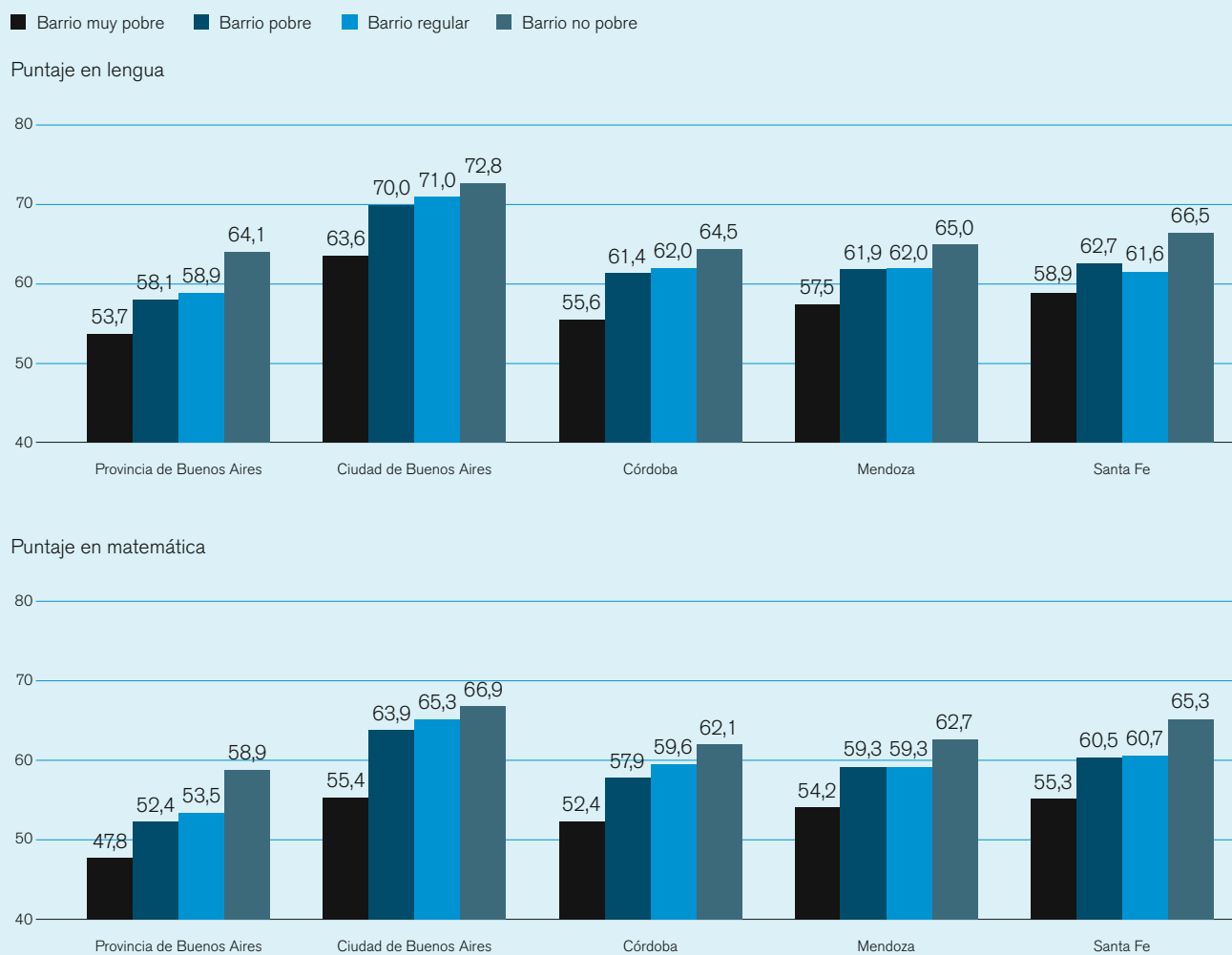
GRÁFICO 5



Nota: barrio con homogeneidad social deficitaria se refiere a aquellos barrios que poseen alta concentración de hogares con jefe de bajo nivel educativo. Lo contrario para barrio con homogeneidad social no deficitaria.

Hogar con nivel socioeconómico bajo se refiere al hogar con jefe de hogar con baja educación. Lo contrario para hogar con nivel socioeconómico alto.

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC: 1° trimestre y 2° trimestre 2004, 2005 y 2006 y 1° trimestre 2007.



Fuente: elaboración propia en base a Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa 2000, Ministerio de Educación de la Nación.

moldear hábitos, disciplinas, creencias, actitudes, expectativas de logro y capacidades de diferir gratificaciones. A su vez, todos estos contenidos mentales influyen en el éxito o el fracaso de los niños para aprender en forma ordenada y continua. Esto quiere decir, como argumenta Kaztman, que buena parte de los logros de la enseñanza institucionalizada dependerán del modo más o menos armonioso con que se ensamblen estos tres ámbitos de socialización. Es cierto que las escuelas pueden compensar insuficiencias en los otros dos

ámbitos. Pero cuanto más fallen las familias y los vecindarios en proveer los soportes mínimos adecuados, más difícil le resultará al sistema educativo materializar su aporte potencial a la integración equitativa de los niños a la sociedad.

Las familias pobres urbanas enfrentan crecientes impedimentos para complementar el rol de la escuela. Diversos estudios han puesto en evidencia que ser miembro de un hogar de bajos ingresos suele ir acompañado de menores posibilidades educacionales. A su

vez, asistir a escuelas de circuitos educativos donde se concentran falencias en recursos humanos y de infraestructura redundante en un peor desempeño escolar.

Sin embargo, poco se ha problematizado y explorado acerca de la incidencia que la segregación residencial acarrea sobre los logros educativos.²⁸ El análisis que presentamos a continuación se basó en el Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (ONE) de 2000.²⁹ Dado el propósito de relacionar a la segregación residencial con el rendimiento educativo el análisis se restringió a los alumnos del sexto año de educación básica, ya que presumiblemente se trasladan menos (entre el hogar y la escuela) que los alumnos de nivel medio.³⁰ El análisis se hizo en la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza.³¹

El gráfico 6 muestra que en las cinco jurisdicciones seleccionadas los niños que residen en barrios no pobres obtienen los mejores puntajes. La brecha con los puntajes obtenidos por los niños en barrios muy pobres es muy alta, de aproximadamente 10 puntos. Los puntajes obtenidos por los niños residentes en barrios pobres y regulares casi no difieren entre sí. En ambos casos se ubican en una posición intermedia entre los puntajes en los barrios muy pobres y no pobres.

Para testear la persistencia de la asociación entre barrios pobres y rendimiento educativo y controlar la incidencia de otros aspectos que afectan el rendimiento en lengua y matemática, se estimaron modelos de regresión. Se confirmó la permanencia de esta asociación luego de controlar por características individuales, familiares e institucionales. Especialmente debe enfatizarse que los efectos de residir en barrios muy pobres se mostraron muy relevantes en su incidencia sobre los resultados educativos (véase el cuadro 2).

En el cuadro 2 puede observarse también que el rendimiento es menor para aquellos niños con sobreedad, con hermanos que abandonaron el sistema educativo, en los hogares más numerosos, en los residentes en viviendas precarias y en aquellos con padres de menor nivel educativo.

Los resultados según características institucionales también muestran diferencias

importantes. En las escuelas muy pobres, en aquellas con infraestructura deficiente —índice construido *ad hoc* que resume los recursos y el estado edilicio escolar— y en las públicas se constataron los menores puntajes. Las marcas más bajas correspondieron a la provincia de Buenos Aires.

Estos resultados permiten extraer dos conclusiones. Primero, que controlando toda otra condición que pudiera influir en los logros educativos (tales como las que provienen de la configuración de activos y de las estructuras de funcionamiento familiares y escolares), existe una relación directa y positiva entre el nivel socioeconómico de los barrios y los logros educativos de los niños y

Cuanto más fallen las familias y los vecindarios en proveer los soportes mínimos adecuados, más difícil le resultará al sistema educativo materializar su aporte a la integración equitativa de los niños a la sociedad.

El rendimiento educativo y su relación con variables socioeconómicas *

CUADRO 2

	Matemática		Lengua	
Efecto barrio muy pobre	-5,758	(0,121)	-4,725	(0,111)
Efecto barrio pobre	-3,274	(0,133)	-2,606	(0,122)
Efecto barrio regular	-2,128	(0,096)	-2,021	(0,088)
Buenos Aires (pcia.)	-6,040	(0,135)	-6,751	(0,125)
Córdoba (pcia.)	-1,811	(0,159)	-5,264	(0,146)
Mendoza (pcia.)	0,027	(0,181)	-3,585	(0,169)
Santa Fe	0,658	(0,162)	-4,008	
Mujer	-1,674	(0,073)	4,953	(0,067)
Sobreedad	-8,464	(0,139)	-7,740	(0,129)
Con hermanos que abandonaron	-7,992	(0,095)	-8,128	(0,088)
Tamaño del hogar	-1,071	(0,018)	-1,121	(0,017)
Sin vivienda precaria	4,208	(0,102)	3,578	(0,093)
Alta educación de los padres	2,407	(0,076)	1,943	(0,070)
Aspectos institucionales				
Escuela tipo bajo	-3,110	(0,127)	-3,161	(0,117)
Escuela tipo medio	-2,340	(0,122)	-2,409	(0,113)
Escuela tipo bueno	-1,507	(0,108)	-1,444	(0,099)
Sector privado	7,039	(0,094)	7,669	(0,087)
Constante	66,887	(0,205)	70,252	(0,189)

Error estándar entre paréntesis.

* Todas las variables resultaron significativas al 5%, con excepción de las de Mendoza, que no resultaron significativas para matemática.

Fuente: elaboración propia en base a Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa 2000—Ministerio de Educación de la Nación.

Si un niño pobre habita un barrio de composición social heterogénea es más probable que le vaya mejor en la escuela que si habita un barrio homogéneamente pobre.

adolescentes que residen en ellos.³² Esto significa que si un niño pobre habita un barrio de composición social heterogénea es más probable que le vaya mejor en la escuela que si habita un barrio homogéneamente pobre. La segunda conclusión es que si bien hay incidencia directa de la composición social del barrio sobre los logros educativos, buena parte de esa incidencia es indirecta, a través de las familias y de las escuelas. Los resultados de este análisis se suman a la evidencia que comienza a acumularse en otros países de América Latina. Investigaciones recientes,³³ que recurren a metodologías similares a las que se han utilizado para este informe, indican que la segregación residencial ejerce una influencia sobre los rendimientos educativos independientemente de otros activos de los hogares y de las escuelas.

La segregación residencial se vincula estrechamente con la fragmentación educativa. Como los niños, especialmente en la primaria, concurren mayoritariamente a escuelas cercanas a sus hogares, la consolidación de territorios socialmente homogéneos conlleva una composición social homogénea de las escuelas. Este proceso implica una reducción de las oportunidades de interacción entre niños de distinto origen social, lo que a su vez activa mecanismos que pueden contribuir a ampliar las brechas en los logros educativos.

Lo opuesto a la fragmentación educativa son los espacios escolares donde los niños tienen oportunidades de interactuar con desiguales en un ámbito de igualdad de derechos y obligaciones y bajo un marco normativo común. Entre las ventajas de estos espacios para la integración social, Kaztman (2008) destaca las siguientes: en primer lugar, la generación

temprana de sentimientos de ciudadanía, de experiencias de convivencia en la desigualdad y de pertenencia a una misma sociedad, más allá de las disparidades de las condiciones materiales de sus familias; segundo, la exposición a las metas que se plantean los compañeros de escuela más prósperos ayuda a moldear las expectativas de logro educativo de los menos prósperos; tercero, para los niños de menores recursos el contacto cotidiano con hábitos, costumbres y formas de vida de hogares de mayores ingresos proporciona estímulos para ampliar el lenguaje, los códigos de comunicación, el horizonte de experiencias vitales y de prácticas de resolución de problemas, todo lo cual favorece el desarrollo de destrezas sociales clave para su desempeño en la escuela y para su ulterior vida laboral; por último, con la inserción en redes socialmente heterogéneas también aumentan las posibilidades de acumulación de capital social, y con ello la posibilidad de acceder a información y contactos útiles para el desempeño educativo y/o laboral futuro.

Queda aún mucho por debatir y explorar en el campo que se ha analizado en este apartado. Es deseable que con investigaciones cualitativas se pueda ahondar en la relación entre segregación residencial y desempeño educativo para comprender los mecanismos culturales e instrumentales que asocian la composición social de los barrios con los cursos de acción de las personas y con la estructura de oportunidades de las ciudades. Un análisis comparativo de trayectorias educativas y ocupacionales de residentes en barrios con diversos grados de segregación permitiría comprender cómo opera la estructura de oportunidades en la reproducción de la pobreza.

En el Conurbano bonaerense los procesos de segregación residencial parecieran ser más agudos que en el resto de los grandes aglomerados urbanos de Argentina. En esta región, que concentra casi un cuarto de la población del país, es donde más rápidamente están creciendo tanto los asentamientos precarios como las urbanizaciones cerradas, afectando una porción importante del territorio y de la población. Asimismo los índices de segregación aumentan en esta área más que en los otros centros urbanos. El AMBA constituye una megaciudad. Sobrepasa diez veces a la segunda área metropolitana, Córdoba. Su fragmentación afecta por lo tanto a una parte importante de la población del país.

Interesa destacar dos dinámicas socioterritoriales de las últimas décadas: el fuerte crecimiento demográfico en los partidos más periféricos y pobres del Conurbano, y la creciente polarización social evidenciada en el aumento de asentamientos precarios y enclaves de riqueza protegidos tras los muros de las urbanizaciones cerradas.

La evolución intercensal 1991–2001 muestra que los partidos ubicados en el segundo cordón del Conurbano —los más alejados de la ciudad de

Buenos Aires— fueron los que afrontaron el mayor crecimiento poblacional (véase el cuadro de la página siguiente).

Las diferencias en la disponibilidad y calidad de servicios urbanos y domiciliarios son también muy marcadas. Los partidos del segundo cordón exhiben las peores marcas. Hacia comienzos del corriente decenio estos municipios concentraban un elevado déficit de infraestructura junto a un importante crecimiento demográfico.

Este déficit coincidió con un fortalecimiento de ciertas áreas del norte del Conurbano a partir de la década de 1990, reflejado también en procesos de relocalización productiva. Los procesos industriales más complejos, que requieren de instalaciones más sofisticadas, tendieron a instalarse en nuevos parques industriales localizados en general en las rutas del Mercosur —sobre la ruta 9, en el área de influencia del puente Zárate–Brazo Largo— (Garay, 2007).

Al comenzar el nuevo milenio la situación del Conurbano era altamente problemática. La implementación de las políticas de los noventa dejó profundas frustraciones en términos de inversión en obras públicas (Garay, 2007). Las empresas

de agua y saneamiento demoraron el inicio de las obras de expansión del servicio a las que estaban contractualmente comprometidas, y simplemente orientaron la inversión a mejorar la eficiencia de las redes existentes. En consecuencia, amplios sectores —especialmente en el segundo cordón— carecen de servicios básicos de infraestructura. Las empresas ferroviarias no produjeron una mejora tecnológica, ni en las frecuencias, ni en los estándares de confort de la prestación del servicio.

Grandes obras de transporte energético (electroductos y gasoductos) priorizaron el desarrollo de las exportaciones sobre el abastecimiento de los centros de consumo local, dado que el debilitamiento de la industria había restado prioridad a la producción de energía (Garay, 2007: 34). La insuficiente inversión en obra pública se conjuga con el creciente deterioro de la matriz ambiental.

Ante este panorama, en los últimos años el estado se posicionó como un factor central del reordenamiento urbano y de la reactivación productiva. Incrementó los fondos para el financiamiento de obras públicas e instrumentó programas de vivienda como instrumentos claves para dar respuesta

Crecimiento demográfico 1991–2001 e indicadores seleccionados de provisión de servicios para el Conurbano, 2001

Partido	Población			Porcentaje de población en 2001 con:										
	1991	2001	Variación relativa	Red de cloacas	Red de agua	Red de alumbrado público	Red de gas	Al menos una cuadra pavimentada	Servicio regular de recolección de residuos	Transporte público	Teléfono público	Calidad satisfactoria en serv. domiciliarios	Calidad satisfactoria en serv. vía pública	Calidad satisfactoria en serv. urbanos
Total	12.594.974	13.827.203	9,8	44,3	71,3	91,4	82,5	86,3	95,5	92,9	85,6	41,4	74,4	37,7
Partidos del 1° cordón	3.066.896	2.987.948	-2,6	59,7	95,9	95,9	92,4	95,3	96,3	96,6	90,0	57,8	86,0	53,8
Morón	334.301	309.380	-7,5	54,1	80,4	98,8	98,7	97,4	99,3	97,9	94,9	50,5	91,6	47,8
Vicente Lopez	289.505	274.082	-5,3	98,4	100,0	99,0	98,1	99,1	99,6	98,4	94,0	98,0	92,4	91,5
Avellaneda	344.991	328.980	-4,6	73,0	98,8	94,7	92,0	95,4	94,9	94,5	90,5	70,3	87,0	66,1
Tres de Febrero	349.376	336.467	-3,7	84,8	90,5	98,4	97,6	99,0	99,0	98,8	92,9	83,9	91,7	78,9
Lanús	468.561	453.082	-3,3	41,3	99,9	98,4	90,9	98,5	98,7	98,7	92,8	40,6	90,6	38,0
San Isidro	299.023	291.505	-2,5	72,5	99,7	98,4	95,1	97,7	98,5	96,9	88,9	70,6	87,0	64,5
Gral. San Martín	406.809	403.107	-0,9	54,8	97,3	94,0	90,5	94,2	91,8	93,6	84,1	51,6	79,5	46,3
Lomas de Zamora	574.330	591.345	3,0	33,9	98,0	90,5	84,7	87,3	92,8	95,2	86,0	32,4	76,6	30,4
Partidos del 2° cordón	4.885.728	5.696.489	16,6	33,7	55,7	88,3	76,0	80,5	94,8	90,4	82,6	30,2	66,7	26,7
Quilmes	511.234	518.788	1,5	62,1	99,6	91,7	84,7	85,1	95,7	93,0	87,6	60,7	75,8	54,5
Hurlingham	166.935	172.245	3,2	4,9	38,0	97,6	94,3	94,1	98,1	95,8	92,4	4,1	85,6	4,0
San Fernando	144.763	151.131	4,4	61,3	99,7	98,4	90,6	96,9	98,9	94,2	88,7	60,2	83,0	53,2
Ituzaingó	142.317	158.121	11,1	1,5	11,6	96,3	92,2	89,8	98,8	96,8	91,5	0,8	81,7	0,6
La Matanza	1.121.298	1.255.288	11,9	52,5	60,8	88,2	80,4	80,0	94,2	90,3	86,8	49,7	69,7	45,7
Alte Brown	450.698	515.556	14,4	21,2	52,3	93,2	82,7	79,9	95,1	93,1	79,5	18,4	69,2	16,9
Tigre	257.922	301.223	16,8	14,7	64,7	94,8	73,5	93,5	98,0	90,3	74,6	12,0	68,4	9,4
Berazategui	244.929	287.913	17,5	65,9	96,0	94,6	87,8	83,0	96,5	90,3	83,5	64,7	72,0	54,3
San Miguel	212.692	253.086	19,0	38,2	37,2	92,6	82,3	85,3	97,0	94,8	86,9	23,4	72,9	21,6
Merlo	390.858	469.985	20,2	25,0	51,2	84,0	59,1	73,7	94,3	87,6	80,3	20,6	59,6	17,2
Malvinas Argentinas	239.113	290.691	21,6	2,8	9,1	86,7	70,3	70,0	96,3	85,7	75,5	1,1	52,2	0,5
E. Echeverría	198.335	243.974	23,0	18,3	45,8	90,3	79,2	80,6	94,8	91,4	82,9	13,2	67,1	11,9
José C. Paz	186.681	230.208	23,3	1,8	14,9	66,8	66,6	67,6	88,8	90,5	77,5	0,9	46,3	0,6
Moreno	287.715	380.503	32,2	24,5	46,8	80,8	44,1	81,8	91,9	90,3	79,6	19,6	60,7	16,7
Florencio Varela	254.940	348.970	36,9	30,3	59,3	81,1	71,4	69,1	91,2	83,7	75,1	25,5	51,7	19,6
Ezeiza	75.298	118.807	57,8	16,8	20,7	79,6	69,1	73,5	93,0	80,5	72,9	5,0	53,4	4,3

Fuente: censos nacionales de población y vivienda de 1991 y 2001 (INDEC).

Tabulados especiales Censo 2001, Ministerio de Planificación Federal.

Nota: calidad satisfactoria en servicios vía pública: existencia de alumbrado público, teléfono público, al menos una cuadra pavimentada y transporte público; calidad satisfactoria en servicios domiciliarios: existencia de red de cloacas, red de energía eléctrica, red de agua y recolección de residuos; calidad satisfactoria en servicios urbanos: existencia de alumbrado público, pavimento, transporte y teléfono público, y existencia de red eléctrica, red de agua, red de cloacas y recolección de residuos.

Con el fin de posibilitar la comparación entre los censos de 1991 y 2001, los datos de 1991 fueron reprocesados según la división político-administrativa vigente a 2001.

a las precarias condiciones habitacionales en el Conurbano (según el último censo nacional de población y vivienda, alrededor de medio millón de hogares del área metropolitana de Buenos Aires habita en condiciones deficitarias).

Con respecto a la segunda dinámica socioterritorial, hacia fines de los noventa se consolidó en esta región un nuevo patrón urbano que refleja una fuerte polarización social. De un lado, las capas medias y altas de mayores recursos habitan en nuevas urbanizaciones cerradas, que ascendían a 541 en 2007. Estos sectores se desplazan en autos particulares y acceden a nuevos espacios de centralidad comercial y de ocio. Por otro lado, los grupos de menores recursos se asientan en viviendas precarias, en urbanizaciones con profundas carencias en la dotación de infraestructura y servicios; tienen al ferrocarril como eje de sus desplazamientos y tienen sus circuitos de satisfacción de necesidades cercanos a sus barrios.

Los asentamientos precarios, que en la actualidad alcanzan al 10,1% de la población del área, son el indicador más evidente de la segregación residencial en el Conurbano. Sin embargo la problemática de la segregación residencial es aún más amplia. Una muestra reciente de hogares de cuatro

partidos del Conurbano, realizada por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, efectuó una aproximación al fenómeno de la segregación a través de dos criterios vinculados a la geografía de oportunidades: 1) las características del vecindario, para lo cual se utilizan indicadores que permiten resumir situaciones de deterioro en la infraestructura y en los servicios públicos del barrio, y 2) una dimensión de conectividad (véase el anexo para más precisiones).

Esta forma de medir la incidencia de la segregación muestra que la proporción de hogares aislados por razones de conectividad es más elevada que la que resulta debido a características del vecindario: 56% contra 12%. Además, son marcadas las diferencias entre partidos. El 85% y el

70% de los hogares en dos partidos de la muestra —ambos del segundo cordón— se encuentran segregados respecto de la principal vía de transporte público. Los valores para los otros dos partidos son en cambio del 35% y 27%. También es importante la diferencia entre municipios con respecto a la segregación residencial según las características de los vecindarios: 15% y 23% en los mismos dos partidos con alta segregación por conectividad, contra alrededor de 2% en los otros dos partidos. Las brechas que separan a los cuatro municipios de la muestra en ciertos indicadores sociales son tan marcadas que es posible referirse a municipios casi enteramente segregados dentro del Conurbano, los cuales contrastan con otros más heterogéneos e integrados.

4.

Políticas habitacionales

Las intervenciones estatales que pueden enfrentar la segregación residencial son múltiples. Se requiere una adecuada articulación de políticas que van desde la obra pública, políticas habitacionales y de transporte, hasta políticas más indirectas, como las orientadas a los servicios —particularmente el educativo—, o las de promoción del desarrollo local, etc. Se requieren asimismo adecuadas políticas impositivas e inmobiliarias. La segregación residencial, en síntesis, requiere un abordaje intersectorial. De las múltiples intervenciones públicas, la política habitacional es la más directamente vinculada a este fenómeno. Esta sección describirá la política habitacional en Argentina, con énfasis en las últimas décadas.

Las políticas de vivienda en Argentina

Al igual que en gran parte de los países latinoamericanos, en las últimas cinco décadas Argentina atravesó diversos paradigmas en materia de políticas habitacionales.³⁴ La primera generación de políticas se caracterizó por la creación de oficinas públicas de vivienda que, acompañadas de bancos hipotecarios y cajas de crédito, se orientaron a organizar un sistema de provisión de tipo universal, basado en una condición —un tanto difusa— de *derecho a la vivienda* que luego fue incorporado en reformas constitucionales en algunos países de la región. Estas políticas de financiamiento de la oferta configuraron fuertes *lobbies* empresarios en torno a la obra pública y construyeron viviendas “llave en mano” de adjudicación individual en conjuntos habitacionales. Se priorizó la erradicación de los asentamientos precarios y el realojo de su po-

blación en conjuntos habitacionales planificados, financiados y construidos por el estado. El paradigma concebía al usuario como un receptor pasivo, que no participa en la toma de decisiones.

En Argentina este paradigma tuvo un fuerte peso. Durante el primer gobierno peronista el objetivo político de justicia social puso a la vivienda como un tema fundamental de la agenda pública. Los planes quinquenales incluyeron la construcción de viviendas como parte importante de la obra pública. Se impulsaron así viviendas públicas en conjuntos obreros y la creación de nuevos barrios, como Ciudad Evita, en Buenos Aires. A su vez los planes incluyeron un conjunto de disposiciones jurídicas de intervención en el mercado. Por ejemplo, se declaró la emergencia en el mercado de alquileres y se restringió mediante un conjunto de decretos y leyes la libre contratación (lo cual duraría treinta años) en un tiempo donde el 63% de la población era inquilina, algo que junto con la Ley de Expropiaciones, constituyó una clara limitación a la propiedad privada.³⁵ En este período una nueva carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional habilitó una amplia política crediticia para sectores medios y medios bajos, lo cual permitió que un 18% de los hogares inquilinos consiguieran vivienda propia. Entre 1946 y 1976 este fue el marco de una integración sociourbana ascendente.³⁶ En 1977 se puso en marcha el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi). La ley 21.714 creó los organismos autárquicos de vivienda, que luego se formalizaron con el Consejo Nacional de Vivienda y el sistema de institutos provinciales de la vivienda (IPV).³⁷

Hacia fines de los años setenta, en varios países de América Latina las políticas de primera generación demostraron ser insuficientes a causa de su alto costo y de su inviabilidad social y urbana. De la mano de los propios pobladores organizados, comenzó a impulsarse un nuevo tipo de políticas cuyo punto de partida era la radicación de los asentamientos. Esta segunda generación de políticas se destaca por involucrar a los habitantes en la solución del problema. En la primera cumbre mundial Hábitat I (Vancouver, 1976), el Centro de las Naciones Unidas para

los Asentamientos Humanos (UNCHS, por sus siglas en inglés) recomendó abandonar las políticas de primera generación y reconocer los procesos populares de construcción del hábitat. Así, el financiamiento internacional se orientó hacia las organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajaban en este campo. No obstante, la importancia de esta cumbre no estuvo dada por su impacto cuantitativo sino por su incentivo a la organización popular y a las metodologías participativas, así como por la entrada en escena de los gobiernos locales.

En Argentina este segundo paradigma tuvo una aceptación marginal; sin embargo vigorizó a diversas ONG vinculadas con la vivienda popular. La segunda generación de políticas no reemplazó a la primera sino que se le sumó, pues el *lobby* empresario no dejó de presionar por el sostenimiento de las tradicionales formas de financiamiento de la oferta. Con la restauración de la democracia en los años ochenta, el sistema Fonavi construyó viviendas, principalmente en localidades pequeñas y medianas del interior, pero las viviendas quedaron preferentemente en manos de las clases medias provinciales, con lo cual el sistema perdió en gran medida su sentido social original.

En la década de 1990 se debilitaron los sistemas nacionales de provisión habitacional; en consonancia con las propuestas neoliberales de política económica, comenzó entonces a propugnarse su reemplazo por el financiamiento de la demanda. Promovidas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), estas políticas de tercera generación apuntaron a reconfigurar el rol del estado como facilitador del mercado y a resolver el problema de la vivienda mediante la expansión del mercado de hipotecas. Esta consideración de la vivienda en función del mercado financiero enfatizó un tratamiento público sectorial del tema. El financiamiento de la vivienda condujo a una actuación pública que desatendió la dimensión urbana, en particular la del suelo. El ejemplo pionero de Chile, y el más reciente de México, son elocuentes en términos urbanísticos y sociales.³⁸ Por otra parte, este abordaje sectorial se complementó con intervenciones focalizadas en

los más pobres (quienes no pueden ser sujeto de crédito) como ocurre con la extendida experiencia de los programas de mejoramiento de barrios, mayoritariamente financiados por el BID.

En Argentina estas políticas no alcanzaron a madurar. No se pudo consolidar un sistema facilitador como el chileno y solo se concretaron algunos programas focalizados con financiamiento del BID. A su vez, en la década de 1990 el Banco Hipotecario Nacional privatizó su cartera de hipotecas y se transformó en una sociedad anónima. Mientras tanto, la oferta de créditos sufría los vaivenes de la macroeconomía, al tiempo que el estado se abstenía de intervenir en la generación de nuevo suelo urbano.

Durante los primeros años del siglo XXI la fuerte crisis frenó la política habitacional. El Fonavi estuvo paralizado y desfinanciado; parte de sus fondos fueron destinados a cubrir déficits en otras cuentas. Entre 2002 y 2003 la recuperación de cierta estabilidad política permitió poner en marcha un ambicioso programa de obras públicas, para luego en una segunda fase incluir la construcción de viviendas.

Hacia fines de 2003, la política habitacional cobró un nuevo impulso. Los programas que pertenecían al Ministerio de Desarrollo Social pasaron a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Fortalecida la subsecretaría con nuevos objetivos y competencias, se lanzó un programa que primero se llamó “Techo y trabajo” y luego fue denominado Programa Federal de Emergencia Habitacional. Dicho programa está destinado a fomentar la utilización de mano de obra mediante la formación de cooperativas de trabajo (integradas por beneficiarios de los planes “Jefes y jefas de hogar”), y la construcción de viviendas en pequeña escala en el ámbito barrial. El programa se articuló inicialmente con los ministerios de Trabajo y Desarrollo Social, como respuesta a la caída del empleo producida por la crisis.

La nueva fase de la política habitacional tomó forma en la segunda mitad de 2004 cuando el Ministerio de de Planificación Federal,

En Argentina, la segunda generación de políticas habitacionales tuvo una aceptación marginal; sin embargo vigorizó a diversas ONG vinculadas con la vivienda popular.

Los programas que operan en los asentamientos informales han sido exitosos en cuanto a la participación de los residentes. Sin embargo no es claro que garanticen el “derecho a la ciudad”.

Inversión Pública y Servicios de la Nación lanzó un plan habitacional que dispondría de un cuantioso fondo. El eje fue el denominado Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) que iría desarrollando inmediatamente un conjunto de programas federales (y/o subprogramas)³⁹ para actuar en forma complementaria, abarcando diferentes demandas. Estos programas fueron diseñados con la finalidad de movilizar la economía a partir de la obra pública, de su capacidad de generar empleo genuino,⁴⁰ y de alentar el mercado de la construcción.

El PFCV concentra las principales asignaciones presupuestarias nacionales en el sector vivienda y así triplica los fondos del sistema Fonavi. Se complementa con los subprogramas Reactivación I y II, el Subprograma de Mejoramiento del Hábitat Urbano, Infraestructura y Obras Complementarias, y el Programa Federal Plurianual. Mediante este programa el estado nacional financia en forma exclusiva la construcción de una vivienda de superficie mínima (45m²). La ejecución queda a cargo de empresas constructoras; se cierra así un vínculo fuerte con la Cámara Argentina de la Construcción y la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina. La provisión de la tierra queda por cuenta de las provincias o, en su defecto, los municipios, aunque dada la escasez de este recurso se incorporó en las licitaciones la posibilidad de que el suelo sea provisto por las empresas oferentes. Este aspecto no es menor, ya que uno de los mayores problemas de las grandes áreas metropolitanas del país es la escasez de suelo disponible para la construcción. El estado nacional se reserva la aprobación de cada uno de los proyectos presentados.

En términos cuantitativos, la primera fase del PFCV, de 2004–2006, se propuso construir 120.000 viviendas nuevas en todo el país, de las cuales unas 43.000 se localizarían en los 24 partidos del área metropolitana de Buenos Aires. En cuanto al impacto general el PFCV buscaba superar (en conjunto con la construcción privada) el crecimiento anual estimado de formación de nuevos hogares.

En 2007, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios lanzó el Programa Federal II. El programa prevé cons-

truir en tres años 300.000 viviendas e invertir 17.400 millones de pesos. Se propone otorgar techo propio a 1.200.000 habitantes y generar 900.000 puestos de trabajo. La inversión tiene además por objetivo seguir alentando el crecimiento del sector de la construcción, el cual creció el 34% en 2003 y el 29,4% en 2004.

El Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda “Mejor vivir” está destinado a la terminación, ampliación y/o refacción de la vivienda de todo grupo familiar que necesita que su actual vivienda sea completada y/o mejorada, y que no tiene acceso a las formas convencionales de crédito. Se destina principalmente a la construcción de núcleos húmedos de la vivienda, es decir baños o cocinas.

Intervención estatal en relación con los asentamientos informales

En los últimos años, la política habitacional ha puesto particular acento en la informalidad urbana. A través de la regulación dominial se intenta dar respuesta al problema del hábitat informal. En el ámbito nacional dos programas están dirigidos directamente a la población en villas y asentamientos: son el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, enmarcado en el Programa Federal, y el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba). Este último cuenta con financiamiento del BID y un 40% de contraparte nacional. Por su diseño y objetivos, es considerado uno de los programas más completos para lograr la inclusión urbana de los beneficiarios. El Promeba opera focalizadamente. Prevé un trabajo conjunto con los residentes de los barrios: persigue el fortalecimiento de la organización comunitaria a través del acceso a la propiedad de la tierra, la provisión de servicios básicos y la solución de problemas ambientales y sociales. Por su diseño y objetivos es un programa muy atractivo para los municipios. Sin embargo su impacto es bajo.⁴¹ A nivel provincial, en la ciudad de Córdoba se implementa el programa “Mi casa, mi vida” cuya meta es relocalizar a 12.000 familias residentes en villas y asenta-

mientos de la ciudad ubicándolos en “nuevos” barrios. En Mendoza se implementa el programa “Mendoza sin villas”, y en Rosario el programa “Rosario hábitat”. Gracias a la implementación de estos programas se observa un leve freno en el crecimiento de villas y asentamientos en algunos aglomerados. Cabe preguntarse, sin embargo, cuál es su impacto en la segregación residencial y en qué medida estas políticas se diseñaron a partir del reconocimiento de las personas como agentes de cambio y no como meros receptores. El apoyo estatal, desde la perspectiva del desarrollo humano, debe enfocarse en aquello que verdaderamente importa a las personas que habitan en áreas segregadas y considerar sus estrategias de vida y sus entornos sociales (Frediani, 2007).

Los programas que operan en el mismo territorio donde están los asentamientos informales —como el Promeba o el de urbanización de villas— han sido exitosos en cuanto a la participación de los residentes. Sin embargo es dable cuestionar su impacto en términos de las posibilidades reales que brindan de integración más amplia de los barrios regularizados a la trama urbana, garantizando el “derecho a la ciudad”. Estos programas no inciden en la composición social de estos barrios, que siguen estando habitados por personas con altos grados de vulnerabilidad.

Los programas que relocalizan a los habitantes de las villas en nuevos barrios tienen un impacto sobre la segregación más cuestionable aún. Estudios sobre algunos de estos programas concluyeron que con su implementación el propio estado reproduce la segregación (Tecco y Fernández, 2008; Hauber, 2008). Estos programas han conformado a menudo barrios socialmente homogéneos

con pobladores que han debido romper sus lazos con el entorno previo, lo que incide negativamente en varios aspectos. El estudio de Hauber señala que desde el punto de vista de la dinámica barrial, el programa “Mi casa, mi vida” afecta la conformación de redes sociales y la estructuración de la identidad social de los nuevos pobladores. Los beneficiarios han debido alejarse en la mayoría de los casos de sus fuentes de trabajo y de las redes mediante las cuales los obtenían. Los niños han debido cambiar de escuela. En fin, el desarraigo compulsivo del entorno, la llegada a otro en el que el beneficio es exclusivamente tener una vivienda mejor, no solucionó los principales problemas de los beneficiarios y en cambio les generó otros.

Los programas de regularización y de relocalización dejan de lado la preocupación por generar una composición social heterogénea en los barrios. Esta dimensión no aparece problematizada. Además, los habitantes beneficiarios de ambos tipos de programas siguen con grandes problemas de accesibilidad y conectividad, lo que redundaba en un dificultoso acceso a buenos trabajos y a mejores opciones educativas y recreativas. Pese a las buenas intenciones de los programas, muy probablemente siga operando contra sus beneficiarios el estigma que los condena como “los marginales”, con el agravante de que al haber sido beneficiados por un programa de vivienda, tal vez sufran también el resentimiento de los pobladores vecinos, deteriorándose aún más el tejido social entre los habitantes de barrios populares. En síntesis, estos programas les han otorgado a los beneficiarios una casa y un barrio mejor, pero aún queda proveerlos de una adecuada integración a la ciudad.

Los programas de regularización y relocalización han otorgado a los beneficiarios una casa y un barrio mejor, pero aún queda proveerlos de una adecuada integración a la ciudad.

Participación comunitaria en asentamientos informales:

Carlos Buthet*

Durante la década de 1990 en la ciudad de Córdoba se produjo una interesante experiencia de interacción entre una organización barrial y una ONG de promoción social, que logró revertir procesos de segregación residencial con la participación activa de la ciudadanía.

Hacia 1992 un grupo de vecinos de la villa Obispo Angelelli, compuesta por familias que se encontraban bajo la línea de indigencia y ubicada en la periferia de la ciudad, en terrenos fiscales inundables y sin los servicios urbanos básicos, decidieron ponerse en contacto con la ONG Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS) a través de su programa de capacitación de dirigentes barriales y bases comunitarias. La motivación de los vecinos se vio potenciada por la capacitación y el apoyo técnico brindados por la ONG. Poco después lograron movilizar a una parte significativa de la comunidad para mejorar algunos servicios básicos del asentamiento (entre otros, agua potable y energía eléctrica).

Ya desde sus primeras etapas, este proceso de organización y participación a nivel barrial produjo en los actores involucrados un reconocimiento de su

latente capacidad de hacer, así como una recuperación de su autoestima. Por otra parte, la experiencia condujo hacia la reflexión sobre las obligaciones del estado y sobre el acceso a sus legítimos derechos como ciudadanos.

A partir de este primer paso de afirmación de su ciudadanía, en 1994 el grupo de vecinos de la villa Obispo Angelelli decidió constituirse legalmente (asociación civil 2 de Abril), estatuto que les permitió comenzar a interactuar en mejores condiciones en el contexto social, al tiempo que se integró activamente a un movimiento social local de villas y barrios carentes, la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS). Aquella capacidad de organizarse participativamente para planear y lograr el reconocimiento jurídico, así como para ejecutar pequeños proyectos en conjunto con la ONG, constituyó un embrión de lo que luego desarrollaría esta comunidad.

A partir de su incorporación a la UOBDS el grupo de vecinos de la villa emprendió acciones de articulación con otros actores sociales y con el estado, logrando, de este modo, su inclusión en la política de la mesa de concertación de políticas sociales,

implementada entre 1992 y 1998 por el gobierno de la provincia de Córdoba y por la UOBDS.

Fue entonces que la acción colectiva del grupo de vecinos dio un giro para pasar a incidir directamente sobre el problema de la segregación residencial. Así, en 1994, haciendo uso de esta política social participativa, los vecinos lograron adquirir tierras elegidas por ellos mismos para ubicar su nuevo asentamiento legal y estable. El hecho de que se decidiera comprar un predio en un área residencial consolidada con una dotación apropiada de infraestructura y servicios convirtió a esta experiencia en un caso innovador de particular interés. Años más tarde, entre 1997 y 1999, el grupo avanzó hacia la construcción de su plan de viviendas, con financiamiento provincial y nacional pero diseñado y administrado por su misma organización.

Este conjunto de acciones mostró cómo el grupo de vecinos, con un fuerte apoyo de capacitación y de asistencia técnica por parte de la ONG, lograba aun dentro de las pautas restrictivas del financiamiento estatal diseñar participativamente su proyecto habitacional de acuerdo a sus expectativas, y luego llevar a cabo la administración de una obra

compleja. A su vez, esta autogestión comunitaria derivó en soluciones eficaces y eficientes en cuestiones vinculadas con su localización urbana —dejando la periferia semirural para insertarse en la trama urbana en un sector de uso residencial notoriamente más próximo al área central de la ciudad—, la construcción de viviendas según un diseño propio, e incluso el menor costo de las obras (el costo resultante de las viviendas por metro cuadrado de construcción fue en este caso aproximadamente la mitad del de aquellas construidas por el estado, en sus operatorias tradicionales y con similares características de materiales y terminaciones).

Lo descrito nos lleva a afirmar que procesos como este constituyen satisfactores polivalentes (en el sentido de M. Max Neef), es decir que abordan la solución del problema de segregación urbana mientras simultáneamente inciden en procesos de desarrollo e inclusión en lo microsocioal.

Sin embargo, experiencias como la política de la mesa de concertación, nos muestran que también son viables a escala macro.

Los efectos positivos derivados de la participación sustantiva de los sujetos, indudablemente presentes en el caso de la villa

Obispo Angelelli, también han sido señalados por un estudio comparativo de casos (Buthet, 2005), que demuestra cómo el componente participativo produce avances significativos en aspectos relacionados con el desarrollo psicosocial de los sujetos y de la organización barrial; con cambios en el relacionamiento con otros actores sociales, y con el acceso legal y estable al suelo urbano, a los servicios y a la vivienda.

En igual sentido, el significativo potencial de cambio de la experiencia participativa se evidencia en la voz de sus protagonistas. Graciela, una integrante de la comunidad, señalaba: *“Caí en la cuenta de que este plan de viviendas no me cambió la casa, sino que me cambió la vida (...) Fijese que vivo en un barrio donde antes venía a trabajar como empleada doméstica (...) Ahora sé que*

soy igual y tengo derecho a vivir aquí.”

Aun así, pese a la existencia de casos exitosos en múltiples dimensiones como el que aquí reseñamos, el estado continúa abordando el problema del hábitat de los sectores en situación de marginación social desde una conceptualización cuestionable. El abordaje estatal sigue siendo sectorial y se centra en la construcción más o menos masiva de vivienda social, con escaso acento en la participación comunitaria y frecuentemente con una tendencia a la segregación espacial. Estas políticas, detrás del innegable argumento de la redistribución de la riqueza, son proclives a su utilización clientelar y esconden fuertes y graves vicios vinculados con la generación de pasividad y de dependencia.

*SEHAS

5.

Conclusiones y recomendaciones

La fragmentación del espacio urbano en territorios que brindan a sus residentes oportunidades diferentes pareciera ser una característica cada vez más marcada de los principales aglomerados urbanos de Argentina. Así, por un lado estarían los ciudadanos socializados en entornos que abren horizontes y circuitos educativos y laborales auspiciosos, y por otro, las personas cuyos entornos obstaculizan la obtención de recursos educativos y laborales capaces de garantizarles una vida digna. 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.

La segregación ejerce efectos negativos sobre el bienestar, la cohesión y la equidad social. En esta investigación hemos aportado evidencia sobre su efecto en logros laborales y rendimientos educativos. Queda sin embargo mucho camino por delante para desentrañar los mecanismos a través de los cuales opera el “efecto barrio”: la calidad de los servicios sociales, la socialización, el efecto de pares, los riesgos de criminalidad, etc. marcan la complejidad de esta problemática. Es necesario incentivar investigaciones que permitan comprender estos mecanismos.

La diversidad social en los barrios amplía las ventajas de vivir en comunidad y permite un uso más eficiente de recursos. Que todos los barrios tengan acceso a adecuados servicios de transporte, educación, salud y seguridad —además de ser un derecho— favorece la cohesión social y la equidad de largo plazo.

¿Qué desafíos le plantea la segregación residencial a las políticas urbanas? En primer lugar, la construcción de viviendas es solo parte de la solución. También son necesarias políticas de equidad capaces de reconstruir redes sociales en las que circulen “recursos”

que aumenten el bienestar de los más desfavorecidos. Es indispensable articular virtuosamente las políticas de vivienda, el desarrollo social y los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

La planificación debe garantizar el acceso al suelo urbano, a una vivienda adecuada y a los correspondientes servicios y equipamiento urbanos. 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.

Las políticas urbanas y de vivienda deben tener un sentido participativo. Los ciudadanos y sus organizaciones deben estar implicados en los planes de construcción y mejoramiento de vivienda, y deben integrar los espacios institucionales de control de los mismos. Los ciudadanos más pobres deben ser constructores sociales del hábitat.

Es necesario repensar los programas focalizados. Dotar a los barrios de bienes públicos que mejoren la cohesión entre el territorio local y la ciudad puede tener un impacto más duradero que el gasto social focalizado. La dotación de bienes públicos en los barrios debe articularse con políticas urbanas que apunten a la integración de todos los barrios de la ciudad, de manera de enfrentar el aislamiento social. Deben orquestarse políticas capaces de atraer nuevamente al espacio público a aquellos que se replegaron tras los muros de las urbanizaciones cerradas.

Además de las políticas de vivienda y de desarrollo social y urbano, enfrentar la segregación residencial comporta darle un marco jurídico al derecho a la vivienda digna, que la Constitución protege desde hace cincuenta años. Promover la desmercantilización de los bienes y servicios del hábitat podría implicar una modificación de la Ley Federal de Vivienda para que garantice el efectivo derecho a la vivienda y la ciudad. En 1994 Argentina incorporó con rango constitucional la Convención Interamericana de Derechos Humanos, cuyo artículo 21° habilita el “interés social” de la propiedad. Sin embargo el mismo aún no es considerado en los fallos judiciales ni en las políticas públicas.

Anexo 1

Efecto de la segregación residencial sobre aspectos laborales

Para estudiar la influencia del efecto barrio se procedió a modelar los determinantes de la participación laboral y de los ingresos. El análisis se realizó con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para los aglomerados de Gran Buenos Aires, Gran Rosario, Gran Mendoza y Gran Córdoba.

Parte de las estimaciones descriptivas y de los modelos econométricos se aplicaron sobre un *pool* de datos con el propósito de aumentar la cantidad de casos y mejorar las estimaciones. Los períodos incluidos en el *pool* fueron los primeros y terceros trimestres de 2004, 2005 y 2006 y el primero para 2007.

Una serie de procesamientos evidenciaron que hay similitud en el contexto económico y en la composición social de los universos que se analizaron. Además, se constató un fuerte descenso en la evolución de la tasa de desocupación en los cuatro aglomerados analizados. A su vez, la distribución de los hogares según las características de los vecindarios en términos de homogeneidad social siguió una pauta similar entre aglomerados.

La aproximación a la composición social de los vecindarios se construyó con la variable dicotómica homogeneidad social “deficitaria”, que toma el valor uno para aquellos hogares residentes en vecindarios en los que al menos el 60% de los hogares tienen jefes que no finalizaron la educación secundaria.

Se observa que la homogeneidad social “deficitaria” está asociada, como es de esperar, a déficits laborales. La tasa de desempleo y la de empleo precario son más elevadas en estos vecindarios deficitarios. Este patrón se mantiene aun controlando por la educación del jefe de hogar. Jefes con similar nivel educativo muestran un desempeño inferior si residen en vecindarios con homogeneidad social deficitaria.

La influencia independiente del efecto barrio se testeó modelando los determinantes de la participación laboral y de los ingresos. Para las estimaciones se seleccionaron aquellos hogares con jefes de 65 años y menos, esto es, el conjunto de unidades familiares cuyos ingresos provienen fundamentalmente de las remuneraciones de las ocupaciones de sus miembros. Este conjunto incluye a alrededor del 79% del total de hogares de los aglomerados urbanos. El universo de análisis estuvo conformado por los miembros del hogar entre 15 y 64 años que no son jefes de hogar. Naturalmente, en los modelos de ingreso el universo de análisis

fueron los miembros no jefes de hogar ocupados. Tal delimitación permite controlar posibles problemas de endogeneidad al recurrir a un atributo del jefe de hogar para la clasificación de los hogares.

Las estimaciones econométricas utilizadas fueron de dos tipos. El primero incluyó modelos de regresión logística multinomial mientras que el segundo se basó en funciones de ingreso. Los modelos de regresión logística multinomial son una variación de las estimaciones logit convencionales y resultan apropiados para evaluar los determinantes de la inserción laboral.

En el modelo de regresión logística multinomial la variable dependiente contuvo un conjunto de categorías: estar ocupado en una posición no asalariada, ocupado en un puesto de trabajo no registrado, ocupado en un puesto de trabajo registrado y no estar ocupado. Esta última fue la categoría base contra la cual se estimaron los parámetros.

Las variables independientes consideradas fueron: estrato del hogar —definido a partir del nivel educativo del jefe—⁴², tamaño del hogar, condición de ocupación del jefe de hogar, nivel educativo, edad, sexo, posición en el hogar y región de residencia. También se incluyeron variables *dummy* para cada una de las ondas incluidas en el *pool* de datos. Se introdujeron interacciones entre estrato y nivel educativo y entre estrato y categoría ocupacional.

Por último se confeccionó un tercer modelo que incluyó la variable composición social, que es una variante de la variable “homogeneidad social deficitaria”, construida para captar el grado de aislamiento social en el que se encontraban los hogares en sus vecindarios. Esta variable es continua y tomó como valor la proporción de hogares del estrato bajo en cada conjunto de viviendas que conforman cada uno de los puntos muestrales. Este procedimiento, que solo es posible realizar con la EPH vigente desde 2003, permitió calificar a cada hogar de acuerdo a una característica que resume la composición social del vecindario en el que reside. Esta *proxy* de vecindario resulta razonable por cuanto el promedio de viviendas en cada uno de ellos es reducido: 28.

Los modelos de ingreso tipo Mincer utilizaron como variable dependiente el logaritmo del ingreso laboral horario. Se recurrió a los métodos por mínimos cuadrados y por cuantiles. Ambos procedimientos forman parte de las técnicas usualmente aplicadas para el análisis de los ingresos. La diferencia entre ambos es que la regresión por cuantiles es de tipo semiparamétrico y permite obtener estimaciones de las variables de interés para distintos tramos de la distribución condicionada del ingreso. Las variables independientes fueron las mismas que se utilizaron en los modelos multinomiales, a las que se agregaron las horas trabajadas y la rama de actividad. Se incluyó entre los regresores una variable para la corrección de sesgo de selección muestral.⁴³

Para la estimación de la inserción laboral se recurrió a modelos de regresión logística multinomial. En la estimación de las remuneraciones se utilizaron los mismos criterios y se aplicaron regresiones por mínimos cuadrados ordinarios.

Los modelos muestran que la pertenencia a un hogar del estrato bajo —con jefe de bajo nivel educativo— conlleva, aislando el efecto de las demás variables consideradas, elevadas probabilidades de acceso a empleos precarios (no registrados). Asimismo, en el modelo con interacciones se aprecia que aquellos con mayor educación pero pertenecientes al estrato bajo resultaron expuestos, *ceteris paribus*, a similares probabilidades de ocupar puestos de baja calidad que los individuos de baja educación del estrato bajo. Sin embargo, aquellos ocupados de bajo nivel educativo pero pertenecientes a hogares del estrato superior enfrentan menores probabilidades de caer en esa situación. En suma, aislando el efecto del nivel educativo de los individuos —y el resto de las variables incluidas en los modelos— la pertenencia a un estrato social dado implicó diferencias que no fueron descontadas plenamente por la dotación individual de educación. Ello es un fuerte indicio acerca del tipo de efecto negativo que acarrea la menor dotación de activos sociales de que disponen ciertos hogares.

La introducción en el análisis de la variable composición social de los vecindarios —como una variable que aproxima la segregación residencial socioeconómica— permitió refinar el análisis y llevarlo en la dirección de interés. De las regresiones se desprende que su incidencia fue significativa y con el signo esperado: a mayor composición social “deficitaria” aumentan las probabilidades de que los individuos ingresen a puestos de trabajo precarios, aislando el efecto del resto de las variables consideradas. En suma, pareciera haber una asociación significativa entre residir en un vecindario segregado y cierta desventaja para el acceso a mejores puestos de trabajo (véase el cuadro A1).

En los modelos de ingresos se verifica también que la pertenencia a un hogar del estrato inferior, *ceteris paribus*, se mostró asociada a una menor tasa de remuneración laboral horaria. Esta penalidad se mantuvo cuando se incluyeron en el modelo las interacciones de estrato de hogar con los principales factores determinantes del modelo (educación e inserción laboral).

En el mismo sentido que el análisis multinomial, la penalidad persiste para los ocupados de mayor nivel educativo pertenecientes al estrato inferior de hogares, aunque en este caso en una cuantía menor. Ello refleja que la dotación de activos individuales logra descontar parte de esa diferencia, aunque no la anula. Por su parte, no se observaron diferencias en la penalidad del trabajo no registrado según estrato de pertenencia, aunque sí las hubo entre

Categoría ocupacional y variables socioeconómicas en aglomerados urbanos

CUADRO **A1**

	Gran Buenos Aires		Gran Rosario		Gran Mendoza		Gran Córdoba	
No asalariado								
Comp. social deficitaria del barrio	0,193	(0,148)	0,085	(0,228)	-0,051	(0,263)	-0,054	(0,219)
Jefe ocupado	0,107	(0,072)	0,123	(0,129)	0,184	(0,129)	0,359*	(0,113)
Estrato bajo	-0,188*	(0,060)	0,029	(0,118)	0,158	(0,108)	0,030	(0,105)
Baja educación	-0,650*	(0,059)	-0,483*	(0,114)	-0,350*	(0,107)	-0,280*	(0,104)
Constante	-7,484*	(0,316)	-9,051*	(0,584)	-8,225*	(0,556)	-9,711*	(0,515)
Asalariado registrado								
Comp. social deficitaria del barrio	-0,242*	(0,118)	-0,089	(0,184)	-0,207	(0,235)	0,071	(0,187)
Jefe ocupado	-0,205*	(0,055)	-0,033	(0,105)	-0,329*	(0,109)	0,039	(0,095)
Estrato bajo	-0,035	(0,046)	0,082	(0,096)	-0,023	(0,095)	-0,138*	(0,091)
Baja educación	-1,551*	(0,050)	-1,171*	(0,099)	-1,578*	(0,107)	-1,194*	(0,099)
Constante	-6,793*	(0,247)	-7,769*	(0,453)	-7,988*	(0,507)	-9,022*	(0,437)
Asalariado no registrado								
Comp. social deficitaria del barrio	0,349*	(0,104)	0,708*	(0,176)	0,122	(0,213)	0,238	(0,163)
Jefe ocupado	-0,248*	(0,046)	-0,240*	(0,086)	-0,042	(0,096)	0,043	(0,080)
Estrato bajo	0,219*	(0,044)	0,265*	(0,091)	0,576*	(0,090)	0,358*	(0,079)
Baja educación	-0,113*	(0,042)	-0,008	(0,085)	-0,061	(0,086)	0,049	(0,077)
Constante	-5,189*	(0,203)	-6,797*	(0,386)	-6,177*	(0,415)	-6,853*	(0,343)

* Significativas al 5%.

Error estándar entre paréntesis.

Pool de datos en donde el universo de la estimación son los individuos entre 15 y 64 años que no son jefes de hogar y que pertenecen a hogares con jefes hasta 65 años de edad.

Otras variables de control utilizadas en la estimación fueron: *dummies* por trimestre/año, edad, edad al cuadrado, hijo, cónyuge, tamaño del hogar, mujer.

La categoría de base de la estimación es: individuos entre 15 y 64 años que no son jefes y que no se encuentran ocupados.

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC: 1° trimestre y 2° trimestre 2004, 2005 y 2006 y 1° trimestre 2007.

los no asalariados —ven reducidos sus ingresos en mayor medida cuando se trata de miembros del estrato inferior—. Esto último es consistente con menores oportunidades de autoempleo para este grupo. El efecto negativo de la composición social baja de los vecindarios es también confirmado. Así, quienes residen en barrios pobres obtienen menores ingresos luego de aislar la influencia del resto de las variables incorporadas en los modelos (véase el cuadro A2).

Ingreso individual y variables socioeconómicas en aglomerados urbanos

CUADRO **A2**

	Gran Buenos Aires	Gran Rosario	Gran Mendoza	Gran Córdoba
Comp. social del barrio	-0,249* (0,039)	-0,224* (0,056)	-0,319* (0,073)	-0,126* (0,056)
Asalariado no registrado/estrato bajo	-0,444* (0,021)	-0,456* (0,037)	-0,491* (0,043)	-0,409* (0,041)
Asalariado no registrado/estrato alto	-0,443* (0,024)	-0,410* (0,042)	-0,558* (0,048)	-0,506* (0,039)
No asalariado/estrato bajo	-0,612* (0,029)	-0,608* (0,05)	-0,659* (0,050)	-0,474* (0,049)
No asalariado/estrato alto	-0,285* (0,030)	-0,242* (0,052)	-0,486* (0,055)	-0,305* (0,046)
Educación baja/estrato bajo	-0,406* (0,025)	-0,314* (0,044)	-0,308* (0,049)	-0,360* (0,046)
Educación baja/estrato alto	-0,352* (0,029)	-0,286* (0,053)	-0,432* (0,057)	-0,252* (0,046)
Educación alta/estrato bajo	-0,215* (0,022)	-0,130* (0,041)	-0,091* (0,044)	-0,156* (0,041)
Constante	2,007* (0,125)	1,780* (0,220)	2,016* (0,240)	1,328* (0,195)

Error estándar entre paréntesis.

* Significativas al 5%.

Pool de datos en donde el universo de la estimación son los individuos entre 15 y 64 años que no son jefes de hogar y que pertenecen a hogares con jefes hasta 65 años de edad.

Otras variables de control utilizadas en la estimación fueron: *dummies* por trimestre/año, edad, edad al cuadrado, mujer, *dummies* por rama de actividad, horas, *dummy* sector público, *dummy* servicios sociales y sesgo de selección.

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC: 1° trimestre y 2° trimestre 2004, 2005 y 2006 y 1° trimestre 2007.

Anexo 2

Muestra de hogares del Conurbano bonaerense

En base a una muestra de 400 de hogares en cincuenta radios censales pertenecientes a cuatro partidos del Conurbano⁴⁴ se efectuó una aproximación a la incidencia del fenómeno de la segregación a través de dos criterios: uno centrado en características del vecindario, otro en su conectividad.

El criterio de segregación con base en las características del barrio del hogar —el más usual en la bibliografía— se basa en aquellos indicadores que permiten resumir situaciones de deterioro en la infraestructura y en los servicios públicos del barrio. En esta investigación se consideraron tres indicadores, cualquiera de los cuales alcanza para que un barrio se considere segregado: 1) la ausencia de calzada pavimentada y de transporte público en un radio mínimo de 500 metros a la redonda; 2) la ausencia de alumbrado público, o 3) la ausencia de recolección de residuos en la propia acera. A este conjunto de viviendas lo incluimos en la categoría “hogares segregados por características del vecindario”.

El segundo criterio de segregación, basado en la conectividad, pudo utilizarse debido a que la muestra de hogares sobre la que se aplicó la encuesta fue explícitamente confeccionada con ese fin. Esta segunda definición, referida como “segregación por conectividad”, usó como criterio de identificación la ubicación del hogar en un radio censal que se encuentre a una distancia mayor a 1.600 metros respecto de una estación de ferrocarril.

El cuestionario aplicado a la muestra de hogares relevó una gran variedad de ítems. Replicó gran parte de los cubiertos por la Encuesta Permanente de Hogares y agregó otros para conocer aspectos relacionados con los desplazamientos de los habitantes hacia actividades laborales, educativas y recreativas. Se indagó también sobre aspectos del hábitat —características de la vivienda, servicios de infraestructura y de transporte— y de la inserción laboral. Asimismo, se relevaron las estrategias de búsqueda de empleo, y se incluyeron preguntas de opinión relacionadas con las dificultades en el traslado y con los problemas del barrio. El trabajo de campo se llevó a cabo durante 2007.

NOTAS

¹ El concepto de segregación residencial refiere a la separación de dos o más grupos en el espacio urbano y/o al grado en que dos o más grupos viven separados entre sí en diferentes partes del territorio urbano (Massey y Denton, 1988). Hasta el trabajo de Wilson (1987) la bibliografía especializada prestó más atención a la segregación racial o étnica, es decir, con base en atributos invariantes. Para Argentina, y en especial para los aglomerados urbanos, el separador más pertinente es la estructura de grupos sociales; de ahí que sea adecuado referir a la segregación residencial socioeconómica.

² A los fines de este trabajo, Buenos Aires, la ciudad de Buenos Aires o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) refieren a la entidad política limitada por la avenida General Paz, el Río de la Plata y el Riachuelo. Por Conurbano bonaerense entenderemos los 24 municipios que rodean a la ciudad de Buenos Aires. Cuando se haga mención al área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se estará hablando de la CABA y el Conurbano, mientras que por región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) entenderemos el AMBA más un siguiente cordón de 18 municipios bonaerenses que llegan hasta Pilar al noroeste,

Luján al oeste, Cañuelas al sudoeste y La Plata al sur.

³ Para la formulación inicial del enfoque de las capacidades véase Sen (1981, 1988).

⁴ Para una introducción al enfoque de desarrollo humano, sus dimensiones básicas y sus formas de medición, véase Fukuda-Parr y Kumar (2003).

⁵ Fueron las clases medias las más perjudicadas por el empobrecimiento de las últimas décadas. Este proceso implicó un punto de no retorno que cambió la imagen que la sociedad argentina tenía de sí misma. En el campo de los estudios sobre la pobreza obligó a replantear la visión de un sector de la población considerado hasta entonces mayoritariamente homogéneo (Svampa, 2005; Kessler y Di Virgilio, 2008).

⁶ Este fenómeno ha sido caracterizado también como dualización, polarización, segmentación, o fragmentación. Son todos conceptos que destacan que se produjo una crisis y un cambio del modelo urbano precedente. En esencia, estos conceptos enfatizan que en el interior de la ciudad se desarrollaron nuevas fronteras urbanas. Existe consenso al recurrir a cualquiera de estas nociones

en que se profundizaron las desigualdades sociales en el interior de vecindarios, zonas y partidos y que se consolidaron múltiples fronteras que restringen la movilidad espacial (Prévôt Schapira, 2000).

⁷ Puede consultarse Wilson (1996) con respecto al “efecto barrio”, Moser (1998) para las categorías de “activos y oportunidades” y Galster y Killen (1995) sobre la noción de “geografía de oportunidades”.

⁸ El aporte de Wilson (1987, 1996) fue de suma importancia en esta perspectiva. En sus investigaciones sobre los guetos de las ciudades estadounidenses, afirma que la causa principal del creciente aislamiento es estructural. Cuando el trabajo estable desaparece y en su lugar surgen los signos de la precariedad y la inseguridad laboral, la vida social y la capacidad de relacionamiento se ven seriamente afectadas. En estos vecindarios, aquejados por lo que él define como “aislamiento social”, el problema fundamental no es tanto la ausencia de sociabilidad como los caracteres negativos o por lo menos ineficientes que esta toma. Al analizar la forma de sociabilidad presente en los guetos Wilson concluyó que no permiten contacto

o interacción sostenida con instituciones, familiares e individuos que representan la sociedad más amplia.

⁹ En un trabajo recientemente efectuado sobre cuatro asentamientos del Gran Buenos Aires se concluyó que lo característico de las relaciones que entablan sus habitantes es que los lazos son “fuertes” —o sea, priman las relaciones con familiares— y son homogéneos, es decir con personas en la misma posición social. Las relaciones con otros vecinos y con los que habitan fuera del asentamiento tienen escasa importancia relativa. Las trayectorias educativas y laborales de estos sectores carenciados evidenció que estos vínculos se han erosionado con el tiempo, dando lugar al fortalecimiento de lazos fuertes y homogéneos (Suárez, 2007).

¹⁰ La bibliografía académica “efectos de barrio” —muy desarrollada en EE.UU.— relaciona los componentes culturales con la ausencia de modelos de rol, la ineficiencia de los patrones normativos comunitarios y la presencia de subculturas marginales. Los tres mecanismos están interrelacionados. Los barrios con altas concentraciones de pobreza experimentan de manera constante una pugna entre opciones: aquellos

que procuran resistir la desafiliación social y aquellos que, víctimas ya del desaliento, aceptan la ruptura con los marcos normativos generales y exploran vías no legítimas para mejorar sus condiciones de vida (Kaztman, 2001). El hecho de que las subculturas marginales presten apoyo a aquellos que transitan estas vías no legítimas contribuye a que el trabajo estable pierda atractivo como medio para alcanzar las metas de bienestar. El creciente sentido de inseguridad dentro de los barrios, el desaliento generalizado, la falta de participación activa en actividades que promuevan el bienestar general y una cierta tolerancia respecto del delito (Kessler, 2004) podrían ser mecanismos que operan en las áreas segregadas de las ciudades argentinas.

¹¹ Los medios de comunicación alimentan fuertemente el estigma. En un interesante trabajo Silva (2008) analiza el discurso de los principales medios de comunicación de Argentina y concluye que en relación con los pobladores de villas de emergencia, tienden a culpabilizarlos de su situación. Fomentan, entre otras, la imagen de las villas como lugares por los que hay que evitar transitar, donde existe la anomia, donde los delincuentes tienen sus guaridas. Estas representaciones alimentan la desconfianza y consecuentemente el estigma.

¹² En su formulación original sobre el desacople entre lugar de residencia y de trabajo (Kain, 1968), se señalaba que la relocalización de los puestos de trabajo en las ciudades norteamericanas —hacia los suburbios— no fue acompañada por un proceso similar de parte de los trabajadores de menor calificación —básicamente afronorteamericanos—. Ello habría sido resultado de la elevación de los precios de

las viviendas ubicadas en las proximidades de los nuevos centros de empleo así como de mecanismos de discriminación en el mercado inmobiliario. En consecuencia, se generaba una concentración en los centros urbanos de un exceso de trabajadores, que no lograban insertarse plenamente en el mercado de trabajo. A este desequilibrio contribuirían también, entre otros factores, el déficit en los sistemas de transporte y las fallas en el acceso a la información sobre vacantes laborales.

¹³ La informalidad urbana no es, sin embargo, exclusiva de los sectores populares. Entre las situaciones informales se incluyen también aquellas de los sectores medios y altos que no se encuentran dentro de un marco legal adecuado, como barrios cerrados o *countries* que no cumplen con la reglamentación urbanística, barrios que se cierran sin autorización, que no cuentan con la infraestructura o servicios estipulados en la ley o que están declarados como tierra rural a pesar de ser urbanizaciones, etc.

¹⁴ En el análisis de las modalidades de hábitat popular, se diferencian de otras formas de urbanizaciones informales, como cuando los actores que producen suelo urbano no son los mismos sectores populares que los habitan, como en los “loteos pirata”, donde los parcelamientos los realizan operadores económicos que utilizan la lógica de la ganancia y no la de la necesidad (Cravino, 2008). Para la diferencia entre villas de emergencia y asentamientos, véase el recuadro 1.

¹⁵ El conteo preciso de la población en asentamientos informales es una tarea muy compleja. Existe una importante inconsistencia entre

las diversas fuentes de datos (censo nacional de población y vivienda, relevamientos públicos provinciales y municipales, y relevamientos efectuados por ONG o instituciones académicas).

¹⁶ La densidad poblacional bruta del AMBA es de 38 habitantes por hectárea. Este promedio se sextuplica en el caso de las villas y se triplica en el caso de los asentamientos. Un análisis por municipios muestra que las mayores densidades para el conjunto de estos barrios se observa en la ciudad de Buenos Aires y en los municipios del corredor norte del Conurbano (excepto Tigre), donde viven en promedio más de 250 habitantes por hectárea. A su vez, las áreas ocupadas por villas y asentamientos varían según los municipios. Mientras en algunos ocupan áreas muy extensas (en La Matanza el fenómeno abarca más de 1.100 hectáreas y en Quilmes supera las 800), en otros el área ocupada es sensiblemente más baja, como en Vicente López, donde la extensión es menor a 20 hectáreas. Las villas predominan en el primer cordón de urbanización. Esa fue la tipología predominante en la ocupación del suelo en el AMBA durante la década de 1970. Por ello se explica que mientras en el primer cordón se halla poco más de la mitad de los “asentamientos informales”, la cantidad de villas casi duplica a las del segundo cordón, donde predominan los asentamientos (Cravino, 2008).

¹⁷ En los cinco años que van desde el censo de 2001 hasta 2006, por cada 100 nuevos habitantes en los 24 partidos del Conurbano, 60 se ubicaron en asentamientos informales y 40 en la ciudad formal. Esa cifra era de 10 cada 100 en el período 1981–1991 y de 26 cada 100 entre 1991 y 2001.

¹⁸ Es decir, la proposición original de los asentamientos de albergar una sola familia en cada lote se fue modificando cuando ya han transcurrido casi 30 años de los primeros asentamientos y las segundas generaciones ya han conformado nuevas familias. Estos nuevos grupos familiares se ubican en otra vivienda dentro del lote. En algunos casos han motivado la conformación de nuevos asentamientos contiguos.

¹⁹ De los nueve municipios del área metropolitana de Córdoba, la ciudad de Córdoba concentra cerca del 90% de la población; el análisis se centra en dicha ciudad.

²⁰ Se trata de un plan que articula distintas fuentes de financiamiento con el fin de atender el déficit crítico: el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), el Programa Mejor Vivir y el Programa Federal de Construcción de Vivienda, entre otros. La principal fuente de financiamiento de este plan la constituyen los recursos del Promeba, que han incrementado de forma significativa el nivel de inversión destinado a este sector (Lentini et al., 2008).

²¹ En 1997, había en Estados Unidos 20.000 urbanizaciones cerradas que albergaban 3 millones de viviendas (Blakely y Snyder, 1997); en 2001 esta cifra había ascendido a 7 millones de hogares (Sánchez, et al., 2005). En 2000, Lisboa contaba con 97 urbanizaciones cerradas (Wehrhahn y Raposo, 2006), mientras en 2003 había en el Reino Unido más de 1.000 urbanizaciones cerradas con un total de 100.000 residentes (Atkinson et al., 2004). También en 2003 había cerca de 400 urbanizaciones cerradas en Estambul, Turquía (Baycan Levent y Gülümser, 2004). Según Grant (2006) en

2004 había en Canadá 314 asentamientos de este tipo (datos y citas tomadas de Roitman, 2008).

²² De las urbanizaciones cerradas del área, 349 son barrios cerrados, 136 son countries, 44 clubes de chacras, y 12, megaemprendimientos. Esto significa la producción de un total de 110.736 parcelas de las cuales el 57,6%, es decir 63.822 lotes, se encuentran ocupados (Fernández Wagner, 2009).

²³ Las estimaciones se realizaron con los microdatos de los censos nacionales de población y vivienda relevados en 1991 y 2001. El análisis se realizó sobre las fracciones censales. La ausencia de cobertura de salud es el indicador indirecto de precariedad laboral. Desde mediados del siglo pasado la prestación de la salud en la Argentina estuvo estrechamente relacionada con el trabajo formal. La precarización laboral de las últimas décadas afectó por lo tanto la forma en que se accede al servicio de salud. Al introducir este aspecto en el análisis, se cuenta con una dimensión que permite relacionar los procesos de segregación con los fenómenos laborales. Los índices se construyeron dicotomizando según el jefe/a del hogar tuviera o no acceso a la salud a través de una obra social, una prepaga o una mutual.

²⁴ Los valores próximos a 0 indican que la distribución de la población con determinado atributo en las subunidades es similar a la que existe en el aglomerado superior. Los valores próximos a 1 señalan situaciones de máxima segregación. Algunos autores interpretan el valor de este índice como la proporción del grupo minoritario que tendría que cambiar de residencia para obtener una distribución

igualitaria. La fórmula del índice de disimilitud es la siguiente:

$$D = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{x_i}{X} - \frac{y_i}{Y} \right|$$

donde $i = 1 \dots n$ refiere a las unidades geográficas —por ejemplo fracciones censales—; x_i = población minoritaria en cada zona i ; X = total de la población minoritaria, y_i = población mayoritaria en cada zona i ; Y = total de población mayoritaria.

²⁵ La fórmula del índice de aislamiento es la siguiente:

$$xPx = \sum_{i=1}^n \left[\frac{x_i}{X} \right] \left[\frac{x_i}{t_i} \right]$$

donde x_i y t_i indican la cantidad de población minoritaria y total respectivamente en la unidad geográfica i , y X es el total de población minoritaria. La variación del índice entre 0 y 1 puede interpretarse como la probabilidad de que un individuo del grupo minoritario interactúe con otros miembros de ese grupo y no con miembros del grupo mayoritario.

²⁶ Véase el anexo para un detalle de la metodología empleada.

²⁷ En Groisman 2008 se utiliza una metodología similar para mostrar los efectos negativos de la segregación residencial sobre la inserción laboral en el Gran Buenos Aires. Aquí ampliamos los resultados para los aglomerados de Córdoba, Rosario y Mendoza.

²⁸ Entre los trabajos que han indagado en esta relación, cabe destacar un reciente estudio para el Gran Buenos Aires en el que se concluyó que vivir en áreas segregadas está asociado con menores rendimientos educativos (Suárez y Groisman, 2008). Desde el punto de

vista institucional se han documentado prácticas escolares que contribuyen a la segregación educativa (Veleda, 2005). En el otro extremo de la segregación urbana, en los hogares de altos recursos residentes en barrios cerrados, se comprobó también la búsqueda de entornos educativos diferenciales (Del Cueto, 2007).

²⁹ El ONE de 2000 fue un relevamiento censal que permitió evaluar el rendimiento educativo en matemática y lengua de los alumnos de los niveles educativos básico y medio. Además se aplicaron cuestionarios complementarios al alumno, al docente y al director del establecimiento. Por lo tanto, la fuente permitió vincular los puntajes con las características de los alumnos, de sus familias y de las escuelas a las que asisten —y por extensión de los barrios donde se encuentran—.

³⁰ Los niños, especialmente en la primaria, tienden a concurrir a establecimientos educativos cercanos a sus hogares. La Encuesta Anual de la Ciudad de Buenos Aires de 2004 muestra que el 72,4% de los niños de entre 7 y 12 años concurre a establecimientos educativos muy cercanos al lugar donde viven: se encuentran a menos de diez cuadras de su lugar de residencia. Solo 1 de cada 10 se desplaza a escuelas ubicadas a más de veinte cuadras de su hogar (Groisman y Suárez, 2006).

³¹ A partir de la información que proveyeron los directores de escuela fue posible construir una variable que permite aproximarse al tipo de barrio o vecindario en el que residen los alumnos. Para ello se recurrió a las preguntas que indagaron acerca del porcentaje de *alumnos que provienen de un medio social cuyos recursos pueden ser considerados insuficientes o escasos*. Las preguntas estaban

precodificadas y sobre esa base se confeccionó la siguiente tipología: si entre el 75% y el 100% de los alumnos calificaba en esa condición se asumió que se trataba de un barrio muy deficitario; del 50% al 75% correspondía a un barrio deficitario; del 25% al 50%, a un barrio medio, y menos del 25%, a un barrio no deficitario.

³² A través de la metodología empleada para analizar la asociación entre segregación residencial y logros laborales en base a la EPH —descrita en el anexo— se hicieron también diversos análisis para mostrar cómo la homogeneidad en la composición social de los vecindarios incide en aspectos educativos. Del análisis se destaca que los niños menores de 18 años muestran tasas de escolarización inferiores si residen en vecindarios con homogeneidad “deficitaria” en la composición social. Se evidenció asimismo que en estos vecindarios es más alto el porcentaje de niños que trabajan y de aquellos que no estudian ni trabajan. Entre aquellos niños que trabajan el aporte monetario a sus hogares es relevante, especialmente en aquellos que trabajan y estudian.

³³ Estos estudios analizan la relación entre la composición socioeconómica del lugar de residencia y el rendimiento educativo de niños y adolescentes. En Santiago de Chile se exploró el impacto de la tasa de desempleo de un barrio sobre el desempeño escolar de los niños que allí residían (Flores, 2007). Se comprueba que la débil vinculación de los adultos con el mercado de trabajo tiene consecuencias sobre la solidez del capital social barrial, erosionando la capacidad de brindar oportunidades y ejemplos para la integración de los niños y adolescentes. En Montevideo se analizaron los efectos del vecindario sobre

los niveles de desempeño escolar a través de modelos jerárquicos lineales (Kaztman y Retamoso, 2007). En Rio de Janeiro, el estudio realizado por Queiroz Ribeiro, Franco y Alves (2007) encontró que el riesgo de abandono escolar entre los niños que viven en *favelas* cercanas a barrios prósperos es mayor que el de los niños que viven rodeados de barrios pobres, y que ambos porcentajes son superiores al nivel de abandono que se registra entre niños que residen fuera de las *favelas*. En México se analizó cómo la composición socioeconómica del vecindario produce efectos sobre la probabilidad de abandono escolar en el período comprendido entre la finalización del ciclo básico y el acceso al bachillerato (Solís, 2007). Por otro lado, un estudio realizado en São Paulo se concentra en el impacto indirecto que la composición social del vecindario produce sobre la calidad de la enseñanza a través de los maestros que en ese barrio ejercen sus funciones (Torres, Pavez, Gomes y Bichir, 2007).

³⁴ Véase Fernández Wagner (2007).

³⁵ Estas intervenciones fueron posibles a partir de la reforma constitucional de 1949, que incorporó la función social de la propiedad.

³⁶ Este proceso finalizó durante el último gobierno militar; la ley 21.342 de 1976 terminó con la intervención estatal en el mercado de alquileres.

³⁷ El sistema de IPV funcionó centralizadamente hasta 1992 y descentralizadamente hasta la crisis de 2002, produciendo entre 25.000 y 35.000 viviendas anuales en promedio, sobre todo en el interior del país, en localidades medianas y pequeñas.

³⁸ Véase Rodríguez y Sugranyes (2005).

³⁹ Los programas federales comprenden: a) el Programa Federal de Construcción de Viviendas, que se desdobra en el subprograma de construcción de viviendas con municipios y el subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios (de aplicación inicial en la RMBA); b) el Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda "Mejor vivir"; c) el Programa Federal de Emergencia Habitacional, y d) el Programa Federal de Reactivación de Obras Fonavi.

⁴⁰ El sector construcción es un gran generador de empleo. Se calcula que en las viviendas por cooperativas por cada vivienda que se construye hay tres empleos implicados, así como que por cada empleo directo en la obra se generan otros dos indirectos en el sector proveedor de insumos y servicios asociados.

⁴¹ El Promeba opera en solo siete de los 24 municipios del Conurbano, y en cada uno de estos, lo hace solo en uno o dos barrios. En la provincia de Córdoba se beneficiaron del programa once barrios, de los cuales solo dos corresponden a la ciudad de Córdoba. En el Gran Mendoza son 23 los barrios beneficiarios (de acuerdo con datos del sitio web del Promeba, <http://www.promeba.org.ar>; fecha de acceso: 6 de marzo de 2009).

⁴² El criterio de clasificación de los hogares es una aproximación a la estratificación socioeconómica. Se tuvo en cuenta que la escolarización resulta la variable exógena más relevante en la explicación de los niveles de ingresos. Se consideró de manera exclusiva a la educación del jefe, distinguiendo dos estratos: bajo (con jefes hasta

secundario incompleto) y alto o superior (con secundario completo). Poco más de la mitad de los hogares pertenece al estrato inferior.

⁴³ Para la corrección del sesgo de selección se utilizó el procedimiento habitual propuesto por Heckman, que consiste, primeramente, en estimar una función probit de participación laboral. Las variables independientes fueron la posición en el hogar, el tamaño del hogar y la condición de ocupación del jefe. Una vez estimada esta ecuación y a partir de los residuos de la misma se calcula la razón inversa de Mills, que se incorpora como un regresor más en las funciones de ingreso.

⁴⁴ Es una muestra aleatoria, estratificada; con selección de los radios con probabilidad proporcional a la cantidad de hogares particulares del radio. Los cuatro partidos de la muestra (San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón)

concentraban en 2001 a 1.173.177 personas de acuerdo con el censo nacional de población y vivienda de ese mismo año. Moreno, San Miguel y José C. Paz se ubican en el segundo cordón del Conurbano, mientras que Morón está en el primero. De los cuatro partidos a los que pertenecen los radios seleccionados, Moreno y José C. Paz presentan la situación sociodemográfica más crítica. Por su parte, el partido de San Miguel muestra valores cercanos o levemente inferiores a los del conjunto del área urbana, mientras que Morón exhibe en todos los casos marcas superiores a la media de la región metropolitana. El relevamiento se efectuó en 2007 en el marco de un proyecto de investigación con sede en la Universidad Nacional de General Sarmiento financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y dirigido por Adriana Rofman.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, Pedro. 2003. "La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal". *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, n° 136-137: 273-294.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. 2006. "Universalismo, ciudadanía y estado en la política social latinoamericana". Documento BID-INDES, Washington.
- Arriagada, Camilo. 2008. "Segregación residencial y nueva cuestión social en el área metropolitana de Santiago de Chile", paper presentado en el seminario y taller internacional "La ciudad y la 'nueva cuestión social' en los albores del tercer milenio: un desafío pendiente", organizado por el CEUR-Conicet el 23 y 24 de octubre.
- Borsdorf, A. 2003. "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana". *EURE*, Santiago de Chile, vol. 29, n° 86: 37-49.
- Buthet, Carlos. 2005. *Inclusión social y hábitat popular*. Espacio, Buenos Aires.
- Buthet, C. et al. 2007. *Evolución de las villas de emergencia en Córdoba, 2001-2007*. SEHAS, Córdoba.
- Cáceres, S. y Gurría, L. 2006. "Conformación de asentamientos irregulares en Rosario", trabajo presentado en el seminario latinoamericano "Teoría y política sobre asentamientos informales", Buenos Aires, 8 y 9 de noviembre.
- Caldeira T.P.R. 2000. *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*. University of California Press.
- Castells, M. 2001. "The Informational City Is a Dual City: Can It Be Reversed?" en Schön, Donald A., Sanyal, Bish y Mitchell, William J., *High Technology and Low Income Communities*. MIT Press, Cambridge.
- CEPAL. 2007. *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Coraggio, José Luis. 2001. "Economía, planificación estratégica y gestión en la ciudad", ponencia presentada en el encuentro "El plan director de desarrollo urbano y ambiental de Porto Alegre: desafíos de un nuevo modelo de regulación urbanística", organizado por la Secretaría de Planeamiento de Porto Alegre, Porto Alegre, 10 de mayo.
- Cravino, M. C. 2008. *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Dammert, Lucía. 2001. "Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina". *Revista latinoamericana de estudios urbano regionales EURE*, vol. XXVII, n° 82.
- Del Cueto, Carla. 2007. *Los únicos privilegiados. Estrategias educativas de familias residentes en countries y barrios cerrados*. Prometeo, Buenos Aires.
- Fernández Wagner, R. 2007. "Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina", en *Assentamentos informais e moradia popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília.
- . 2009. "La ciudad injusta. La política pública y las transformaciones residenciales en el Área Metropolitana de Buenos Aires", paper presentado en el 53° Congreso Internacional de Americanistas, México.
- Flores, Carolina. 2007. "Segregación residencial y resultados educacionales en la ciudad de Santiago de Chile", en Kaztman, R. y Queiroz Ribeiro L. (eds.) *Territorio y educación en grandes ciudades latinoamericanas* (en prensa).
- . 2009. "Advances in Research Methods for the Study of Urban Segregation", en Roberts, Bryan y Robert Wilson *Urban Segregation and Governance in the Americas*. Palgrave, Nueva York.
- Frediani, Alexandre Apsan. 2007. "Amartya Sen, the World Bank, and the Redress of Urban Poverty: a Brazilian Case Study". *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 8, n° 1: 133-152.
- Fukuda-Parr, Sakiko y A.K. Shiva Kumar. 2003. *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*. Oxford University Press, Oxford.

- Galster, G. y Killen, S. 1995. "The Geography of Metropolitan Opportunity: A Reconnaissance and Conceptual Framework". *Housing Policy Debate* 6 (1): 7-43.
- Garay, A.M. 2007. "Proyectar al futuro. Dilemas del Área Metropolitana de Buenos Aires", en Balbi, J.C., *Informe sobre desarrollo humano en la Provincia de Buenos Aires 2007: la obra pública como desarrollo sustentable*. Eudeba, Buenos Aires.
- Groisman, F. 2008. "Efectos distributivos durante la fase expansiva de Argentina (2002-2007)". *Revista de la CEPAL* n° 96, Santiago de Chile.
- Groisman, F. y Suárez, A.L. 2006. "Segregación residencial en la ciudad de Buenos Aires". *Revista de Población de Buenos Aires*. Año 3, n° 4.
- . 2009. "Residential Segregation in Greater Buenos Aires", en Roberts, Bryan y Robert Wilson, *Urban Segregation and Governance in the Americas*. Palgrave, Nueva York.
- Habitat International Coalition (HIC). 2002. *Carta mundial por el derecho a la ciudad*. Disponible en http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1089. Fecha de acceso: 28/10/09.
- Hauber, J. 2008. "Segregación residencial socioeconómica en Córdoba: el plan 'Mi casa, mi vida'", paper presentado en el 3er. seminario iberoamericano "Ciencia y tecnología para el hábitat popular (AVE-CEVE)". Noviembre de 2008, Córdoba.
- Kain, J.D. 1968. "Housing Segregation, Negro Employment and Metropolitan Decentralization". *Quarterly Journal of Economics* 82: 175-197.
- Kaztman. 2001. "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". *Revista de la CEPAL*, n° 75: 171-189. Santiago de Chile.
- . 2008. "Segmentaciones y segregaciones en grandes ciudades de América Latina: posibles impactos sobre la relación entre equidad e innovación productiva", background paper preparado para PNUD/Argentina.
- Kaztman, Rubén y Retamoso, Alejandro. 2005. "Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo". *Revista de la CEPAL* n° 85: 131-148, México.
- . 2007. "Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo". *Revista de la CEPAL*, n° 91, Santiago de Chile.
- Kessler, Gabriel. 2004. *Sociología del delito amateur*. Paidós, Buenos Aires.
- Kessler, Gabriel y Di Virgilio, María Mercedes. 2008. "La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas". *Revista de la CEPAL* n° 95, agosto de 2008, Santiago de Chile.
- Lentini et al. 2008. *Alternativas para el hábitat informal. Análisis de la eficacia de las políticas sobre asentamientos informales: el caso de la provincia de Mendoza*. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Lomnitz, Larissa. 1975. *Cómo sobreviven los marginados*. Siglo XXI, México.
- Martori, J.C. y Hoberg, K. 2004. "Indicadores cuantitativos de segregación residencial. El caso de la población inmigrante en Barcelona". *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona. Vol. VIII, n° 169: 741-98.
- Massey, D. y Denton N. 1988. "The Dimensions of Residential Segregation". *Social Forces* vol. 67(2).
- Max Neef M., Elizalde A. y Hopenhayn M. 1993. *Desarrollo a escala humana*. Nordan-Redes, Montevideo.
- Morano, C., Lorenzetti, A. y Parra M. 2001. "El Conurbano bonaerense en la década de los noventa", en Andreacci L. (comp.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Moser, C. 1998. "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies". *World Development* vol. 26, n° 1. Banco Mundial, Washington DC.
- Oyen, Else. 2003. *Producción de la pobreza. Un enfoque diferente*. CROP, Noruega.
- Pérez, Pedro. 2002. "Buenos Aires: Fragmentation and Privatization of the Metropolitan City". *Environment and Urbanization*, vol. 14, n° 1: 145-158.
- Pittaluga, Lucía y Sienna Mariana. 2007. *Utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el Uruguay*. PNUD/Uruguay, Montevideo.
- Prévôt Schapira, M. 2000. "Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires". *Economía, sociedad y territorio*, Universidad de París VIII, enero-julio, vol. II, n° 7: 405-431.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. *Desarrollo humano en Chile. Las nuevas tecnologías: ¿un salto al futuro?* Santiago de Chile.
- Queiroz Riberio, L.C., Junqueira Franco, F.C. y Alves, F. 2007. "O território na herança das desigualdades de oportunidades educativas: estudo da divisão favela x bairro sobre as probabilidades de repetência na cidade do Rio de Janeiro", en Kaztman, R. y Queiroz Ribeiro L. (eds.) *Territorio y educación en grandes ciudades latinoamericanas* (en prensa).
- Roberts, B. y R. Wilson (eds.) *Urban Spatial Differentiation and Governance in the Americas*. Palgrave, Londres (en prensa).
- Rodríguez A. y Sugranyes A. (eds.). 2005. *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- Roitman, Sonia. 2008. "Planificación urbana y actores sociales intervinientes: el desarrollo de urbanizaciones cerradas". *Scripta Nova*, vol. XII, n° 270 (54).

- Sabatini, F. y Cáceres, G. 2004. "Los barrios cerrados y la ruptura del patrón tradicional de segregación en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago de Chile", en G. Cáceres y F. Sabatini (eds.) *Los barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración social*. Instituto de Geografía, PUC Chile, Santiago.
- Sen, Amartya. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Clarendon Press, Oxford.
- . 1988. "Freedom of choice: Concept and Content". *European Economic Review*, Elsevier, vol. 32(2-3): 269–294.
- Silva, María Rosa. 2008. "Villas y asentamientos; mil estigmas en los medios", en Cravino, M. C. (comp.). *Los mil barrios informales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Solís, P. 2007. "Efectos del nivel socioeconómico del vecindario en la continuidad escolar entre la secundaria y el bachillerato en México, Distrito Federal", en Kaztman, R. y Queiroz Ribeiro L. (eds.) *Territorio y educación en grandes ciudades latinoamericanas* (en prensa).
- Sorj, Bernardo y Danilo Martuccelli. 2008. *El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia*. Buenos Aires, Siglo XXI Iberoamericana.
- Stewart, Frances. 2005. "Groups and Capabilities". *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 6, n° 2: 185–204.
- Suárez, A.L. 2007. "Structure and Consequences of Social Segregation in Poor Buenos Aires Settlements". Tesis doctoral, Universidad de California.
- Suárez, Ana Lourdes y Fernando Groisman. 2008. "Segregação residencial e conquistas educacionais na Argentina", en L.C. de Queiroz Ribeiro y Rubén Kaztman, *A cidade contra a escola*. Letra Capital, Rio de Janeiro.
- Svampa, M. 2001. *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados*. Biblos, Buenos Aires.
- . 2005. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus, Buenos Aires.
- Tecco, C. y Silvana Fernández. 2008. "Espacios urbanos estigmatizados, segregación residencial y agenda pública local". *Administración Pública y Sociedad* n° 16, IIFAP-INC, mayo-junio de 2008.
- Torres, H. 2001. "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 27(80).
- Torres, H., Pavez, T.R., Gomes, S. y Bichir, R.M. 2007. "Educação na periferia de São Paulo: sobre como pensar as desigualdades educacionais", en Kaztman, R. y Queiroz Ribeiro L. (eds.) *Territorio y educación en grandes ciudades latinoamericanas* (en prensa).
- Veleda, Cecilia. 2005. "Efectos segregatorios de la oferta educativa. El caso del Conurbano bonaerense". Documento de trabajo n° 5, CIPPEC, Buenos Aires.
- Walklate S.L. 2001. "Fearful Communities". *Urban Studies*, vol. 38 n° 5–6: 885–898.
- Wilson, W.J. 1987. *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass and Public Policy*. University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- . 1996. *When Work Disappears*. Alfred A. Knopf, Nueva York.

