

Danilo Veiga*

DESIGUALDADES SOCIALES Y FRAGMENTACIÓN URBANA

ESTE TEXTO tiene como objetivo ilustrar de forma resumida las principales cuestiones relativas a los procesos de fragmentación socioeconómica y desigualdades sociales en las ciudades. Tales temas se enfocan en el marco de la discusión sobre los fenómenos de globalización y los impactos de la reestructuración socioeconómica en los países latinoamericanos. En tal sentido, se plantean los principales temas emergentes, a partir de diversos estudios que contribuyen a la comprensión de estos complejos procesos. La agenda de temas a desarrollar resume aspectos tales como las transformaciones sociales en las ciudades latinoamericanas, la polarización y fragmentación socioeconómica, y las desigualdades sociales y las políticas sociales.

PRINCIPALES HIPÓTESIS Y MARCO DE REFERENCIA

En primer lugar, se plantean como marco de referencia varios elementos conceptuales, hipótesis de trabajo y principales tendencias, relativos a los procesos de fragmentación socioeconómica y desigualdades en el territorio y las ciudades latinoamericanas. De tal forma, se introducen

* Catedrático de Sociología Urbana y Regional en la Universidad de la República (Uruguay). Miembro académico del GT Desarrollo Urbano de CLACSO, de la Red Iberoamericana Globalización y Territorio RII y del RC21 de la Asociación Internacional de Sociología.

algunos conceptos básicos, referidos al análisis de las desigualdades socioeconómicas a nivel local. En este sentido, se asume como hipótesis de trabajo que existen distintas dimensiones y manifestaciones de la globalización, que impactan diferencialmente en la población y las áreas subnacionales, en contextos de creciente desterritorialización de las decisiones económicas y políticas.

Por otra parte, no se consideran válidos los argumentos de homogeneización e inevitabilidad de los procesos globales que se manejan en distintos ámbitos, si bien puede existir, en muchos casos, una globalización de problemas nacionales y al mismo tiempo una “especificidad singular de ciudades y regiones”, en la medida en que se desterritorializan cosas, gentes, valores, etc. y se fragmentan el espacio, el tiempo y las ideas. Pero sí es importante señalar en este contexto la existencia de redes globales que articulan individuos, segmentos de población, regiones y ciudades, al tiempo que excluyen otros tantos individuos, grupos sociales o territorios.

Es sabido que en la *sociedad de la información* asistimos a la expansión de un nuevo paradigma social y tecnológico, en el que los países están atravesados por una lógica dual y se crean redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al mismo tiempo que se segregan y excluyen segmentos sociales y áreas al interior de cada país, región o ciudad. En tal sentido, se destaca que durante las últimas dos décadas, surgen transformaciones estructurales en las relaciones de producción, cuyas manifestaciones más claras son el aumento de la desigualdad y la exclusión social, y la fragmentación del empleo (Castells, 1998).

En dicha perspectiva, durante los últimos años se han realizado diversos congresos internacionales sobre las consecuencias de la globalización en el territorio y las ciudades. Algunos ejemplos son los eventos organizados por la Asociación Internacional de Sociología (RC21) en Amsterdam (2001), los seminarios de la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio en México, Argentina, Cuba y Brasil (2000-2004) y los correspondientes al Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano de CLACSO en Río de Janeiro, Quito y La Paz (2000-2004).

Desde este marco de referencia, se plantean las siguientes hipótesis.

- Los procesos de reestructuración económica implican la diversidad social y territorial, en la medida en que las comunidades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual y consiguiente fragmentación económica, social y cultural.
- En las ciudades, se procesan transformaciones asociadas a la reestructuración económica (desindustrialización, privatización, entre

otras), cuyos impactos más significativos son el aumento de la desigualdad y la exclusión social, y la fragmentación del empleo.

- Las tendencias recientes y actuales del mercado de trabajo –desempleo, subempleo, informalidad y precariedad–, junto con el descenso y/o pérdida de los ingresos en los hogares, constituyen factores determinantes de “nuevas formas de pobreza” y “empobrecimiento” que estimulan la desintegración social y la segregación territorial.
- Las fragmentaciones social y territorial no son una simple consecuencia de las desigualdades socioeconómicas, sino que son resultado de la diferenciación social en el espacio, y constituyen procesos que se retroalimentan. En esta medida, surgen diversas formas de segregación, como manifestaciones de la distribución de las clases sociales en el territorio.
- Los componentes socioculturales de la segregación socioeconómica y las desigualdades son factores relevantes, en tanto los mecanismos de exclusión social expresan imágenes y comportamientos, por los cuales determinados grupos ignoran a otros de la convivencia, lo que reproduce la exclusión a través de barreras reales y simbólicas.
- Los déficits de integración socioeconómica y de ciudadanía refuerzan el círculo de la pobreza y la exclusión social y colocan al problema de la desigualdad como un tema fundamental a enfrentar por toda la sociedad, pero fundamentalmente por las políticas públicas.

Estos procesos están redefiniendo la configuración de las ciudades y las áreas subnacionales, y consiguientemente las desigualdades sociales en el territorio, en la medida en que en el contexto de la globalización los conceptos de ciudad y región adquieren un nuevo significado. Así por ejemplo, como consecuencia de la creciente privatización de infraestructura y servicios públicos, emergen *territorios privatizados y usados*, a partir de la intervención de distintos actores locales, nacionales y transnacionales.

Por otra parte, cabe señalar que existen otros aspectos cruciales en la configuración y dinámica territoriales, tales como la dimensión espacial de las relaciones sociales, en la medida en que las acciones e intervenciones de los diferentes actores sociales se sustentan en una fracción del país –áreas, departamentos o regiones. Ello implica la existencia de “identidades territoriales”, como resultado de una dinámica históricamente construida e interrelacionada con el resto del territorio. Aunque

tales aspectos son ciertamente de difícil medición, deben considerarse seriamente a la hora de formular programas sectoriales y locales, en la medida en que las políticas públicas definen marcos de referencia para un área determinada y, por lo tanto, condicionan su evolución. Así emergen diversos procesos socioculturales, con consecuencias significativas en las ciudades y las sociedades locales, tales como los siguientes.

- Incorporación de nuevas tecnologías de la información y redes sociales.
- Expansión de “nuevas pautas culturales” y de consumo.
- Nuevas estrategias familiares y formas de apropiación del “espacio”.
- Crecientes pautas de polarización socioeconómica.
- Emergencia de múltiples actores con conflictos y demandas para la gestión pública.

En este contexto, asumimos que la fragmentación creciente de experiencias individuales que pertenecen a varios lugares y tiempos constituye un rasgo fundamental de la vida moderna (Touraine, 1997). Ello representa un llamado de atención frente al economicismo predominante en los análisis sobre la globalización, enfatizando la diversidad sociocultural vigente al interior de sociedades aún relativamente homogéneas. En tal sentido, las relaciones entre la cultura globalizada versus la cultura local constituyen un desafío para profundizar y comprender los procesos de globalización que impactan en nuestras sociedades (Featherstone, 1998).

Así por ejemplo, durante los últimos veinte años, diversos procesos pautan las relaciones sociales y la fragmentación de la vida urbana para amplios sectores de población, y particularmente para los sectores populares, entre los cuales se destacan los siguientes.

- El retraimiento del Estado nacional, a través de crecientes privatizaciones, tercerización y pérdida del espacio público.
- La pérdida de “marcos de referencia y socialización tradicionales”, por los cambios en las relaciones familiares y los procesos de segregación urbana.
- La globalización del consumo y su expresión diferencial en las clases sociales y el espacio urbano.
- La debilidad de los mecanismos de representación sociopolítica y la emergencia de diversos conflictos en el territorio.

FRAGMENTACIÓN SOCIOECONÓMICA Y DESIGUALDADES SOCIALES: TEMAS ESTRATÉGICOS DE LAS CIUDADES

En el marco de estos temas de análisis, corresponde recordar que, de acuerdo a una hipótesis central sobre las denominadas *ciudades globales*, la transformación de la actividad industrial y la expansión de los servicios en las ciudades llevarían a una estructura social dual en la estructura del empleo y de los ingresos de la población (Sassen, 1991; Mollenkopf y Castells, 1991). Sin embargo, observamos que diversas investigaciones contrastan esta tendencia a la bipolarización y demuestran que se viene produciendo un aumento de la desigualdad social entre los dos extremos de la población urbana, pero de una forma no dual, sino fragmentada, con una diversificación de la estructura social y un incremento de las clases medias en las áreas periféricas (Preteceille y Ribeiro, 1999; Taschner y Bogus, 2000). Una compilación de artículos en la revista *EURE* sobre los impactos de la globalización en las ciudades latinoamericanas (De Mattos, 2002) y el estudio de Buenos Aires, realizado por Prévôt Schapira (2002), presentan interesantes aportes a esta discusión.

Estos fenómenos son importantes, en la medida en que reflejan la influencia en la configuración de nuestras ciudades de algunos procesos mencionados, tales como la reestructuración económica y los cambios en el mundo del trabajo, la nueva composición de los hogares, la diversificación de pautas culturales y del consumo. A su vez, dichos procesos inducen significativas transformaciones en los patrones de estratificación social, y particularmente en las clases medias, que se manifiestan en la localización de la población en el espacio urbano.

De tal forma, para ilustrar estos procesos, resultan adecuados los conceptos de *quartered cities* (ciudades fragmentadas) –introducido por Peter Marcuse (1996)– y *layered cities* (ciudades en capas) –considerando que las áreas de una ciudad están separadas por espacio y tiempo, y constituyen el soporte de diferentes clases y grupos sociales que interactúan entre sí, a través de relaciones que reflejan su distancia y desigualdad social (Marcuse y Van Kempen, 2000; Veiga y Rivoir, 2001).

Desde este contexto, asumimos la hipótesis planteada en la citada compilación internacional sobre *Ciudades en globalización* de Marcuse y Van Kempen, en el sentido de que casi todas las ciudades reciben impactos del proceso de globalización, pero su grado de participación en este no es resultado de su posición en el orden internacional, sino de la naturaleza y alcance de dicho proceso, no existiendo un grado uniforme o un modelo singular de ciudad global. Asimismo, destacamos como una de sus conclusiones más importantes que las pautas del desarrollo urbano son sujeto de control y gestión, lo que significa que no son resultado de fuerzas inmanejables o leyes económicas no controlables

(Marcuse y Van Kempen, 2000). Ello implica, por consiguiente, jerarquizar el papel que deben asumir las políticas públicas en la dinámica de nuestras ciudades.

En esta perspectiva, resulta importante *urbanizar las ciencias sociales*, como planteó Saskia Sassen en su presentación de la investigación “Ciudades transformadas, cambio demográfico y sus implicancias en el mundo en desarrollo”, en la medida en que la comprensión de los procesos sociales pasa cada día más por investigar los fenómenos que ocurren en las ciudades. En este sentido, es interesante considerar –según el informe de diciembre de 2002 de las Asociaciones de Sociología Británica y Norteamericana– el conjunto de desafíos que enfrenta la sociología urbana, en relación con el análisis de los procesos que experimenta la población urbana, en los cambiantes escenarios de la globalización (Perry y Harding, 2002).

Asimismo, con respecto a los procesos señalados y sus vínculos con la diferenciación y la exclusión social, es necesario recordar que desde fines de los años ochenta estudios comparativos realizados en varios países latinoamericanos demostraron la influencia de fenómenos estratégicos en la configuración de nuestras ciudades y en los niveles de vida de la población, como los procesos de desindustrialización, desalarización y fragmentación socioeconómica (Portes, 1989; Lombardi y Veiga, 1989).

En tal sentido, el aumento de la flexibilización laboral –y la precariedad–, junto al descenso que tuvo durante los años noventa la protección social, ha sido impactante en muchas ciudades latinoamericanas, como resultado de la pérdida de empleos en la industria y el sector público, lo que tuvo consecuencias muy negativas sobre los niveles de vida de la población. Asimismo, es necesario considerar el aumento de las tasas de desempleo y subempleo, que permite apreciar las diferencias en términos de las sociedades locales. Así, se ha verificado la evolución desfavorable que durante el período 2001-2003 han tenido el desempleo y el subempleo, siendo especialmente grave la exclusión laboral para jóvenes y mujeres, con las consecuencias que ello representa para la fragilidad del capital humano y, por tanto, de las comunidades locales.

Por otra parte, asumimos la necesidad de utilizar estrategias de investigación y análisis a nivel macro y microsocioal, considerando que el desarrollo de las ciencias sociales, y particularmente de los estudios urbano-regionales, requiere este abordaje comprensivo e integral (Harloe et al., 1998). Así, por ejemplo, los análisis realizados en Uruguay, tanto a nivel cuantitativo y macrosocioal como los estudios de caso cualitativos a nivel microsocioal, demuestran que las tendencias verificadas durante los últimos años a nivel del mercado de empleo (aumento

del desempleo, subempleo, informalidad y precariedad), junto al descenso del ingreso y los niveles de vida de vastos sectores, son factores determinantes en las nuevas formas de pobreza, empobrecimiento de la población y desintegración social en las ciudades, rasgos que comparten con otras áreas urbanas latinoamericanas (en los recuadros 1 y 2 se presentan algunos ejemplos de estos resultados, que ilustran la identificación de dimensiones de análisis y tendencias que surgen de la combinación de estudios a nivel cualitativo y cuantitativo).

Recuadro 1
Identificación de las desigualdades sociales según los actores locales
(estudios de caso según áreas urbanas)

Estudios de caso	Percepción de desigualdades sociales
Estudio 1	Aumento de la brecha entre los “pobres” y los “ricos” Diferencias de acceso a la información y las nuevas tecnologías Diferencias de acceso a la cultura y la educación Desigualdades en inserción laboral por falta de capacitación
Estudio 2	Desigualdades culturales a partir de la situación de pobreza Diferencias entre la pobreza urbana y la rural Desigualdades de nivel de vida y oportunidades locales
Estudio 3	Diferencias simbólicas evidenciadas por la presencia de turistas Empeoramiento del nivel de vida de la clase media (cambios en estilos de vida y reducción drástica del consumo) Desigualdades en niveles de vida durante el año Diferencias de nivel cultural entre población local e inmigrantes Diferenciación intraurbana Sensación de polarización social Mayores desigualdades al interior de las clases medias
Estudio 4	El sistema educativo no atiende necesidades de la población más pobre Disminución de la clase media Disminución del acceso a los servicios por aumento de las tarifas Pasaje de la pobreza a la marginalidad Aumento en las diferencias en niveles culturales (elites más cultas y educadas y pobres menos cultos y educados) Distintas posibilidades de movilidad
Estudio 5	Desigualdad de acceso a la propiedad local de los extranjeros frente a los ciudadanos locales Movilidad descendiente (de propietario rural a peón) Abandono de la educación por los jóvenes, que junto a empleos precarios y baja calificación refuerza las desigualdades Aumento de polarización social (estratos altos fuera del departamento y aumento de sectores pobres)

Fuente: Veiga y Rivoir (2004).

Recuadro 2

Principales tendencias socioeconómicas a nivel local y urbano

-
- Incremento de las desigualdades intraurbanas y concentración socioeconómica, a partir de diferenciales de inversión, competitividad y tipo de inserción de las subáreas.
 - Inversión privada y extranjera como estímulo de la reestructuración económica local, mediante complejos turísticos, infraestructuras por concesión de obra pública, actividades inmobiliarias, “urbanizaciones cerradas”, agroindustrias, etcétera.
 - Migraciones poblacionales hacia aquellas áreas con capacidad de empleo, y reestructuración demográfica, mediante “nuevos flujos poblacionales” permanentes y coyunturales.
 - Fragmentación socioeconómica y segregación residencial, asociadas con estilos de vida y pautas de consumo diferentes.
 - Empobrecimiento de sectores y clases medias, como efecto de la precarización y fragmentación laboral, retiro del “Estado benefactor” y deterioro en los niveles de ingreso.
 - Desintegración y exclusión social, que retroalimentan el círculo de la pobreza y colocan a la desigualdad social como un tema fundamental a enfrentar.
 - Configuración de nuevas pautas de “cultura urbana” y “desarrollo local”, en función a la expansión de la globalización económica y el consumo.
 - Impactos socioculturales y “emergencia de problemas sociales” asociados a la expansión de la pobreza y la segregación urbana (inseguridad, marginalidad, delincuencia, etcétera).
-

Fuente: Veiga y Rivoir (2004).

En síntesis, diversos análisis tanto a nivel cuantitativo como cualitativo desde la perspectiva de la población local confirman las crecientes desigualdades sociales y tendencias de fragmentación a nivel de las ciudades y el territorio, donde ciertos estratos sociales con altos niveles de vida se modernizan, incorporan nuevas tecnologías y pautas de consumo globales por un lado, y crecientemente surgen amplios estratos poblacionales con necesidades básicas insatisfechas y posibilidades de movilidad socioeconómica extremadamente limitadas, por otro. Dichos fenómenos indican que las distancias entre las clases sociales se profundizan y los encuentros entre sectores sociales distantes son cada vez menos frecuentes, a la vez que se pierden las características de sociedad integrada.

Tales transformaciones se expresan a nivel sociocultural, donde emergen rupturas, cambio de costumbres y “pérdida de valores”, mientras aumenta la incidencia de “lo global” en la dinámica y la cultura local, y esta última se ve fuertemente cuestionada. La sensación de inseguridad y destrucción de ciertos valores, sin que se perciba otra alternativa, y la incomprensión de las prácticas y actitudes de los jóvenes son algunos de los síntomas de este impacto. La fragmentación

socioterritorial y cultural destruye espacios de integración existentes hasta el momento y no se crean otros alternativos, lo que representa un gran déficit de las políticas a nivel local y urbano; y en muchos casos no existen políticas que enfrenten estas desigualdades y su problemática a nivel de las comunidades.

A partir del análisis de los problemas y desigualdades sociales y sus implicancias para el desarrollo urbano y local, surgen distintas alternativas. En primer lugar, las tendencias indican que la crisis socioeconómica requiere tomar medidas urgentes para que sus efectos repercutan y se prolonguen lo menos posible hacia las generaciones futuras. A pesar de que se implementan programas de emergencia, estos no necesariamente atacan la problemática estructural que genera problemas sociales y desigualdades de larga data.

Muchas veces en América Latina se han aplicado medidas de asistencia puntuales, que resuelven situaciones críticas, pero que tienden a consolidar una cultura asistencialista, sin estimular el desarrollo y la capacidad de autosustento de la población. En tal sentido, la metodología de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas debe ser un componente fundamental, a los efectos de incorporar la participación social, las iniciativas existentes y el diagnóstico previo y seguimiento de la situación (el Plan de Emergencia y Equidad implementado en Uruguay a partir de 2005 constituye un buen ejemplo en tal sentido).

En definitiva, en la medida en que enfrentamos un conjunto de problemas y desafíos correspondientes a contextos de globalización, fragmentación socioeconómica y crisis, necesariamente se requiere del aumento de la protección social y la implementación de políticas públicas destinadas a los grupos sociales y áreas más carenciadas. Ante ello debe enfatizarse que no es posible reforzar los mecanismos de integración social sin reforzar el Estado. Esto significa que si las políticas públicas no atacan rápidamente los factores críticos que atraviesan las ciudades latinoamericanas –tales como la pobreza, la exclusión sociolaboral y el aumento de la desigualdad– seguramente aumentarán las pautas de desintegración social y el empobrecimiento de la población urbana.

BIBLIOGRAFÍA

- Castells, Manuel 1998 *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (Madrid: Alianza) Vol. 3.
- CEPAL/PNUD 1999 *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (Montevideo: CEPAL/PNUD).

- De Mattos, Carlos 2002 "Transformaciones de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?" en *EURE* (Santiago de Chile) Vol. XXVIII, N° 85.
- De Mattos, Carlos 2004 "Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana" en Queiroz Ribeiro, Luis Cesar (org.) *Metrópoles: entre a coesão e fragmentação, a cooperação e o conflito* (Río de Janeiro: Abramo).
- Featherstone, Mike 1998 "A globalização de complexidade: posmodernismo e cultura de consumo" en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (San Pablo) N° 32.
- Harloe, Michael et al. 1998 "IJURR: looking back twenty-one years later" en *International Journal of Urban and Regional Research* (Oxford: Blackwell).
- Lombardi, Mario y Veiga, Danilo (eds.) 1989 *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Marcuse, Peter 1996 "Space and race in the Post Fordist city" en Mingione, E. (ed.) *Urban poverty and the underclass* (Oxford: Blackwell).
- Marcuse, Peter y Van Kempen, Ronald (eds.) 2000 *Globalizing cities* (Oxford: Blackwell).
- Mollenkopf, John y Castells, Manuel 1991 *Dual city* (Nueva York: The Russel Foundation).
- Perry, B. y Harding, A. 2002 "The future of urban sociology: report of joint sessions of the British and American Sociological Associations" en *IJURR* (Oxford: Blackwell) Vol. 26.
- Portes, Alejandro 1989 "La urbanización de América Latina en los años de crisis" en Lombardi, Mario y Veiga, Danilo (eds.) *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Preteceille, E. y Ribeiro, L.C.Q. 1999 "Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80" en *EURE* (Santiago de Chile) Vol. XXV, N° 76.
- Prévôt Schapira, Marie-France 2002 "Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades" en *EURE* (Santiago de Chile) Vol. XXVIII, N° 85.

- Sabatini, Francisco 2002 “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas” en *EURE* (Santiago de Chile) N° 85.
En <www.scielo.cl/Eure>.
- Sassen, Saskia 1991 *The global city* (Princeton: Princeton University Press).
- Taschner, Susana y Bogus, Lucía 2000 “A cidade dos aneis: São Paulo” en Queiroz Ribeiro, Luis Cesar (org.) *O futuro das metrópoles* (Río de Janeiro: Revan).
- Torres Ribeiro, Ana Clara (comp.) 2000 *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores* (Buenos Aires: CLACSO).
- Torres Ribeiro, Ana Clara y Silva, Cátia Antonia da 2004 “Impulsos globais e espaço urbano: sobre o novo economicismo” en Torres Ribeiro, Ana Clara (comp.) *El rostro urbano de América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Touraine, Alain 1997 *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Veiga, Danilo 2000 “Notas para una agenda de investigación sobre procesos emergentes en la sociedad urbana” en Torres Ribeiro, Ana Clara (comp.) *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores* (Buenos Aires: CLACSO).
- Veiga, Danilo y Rivoir, Ana Laura 2001 *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República).
- Veiga, Danilo y Rivoir, Ana Laura 2004 *Desigualdades sociales en Uruguay: desafíos para las políticas de desarrollo* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República).

