

# De los espacios de exclusión a la exclusión social y política en el contexto de las ciudades actuales<sup>1</sup>

Luisa Fernanda Rodríguez C.  
luisafernanda\_rodriguez@yahoo.com  
EGAL 2009

## Introducción

El desarrollo que han tenido los procesos de urbanización en América Latina durante las últimas décadas ha hecho de las ciudades aglomerados de contrastes que fragmentan tanto los estilos de vida de sus habitantes como los espacios donde estos se desenvuelven. En este sentido, las ciudades aparecen como el espacio de síntesis de los procesos de desigualdad y aumento de la pobreza que se viven en los países de América Latina, pero también son los lugares donde se concentran los principales capitales y se generan el mayor consumo y circulación de la economía.

Las ciudades de hoy marcan una profunda diferencia con los espacios no urbanos a la vez que, en muchas ocasiones, responden más a las dinámicas internacionales del capital que a la dinámica interna de sus países. Las ciudades de América Latina a pesar de enfrentar un mismo contexto global que acentúa procesos de especialización y diferenciación, no representan un escenario homogéneo, estas ciudades han producido un paisaje urbano cambiante que responde a los procesos políticos y económicos de cada país. Sin embargo, a través de las singularidades es posible entrever tendencias generales que dan cuenta de los altos niveles de pobreza y desigualdad que se reproducen en toda la región.

En este contexto este documento busca revisar, de manera breve, los procesos de configuración de las ciudades en relación al establecimiento de espacios de exclusión que marcan una dinámica particular sobre la vida de sus habitantes y la cual traspasa los límites de la segregación espacial y reproduce formas de exclusión política y social. En esta dirección se parte de que la producción de las ciudades está fuertemente influenciada por los procesos económicos y políticos actuales los cuales están acompañados de una diferenciación social de los espacios de la ciudad que generan procesos de exclusión social y segregación para una parte de la población. Asimismo, estos procesos de exclusión y segregación a la vez que reproducen la desigualdad social conllevan a una exclusión de tipo política que se manifiesta a través del ejercicio diferenciado de la ciudadanía. La emergencia de ciudadanías de segunda y tercera clase toma fuerza hoy a lo largo y ancho de América Latina, pero es en las ciudades donde la profundización del sistema de acumulación ha modificado más hondamente las formas de organización y participación política de los sectores pobres.

Dicha revisión se divide en tres apartados. En la primera parte se relacionan los procesos de desarrollo urbano con los modelos económico y político actuales a la vez que se busca

---

<sup>1</sup> Esta ponencia hace parte del proyecto de investigación doctoral *Las formas de construcción de ciudadanía en un contexto de exclusión social: el caso de Iztapalapa*.

señalar algunas de las tendencias de exclusión que estos generan para los habitantes de las ciudades. En el segundo apartado se profundiza en las formas de exclusión social y su vínculo con la exclusión política y el ejercicio limitado de la ciudadanía por parte de un sector de la población. Finalmente, en la reflexión final más que proponer conclusiones puntuales, se presenta como punto de partida para futuras investigaciones en torno a las formas de construcción de ciudadanía y la exclusión en el contexto urbano latinoamericano.

### **La ciudad neoliberal y las tendencias de exclusión urbana**

Desde la primera mitad del siglo XX los estudios sobre la ciudad han desarrollado una variedad de perspectivas para abordar los problemas que han venido aparejados con el rápido crecimiento poblacional y variado desarrollo urbano que han tenido estos centros. El interés aquí recae en profundizar sobre la forma como los procesos de urbanización que se han desarrollado en América Latina no han significado solamente un aumento acelerado de la población en las ciudades, sino que han transformado las dinámicas sociales, económicas y políticas de sus habitantes.

En este sentido, durante las últimas décadas del siglo XX se hizo evidente que la dinámica interna de las ciudades no corresponde a un proceso aislado, sino que se ha modificado a partir de la profundización de los procesos globales produciendo y reproduciendo un esquema de desarrollo, que según las particularidades de cada caso, dan forma a una ocupación del territorio que es dividida, fragmentada o segmentada (Zicardi, 2008) y a una estructura social que excluye a sus habitantes tanto física, como social, económica y políticamente.

En esta medida reflexionar sobre las transformaciones urbanas debe estar vinculado con el contexto mundial actual y la profundización de las formas de reproducción y acumulación del capital, en el cual las ciudades cobran vital importancia como parte central en el funcionamiento del sistema económico. Los cambios en la política economía mundial, el giro hacia el libre comercio y a la desregularización de los mercados de capital y trabajo han generado cambios en la configuración física y social de las ciudades. Esto ha significado la generación de nuevas geografías urbanas que responden a la dinámica de la globalización que se superponen sobre las viejas geografías marcadas por el sistema de mercados protegidos y de urbanización centrípeta (Roberts, 2009).

Esta nueva etapa del desarrollo capitalista que produce, por una parte, una dispersión espacial interdependiente de las actividades de producción y servicios y, por la otra, procesos de centralización de los dueños del capital, ha afectado directamente los modos de urbanización y los usos del espacio dentro de la ciudad. Al respecto Bryan Roberts (2009) argumenta que en periodos recientes cada vez más los gobiernos han dejado al mercado la planeación de la urbanización y del desarrollo regional, haciendo que las ciudades se inserten en un “medio económico volátil y competitivo, es decir muy dependiente del mercado global y de sus prioridades inestables de inversión” (p. 3). En igual dirección para Harvey (2009) la revolución neoliberal a través de sus formas de financiamiento y sus ajustes estructurales mediante privatizaciones, disciplina laboral y retiro del Estado Benefactor, ha abierto las puertas a los mercados globales haciendo que las ciudades se

conviertan en “fragmentos fuertemente fortificados” divididas entre las élites financieras, por un lado, y las franjas de pobreza por el otro.

De tal modo, la consolidación de un conjunto de políticas económicas hacia la austeridad fiscal, el retiro del Estado del control de empresas económicas, la descentralización administrativa y la apertura económica ha tenido un impacto directo en la forma en que se organizan las ciudades tanto espacial como social y políticamente. En consecuencia el avance de estas políticas ha exacerbado los procesos de polarización social, en términos de desigualdades y de procesos de exclusión, a la vez que ha redefinido la configuración espacial tanto de las ciudades como del campo.

En esta medida la ciudad se ha convertido en un espacio donde se profundizan y concentran las desigualdades en la distribución y el acceso a los recursos y bienes sociales. Así, es en el espacio de las grandes ciudades de hoy donde se hacen más evidentes las desigualdades sociales que sostienen la estructura de clases exacerbada por la intensificación del desempleo y el acceso limitado a una vivienda y sus servicios básicos.

Al respecto Roberts (2009) analiza diferentes tendencias de exclusión que en la actualidad toman forma en el modelo de ciudad neoliberal. En primer lugar se debe señalar que las ciudades han dejado de ser los núcleos de oportunidades que fueron durante las décadas del sesenta y setenta dado que las condiciones del empleo se han precarizado y las oportunidades de ingreso al mercado laboral han disminuido. En esta dirección, las políticas económicas han promovido la desregulación del empleo, la privatización de las empresas estatales y la disminución del empleo estatal afectando directamente al empleo formal y a su contraparte el empleo informal que encuentra pocos espacios de inserción en la economía de alta tecnología en manufactura y de servicios modernos al productor (p.12). Incluso la distinción analítica entre empleo formal e informal en la actualidad han perdido importancia puesto que aún el empleo en las grandes empresas – antes considerado como formal- es menos estable y protegido. Esto ha desatado un proceso “generalizado de inseguridad laboral” en el cual los sectores pobres son quienes tienen mayores dificultades para vincularse al mercado del trabajo.

Una segunda tendencia de exclusión se refiere al hecho que en las ciudades se mantiene y refuerza la estructura de clases, es así que la distribución del ingreso evidencia un enorme abismo entre los ingresos de las clases dominantes y el resto. Esto manifiesta la alta concentración de la riqueza en las clases altas, donde profesionales y administradores -que son entre el 5 y 10 por ciento de la fuerza laboral- cuentan con los niveles de ingresos más altos, mientras que por debajo de los niveles superiores existe poca diferencia del ingreso (Roberts, 2009). De tal manera, en las ciudades del siglo XX cada vez se hace más evidente la polarización económica de sus habitantes que reflejan las grandes desigualdades del ingreso urbano.

En tercer lugar, la liberalización del mercado inmobiliario y el gran capital que atrae el desarrollo de infraestructura urbana tanto comercial, como residencial y de servicios, ha modificado la superficie de las ciudades y ha generado nuevas formas de exclusión. Por un lado, esta dinámica inmobiliaria ha promovido la creación de comunidades cerradas destinadas a grupos de altos ingresos que obtienen la exclusividad de ciertos servicios

como son espacios deportivos, mejores servicios, comercio, vigilancia, entre otros. El aumento de estos barrios cerrados ha modificado la cara de las ciudades a la vez que ha aumentado la segregación a pequeña escala antes asociada a las áreas homogéneas de la periferia de las ciudades. Dicha segregación a pequeña escala tiene consecuencias más amplias en la medida que borra los espacios de interacción entre personas de diferentes grupos sociales debilitando uno de los medios por los cuales se constituye un sentido compartido de la ciudadanía (Roberts, 2009).

Por el otro lado, la dinámica del mercado inmobiliario en las ciudades ha promovido la construcción de vivienda a gran escala para la población de bajos recursos. Si bien en los nuevos desarrollos habitacionales se puede contar con un mejor sistema de servicios básicos que en los viejos barrios donde primó el desarrollo informal, el costo monetario es más alto y las formas en que se establecen las relaciones sociales se alejan de la vida comunitaria que estas poblaciones tenían antes. Un estudio de Francisca Márquez (2006) muestra como los habitantes de estos desarrollos urbanos en Santiago de Chile generan sentimientos de aislamiento y abandono frente al resto de la sociedad a la vez que promueve la estigmatización por parte de los habitantes de las zonas cercanas mientras son ignorados por las autoridades locales quienes “ni siquiera le habrían dado un nombre al proyecto”. En este sentido, Márquez contrasta “el simbolismo comunitario con el cual comenzaron muchos de estos proyectos, y que se expresaba en el discurso de funcionarios públicos enfatizando los valores comunitarios y el empoderamiento, con las relaciones individualizadas y clientelares que se desarrollaron más tarde entre el Estado y los residentes de los mismos proyectos” (citado en Roberts, 2006: 214)

Asimismo, la consolidación de grandes proyectos de desarrollo urbano para los sectores pobres que se llevan a cabo en la periferia de las ciudades tiene como consecuencia el mayor aislamiento económico y social de los mismos. La expansión física de las ciudades genera un distanciamiento entre los lugares de trabajo y los sectores pobres produciendo un desajuste espacial que se traduce en el aumento del costo en los viajes y en el aislamiento potencial de las poblaciones de bajos ingresos. En esta medida, el crecimiento de las ciudades, de acuerdo a la creación de nuevos espacios de inversión por parte de las inmobiliarias privadas, no viene de la mano con un ajuste en los costos de transporte para los habitantes de las zonas periféricas ni con la reubicación de las empresas generadoras de empleo. Esto manifiesta la creciente exclusión de los habitantes de las periferias en cuanto el costo de la búsqueda de trabajo y los viajes sean de recreo, consumo o trabajo, se convierten en una fuga para el ingreso familiar (Roberts, 2009).

Los argumentos que presenta Roberts sobre las tendencias de exclusión que se generan dentro de las ciudades dan cuenta de cómo la intensificación de los procesos económicos toman forma en el espacio urbano y su impacto diferencial en la vida de los habitantes del mismo. En este sentido, las ciudades han generado dinámicas de exclusión que por un lado fragmenta el espacio y disminuye los espacios de encuentro a partir de la segregación y, por el otro, fomentan la exclusión del otro a partir del bloqueo a la plena participación de los individuos en la sociedad.

Un tema que se vincula con la exclusión en el marco del contexto urbano es la segregación espacial. A través del concepto de segregación se puede dar cuenta de la división desigual

de lo que algunos autores han llamado el “capital territorial”<sup>2</sup> (Séguin, 2006), es decir los recursos que contiene el territorio donde vive el individuo y los cuales pueden ser movilizados por el mismo para mejorar sus condiciones de vida. En esta medida, los sectores más pobres de la ciudad tienen un capital territorial bajo dado que cuentan con una mínima infraestructura con respecto a sistemas de agua, electricidad, calles, aceras, entre otras, y con un precario equipamiento y servicios colectivos como escuelas, servicios de salud y equipamientos de recreación que no corresponden con los porcentajes de población por zonas urbanas. Por lo tanto, la construcción de grandes desarrollos urbanos para los sectores pobres significa un modo de aislamiento de estos sectores de las dinámicas urbanas -como menciona Roberts (2009)-, pero además implica que los habitantes de estos juntos habitacionales cuenten con un capital territorial bajo lo que tiene graves consecuencias en la vida de sus habitantes. De acuerdo a Anne-Marie Séguin, “el hecho de vivir en un barrio que dispone de infraestructura básica tiene consecuencias directas en el estado de salud de los residentes. Además, el hecho de vivir en un barrio que ofrece buenos servicios y equipamientos colectivos, especialmente en educación y salud, contribuye no sólo a mejorar las condiciones de vida y el bienestar de sus habitantes, sino, también, a influenciar la trayectoria futura de los niños que allí viven” (p. 198).

Estos procesos tienen igual impacto para los sectores pobres, en la medida que hay pocos servicios colectivos para la educación y la salud los habitantes tienen menores condiciones de vida y menos posibilidades de participar plenamente en la sociedad. Por consiguiente, la segregación de los sectores pobres y el bajo capital territorial hacen parte de un proceso más general de acumulación de desventajas sociales (Saraví, 2006) que dan forma a procesos de exclusión social más amplios.

En este contexto, la exclusión no se refiere exclusivamente a las condiciones materiales de vida sino a los procesos que conducen al “debilitamiento de los lazos que mantienen y definen en una sociedad la condición de pertenencia”, procesos que se inscriben dentro de la reestructuración económica y social y los cuales tienen un impacto directo en los sectores menos favorecidos de la sociedad (Saraví, 2006: 20). En esta dirección, la profundización de la economía global ha conllevado a que los sectores de bajos recursos estén expuestos a condiciones de vulnerabilidad, que muchas veces significan un espiral de desventajas sociales que se concentran especialmente en las ciudades.

Desde este enfoque la exclusión social aparece desvinculada del carácter estrictamente económico y se articula con la concepción de pobreza propuesta por autores como Townsend y Sen, donde ésta no se relaciona con la satisfacción de un conjunto de condiciones básicas, ni con los recursos para obtener dichas condiciones, sino que se define a partir de la privación de las capacidades, entendidas como la libertad que tienen los individuos para elegir entre diferentes formas de vida (Dieterlen, 2003: 82).

La profundización del sistema de acumulación capitalista a partir de la implementación de políticas de corte neoliberal ha tenido consecuencias directas en la forma cómo se organiza la ciudad pero también en la forma cómo se vive y cómo se establece el “sistema de

---

<sup>2</sup> Aquí el concepto de capital se toma de la teoría de Bourdieu y se relaciona con el capital social. Para profundizar en este concepto revisar Seguin (2006).

relaciones sociales que se entretajan por y sobre el espacio urbano” (Saraví, 2006). La fragmentación y división de la ciudad, producto en parte de un proceso de diferenciación y especialización de los espacios urbanos, genera que sus habitantes perciban la existencia de múltiples ciudades que su vez reproducen dinámicas sociales, culturales y políticas particulares. Sin embargo dicha fragmentación no se refiere exclusivamente a las divisiones geográficas resultado del tamaño actual de las metrópolis, sino que se constituye a partir del proceso de fraccionamiento socio –espacial de la interacción social y de la creación de espacios diferenciados de sociabilidad.

Desde esta perspectiva, las formas como se han desarrollado los procesos de urbanización no solamente significa la instauración de un paisaje urbano particular sino que implica un cambio en las formas como se viven las relaciones sociales dentro de la ciudad. Un aspecto vinculado con las formas de exclusión y de segregación espacial es el crecimiento de una exclusión de tipo político que se refleja en el ejercicio diferenciado de la ciudadanía. Así, las condiciones de inseguridad social producto del adelgazamiento de los sistemas de seguridad social establecidos por el Estado social y la sociedad salarial que se viven en las ciudades no sólo tienen repercusiones directas en la igualdad o no de oportunidades para el acceso a la educación y al sistema laboral sino que conllevan el ejercicio de una ciudadanía de segunda clase para un amplio sector de la población. La forma como se reproducen procesos de exclusión política dentro de las ciudades es un tema complejo, a continuación solamente se apuntan algunos argumentos bases para avanzar en lo que debe ser una discusión más amplia.

### ***La exclusión política y el ejercicio de la ciudadanía en el contexto de la ciudad***

Para varios autores la exclusión social atenta contra el principio de justicia social porque restringe la igualdad de oportunidades en cuanto a educación y oportunidades laborales, pero también, porque niega la igualdad de oportunidades en el ámbito político (Barry, 2002). Pensar la exclusión política en el contexto urbano se vincula directamente con el ejercicio diferenciado de la ciudadanía por los diferentes sectores sociales.

Para empezar se debe señalar que los procesos de urbanización se han relacionado con el avance de la ciudadanía debido a que la alta migración desde sectores rurales hacia las urbes ha hecho evidentes los cambios en las relaciones sociales de un espacio a otro. De acuerdo a Roberts (1995) la reubicación de las poblaciones en lugares de crecimiento urbano, con mayor heterogeneidad y densidad, promovió procesos de individualización a partir de promover un sentido de derechos individuales y una relación más directa entre los individuos y el Estado. De igual modo, la mayor dependencia del mercado impulsó el reconocimiento de ciertos derechos asociados al empleo asalariado y a la necesidad de sobrevivencia de los nuevos pobladores como son los derechos laborales y la seguridad social, dos elementos claves de la ciudadanía.

Sin embargo, la forma como se vincula el crecimiento urbano y el desarrollo de la ciudadanía es ambigua. Si bien el crecimiento urbano crea presiones para el avance de derechos a la vez que crea nuevas expectativas y demandas hacia el Estado, también facilita la constitución de redes clientelares como un único camino para que los sectores pobres

puedan tener acceso a los bienes y servicios del Estado. En este sentido, en las ciudades se han promovido la creación de nuevos espacios de participación y de reclamo de derechos por parte de diferentes sectores sociales, pero también ha sido en las ciudades donde las bajas condiciones de vida y la primacía de la necesidad de sobrevivencia ha dejado en segundo lugar la discusión y participación en cuestiones políticas.

De este modo, la configuración política del espacio se sobrepone a los procesos de exclusión y de pobreza, es decir, el ejercicio limitado de la ciudadanía corresponde simultáneamente a los sectores de la población en condiciones de pobreza y a los espacios que estos sectores producen. Así, la exclusión política tiene un componente territorial que toma forma en las ciudades a partir de la segregación espacial y la exclusión social derivada de la misma.

Por lo tanto, la forma como se han construido las ciudades ha traído de la mano una forma de significación de la ciudadanía que está anclada en los espacios y tiempos que dan sentido, a través de relaciones sociales, a las preguntas de qué ciudadanos somos y a qué comunidad pertenecemos. En el contexto urbano dichos espacios de relaciones no son sólo condiciones materiales de existencia sino que son a su vez “espacio representado” donde se entrecruzan los saberes, códigos y significaciones en torno al ámbito político y “espacio imaginado” donde se refuerzan los lazos con la comunidad política a la que se pertenece.

La forma como se construye la ciudadanía en los espacios excluidos responde a prácticas espaciales y temporales específicas. En las zonas de exclusión es más evidente como el espacio se ha convertido en un escenario de luchas de poder, donde las prácticas dominantes se enfrentan constantemente a “formas clandestinas adoptadas por la creatividad dispersa, táctica y transitoria de los grupos o individuos ya capturados en las <<redes disciplinarias>>” (Harvey, 1990). Allí, las relaciones sociales se modifican y significan de acuerdo al control social definiendo el papel de los individuos y su lugar dentro del sistema político, dentro de su comunidad así como sus derechos y deberes como ciudadanos.

Entonces, las significaciones sobre lo público y lo privado, sobre la pertenencia a identidades sociales y políticas o sobre el acceso a bienes políticos responde a “ciertas reglas básicas del juego social” donde “las prácticas materiales, las formas y significados del dinero, el tiempo o el espacio” tienen un lugar y un peso específico (Harvey, 1990: 251). En esta dirección, los contenidos propios de la ciudadanía no son ajenos a las dinámicas materiales puesto que es allí donde son significados y apropiados por los individuos de acuerdo a su experiencia y vivencias que ancladas en redes de poder y control social definen un espacio y un tiempo determinado.

En este sentido, en la ciudad los sectores que cuentan con menor capital territorial, por una parte necesitan generar redes comunitarias para presionar y gestionar el acceso a servicios básicos pero, por la otra, se enfrentan a la alta instrumentalización de sus demandas por ciertos grupos de poder. De este modo, la forma como se ha construido la ciudad física y socialmente ha generado lugares, casi siempre hacia la periferia, donde los habitantes cuentan con un capital territorial bajo resultado de una distribución diferenciada del territorio y donde las condiciones en infraestructura y servicios colectivos bloquean el

accesos a derechos básicos, pero también es en estos lugares donde se configura un capital político alto para líderes locales que responde a una alta concentración poblacional que puede asistir a las urnas y al grado alto de organización de la comunidad.

Esta tensión se manifiesta en el ejercicio precario de la ciudadanía que toma forma a partir de las relaciones que en la vida diaria establecen los individuos tanto con instituciones formales como informales, pero también con los vecinos, amigos, familiares, es allí donde se aprenden las formas de participación, sus derechos y deberes, y su pertenencia a una comunidad específica.

En esta medida, a pesar de que el contexto urbano facilitó la organización de ciertas bases políticas, durante gran la segunda mitad del siglo XX, fue éste uno de los espacios donde tuvo más influencia la cooptación ciudadana. A través de una práctica de ciudadanía cooptada se llevó a cabo un proceso de inclusión política y social controlado de arriba hacia abajo y en el cual los derechos se caracterizaban por estar segmentados, parcializados y, en general, por ser muy precarios (Oxhorn, 2005). Este tipo de práctica de ciudadanía crea un mecanismo de inclusión que no modifica la estructura de inequidad en la sociedad, sino que la reproduce y proyecta mediante mecanismos de inclusión controlados por el Estado que producían un tipo de incorporación selectiva y parcial de los grupos subordinados a través del establecimiento de prebendas sociales y/o económicas. De acuerdo a Oxhorn (2005), este modelo promovió el establecimiento de derechos sociales que estaban acompañados de precarios derechos políticos y limitados derechos civiles. Asimismo, esta práctica era impulsada desde un proyecto de Estado de tipo paternalista y el cual buscaba regular las relaciones en las esferas social, política y económica.

La influencia que tiene este modelo de ciudadanía a lo largo de América Latina es desigual, sin embargo en la actualidad en muchos países parecen persistir rasgos de una ciudadanía restringida a la correspondencia de favores clientelares con ciertos líderes locales. En este sentido, las modificaciones del modelo político, con la reducción del tamaño del Estado y la profundización del libre mercado, no han dado paso a la ampliación de la ciudadanía ni en los espacios rurales ni en los urbanos. Por el contrario, “la debilidad del Estado democrático de derecho y el efecto de las desigualdades sociales extremas” han instaurado durante las últimas décadas una ciudadanía de *baja intensidad* que se caracteriza por el ejercicio limitado de los derechos civiles y sociales “pese a que los derechos políticos están razonablemente protegidos” (O'Donnell 1993 citado en PNUD, 2004).

Los proyectos políticos y económicos que se han instaurado en América Latina no han frenado el aumento de las condiciones de pobreza y la exclusión social, lo que mantiene prácticas “desiguales” de ciudadanía que están marcadas por el acceso limitado de diferentes grupos a la esfera política y social. En este contexto, se debe mencionar que las políticas de reestructuración del Estado y de profundización del mercado han estado acompañadas de presiones para instaurar la descentralización política y administrativa a la vez que para crear mayores espacios de la participación política. Sin embargo, la promoción de las nuevas formas de participación y el fomento a la ciudadanía en el nuevo contexto político no ha tenido un desarrollo claro.



En primer lugar varios autores han señalado que en la medida en que el Estado disminuye sus funciones como garante de los derechos, el mercado se convierte en el espacio de desarrollo de la ciudadanía, a la vez que en trasmisor de los valores de la modernidad. Esto implica que temas como la pobreza o la desigualdad sean expulsados de la esfera pública y queden reducidos a estrategias para asegurar condiciones mínimas de sobrevivencia a grupos particulares de la población.

Frente a esto se han argumentado que la débil implementación de derechos sociales significa un bloqueo para la integración de los individuos como ciudadanos y, así, como un mecanismo para la profundización de procesos de exclusión. Por lo tanto, la exclusión se constituye en una barrera para la participación de los individuos dentro de la sociedad y para el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, los derechos sociales se han entendido como la base para que los individuos ejerzan sus derechos políticos y cívicos en sociedades desiguales. Para algunos autores es a través de los derechos sociales tales como la seguridad social, la educación, la salud, entre otros aspectos sociales, que es posible la construcción de experiencias comunes y que se facilita la integración social “frente a las divisivas desigualdades creadas por la economía de mercado” (Bayón, Roberts, y Saraví, 1998: 78). En este sentido, los sectores pobres al encontrarse insertos en constreñimientos y limitaciones estructurales (pobreza y desigualdad) solamente pueden acceder a una “ciudadanía de segunda clase” que significa el no ejercicio pleno de sus derechos y deberes pero también la negación -o no realización- del individuo “como miembro de una comunidad moral y política (Room, 1995 citado en Saraví, 2006). Se ha señalado, por tanto, que para poder ejercer los derechos y participar de los asuntos públicos es “imprescindible antes tener asegurados ciertos mínimos de reproducción” (Hevia, 2007).

Por consiguiente, durante la última década en América Latina el debate sobre la ciudadanía se ha planteado no sólo en relación a la atribución de los derechos de los ciudadanos -dado que la mayoría de países en la actualidad cuenta con un conjunto mínimo de derechos ciudadanos- sino que incorpora la preocupación por “las condiciones que pueden permitir o no el ejercicio efectivo de estos derechos” (PNUD, 2004).

Es decir que se reconoce que la ciudadanía se pone a prueba en la medida en que se merma la capacidad del Estado para garantizar y proteger los derechos sociales. Para algunos autores las modificaciones en el papel del Estado como fuente de seguridad social tienen implicaciones directas en la concepción y el ejercicio de la ciudadanía, así como en el establecimiento de servicios y beneficiarios en el lugar de derechos y ciudadanos (Dagnino, 2003). Así, la implementación de un Estado neoliberal que cumple cada vez con menos funciones en los procesos de regulación del mercado pero que a su vez deja de ser proveedor de la seguridad social, la educación, la salud, entre otros aspectos sociales, genera un ciudadano que está limitado al ejercicio del voto que se olvida de los “derechos y obligaciones con la comunidad, membresía y participación real en la práctica” (Rodríguez, 2005) que fundamentan una ciudadanía más amplia.

Un segundo limitante del proyecto que fomenta la participación política se refiere al hecho que la apertura y mayor participación de los ciudadanos no necesariamente han modificado

las estructuras de poder, sobre todo en los espacios donde se sobrepone con la segregación espacial y la exclusión política. En este sentido, la participación está ligada a la acción de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil en la redistribución de servicios antes considerados como responsabilidad del Estado y se ha implementado a través de un discurso que reconoce a los ciudadanos como portadores de derechos pero no como sujetos reales del cambio político.

Aquí, la pobreza y la desigualdad se presentan como una responsabilidad moral de todos de los miembros de la sociedad, transfiriendo los sistemas de solidaridad desde el Estado hacia la sociedad civil, motivando la realización de actividades filantrópicas y fortaleciendo lo que se ha llamado el tercer sector (Dagnino, 2005; Roberts, 1995; Bayón, Roberts, y Saraví, 1998)

Asimismo, la ampliación de los espacios de participación ha enfatizado más en los medios, como pueden ser el número de asistentes a cursos o talleres, en vez de recuperar los fines, es decir “las demandas por una ciudadanía efectiva” (Roberts, 2009). En esta medida se ha dado una burocratización de la ciudadanía que se aleja de un proceso de inclusión política de los sujetos y que responde a la cuantificación de actividades sociales más que a la formación de ciudadanos reales.

En términos generales se puede argumentar que a pesar de que la ciudadanía se ha entendido como un instrumento crucial contra la exclusión y es vista como mecanismo para la apertura de la arena política y la redefinición de los conceptos políticos dominantes, los avances al respecto en América Latina son aún precarios. La práctica de la ciudadanía, en la actualidad, responde a un ejercicio diferenciado del acceso a los bienes y servicios sociales y, simultáneamente, a una forma limitada de participación en la sociedad. En esta medida se evidencia que son los sectores más pobres quienes tienen un acceso más débil a la ciudadanía al no tener asegurados un mínimo de derechos sociales y al enfrentarse a una espiral de desventajas sociales generales que minan su participación en la sociedad.

No obstante, se debe reconocer que hoy existen procesos de construcción de ciudadanía que surgen desde abajo los cuales se fundamentan a partir del fortalecimiento de movimientos sociales que demandan al sistema político la inclusión social de grupos tradicionalmente excluidos. Por consiguiente, la forma como viven y ejercen la ciudadanía los sectores pobres no corresponde necesariamente con el proyecto político que se traza desde el Estado, sino que toma forma a partir de la experiencia diaria de las relaciones políticas.

Por cual, si bien la ciudadanía se asocia directamente con el Estado, ésta toma forma en la vida cotidiana, y como afirma Héctor Tejera, la experiencia de lo ciudadano, del ejercicio real de los derechos y deberes, se consume en el ámbito local y en la vivencia directa (Tejera, 2007). Bajo este esquema, la forma como se significa la ciudadanía es resultado de la intersubjetividad que acompaña las relaciones políticas y sociales, en las cuales se define “lo qué significa lo ciudadano, los alcances de sus derechos, deberes y las expresiones o relaciones que “debe” establecer” (Tejera, 2007: 68). Es a partir de las relaciones locales que se configura y se da forma a la idea de comunidad, a la relación con el otro y donde se establecen los medios mediante los cuales se pueden acceder a bienes políticos y sociales.

En este contexto el concepto de ciudadanía aparece como una herramienta para entender las implicaciones de tipo político, social y espacial que tiene la expansión de una sociedad donde quienes sufren más fuertemente la eliminación del sistema de seguridad social, son quienes a su vez están más expuestos a las desigualdades – tanto estructurales como dinámicas- (Fitoussi y Rosanvallon, 1997), rompiendo así con los lazos de pertenencia y quedando en situación de exclusión social.

De tal manera, en las ciudades los procesos de segregación espacial y exclusión han traído de la mano la implementación de un modelo de ciudadanía que se fundamenta en las necesidades particulares e inmediatas y se aleja de fomentar sentido a la ciudadanía compartida. Incluso, para algunos autores, “la pobreza urbana se ha tornado una parte crecientemente institucionalizada de la organización urbana contemporánea” (Roberts, 2006: 207). Sin embargo, frente a dichos procesos de segregación y exclusión social y política hoy se han generado alternativas locales, que desde la organización comunitaria promueven una noción de ciudadanía incluyente y activa frente a los problemas de la ciudad. En este contexto, vale la pena preguntarse cuáles deben ser los pasos a seguir para romper el ciclo de acumulación de desventajas políticas para ciertos sectores de la población y cuál es la ciudadanía que se debe promover desde el Estado.

### ***Reflexión final***

La construcción de la ciudad ha creado espacios de exclusión donde las condiciones de existencia de sus habitantes están marcadas no sólo por la segregación espacial, sino que se enmarcan en el precario acceso a bienes y servicios, el fraccionamiento de la vida social, los débiles sentimientos de pertenencia y, en consecuencia, el ejercicio de una ciudadanía de segunda clase. Aquí la frase de Rudder (1995) la “ciudad de todos no es la ciudad de cada uno” toma mayor significado en la medida en que los espacios de la ciudad cuentan con recursos y servicios distribuidos desigualmente lo que marca la vida de sus habitantes, tanto en el ámbito de lo privado como el de lo público.

En esta medida se evidencia que los procesos de construcción de ciudadanía y avance de la democracia no se pueden entender por fuera del contexto de alta pobreza y desigualdad que vive América Latina. En consecuencia la pobreza no puede quedar restringida a los aspectos económicos sino que debe analizarse de forma integral para entender sus implicaciones en la configuración espacial y social de las relaciones sociales. Por tanto, la profundización de las políticas neoliberales ha hecho evidente que el desarrollo de la ciudadanía debe estar acompañado del ejercicio real de derechos y el acceso pleno a niveles de vida y, así, que el avance de la democracia no se produce a partir de su nominación parcial en textos legislativos.

Entonces, los procesos de ciudadanización no pueden pensarse como ajenos a la reestructuración del Estado y a los cambios en las dinámicas políticas y económicas, lo que hace necesario reflexionar sobre las formas cómo se vive y significa la ciudadanía en los espacios y tiempos de la exclusión social. La exclusión de tipo política no es un fenómeno aislado e independiente de los procesos económicos pero tampoco se restringe al éxito de

procesos electorales, sino que debe entenderse a la par de otras formas exclusión y, así, de la acumulación de desventajas sociales para ciertos grupos de la población.

En este sentido, el estudio de la pobreza urbana no puede hacer a un lado sus consecuencias en el ámbito político. Si bien hoy existe una gran cantidad de trabajos en torno a las formas de exclusión social y segregación que se producen en las ciudades, estos deben estar acompañados de revisar el impacto político que tienen estos procesos tanto para los individuos como para todo el sistema político en general. El examen de las formas de exclusión política, o su contraparte de los procesos de ciudadanización, dentro del contexto urbano es un tema que se debe revisar más a detalle y no necesariamente bajo la lupa de las teorías de la democratización.

## **Bibliografía**

- Barry, Brian. 2002. Social exclusion, isolation and the distribution of income. En *Understanding social exclusion*, editado por P. Agulnik. Oxford: Oxford University Press.
- Bayón, M. Cristina, Bryan Roberts y Gonzalo Saraví. 1998. Ciudadanía social y sector informal en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos* vol. 7, num. 13 (diciembre):73-111.
- Dagnino, Evelina. 2003. Citizenship in Latin America: An Introduction. *Latin American perspectives* vol 30, no. 2 (marzo):3-17.
- . 2005. Meanings of citizenship in Latin America. *Institute of Development Studies. Working Paper 258*. (noviembre):1-33.
- Harvey, David. 1990. *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. M. Eguía. Argentina: Amorrortu Editores.
- . 2009. La ciudad neoliberal. En *Sistema mundial y nuevas geografías*, editado por M. Alfie, I. Azuara y C. Bueno. México D.F.: Porrúa. (en prensa).
- Hevia, Felipe José. 2007. El programa de oportunidades y la construcción de ciudadanía. Ejercicio y protección de derechos en un programa de transferencias condicionadas en México., Tesis doctorado en Antropología, CIESAS, México D.F.
- Oxhorn, Philip. 2005. Citizenship as consumption or citizenship as agency: the challenge for civil society in Latin America. Ponencia presentada en la conferencia internacional: Civil society, religion and global governance: paradigms of power and persuasion, en Canberra, Australia.
- PNUD. 2004. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Informe de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Roberts, Bryan. 1995. *The making of citizens. Cities of peasants revisited*. London: Hodder Headline Group.
- . 2009. ¿Ciudades manejables? La urbanización latinoamericana en el nuevo milenio. En *Sistema mundial y nuevas geografías*, editado por M. Alfie, I. Azuara y C. Bueno. México D.F: Porrúa. (en prensa).
- Rodríguez, Mariángela. 2005. *Tradicción, identidad, mito y metáfora. Mexicanos y chicanos en California*. México: CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- Saraví, Gonzalo A. 2006. Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina. En *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina.*, editado por G. A. Saraví. México D.F: Prometeo Libros y CIESAS D.F, pp. 19-51.
- Séguin, Annie-Marie. 2006. Conclusión. La segregación socio-espacial o un acceso desigual al capital territorial. En *La segregación socio-espacial urbana: Una mirada sobre Puebla, Puerto España, San José y San Salvador*, editado por A.-M. Séguin. San José: FLACSO Sede Costa Rica, pp. 197-201.
- Tejera, Héctor. 2007. Las contradicciones culturales de la ciudadanía. *Revista Metapolítica* vol. 11 (mayo - junio):67-73.
- Zicardi, Alicia. 2008. Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI. En *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI* editado por A. Zicardi. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop, pp. 9-33.