

## DOSSIER

## Hábitat Urbano y Salud

*Nuestros ciudadanos eran como todos, absortos en ellos mismos. En otras palabras, eran humanistas, no creían en las plagas. Una plaga no está hecha a la medida del hombre. Por lo tanto, el hombre se dice a sí mismo que la plaga es irreal, un mal sueño que tiene que pasar. Pero no siempre pasa, y de mal sueño en mal sueño son los hombres los que pasan, y los humanistas en primer lugar, porque no tomaron precauciones. Estos ciudadanos no eran más culpables que otros, simplemente se olvidaron de ser modestos, eso es todo...Presuponían que las plagas eran imposibles. ...Se creían libres, pero nadie será libre mientras haya plagas.*

*La peste. Albert Camus*

**Introducción**

Diversas corrientes ideológicas piensan la ciudad como un escenario privilegiado de intervención. POSIBLES ha reflejado en sus páginas anticipos de esta tendencia que, bajo el nombre genérico de planificación estratégica, influye fuertemente en ciudades, gobiernos municipales y redes de ciudades como mercociudades o eurocities.

La OMS, probablemente impactada por el hecho de haberse superado en el 2007 el mítico 50 % de la población mundial viviendo en ciudades<sup>1</sup>, ha dedicado su día mundial de la salud a este tema bajo el lema “1000 Ciudades 1000 Vidas”, una consigna que remite a la diversidad y a la convocatoria para sumarse a un esfuerzo mundial.

Las fotos, dibujos y gráficos, que también editorializan, hacen referencia con cierta frecuencia a los contrastes entre modernos rascacielos y villas de emergencias que “se dejan fotografiar juntos” en las escenas urbanas de infinidad de

ciudades y megalópolis, y apelan directa o indirectamente a la preocupación por la equidad o el desarrollo equitativo o socialmente balanceado de las ciudades.

En las últimas décadas se percibe una apelación a tomar conciencia de la ciudad no sólo como algo dado, sino como un objeto en deconstrucción y construcción que, a través del protagonismo de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, puede ser “intervenida”, puede devenir más equilibrada, más equitativa, más funcional, armónica o ecológicamente sustentable, saneando sus intercambios con el ambiente que la rodea. Conceptos como derecho a la ciudad, planificación estratégica urbana, ciudades o municipios saludables acercan una mirada propositiva o programática para pensar la ciudad.

**La ciudad como orden y como desorden**

Harvey asocia la ciudad moderna con el intento de dominar el tiempo y el espacio, y así el “hombre moderno” funda ciudades geométricas y coloca relojes públicos en las plazas mayores. Se establecen ritmos que marcan el transporte público y los horarios de recolección de residuos, y la traza urbana se completa con el adoquinado, la vereda, el asfalto, el cordón cuneta.

Vemos con frecuencia los suburbios, los barrios marginales como atípicos, como “anormales”, sin reflexionar sobre cómo hemos normalizado la vida urbana con sus trazas y sus ritmos.

La inversión de esta mirada remite en buena medida a las reflexiones de Michel Foucault y su descubrimiento de los utilitaristas ingleses del siglo XVIII, especialmente de Jeremías Bentham, a partir de la explicitación del panóptico, de la vigilancia continua como una nueva tecnología de poder. De base arquitectónica, el panóptico se aplica al diseño de cárceles, hospitales, escuelas, pero también de ciudades y es, probablemente, la principal explicación del surgimiento de las diagonales en las ciudades planificadas o remodeladas a partir del siglo XIX.

Las ciudades actuales, producto de la modernidad pero ahora recicladas, puestas en valor, “esponjadas”, con nuevos equipamientos urbanos y con enclaves postmodernos plasmados en edificios y espacios públicos, revelan una intensa tensión entre mecanismos de planificación y fuerzas del mercado.

<sup>1</sup> El porcentaje de población urbana en el caso de Argentina ascendía en 2009 al 89 % del total y en el caso de América Latina al 72 % en el año 2008.

## DOSSIER

## Hábitat Urbano y Salud

Como señala muy lucidamente Harvey, la capital y el capital se unen en las grandes ciudades. Ellas mismas son producto del excedente económico destinado a las grandes inversiones urbanas, tanto funcionales como ornamentales. El excedente obra como motor y hace que las ciudades operen como símbolo de poder. Esto ha sucedido tanto en las ciudades capitales de los imperios como Roma o Londres que, a modo de aspiradora, urbanizaron utilizando los tesoros arrebatados a otras tierras, como en los boom económicos que modernizaron Nueva York, Barcelona, Buenos Aires, México, San Pablo, Tokio y ahora las ciudades de China y el sudeste asiático.

La forma como se tensiona el uso de la tierra entre lógicas policy oriented y market oriented tiene hoy su punto de encuentro en los mecanismos de regulación que, con mayor o menor firmeza, tratan de poner un marco o un límite a la especulación.

La propia estructura social, tan difícil de precisar, de delimitar y de medir, se espeja haciendo sombra en el territorio. Desde el barrio obrero, los asentamientos irregulares de los desempleados, los barrios de clase media hasta los barrios parque cerrados o los countries, nos hablan de una estructura social, de un orden.

La planificación de la ciudad siempre ha estado atravesada por debates ideológicos y orientaciones políticas, como expresa el acercamiento de Le Corbussier a la URSS o el posterior diseño de Brasilia por parte de Lucio Costa y Oscar Niemeyer, como una ciudad planificada como capital y símbolo del nuevo Brasil.

En ese marco se inscribe la más contemporánea propuesta de derecho a la ciudad, que reúne y articula intersectorialmente una serie de declaraciones previas referidas a la calidad de vida y a la organización de espacios más justos.

Así, podemos igualmente pensar en cuántas personas nacen y cuántas fallecen, cuántas personas se enferman y cuántas están en riesgo de hacerlo, cuántas personas procuran una consulta o una atención, cuántas se internan o externan, cuántas apelan a un servicio de emergencia, cuántas necesitan ser trasladadas en vehículos especiales, cuántas llegan a tiempo y cuántas no. No se trata de volver al higienismo que como un ojo, como un gran hermano intente permear todas las relaciones. No obstante, la enfermedad, la salud y lo saludable está plenamente incrustado en el devenir urbano y la organización de la salud pública adquiere en el espacio urbano una complejidad particular.

La ciudad resulta ser un espacio artificial en donde las cosas ocurren pero al mismo tiempo es la consecuencia de múlti-

ples intervenciones que la van reconstruyendo, como si se tratara de diversos escenarios de un mismo teatro. La imagen del escenógrafo y su rol -al mismo tiempo silencioso y protagónico- remite a la necesidad que la mujer y el hombre urbanos hagan conciente el escenario, entiendan y participen en el rediseño, en la reingeniería, en la deconstrucción de la ciudad más allá del simple rol de beneficiado/perjudicado por lo que allí ocurre.

### Los imaginarios urbanos

El espacio urbano siempre encierra un significado para los hombres y mujeres que habitan en él. Esta dimensión simbólica no es, sin embargo, única, universal o monolítica. Por el contrario, es producto de tensiones ideológicas, estéticas, políticas, culturales. En suma, de puntos de vista en conflicto. No obstante, la posibilidad de su producción y circulación reconoce, ante todo, un sustento material común: la metropolización.

En efecto, el desarrollo urbano, su expansión tanto demográfica como cultural, la metamorfosis laberíntica del espacio, la complejidad de las interacciones que tienen a la ciudad como continente y contenido, genera la posibilidad de diferentes lecturas. Frente a una vida centrada en el barrio, en la que el vecino era alguien conocido, formaba parte de la vida cotidiana, donde lo público estaba impregnado de lo privado, la ciudad aparece, por el contrario, como algo anónimo, opaco, desconocido para quienes habitan en ella. Es esta transformación socio-espacial la que posibilita la aparición de nuevos y diversos imaginarios que influirán, a su vez, en la matriz identitaria de sus habitantes "habilitando" ciertos espacios y cerrando otros.

En el caso de Buenos Aires, mientras que el ideario de la generación del 80 buscó mostrarla como sinécdoque de país y como una suerte de "Paris en Sudamérica", otros, con una mirada nostálgica e incluso algo ficcional, contraponían la ciudad con el barrio, caracterizando a este último como un espacio puro frente a la pérdida ciudadana. También los hubo quienes, con una perspectiva centrada en la desigualdad- González Tuñón, Roberto Arlt o Lucas Demare- denunciaban la injusticia social en medio de las luces, el fragor y la riqueza "del centro". Las notas sociales, las crónicas deportivas, e incluso las policiales, acercaban un mundo que vivían otros y que hasta entonces era desconocido. Abrían, a los ojos de los lectores o espectadores, nuevas realidades, nuevos futuros y más allá de la posibilidad cierta de acceder a ellos, contribuían a la construcción de un imaginario caracterizado por la complejización del entramado social.

### La ciudad, las ciudades

Hasta no hace muchos años, una proporción relativamente pequeña de la población vivía en las ciudades. La producción y la supervivencia de la especie humana comenzaron básicamente asociadas a su carácter nómada y a las actividades extractivas, a la recolección, a la caza y a la pesca. Serán luego la agricultura y la domesticación de animales las primeras tecnologías que facilitarán los asentamientos humanos, aunque la vida urbana continuaba siendo excepcional.

## DOSSIER

## Hábitat Urbano y Salud

El proceso de urbanización fue desarrollándose muy lentamente en la historia de la humanidad a partir de necesidades gregarias sistemáticas o episódicas: el intercambio de bienes, las ceremonias religiosas, la incipiente organización política. La ciudad devino en un espacio en el que habitaba una verdadera elite en buena medida acompañada por una servidumbre que se ocupaba de las tareas subalternas, y en la que se erigió progresivamente un esbozo de organización política cuyo alcance llegaba escasamente a las áreas rurales, unidas por los intercambios periódicos y posteriormente por los impuestos.

En la conquista de nuevos territorios, colonizar fue siempre fundar ciudades asiento del nuevo poder del conquistador. La consolidación del dominio sobre el territorio y el origen de los estados y naciones, como los conocemos hoy, se hará siempre desde las ciudades.

La evolución del ejido urbano ha sido una tarea al principio lenta y rutinaria. Pero en poco menos de dos siglos y de la mano de la revolución industrial, la ciudad pasará de ser pequeña y con lentos desplazamientos a ser hiperveloz y a permitir que, con la incorporación de las redes eléctricas, de gas, telefónicas y del automóvil, personas que viven a muchos kilómetros de distancia puedan conectarse rápidamente.

Esa ciudad "moderna" es capaz de enfrentar las principales epidemias a través de las redes arteriales (agua potable) y venosas (cloacas y desagües pluviales), luchando contra los vectores (roedores e insectos) y contra los miasmas (básicamente drenando pantanos), con amplias diagonales por donde rápidamente se puede salir y entrar al centro de la ciudad.

A partir del siglo XVIII, la masificación de las ciudades tendrá una estrecha relación - al menos en occidente - con la revolución industrial, que implicó trasladar el énfasis de los trabajos en los sectores primarios de la economía hacia los secundarios (manufacturas) y terciarios (servicios), por definición más urbanos que rurales.

Las ciudades parecen ser per se intensificadoras de la experiencia humana. Son al mismo tiempo producto y productoras de su tiempo histórico y casi siempre fruto de las condiciones de intercambio con realidades políticas, económicas y culturales más amplias. Ciudades estado, capitales de imperio, ciudades medievales, ciudades modernas ciudades jardín, metrópolis hasta ciudades postmodernas son denominaciones que sirven para connotar algunos rasgos comunes en un contexto de diversidad.

La modernidad - época racionalista y antropocéntrica por

excelencia - cuenta entre sus principales rasgos el apelar a la ciencia, a la tecnología, a la innovación para la resolución de problemas. Esto se reflejó en las ciudades y alcanzó su máxima expresión en aquellas creadas desde la nada, denominadas ciudades planificadas.

Durante el último siglo, la tendencia no solo se mantuvo sino que se aceleró y si hace 30 años cuatro de cada diez personas vivían en ciudades, desde el 2007 ya son más de cinco de cada diez y, se estima que, para el 2050 siete de cada diez residirán en ellas.

### Más espacio urbano, menos ciudad.

En las últimas décadas de los 90 han adquirido cada vez más importancia los espacios residenciales cerrados, indicadores de un proceso creciente de fragmentación socio-espacial y de cambios sustanciales en las modalidades de la sociabilidad urbana.

Las gated cities, las ciudades satélites, los barrios cerrados, los countries, son diferentes denominaciones, según sea el país de que se trate, para un mismo fenómeno: la conformación de áreas de auto-segregación. Se trata de grupos sociales de base espacial homogénea que, habiendo abandonado la vida en la ciudad, se recluyen en zonas protegidas y de mayor contacto con lo que da en llamarse una "vida natural", generando de esa manera un producto histórico híbrido, que ni es urbano ni es rural. Por lo general, se trata de familias pertenecientes a sectores medio altos y altos en búsqueda de seguridad, que se mudan a estos emprendimientos suburbanos, concentrando muros "adentro", la vida familiar, las actividades sociales, deportivas e incluso educativas ya que en muchos de ellos hay escuelas y hasta iglesias dentro de sus muros. Se estructura así una situación de homogeneidad social hacia adentro y de distinción hacia fuera.

Este ámbito espacial protegido, con vigilancia permanente a su entrada, "niega la ciudad" haciendo como si esta no existiera. Si la ciudad suponía la sociabilidad y el intercambio con los diferentes en el marco de códigos y normas compartidas, estos procesos de intervención urbana provocan no solo la fragmentación espacial sino que ponen en cuestión la propia idea de ciudad y remite a la pregunta que se formulara Alain Touraine: podremos vivir juntos?

Otro de las cuestiones emergentes de este fenómeno es que muchos de estos grupos socio espaciales buscan imponer sus normas de funcionamiento a los poderes locales desde el momento en que las reglas de comportamiento y disposiciones del uso del espacio y de su control son propios e indicadores de su intención de autogobierno.

La existencia de estas "ciudades cerradas" y su expansión constituyen un eje central de la problemática urbana actual y abre nuevos interrogantes: para algunos podrían constituir la otra cara de la crisis del espacio público urbano y quizás el punto de partida para el rediseño de una nueva sociabilidad, para otros son la expresión radicalizada de una crisis que requiere otras formas de resolución.

## DOSSIER

## Hábitat Urbano y Salud

La vida urbana para quien la vive y/o quien la padece es tan natural que simplemente hemos perdido la capacidad de reflexionar sobre ella como no sea para alguna reacción airada frente a determinadas disfuncionalidades. Todo debe funcionar, pero casi nada sabemos sobre cómo y por qué funciona.

### Metrópolis y ciudades globalizadas

Buenos Aires es junto con Tokio, Nueva York, México, entre otras, una ciudad global. Las ciudades globales son aquellas en las que los procesos económicos, financieros, comunicacionales e inmigratorios generan nuevos flujos de interconexión supranacional.

Esta profundización de la interdependencia entre vastas regiones del planeta, propia de un mundo globalizado, ha provocado un doble fenómeno. Por un lado, los procesos locales no obedecen ya, ni exclusiva ni prioritariamente, a determinaciones propias de ese mundo local y por otro, las acciones cotidianas en un lugar remoto del planeta pueden tener incidencia a nivel mundial. Aquella metáfora que decía "el aleteo de una mariposa en Hong Kong puede desatar una tormenta en Nueva York" se ha vuelto realidad.

Estos procesos de globalización creciente han modificado y dejado sus marcas en el espacio urbano. En efecto, uno de los rasgos salientes de estas ciudades globales es el problema de la fragmentación, segregación y secesión de su territorio<sup>2</sup>. Hoy, contrariamente a la vieja oposición centro-periferia, se perfila el pasaje a una territorialidad urbana del tipo archipiélago. En ella, la fragmentación penetra tanto al centro como a la periferia, surgiendo nuevas fronteras urbanas que profundizan las diferencias. Se trata de un espacio físico y social en el que las clases más destituidas no habitan sólo algunos enclaves de relegación, sino que aparecen en medio de bolsones de riqueza, de áreas tradicionalmente privilegiadas o de aquellas que han sufrido un proceso de gentrificación creciente<sup>3</sup>.

De esta manera, la concentración de bienes y servicios de calidad y de sus propietarios y/o usuarios en ciertos lugares del espacio físico, da lugar a la existencia de regiones de un alto valor en términos materiales y simbólicos, que se diferencian de aquellas otras que concentran casi exclusivamente a los sectores más destituidos. Es así como se va configurando un espacio urbano cuyas diferencias no obedecen a razones geográfico-naturales sino que responden a una distribución desigual del poder.

En este proceso de diferenciación socio-espacial creciente interviene un entramado de actores. Por un lado, el Estado

que detenta poder regulatorio sobre el mercado del suelo, pero también el capital inmobiliario privado y las corporaciones y comunidades representativas de intereses locales. A través de la confrontación y/o la negociación, producen una verdadera construcción política del espacio y contribuyen a la conformación de grupos homogéneos de base espacial.

Ahora bien, si la ciudad había sido pensada, y muchas veces vivida, como el lugar del intercambio e interacción entre individuos con intereses e identidades diferentes, la fragmentación socio-espacial actual lleva a que algunos autores hablen de la "destrucción de las ciudades". Las gated cities, los barrios cerrados, las villas por un lado y los slums, ghettos y villas miserias, por el otro, son la expresión de esa fragmentación.

Son sin duda, regímenes diferentes de la ciudad que suponen una particular y específica relación con el hábitat, con el empleo, la educación, la seguridad social y la salud. Configuran un mapa donde los indicadores epidemiológicos, los índices de pobreza y los niveles de calidad de servicios, difieren según nos refiramos a uno u otro régimen.

### Salud y Ciudad, una doble ligadura

La salud y la ciudad se ligan al menos por dos aspectos: por un lado, el gobierno o la gobernanza de la ciudad, que incluye la función salud; por el otro, lo que sabemos de salud o de lo saludable (y de lo enfermable) que ha sido/debe ser un criterio para la urbanización.

Atravesadas a lo largo de la historia por guerras, incendios, hambrunas y sequías pero también por peste, viruela, fiebre amarilla o cólera, cada una de estas "experiencias" dejó sus marcas, generó sus aprendizajes en la construcción de la ciudad moderna.

Cuarentenas, cercos sanitarios, desecación de pantanos, murallas, parques, arborizaciones, todo lo que hoy parece natural en el diseño de una ciudad tiene una historia.

Quizás una de las más llamativas sea la que relata Mc Neill sobre la Ciudad de Hamburgo, autónoma y separada políticamente del distrito de Altona apenas por una calle<sup>4</sup>. Hamburgo tenía un sistema de provisión de agua que tomaba el agua del río y la distribuía sin filtrar ni tratar. En 1892 una epidemia de cólera atacó a la ciudad y "se detuvo" exacta-

2 Prévot Schapira M.F. Fragmentación, segregación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires en *Economía, Sociedad, Territorio*, Vol. II, Nro.7 Buenos Aires: 2000.

3 Gentrificación hace referencia al desplazamiento de las poblaciones de bajos ingresos que habitan zonas consolidadas de la ciudad pero prácticamente abandonadas. Este desplazamiento que a veces implica una expulsión violenta, se instrumenta a través de intervenciones públicas y/o privadas que disponen el alzamiento brusco de alquileres y/o la obligatoriedad del cumplimiento de determinados requisitos de habitabilidad. El objetivo es incorporar esas zonas a los circuitos del mercado revalorizando su precio y su estatus.

## DOSSIER

## Hábitat Urbano y Salud

mente en la calle que la separaba de Altona, distrito que filtraba y trataba el agua de la red.

Esta experiencia convenció definitivamente a los urbanistas sobre la ventaja de las redes y de la incorporación del tratamiento del agua y alejó definitivamente el cólera de las ciudades europeas y posteriormente de otras ciudades en el mundo.

### Del protomedicato a la salud pública, y del higienismo a las ciudades saludables

No es un hecho menor que la salud no solo haya formado y forme parte del equipamiento urbano, de una institucionalidad superespecializada sino que además en sus raíces higienistas ha sido parte de la misma esencia de la científicidad intrínseca de la ciudad moderna y/o de la ciudad modernizada.

Resultó un largo aprendizaje encontrar las condiciones para compatibilizar la alta concentración de personas con la protección frente a las plagas. No obstante el higienismo del siglo XIX consiguió atar el destino de las ciudades con la salud pública. Desde entonces la salud pública fue considerada una función de gobierno, una condición de la gobernanza y un criterio a tener en cuenta en el complejo arte de “hacer ciudad”.

En 1876, Benjamin Richardson le dedica a su maestro Edwin Chadwick -precursor de la Salud pública inglesa- su trabajo *Hygeia, a City of Health*. En ese ensayo, en el que una vez descritos detalles pormenorizados sobre agua, hospitales, cementerios, vivienda, desagües, concluye:

“Dos clases de observaciones me guían en este ensayo: una devino de los trabajos estadísticos y sanitarios; la otra desde la experiencia de treinta años estudiando las enfermedades sus manifestaciones, sus orígenes, sus causas, sus finalizaciones. Yo infiero entonces, que en nuestro modelo de ciudad ciertas formas de enfermedad no podrían encontrar condiciones, o en el peor de los casos unas condiciones tan acotadas que no trasciendan en términos de afectar la mortalidad en forma seria.”<sup>5</sup>

De esta manera, todo el potencial científico de la época se une con los últimos hallazgos para luchar contra el principal flagelo o amenaza en tiempos de paz: las epidemias. Así el bienestar, el ideal higienista se encarna en esta obra impulsada por las logias masónicas de la época, donde ingenieros, arquitectos, abogados y médicos se unen para extender y reforzar la propia modernidad.

Pocas décadas antes del influjo de la propia revolución industrial y de la máquina de vapor, una enfermedad estre-

mecedora había llegado a Europa. Se trataba del cólera, que por sus características de enfermedad hídrica ingresó como un verdadero analizador de las condiciones ambientales en ciudades que habían crecido desordenadamente, descuidando la extensión de redes de agua potable o de desagües.

La ciudad de la revolución industrial va a incorporar cambios fundamentales, promoviendo el desplazamiento de poblaciones desde el campo y las migraciones internacionales para garantizar los ejércitos laborales que las fábricas necesitan. Nacen los obreros y con ellos los barrios obreros. Las nuevas grandes escalas, la falta de servicios y el hacinamiento generan epidemias sin precedentes, haciendo que para fines del siglo XIX y comienzos del XX, el salubrisimo y el urbanismo encontraran enormes franjas de superposición y complementariedad.



La ciudad moderna nace con normas de salubridad que hoy nos parecen mínimas pero que cambiaron el panorama de la salud pública. Especialmente de la mano del agua potable llegando al domicilio y de las cloacas o desagües cloacales y pluviales. La recolección de residuos y el transporte de enfermos van regularizándose de la mano del adoquinado y el pavimento, que permiten la circulación aún en los días de lluvia.

Las ciudades empiezan a reconfigurarse de la mano del salubrisimo pero a su vez la propia salud pública está atravesada por un debate entre miasmáticos y contagionistas, que en última instancia se suman para crear “ciudades invulnerables” a las epidemias.

El homo urbanis ha creado posteriormente las ciudades de ciudades, las metrópolis y megalópolis que en vez de estable-

4 Respecto del Ayuntamiento de la Ciudad de Hamburgo quedan memorias: El patio interior del ayuntamiento está reconocido como uno de los lugares más bonitos de la ciudad, con fachadas decoradas en estilo renacentista y en el medio la fuente *Hygeia*. Presenta una figura femenina en bronce, representando a la salud. Pisa a un dragón que simboliza el cólera (epidemia de cólera de 1892).

5 Richardson, B. *Hygeia a City of Health* en *Bibliothèque Nationale de France* (BnF/Gallica) at <http://gallica.bnf.fr> 1876.

## DOSSIER

## Hábitat Urbano y Salud

cer intercambios metabólicos con el campo lo hacen con otras ciudades periféricas, estableciendo unas extrañas poleas de transmisión aferente (de insumos) y eferente (de desechos).

La ciudad crea mayores riesgos y mayores oportunidades para la salud. Por eso mismo es una permanente generadora de inequidad y de profundización de las brechas entre quienes más se benefician y más se perjudican en ese proceso de urbanización. No obstante, las ciudades también ofrecen oportunidades.

Hay cinco medidas que incrementarían significativamente las posibilidades de que los ciudadanos disfruten de mejores condiciones de vida:

- el fomento de una planificación urbana que favorezca los comportamientos saludables y la seguridad
- la mejora de las condiciones de vida en las ciudades
- la participación ciudadana en la acción de gobierno
- el ordenamiento urbano que no excluya a ningún grupo y esté adaptado a las necesidades de todos
- el aumento de la capacidad de recuperación de las ciudades tras los desastres y emergencias.

### Un estudio de caso: el Área Metropolitana Buenos Aires a tres velocidades

Una aglomeración metropolitana se define en función del conjunto de flujos de población y de intercambio de bienes y servicios que la recorren cotidianamente y que atraviesan -y en cierta medida desconocen- los límites jurisdiccionales. Además de su extensión y cantidad de población, "un área metropolitana vincula las actividades en ella asentadas en razón de sus nexos funcionales y no por su cercanía o contigüidad territorial". Esto es la base de sustentación de las actividades; las relaciones, las instituciones de las áreas metropolitanas no se construyen tanto sobre la proximidad espacial, sino principalmente en función de "relaciones complementarias entre las actividades y funciones que, en razón de la lógica de cada una, se encuentran asentadas en diferentes lugares del área"<sup>6</sup>.

En el caso del AMBA se trata de una compleja trama institucional, territorial y poblacional de 8.000 km<sup>2</sup> en donde viven alrededor de 13 millones de personas<sup>7</sup>, constituida por la Ciudad de Buenos Aires, que conserva además el carácter de Capital Federal del país, y 40 municipios urbanos de la provincia de Buenos Aires que la rodean - aunque ya la noción de centro-periferia se ha redefinido y parece más preciso hablar de una metropolización multicéntrica. Constituye una de las grandes aglomeraciones urbanas del mundo

y la tercera en tamaño de América Latina, después de las ciudades de México y San Pablo.

Aun así, se habla de un primer cordón que incluye los partidos de San Isidro, Vicente López, General San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Morón, Ituzaingo, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Lomas de Zamora, Lanús y Avellaneda.

Un segundo: Moreno, Merlo, La Matanza, Ezeiza, Esteban Echeverría, Presidente Perón, Quilmes, Almirante Brown, Florencio Varela, Berazategui, Tigre y San Fernando.

Y un tercero: San Vicente, La Plata, Cañuelas, Marcos Paz, General Rodríguez, Pilar, Escobar, General las Heras, Luján, Exaltación de la Cruz, Campana, Zárate, Ensenada, Berisso y Brandsen.

La aglomeración concentra a una tercera parte de la población total de la Argentina posicionándola demográficamente muy lejos de la ciudad de Córdoba - segunda en tamaño - que tenía en la misma fecha 1,37 millones de habitantes; o sea, poco más que una décima parte del AMBA.

Mientras que los sucesivos Censos registran una relativa estabilidad en la población de la Ciudad de Buenos Aires -desde 1947 se mantiene en 3 millones de personas aproximadamente- su configuración ha sufrido fuertes cambios. Los adelantos tecnológicos, los movimientos poblacionales y las formas de gestión han determinado modificaciones en el paisaje urbano. Por ejemplo, en las últimas décadas gran parte de los grupos de migrantes procedentes de las provincias del interior del país y de los países limítrofes en búsqueda de trabajo y de mejores condiciones de vida, se han concentrado en el sur de la ciudad, registrando allí los niveles más importantes de pobreza e indigencia.

A su vez, la gran concentración de población en la ciudad, el aumento del transporte, la contaminación acústica y atmosférica, han llevado a que ciertos sectores de la población con mejores índices de satisfacción de sus necesidades y mayores niveles de consumo, se radicaran en municipios del segundo o tercer anillos del Área Metropolitana de Buenos Aires en búsqueda de lugares verdes, abiertos, con baja densidad de población y cercanos a la ciudad.

### Salud en la Gran Buenos Aires

La Buenos Aires metropolitana no es homogénea. No lo es ni urbana, ni ambiental, ni social, ni económicamente. Tampoco lo es en términos del estado de salud de la población que la habita, ni en el acceso a los servicios de salud, ni en la distribución y capacidad de resolución de los sistemas de salud.

<sup>6</sup> Pírez, Carmona, 2001:261

<sup>7</sup> Fundación Metropolitana <http://www.metropolitana.org.ar>

## DOSSIER

## Hábitat Urbano y Salud

Se puede decir esquemáticamente que cuanto más cerca del núcleo original donde nació y desde donde se expandió la metrópoli, los contrastes tienden a disminuir y la ciudad tiende a ser homogénea, y cuando más periférico es el lugar, la consolidación es menor y la heterogeneidad y los contrastes son mayores.

Tanto en la ciudad original como en los distintos anillos que se han ido agregando encontramos áreas muy degradadas social, ambiental y económicamente. Cuanto más cercanas del centro están, esas áreas son más acotadas y reducidas, como elementos encapsulados dentro de un conjunto con indicadores aceptables. En la medida que uno se interna en

son las condiciones de salud y mayor es la posibilidad de respuesta del sistema sanitario, tal como se ha desarrollado desde el paradigma biomédico. Por su parte, cuanto peores son los valores, mayor es la incidencia de enfermedad por la superposición y la complejización de riesgos y son mucho más limitadas las estrategias y prácticas típicas de los sistemas de salud, así como sus posibilidades de éxito.

La contaminación del aire, de cursos de agua y de suelos; la falta de tratamiento de desagües cloacales; la baja calidad de agua para consumo humano; la falta de gestión adecuada de residuos tanto domiciliarios como industriales; la ocupación de zonas inundables; la carencia de viviendas con condicio-

### ¿Por qué una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad?

Iniciamos este nuevo milenio con la mitad de la población mundial viviendo en ciudades. Y las tendencias dicen que la población urbana en los países del sur se duplicará (de 2 mil a 4 mil millones de personas) en los próximos 30 años. Hoy como hace siglos, las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. Sin embargo, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países, tanto en el norte como en el sur, se caracterizan por establecer patrones de concentración de renta y poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Contribuyen a ello las políticas públicas que, al desconocer los aportes de los procesos de poblamiento popular a la construcción de ciudad y ciudadanía, violentan la vida urbana.

Este contexto favorece el surgimiento de luchas urbanas que vienen generando la necesidad del reconocimiento, en el sistema internacional de los derechos humanos, del Derecho a la Ciudad, definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. La Carta, más que la suma de derechos individuales y colectivos ya reconocidos en tratados internacionales, contempla el Derecho a la Ciudad como la expresión fundamental de los intereses colectivos, sociales y económicos, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, respetando las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano-rural.

Más aún, este derecho presupone la interdependencia entre población, recursos, medio ambiente, relaciones económicas y calidad de vida para las presentes y futuras generaciones. Implica cambios estructurales profundos en los patrones de producción y consumo y en las formas de apropiación del territorio y de los recursos naturales. Se refiere a la búsqueda de soluciones contra los efectos negativos de la globalización, la privatización, la escasez de los recursos naturales, el aumento de la pobreza mundial, la fragilidad ambiental y sus consecuencias para la supervivencia de la humanidad y del planeta.

Tres principios fundamentales rigen su contenido y propuesta:

- Ejercicio pleno de la ciudadanía, entendido como la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia, así como el pleno respeto a la producción y gestión social del hábitat.
- Gestión democrática de la ciudad, entendida como el control y la participación de la sociedad, a través de formas directas y representativas, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, priorizando el fortalecimiento y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.
- Función social de la propiedad y de la ciudad, entendida como la prevalencia, en la formulación e implementación de las políticas urbanas, del interés común sobre el derecho individual de propiedad; implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

<http://www.hic-al.org/proyectos/derechoalavivienda/desc/derechociudad2.html>

el Gran Buenos Aires esas “cápsulas” van pasando a ser la característica típica y las zonas con indicadores muy buenos, buenos o aceptables pasan a ser las “cápsulas”.

En estas áreas degradadas los indicadores de salud también lo están. Y son las condiciones ambientales, sociales y económicas las que determinan en gran medida la degradación del estado de salud de la población.

Podemos decir, esquemáticamente, que cuanto mejores son estos indicadores socio-económico-ambientales, mejores

nes de habitabilidad mínimas; la degradación del peridomicilio y la vivienda por actividades laborales de subsistencia; la alimentación deficitaria en cantidad y calidad; las situaciones laborales precarias, informales e insuficientes; las violencias familiar y social; y las adicciones tanto de drogas legales como ilegales, son cuestiones muy presentes en la cotidianidad de esa gran parte de la Gran Buenos Aires. Y son cuestiones que determinan la salud de quienes allí habitan.

¿Cuál es la relación de esta situación con el sistema de salud,

## DOSSIER

## Hábitat Urbano y Salud

o con los múltiples sistemas de salud superpuestos, que operan en la Gran Buenos Aires?

¿Qué posibilidades tienen los servicios de mejorar el estado de salud o de reducir el riesgo de enfermar?

Seguramente algunas posibilidades, pero no todas. Probablemente un porcentaje no mayoritario.

### Participación Social: ciudadanos que participan

De la mano del crecimiento de la ciudad, en el AMBA se ha observado un particular aumento de la movilización de distintos sectores de la población, en defensa de sus espacios y del cuidado del ambiente. Intervenciones en el paisaje urbano, cambios en los espacios verdes, nuevos usos del suelo, se vuelven un motor para la participación de los vecinos, los ciudadanos, los pobladores.

Este año se hizo notable la movilización de la población de un municipio del primer anillo (Vicente López) en defensa de los espacios verdes ribereños objeto de variados usos (recreación, paseo, actividad gastronómica), que quieren ser utilizados por la administración local para la construcción de una autopista, la edificación de torres y el uso de la zona con fines comerciales, arrasando así con los recursos naturales de la franja costera y con los usos consolidados por parte de la población. Varias asociaciones locales, con el apoyo de ONGs ambientalistas llevan adelante una lucha que incluye distintas formas de protesta, exigiendo a las autoridades la realización de las audiencias públicas pertinentes ante proyectos de este tipo. Dichas audiencias, que constituyen los espacios formales de participación a implementarse por parte de las autoridades locales, están reguladas a partir de leyes de alcance nacional.

Esta presencia de los ciudadanos se repite en otras situaciones. Por ejemplo una asociación vecinal de un barrio tradicional y central de la ciudad (Caballito) encabeza una lucha para frenar el boom inmobiliario de años recientes. Otra ONG con alcance ciudadano detiene la demolición de edificios que constituyen parte del patrimonio arquitectónico. En otras circunstancias, vecinos de barrios también consolidados y relativamente centrales (Villa Urquiza y Villa Crespo) recurrieron a la Justicia para frenar la construcción de pasos bajo nivel planificados para disminuir los cruces de vías que generan accidentes entre trenes y automotores. Piden que se convoque a audiencias públicas para discutir el impacto de las obras en el entorno de los barrios y viabilizar la forma de disminuirlo. En otro barrio (Parque Chacabuco), los ciudadanos se movilizaron para poder evaluar en audiencia pública los efectos de un nuevo conector, de una autopista en la

zona sobre actuales espacios verdes.

Son ciudadanos ejercitando la participación hacia “un proceso de adquisición de poder, en el sentido de acceso y control sobre los recursos considerados necesarios para proteger los medios de vida, y colocando el eje de las decisiones en el saber y poder locales”<sup>8</sup>.

Ante las nuevas movilizaciones surgen interrogantes: ¿Cómo ampliar las razones de los reclamos más allá de cuestiones edilicias, comerciales, de propiedad? ¿Cómo incluir las dimensiones de solidaridad y justicia para todos los ciudadanos? ¿Cómo incorporar la lucha por los derechos de ciudadanía al compromiso local?

### A modo de síntesis

La tendencia de la población a urbanizarse parece ya hoy algo irreversible. Las ciudades constituyen hábitats artificiales para la vida humana en permanente deconstrucción. Son escenarios que se entienden mejor con una lógica de campo, porque allí las complementariedades y las contradicciones entre las fuerzas que asignan recursos y toman decisiones con una lógica política, se encuentran con las que lo hacen orientadas por una lógica de mercado. La ciudad se organiza por lugares y pone a cada uno en un lugar, que per se favorece o dificulta su salud.

De cierta posición social para arriba se conforma un círculo virtuoso de beneficios y protecciones, y de cierto nivel para abajo se conforma un círculo vicioso de perjuicios y desprotecciones. De allí que en la ciudad se potencie aquello de que la inequidad es más grave que la pobreza.

La ciudad y su expresión exacerbada, la metrópoli, resultan verdaderos intensificadores de la experiencia humana: intensifican las oportunidades de acceder a servicios y al mismo tiempo aumentan los riesgos y la morbimortalidad. Las enfermedades asociadas a la pobreza (diarreas, respiratorias, tuberculosis), a los estilos de vida (hipertensión, diabetes) y las particularmente denominadas “sociales” (adicciones, violencias, accidentes), concentran la mayoría de los servicios e incrementan los determinantes negativos de la salud. La salud, en consecuencia, no permanece ni puede permanecer ajena al fenómeno de la urbanización, ya que está ligada de diversas formas a la historia y al futuro de las ciudades. Dicha ligazón se produce a través de los debates, las alianzas, las influencias y las luchas de quienes intervienen en esta obra: los planificadores y los inversores -verdaderos escenógrafos de la ciudad - y los actores silenciosos que la modelan.

<sup>8</sup> Oakley, 1990, citado por Menéndez, 2006.

Participación social ¿Para qué? Buenos Aires, Lugar Editorial

## DOSSIER

## Hábitat Urbano y Salud

Higiene y salud pública, la salud y lo saludable, son diferentes formas de expresar que otra ciudad más justa y más equitativa es posible y necesaria, y que el futuro de la salud depende de ello.

Involucrarse en el destino de las ciudades, no ser víctima ni actor pasivo, es la única garantía para construir ciudadanía a través de la ciudadanía<sup>9</sup>.

### Hacia una ciudad para todos

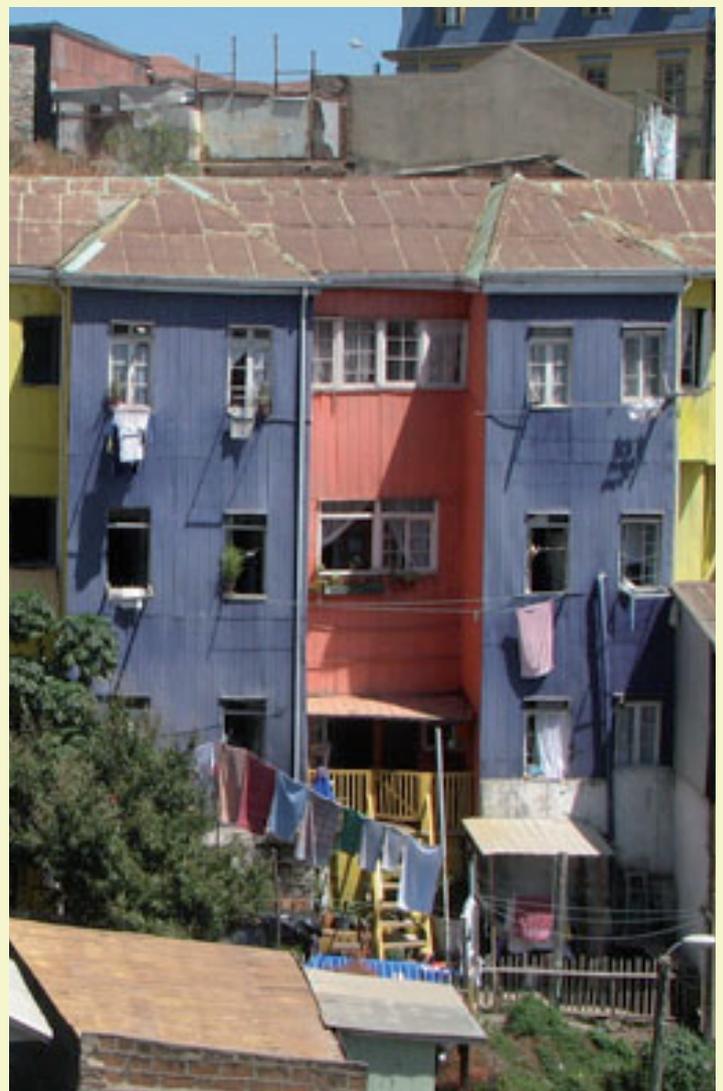
Las reflexiones de este dossier son un punto de partida. No las anima un interés académico sino la intención de formular preguntas que estimulen a la acción, mirando la ciudad desde el lente de la salud. Se trata de diseñar caminos, intervenciones que conviertan el derecho a la ciudad en un derecho de todos y para todos.

Quedan muchas cuestiones y preguntas por resolver. Entre ellas:

- ¿Cómo construir salud sin construir ciudadanía y ciudadanía?
- ¿Cómo construir salud sin ciudadanizar las metrópolis con sus bolsones y sectores degradados?
- ¿Hacer ciudad en la metrópolis es un sine qua non para hacer salud?
- Inequidad, exclusión urbana ¿cómo atraviesan a la salud?
- ¿Cuál es la información que puede servir para relacionar las condiciones urbanas con las condiciones de salud?
- ¿Qué cuestiones del hábitat urbano pueden resolverse desde acciones específicas que mejoren la salud?
- ¿Cuáles pueden ser realizadas desde ámbitos u organizaciones que no requieran intervención directa del Estado?
- ¿Cuáles son las demandas que deben hacerse al Estado o a los estados?
- ¿Cómo orientar la gobernanza para intervenir en la ciudad, haciéndola más saludable?
- ¿Cómo orientar políticas para un desarrollo urbano centrado en la equidad y la inclusión?
- Lo saludable como enfoque no debería obturar la discusión sobre lo enfermable. ¿Es posible una mejor atención de la salud en la ciudad?
- ¿Por dónde comenzar para construir un modelo integrado de servicios en el espacio urbano y su entorno?
- La mejora en las tasas de ocupación y de empleo formal y otros indicadores favorables ¿han impactado en la demanda de servicios de salud en el sector público? ¿y en particular en la grandes ciudades?
- ¿Son aún posibles los servicios universales en una sociedad

urbana ghetificada?

POSIBLES convoca a todos aquellos preocupados por la inequidad urbana y la inequidad en salud a sumarse a este esfuerzo, compartiendo experiencias, propuestas, opiniones, acuerdos y disensos.



<sup>9</sup> Hace algunos años El Agora fue invitada a participar de una actividad en la ciudad de San Rafael, Mendoza. Recibimos en tamaño pequeño un proyecto de cartel para la reunión que nos pareció muy bueno, pero al llegar allí y verlo en tamaño real, notamos que por error la palabra ciudadanía había sido reemplazada por la palabra "cuidadanía". Al rato ya estábamos tan cómodos con el neologismo casual y con la posible conexión entre ciudad y "cuidad" que lo adoptamos como una forma de explicitar una mirada propia sobre la problemática urbana.

## DOSSIER

## Hábitat Urbano y Salud

El artículo del Artizan, que hemos citado con frecuencia, nos proporciona al respecto datos más precisos, comparando los porcentajes de decesos de ciertas enfermedades infantiles entre los niños de las ciudades y los del campo. Demuestra de ese modo que, en general, las epidemias son tres veces más mortíferas en Manchester y Liverpool que en las regiones rurales; que las enfermedades del sistema nervioso son multiplicadas por 5 y los males del estómago por 2, mientras que los decesos debidos a enfermedades pulmonares son dos veces y media más numerosos en las ciudades que en el campo; los decesos infantiles debidos a la viruela, al sarampión, a la tos ferina y a la escarlatina son cuatro veces más numerosos en la ciudad; los decesos debidos a la hidrocefalia son tres veces más numerosos y los debidos a las convulsiones, diez veces más numerosos. . .

Además de esas diferentes enfermedades, consecuencia necesaria del estado de abandono y de opresión en que se halla actualmente la clase pobre, hay también factores que contribuyen al crecimiento de la mortalidad infantil. En muchas familias, tanto el hombre como la mujer trabajan fuera del hogar, de lo que se sigue que los niños se ven privados de toda atención, estando o encerrados o al cuidado de otras personas. Por tanto no es sorprendente que centenares de esos niños pierdan la vida en los más diversos accidentes. En ninguna parte tantos niños son aplastados por vehículos o caballos, sufren caídas mortales, se ahogan o se queman, como en las grandes ciudades inglesas; son particularmente frecuentes los decesos por quemaduras graves o resultantes de la manipulación de un recipiente de agua hirviendo, casi uno por semana en Manchester durante los meses de invierno. En Londres también son frecuentes; sin embargo, es raro que los periódicos se hagan eco de ello. Actualmente sólo tengo una información a la mano, del Weekly Dispatch del 15 de diciembre de 1844, según la cual se produjeron seis casos de ese género en la semana del primero al siete de diciembre: esos pobres niños, que pierden la vida de manera tan espantosa, son verdaderamente las víctimas de nuestro desorden social y de las clases que tienen interés en ese desorden. Y, sin embargo, cabe preguntarse si esa muerte dolorosa y horrible no es un beneficio para esos niños evitándoles una vida larga y cargada de penas y miserias, rica en sufrimientos y pobre en alegrías. Esa es la situación en Inglaterra y la burguesía, que puede leer esas noticias todos los días en los periódicos, no siente preocupación alguna por ello.

\*Factories Inquiry Commission's Report, vol. 3, Report of Dr. Hawhins on Lancashire, donde el Dr. Robertson, "la más alta autoridad de Manchester en materia de estadística", es citado como garantía. (F.E.)

Engels, F. Condiciones de la clase Obrera en 1844 pp 171-172  
[http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/es/The\\_Condition\\_of\\_the\\_Working\\_Class\\_in\\_England\\_in\\_1844](http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/es/The_Condition_of_the_Working_Class_in_England_in_1844)

## Una France Ville

¿Cómo sería una estación espacial de gran escala en donde todo lo necesario para la vida humana debiera ser previsto: los alimentos, su disposición, su mantenimiento, su distribución; la disposición de los desechos; la circulación de uno a otro punto de la estación; la comunicación entre sus tripulantes y pasajeros? En cierta medida eso ya existe en la tierra y se llama ciudad.

Cualquier apelación a la ciencia ficción hace recordar a Julio Verne, el autor por excelencia del género, pero resulta poco conocido que no solo ficcionó sobre el espacio o sobre el fondo del mar, sino también sobre el propio diseño de una ciudad. En efecto, en "Los Quinientos Millones de la Begún" Julio Verne crea a un personaje, el Dr. Sarraçin, médico higienista, quien recibiendo una inesperada herencia utiliza un congreso científico para anunciar que dedicará esa fortuna a cumplir el sueño de todos los colegas allí reunidos: fundar una ciudad totalmente pensada y planificada sobre las bases científicas del higienismo y del urbanismo.

Resulta por demás interesante que esa visión que exalta la mirada francesa positivista se plasma, se proyecta en la propia ficción fuera de Europa, en el continente americano, fundando una ciudad que sitúa en el noroeste de los EE. UU a la que denomina France Ville.

"Señores: entre las causas de la enfermedad, de la miseria y de la muerte que nos rodean existe una a la cual considero racional conceder una gran importancia y es la de las condiciones higiénicas deplorables en que la mayor parte de los hombres están situados. . . ¿Por qué señores no empleamos el más poderoso medio de persuasión: el ejemplo?... ¿Por qué no reunimos todas las energías de nuestra imaginación para trazar el plano de una ciudad modelo, sobre bases rigurosamente científicas?"<sup>10</sup>

Un contemporáneo de Julio Verne, Dardo Rocha, gobernador por entonces de la Provincia de Buenos Aires en Argentina, y sus colaboradores, se inspiran en esta novela para el diseño de la Ciudad de La Plata. Construida y fundada en tiempo record sobre los principios del higienismo, venía a llenar la necesidad de una ciudad capital para la provincia más poderosa de la Argentina de entonces, como consecuencia de haberse erigido la Ciudad de Buenos Aires como Capital Federal, es decir como asentamiento del Gobierno Nacional.

La creación de esta obra incluye algunos rasgos llamativos, algunas curiosidades muy reveladoras del "pensamiento moderno" de la época, como que los planos de la ciudad fueron diseñados antes de definirse su asentamiento geográfico, que fue pensada pocos años después de la más devastadora epidemia que afectara a la ciudad de Buenos Aires —fiebre amarilla en 1871-<sup>11</sup>, que participaron de ese diseño los higienistas más prestigiosos de la época como José Penna y Emilio Coni y que antes de definirse el nombre de la ciudad los planos y bosquejos de diseño se referían a ella como France Ville.

<sup>10</sup> Verne, J. "Los Quinientos Millones de la Begún". Editorial Sopena, Barcelona, 1974. pp 36-37

Verne, J. "Los Quinientos Millones de la Begún". Editorial Sopena, Barcelona, 1974. pp 36-37

<sup>10</sup> Ver Sacchetti L., Rovere M. La Salud Pública en las Relaciones Internacionales Cañones, Mercancías y Mosquitos. Editorial El Agora, Córdoba, 2008.

<sup>11</sup> Ver Sacchetti L., Rovere M. La Salud Pública en las Relaciones Internacionales Cañones, Mercancías y Mosquitos. Editorial El Agora, Córdoba, 2008.