VIVIENDA Y HÁBITAT PARA REVERTIR LA DESIGUALDAD

CYNTHIA GOYTIA

Experta en economía urbana. Directora, Maestría en Economía Urbana y Centro de Investigaciones de Políticas Urbanas y de Vivienda, UTDT; Profesora Visitante, Universidad de Harvard, LSE, e Instituto de Estudios de Vivienda, Holanda. MSc. en Economía Urbana y PhD en Planeamiento Regional y Urbano, LSE. Autora de *Housing Affordability: The Land Use Regulation Link in Developing Countries*.

En 2030, Argentina seguirá siendo uno de los países más urbanizados del mundo. Las ciudades, cuando funcionan y son gestionadas adecuadamente, son el motor principal del crecimiento económico y de la productividad y además ofrecen las mejores condiciones de calidad de vida. Sin embargo, paradójicamente, también resulta inevitable asociar a las ciudades –y su crecimiento desordenado– a la marginalidad, la expansión de asentamientos informales y la desigualdad.

Ante esta perspectiva, la capacidad de las ciudades y áreas metropolitanas de aumentar en el año 2030 la productividad, la prosperidad y el bienestar proporcionalmente más que la informalidad, la pobreza y la desigualdad depende en forma crucial de la formulación de las políticas públicas que permitan aprovechar plenamente los beneficios de la urbanización –fundamentalmente, las economías de aglomeración–, disminuyendo los costos de la urbanización, tales como la congestión, criminalidad y la desigualdad de oportunidades. En otras palabras, no bastará con que busquemos convertir nuestras ciudades en innovadoras, inteligentes y resilientes, el reto es cómo capitalizar todas estas intervenciones para que también sean inclusivas y mejoren el acceso a oportunidades de todos sus habitantes.

Al momento, existe una marcada desigualdad en las condiciones de bienestar de los hogares según su localización en las ciudades. Goytia y Dorna (2016) analizan la segregación por niveles socioeconómicos de los hogares en las 31 áreas metropoli-

tanas de Argentina y su relación con la forma de crecimiento de las ciudades en el período 2000-2010. En todas ellas, prevalece el crecimiento en extensión y discontinuo, que explica los altos niveles de segregación de los hogares más pobres localizados en todas las áreas periféricas de las ciudades. Lo que nos preocupa aun más, es que es en estas áreas donde la disponibilidad de redes de infraestructura de servicios y de transporte es precaria o extremadamente deficiente, siendo limitada la accesibilidad a los mercados de trabajo, los servicios de salud, educación e infraestructura de calidad. En promedio, las viviendas de los hogares de asentamientos informales y barrios marginales periféricos tienen menos acceso a hospitales, escuelas y parques, y a sistemas de transporte público formal que facilitan su movilidad al interior de las ciudades y a los mercados laborales. Este fenómeno se explica no sólo por la localización en villas y asentamientos sino también por la localización de la vivienda social en áreas periféricas donde el costo del suelo es menor. Así, un programa de vivienda social recientemente implementado en Rosario provocó una reducción de 7 puntos porcentuales en la tasa de empleo de los beneficiarios debido a la falta de oportunidades en la zona donde se localizaron las viviendas.

Vivienda social y accesibilidad

Argentina ha comenzado a fortalecer su política nacional de vivienda implementando un amplio menú de opciones con el fin de facilitar el acceso a la vivienda (y su mejoramiento) para todos los grupos de hogares, ya sea a través del despegue del mercado de crédito para hogares de ingresos medios, los programas del tipo abc (ahorro, subsidio y crédito) para hogares entre 2 y 4 salarios mínimos, vitales y móviles y la atención directa a los hogares que no tienen capacidad de ahorro ni son sujeto de crédito. En este sentido, la nueva política habitacional deberá ser especialmente cautelosa a la hora de financiar desarrollos y evaluar su localización, priorizando el concepto de accesibilidad. La accesibilidad es una medida fundamental del bienestar de los hogares, que refiere a la capacidad de alcanzar las oportunidades que ofrece la ciudad (mercado laboral, bienes y servicios públicos, infraestructuras y amenidades).

Los efectos de la ubicación sobre los residentes de un hogar operan a través de, al menos, dos canales. El primero tiene que ver con el acceso que la vivienda brinda a las fuentes de trabajo. El principal atractivo de las ciudades es precisamente que sus economías de aglomeración propician el surgimiento de mejores oportunidades laborales. Sin embargo, la posibilidad de explotar esas ventajas se puede ver limitada para quienes habitan en zonas de escasa accesibilidad. El segundo canal de acción tiene que ver con las características del entorno. Vivir en un barrio con altos niveles de pobreza y marginación social limita las posibilidades de progreso. Esto ocurre porque en estos contextos las redes sociales que se forman y los modelos de conducta que se adquieren suelen ser de baja calidad. Así, la segregación económica de las áreas residenciales disminuye la movilidad social. La evidencia indica los beneficios de la vivienda y su localización asociados al bienestar: además de su rol funcional como determinante fundamental del acceso a las oportunidades que brinda la ciudad, propician mejores condiciones de salud y posibilitan una mayor acumulación de habilidades, lo cual se traduce en mayores niveles de productividad para sus habitantes.

1. **Ampliar las oportunidades a través de la política habitacional: la vivienda de alquiler.**

   Complementando los programas hoy existentes, aun acusamos cierto rezago en dos ámbitos muy importantes. Para cumplir con el objetivo de política de garantizar el acceso a vivienda de calidad y con buena accesibilidad, no necesariamente debería focalizarse en la propiedad de la misma. Por esta razón, el buen funcionamiento de los mercados de alquiler, tradicionalmente relegados a un segundo plano en los países de América Latina, puede tener un rol central para la consecución del doble objetivo de mejorar el acceso a oportunidades permitiendo la movilidad hacia los centros que generan empleo y proveen mejores dotaciones de servicios. En ese sentido, es necesario promover una oferta sostenida de vivienda social de alquiler con la intervención del sector privado y ONG, al estilo de las asociaciones de vivienda, que en países desarrollados tienen amplio desarrollo, y racionalizar las regulaciones que afectan al sector.

2. **Mejorar los barrios informales y mitigar el crecimiento de villas y asentamientos.**

   Otro desafío es concebir una visión estratégica que contribuya a priorizar la reducción de la informalidad habitacional como única alternativa de acceso a la vivienda de un gran grupo de hogares de nuestras ciudades. Más allá de la urbanización y mejoramiento de barrios, y de nuevas alternativas de vivienda social, esto requiere construir las políticas (y los acuerdos necesarios) para que los gobiernos impulsen las condiciones de regulación del uso del suelo y –en coordinación con el sector privado– las inversiones en la mejora de la infraestructura urbana y accesibilidad, para producir suelo asequible, bien localizado y con servicios, como uno de los pilares para mitigar y revertir el crecimiento de la urbanización informal y el crecimiento y expansión de las villas y asentamientos.

3. **Nivelar el acceso a oportunidades de los niños mejorando las condiciones integrales de los barrios.**

   La desigualdad en los niveles de bienestar y en el acceso a las oportunidades que permiten movilidad social están estrechamente ligados a "donde la gente vive". La ubicación y su accesibilidad es uno de los atributos de la vivienda que tiene consecuencias directas sobre sus habitantes.

   La relevancia de cada dimensión para el desarrollo del niño está respaldada por la literatura empírica sobre los efectos de los vecindarios. Es así que la desigualdad de resultados en la adultez podrá responder a las diferentes circunstancias y oportunidades que afecten sus primeros años de vida. Dado que estos niños vulnerables formarán parte del gran aumento de población en edad de trabajar en las próximas décadas, ese "bono demográfico" favorable requiere mejorar hoy las oportunidades que permitan garantizarles los medios necesarios para propiciar su movilidad social. Un análisis pormenorizado de la geografía de oportunidades de la niñez en las ciudades de Argentina, puede ser de gran utilidad para focalizar de manera integral las decisiones de políticas públicas.

Los datos del INDEC y del Observatorio de la Deuda Social Argentina visibilizan la vulnerabilidad de niños mediante una serie de mediciones alternativas y complementarias de la pobreza. Nos señalan que 6 de cada 10 niños en la Argentina tiene al menos una carencia relacionada a sus viviendas con déficit en saneamiento, son niños/as que habitan en hogares que no acceden al agua de red, y/o que no tienen un inodoro con descarga de agua en su vivienda, o que habitan viviendas hacinadas (4 o más personas por cuarto para dormir) y/o en construcción de calidad muy precaria, sin acceso a teléfono, internet, libros, o computadora. Además, son niños/as que no fueron al médico en el último año y/o que no tienen las vacunas correspondientes a su edad, que no van a la escuela o lo hacen a una escuela de muy baja calidad.

Por estas razones el rol del Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, es coordinar una política integral que no sólo facilite el acceso a viviendas de calidad (en propiedad o alquiler) sino que, fundamentalmente, propicie las mejores condiciones de accesibilidad a todos estos recursos de apoyo en su entorno, como la vivienda y el ambiente del vecindario, la salud y la escuela, la movilidad, que pueden contrarrestar o atenuar los riesgos en otro nivel. Es decir que, a la par de discutir las políticas de educación y las habilidades para el empleo más apropiadas, debemos enfatizar los aspectos de desigual distribución espacial de los múltiples recursos que proveen la ciudad y el vecindario –es decir, el acceso a oportunidades y el bienestar asociado al hábitat– los que darán forma a las oportunidades del niño para aprender, desarrollarse y prosperar.

4. **Datos y evidencia para informar las decisiones de política pública.**

La construcción de indicadores puede ayudar a guiar conversaciones sobre el alcance de las desigualdades en el contexto de la niñez, proporcionando datos rigurosos, así como representaciones visuales convincentes (mapas y gráficos) sobre la distribución espacial de las oportunidades en cada área. Puede proporcionar una base para discu-

siones de prioridades y oportunidades de acción y también orientar a las autoridades de vivienda y al sector privado para estrategias que promuevan un acceso más equitativo a los barrios con mayores niveles de oportunidad.

La desigualdad en el acceso a oportunidades es un factor clave del bienestar individual y del país, por lo tanto, identificar aquellas inequidades asociadas a las disparidades de accesibilidad y oportunidades al interior de las ciudades, debe ser un pilar esencial del abordaje integral que oriente las políticas de Estado, cuyo horizonte, Argentina 2030, excede al de un gobierno en particular.