

## **Localización urbana, desigualdad y estructura de oportunidades en la política habitacional<sup>64</sup>**

### **Una aproximación teórica-conceptual**



María Florencia Sosa

Palabras clave: políticas habitacionales, estructura de oportunidades, efecto vecindario

#### **Introducción**

Uno de los objetivos de las Naciones Unidas para su agenda del desarrollo sostenible es que nuestras ciudades y comunidades se urbanicen de manera inclusiva y sustentable (Naciones Unidas, 2018). Al hablar sobre sustentabilidad, son cada vez más numerosos los debates sobre las cuestiones ambientales y el cambio climático al que el planeta se encuentra sometido. Sin embargo, Dixon (2011) advierte que, de la tríada de la sustentabilidad (lo económico, lo ambiental y lo social), el pilar “social” suele ser subestimado en tales discusiones.

Los efectos de la globalización y de las políticas neoliberales están creando una creciente pobreza concentrada en las metrópolis que se refleja en el aumento de la diferenciación socio-espacial. Los nuevos territorios urbanos pasan a caracterizarse por la metropolización extendida, la fragmentación espacial, el aumento de las desigualdades sociales y la profundización de la segregación residencial, tornándose el lugar donde toman forma las desigualdades y se perpetúa el círculo vicioso de la reproducción de la pobreza (Harvey, 1997; Soja, 2000; Davis, 2014, entre otros).

Para atender la creciente desigualdad, el Estado implementa políticas habitacionales focalizadas para sectores de alta vulnerabilidad social, pero bajo una visión reduccionista del problema de la reproducción de la desigualdad social vía su inserción en contextos

---

<sup>64</sup> Esta ponencia presenta avances de la tesis doctoral titulada “Localización urbana, desigualdad y estructura de oportunidades en la política habitacional. Estudio de casos en la periferia de la ciudad de Córdoba”, desarrollada con beca doctoral CONICET bajo la dirección de la Dra. M. Cecilia Marengo, en la Carrera de Doctorado en Arquitectura – Docta (UNC).

socio-residenciales específicos. Se hace entrega a estos sectores sociales de una unidad habitacional dotada de infraestructura básica y equipamientos urbanos. Sin embargo, estas soluciones no dan cuenta de la inclusión socioespacial.

Estos barrios se encuentran en la periferia urbana (en muchos casos en situaciones de borde) extendiendo la ciudad y los servicios, y dificultando y encareciendo la accesibilidad a la urbanidad. Esta política, aunque pueda considerarse exitosa en términos cuantitativos, en cuanto a calidad urbana y problemas causados por la propia conformación de las periferias es aún limitada (Marengo, Elorza y Sosa, 2019).

La localización y la accesibilidad han sido temas recurrentes en los debates académicos (muchos de esos con la ilusión de convertirse en insumos para la elaboración de políticas públicas). En este sentido, este trabajo se propone, además de constituirse como un aporte a la discusión sobre la sostenibilidad social del espacio urbano, exponer el marco teórico que explica la relevancia de considerar la localización como mediación entre vivienda y acceso a la ciudad.

Es por esto que en este trabajo se estudian y se ponen en relación conceptos como el de estructura de oportunidades, efecto vecindario (y su devenir conceptual) y capital espacial, entre otros, destacando la estrecha interrelación entre las características de los espacios (como infraestructura urbana, oferta de servicios, accesibilidad) y los grupos sociales. Es decir, se conceptualiza la relación entre el espacio urbano, la localización de la vivienda de interés social (VIS) ofertada por el Estado y los grupos sociales.

### **Las políticas habitacionales para vivienda de interés social. Cada vez más lejos de un modelo de ciudad sustentable**

Partiendo desde la asunción de que cualquier política de vivienda “es una herramienta para intervenir en la ciudad, que puede contribuir a atenuar las desigualdades presentes en el espacio físico, (...) no solo para atender el déficit de alojamiento de la población, sino, ante todo, contribuir a crear condiciones de desarrollo urbano con equidad para los habitantes, impulsando la construcción de ciudades más integradas en el espacio y más cohesionadas en el ámbito social” (Marengo, 2013, p.284), podemos afirmar que lejos se está de concretar esta real contribución.

En el caso de Córdoba, por ejemplo, diversos autores advierten que las viviendas de interés social (VIS) otorgadas por el Estado, han dado como resultado una mayor concentración de pobreza.

Las posibilidades de una mejor localización de la VIS se ven condicionadas por la laxa regulación del mercado (Catenazzi y Reese, 2016), y son los actores inmobiliarios-financieros quienes dominan en las decisiones sobre las políticas habitacionales, cada vez más precarizadas (Rolnik, 2015).

Si hablamos de la dimensión ambiental y su impacto, sin duda la construcción de unidades barriales completas en la periferia urbana no ha considerado lo que la extensión de la mancha urbana implicaría en términos ambientales de la configuración urbana: consumo de suelos, la extensión de infraestructura de servicios, mayores recorridos del transporte, etc.

En estos sentidos, lejos se está de contribuir con un modelo de ciudad sustentable si se continúa con estas mismas lógicas de producción habitacional.

### **La localización como factor clave del acceso a la ciudad**

Según la definición dada por Young Foundation, (2011) la sustentabilidad social es un proceso para crear lugares sostenibles y exitosos que promuevan el bienestar, al comprender lo que las personas necesitan de los lugares donde viven y trabajan. La sostenibilidad social combina el diseño del ámbito físico con el diseño del mundo social: infraestructura que de soporte a la vida social y cultural, servicios sociales, sistemas de participación ciudadana y espacios para que las personas y los lugares evolucionen. (Citado en Dixon, 2011, p.5). O sea que es el conjunto de las relaciones entre personas y lugares dentro de una comunidad que permitan el bienestar de las personas.

Bourdieu (2013), a partir del análisis de estas relaciones, determina que el espacio social tiende a traducirse, más o menos rigurosamente, en el espacio físico en forma de cierta disposición distributiva de agentes y propiedades, y que la localización en el espacio físico, también revela una posición en el espacio social.

El acceso a una vivienda digna no es solamente satisfacer las necesidades de “un techo”, sino que, al posibilitar un acceso diferenciado al espacio urbano, con ella se acceden a otros derechos, entre ellos, el derecho a la ciudad.

En la actualidad, diversas estrategias de recomposición del tejido social urbano para la cuestión habitacional se han formulado. Alquiler de viviendas a bajo costo en barrios de clases medias para población vulnerable; densificación de áreas que ya poseen diversidad de usos, lo que permiten un mayor aprovechamiento de redes de infraestructura; creación de bancos de tierras para viviendas sociales; programas para la convivencia entre las clases sociales, mejora en las redes de transporte público que disminuyan los tiempos de desplazamiento a las zonas con ofertas laborales, de estudios, culturales y de ocio.

A continuación, se presentan algunos conceptos y teorías consideradas en la formulación de esas estrategias, desarrollándose aquellos en los que el espacio tenga un rol influyente en su formulación y que, a su vez, proporcionen claves de lectura para comprender los mecanismos que participan en la diferenciación socioespacial de la ciudad.

### **Estructura de oportunidades**

Para (Katzman, 1999) las oportunidades se definen como probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades, mientras que el término "estructura" alude al hecho que las rutas al bienestar están estrechamente vinculadas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan a su vez el acceso a otras oportunidades.

Lo que explican Katzman y Filgueira (1999) es que un recurso solo se convierte en activo cuando se puede valorar en relación a la estructura de oportunidades a la que tienen acceso. Es decir, el medio ofrece oportunidades, ya sea a través del mercado, el Estado y la sociedad, y un hogar solo tendrá acceso a ellos si tiene los activos necesarios.

Por otro lado, afirman que las estructuras de oportunidades son variables, dependiendo del lugar y del momento histórico.

Podríamos decir que la estructura de oportunidades a la que cada hogar pueda, potencialmente, acceder, están en estrecha relación con su localización en el espacio urbano.

### **Efecto territorio, efecto de lugar, efecto vecindario**

La cuestión de la localización de los conjuntos habitacionales, su consecuente accesibilidad y relación con otros hechos urbanos ya ha sido ampliamente discutida en otros países donde el efecto socio-territorial de las viviendas de interés social producidas a gran escala se hizo evidente, en el ámbito Estados Unidos y Europa, principalmente. Es en este contexto que se formula el concepto de “efecto vecindario”, el que ha sido renombrado, según particularidades, como efecto territorio o efecto de lugar.

### **Efecto vecindario**

A comienzo de los años 90 se comienza a explorar el efecto vecindario, un concepto sociológico que sostiene que existe un impacto de las ventajas y desventajas socioeconómicas en las oportunidades de vida de los individuos debido a su inserción en contextos socio-residenciales específicos. Específicamente, los autores que han mejor interpretado el concepto han estudiado los efectos negativos derivados de la concentración de hogares pobres (Ellen y Turner, 1997), como por ejemplo el aislamiento social (Wilson, 1996) y la disminución del capital social (Putnam, 1995).

En referencia a la incidencia de la localización en la trayectoria de los individuos, resulta clara la referencia que hace Marchetti (2017) sobre el efecto vecindario señalando que “si tomamos dos individuos igualmente pobres, con características individuales semejantes, como escolaridad, ingresos y estructura familiar, pero que habitan en lugares diferentes, su futuro será diferente. A eso se le llama efecto vecindario” (Marchetti, 2017: 14).

Por otro lado, Kozminski y Filgueira (2006) afirman que hay potencialidades de alcanzar mejores condiciones de vida generadas por la proximidad entre habitantes de barrios populares y habitantes de sectores socioeconómicos medios-medio altos.

Este concepto es relevante pues no presupone una acción determinista del espacio sobre las relaciones sociales, sino que investiga las interrelaciones entre las características de los espacios (como infraestructura urbana, oferta de servicios, accesibilidad) y las características de los grupos sociales (perfil del grupo y naturaleza de sus interacciones internas y externas) (Teixeira Andrade y Souza Silveira, 2013).

Entonces, si de hecho es la pobreza concentrada el principal factor del problema, la dispersión de la pobreza debería proporcionar una solución suficiente, buscando un equilibrio en la composición social de los barrios.

### **Mixtura social**

La mixtura social es la respuesta a la búsqueda de equilibrio social mencionada, volviéndose una de las premisas principales al momento de diseñar nuevas políticas de vivienda como como respuesta a esta deficiente inserción urbana (y sus respectivas consecuencias socio-económicas). La mixtura social se presenta como uno de los criterios para la sostenibilidad que mencionan los manifiestos de organizaciones e instituciones que abogan por los derechos humanos, entre ellos el derecho a la ciudad. En el norte global ya se han implementado diversas políticas habitacionales cuyo objetivo principal era alcanzar una mixtura poblacional en términos socioeconómicos (Bacqué, Fijalkow,

Launay y Vermeersch, 2011; Belloti, 2017). Las principales estrategias fueron:

1. Dispersión de la población pobre en barrios más acomodados, a través de nuevas urbanizaciones o compras y/o alquiler de unidades en complejos de uso mixto (llamados programas de movilidad de viviendas).
2. Aproximación de clases sociales de rango superior (medias, principalmente) a los barrios donde se concentra la pobreza, a través de programas de reurbanización, donde se demolieron viviendas sociales para construir nuevas que concretaran la diversificación de la población deseada.

### **Capital social**

El capital social es también un valor que apunta a la sostenibilidad social y se refiere a una red de relaciones entre individuos, grupos y/u organizaciones, formadas en un ambiente de confianza que produce la capacidad de acción hacia un beneficio mutuo o un objetivo común (Putnam, 1995). Esta confianza se genera entre los miembros de la comunidad y hacia las instituciones y gobiernos en todas sus escalas.

### **Reflexiones finales**

En esta ponencia se han abordado algunas de las dimensiones sociales que deberían ser consideradas a la hora de la planificación urbana. A partir de la revisión bibliográfica, se constata que la localización afecta la vida de las personas y de las comunidades, siendo de suma importancia minimizar sus efectos negativos. Una perspectiva donde lo espacial y lo social se fusionen a la hora de diseñar las políticas habitacionales de viviendas de interés social resultaría también en una ciudad menos desigual, menos segregadora, más inclusiva y, finalmente, más sustentable.

También destaca la necesidad de aplicar indicadores que den cuenta de, entre otras variables, el impacto de las decisiones sobre localización de la vivienda pública, para prever como podría afectar las interacciones de sus residentes en el espacio-urbano.

A su vez se considera que también es necesario reivindicar otros aspectos que la producción habitacional supone y que escapan a este trabajo: la participación ciudadana en la toma de decisiones, la autonomía y la producción colectiva.

Por otro lado, aunque la revisión de casos europeos o norteamericanos puede suponer un poco de luz a la cuestión de la localización de la VIS, es necesario reflexionar profundamente sobre las particularidades del contexto latinoamericano en general, y cordobés en particular, por ejemplo, sobre la visión residualista<sup>65</sup> con la que se trazan los programas de vivienda social, que solo apuntan a un sector particularizado de la demanda social: los pobres más vulnerables.

Por último, se esbozan los posibles caminos que esta investigación buscará contornear de aquí en adelante. El desafío es, a partir de esta búsqueda en conceptos ya más o menos consagrados, construir una interpretación más completa en el concreto caso de Córdoba

---

<sup>65</sup> Se refiere a la restricción de la actuación Estado, a partir de su giro hacia políticas neoliberales, a la atención de "sólo de los más pobres entre los pobres" (Navarro Ruvalcaba, p.128), sin contemplar otros sectores sociales para las propuestas de soluciones habitacionales.

y determinar si hay una estructura de oportunidades a la cual hay que facilitar el acceso, cómo es y cómo se podría enriquecer. Estos próximos pasos refieren a:

- Realizar una individualización y la especialización minuciosa de los elementos del espacio, así como una combinación cualitativa y cuantitativa específica de vectores (Santos, 2000) que conforman un lugar para cada uno de los casos de estudio seleccionados.
- Determinar cuáles son las barreras estructurales a la oportunidad, así como el impacto que tienen.
- Profundizar sobre cuáles son las reales demandas y necesidades de los sectores a los que van dirigidas este tipo de políticas públicas.
- Explorar las alternativas que se pueden ofrecer en el marco de una política habitacional.
- Encontrar el instrumento metodológico que permita preconfigurar estas alternativas.

Sin duda que es todo un desafío pensar nuevos aportes que permitan comprender mejor una realidad dinámica y en constante cambio. Pero estas variables pueden modificar sustancialmente el devenir de los grupos sociales que residen en una determinada localización.

### **Bibliografía**

Bacqué M. H, Fijalkow Y, Launay L y Vermeersch S. (2011). Social mix policies in Paris: discourses, policies and social effects. *International Journal of Urban and Regional Research*, volumen 35(2), 256-273.

Belotti, E. (2017). The importation of social mix policy in Italy: A case study from Lombardy. *Cities*, volumen 71, 41-48. doi:10.1016/j.cities.2017.06.013

Bourdieu, P. (2013). Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. *Estudos Avançados*, volumen 27(79), 133-144. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/68707>

Catenazzi, A. y Reese, E. (2016). Argentina. A 20 años de la Hábitat II, las asignaturas pendientes. En el libro: Hábitat en deuda. 20 años de políticas urbanas en América Latina. En M. Cohen Y M. Gutman (Eds.) *Hábitat en Deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina* (295-372). Buenos Aires: I Café de las Ciudades.

Davis, M. (2014) *Plantea de ciudades miseria*. Akal, Madrid.

Dixon, T. (2011). *Putting the S-word back into Sustainability: Can we be more social?*. OISD/ The Berkeley Group, Oxford Brookes University. Recuperado de: <http://oisd.brookes.ac.uk/news/resources/Tim%20Dixon%20Berkeley%20Paper%200911.pdf>

Ellen, I. G. y Turner, M. A. (1997). Does neighborhood matter? Assessing recent evidence. *Housing Policy Debate*, Volumen 8(4), 833-866.

Fainstein, N. (1993). Race, class, and segregation: discourses about African-Americans, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volumen 17, pp. 384-403.

Goetz, E. G. (2013). The audacity of HOPE VI: Discourse and the dismantling of public housing. *Cities*, Volumen 35, 342-348. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2012.07.008>.

Harvey, D. (1997). *Urbanismo y desigualdad social*. Editorial Siglo XXI. Madrid.

- Kaztman, R. (1999). *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: Oficina de la Cepal en Montevideo.
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *CEPAL, Volumen 75*, 171-189.
- Kaztman, R. y Filgueira, C. (1999) *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Documento CEPAL. Montevideo.
- Marchetti, E. (2017). *Desigualdade socioespacial e o efeito-vizinhança em favelas de Belo Horizonte*. (Tesis de Maestría). UFMG, Belo Horizonte.
- Marengo, C. (1). Extensión urbana e intervenciones habitacionales. El caso de la ciudad de Córdoba (Argentina). *Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo, volumen 6(12)*. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu6-12.eu1h>
- Marengo, M.C, Elorza, A. L y Sosa, M. F. (2019) Transformaciones territoriales, políticas públicas y espacios periféricos: conjuntos de vivienda social en Córdoba (Argentina) a una década de su materialización. Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, volumen 0, núm. 11,
- Naciones Unidas (2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. LC/G.2681. P/Rev.3, Santiago.
- Navarro Ruvalcaba, M. A. (2006). Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina. *Desacatos*, (21), 109-134. Recuperado en 25 de marzo de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1607-050X2006000200008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2006000200008&lng=es&tlng=es).
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: American's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6(1 (January)), 65-78.
- Rolnik, R. (2015). *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Editora Boitempo, São Paulo.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. 1ª Ed. Editorial Ariel, Barcelona.
- Soja, E. (2000) *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Traficantes de Sueños, Madrid.
- Teixeira Andrade, L., y Souza Silveira, L. (2013). Efeito território. Explorações em torno de um conceito sociológico. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, volumen 13, 381-402.
- Turner, M. A. y Ellen, I. G. (1997) *Location, location, location: how does neighborhood environment affect the well-being of families and children?* Discussion Paper, The Urban Institute, Washington, DC.
- Wilson, W. J. (1987) *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.