

XVII Jornadas Argentinas de Estudios de Población - IV Congreso Internacional de Población del Cono Sur. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Cafayate (Salta), 2023.

# Acceso a la vivienda: entre la lógica del Estado y la lógica de mercado. El caso del Área Metropolitana de Mendoza.

Ghilardi, Matías y Bernabeu, María Marta.

Cita:

Ghilardi, Matías y Bernabeu, María Marta (2023). *Acceso a la vivienda: entre la lógica del Estado y la lógica de mercado. El caso del Área Metropolitana de Mendoza. XVII Jornadas Argentinas de Estudios de Población - IV Congreso Internacional de Población del Cono Sur. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Cafayate (Salta).*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/xvii.jornadas.aepa/8>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eezf/tak>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*



**Acceso a la vivienda: entre la lógica del Estado y la lógica de mercado.  
El caso del Área Metropolitana de Mendoza**

**María Marta Bernabeu**

Universidad Nacional de Cuyo

[mariamartah1@hotmail.com](mailto:mariamartah1@hotmail.com)

**Matías Ghilardi**

Universidad Nacional de Cuyo-IDEHESI/CONICET

[mghilardi@ffyl.uncu.edu.ar](mailto:mghilardi@ffyl.uncu.edu.ar)

**Introducción**

El actual capitalismo globalizado da cuenta de un modelo neoliberal de producción de las ciudades caracterizado por situaciones de apropiación y uso de los espacios que llevan al aislamiento y la segregación socioeconómica y territorial de amplios sectores sociales para los que la privación y la exclusión residencial son una constante. El Área Metropolitana de Mendoza (AMM), recorte espacial del presente trabajo, es un ejemplo de ello.

Las diversas transformaciones en cuanto al acceso a los espacios urbanos, su producción y reproducción por parte de las distintas clases sociales las entendemos a partir de los planteamientos teóricos que desarrolla Abramo (2003). Este autor identifica tres lógicas de acción social vinculadas con el acceso a la tierra urbana y, entonces, la producción de las ciudades: la lógica del Estado, la lógica del mercado y la lógica de la necesidad.

En Argentina, posteriormente a la crisis del 2001 y a la salida de la convertibilidad, el país comenzó a experimentar una importante recuperación económica en la cual la industria de la construcción y el sector inmobiliario se constituyeron en dos actividades fundamentales. Sin embargo, es posible señalar que las políticas de producción del espacio urbano muestran una continuidad con el urbanismo neoliberal propio de los años 90 a nivel nacional y provincial, donde el acceso a la vivienda es restrictivo para gran parte de la población.



El presente trabajo se enfoca en la problemática del acceso a la vivienda, tomando como caso de estudio el AMM. Para ello, se analizan las lógicas de producción de la ciudad y cómo éstas condicionan el acceso a la vivienda adecuada de manera diferente en los distintos grupos sociales. Retomando las tres lógicas, planteamos que para el caso del AMM se viene confirmando una nueva lógica híbrida entre la del Estado y la del mercado.

El estudio se basa en trabajos previos y proyectos de investigación de los/as autores/as de esta ponencia sobre la problemática (Dalla Torre y Ghilardi, 2012, 2014, 2016; Bernabeu, 2019). En primer lugar se procede a una revisión de la literatura existente sobre desigualdad urbana y las lógicas de producción de la ciudad. Luego, desarrollamos una descripción del caso del AMM y un diagnóstico del acceso a la vivienda mediante la revisión y el análisis de documentos y datos estadísticos, fundamentalmente de fuentes oficiales. Finalmente, analizamos dos casos de programas de vivienda y los relacionamos con los planteos teóricos.

### **Las tres lógicas de producción de la ciudad**

A partir de comienzos de la década del 70 del siglo pasado, importantes cambios empiezan a operar en la economía mundial. La transición de procesos de producción industrial a informacional coincide con el ascenso de la producción flexible en el marco de un nuevo modelo de acumulación del capital neoliberal. Gran parte de la nueva fuerza de trabajo potencial nunca llega a incorporarse al sistema productivo, pasando algunos a formar parte en el mejor de los casos, de la economía informal. Es destacable también, el hecho de que simultáneamente a la exclusión del mercado de trabajo formal de amplios sectores de trabajadores menos cualificados, “una significativa proporción de la fuerza de trabajo reclutada entre los grupos sociales con mayor educación ha mejorado su cualificación y nivel social, y se convierte en la nueva espina dorsal de la nueva economía informacional” (Castells, 1995).

La segmentación social producida, se potencia en el escenario neoliberal en formación y se comienzan a generar fracturas en el territorio, convirtiéndolo a las ciudades en el espacio donde estos efectos son fácilmente reconocibles (Valdés, 2007). De este modo, a fines del siglo XX las grandes metrópolis se presentan desintegradas. Cada espacio del mosaico urbano emerge como una entidad con fuerte homogeneidad social interna, pero de gran disparidad social entre uno y otro. Ello resulta evidente cuando se observa la periferia de las ciudades latinoamericanas donde compiten por el espacio barrios de viviendas humildes o villas de emergencia con



urbanizaciones cerradas para ciudadanos con alto poder adquisitivo. Se pone de manifiesto un fenómeno cada vez más frecuente que es la proximidad de ricos y pobres, pero en espacios herméticamente cerrados, ya sea por elementos materiales como barreras, muros, rejas, así como mediante representaciones sociales y pautas culturales que diferencian a un grupo de otro. El geógrafo David Harvey señala que si bien:

[...] a través de los siglos siempre se ha ido fragmentando, siempre hubo relaciones entre los fragmentos y en su mejor momento hubo una preocupación por reunirlos en algunas políticas urbanas [...] la diferencia ahora es que se han formado especies de islas o compartimentos estancos, lo que impide la integración y la interacción social (Harvey, 1997)

El concepto de fragmentación busca establecer una relación entre las dinámicas espaciales ligadas al proceso de metropolización y la ruptura de la unidad funcional urbana, como resultado de las crecientes desigualdades socioeconómicas y la reagrupación de clases sociales (Prévôt-Schapira, 2001). La ciudad actual entonces, presenta rasgos de segmentación tanto en el plano espacial como social, reduciéndose al mínimo las relaciones entre estratos socioeconómicos distintos.

En este sentido, se comprende que la urbanización latinoamericana se caracteriza por su desigualdad, ya que existe una interacción entre la urbanización y los patrones de desarrollo espacial desigual. El mercado de la tierra urbana se distingue por los altos precios y la informalidad, además de una desigual distribución de los servicios, segregación socioespacial y especulación inmobiliaria. En ellas, Pedro Abramo (2003) distingue tres lógicas de producción de las ciudades vinculadas con el acceso a la tierra urbana y la vivienda: la lógica del Estado, la lógica del mercado y la lógica de la necesidad.

Estas lógicas presuponen una estructura o marco referencial para la toma de decisiones en cuanto al acceso a tierra y, al mismo tiempo, define una estructura de acción y de elecciones de localización y uso de servicios públicos, de las infraestructuras y de los bienes colectivos de la sociedad civil y de las administraciones locales (Abramo, 2003). Es decir, terminan estableciendo la localización de las viviendas populares impactando en el crecimiento urbano. En la primera de estas lógicas, la del Estado, los individuos se someten a una decisión del poder público que asume la responsabilidad de la elección del sitio de las viviendas, previendo de antemano una mejora en la calidad de vida de la comunidad.



La falta de regulación sobre la expansión urbana en muchos países de América Latina, ha permitido un constante aumento de loteos en las periferias de las ciudades. La lógica del mercado, permite el intercambio entre los poseedores de tierra urbana (o urbanizable) y los que intentan acceder a una porción de suelo propio. Es importante diferenciar entre el mercado formal (responde una normativa jurídica o urbanística de cada ciudad/país) y el mercado informal, aún cuando no se encuadre en los requisitos normativos y jurídicos.

La situación de pobreza y precariedad que no permite disponer de un lugar de residencia vía esta última lógica, sumado a una carencia institucional, ya sea por déficit de capital institucional (inscripción en un programa público) o de capital político (producto de una situación de conflicto o resultado de prácticas populistas), provoca el surgimiento de la tercer lógica que se denomina de la necesidad. Así, se desarrolla un proceso de acción colectiva conocido por ocupaciones urbanas de terrenos o inmuebles que se han reproducido tanto en el interior como en los márgenes de los centros urbanos de nuestro país.

En la última década, muchas de estas prácticas sociales han logrado la inclusión definitiva a la estructura urbana formal de los sectores movilizados. Pero es necesario recordar que con frecuencia no pueden obtener, ni siquiera, las infraestructuras y los servicios básicos esenciales, porque las administraciones públicas locales se oponen al mejoramiento de las condiciones de vida en estos asentamientos, dado que los consideran una forma de reconocimiento implícito y un incentivo a su ulterior crecimiento, a la edificación de otros barrios irregulares (Durand-Lasserve, 2003) o a la desvalorización de estos terrenos y de las áreas circundantes.

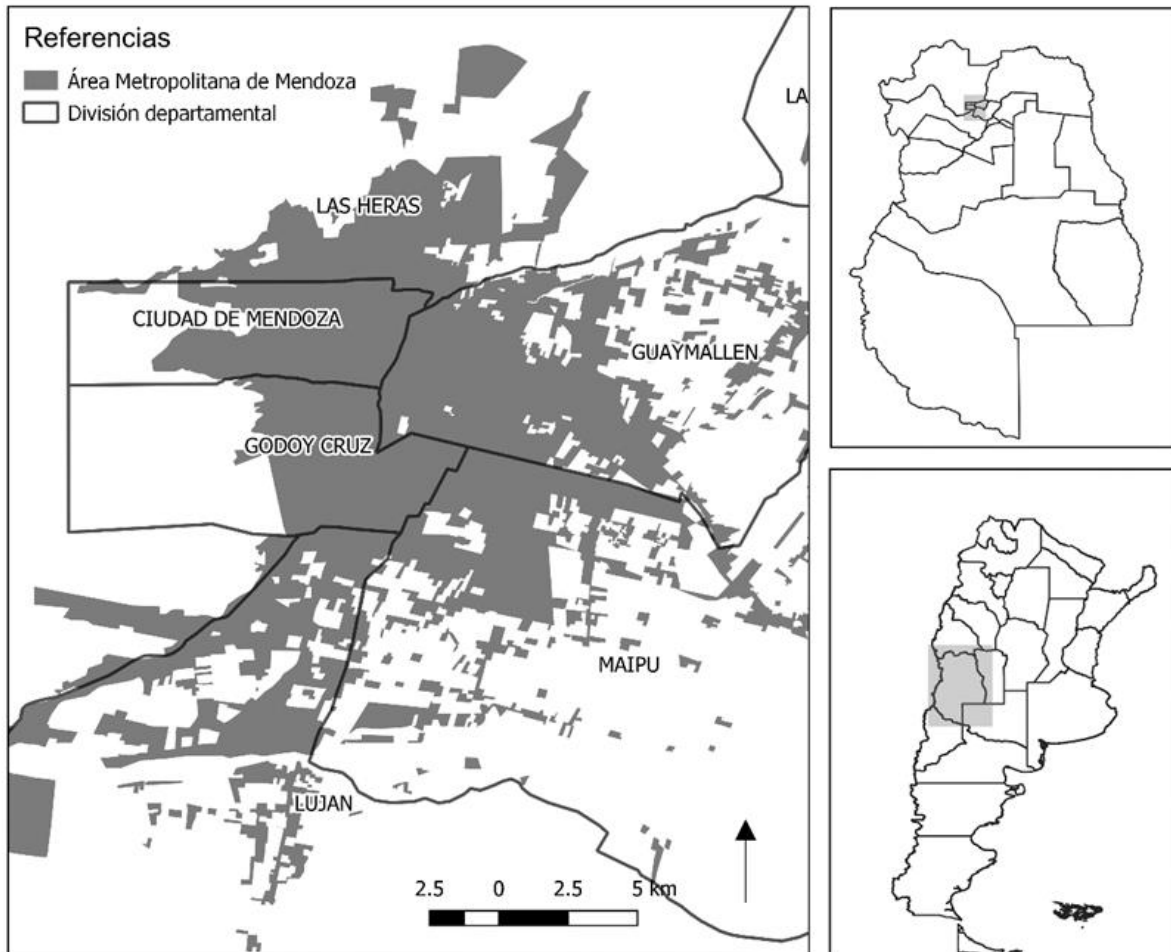
## **Las lógicas de producción de la ciudad en el Área Metropolitana de Mendoza**

### **a. Crecimiento espacial versus crecimiento demográfico**

El AMM es el aglomerado urbano en torno a la ciudad capital de la provincia homónima, es la cuarta ciudad intermedia de Argentina y el principal conglomerado urbano del oeste de la Argentina, localizada en el llamado oasis norte de la provincia de Mendoza. Desde el punto de vista político administrativo se extiende sobre la jurisdicción de 6 municipios: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Maipú, Luján de Cuyo y Las Heras (Mapa N°1). Es el principal nodo del sistema urbano de Mendoza, donde se desarrollan las actividades económicas, de inversión y prestación de bienes y servicios especializados.



**Mapa 1. Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. 2016.**



Fuente: Elaborado por Marta Bernabeu a partir de los datos de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles, Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, Mendoza.

El AMM concentra el 52% de la población provincial y experimentó un crecimiento del 115 % de población entre 1980 y 2020 (Tabla N°1). Según las proyecciones elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para la provincia, se puede estimar que el AMM cuenta con una población que apenas supera el millón de habitantes para el año 2020.

**Tabla N° 1: Evolución demográfica del Área Metropolitana de Mendoza**

Año	Población Provincial	Población AMM	
		Cantidad	% del total provincial



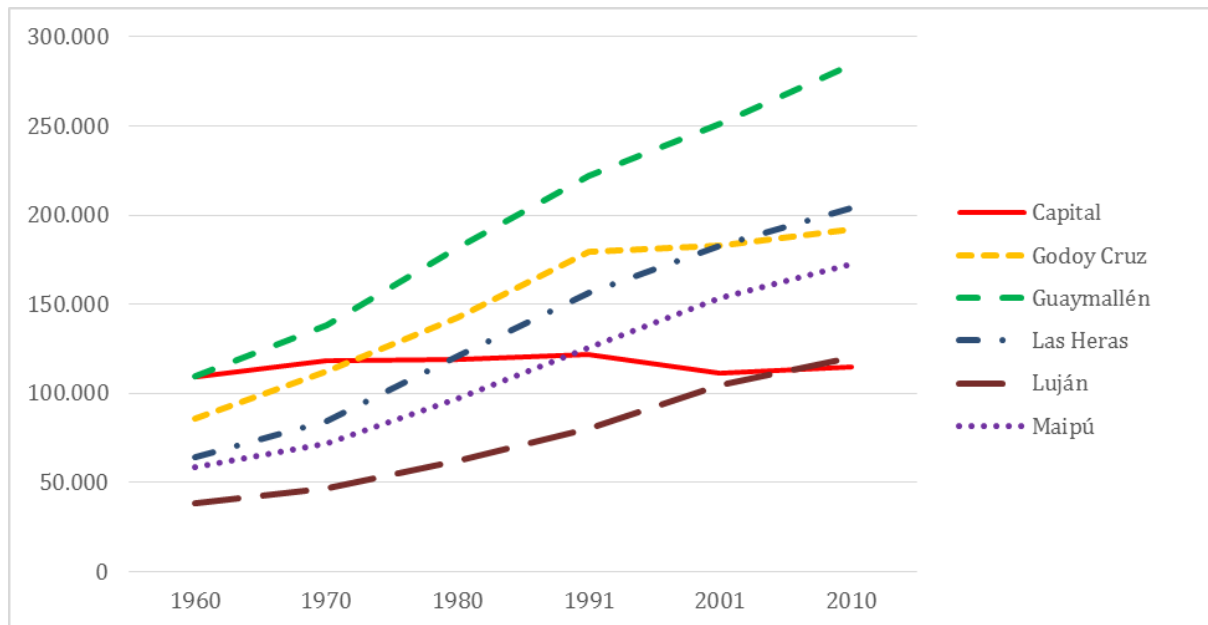


1970	973.067	480.690	49
1980	1.196.228	610.078	51
1991	1.412.481	773.113	55
2001	1.579.651	848.660	54
2010	1.738.829	990153*	53
2020	1.990.338**	1.034.975***	52***

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010 \*Datos de Población urbana para los 6 departamentos del AMM, 2010. Fuente: DEIE sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Año 2010. \*\*INDEC. Proyección elaborada en base a resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. \*\*\*Los cálculos de población fueron efectuados tomando como base el porcentaje promedio de población del AMM para los años analizados.

El crecimiento demográfico no fue el mismo en todos los municipios del AMM. En la Figura N°1 se puede observar un crecimiento demográfico más bajo en áreas centrales (Capital y Godoy Cruz), mientras que en la periferia se alcanzan un crecimiento de más del 50% en los últimos treinta años (Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú).

**Figura N° 1. Población del Área Metropolitana de Mendoza en los censos nacionales por departamento. Años 1960-2010. Absolutos**



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

La superficie urbanizada en el AMM es de 285,7 km<sup>2</sup>, según cálculos de realizados por el Instituto CIFOT para el año 2014, lo que representa un 0,19 % del total del territorio provincial (148.827 Km<sup>2</sup>) y ha ido en constante aumento desde mediados del siglo XX (Tabla N°2). Si bien sus dimensiones espaciales han sido estudiadas por diversos/as autores/as y la cantidad de km<sup>2</sup> varía, la tendencia al aumento es un denominador común, incluso la tendencia al alza durante periodos específicos. Entre 1980 y 2018, el crecimiento del área urbanizada resultó significativo en términos relativos (310 %) y la amplia mayoría de aquella expansión urbana fue sobre tierra agrícola e irrigada (Rojas et al., 2020).





**Tabla N° 2: Evolución de la superficie del Área Metropolitana de Mendoza**

Año	Superficie (km <sup>2</sup> )	Periodo	Crecimiento absoluto (Km <sup>2</sup> )	Crecimiento relativo (%)
1970	58	-	-	
1980	78	1970-1980	20	26
1986**	129,66	-	-	
1991	135	1980-1991	57	42
1999**	196,83		-	
2000	242,3	1991-2000	107,3	44
2008**	260,11	-	-	
2010	274,2	2000-2010	31,9	12
2014***	285,7	2010-2014	11,5	4
2018****	319,6	2014-2018	33,9	12

Fuente: \*Proyecto: Evaluación de las condiciones urbanas de áreas de expansión. Caso de estudio: Gran Mendoza (2013- 2015), Instituto CIFOT, FFyL, UNCuyo. \*\* Proyecto: Expansión urbana del Gran Mendoza. Evaluación a partir de modelos espaciales predictivos y Sistemas de Información Geográfica (2009-2011), Instituto CIFOT, FFyL, UNCuyo. \*\*\* Arq. Mariela López Rodríguez, Instituto CIFOT, FFyL, UNCuyo. Digitalización en base a Google Earth. \*\*\*\* Rojas et al. (2020)

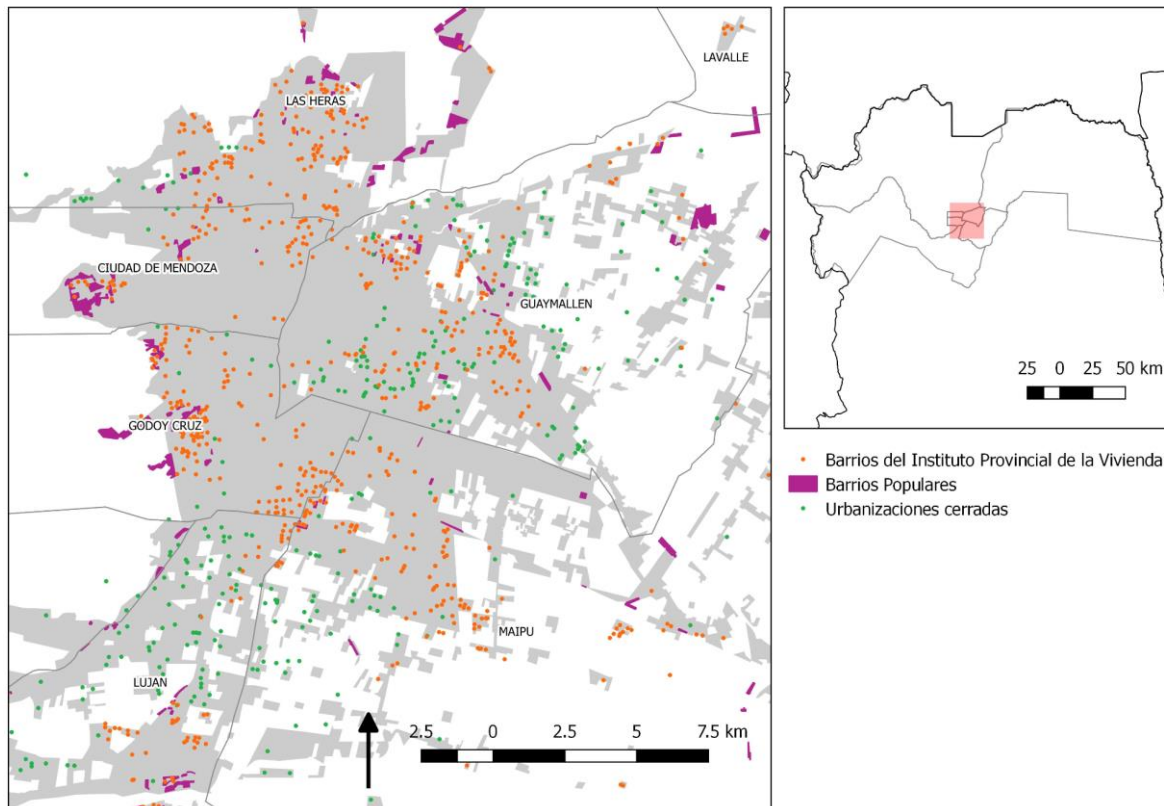
Del análisis de las tablas y gráficos anteriores se puede concluir que existe un crecimiento de la población del AMM, acompañado de un aumento en la superficie que ocupa. No obstante, el crecimiento espacial fue ampliamente mayor al crecimiento demográfico. La cantidad de habitantes del AMM se duplicó, mientras que la superficie casi se cuadruplicó en cinco décadas. Esto se puede explicar por una expansión urbana protagonizada por urbanizaciones cerradas de baja densidad de ocupación del espacio y estimuladas por la lógica del mercado. Sin embargo, como desarrollaremos más adelante, la lógica del Estado también impulsó el crecimiento de la superficie urbanizada .



La periferia del AMM se ha ido expandiendo fundamentalmente a partir de la década del 70 y mediante las tres lógicas de producción. En primer lugar, describiremos la urbanización desde la lógica de la necesidad, es decir, aquellos barrios donde sus habitantes no cuentan con los títulos de propiedad, por lo que el acceso al suelo se da mediante ocupaciones y de manera colectiva. Si bien encontramos barrios desde la década del 30, fueron casos puntuales, y es recién a partir de los 70 que comienzan a desarrollarse más este tipo de urbanizaciones. A partir del siglo XXI se expanden en mayor cantidad, siendo el 60 % de las villas y asentamientos construidos en este último período (ReNaBaP, 2023).

Como se puede observar en el Mapa N°2, las villas y asentamientos se localizan en los bordes de la mancha urbana, principalmente en el oeste en el piedemonte, una formación entre la cordillera de los Andes y la llanura, que en gran parte no cuenta con los servicios básicos. En el caso del AMM, a las dificultades típicas de acceder al suelo urbano, se suman limitaciones geográficas como la escasez de agua y el riesgo sísmico que encarece la construcción. Sobre la base de las escasas posibilidades, la urbanización bajo la lógica de la necesidad avanza sobre terrenos vecinos a asentamientos existentes, en tierras fiscales o en construcciones abandonadas, que en su gran mayoría no cuentan con acceso a los servicios básicos, se localizan en cauces con riesgo aluvional, en cercanías a basurales o canales de riego.

### **Mapa N°2. Tipos de urbanizaciones del Área Metropolitana de Mendoza. 2022**



Fuente: Elaborado por Marta Bernabeu a partir de la base de datos cartográficos del informe La Década Loteada, Unidiversidad (2014), de TECHO (2016) y del Instituto Provincial de la Vivienda .

En los departamentos del AMM encontramos 198 villas y asentamientos en los cuales habitan 15346 familias. Abarcan 10 km<sup>2</sup> que representan el 3 % de la superficie del AMM. En relación con los servicios básicos, el 80 % de las villas y asentamientos tienen acceso al agua mediante conexión irregular a la red pública, el 92 % no tiene red cloacal y el 76 % tiene conexión irregular a la red pública de energía eléctrica. Más del 90 % utiliza garrafa para cocinar y el 60 % utiliza leña o carbón para calefacción. Respecto a la propiedad de la vivienda, en la provincia sólo el 1,72 % alquila (ReNaBaP, 2023).

En segundo lugar, la lógica del Estado se ha dado por programas de viviendas, tanto nacionales como provinciales. Como se puede observar en el Mapa N°2 se localizan en todo el AMM, salvo la zona del microcentro de Capital y el área urbana consolidada de Guaymallén. Los lotes de las viviendas del IPV (sin contar aquellos bajo el sistema de Participación Público Privada) son pequeños, con un tamaño promedio entre 200 y 250 metros. El Estado nacional y el



provincial han construido alrededor de 53000 viviendas entre 1976 y 1987 a través de diferentes operatorias del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) y el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

En 1985 se produjo un sismo de gran intensidad que afectó principalmente las zonas del piedemonte. Unas 12000 viviendas se vieron derrumbadas o inutilizadas, sobre todo aquellas de construcción de adobe. Esto agravó el déficit habitacional ya existente y desde el IPV se realizó el Plan Sismo que adjudicó viviendas con recursos del FONAVI a las personas damnificadas (70 años. Instituto Provincial de la Vivienda, 2017). El sismo también influyó en la barriada La Favorita, el asentamiento más grande del AMM, que se encuentra al oeste de Capital y creció exponencialmente con las personas damnificadas que buscaban un lugar donde vivir y reconstruir sus casas. Eso sumado a la inmigración chilena exiliada de la dictadura militar de Pinochet desde 1973, llevó a un proceso de consolidación de la barriada (Miranda Gassull, 2019). Se le denomina La Favorita al conjunto de barrios conformado tanto por operativos de vivienda del IPV como por asentamientos informales.

En 2003 se puso en marcha el Programa Federal de Construcción de Viviendas, el cual se sumó al ya existente Financiamiento FONAVI. Y en el 2004, el Programa Mejoramiento de Barrios (ProMeBa) con financiamiento internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Hasta el 2017 se beneficiaron de manera directa 16389 familias a través del ProMeBa, principalmente en barrios de Capital, Guaymallén y Las Heras (70 años. Instituto Provincial de la Vivienda, 2017). En junio de 2012 el gobierno nacional lanzó el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (ProCreAr). En el próximo apartado desarrollaremos el caso del Desarrollo Urbanístico en Capital.

En tercer lugar, encontramos la lógica del mercado cuyo objetivo consiste en la obtención de ganancias económicas, utiliza métodos especulativos y se diferencia de las otras lógicas cuyo objetivo principal es responder a una necesidad de hábitat. Aquí encontramos actores privados con diferentes intereses y acciones dentro de la producción de ciudad. Una forma de urbanización que ha cobrado importancia en el AMM son las urbanizaciones cerradas llevadas a cabo por desarrolladores inmobiliarios en la periferia (ver Mapa N°2). En el AMM existen alrededor de 300 urbanizaciones cerradas (Universidad, 25 de mayo de 2015), las cuales



ocupan el 12% de la superficie de la mancha urbana (Morgani y Rizzo, 2014). También encontramos urbanizaciones cerradas en el área consolidada y se las denominan *torres countries*, por estar construidas en edificios de altura. A diferencia de los edificios tradicionales, estos cuentan con servicios típicos de urbanizaciones cerradas, como amenities, seguridad privada y un cercamiento.

Si bien encontramos urbanizaciones cerradas desde fines de los 70, fue en los noventa cuando comenzaron a desarrollarse en mayor cantidad. Estas se localizaron principalmente en el sur y sureste del AMM, en los departamentos de Luján de Cuyo y Maipú, y los primeros barrios en el departamento de Guaymallén hacia el este de la mancha urbana. A partir del 2000 el mayor crecimiento de urbanizaciones cerradas se produjo en el departamento de Guaymallén, una zona donde no eran tradicionales estos tipos de emprendimientos, y en los últimos diez años las zonas de mayor crecimiento fueron el sur y este del AMM (Bernabeu y Martín, 2019). A modo de referencia, entre 2006 y las urbanizaciones cerradas representaron el 29 % de la expansión urbana (CIPPEC, 2018). En el apartado siguiente veremos que el mismo estado provincial y nacional contribuyen a la conformación de una “periferia difusa, de baja densidad, fragmentada y con fuertes indicios de segregación socioespacial” (Avila, Navarrete y Bernabeu, 2022, p. 104).

#### **b. La vivienda, cada vez más inaccesible**

Durante la pandemia de COVID-19 se produjo un descenso de las tasas de crecimiento, pero luego de la crisis sanitaria, se transita una recuperación en los indicadores de empleo formal, los cuales mejoraron respecto a los niveles previos a la pandemia. Sin embargo, dicha recuperación en las tasas de ocupación no se ve reflejada en una mejora en las condiciones de vida de la población, ya que los índices de pobreza se mantienen por encima del 35% de la población del país desde 2019 y del 40% en el caso de Mendoza (DEIE, 2021).

Algunas explicaciones de este fenómeno se encuentran en el aumento de los trabajadores pobres, vinculada con el empobrecimiento de los trabajadores con empleos de baja calidad (precarios y subempleados inestables) y en el sector micro-informal (Bonfiglio, Vera, y Salvia, 2022). Si bien es una problemática que atraviesa a toda la sociedad, afecta principalmente a los menores de 29 años y a las mujeres. Esta situación en un contexto de inflación de más de tres





cifras impacta en el poder adquisitivo del sector de trabajadores y, por lo tanto, en la posibilidad de acceder a la vivienda.

En el AMM se encuentran diferentes situaciones que demuestran la desigualdad en el acceso a la vivienda. Por un lado, las exigencias de un contrato, los altos costos de los alquileres y venta de las viviendas resultan restrictivos para una parte importante de la población. Esto se traduce en un alto porcentaje de hogares con una tenencia informal de la vivienda (alrededor del 10% durante los últimos cinco años) y en el aumento de un 5,7 % de la cantidad de personas que alquilan en el período intercensal 2001-2010 (DEIE, 2010).

Por otra parte, la brecha es cada vez más amplia entre los ingresos de la población trabajadora y los costos de las viviendas, lo que dificulta su acceso. Para dimensionar esta brecha analizamos los datos de la oferta de departamentos para alquiler en Capital en la plataforma Inmoclick<sup>1</sup>. Por empezar, se ha reducido la oferta debido a la especulación inmobiliaria por la reforma de la ley de alquileres, pero también por la migración a otras plataformas de alquileres temporarios que se cobran en dólares. La cantidad de departamentos ofertados en Airbnb duplica a la de Inmoclick. Cabe aclarar que en esta última también se ofertan más de la mitad de sus departamentos a precio dólar (aunque no se aclara si es una referencia o cobran en moneda extranjera). Los alquileres en pesos comienzan entre 80 y 110 mil para un monoambiente, y luego un departamento en Capital está en promedio en 149 mil pesos u 853 dólares, según la moneda en la que está publicado (Inmoclick, 2023). Mientras que para el mismo período el salario mínimo, vital y móvil se encuentra en 118 mil pesos (Resolución 10/2023, CNEPySMVyM).

La situación se agrava por la precarización laboral y la falta de estabilidad en el empleo, incluso en empleos registrados, lo cual impide a dichos sectores a calificar para préstamos hipotecarios (casi inexistentes) y programas de vivienda. En el AMM esto se profundiza porque los programas de vivienda estatales siguen en ciertos casos una lógica mercantil. Abramo (2012) plantea que ha surgido una variante de producción de la ciudad popular que articula la lógica del mercado con la de la necesidad: el mercado informal de suelo. En este trabajo buscamos analizar lo que podría considerarse como una lógica híbrida entre la lógica del Estado y la del

---

<sup>1</sup> Se realizó una búsqueda el 01 de septiembre de 2023 de departamentos en alquiler en Capital, Mendoza, obteniendo un total de 70 resultados. Se utilizó la cotización del día del dólar blue para la venta a 740.





mercado. Nos referimos a aquellos programas surgidos y diseñados por agencias públicas que en su forma de implementación presentan mecanismos típicos de la lógica del mercado o impactan de manera negativa en el acceso a la vivienda por parte de sectores de ingresos bajos y medios. En primer lugar veremos el caso de uno de los desarrollos urbanísticos de ProCreAr y, en segundo lugar, las nuevas líneas del IPV.

El ProCreAr se componía de cuatro líneas: Desarrollos Urbanísticos, Construcción, Lote con Servicios y Refacción. En el AMM se han construido dos Desarrollos Urbanísticos, uno en el departamento de Maipú con 940 viviendas y otro en el centro de Capital con 1200 viviendas, que aún se encuentran en proceso de adjudicación. En el marco de la pérdida de importancia, atractivo y vitalidad del centro respecto a la periferia, las diferentes gestiones del municipio de Capital buscaron revalorizar el centro de la ciudad. El desarrollo urbanístico de ProCreAr contribuyó a la revalorización del centro, ya que se desalojó a la población de los asentamientos que habitaban esos terrenos y atrajo a población de ingresos medios.

En sus orígenes el programa tenía dos objetivos principales que consistían en, por un lado, reducir el déficit habitacional y, por el otro, actuar como una política anticíclica en términos económicos a partir del sector de la construcción, uno de los más dinámicos y de los que impacta más inmediatamente en el empleo (miembro del comité de ProCreAr, entrevista telefónica, 2019). Además, según la persona entrevistada, buscaba responder al sector de ingresos medios, el cual no se había tenido en cuenta en programas de vivienda hasta ese momento. En ese marco, comenzó la construcción del desarrollo urbanístico de Capital en el año 2014, sin embargo, recién en 2019 iniciaron las adjudicaciones de los departamentos, es decir, en el contexto de un nuevo gobierno a nivel nacional.

A partir de 2016 se reformuló el programa, cambiando los objetivos, la concepción y la implementación, y tendiendo hacia una lógica de mercado. La persona entrevistada, quien participó en la creación del programa y durante los dos períodos, expresaba al respecto:

[...] lo que considero es que básicamente hay un enfoque diferente. Nosotros entendíamos que el Estado tenía que ser el principal promotor e impulsor de políticas públicas, creíamos en la intervención del Estado como eje del desarrollo, crecimiento, etcétera. El gobierno actual entiende que el Estado es ineficiente por principios entonces el Estado no



debe intervenir, [...] No deja ser un enfoque fuertemente mercantil o de oferta y demanda, de mercado donde lo que se entiende es que el que mejor asigna los recursos y el promotor del desarrollo es el mercado. [...] Y se acudió a esta figura de participación pública privada que asumió algunos nombres distintos pero finalmente era eso, el Estado ponía condiciones y el privado tenía que venir a poner el capital y la sociedad tenía que pagar eso con las reglas del mercado (miembro del comité de ProCreAr, entrevista telefónica, 2019)

Uno de los cambios importantes que se produjo en la implementación del desarrollo urbanístico con la nueva gestión fue la introducción de créditos hipotecarios UVA (Unidad de Valor Adquisitivo). Esa unidad monetaria se actualizaba en función del Índice de Precios al Consumidor (IPS), es decir, dependía de la inflación. Mientras que las líneas anteriores tenían cuotas fijas o con intereses por debajo de la inflación. Este cambio perjudicó a quienes accedieron a los créditos UVA porque los salarios se actualizaron por debajo del IPS, ampliando cada vez más la brecha entre el aumento de los salarios y el aumento de los créditos. De esta manera, si bien surge como una política urbana desde una lógica estatal, la implementación de créditos UVA, le otorgó un papel protagónico a las entidades bancarias mientras se retrajo el papel estatal (Quiroga Ríos y Magallanes, 2021).

En Mendoza, la construcción del desarrollo urbanístico finalizó en 2017 y se otorgaron las primeras viviendas en 2019. En ese período aumentó su precio en el mercado y algunos funcionarios de gobierno expresaron sus intenciones de poner las viviendas a la venta en el mercado, por fuera del programa. En una entrevista en una radio local, el Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y Presidente del ProCreAr, Iván Kerr, expresó su preocupación por la sustentabilidad de los créditos en el marco del programa (Kerr, 2017). Por su parte, el Intendente de la Ciudad de Mendoza y Jefe de la UCR, Rodolfo Suárez, expresó:

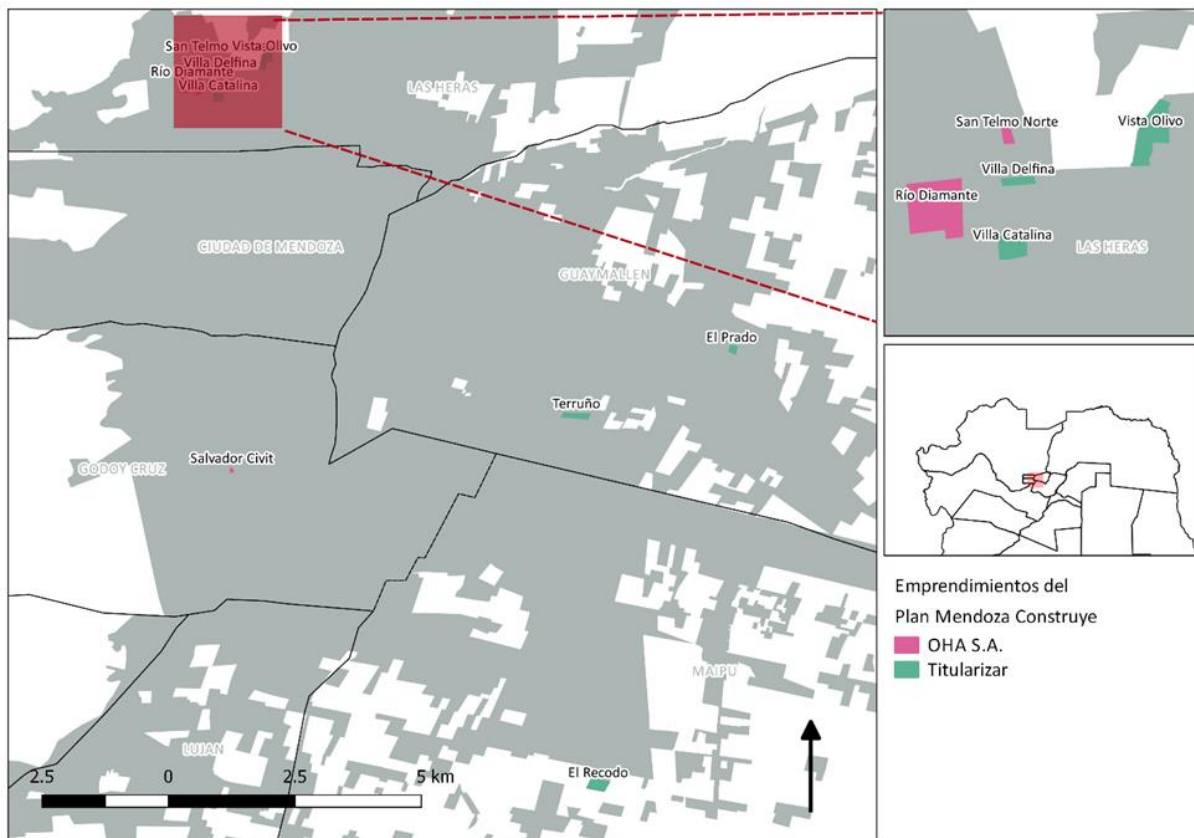
El concepto de que se han hecho dúplex con tres dormitorios y dos baños está fuera del concepto de vivienda social, esto puede generar un problema si la gente adjudicataria no tiene la capacidad de pagar las expensas para mantener todos los espacios comunes que hay (Perez, 2017)



Si bien los departamentos no se incorporaron al mercado, las expresiones de los funcionarios son muestra de la lógica mercantil que había detrás de las reformas en los créditos. Además, bajo el pretexto de que las personas adjudicatarias no podrían pagar las expensas, se esconde la idea implícita de que la vivienda social o subsidiada por el Estado no debería tener estándares de buena calidad como los del desarrollo urbanístico en cuestión. Como expresan Quiroga Ríos y Magallanes (2021) se profundizó la mercantilización del programa, impulsado por las empresas constructoras, y de los criterios del préstamo al permitir subir los montos otorgados por las entidades bancarias privadas.

Un segundo caso de programa de vivienda híbrido entre la lógica del Estado y la lógica del mercado es el Plan Mendoza Construye creado en 2018 por el IPV. El mismo estaba destinado, según la convocatoria, a sectores medios. Contaba con tres líneas: la primera de “Vivienda social” destinada a grupos familiares que cobren menos de 2 Salarios Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) y totalmente financiado por el IPV; la segunda de “Participación Público-Privada” destinada a grupos familiares que cobran entre 2 y 4 SMVM y financiada en un 30 % por el IPV y un 70 % por un desarrollador inmobiliario o un banco, y la tercera línea de “Crédito para Construcción” destinada a grupos familiares con ingresos mayores a 2 SMVM y financiada 100 % por el banco (*Comienza la inscripción para Mendoza Construye*, 2018).

**Mapa N°3. Emprendimientos del Plan Mendoza Construye del Instituto Provincial de la  
Vivienda. 2021**



Fuente: Elaborado por Marta Bernabeu a partir de la información de la página web del IPV, 2021.

En 2021 reabrieron la línea 2 del programa, pero esta vez los postulantes debían abonar un 25 % del valor total de la unidad elegida y la financiación era del 75 %, de los cuales el 55 % lo financiaba el IPV y el 20 % los desarrolladores. De esta manera, en los programas de acceso a la vivienda cobran cada vez mayor protagonismo los entes privados en el financiamiento y los desarrolladores inmobiliarios en el proceso de urbanización. Además, la última línea ha contribuido también al crecimiento de las urbanizaciones cerradas, ya que de los 9 proyectos dentro de los cuáles debían elegir su vivienda los beneficiarios del plan, dos corresponden a un complejo de departamentos, mientras que los otros siete son urbanizaciones cerradas (ver Mapa N°3).

## Conclusiones

Las ciudades latinoamericanas se caracterizan por una creciente desigualdad territorial que reproduce y afianza las situaciones de fragmentación en la ciudad y la segregación de las clases



más vulneradas. En Argentina, en las últimas dos décadas hubo una recuperación económica que significó una mejora en el nivel de pobreza y la distribución del ingreso, pero dicha mejora no se hizo extensiva a mecanismos de acceso al suelo y la vivienda urbana. Observamos una desigualdad en el acceso a la vivienda y una brecha es cada vez más amplia entre los ingresos de la población trabajadora y los costos de las viviendas. En ese contexto retomamos las tres lógicas de producción de la ciudad que plantea Abramo para analizar cómo se desarrollan para el caso del AMM.

Al realizar una comparación entre el crecimiento espacial y demográfico del área urbana analizada encontramos que el primero fue ampliamente mayor al segundo. Dicha expansión urbana se relaciona con una forma de producción urbana típica de la lógica de mercado como lo son las urbanizaciones cerradas. Sin embargo, observamos que el Estado también impulsa este tipo de urbanizaciones bajo mecanismos de asociación público privada con el IPV. Por un lado, los programas de vivienda que otorga el Instituto Provincial de la Vivienda son cada vez más restrictivos debido a las asociaciones público privadas con bancos privados que plantean exigencias de ingresos imposibles para sectores de ingresos bajos y medios. Por otro lado, el desarrollo urbanístico del ProCreAr de Capital también plantea requisitos restrictivos para las grandes mayorías.

El presente artículo es una primera aproximación a la problemática del acceso a la vivienda en el AMM según las diferentes lógicas de urbanización. En este sentido, argumentamos que las lógicas del Estado y la del mercado se entrelazan en una lógica híbrida. Donde los agentes privados terminan configurando los espacios para su beneficio con el acompañamiento del Estado. Sería interesante analizar en investigaciones futuras diversas políticas urbanas que ayuden a la comprensión de las lógicas de producción de la ciudad en un contexto donde los límites entre las lógicas estatal y de mercado se desdibujan.

### **Referencias Bibliográficas**

- Abramo, P. (2003). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latina-americanas*. Río de Janeiro: Sete Letras.
- Abramo, P. (2012). *La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas*. En EURE, 38 (114), pp. 35-69.





- Avila, A. L.; Navarrete, M. J.; Bernabeu, M. M. (2022) Fronteras tradicionales y emergentes: un análisis sobre el regreso a la ciudad construida en Mendoza. En: *Las fronteras en la vida cotidiana de las ciudades neoliberales: El caso del área metropolitana de Mendoza*. Teseo; 103-128
- Bernabeu, M. M. (2019). La urbanización del agua en el Área Metropolitana de Mendoza. *Estudios Sociales Contemporáneos*, (21), 176–197. Recuperado a partir de <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/estudiosocontemp/article/view/2648>
- Bernabeu, M. M., y Martín, F. (2019). El periurbano recreado. Urbanizaciones cerradas como nuevos híbridos en el paisaje hídrico del Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. *Quid* 16, 11, 55–85.
- Bonfiglio, J. I., Vera, J., y Salvia, A. (2022). Desigualdades estructurales, pobreza por ingresos y carencias no monetarias desde una perspectiva de derechos: un escenario pre-post COVID-19 de crisis e incertidumbre. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina.
- Castells, M. (1995). La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional, Alianza: Madrid.
- Dalla Torre, J. y Ghilardi, M. (2012). Aproximación a la ciudad dual. Fragmentación espacial y segregación material y subjetiva en el área metropolitana de Mendoza, Argentina. En *Revista Proyección*, núm. 12, pp. 6-25.
- Dalla Torre, J. y Ghilardi, M. (2014). Lógicas de acceso a la ciudad fragmentada contemporánea: un análisis del Área Metropolitana de Mendoza, 2003-2014. En *Panai, M. X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Desequilibrios regionales y políticas públicas. Una agenda pendiente*. AUGM (Asociación de Universidades Grupo Montevideo)-UNC: Córdoba.
- Dalla Torre, J. y Ghilardi, M. (2016). Apropiaciones y usos del suelo y las viviendas urbanas: agentes, prácticas y lógicas intervinientes. La segregación y el derecho a la ciudad en el Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. En Janoschka, M. Congreso Internacional Contested Cities. Contested Cities: Madrid.
- Durand-Lasserve, A. (2003). La ley y la transformación urbana en países en vías de desarrollo: tendencias y problemas. En: Fernández, E. y Varley, A. *Ciudades ilegales. La ley y el urbanismo en países en vías de desarrollo*, Cochabamba: Promesha.
- Harvey, D. (1997) Las ciudades fragmentadas. Reportaje. *Página 12*. 23-3-97 Buenos Aires
- Miranda Gassull, Virginia (2019) Segregación de barrios populares en ciudades intermedias. *Revista Faro*, N°30, Vol. 2, pp. 41-62
- Morgani, R., y Rizzo, P. (2014). *Urbanismo neoliberal y conflictos urbanos en Mendoza*. Mendoza: Qellqasqa.





Prévôt-Schapira, M. F. (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. En *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 9, (9), pp. 33-56.

Quiroga Ríos, J. y Magallanes, R. M. (2021). Lógicas de intervención estatal en vacíos urbanos ferroviarios: los casos de Pro.Cre.Ar Ciudad y Distrito Sustentable, Mendoza Argentina. *Revista Huellas*, Volumen 25, N° 2, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa.

Rojas, F., Rubio, M. C., Rizzo, M., Bernabeu, M., Akil, N. y Martín, F. (2020). Land Use and Land Cover in Irrigated Drylands: A Long-Term Analysis of Changes in the Mendoza and Tunuyán River Basins, Argentina (1986–2018). *Applied Spatial Analysis and Policy*, 3, 875-899. En [bit.ly/3FDsSGc](https://bit.ly/3FDsSGc).

Valdés, E. (2007). Fragmentación y segregación urbana. Aportes teóricos para el análisis de casos en la ciudad de Córdoba. Universidad Nacional de Córdoba.

#### **Otras fuentes:**

*70 años. Instituto Provincial de la Vivienda.* (2017). Mendoza.

CIPPEC. (2018). *Hacia El Desarrollo Urbano Integral Del Área Metropolitana De Mendoza (Unicipio)*. <http://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/03/Serie-planificACCIÓN-Área-Metropolitana-de-Mendoza.pdf>

Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (2021) Encuesta de Condiciones de Vida, Mendoza.

INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina.

Inmoclick.com.ar

Kerr, Ivan (1 de agosto de 2017) *Radio Mdz.* Disponible en: <https://mdzradio.com/article/view?slug=ivan-kerr>

La Década Loteada (26 de mayo 2015) *Unidiversidad.* Recuperado de: <http://www.unidiversidad.com.ar/ladecadaloteada>

Perez, Alejandro (03 de agosto, 2017) Intendente de la Ciudad de Mendoza quiere vender en el mercado viviendas del ProCreAr. *La Izquierda Diario.* Disponible en: <https://www.laizquierdadiario.com/Intendente-de-la-Ciudad-de-Mendoza-quiere-vender-en-el-mercado-viviendas-del-ProCreAr>

RENABAP (2023) Observatorio de Barrios Populares. Disponible en: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/klATC>