

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
CARRERA LIC. EN SOCIOLOGÍA

TESINA

***La configuración del hábitat urbano  
en la Ciudad de Mendoza***

---

*Entre las reglas del mercado y el derecho a la vivienda*

AUTORES

**Mauricio Daniel Vazquez (Nº reg. 15398)**  
**Julian Quiroga (Nº reg. 15387)**

DIRECTOR

**Dr. Jose Luis Jofre**

CO-DIRECTOR

**Mgter. Rodolfo Morgani**

**Año 2015**

## ***Introducción***

En la presente tesis de grado se analiza de qué manera la dinámica local del mercado predial inmobiliario y el accionar estatal han incidido en las condiciones de acceso residencial en la Ciudad Mendoza. Esta problemática se aborda en el contexto de las transformaciones urbanas neoliberales de las últimas décadas, haciendo énfasis en el rol que ha cumplido el estado en la regulación de la renta urbana (a nivel nacional y local) y estableciendo indicadores del impacto que estos procesos tuvieron en la población, especialmente en el los sectores medios.

El estudio se circunscribe fundamentalmente al periodo de valorización inmobiliaria experimentado en la década posterior a la crisis de los años 2001 y 2002. Sin embargo, de acuerdo a la disponibilidad de información y a la pertinencia de los análisis comparativos se ofrecen algunas referencias a procesos que tienen orígenes en décadas anteriores y a diferentes escalas: local, nacional y global.

La problemática ha sido seleccionada porque involucra algunos de los procesos socio-económicos más relevantes de los últimos años, que ha tenido un fuerte impacto en las condiciones de vida de la población, particularmente en relación al problema habitacional.

La dinámica urbana e inmobiliaria de la Ciudad de Mendoza tiene estrecha relación con el nuevo patrón de crecimiento que se ha ido configurando a partir del 2003. Si se realiza un repaso de las principales variables sociales y macroeconómicas,

parecería difícil comprender la agudización de los problemas de la población para acceder a una vivienda.

Desde el punto de vista del comportamiento de los principales indicadores socioeconómicos se verifican importantes signos de recuperación. En términos generales hubo un aumento importante del empleo, con mayor incidencia en el empleo formal, y una fuerte disminución de la pobreza, con menor incidencia de la indigencia.

En este contexto de bonanza la construcción ha sido uno de los sectores que mostró mayor dinamismo, tanto a nivel nacional como regional<sup>1</sup>. Por su parte el Estado ha contribuido a la expansión del sector por medio de un gran aumento en la inversión pública<sup>2</sup>. Indudablemente surge el interrogante sobre si en estos de años de contexto macroeconómico favorable, de extraordinaria inversión, tanto pública como privada, en materia de construcción de viviendas ha contribuido a paliar el problema habitacional en nuestra provincia.

Por lo anteriormente descrito se intenta comprender las causas estructurales de este problema a partir de la siguiente hipótesis:

A pesar del contexto nacional de recuperación social y económica los problemas para acceder a una vivienda en la Ciudad de Mendoza se han agravado. Estas dificultades se deben a distintos factores, los más importantes están relacionados con: a) un contexto global de urbanismo neoliberal caracterizado por una hegemonía de la lógica empresarial y rentística que hace de la construcción residencial y la expansión urbana una oportunidad de acumulación privilegiada, b) una deficiente regulación nacional y local del comercio de bienes inmobiliarios que contribuya al acceso residencial de la población y c) por un desarrollo inmobiliario local orientado a sectores de alto poder adquisitivo.

---

<sup>1</sup> Esto es debido en parte a que los extraordinarios excedentes provenientes del sector financiero y de los agro negocios, que en la década pasada alimentaban la especulación financiera, en la actualidad se redirigen hacia este sector como la mejor forma de inversión dando lugar a lo que se conoce como "ahorro en ladrillos"

<sup>2</sup> En el 2004, se puso en marcha un importante impulso a la obra pública, que comprenderá, hacia fines de ese año el lanzamiento del Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV). En términos cuantitativos, el PFCV, en su Fase 1, de 2004 - 2006, se propuso construir 120.000 viviendas nuevas en todo el país. En total se destinaron 3.900 millones de pesos. No es un dato menor que según Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, entre 2003 y los primeros meses del corriente año se han realizado más de 600.000 soluciones habitacionales en todo el país.

A lo largo de la tesis se presenta las argumentaciones teóricas y la información empírica pertinente para desandar esta hipótesis.

El trabajo está compuesto por siete capítulos. Luego de esta breve introducción, en el primer capítulo, se desarrollan los soportes teóricos-conceptuales que enmarcan el análisis de la información empírica. Se hace especial hincapié en los múltiples factores que inciden en la estructuración territorial de los precios de suelo urbano, y en relación a ello, se introducen algunos mecanismos de producción de renta desde distintas perspectivas.

Posteriormente se realizan aclaraciones metodológicas vinculadas al tratamiento de la información y la construcción de indicadores. La decisión de dedicar un apartado especial a los pasos que se efectuaron para confeccionar los instrumentos de análisis tiene el objetivo de facilitar una lectura corrida de los aspectos sustanciales de la investigación.

En el capítulo tres se presentan algunas generalidades sobre las transformaciones urbanas vinculadas a fase capitalista actual a nivel global. También se abordan los lineamientos particulares que ha asumido el patrón de acumulación en Argentina y su correspondiente régimen urbano.

El cuarto capítulo se enfoca en las principales transformaciones urbanas de la Ciudad de Mendoza en su contexto metropolitano. Es decir, se desarrolla la configuración de la actual Área Metropolitana de Mendoza y el lugar que en ella ocupa el departamento de Capital. La división de los apartados por décadas no obedece a un criterio teórico sino a una mera cuestión expositiva. Este capítulo trata de continuar los análisis realizados en los capítulos anteriores pero con un nivel de abstracción menor, introduciendo aspectos geográficos e históricos que hacen a nuestro objeto de estudio.

En el capítulo cinco se busca comprender la compleja incidencia que ha tenido el accionar estatal en el auge inmobiliario a nivel nacional y local. Para ello se abordan, de manera combinada, distintos niveles y escalas de análisis, a saber: en el plano nacional, la política macroeconómica de las gestiones kirchneristas y la figura jurídica del fideicomiso; y en el plano local, la características del planeamiento urbano de la Ciudad de Mendoza.

En el capítulo seis se analiza en primer lugar algunas características que ha presentado el desarrollo inmobiliario a partir de los datos obtenidos de permisos de construcción; y, en segundo lugar, se describe el comportamiento que ha tenido el mercado de suelo y de la vivienda a partir de los avisos de venta publicados en los diarios locales.

Por su parte, en el capítulo siete se abordan los impactos que, sobre los sectores medios y la población en general, ha tenido la actividad inmobiliaria analizada en el capítulo anterior. Para ello, en primer lugar, se relaciona la evolución de los ingresos medios de los trabajadores formales para identificar un impacto directo: la evolución de su poder adquisitivo ante la valorización de los bienes inmuebles. En segundo lugar, para inferir algunas consecuencias indirectas de todo este proceso, se describen condiciones habitacionales de la población a partir de los datos arrojados en los últimos censos.

Por último, en las conclusiones se retoman algunas inquietudes teóricas y empíricas abiertas en el desarrollo del trabajo, y se plantean algunos ejes de investigación de cara al futuro.

## Capítulo 1: *Lineamientos teóricos*

Es indudable que la producción de hábitat urbano es un fenómeno de cierta complejidad en la que intervienen diversos factores y cuyo impacto es múltiple. Principalmente deben considerarse aspectos relacionados con las condiciones de vida, la economía, y la estructura de las ciudades. Ahora bien, desde el punto de vista que más interesa en la presente propuesta de investigación, el socio-territorial, el funcionamiento del mercado predial-inmobiliario urbano juega un papel fundamental en la estructuración de la ciudad. En líneas generales,

*La distribución de la tierra urbana para diferentes usos se hace de acuerdo a las reglas del mercado y por lo tanto aquellos grupos sociales y aquellas actividades con mayores ingresos son los que pueden acceder a rentas urbanas más elevadas y que por lo tanto se localizan en las mejores zonas de la ciudad (Roitman, 2011)*

Como muchos investigadores vienen señalando, el mercado del suelo está en el corazón del proceso de generación y distribución de la riqueza urbana en las grandes ciudades. Los problemas sociales asociados a su dinámica (configuración física desequilibrada de las ciudades, encarecimiento de la vivienda y del espacio construido en general, expulsión de poblaciones de sus asentamientos tradicionales, etc.) han dejado de ser fricciones marginales para ocupar el primer plano desde el punto de vista de las confrontaciones sociales.

En definitiva no es posible pensar y debatir sobre qué tipo de políticas públicas apuntaría a garantizar el derecho a la ciudad de los habitantes – el cual incluye el derecho a una vivienda pero también a suelo urbanizado de calidad- sin abordar las desigualdades provocados por la dinámica del mercado predial-inmobiliario urbano. A continuación se expondrán algunas nociones teóricas claves que utilizaremos a lo largo de la presente investigación para abordar esta problemática.

### ***1.1. La producción de la ciudad capitalista***

Siguiendo a Herzer (1994) sostenemos que la ciudad capitalista es resultado de la acción contradictoria y compleja de 3 lógicas diferentes; i) la lógica de la ganancia, donde la ciudad es objeto y soporte de negocios; ii) la lógica de la necesidad, impulsada por aquellos grupos y sectores sociales que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil, y iii) la lógica de lo público, donde el Estado actúa, a través de regulaciones y políticas, proveyendo, de variadas maneras, el sustento para el despliegue de las otras lógicas.

La producción de la ciudad involucra, en su aspecto material, un conjunto de infraestructuras, soportes y equipamientos que hacen posible el despliegue de diversos usos y actividades. El paisaje urbano se reestructura de manera dinámica y en él se plasman espacialmente los complejos procesos sociales, económicos, culturales y políticos (de variadas escalas), sustentados por actores en pugna, que compiten por la apropiación y la determinación concreta que asumen los contenidos de estos usos de la ciudad.

Los procesos de configuración del hábitat urbano en América Latina han sido por demás estudiados (Jaramillo 1982, Schteingart 1989, Abramo 2011, Roitman 2011). En términos generales diremos que comprendemos a este como un proceso complejo por medio del cual es producido y distribuido el suelo urbano en las ciudades, en el que operan factores de índole económicos, políticos y sociales. Económico en tanto, en el estado actual de desarrollo de nuestras sociedades, el suelo se valoriza como mercancía. Político en tanto se traduce en campo de luchas de intereses de diferentes

actores y sectores mediado y regulado por las acciones y reglamentaciones estatales. Y social, en tanto se construyen, reproducen y modifican las condiciones de vida de los habitantes.

Por último, cabe distinguir los diferentes actores más relevantes en la producción del espacio urbano. Por un lado se encuentran los *promotores inmobiliarios* que como agente capitalista invierten en objetos urbanos con el fin de extraer ganancia; por otro lado nos encontramos con el *Estado*, que con su accionar establece los marcos normativos y regulaciones de orden general que posibilitan el funcionamiento macroeconómico y un determinado ambiente político institucional; también nos encontramos con los *propietarios del suelo*; y por último a los agentes concretos demandantes de una solución habitacional.

## **1.2. Características de la mercancía suelo**

Para empezar deberíamos señalar que según David Harvey *mercado es cualquier arreglo mediante el cual vendedores y compradores se unen para determinar un precio en el cual los bienes pueden ser intercambiados; en el caso del suelo, representa un término abstracto que engloba el conjunto de transacciones que se realizan con el bien* (Harvey, D., 1979: 163). Para el mismo autor, en la economía capitalista contemporánea, el suelo y las mejoras realizadas en él son considerados mercancías. Yujnovsky por su parte señala que *A pesar de no haberse producido individualmente, la tierra deviene una mercancía, vendiéndose en un mercado a un precio que iguala el flujo de beneficios convenientemente actualizados que otorgará como activo* (1977: 88).

Varios autores como Haim Darin-Drabkin (1977), David Harvey (1979), Pablo Trivelli (1981, 1982), Francisco Sabatini (1981, 1982) y Jack Harvey (1987), entre otros explican las singularidades que diferencia la mercancía suelo de cualquier otra mercancía ordinaria.

Claramente puede señalarse que el suelo urbano no sólo es un bien escaso, limitado en cantidad, sino también imprescindible puesto que las actividades humanas –



habitar, trabajar, producir, etc.- requieren necesariamente de un espacio donde desarrollarse. Su escasez relativa radica en el carácter de no reproducible, y en la existencia de cierta rigidez en la oferta originada por la disponibilidad de suelo (urbanizable o urbanizado) para determinadas actividades. Ello depende de las regulaciones que establece la normativa, así como también del control que ejercen los privados –propietarios de la tierra- mediante la retención de suelo, guiados muchas veces por una actitud especulativa. Se podría decir que la misma condición de bien escaso propicia los comportamientos especulativos, que a su vez potencian su escasez. *Este fenómeno provoca serias distorsiones en la operatoria del mercado y por lo tanto en la asignación de recursos a nivel urbano.* (CIDU-IPU, 1981: 12).

Otra característica importante es su permanencia, pues se trata de un bien *indestructible* que no se deprecia con el tiempo. Esta condición brinda la oportunidad de acumular riquezas; en este sentido, *“el suelo y sus estructuras han sido históricamente el depósito más importante de valores almacenados.”* Es por ello que *“el individuo tiene un doble interés en la propiedad, como valor de uso actual y futuro, y como valor de cambio potencial o actual ahora y en el futuro.”* (Harvey, 1979).

El suelo también es físicamente *inamovible*, no puede ser trasladado de un lugar a otro -según Darin-Drabkin (1977: 171) no es “transportable”-, tiene una localización fija en la estructura funcional urbana que le otorga ciertos atributos. Es decir, los paños de terreno se diferencian, entre otros aspectos, por su ubicación y relación con el resto de la ciudad, el uso permitido por la normativa, las características ambientales, y el entorno social dominante. En este sentido, puesto que *jamás podrá haber más de una parcela de terreno exactamente en el mismo sitio*, David Harvey afirma que *todos los problemas espaciales poseen un carácter monopolista intrínseco.* (Harvey, 1979: 175).

La heterogeneidad del suelo y la dificultad de reproducir situaciones espaciales a voluntad, permiten una discriminación del bien en el mercado, situación que se ve acentuada debido al bajo grado de sustituibilidad locacional de ciertas actividades. En tal sentido debería hablarse de la existencia de *mercados locales*, producto de dicha heterogeneidad del espacio urbano y las demandas locacionales de las distintas actividades. Esto pone en duda el grado de concurrencia en el mercado y se plantea la posibilidad de situaciones monopólicas generadas a partir de los atributos diferenciales

de ciertos terrenos (Trivelli, 1982)

En síntesis el valor del suelo urbano está determinado principalmente por factores externos al terreno, es decir, por las características del entorno y su localización en la estructura urbana. Las externalidades que intervienen decididamente en la valorización de la tierra, surgen de las intervenciones públicas y privadas, y no pueden ser alteradas por la acción individual del propietario. Es decir, el mercado expresa mediante los precios de la tierra las diversas externalidades que se dan en el espacio urbano.

Teniendo en cuenta lo expuesto en los párrafos precedentes, se concluye que el mercado de suelo urbano no cumple con las condiciones que la teoría económica establece para la competencia perfecta: homogeneidad, movilidad, concurrencia y transparencia.

### **1.3. La generación y apropiación de la renta**

Los principales antecedentes teóricos sobre los conceptos de renta y valor de la tierra se remontan a los economistas clásicos David Ricardo (1817) y Johan Von Thünen (1826), que abordaron la problemática para el caso agrícola. No obstante, cabe mencionar otros autores que contribuyeron al desarrollo teórico en esta materia, tales como Adam Smith, Thomas Maltus, John Stuart Mill, Karl Marx y Alfred Marshall. Los posteriores planteamientos teóricos sobre la renta urbana parten de las conceptualizaciones realizadas en torno a la tierra agrícola.

David Ricardo, en su obra *Principios de Economía Política y Tributación*, sostiene que las mercancías obtienen su valor de dos fuentes: su escasez y la cantidad de trabajo requerido para obtenerlas. *El valor de un artículo, o sea la cantidad de cualquier otro artículo por la cual puede cambiarse, depende de la cantidad relativa de trabajo que se necesita para su producción, y no de la mayor o menor compensación que se paga por dicho trabajo.* (Ricardo, 1959). Es decir, el valor de cambio de un bien sería proporcional al trabajo empleado en su proceso de producción.

Para este autor la renta surge de las diferencias de fertilidad, y los precios de los productos agrícolas determinan el nivel de renta (y no a la inversa). Teniendo en cuenta que la fertilidad de la tierra es un don de la naturaleza, una de las principales conclusiones que se desprende del análisis de Ricardo es que *el grupo social de los propietarios agrícolas acapara una fracción de la renta nacional sin que haya mediado esfuerzo productivo alguno.* (CIDU, 1981: 2).

La explicación del origen de la renta agrícola derivada de la localización de los agricultores con respecto al centro de intercambio fue desarrollada por Johan Von Thünen. Según su teoría, los cultivos se organizan espacialmente en torno a un mercado mediante un proceso de competencia entre los usuarios del suelo por las diferentes localizaciones. Según este autor *la renta que cada cultivo puede generar en cada localización será igual al costo de transporte de su producto, en comparación con el sitio más lejano; en esta localización no se genera renta del suelo.* (Todaro, 1978: 39).

Por otra parte, cabe distinguir las rentas absoluta y de monopolio de la diferencial. Karl Marx, siguiendo la línea de investigación de los clásicos, introdujo el concepto de renta absoluta que nace de la propiedad privada de la tierra y no de la diferencia en los costos de producción o del ahorro en el transporte. Es decir, *Todas las tierras tienen un precio y arrojan una renta, incluyendo las más estériles o las más alejadas. (...) Esta renta absoluta se extiende al conjunto de los terrenos apropiados, constituyendo la renta mínima sobre la cual se escalonan las rentas diferenciales.* (Jaramillo, S., 1994: 28), puesto que responde a la existencia del derecho de propiedad territorial.

En cuanto a formulaciones teóricas más recientes, en el siglo veinte surge abundante literatura sobre la renta urbana de la mano de autores como Richard Hurd (1903), Robert Haig (1926), William Alonso (1960) y London Wingo (1961), entre otros.

Hurd, en su libro *Principles of City Land Values* (1903), aplica al espacio urbano el planteamiento de Von Thünen para la tierra agrícola. Según Hurd, la renta depende de la localización (proximidad) a los centros de actividad económica.

Por su parte Robert Haig, que dio a conocer su teoría en 1926, enfatiza la fuerte

relación entre renta y costos de transporte. Sostiene que la renta es el pago que recibe el propietario del suelo urbano por los ahorros en desplazamientos que posibilita la utilización de esa tierra. Alonso y Wingo desarrollaron modelos basados -como muchos otros teóricos- en los costos de transporte, y fundamentalmente abordaron el caso de la demanda de tierra para uso residencial. De acuerdo con estos modelos, la localización determina la renta y el precio del suelo atrae los usos con capacidad de pago para esa ubicación.

Como bien señala Zarate Martín, los modelos anteriormente mencionados han sido objeto de críticas por no considerar aspectos esenciales en la localización de los usos, tales como: el comportamiento humano de racionalidad limitada, la desigualdad de la información recibida, la influencia de los actores sociales (propietarios del suelo, inmobiliarias, poderes públicos), la heterogeneidad de la ciudad frente al supuesto de un espacio uniforme, y el peso de los factores sociales, simbólicos y ambientales (Zárate Martín, 1991).

#### **1.4. Dinámica de los precios del suelo**

Samuel Jaramillo (2009) delimita una taxonomía para analizar los movimientos de los precios del suelo teniendo en cuenta, por un lado, su conexión con aspectos estructurales o coyunturales en la operación de estos mercados y, por otra parte, en función de la escala de su incidencia, es decir, según si el impacto compromete la generalidad de los terrenos de una ciudad o se focalice en algunos. Los tres tipos de clasificación de cambios de precios del suelo urbano propuestos por el autor son: *movimientos estructurales generales, movimientos coyunturales generales y movimientos particulares.*

El primer tipo de movimientos, los estructurales generales, afectan al conjunto de los terrenos de una ciudad y responden a aspectos estructurales de la operación, tanto de la economía capitalista como del mismo mercado de tierras. Jaramillo hace referencia a la tendencia secular al crecimiento que en el largo plazo parecen tener los precios del suelo en la abrumadora mayoría de las ciudades capitalistas, tendencia que

contrastaría con el resto de las mercancías.

El segundo tipo de movimientos, los coyunturales generales, obedecen a fenómenos transitorios. En general responden a oscilaciones en mercados con los cuales está conectado el mercado de tierra y que a través de aceleraciones y desaceleraciones en la demanda por terrenos, transmiten sus fluctuaciones al precio de los terrenos. Es frecuente que la compra de inmuebles urbanos opere como una opción de inversión para algunas capas de la población. La dinámica financiera introduce a menudo flujos y reflujos de compradores que amplían y contraen la demanda de terrenos, presionando en el corto plazo al alza o a la baja los precios de los lotes. Algo similar sucede con los ciclos de la actividad constructora: en fases de auge se fortalece la demanda de terrenos edificables y los precios de los lotes suben; y bajan cuando la actividad constructora se contrae. La característica más frecuente de este tipo de movimientos es que afectan a todos los terrenos urbanos o a sectores muy amplios de ellos.

El tercer tipo de movimientos, los estructurales particulares, consisten en ciertos movimientos bruscos que sufren determinados terrenos por efectos de la transformación de la estructura urbana. No son fenómenos coyunturales porque normalmente, en una ciudad que crece y cambia, ocurren continuamente, pero se manifiestan cada vez en ciertos lotes. Son estructurales porque son un resultado estructural de la dinámica urbana y son particulares porque operan en cada momento en ciertos terrenos específicos.

### ***1.5. El estado y su incidencia en los mercados de suelo***

Como señalamos anteriormente, el estado es un agente clave en el proceso de producción de espacio urbano, entre otros factores, por su poderosa incidencia en la dinámica de los precios del suelo. Como ha mostrado la experiencia latinoamericana, la operatoria “espontánea” del mercado genera muchos efectos indeseables: hiperdensificación, obsolescencia económica prematura del parque inmobiliario, segregación socioespacial, congestión, proliferación de terrenos ociosos con fines

especulativos, etc. Algunos autores como Samuel Jaramillo y Carlos Morales Schechinger nos brindan algunas claves que utilizaremos para analizar como el accionar estatal directa o indirectamente, por acción u omisión genera efectos en el funcionamiento del mercado del suelo.

Samuel Jaramillo (2003) destaca 4 vías a través de las cuales el Estado provoca diferentes resultados:

- 1) como *productor de espacio construido*;
- 2) como *suministrador de equipamiento*;
- 3) como *regulador de usos del suelo*;
- 4) y como *agente fiscal*

Como productor de espacio construido, el estado produce inmuebles de distinto tipo: algunos destinados al uso del mismo Estado, otros de uso colectivo y otros de uso privado. Estas operaciones, en la medida que alteran y transforman la estructura urbana introducen cambios en los precios de los terrenos, y no solamente en aquellos en los cuales desarrolla un inmueble el Estado, sino también en aquellos que se relacionan espacialmente con ellos.

Otra vía muy importante de incidir en los mercados de suelo es a través del suministro de equipamiento. En general las inversiones estatales en infraestructura pueden alterar las condiciones técnicas de producción o consumo del espacio construido o incidir en las prácticas sociales de su uso. Jaramillo advierte que en cada caso hay que examinar las características de sus impactos, tanto su magnitud, como alcance espacial de sus efectos en los precios de los terrenos. Pero pese a que no existe una regla general y sencilla para estimar los efectos de manera cuantitativa, señala que lo que sucede en la mayoría de los casos es que estas inversiones estatales tienen impactos positivos sobre terrenos cuyos propietarios no han intervenido de ninguna manera en este resultado.

Por otra parte el estado tiene una de las funciones más importantes en las ciudades contemporáneas: la regulación de los usos del suelo. Las acciones regulatorias

más importantes son la reglamentación de usos y la reglamentación de densidades del espacio urbano. Con mucha frecuencia un cambio en la normatividad de alguna de estas dos dimensiones ocasiona incrementos considerables en los precios de los terrenos involucrados.

Por último, Jaramillo menciona la vía del estado a través de su función fiscal. El estado impone gravámenes sobre los terrenos urbanos y esto hace variar los precios de los terrenos que se manifiestan en el mercado.

En esta línea de análisis, Carlos Morales Schechinger (2007) nos aporta una interesante clasificación de la amplia variedad de instrumentos de regulación existentes:

- 1) *Instrumentos que inciden en la demanda aumentando los precios del suelo;*
- 2) *Instrumentos que inciden en la oferta disminuyendo la calidad de la oferta sin que ello conlleve una disminución del precio del suelo*
- 3) *Y por último; aquellos instrumentos que también inciden en la oferta pero que pueden aumentar la calidad de la oferta e incluso reducir el precio del suelo.*

Dentro del primer grupo podemos mencionar a su vez diferentes acciones típicas del Estado:

a) *Subsidios a los adquirientes de viviendas, otro tipo de inmuebles o a los que adquieren directamente suelo:* Estos subsidios a la demanda de una mercancía con un elemento muy fuerte en la composición del precio que es escaso y que no puede ser reproducido por el oferente, tiene como efecto el que una parte significativa, si no es que total, del subsidio a la mercancía se traducen en incremento del precio de la componente escasa.

b) *Liberación de acceso al suelo a un terreno específico.* La zonificación puede reducir los precios del suelo si el uso autorizado es de una jerarquía menor a otro uso (en términos de aptitud de pago) que también se demanda en el mercado. Por eso mismo, cuando se elimina la zonificación, el precio del suelo tiende a subir hasta acomodarse al uso superior que antes no estaba autorizado. *El resultado es que el uso que originalmente se quería asegurar queda excluido y surge otro que no se quería*

tener.

c) *Mejora de accesibilidad a una zona.* Sea por la extensión de una vialidad o un ramal de un de transporte colectivo. *Sube los precios del suelo y expulsa a los usos originalmente presentes. Esto puede suceder también con cualquier otra infraestructura que sea escasa en la ciudad, el agua potable, el alcantarillado, la electrificación, las escuelas, los parques y demás.*

En la segunda categoría de instrumentos, aquellos que inciden en la oferta y que tienen como efecto la disminución de la calidad de la oferta sin provocar una disminución del precio del suelo; encontramos:

a) *La regularización de títulos de propiedad.* Cuando el modo dominante de acceso al suelo de una ciudad es a través de la compra informal seguida de la regularización impune de títulos, el acceso y los desalojos por falta de título son raros porque precisamente prevalece una política de regularización y no de desalojo, entonces el precio del suelo con y sin título tiende a igualarse. Los mercados formales e informales tienden a converger. En efecto, ya no hay un costo por el riesgo del desalojo, y esto permite al propietario original, o al que funge como tal sin necesariamente serlo, cobrar un precio superior. *Una política prolongada y generalizada de regularización de títulos empuja hacia el alza a los precios del suelo del mercado informal.*

b) *La reducción de estándares de urbanización y la desgravación fiscal.* Un primer efecto que se produce es que se reducen los costos de poner terrenos en el mercado, en un caso cada lote es de menor tamaño, son menos los equipamientos colectivos y son menores los requisitos para las redes de infraestructura, en el otro el pago de impuestos es menor. Un segundo efecto es que se reduce la calidad de los terrenos ofrecidos, no sólo por pequeños y con pocos equipamientos que lo acompañen, sino en una ciudad empobrecida pues no cobra impuestos. Un tercer efecto es que no necesariamente bajan los precios de los terrenos; un propietario que puede acomodar a dos familias en un terreno en lugar de una sola puede fácilmente presionar para que el precio del terreno original se duplique. De igual manera la reducción de estándares implicará una inversión menor y si el propietario mantiene la ventaja de la escasez, podrá exigir a la familia la misma cantidad de dinero que le exigía cuando el estándar era



superior. Finalmente, si los impuestos al suelo se reducen o eliminan, el propietario podrá transformar el excedente que el adquirente tenga en un precio mayor del suelo.

El tercer conjunto de instrumentos que señala Morales Schechinger y son también reguladores de la oferta pero que presentarían el desafío de aumentar verdaderamente la calidad del suelo e incluso reducir su precio. Se trata de instrumentos que pueden basar su estrategia sobre:

- a) *propiedad pública del suelo*
- b) *obligaciones de cargas por urbanización*
- c) *venta de derechos de construcción o de desarrollo*
- d) *obligación de estándares de localización, fraccionamiento, urbanización y construcción*
- e) *cargas fiscales.*

### **1.6. Regulación urbana y reproducción social capitalista**

Desde un enfoque estructural, consideramos que las estrategias de acumulación dominantes representan la base para el desarrollo de hábitat urbano y se transmiten a través de la regulación sobre la renta de la tierra.

Hay un aspecto político inherente a la renta urbana a la manera de componentes de una regulación social conectada al proceso general de acumulación. La renta aparece así como una institución principal que regula en este caso la configuración del hábitat urbano. Por medio de esta forma estructural se transforman los procesos económicos y políticos en estructuras materiales y geográficas.

Las reglas de producción, apropiación y distribución de hábitat urbano responden a las formas estructurales que definen el actual modo de regulación, en la que tiene como principales beneficiarios al sector financiero y el especulativo inmobiliario.

Los conceptos de Régimen de acumulación, Modo de regulación, Régimen urbano y Regulación urbana desarrollados por autores regulacionistas como Michael Aglietta (1999) y Alain Lipietz (1994) resultan muy fructíferos para comprender las modalidades específicas de formación y distribución social de la renta urbana en periodos históricos de larga duración atendiendo a los diferentes sectores económicos y sociales. Como bien señala Jäger (1999)

*Hay que tomar en cuenta que no toda la renta (sea diferencial o monopolio) sea obtenida por el dueño de tierra. Las luchas dentro y entre las clases sociales, por ej., en forma de competencia directa o por medio de regulaciones políticas, definen quién es capaz de obtener qué parte de la renta urbana. Analizándolas dentro del concepto de la teoría de la regulación, estas luchas se ubican en el contexto de las formas estructurales dentro de regímenes de acumulación que cambian históricamente.*

Esta perspectiva regulacionista, que combina un análisis histórico-geográfico y la teoría de la renta urbana, permite comprender, por ejemplo, cuáles instrumentos de las políticas locales tienen efectos progresivos y cuales regresivos en términos de que implica cierta estructura de poder entre diferentes sectores.

Por su parte, Pedro Abramo propone, para estudiar la estructura urbana, su configuración y reproducción, dos conceptos que *por un lado, procuran revelar la articulación general del capitalismo con la estructura urbana, régimen urbano; y por otro, los modos en que esa espacialidad construida se reproduce, regulación urbana.* (Abramo, 2007)

Los conceptos esbozados remiten a la idea de que las relaciones sociales de producción capitalista asumen formas históricas y geográficas diferentes a lo largo de la historicidad capitalista (la ciudad organizada en torno a la industria, o anterior a esta, organizada y mediada por la producción rural); y que estas formas se manifiestan en las maneras y los modos de organización y distribución de la producción comandada por la valorización capitalista. De lo que se trata, entonces, es de ir desentramando cómo esa relación del capitalismo en general va moldeando y reproduciendo (por medio de instituciones) la ciudad en la que desarrollamos nuestras vidas.

A partir del enfoque de la escuela francesa de la regulación, Abramo propone el

ejercicio de identificar periodos particulares de la historicidad urbana capitalista (Regímenes Urbanos). Estos regímenes urbanos identificarían las fases particulares de la relación del capital y la estructura urbana. En otras palabras, *las características de cada régimen de acumulación particular inscriben en la espacialidad urbana su particularidad histórica y geográfica, bajo la forma de regímenes urbanos.* (Abramo 2007)

Por lo tanto un *régimen Urbano* define las formas particulares que asumen los procesos de producción y de apropiación de la espacialidad construida. Por lo tanto podemos entender al mercado predial-inmobiliario como una institución fundamental del régimen urbano para el aprovisionamiento residencial.

Otro elemento a tener cuenta en este tipo de análisis es la llamada *relación monetaria*. En un régimen urbano particular se relaciona con la forma que asume, en un determinado momento histórico, la moneda y sus reglas y normas en el proceso de socialización de los sujetos mercantiles; es decir, el tipo de relación que el régimen urbano establece con el régimen monetario-fiscal. Esta relación coloca en evidencia tanto las políticas de Estado, que tiene su espacio de implementación en lo urbano (saneamiento, vivienda), cuanto la forma específica de gestión monetario-fiscal urbana (centralizada, descentralizada, distributiva, de concentración, etc.)

El concepto de *régimen urbano* podría traducir la dimensión de la necesaria historicidad geográfica de los fenómenos urbanos, mientras que el análisis de la *regulación urbana*, articulada a un régimen urbano, permite la formulación teórica de los mecanismos económicos e institucionales que harán posible la reproductibilidad el régimen urbano. (Abramo, 2007)

La urbanización podemos entenderla, por ende, como un momento de transición entre regímenes urbanos diferentes, o sea, como el proceso de cambio de la funcionalidad del espacio construido urbano. Este proceso se puede manifestar por una variación de los componentes demográficos urbanos, pero es, además, una modificación en las formas de producción de las materialidades urbanas construidas y en los criterios locales que direccionan las decisiones de los agente sociales.

## ***Capítulo 2: Aspectos metodológicos***

Siguiendo la clasificación propuesta por Hernández Sampieri (2006) y teniendo en cuenta la naturaleza de nuestras preguntas de investigación y de nuestros objetivos, es que se ha optado por un tipo de diseño no experimental.

Dentro de este tipo de diseño, la investigación del mercado inmobiliario se concentra en estudiar cómo evolucionan las variables a través del tiempo y a la vez tratar de establecer relaciones entre ellas. Es por ello que se trata de un estudio longitudinal. Se recolectan datos a través del tiempo en puntos o periodos determinados previamente establecidos, para realizar inferencias respecto al cambio, sus determinaciones y consecuencias. Dentro del diseño longitudinal se utilizará el tipo de estudio de tendencia, ya que este tipo es el que estudia o analiza cambios a través del tiempo dentro de alguna población.

Respecto al objeto de estudio se propone aquí realizar un doble análisis, por un lado del mercado de suelo en la Ciudad de Mendoza durante el periodo de post-convertibilidad, abordar sus relaciones con el desarrollo inmobiliario e identificar el impacto que ejerce en el acceso a la vivienda para las familias de medianos ingresos. De acuerdo con este objetivo, mercado de suelo, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda serán las principales unidades de análisis. El ejercicio de operacionalización

que nos proponemos permitirá reducir el nivel de abstracción de las variables escogidas para cada unidad de análisis, y determinar los indicadores pertinentes. Al final del apartado se expone una matriz teórico -metodológica de manera detallada.

Por otro lado, nos proponemos analizar la función de las regulaciones públicas, tanto a nivel provincial como municipal en el marco del régimen urbano predominante. Para ello realizaremos un análisis bibliográfico para definir las principales características del régimen urbano en Argentina y la provincia. Y más detalladamente analizaremos el rol de la dimensión estatal a través de análisis documental, un análisis cualitativo de distintas entrevistas a funcionarios públicos claves, revisión de artículos periodísticos y revistas especializadas, etc. Esto con el fin de interpretar la visión sobre la cual se ha fundado el accionar estatal o público en lo referido a lo urbanístico en los últimos años.

En cuanto al procesamiento de los valores relevados y para facilitar la comparación en tiempo y espacio utilizaremos *precios promedios del suelo por m<sup>2</sup>*. Se considera que el precio promedio del suelo tiene una fuerte capacidad de síntesis, pues permite realizar un análisis evolutivo y estimar tendencias del mercado. En el análisis de variación de precios de inmuebles tomamos todos aquellos que fueran usados, es decir todos aquellos que no son a estrenar, de 2 habitaciones en el caso de casas y 3 en el caso de departamentos. El relevamiento se realizó en diferentes zonas del departamento de Capital entre enero del 2001 y agosto del 2011 por medio de los avisos clasificados de los principales diarios de Mendoza.

La pregunta por el papel del desarrollo inmobiliario en la dinámica de precios del suelo tiene su clivaje teórico en la tesis ricardiana que postula que el precio de la tierra depende de cómo se lo acondicione, es decir, de la disposición de pago (o el precio de) las edificaciones, y no a la inversa. La *superficie autorizada para construir, en m<sup>2</sup>*, es una información que releva y sistematiza tanto la dirección de catastro de la municipalidad de la Ciudad de Mendoza como la Dirección Provincial de Catastro. Con cada permiso de construcción que otorgan estos organismos se sistematiza otro tipo de información además de la superficie. En primer lugar se determina el uso urbano para el cual fue solicitado. En el caso residencial, que es el que nos interesa a los objetivos de nuestra investigación, se diferencian los *permisos por tipo*, vivienda multifamiliar y unifamiliar.

Con respecto a la pregunta de investigación que refiere al acceso residencial, se ha decidido limitarse a los sectores medios de la población, más específicamente, a las posibilidades de poder adquirir un determinado tipo de vivienda por medio de su compra. De esto se desprenden algunas especificidades del presente trabajo que vale la pena aclarar. Por una parte, se excluirá de este trabajo el análisis de los problemas de acceso residencial de los sectores populares. Y por otra, también a otro tipo de perspectivas sobre las formas de acceso a una vivienda, por ejemplo, a través del mercado de alquileres o la ocupación de inmuebles.

Para lograr tener una aproximación sobre las condiciones de acceso a la vivienda, se calculará la cantidad de años de ingresos medios que son necesarios para la compra de un inmueble, en distintas zonas de la ciudad de Mendoza, en fechas de referencia entre los años que comprende este estudio, 2001 y 2011. Al momento de realizar el relevamiento nos encontramos con que la oferta de inmuebles en dólares era casi nula, por lo que se decidió trabajar con la moneda nacional. Se trabajó con pesos tanto en el cálculo de precios como en el de ingresos de los trabajadores ocupados. Se considerará al ingreso mensual de los trabajadores formales en blanco. Este dato lo encontramos en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Se estima que esta fuente de datos será la mejor referencia disponible de la remuneración media que percibe un trabajador.

Para obtener valores referidos al impacto en el acceso a la vivienda, se tomará la cantidad total de ingresos medios mensuales requeridos para comprar el tipo de vivienda y será dividida por doce para así obtener la cantidad de Años de Ingresos Medios. Este indicador lo interpretaremos como la cantidad de años que requiere un asalariado para comprar una vivienda bajo el supuesto que destina la totalidad de su remuneración a dicho fin.

<b>UNIDAD DE ANÁLISIS</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>
<i>Dinámica del mercado del suelo entre 2001 y 2011</i>	Valorización del precio del suelo	Evolución del precio promedio del m <sup>2</sup>
	Estructura territorial del precio del suelo	Precio del Suelo por zonas de la Ciudad de Mendoza
<i>Comportamiento del desarrollo inmobiliario entre el 2003 y 2011</i>	Demanda derivada del suelo y oferta de vivienda	Evolución de cantidad y superficie total de permisos de obra  Evolución de cantidad y superficie total autorizada para construir según zona, uso y categoría
	Precio de vivienda tipo	Precio de oferta (en pesos) de vivienda multifamiliar y unifamiliar de 3 y 2 ambientes según zonas seleccionadas
<i>Acceso a la vivienda de los sectores medios entre 2003 y 2011</i>	Ingreso medio Promedio	Ingreso medio en pesos de los asalariados registrados según EPH
	Esfuerzo monetario para la compra de una vivienda tipo	Años de ingresos medios en pesos necesarios para la compra de una vivienda

## **Capítulo 3: Transformaciones urbanas recientes**

### **3.1. Reestructuración neoliberal y transformación urbana**

Una primera contextualización indispensable para abordar el caso de estudio está vinculada con las transformaciones espaciales de la acumulación capitalista de las últimas décadas. Las problemáticas de acceso al suelo y a la vivienda en la Ciudad de Mendoza tienen como marco más amplio la hegemonía global de los mercados que junto a autores como Neil Brenner (2009) y David Harvey (2007) podríamos denominar *urbanismo neoliberal*. De esta manera, resulta oportuno realizar un repaso por las principales características y conexiones de los proyectos de *neoliberalización* y las transformaciones urbanas entendidos como procesos de profunda interdependencia, en la medida en que, en el contexto actual, las ciudades no constituyen meros “escenarios” o “contextos” en los cuales se despliegan proyectos de reestructuración neoliberal. Más bien corresponde enunciar que la construcción de la ciudad se ha convertido en una actividad central para la reproducción del neoliberalismo mismo.

Como bien resume Neil Brenner (2009) la ideología neoliberal se sustenta en la creencia de que los mercados abiertos, competitivos y ‘no-regulados’, que no se encuentran sometidos a injerencias estatales ni a las acciones de colectivos sociales, representan el mecanismo óptimo para el desarrollo socioeconómico. Según explica el autor, el proyecto neoliberal adquiere relevancia por primera vez a fines de la década de los setenta, al surgir como una respuesta política estratégica a dos fenómenos: la decreciente rentabilidad de las industrias de producción masiva y la crisis del Estado de Bienestar keynesiano. Estos dos procesos significaron el desplome de los regímenes de



acumulación y de los sistemas de gobernanza vigentes. Se comenzaron a desmontar los componentes institucionales básicos de los acuerdos de posguerra, para poner en marcha un conjunto de políticas orientadas a fortalecer la disciplina del mercado y la competencia. Al mismo tiempo, en todos los sectores de la sociedad se transformaba los bienes y servicios en *commodities*, esto es, en mercancías transables.

En este contexto, las doctrinas neoliberales se utilizaron para justificar diversos proyectos; entre los más importantes de ellos encontramos:

1. la desregulación del control del Estado sobre la industria<sup>3</sup>;
2. las ofensivas en contra del trabajo organizado;
3. la reducción de impuestos corporativos;
4. la contracción y/o privatización de los recursos y servicios públicos;
5. el desmantelamiento de los programas de bienestar social;
6. la ampliación de la movilidad del capital internacional;
7. y la intensificación de la competencia entre localidades.

Como señala David Harvey (2009) esta transición al neoliberalismo no se realizó en todos los países al mismo tiempo ni de la misma manera, sino que tuvo un *desarrollo geográfico desigual*:

*Desde la década de 1970, por todas partes hemos asistido a un drástico giro hacia el neoliberalismo tanto en las prácticas como en el pensamiento político-económico. La desregulación, la privatización, y el abandono por el Estado de muchas áreas de la provisión social han sido generalizadas. Prácticamente todos los Estados, desde los recientemente creados tras el derrumbe de la Unión Soviética, hasta las socialdemocracias y los Estados de bienestar tradicionales, como Nueva Zelanda y Suecia, han abrazado en ocasiones de manera voluntaria y en otras obedeciendo a poderosas presiones, alguna versión de la teoría neoliberal y, al menos, han ajustado algunas de sus políticas y de sus prácticas a tales premisas.*

---

<sup>3</sup> Sería más apropiado hablar de “regulación orientada a favorecer los sectores más concentrados de la economía, especialmente aquellos ligados al capital financiero transnacional. Es importante hacer esta aclaración para no caer en el supuesto de la autoregulación de los mercados. Como bien nos han indicado los autores de la escuela de la regulación, los mercados siempre operan bajo algún tipo de regulación estatal, lo importante es analizar cuál es el sentido de tales regulaciones. Es así que solo utilizaremos el término desregulación, en el sentido de ausencia de regulaciones tendientes a equilibrar la estructura económica y alentar el desarrollo nacional (tipo de regulación de la etapa fordista).

Por su parte, Neil Brenner (2009) nos ofrece una conceptualización de los procesos contemporáneos de *neoliberalización* como expresiones de un proceso de *destrucción creativa* del espacio político-económico existente, desarrollado en múltiples escalas geográficas, donde los espacios urbanos resultan estratégicos:

*Las ciudades se han convertido en ruedos estratégicamente decisivos donde se han estado desplegando las formas neoliberales de destrucción creativa. La ubicación central de las ciudades en los sistemas fordistas-keynesianos de producción y reproducción las definen como arena clave (sino 'blanco') para las estrategias neoliberales de desmantelamiento, pero su significado estratégico como nodos de innovación y crecimiento, y como zonas de gobernanza delegada y experimentación institucional local, igualmente las posicionan a la vanguardia del avance neoliberal. (Brenner 2009)*

Este contexto es el que permite comprender la manera en que la mayoría de los gobiernos locales se habrían visto forzados, más allá de sus orientaciones políticas y del contexto nacional en el cual están insertos, a ajustarse a crecientes niveles de incertidumbre económica participando en formas cortoplacistas de competencia interespatial, marketing territorial y desregulaciones, a fin de atraer inversiones. Además, la crisis de los Estados de Bienestar ha impuesto sobre las ciudades nuevas y pesadas restricciones fiscales y responsabilidades regulatorias, imponiendo austeridad presupuestaria frente a la profunda deslocalización socioeconómica y los nuevos desafíos competitivos.

Brenner argumenta que a lo largo de este periodo ha estado ocurriendo una marcada *urbanización del neoliberalismo*, a medida que las ciudades han devenido metas estratégicas y terrenos de prueba para los experimentos de políticas neoliberales. En estas condiciones, las ciudades se han convertido en incubadoras para la reproducción del neoliberalismo como régimen institucional 'viviente', y en nodos generadores al interior de él.

Carlos De Mattos (2002), por su parte, señala que el despliegue de este conjunto de tendencias y fenómenos vinculados a la globalización neoliberal ha tenido una decisiva incidencia en las reglas del juego para la gestión urbana, en sintonía con las políticas de liberalización y desregulación. Para el autor, estas políticas significaron una disminución tanto de la intervención como de la inversión pública, e hicieron que el capital privado se ubicase como el protagonista central del desarrollo urbano.

En consecuencia, en los últimos años se produjo un desplazamiento definitivo del paradigma normativo racionalista que había sido dominante en la fase anterior. Y se dio paso a los nuevos discursos y concepciones de la *governance* y de la planificación estratégica, mucho más preocupados en estimular el papel del mercado y del capital privado en el desarrollo y configuración de la ciudad. Este autor explica el avance de la lógica empresarial de la siguiente manera:

*El nuevo enfoque de la gestión pública y en particular de la gestión urbana se tradujeron en la remoción de muchos de los obstáculos que habían sido establecidos en la fase anterior al despliegue de una dinámica estrictamente capitalista en la producción de la ciudad; contribuyendo a mejorar las condiciones para la afirmación de una lógica estrictamente capitalista en el desarrollo metropolitano, otorgando a la plusvalía urbana el rango de criterio urbanístico básico. (De Mattos, 2002)*

Sin embargo las transformaciones urbanas han sido diversas y complejas y podrían ser analizadas, siguiendo la propuesta del autor, de la siguiente manera:

**1.** Los cambios en la organización y el funcionamiento de la ciudad derivados de la formación y consolidación de una nueva base económica metropolitana, altamente terciarizada, y de la consecuente estructuración de una nueva arquitectura productiva en cuya dinámica económica comienzan a predominar redes transfronterizas de todo tipo, articuladas en el marco de un espacio mundial de acumulación generando un nuevo modelo de ciudad basado en nodos y redes.

**2.** Los cambios sobre los mercados metropolitanos de trabajo hacia una mayor segmentación y dualización como resultado de la imposición de una organización económica caracterizada por una creciente demanda de personal altamente calificado con elevadas remuneraciones, que permiten sofisticados niveles y pautas de consumo, como consecuencia de la expansión de nuevas actividades líderes, en coexistencia con un conjunto de servicios con bajas remuneraciones y empleo a menudo precario. El agravamiento de fenómenos como la desigualdad social, segregación residencial y la delincuencia genera un tránsito hacia lo que algunos han llamado ciudad dual o ciudad fractal.

**3.** La creciente financierización de la economía mundial que ha impulsado una incontenible movilidad y autonomización de los capitales; bajo esta dinámica se ha intensificado a escala mundial una oferta creciente de capital inmobiliario legal e ilegal,

altamente especulativo y crecientemente oligopolizado, que considera a la tierra metropolitana como un medio privilegiado para su valorización y también para su reciclaje.

4. Los cambios en la morfología urbana en el sentido de una sustantiva reducción de la gravitación de la distancia en la movilidad de las personas y de las empresas, lo cual estimula su localización más alejada de los centros tradicionales, dando lugar a una metrópolización expandida producto del vertiginoso incremento de la utilización del automóvil, del transporte automotor y de la difusión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

5. Y, por último, una modificación de la imagen y el paisaje urbanos a medida que cada ciudad se va globalizando, comienza a alojar en su interior un conjunto de artefactos arquitectónicos destinados a acoger y servir de soporte a actividades y a empresas globales como lo son los *shopping malls* o los grandes edificios corporativos.

### **3.2. El impacto de las políticas neoliberales en Argentina**

En Argentina, a partir de la política económica de la dictadura se interrumpe y finaliza la etapa de la *Industrialización Sustitutiva* que había permitido, en términos de políticas de estado, cierto proceso de integración socio-urbana ascendente. La ley 21.342 de 1976 que va a terminar con la intervención estatal en el mercado de alquileres representa un claro punto de inflexión. Su objetivo explícito era devolver rentabilidad a la inversión inmobiliaria y un aliento a la construcción. La llamada ley “desalojista” por los inquilinos tuvo como consecuencia un aumento de 3 a 6 veces en los montos de los alquileres.

Por otra parte, la dictadura militar, a partir de 1977, consolida el acuerdo con el lobby empresario, mediante la puesta en marcha del sistema FONAVI. Este sistema organizará el funcionamiento centralizado de los IPVs que será posteriormente descentralizado en 1992 (hasta la crisis de 2002).

Otra cuestión que caracterizará la política habitacional de la dictadura será la expulsión por la fuerza a los habitantes de las villas en áreas centrales. A la vez que,

comienzan las grandes ocupaciones organizadas de tierras en la segunda y tercer corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Los alquileres urbanos se des-regularían luego por completo con la ley de 1984 (actualmente vigente) atravesando incluso el período de los noventa con contratos dolarizados. Esto determinará el desarrollo de un creciente mercado informal de las locaciones y ocupación de viviendas en áreas centrales. La oferta de nuevo suelo urbano tampoco tendría regulación (como en buena parte del país) o si la hubo (Decreto-Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires) fijo estándares impracticables para las condiciones de mercado del momento. Esto trajo como consecuencia la escasez de oferta de suelo urbanizado y el fomento del surgimiento de loteos clandestinos.

Llegados los años noventa, se inicia el desmantelamiento del llamado “Estado de Bienestar” cuyas consecuencias sociales son ya bien conocidas: altos niveles de desocupación y subocupación, precarización laboral, disminución de servicios sociales, etc. En términos generales se produce una transformación del rol del Estado y su participación en la reproducción de la fuerza de trabajo a partir de un tipo de intervención universal en materia social. La desregulación y ampliación del mercado inmobiliario, y, en segundo lugar, las privatizaciones de las empresas de servicios públicos van a impactar fuertemente en los problemas habitacionales de los sectores populares ya que luego de las reformas mencionadas se verificó una alta valorización del suelo urbano y un cuadro tarifario de los servicios públicos en permanente ascenso.

El gobierno menemista, de manera recurrente, se apoyó en una supuesta situación de excepción y crisis para declarar la eventual enajenación del patrimonio nacional. Precisamente, debemos mencionar que la Ley de Emergencia Económica de 1989 sienta las bases para una eventual y posible venta de las propiedades del estado argentino. En esta misma línea, bajo el gobierno de Carlos S. Menem el rol estatal será el de ampliar el mercado inmobiliario y facilitar la inversión en el sector, esto se pretendía lograr a través de la instrumentación del fideicomiso (ley 24441 de Financiamiento de la Vivienda y la Construcción), el contrato de leasing y los fondos comunes de inversión para la financiación, construcción y venta de inmuebles.

Estos cambios serán acompañados por una reestructuración estatal operada en todos los niveles jurisdiccionales y en las agencias gubernamentales. En el nivel operativo de la acción estatal, su capacidad de intervención fue afectada por la descentralización administrativa. Precisamente en materia habitacional se produce un desplazamiento de competencias del área nacional a los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs) y a los municipios.

Podría decirse que, las últimas décadas estuvieron marcadas por la insignificante presencia estatal directa en el desarrollo urbano. Lo que sucedió fue más bien un perfeccionamiento del papel “facilitador” del Estado en el proceso de acumulación del capital. En materia habitacional, la acción pública se caracterizó por la focalización, por una intervención escasa sin escala frente al déficit y por el desmantelamiento de la idea de la vivienda social.

La privatización de las empresas públicas y la concesión de los servicios urbanos marcan los retrocesos de las funciones de planificación en el plano estatal. Como señala Fernandez Wagner (2008)

*El modelo territorial que emerge como consecuencia de las políticas neoliberales se caracteriza por una creciente segregación socio-espacial y por una economía que se fragmenta hacia los extremos: en un extremo los sectores de altos ingresos y los enclaves globalizados, y, en el otro, áreas marcadas por la concentración de la pobreza y por la economía informal. En el medio, los espacios urbanos de las clases medias y trabajadores se caracterizan por el deterioro y el empobrecimiento producto de la desinversión y la pérdida de la actividad industrial y comercial.*

La privatización de empresas públicas y reforma del estado implicaron un cambio en las reglas del juego en el sentido de otorgar mayores incentivos al mercado, alterando los márgenes de acción del sector privado y el sector público en términos de desarrollo urbano.

En el nuevo escenario de la relación capital-trabajo y el proceso de concentración de ingresos la oferta del desarrollo urbano intensifica su orientación hacia los sectores de mayores ingresos. Este proceso fue acompañado por el abandono de áreas de gestión y control del Estado, lo que facilitó la apropiación de funciones de planificación

urbana orientadas a la producción de nuevos sistemas de objetos urbanos (vinculados a espacios residenciales, de producción y consumo) altamente rentable, comercializados y controlados por el sector privado.

En síntesis, en este período se desarrolla una política pública que solo construye unas pocas viviendas (que se destinarán preferentemente a las clases medias provinciales), se vuelve al crédito prácticamente inaccesible (a partir de la privatización de la cartera del banco hipotecario), se desregulan los mercados del parque de viviendas vacantes, se desalienta la planificación y regulación del suelo urbano, y también privatiza todos los sistemas de infraestructuras y transporte, lo cual provocará que los conflictos socio-urbanos en torno al habitar se agraven a un nivel nunca antes visto.

### ***3.3. Continuidades y rupturas en la post convertibilidad***

El cuadro crítico de problemas habitacionales alcanzó su pico con la crisis de 2001. Fue en esa coyuntura que la política pública, la capacidad del Estado de intervenir en el desarrollo urbano llegó al límite. Fueron 30 años de destrucción del aparato productivo, del desarme del sistema de garantías y derechos de la población consagrados en la institucionalidad del Estado que había costado muchos años construir.

A partir del gobierno de Néstor Kirchner se producirán diversos cambios que afectarán los lineamientos de política pública. La política habitacional de este gobierno se enmarcará en una política general de reactivación de las obras públicas dirigida a la generación de puestos de empleo. Se produjeron cambios a nivel institucional y otros inherentes a la gestión de los programas dirigidos a proveer soluciones habitacionales. La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (antes dependiente de la Presidencia) funcionará bajo el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Con esta operación el Estado nacional centraliza nuevamente la administración de los recursos financieros en el área de vivienda e infraestructura bajo un nuevo procedimiento.

A nivel de la gestión, uno de los cambios más novedosos es la incorporación de movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad en dinámica de los programas. Así se reactivaron las obras con financiación del FONAVI y se diseñaron nuevos programas. Además, se incorporaron entre los objetivos de la política habitacional la regularización legal de la tenencia de la vivienda y el terreno sobre el que ésta se encuentra.

En el 2004, se pone en marcha un importante impulso a la obra pública, que comprenderá, hacia fines de ese año el lanzamiento del Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV). En términos cuantitativos, el PFCV, en su Fase 1, de 2004 - 2006, se propuso construir 120.000 viviendas nuevas en todo el país de las cuales una 43.000 se localizarían en los 34 partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En total se destinan 3.900 millones de pesos (Wagner, 2006). Su objetivo principal se enunciaba: fortalecer el proceso de reactivación económica mediante la contratación de obras a las empresas del sector de la construcción, a fin de promover la generación de 360.000 puestos de trabajo y reducir el déficit habitacional. En cuanto a impacto general el PF-I buscaba superar (en conjunto con la construcción privada) el crecimiento anual estimado de formación de nuevos hogares.

En 2006 el Ministerio de Planificación Federal Infraestructura y Vivienda (a partir de la experiencia del Programa Federal I) ha lanzado el Programa Federal II. El cual ahora se plantea plurianual, previendo construir en tres años 300.000 viviendas y desarrollar una inversión de 17.400 millones de pesos. Como impacto social plantea otorgar techo propio a 1.200.000 habitantes y generar 900.000 puestos de trabajo. La decisión de la inversión tiene por objetivos continuar “apalancando el crecimiento del sector de la construcción” el cual ya había tenido un crecimiento de su actividad del 34 % en 2003 y del 29,4 % en 2004.

Pero como señalan desde Habitar Argentina, centrar el foco en la construcción masiva de viviendas, sin la correspondencia con una planificación urbana y la disponibilidad de un conjunto de instrumentos organizados en tal sentido, tiene una serie de consecuencias negativas o al menos contradicciones, entre las que se encuentran:



- La escasez de suelo de propiedad pública disponible para la construcción de las viviendas. Lo cual, es particularmente grave en las grandes ciudades y sobretodo en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

-Diseño y ejecución centralizada en función de presupuestos sociales erróneos. Las políticas no responden a los procesos reales que se dan en el territorio. Por ejemplo, suele suponerse que la población demanda una vivienda nueva sin más (sin importar su localización) y por otra que esa “vivienda nueva” se localiza en un barrio o conjunto habitacional (reproduciendo una ciudad dormitorio compuestas solo de viviendas mínimas). Se presupone entonces un receptor de la vivienda estático, que no vive en “ninguna parte” sin relaciones barriales construidas, sin redes y/o reciprocidades que le facilitan la vida, sin bienes personales y lo que es fundamental sin considerar que situaciones y localización urbana, le permiten la inserción laboral y la generación de ingresos.

En definitiva el rol del estado en materia habitacional merece un análisis complejo que va más allá de cuantas viviendas construye. Y en este sentido, si bien no está incluido en el periodo de análisis de la presente investigación, cabe abrir un paréntesis para mencionar el ambicioso Programa Crédito Argentino para la Vivienda Única (PROCREAR Bicentenario) anunciado el 12 de Julio de 2012 por el gobierno nacional. Se trataría de un enorme y novedoso esfuerzo del estado para otorgar créditos personales para la construcción de 400 mil viviendas en tan solo 4 años. El problema es que intenta atacarse el problema habitacional incidiendo solo sobre la demanda de vivienda pero sin intervenir sobre la producción y apropiación de suelo urbano, lo cual genera efectos paradójicos. Lo que aparece como una ofensiva política de vivienda termina alimentando procesos de especulación-valorización el suelo por no estar acompañado de otros instrumentos que conformen una política integral de acceso al suelo.

Según algunos estudios (Cravino, del Río y Duarte, 2008) se observó que en los últimos 25 años la población en villas y asentamientos creció en términos relativos al 220% mientras que el conjunto del Conurbano Bonaerense lo hizo al 35% (periodo de referencia 1981-2006). En un marco de continuidad de dichas tendencias, en la etapa

actual post crisis 2001, se produce un boom inmobiliario en áreas centrales con un incremento de la superficie construida, el aumento de la oferta se traduce – llamativamente- en un aumento de los precios de los inmuebles y la demanda es efectiva aun cuando se restringe la posibilidades de acceso al mercado en términos de año/salario medio.

De esta manera, vemos que la política de vivienda actual es redistributiva en términos socioeconómicos en tanto el Estado interviene de manera directa en la construcción de vivienda y barrio para los sectores de bajos ingresos, pero se visualiza un patrón regresivo en la distribución del espacio metropolitano, es decir, que no se verifica una mayor equidad espacial en el acceso a la condiciones generales de calidad urbana, dado que no se visualizan cambios relevantes en el patrón de localización residencial de los sectores populares en la estructura socio espacial metropolitana en comparación a la década anterior, sino que más bien tenemos un agravamiento de tal situación.

### ***3.4. Paradojas del boom inmobiliario y el déficit habitacional***

El nuevo patrón de crecimiento instaurado en nuestro país tras la crisis del 2001 se caracterizó por un crecimiento diferencial a nivel sectorial con respecto a lo acontecido durante el régimen de convertibilidad. La industria manufacturera y la construcción que habían registrado una notoria contracción a lo largo del régimen de convertibilidad lideraron la expansión económica desde el 2002.

Una vez superado el período más conflictivo de la crisis, la evolución de los precios de las viviendas se situó por encima de la del costo de construcción, con la consiguiente recuperación de la rentabilidad para las empresas constructoras (INTI, 2006)<sup>4</sup>. Esta situación determinó el crecimiento de la oferta de viviendas nuevas que explica el aumento de la actividad constructora ya señalada. Ahora bien, la demanda que sostiene el precio de la vivienda, aún con tal crecimiento de la oferta, está encarnada principalmente por la población con ingresos altos, para uso propio o

---

<sup>4</sup> <http://www.inti.gov.ar/sabercomo/sc44/inti7.php>

inversión. Esto se debe a que la capacidad adquisitiva de los salarios en términos de metros cuadrados de vivienda nueva cayó sustancialmente con la devaluación.

Conjuntamente, esta situación presiona sobre el mercado de alquileres ocasionando el aumento de los nuevos contratos cuyo impacto sobre la canasta del consumidor tiende a aumentar. La población de ingresos medios y bajos que no posee vivienda propia debe adoptar una solución acorde con su ingreso: alquiler de la vivienda, alquiler de una habitación en un hotel o pensión, ocupación de una vivienda o parte de ella. Las condiciones habitacionales pueden ser buenas o malas en cualquiera de estos casos, pero naturalmente el hacinamiento como la habitabilidad deficiente son mucho más frecuentes entre aquellos hogares con recursos insuficientes para acceder a una vivienda digna.

Para completar la visión de la situación habitacional, además del estado de las viviendas, debe considerarse otra dimensión que es el régimen de tenencia. En efecto, una parte considerable de la población habita viviendas en condición irregular. Puede inferirse que una parte de esta población, que habita en viviendas en buen estado, no dispone de ingresos suficientes para proveerse una solución habitacional adecuada en caso de tener que abandonar las que ocupan actualmente. Esta situación implica un número adicional no determinado de hogares que deberían sumarse al déficit habitacional.

Otro componente fundamental en la explicación de la crisis habitacional es la persistencia, en el pos-convertibilidad, de la precarización de las condiciones laborales.

A más de una década con un nuevo patrón de acumulación en Argentina, la prevalencia del trabajo irregular impide a una porción importante de población acceder a una vivienda propia a través de su empleo, generando a su vez para muchas familias crecientes dificultades de sostener el alquiler de una vivienda digna o la posibilidad de mantener en condiciones de habitabilidad mínima su propia casa. Con un elevado porcentaje de trabajadores con ingreso por debajo del salario mínimo es inviable sostener el pago de alquileres para una familia.

A esto se suma una matriz distributiva en la ciudad que es cada vez más desigual. Ello explica la competencia de los sectores de altos ingresos por el territorio tradicionalmente asignado a los sectores populares (la periferia) y el ascenso de los desalojos de las áreas centrales. La creciente mercantilización de todos los intersticios del espacio urbano genera un efecto que tiende a limitar las posibilidades de acceso a la ciudad de los sectores populares. En este sentido, el actual proceso de crecimiento económico es concurrente con un proceso de crecimiento urbano que es espacialmente regresivo.

Si antes el problema de la vivienda era el problema de la pobreza, hoy el problema es que el acceso al mercado de trabajo no garantiza el acceso a la ciudad. Pero el factor fundamental que explica la creciente brecha urbana se encuentra, a nuestro entender, en el campo de la Oferta inmobiliaria, es decir en las condiciones de producción de espacio construidos y en lógica singular que adopta la valorización de suelo urbano.

El avance sostenido de la actividad inmobiliaria de los últimos años posibilitó que capitales rentísticos de fuentes diversas generen un boom sin precedentes. Ese mercado se convirtió en un espacio de inversión de capitales con una elevada cuota de especulación. Este ciclo, como ya mencionamos, tiene un aspecto virtuoso de generación de empleo y dinamizador de actividades vinculadas a la construcción. Pero contiene también su lado oscuro: pese a la construcción de miles de unidades, que muchas permanecen deshabitadas destinadas a la clase media y alta, se ha agudizado el déficit habitacional en la ciudad. Desequilibrio que se intensificó a partir de la presión para la venta de terrenos disponibles y el aumento significativo de los precios de las propiedades.

Ese auge del negocio inmobiliario y de la construcción incrementó sustancialmente el valor del suelo y de los inmuebles, restringiendo aún más el acceso a la vivienda de los sectores de menores recursos. La necesidad de contar con terrenos para nuevos emprendimientos urbanos impuso el cambio de destino de muchas viviendas, en especial de las casas alquiladas u ocupadas en forma irregular por

personas pertenecientes a los sectores medio-bajo o bajo, lo cual produjo su desplazamiento a la periferia de la ciudad.

A la vez, por el alza de los precios de los inmuebles, aumentaron considerablemente también el valor de los alquileres y los requisitos exigidos para calificar como locatario, lo que también excluyó del mercado a los sectores medios y medio-bajos. De ese modo, el terreno en las ciudades deviene un espacio de luchas del mercado, de los sectores sociales con necesidades insatisfechas y el Estado (Diario Uno, 2013)<sup>5</sup>.

Por ende, este boom de la construcción estuvo asociado no sólo para satisfacer necesidades de vivienda sino, más que nada, para especular. Es decir, alojar capitales que antes se valorizaban en el circuito financiero. La oferta inmobiliaria no satisfizo la demanda sino que agravó el déficit, ya que el precio por metro cuadrado hace imposible a una familia de ingresos medios o bajos acceder a su casa vía ahorro, y menos aún, vía préstamo bancario.

El crecimiento de la economía nacional generó condiciones para un mercado segmentado y basado más en la especulación que en el uso productivo de las propiedades. En especial aumentaron los precios en barrios valorizados y aparecieron nuevos barrios atractivos para la construcción. En el otro extremo, quedaron barrios inaccesibles para los estratos medios y bajos.

El fuerte crecimiento económico incentiva la demanda de suelo y, ante una oferta fija, el precio sube. Si esa demanda, además, no tiene como objetivo habitar la propiedad, se genera un fenómeno de especulación con el precio del suelo. Los especuladores compran terrenos y esperan que se valoricen. Y fundamentalmente se valorizan a partir de la acción del Estado, que pone servicios públicos, mejora la conectividad a través del transporte, caminos y hace escuelas u hospitales.

La especulación es un buen negocio que encima restringe la oferta de suelo e incide en la suba del precio.

---

<sup>5</sup> <http://www.diariouno.com.ar/mendoza/Mendoza-esta-en-el-podio-de-los-alquileres-mas-altos-del-pais-20130926-0014.html>

Además de la fuerte suba en el valor de la tierra, hay una notable disparidad entre los precios de las zonas urbanas con mejor accesibilidad y servicios básicos, y los más postergados.

Esta situación define un peculiar modo de exclusión social. El precio del suelo desplaza a los sectores populares y a la vivienda social a zonas cada vez más alejadas. La ciudad –entendida como un lugar con transporte e infraestructura adecuados, actividad cultural, escuelas, hospitales, entre otros servicios- expresa la posibilidad de acceder a oportunidades de trabajo, a equipamientos de educación, salud y esparcimiento más especializados; a un conjunto de atributos complejos e indivisibles que no pueden adquirirse como mercancías, aunque se reflejan en el precio de las propiedades residenciales urbanas.

Los desarrolladores inmobiliarios dirigen la oferta en función de los inversores que, en su mayoría, no demandan vivienda para habitar sino como refugio de valor. Eso alimenta en forma ficticia la demanda y aumenta el parque habitacional desocupado, limita el suelo urbano y, por consiguiente, impulsa los precios para el conjunto de la sociedad.

Los desarrolladores se manejan según la demanda de sectores que tienen buen poder adquisitivo y que consideran que invertir en inmuebles es la forma de ahorro más segura, ya sea porque apuestan a obtener una renta mensual futura o a una revalorización. Básicamente, conocen la premisa de ubicación. Es decir que pueden relegar rentabilidad por tener unidades bien ubicadas. En cuyo caso la construcción no apuntaría a la demanda de vivienda genuina.

## ***Capítulo 4: La Ciudad de Mendoza en su contexto metropolitano***

El área de estudio de la presente investigación, la Ciudad de Mendoza (CDM), forma parte de un aglomerado urbano mucho más amplio. Existen diversos factores para caracterizar y delimitar este contexto metropolitano, en el cual la Ciudad de Mendoza se instala como el punto central de una mancha urbana que con el correr de las décadas ha ido tomando mayor relevancia, proceso que entre otros factores tiene como protagonista el impulso y la importancia del MERCOSUR (Gray de Cedrán N, 2005). Si bien el presente trabajo se centra en el departamento de Capital de la Ciudad de Mendoza, nos referiremos, en especial en este capítulo a contextualizar dicha Ciudad en el contexto del Área Metropolitana de Mendoza (AMM).

Resulta necesario realizar una descripción de los principales procesos urbanos ocurridos en el AMM, y en particular en la CDM, a lo largo del siglo XX y principios del XXI, para lograr tener una idea integral de la estructura urbana de nuestro objeto de estudio.

El AMM es el complejo urbano más importante del oeste argentino, incluye las

zonas urbanizadas y cabeceras municipales de Capital, Godoy Cruz, Las Heras, Guaymallén, Luján de Cuyo y Maipú, con una población estimada para el año 2010 de más de un millón de habitantes. A demás como bien señalan Morgani y Rizzo (2014) este aglomerado *“concentra las decisiones políticas y económicas provinciales por ser sede de gobierno y encontrarse localizadas allí las industrias de mayor dinamismo y los prestadores de servicios más especializados”*.

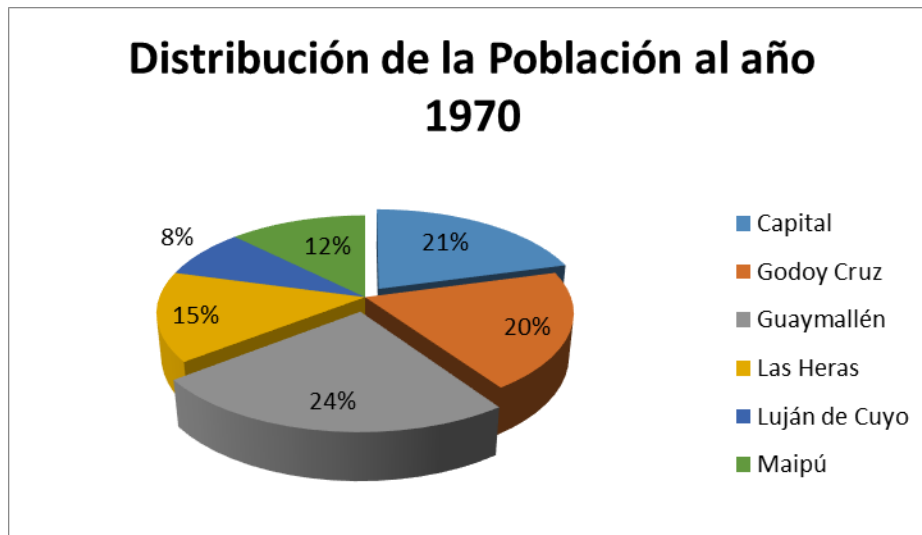
Analizaremos, en forma breve, los principales cambios que ha sufrido el AMM a lo largo de siglo pasado y principios del presente; siempre haciendo foco sobre nuestra área de estudio que es la Ciudad Capital de Mendoza. Para ello proponemos una periodización, que lejos de presentarse como rígida, pretendemos que sirva a los efectos de ordenar la exposición.

#### **4.1. El AMM hasta los años setenta**

Para el año 1970 el Gran Mendoza, los departamentos de Capital, Guaymallén, Godoy Cruz, Las Heras, Maipú y Luján de Cuyo, tiene una población aproximada, según el Censo Nacional de Población de dicho año, de 572.682 habitantes. Siendo el departamento de Guaymallén, como vemos en el gráfico 1, el que más habitantes posee; seguido muy de cerca por Capital que hasta este año fue un fuerte receptor de habitantes debido, en gran parte, a las migraciones que se produjeron desde el “campo a la ciudad” que trajeron consigo grandes cambios a la Ciudad Capital de nuestra Provincia. Sumado, al mismo tiempo, otro movimiento interno que se producía hacia el centro dado su alto nivel de jerarquización de los equipamientos.



**Gráfico 1**



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC, Censos Nacionales de Población

Todavía no se constituía como tal el Área Metropolitana de Mendoza, el Gran Mendoza estaba conformado por los departamentos ya mencionados; pero con la particularidad de Luján de Cuyo y Maipú no se encontraban conurbanizados. El eje de crecimiento sigue siendo, y se acentúa cada vez más, de norte a sur teniendo como principal guía la calle San Martín, constituyendo un T hacia el Este, guiado por el acceso Este.

En el área central de la Ciudad comienza un proceso de decrecimiento, en el cual perdía terreno el uso residencial del espacio, y la población envejecía. “La distribución del transporte automotor y la localización industrial, indican la presencia de una ciudad formada por una fuerte concentración nodal rodeada por zonas residenciales homogéneas” (Gray de Cedrán N, 2005). Los cambios tecnológicos que aparecen, en especial el transporte, dan fuerza a incipientes urbanizaciones residenciales en sentido noreste, este y sur.

La ciudad se encontraba rodeada en los contornos por la actividad agrícola que todavía se mantiene dominante sobre todo importantes viñedos y grandes zonas hortícolas prósperas. *Este Proceso suburbano es incipiente, poco tipificado pero dinámico, dando lugar al acercamiento funcional de ciudades satélites como Maipú y*

*Luján que pierden parte de su población diariamente. El caso más crítico es Maipú, donde ya en 1970 el 28% de su población trabaja en el centro de la Ciudad de Mendoza, como consecuencia de la saturación y bajo rendimiento de sus fuentes de trabajo (Gray de Cedrán N, 1986).*

Esta década estará marcada en nuestra memoria por el nefasto golpe de estado realizado en marzo de 1976 que trajo consigo una fuerte impronta en el orden social y urbano que nos marcarán hasta la actualidad, como ya hemos explicado.

Esto se manifiesta por ejemplo en la gran cantidad de obras de infraestructura realizadas en 1978 para albergar el mundial de fútbol realizado en nuestro país. La mayor cantidad de obras fueron realizadas en torno a la creación de nuevos accesos al parque Gral. San Martín, por ejemplo la calle Regalado Olgún que conecta Las Heras con el Challoo convirtiéndose en la principal vía de acceso desde el aeropuerto provincial, en el cual se enclavo el estadio mundialista provocando el desplazamiento de familias que habitaban precariamente la zona en discusión.

Al mismo tiempo estas obras comienzan a extender el tejido urbano. Estas ampliaciones se dan en todos los sentidos, siguiendo las vías de circulación regional, rutas nacionales 7 y 40, que registraron importantes mejoras.

A la par, o como incipiente resultado de lo expuesto, estos procesos generan una especialización incipiente del espacio marginal, y al cada vez más marcado, retroceso de la actividad agrícola en los alrededores de la ciudad. El carril Rodríguez Peña es un ejemplo de esto, que fue pavimentado para crear una conexión entre las rutas 7 y 40 por fuera de la ciudad.

Así mismo se asiste a un marcado proceso de concentración en el centro de la ciudad, ya que sumado a lo expuesto la Ciudad comienza a crecer “hacia arriba” (verticalmente) sobre todo en torno al eje que constituye la calle San Martín; todo esto posibilitado por las grandes innovaciones tecnológicas en lo referido a construcciones sismo resistentes.

Comienza a consolidarse un micro centro comercial, político y administrativo. Sin embargo el departamento de Capital comienza a perder dinamismo demográfico. Si bien todavía el centro es un espacio residencial, comienza a perder importancia en este aspecto, tomando mayor relevancia los departamentos de Guaymallén y Godoy Cruz, y

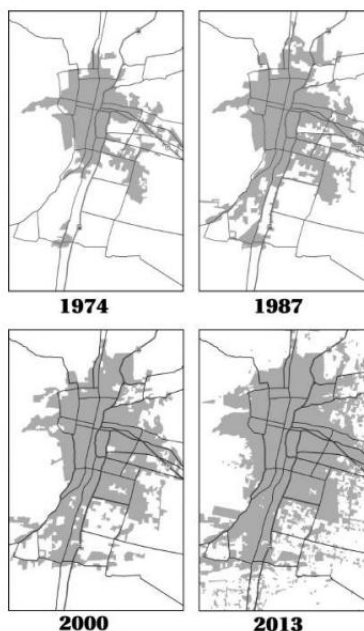
otro sectores de Capital, sobre todo “se refleja el crecimiento urbano sobre el piedemonte y la ocupación completa de la superficie hacia el este, porción en la cual ya no había más espacio para el crecimiento de la ciudad” (Morgani, Rizzo, 2014).

A pesar de estas “migraciones” hacia el oeste del departamento, Capital no logra contrarrestar la baja en el crecimiento de la población, tendencia que continuara y en algunos periodos se agravará. Para el año 1970 Capital contaba con 118.560 habitantes, mientras que para el decenio siguiente sólo se produjo un crecimiento del 0,37% (119.008 habitantes). Como mencionamos los departamentos de Guaymallén y Godoy Cruz fueron los principales receptores con un crecimiento para el mismo decenio de 31% y 26% respectivamente. Lo que nos muestra un *fuerte despoblamiento de las zonas centrales y consolidadas, que evidenciaron un progresivo cambio de funciones de residencial a comercial y/o servicios; aunque en algunos casos ya comenzaba a observarse el abandono de residencias* (Morgani, Rizzo, 2014).

#### **4.2. Los inicios de la expansión urbana descontrolada**

Ya en la década del ochenta y con la democracia como principal bandera, la ciudad de Mendoza, el AMM y los departamentos que la componen vivieron un proceso de expansión urbana descontrolada.

**FIGURA 1:** Expansión del Área Metropolitana de Mendoza a partir de imágenes Landsat en intervalos de 13 años.



Fueron las periferias de los departamentos del Gran Mendoza, los lugares en los que esta expansión se evidenció con mayor fuerza. En parte por la localización de los conjuntos habitacionales construidos por el Estado, y en parte por la instalación de nuevas industrias que requerían mano de obra abundante y la posibilidad de venta de sus productos que brinda la cercanía un centro de consumo tan importante como lo era el AMM. Gray de Cedrán argumenta que esto llevo a la consolidación de *“un segundo anillo de localización industrial, y provoca un efecto de valorización de esa zona donde los trabajadores comienzan a buscar localizaciones residenciales más ventajosas”* (Gray de Cedrán N, 2005).

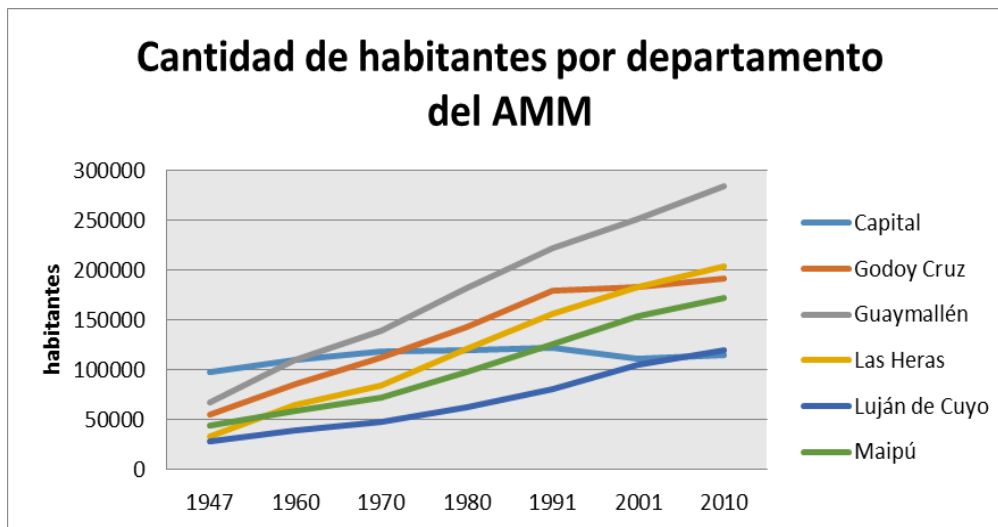
A mediados de la década en la provincia de Mendoza se consolida un proceso de reestructuración económica que trae consigo importantes cambios en la matriz productiva de la provincia que llevan a una modificación territorial bastante importante y que marcará la ciudad futura. Este proceso de reestructuración, que tiene alcances nacionales, en Mendoza se evidencia en el fin de un modelo de desarrollo centrado en los mercados locales y nacionales favorecido por los procesos de liberalización económica y apertura de mercados que se instalaría con mayor fuerza ya en la década posterior. Mendoza en particular comienza a transformarse en un importante corredor transfronterizo con la creciente importancia que cobrarían los países miembros del MERCOSUR.

Otro aspecto central de esta reestructuración se evidencia en la profunda crisis que afectó a la principal actividad económica de la provincia, la vitivinicultura. Esta sufre importantes cambios en este incipiente nuevo esquema económico y debe sufrir un fuerte proceso de reconversión, situación que llevó a que cientos de hectáreas, antes fincas productivas, fueran vendidas a la actividad inmobiliaria. En parte dado a que este sector necesitaba responder a la creciente expansión de la mancha urbana. Como bien señalan Álvarez & Fernández, la inevitable consecuencia de este proceso fue *“un sostenido abandono de las tierras de cultivo y el éxodo de población hacia el AMM y ciudades intermedias* (Álvarez & Fernández, 2010).

Muestra de ello fue el fuerte crecimiento demográfico que experimento el departamento de Las Heras, siendo uno de los principales receptores de la inversión

pública en materia de vivienda social. Como vemos en el gráfico 2 para el año 1980 Las Heras iguala y levemente pasa en cantidad de habitantes al departamento de Capital.

**Gráfico 2**



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC, Censos Nacionales de Población

Como bien muestra la siguiente tabla podemos observar que este departamento, Capital, presenta el menor ritmo de crecimiento poblacional entre todos los departamentos que componen el AMM. Si calculamos la variación que han sufrido cada departamento vemos el alarmante valor que arroja la Ciudad de Mendoza no llegando siquiera al 1% teniendo como referencia la población en 1970. Es Las Heras quién lidera este proceso, acompañado por las grandes explosiones que experimentan los departamentos de Maipú y Luján que comienzan a instalarse como importantes centros urbanos dentro del AMM.

**Tabla 1. Cantidad de habitantes y variación porcentual por dpto.**

Departamento	1970	1980	Variación
Capital	118560	119008	0,38
Godoy Cruz	112481	142408	26,61
Guaymallén	138479	181456	31,04
<b>Las Heras</b>	<b>84489</b>	<b>120931</b>	<b>43,13</b>
Luján de Cuyo	47074	62118	31,96
Maipú	71599	97228	35,80

Fuente: elaboración propia en base a datos de los censos nacionales de población, INDEC.

El proceso que venimos explicando, como ya mencionamos se da en un contexto de reestructuración económica, que conlleva, entre otros elementos, a un éxodo que se produce desde el ámbito rural hacia la “ciudad” de numerosas familias que buscaban en el AMM satisfacer sus necesidades laborales, educacionales, de salud, etc.

La fuerte expansión urbana que se experimentó en este periodo posee una característica central y que se irá consolidando con el correr de los años. Se trata de un proceso con un carácter fuertemente informal. La nueva población, al encontrarse frente a las dificultades para acceder a un terreno o vivienda en el mercado formal, se vuelcan hacia otras estrategias recayendo en el mercado informal, “*buscando asentarse en los márgenes de la mancha urbana o en intersticios de la ciudad*” (Morgani, Rizzo 2014). Como señalan Gray de Cedrán, ya para esta época la población marginal estimada ascendía a 50.000 personas, mayoritariamente asentadas en el oeste de Mendoza (Gray de Cedrán N, 2005).

De Mattos (2002) sostiene que los cambios ocurridos en las metrópolis latinoamericanas responden, por un lado a factores exógenos asociados a los procesos de globalización, y a factores endógenos propios de cada metrópoli derivados por ejemplo de su posición geográfica, cercanía de centros masivos de consumo, puntos limítrofes, etc. Entre estos factores podemos identificar algunas correlaciones con lo experimentado en el AMM y el rol cada vez más protagónico de los mercados informales

de suelo e inmobiliario. El fuerte carácter especulativo y poco regulado de estos mercados como así las migraciones desde el vecino país de Chile de personas de bajos recursos y perseguidas políticamente por la dictadura o el sismo que se experimentó en 1985, son algunos ejemplos de esos factores tanto exógenos como endógenos.

La gestión municipal desde 1987 hasta 1991 de la ciudad de Mendoza se va a caracterizar por los grandes trabajos realizados para embellecer la ciudad bajo nuevos criterios estéticos, en los cuales la limpieza y el orden fueron dos de sus características centrales sobre las que giraron sus esfuerzos. Las obras concretadas en este periodo no respondieron a un plan de gestión urbana estudiado y consensuado; por lo que no fueron tanto para la ciudad como para sus dirigentes que obtuvieron bastante rédito político (Ponte, 2008).

En 1983 se promulga el nuevo código de edificación que estuviera en vigencia hasta el año 2000. Según Gómez Piovani el nuevo código (el del 2000) *“disminuye y limita la superficie a construir en relación al de 1983. (...) la superficie a construir en el viejo código es aproximadamente un 20% más que la permitida por el Código del 2000 (...) al restringir la densidad promueven una expansión incontrolada al tiempo que impulsan el decrecimiento poblacional y el crecimiento de urbanizaciones de baja densidad en los alrededores, invadiendo suelos de valor ecológico y agronómico”* (Gómez Piovani, 2001).

No podemos cerrar esta etapa sin antes referirnos, brevemente, a la escalada inflacionaria experimentada hacia fines de los 80`. En el aspecto urbano condujo a un proceso relativamente nuevo, y que se afianzará más adelante y también luego de una gran crisis como lo fue la del 2001. La fragilidad de la moneda, sumado a la baja expectativa y confianza en el sistema bancario llevó a que aquellas personas con una capacidad alta de ahorros se volcaran hacia el sector inmobiliario, es decir, buscan en la tierra urbana un modo de conservar el patrimonio monetario acumulado. Esto llevó a una innecesaria ampliación de la mancha urbana en la cual las áreas vacías se tornan protagonistas. No sólo se observa este fenómeno en la periferia de la ciudad sino que también tiene su correlato en el mismo centro, en el cual se observan grandes edificios con importantes espacios vacíos o utilizados por debajo de sus capacidades.

### **4.3. Nuevo perfil urbano de la Ciudad de Mendoza en los años noventa**

El proceso de reestructuración económica iniciado a mediados de la década pasada comienza a consolidarse y muestra nuevos matices con mayor intensidad. El contexto neoliberal nacional e internacional de desregulación de la economía, ley de convertibilidad por la cual un peso es igual a un dólar y las privatizaciones son ejes a los que Mendoza no quedaría exento. Como señala Roitman *el espacio urbano también da cuenta de los procesos estructurales que se han desarrollado en América Latina en las últimas décadas. El retiro del Estado, la desregulación económica y las privatizaciones permitieron la llegada de grandes inversiones extranjeras destinadas al desarrollo inmobiliario. (Roitman, 2011)*

La integración económica al mercado mundial fue la principal razón por la cual la provincia y su área metropolitana comenzaron a cambiar convirtiéndolas, como ya mencionamos anteriormente, es un importante corredor transfronterizo. Potenciando los lazos de la economía local con el mercado externo. Esto sin dudas tuvo un gran impacto en el territorio, sobre todo en la infraestructura de transporte que reforzaron los corredores preexistentes en las periferia del AMM (Lentini y otros, 2006, p. 56).

Para este periodo Mendoza comienza a consolidarse como una ciudad al servicio del comercio y del transporte internacional del MERCOSUR (Gray de Cedrán, 2005) gracias a su posición geográfica que la convierte en una zona considerada como “puente” que conecta los puertos del pacífico con los del atlántico, y por donde pasa el tráfico proveniente del corredor comercial central. Por lo que la estructura urbana se vio ante la necesidad de responder de otra manera al nuevo rol privilegiado de Mendoza.

Este nuevo perfil de la provincia tuvo su correlato en el mercado laboral, se requería mano de obra especializada en servicios y transporte para el comercio internacional. Esto se evidencia, por ejemplo, en el sector servicios que para 1983 ocupaba 8.736 empleados, mientras que en 1993 la cifra ascendía a 19.086 empleados, lo que significó un crecimiento del sector de casi un 60% (Gray de Cedrán, 2005). Al mismo tiempo se evidencia una fuerte caída del empleo industrial, ya que la liberalización de la economía permitió importar a muy bajos costos, tan bajos que no era rentable la producción nacional llevando al cierre de miles de industrias y la consecuente baja de empleados. La única industria en Mendoza que mantenía buenos niveles de



empleo era la vitivinicultura, dado que en ciertos aspectos el proceso de reconversión había sido positivo.

Si nos detenemos en los datos demográficos podemos observar que por primera vez se produjo una disminución en la cantidad de habitantes del departamento de Capital. Para el censo del año 1991 este departamento contaba con 121.620 habitantes contra los 110.993 que se observan en 2001, esto significa una disminución cercana al 9%. Pero no sólo Capital experimenta un proceso de retracción en sus habitantes, del resto de los departamentos que componen el AMM fueron Maipú (22,6%) y Luján de Cuyo (30,7%) los que más crecieron en habitantes siendo marcadamente menor para el resto de los municipios.

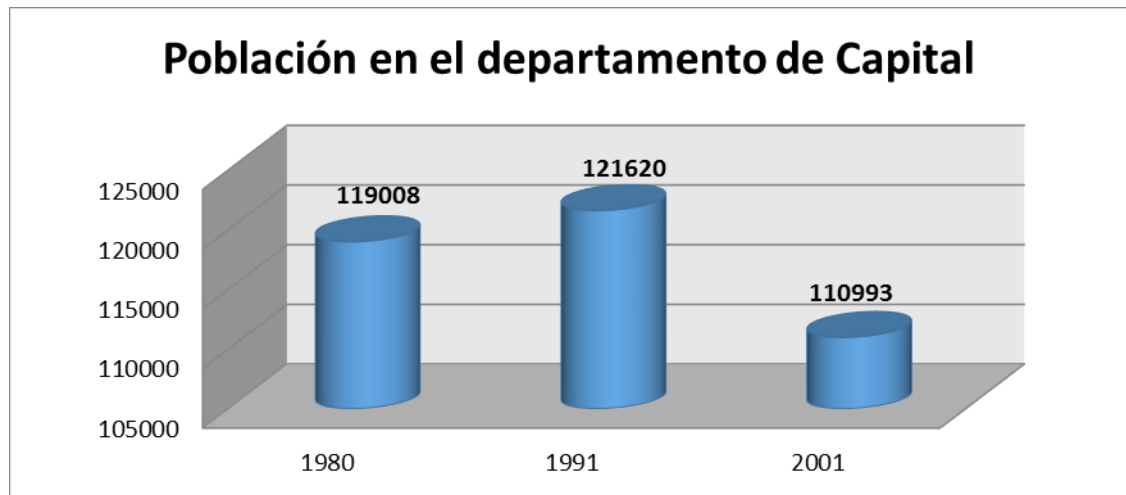
**Tabla 2. Variación porcentual 1991/2001.**

<b>Departamento</b>	<b>V% 91/01</b>
<b>Capital</b>	<b>-8,7</b>
Godoy Cruz	1,9
Guaymallén	13,3
Las Heras	16,9
<b>Luján de Cuyo</b>	<b>30,7</b>
Maipú	22,6

Fuente: elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población y Viviendas.

Morgani y Rizzo (2014) explican que para esta década “algunas de las zonas residenciales de mayor calidad desde el punto de vista edilicio y ambiental, como son la Quinta y la Sexta Sección, pierden progresivamente población, agravando la disminución de aportes tributarios al municipio” (Morgani y Rizzo, 2014:33).

**Gráfico 3**



Fuente: elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda.

La pérdida de población en términos generales de la zona central fue de la mano de un proceso de suburbanización de la periferia, con un marcado aumento de la población en los municipios poco consolidados o en vías de consolidación como Maipú y sobre todo Luján de Cuyo, como pudimos apreciar en la tabla 2. Según Gudiño (2005) esto se debe principalmente a que la inversión inmobiliaria, tanto privada como pública se concentra de modo importante en esas zonas periféricas.

Dadas las condiciones macroeconómicas de creciente financierización de las economías mundiales, los especuladores inmobiliarios tuvieron un rol preponderante en el crecimiento urbano del AMM en la década del noventa debido a que sus inversiones se destinaron principalmente a “soluciones” habitacionales para la clase media-alta y alta. Este crecimiento que opera principalmente en la zona sur del Gran Mendoza se trata por lo general del “fraccionamiento de grandes predios agrícolas y/o tierras en el piedemonte desprovista de todo tipo de infraestructuras y servicios” (Gudiño, 2005:83).

Es justamente esta condición la que posibilitó la compra de dichos terrenos a un costo muy bajo, ya que no poseían ningún tipo de servicios o infraestructuras, y garantizaba altos beneficios para los desarrolladores privados que a su vez lograban socializar los costos de urbanización de dichas zonas.

La característica central en este periodo es el cada vez más marcado peso del mercado, que funciona como el principal configurador del espacio urbano, y que se consolidará en la década siguiente.

#### ***4.4. La Ciudad de Mendoza en el contexto de recuperación.***

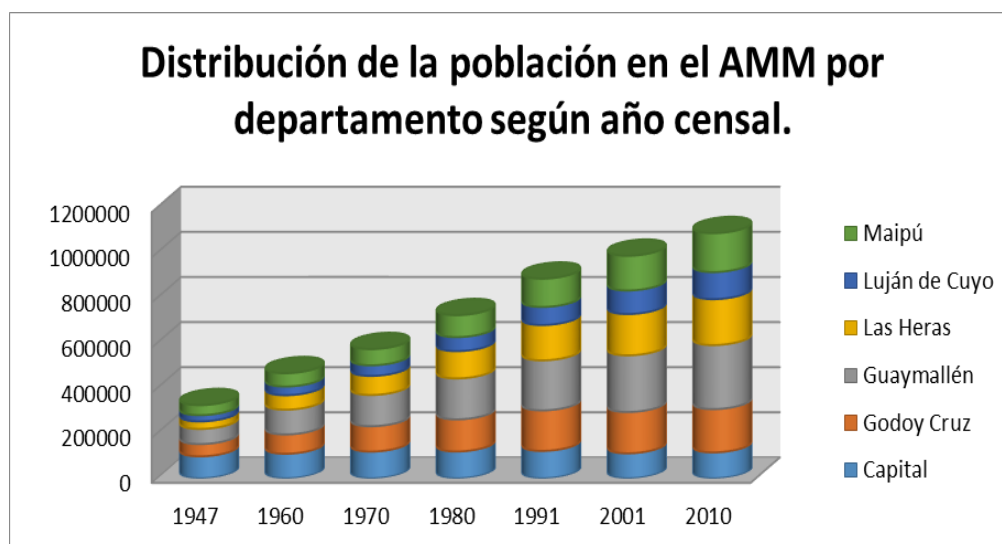
Como es bien sabido los procesos de crisis y recuperación de la economía y de la estructura social argentina tuvieron su correlato en Mendoza y en particular en la Ciudad Capital.

Las formas de reproducción de las ciudades no variaron demasiado luego de la recuperación del 2003. El mercado y los desarrolladores privados fueron los que marcarán el escenario de la ciudad venidera. En donde la lógica de ganancia es la principal forma de reproducción de la ciudad.

En la ciudad de Mendoza se verifica un espacio muy heterogéneo con una estructura multinodal (Gray de Cedrán, 2005), en la cual las distintas partes de ella presentan características muy disímiles. Encontramos que hacia el oeste del km0, el espacio comprendido por la plaza independencia y sus alrededores hasta las vías del ferrocarril, una zona que está cambiando su tradicional función residencial hacia un sector destinado al turismo con todos los servicios que esta actividad requiere.

Hacia el Este encontramos una de las zonas más conflictivas de la ciudad, un sector que conserva todavía su función residencial pero fuertemente deteriorado, con una infraestructura urbana envejecida en donde se mezclan distintos usos del suelo (comercios, estacionamientos, viviendas, etc.). Gray de Cedrán explica que “la tercera sección perdió el 22% de la población estable, constituyendo una cifra mayor que la registrada en el decenio 1980-1991”

**Gráfico 4**



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC, Censos Nacionales de Población

Como hemos podido apreciar a lo largo de este recorrido histórico el departamento de Capital es el que menor dinamismo ha tenido a lo largo de los periodos de estudio. Si bien para este periodo la Ciudad Capital no presenta valores negativos, su índice de crecimiento apenas pasa el 3%. Y vemos que los departamentos de Luján, Maipú y Guaymallén son los que han crecido sostenidamente sobre todo desde la década de los ochenta.

Sin embargo porcentualmente Capital representa para el año 2010 en el contexto del AMM sólo un 10% del total de población, mientras que los datos que arroja el censo 2001 la ubica con un 11%.

Lo que los datos nos dejan ver es una Ciudad Capital estancada demográficamente, con constantes pérdidas de población hacia otros departamentos, en especial Guaymallén y Luján, en busca de mayor tranquilidad o comodidades fuera de

una ciudad en la que el flujo de personas que transita diariamente ya sea por trabajo, educación o salud la tornan por momentos intransitable.

En este contexto de recuperación pos crisis de la convertibilidad vemos que las principales líneas por las cuales se estructura la ciudad de Mendoza, no sufrió cambios bruscos si pensamos en las características que asumía en los años noventa. Podemos estimar que no ha habido grandes rupturas con respecto a la década anterior, sino más bien una continuidad o consolidación en las formas de estructurar la ciudad.

Como hemos visto en el capítulo anterior donde resaltamos que no han existido grandes cambios en el patrón de acumulación pos crisis del 2001, estimamos que el régimen de regulación no se ha visto alterado en lo pertinente a la estructura urbana y su forma de reproducción de la ciudad actual. Es decir, las formas que asume el Régimen Urbano<sup>6</sup> no han variado significativamente de la década anterior, en más de un caso se han acentuado. Lo que nos permite inferir que las formas en las que se reproduce dicha espacialidad, o sea, las formas de Regulación urbana, no han sufrido cambios en los aspectos más significativos. Por ejemplo, el papel de los desarrolladores inmobiliarios ha tomado más fuerza (resultado de nuevas formas y figuras legales que apañan su comportamiento que se desarrollarán en el próximo capítulo), se experimentó un crecimiento descontrolado de la ciudad, y el proceso de pérdidas de terrenos productivos por urbanizaciones cerradas tomó mayor impulso.

---

<sup>6</sup> En la misma línea que Abramo (2009) entendemos que un Régimen Urbano nos brinda la posibilidad de revelar la articulación general del capitalismo con la estructura urbana. Lo que nos permite identificar las fases particulares de la relación del capital y la estructura urbana.

## ***Capítulo 5: Incidencia del accionar estatal en el auge inmobiliario***

En este capítulo se intenta abordar las diferentes condiciones y acciones generadas por el estado, principalmente desde el gobierno municipal, que han incidido de manera directa o indirecta en la economía urbana. En otras palabras, buscaremos interpretar el rol que ha jugado el campo estatal en aquellas acciones que afectan a la generación/regulación de la renta urbana, que como veremos más adelante se expresa en movimientos de precios de suelo y esto a su vez en dificultades para el acceso a la vivienda.

No se trata de ofrecer una explicación estatalista de los problemas urbanos, sino más bien de esbozar un análisis cualitativo de las principales política públicas que afectan de manera directa o indirecta, la conformación de la ciudad y las posibilidades de habitarla. Tarea necesaria para empezar a desmitificar en el campo de los estudios urbanos, el supuesto ortodoxo de la autorregulación de los mercados como así también cierta lectura neokeynesiana simplista que atribuye invariablemente efectos virtuosos a la inversión pública.

Sin desconocer la importancia de las operaciones mercantiles de los agentes económicos privados, postulamos e intentamos demostrar el rol clave y complejo que realiza el Estado, no solo como un agente económico más en el proceso de producción de ciudad sino también como la institución privilegiada donde se establecen las reglas y condiciones sobre las que operan el conjunto de los agentes sociales en disputa por el espacio urbano.

Para dicho objetivo en primera instancia realizaremos un análisis de la dimensión política nacional: la nueva política macro-económica post crisis 2001 (que ya abordamos en el capítulo precedente), la importante recuperación de la inversión pública en construcción; y considerar algunos resabios de las políticas neoliberales de los años noventa como lo es la creación del Fideicomiso y las privatizaciones de los ferrocarriles, elementos ambos que se han ido entramando y cumpliendo una especial función en el nuevo régimen urbano.

Por último, se abordará las acciones más significativas del gobierno local de nuestro caso de estudio, la Ciudad de Mendoza, a partir de las intervenciones urbanas que han tenido poderosos efectos en la estructura urbana y los precios del suelo, haciendo especial énfasis en los proyectos y proyecciones en torno a la “nueva ciudad” en el área de los terrenos del ex ferrocarril Gral. San Martín.

### ***5.1. La impronta neodesarrollista de la nueva política económica.***

En el año 2002, en medio de una fuerte crisis político-institucional, el nuevo gobierno tomó una serie de medidas de política económica y financiera que marcaron la salida de la convertibilidad y generaron un nuevo escenario en el que se combinaron pesificación y devaluación, generando instantáneamente una transferencia de ingresos hacia los sectores económicos más concentrados (Basualdo, 2001).

El establecimiento de un “dólar alto” creó las condiciones para una recuperación de los sectores productivos orientados al mercado interno y otorgó mejoras de competitividad para los sectores exportadores. Iniciándose así una etapa en la que se registran incrementos en la actividad económica, el empleo, la recaudación impositiva, el consumo y el comercio exterior, a la vez que disminuyen consecuentemente la desocupación y la pobreza.

Según Damill y Frenkel (2009), luego de la crisis de 2001/02 se configuró un nuevo esquema macroeconómico basado, en los siguientes pilares: un tipo de cambio real alto y estable como eje central de la política económica (denominado técnicamente como tipo de cambio real competitivo y estable), superávit fiscal y de la cuenta corriente del balance de pagos y una política monetaria que procuró simultáneamente acumular reservas, evitar la apreciación del tipo de cambio real y facilitar la recuperación de la liquidez. El tipo de cambio era el principal componente del nuevo modelo macroeconómico postcrisis porque de allí provenía el principal impulso para el crecimiento de la producción y el empleo<sup>7</sup>.

En el marco del giro macroeconómico descrito, el sector construcción se constituye en un sector clave por su impacto en la ampliación de la producción, el empleo y el mercado interno. La actividad de la construcción tiene un efecto multiplicador único sobre la economía en su conjunto, producto de su capacidad de tracción de cadenas productivas de proveedores en su mayoría nacionales. Otro elemento que refuerza el impulso sectorial es que la inversión pública en capital fijo desvalorizado (infraestructura) tiene efectos positivos sobre la productividad general del sector privado.

Estos rasgos del nuevo esquema macroeconómico instaurado permiten entender porque la construcción se vuelve una actividad estratégica en el período bajo análisis. Su “arraigo” nacional frente a la escasa competencia externa y su capacidad de tracción de la economía doméstica son claves importantes para el nuevo esquema político-económico. La introducción de un matriz neodesarrollista (Feliz, 2007) preocupada por apuntalar el empleo y el mercado interno, valora al sector de la construcción por su virtud para incrementar dos variables centrales de la ecuación del producto bruto interno: la inversión y el consumo.

En definitiva la acción pública fue clave en los primeros años post convertibilidad. La Inversión Bruta Interna Pública en Construcción tuvo un incremento del 303% durante el período 2002-2005, mientras que la Inversión Bruta Interna privada creció al 86%

---

<sup>7</sup> Posteriormente, en el año 2009 se produce una fuerte desaceleración del crecimiento de la economía argentina pasando de un incremento del PBI de 8,5% promedio anual (2003 - 2008) a un 0,9%. Esto se explica, en parte, por la crisis del capitalismo a nivel mundial y su impacto en la demanda agregada argentina. En el año 2010 Argentina recupera el crecimiento económico; entre este año y el año 2011 el PIB creció a una tasa promedio del 9% (Ministerio de Economía, 2011).



(Woelflin, Lapelle y López Asensio, 2009). Además se debe destacar que el sector de la construcción sufrió una importante redefinición en la estructura de costos asociada al nuevo tipo de cambio, aspecto que repercutió en la elevada rentabilidad de la actividad, sobre todo en el segmento orientado al mercado inmobiliario ya que los costos se pesificaron y las ventas continuaron dolarizadas.

El Índice del Costo de la Construcción (ICC) adquirió una tendencia ascendente a partir del año 2002 hasta la actualidad, mientras que el costo de la mano de obra supera al costo de los materiales recién en 2009. (Woelflin, Lapelle y López Asensio, 2009)

Estas condiciones macroeconómicas propiciadas fundamentalmente por el tipo de cambio alto y el incremento en los niveles de inversión pública en un contexto en el cual se conjugan: a) una intensa desconfianza en el sistema financiero, b) tasas de interés bajas o negativas frente a la inflación; y c) un aumento del precio de los *commodities* exportables; provocaron que los “ladrillos” y más específicamente el suelo urbano se transformaran en el principal activo financiero del período.

De esta manera, utilizando el esquema de Samuel Jaramillo, podemos concluir que la política macroeconómica de la de los últimos años sentó las bases para que se produjeran *movimientos coyunturales generales* positivos en todo el país. Paradójicamente, el mismo patrón que reactivaba la economía y recuperaba el empleo, impulsaba una acelerada demanda de sectores con alto poder adquisitivo en busca de bienes inmobiliarios para preservar e incrementar sus ahorros, constituyendo una demanda derivada de suelo con fines especulativos. La consecuencia: un extraordinario y constante aumento de los precios del suelo.

## **5.2. El rol del Fideicomiso.**

Tradicionalmente en Argentina los emprendimientos inmobiliarios se concretaban a través de la creación de sociedades anónimas conformadas específicamente para llevar adelante proyectos puntuales. En este esquema los inversores simplemente aportaban dinero a cambio de acciones y con esos fondos, se adquiría el lote y se afrontaban las erogaciones de la obra, naturalmente al costo. Una vez finalizada, se vendían las unidades funcionales en un tiempo prudencial acorde a lo planificado y

generalmente, a un precio establecido en dólares. Inclusive en muchos casos, se estipulaba un anticipo y el saldo en cuotas.

La Ley 24.441 de Fideicomiso sancionada en 1995<sup>8</sup> propuso una política de *blindaje de inversión inmobiliaria* acorde al contexto neoliberal. Pero curiosamente el fideicomiso cobró centralidad como marco jurídico-financiero durante la última década, posibilitando un nuevo esquema para el negocio inmobiliario.

Pertierra y Pantanetti (2011) definen al fideicomiso como un contrato cuyo contenido y valor dependerán de la calidad del negocio subyacente y del encargado de confianza que le haya realizado el Fiduciante, dueño de los bienes que se van a transmitir al Fiduciario, que será el propietario de dicho patrimonio durante la vigencia del contrato. Este lo administrará a su mejor saber y entender como un negocio jurídico específico, en función de los Beneficiarios designados contractualmente, pero asumiendo que esa transferencia fue realizada en forma acotada y sujeta a un plazo y/o condición previamente establecida.

Al examinar la figura jurídica del Fideicomiso pueden identificarse un conjunto de elementos novedosos para la actividad inmobiliaria, que pueden explicar su formidable crecimiento, a saber:

- Minimiza el riesgo del inversor por cambios potenciales y/o grado de cumplimiento del proyecto de negocio, dado que el contrato establece un conjunto de aspectos referidos a: condiciones de compra, características del emprendimiento a desarrollar, individualización del inmueble, plazos de la obra, costos estimados, derechos y obligaciones de las partes intervinientes, destino del patrimonio fiduciario, forma en que debe administrarse y forma de sustitución de los inversores morosos o del fiduciario (Pertierra Cánepa y Pantanetti, 2011).
- Separa la propiedad fiduciaria del patrimonio individual de los inversores (fiduciantes) y del fiduciario. Esto significa que el emprendimiento inmobiliario no corre el riesgo de que los acreedores de los actores involucrados puedan embargar los bienes que forman parte del contrato de fideicomiso, constituyéndose éste en un patrimonio autónomo pleno.

---

<sup>8</sup> La cual proponía generar nuevos mecanismos de financiamiento para la vivienda y la construcción y argumentaba perseguir la reducción del déficit habitacional.

- A diferencia de una sociedad anónima el fideicomiso no tiene personería jurídica, por lo tanto los proyectos inmobiliarios no se exponen a las deudas de las empresas constructoras, ya que no aplica la Ley 24.522 de Concursos y Quiebras. Esto quiere decir que los bienes del fideicomiso no pueden ser embargados ni alcanzados jurídicamente por problemas ajenos al contrato entre partes.

- Por último, los fideicomisos gozan de un conjunto de exenciones impositivas (que alcanzan impuesto al valor agregado e impuesto a las ganancias), en especial cuando se tratan de fideicomisos financieros o con formato fiduciantes-beneficiarios. No obstante, debe desatacarse que partir del año 2011 y 2013 se introducen modificaciones reglamentarias.

En consecuencia, puede señalarse, que los fideicomisos inmobiliarios fueron un factor determinante para la generación del boom inmobiliario argentino, que no hubiera ocurrido en igual medida de no existir esta herramienta.

### ***5.3. Efectos urbanos de la privatización de los ferrocarriles***

Otro elemento importante que vincula el plano nacional con el local es el saldo de vacíos urbanos que dejó el proceso de privatización de los ferrocarriles argentinos. Se trata de una profunda reestructuración de los años noventa que interesa en el presente trabajo por su especial incidencia en la estructura urbana de la Ciudad de Mendoza.

Los terrenos del ex-ferrocarril general San Martín han asumido diferentes funciones a partir de los cambios ocurridos en el patrón de acumulación y el régimen urbano en los últimos años. Podría decirse que actualmente se asiste a un movimiento que, sobre la base del despojo y la destrucción de un bien y servicio público como el ferroviario, se ha venido transformando el espacio urbano con una lógica empresarial facilitada por el Estado. Al ponerse en juego el capital a través de los proyectos inmobiliarios se abren nuevas oportunidades de acumulación y nuevas disputas sociales (Harvey, 2008:25).

En esta línea de interpretación, puede visualizarse cómo sobre la base de las relaciones sociales y entramado de intereses que se habían establecido y consolidado

durante el proyecto neoliberal en Argentina fue surgiendo una nueva presencia del Estado Nacional y de los gobiernos municipales en múltiples roles: como administrador de importantes terrenos y bienes inmuebles, como productor de espacio construido en alianza con privados y como ordenador urbano.

La política de ajuste estructural llevada a cabo en nuestro país en los años noventa se tradujo en la reducción del aparato estatal y del capital fijo. Esta “Reforma del Estado” reestructuró los servicios ferroviarios en su conjunto, incorporando operadores privados de capital concentrado en la mayor parte de la red, y redefinió el papel del Estado respecto del servicio ferroviario en nuestro país (Felder, 2001).

En este marco, el Estado nacional declaró “innecesarias” grandes superficies de tierras ferroviarias y las puso en situación de disposición, acción que no se tradujo en la enajenación y ocupación inmediata de las mismas. En Mendoza, y en los diferentes centros urbanos del país, aún hoy se mantienen grandes extensiones de tierra desocupadas, subutilizadas, sin destino urbanístico y asignación social, a pesar del interés manifestado por el Estado en desprenderse de estos bienes inmuebles.

La situación de los Ferrocarriles Argentinos para principios de los noventa no difería del de otras empresas públicas. El déficit crónico que producía el sistema ferroviario ascendía a 355 millones de dólares anuales o sea, aproximadamente, 1 millón de dólares diarios, lo que fue calificado por los funcionarios como insoportable para el Tesoro. El servicio de cargas del F.C. San Martín fue cerrado en 1993 y concesionado a la empresa Buenos Aires al Pacífico S.A., contando con 5.254 kms. de red, 120 locomotoras y 8.500 vagones de carga. La línea se especializaba en el transporte de petróleo y minerales. Mientras tanto se producía una drástica reducción del personal, haciendo uso de las opciones de retiro voluntario o la reinstalación del personal sobrante en otras áreas de la administración.

Desde que el FGSM dejó de operar, la Estación Central de la ciudad de Mendoza y gran parte de los terrenos en los que ésta se ubica (36 has.), permanecieron abandonadas. En la actualidad estos terrenos constituyen el último gran espacio baldío que puede encontrarse en pleno centro de la capital de la provincia, a menos de 12 cuadras del km. 0. Es importante señalar que lo que se cerró fue el servicio de transporte público de pasajeros; mientras que el negocio del transporte de carga fue

concedido a la gestión privada: primero al Grupo Pescarmona y luego vendido por éste a la empresa de origen brasileño América Latina Logística (ALL) que continuaba operando (Marsonet & Salomone, 2011). Sin embargo, en junio de 2013 el Gobierno Nacional anunció la rescisión del contrato de concesión del servicio y su reestatización por “graves incumplimientos”.

Es importante subrayar algunas modificaciones y vaivenes que fue sufriendo la política ferroviaria nacional. Luego del proceso de privatizaciones los bienes ferroviarios argentinos que no habían sido concesionados pasaron a ser administrados por la empresa Ferrocarriles Argentinos que comenzaría un proceso de liquidación. Desde 1996 y hasta junio de 2000, esos bienes fueron administrados por el ENABIEF (Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios), creado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional de 1996. Más tarde, el 1 de junio de 2000, el ENABIEF se fusionó con la Dirección Nacional de Bienes del Estado.

A partir de esa fecha y en ese contexto comenzó a funcionar el ONABE (Organismo Nacional de Administración de Bienes) creado hace más de una década para administrar la infraestructura ferroviaria, los terrenos adyacentes a las estaciones y vías, e infinidad de otras parcelas y edificios estatales, muchos de ellos en desuso o no asignados a un fin específico. Según advertía en su momento la Auditoría General de la Nación el Estado no tiene siquiera noción cabal de todos los bienes que posee a lo largo y ancho del país.

En febrero de 2008 se generan buenas expectativas en torno a la reorganización de la actividad ferroviaria en Argentina, a partir de creación de dos Sociedades del Estado: la Administración de Infraestructuras Ferroviarias y la Operadora Ferroviaria.

A principio de julio de 2011, el ONABE había publicado un listado de 86 terrenos estatales que se ponían a disposición del programa PROCREAR de créditos para la construcción de nuevas viviendas, financiados por ANSES.

En agosto de 2012 el Ejecutivo Nacional formaliza la creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado como organismo descentralizado, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, con el propósito de lograr una administración integral de los bienes del Estado Nacional y se disuelve el Organismo Nacional de Administración de Bienes. Según sostiene la medida anunciada en el boletín oficial existe una dispersión

de inmuebles en distintas jurisdicciones del Estado Nacional que imposibilita su disposición y administración integral por parte del Poder Ejecutivo siendo necesario contar con una herramienta de administración de inmuebles que posibilite disponer de los mismos de manera ágil y dinámica para la formulación de los diversos planes, programas y proyectos difundidos por sus diversas jurisdicciones.

La creación de este organismo jugará un papel más relevante en los años posteriores (y que escapa a nuestro periodo de análisis) cumpliendo un rol más importante en la administración de tierras articulado al Programa de Crédito Argentino (PROCREAR).

#### ***5.4. La planificación urbana extraviada: del plan regulador al marketing urbano***

Resulta difícil analizar el rol del municipio en las últimas décadas en materia de planeamiento urbano cuando se trata de una función que parecía extinguirse desde los años 80 con el auge del neoliberalismo. La crisis del Fordismo y el Estado de Bienestar implicó el declive de la planificación en los diferentes campos de la vida social, como a su vez el declive del espacio público. La planificación urbanista racionalista, pese a su criticado sesgo tecnocrático y utópico, de alguna manera había expresado un interés por ordenar, estructurar y desarrollar la ciudad con una visión de conjunto y para el beneficio de los habitantes.

Los “planes reguladores” constituían la máxima expresión del urbanismo moderno, y comenzaron a influir sobre las ciudades argentinas en los cuarenta, como una herramienta política de base científica para controlar racionalmente los procesos de crecimiento y expansión de las urbes. Dentro de los principales lineamientos de esos planes, la zonificación de actividades dentro de la ciudad ocupaba un papel preponderante. Ligada a ella, están las ideas de descentralización administrativa y creación de centros cívicos, que se sumaron al proceso ya iniciado a fines del siglo XIX.

Es así como en 1941, en Mendoza surge la propuesta de creación de un Centro Cívico, una de las pocas concreciones que una década después de presentado, tuvo el Plan Regulador para Mendoza ideado por los arquitectos Bereterbide, Belgrano Blanco, Cravotto y Scasso. (Los Andes, 26/10/09) Fue un momento histórico en el que se intentó imprimir un cierto “progresismo” al desarrollo de la ciudad, bajo la firme convicción

técnica y política, de querer producir una verdadera regulación de la urbe, siguiendo los parámetros del urbanismo moderno basados en la funcionalidad. Visión que impregnaba la mayoría de los documentos urbanísticos del mundo académico y los gobiernos de la región (Reeze, 2006)

La crisis de los setenta dio por tierra con estas premisas y con los planes basados en objetivos detalladamente cuantificados en extensas matrices con índices y variables minuciosamente calculados, en la construcción de grandes obras públicas y en la implementación a través de organizaciones centralizadas de alta complejidad (Reeze, 2006) La nueva tendencia urbanística, que algunos autores llamaron “posmoderna” acusaba a estos arquitectos y urbanistas racionalistas de no trascender más allá de los discursos y las buenas intenciones.

En el periodo que se inicia en Argentina con la vuelta a la Democracia tal preocupación técnico-política por organizar la ciudad desde el Estado desaparece. El cambio ideológico en los nuevos paradigmas urbanísticos no aceptaba matices. Jorge Ricardo Ponte, arquitecto urbanista y ex funcionario del Municipio de la Ciudad de Mendoza, resume la nueva tendencia:

*Ya no interesa proponer un plan regulador que modifique la calidad de vida de todos los habitantes de la ciudad. Ahora se pueden resolver las cosas por partes, empezando por aquella parte que es negocio: la felicidad de los ricos... sus necesidades de viviendas, de countries, sus circuitos de compras y paseos, de diversión y de esparcimiento, sus expectativas estéticas, etc. (Ponte 2009)*

En la Ciudad de Mendoza esta nueva moda y actitud “posmoderna” se reflejará en el gusto por las plazas absolutamente nuevas, pero hechas con estilo antiguo que se hacen desde la Municipalidad. Estas obras recogen la aprobación del público, de la prensa, de los gobernantes. “*Y por si esto fuera poco, hasta hacen ganar las elecciones municipales. Todos Contentos*” (Ponte, 2009) La acción pública no desaparece, no abandona la ciudad, si no que redefine su sentido, hacerla atractiva, para los capitales.

La primera intendencia del radical Victor Fayad inaugurará una nueva forma de entender este rol municipal, que puede resumirse en el lema de dicha gestión: “hermosear la ciudad”. Esta tradición se reflejará en las primeras y significativas intervenciones urbanísticas de finales de los años ochenta y principios de los noventa.

La creación de la Peatonal Sarmiento en 1989, la restauración de la Plaza España en el mismo año y la remodelación de la Av. San Martín en 1991 fueron quizás las obras de mayor impacto. Esta impronta innovadora, electoralmente exitosa, iniciada en 1987 se convierte en un modelo de gestión urbano imitado por otros municipios del AMM: limpieza urbana, reclamos expeditos, eficiencia municipal, etc.

Para una ciudad con todos los espacios ya ocupados y con una funcionalidad determinada, se comprende que la mayor tarea posible es la remodelación de lo existente. Por ello se buscaron espacios y calles factibles de ser remodelados como la Av. Las Heras remodelada en 1993, y la Plaza Independencia cuyas obras de renovación se efectuaron en 1995.

Una de las acciones municipales de renovación urbana más importante que se emprendía en aquellos años fue la realizada en el viejo centro histórico fundacional. Las obras incluyeron la remodelación del área fundacional, las exploraciones arqueológicas en el solar del antiguo Cabildo y las ruinas de San Francisco. Este proceso de intervenciones urbanas se inicia en 1992 y culminará en el 2007.

Se trata de obras, de intervenciones puntuales, nada despreciables si tenemos en cuenta que significó importantes recursos estatales destinados a la puesta en valor de un espacio público (esfuerzo que nunca hubiera sido realizado por sus principales beneficiarios: propietarios de terrenos circundantes, ni desarrolladores inmobiliarios con proyectos en el área). El inconveniente es que se produce un proceso de fuerte concentración de las inversiones en espacios específicos en desmedro de otros, y cuyos impactos positivos son capitalizados de manera desigual. Esto refleja un claro ejemplo de lo que Saskia Sassen (2010) denomina la producción de ciudad por lugares y el abandono de la pretensión de atender a las condiciones de vida de todos los habitantes y sus territorios.

La ciudad aparece como el gran negocio inmobiliario. Los políticos y los empresarios ahora se vuelven interesados por la ciudad, por sus urbanizaciones, por sus plazas y parques porque detrás de esas obras, se abren suculentos negocios inmobiliarios. Es entonces que, en sintonía con las transformaciones de las sociedades capitalistas a nivel global, comienza a vislumbrarse a mediados de la década del ochenta



en la capital de Mendoza signos de lo que David Harvey (1989) llamó *giro empresarial del gobierno urbano*.

En este nuevo contexto, las normas establecidas durante la historia de la ciudad se ven como obstáculo para el libre desarrollo de los negocios inmobiliarios y desde el campo político se facilitan las excepciones a las normas vigentes para el desarrollo de la especulación inmobiliaria. Así, los edificios en torre establecidos por el Código de Edificación de 1970 con sus retiros progresivos a medida que subían en altura y que implicaban, de suyo, la necesidad de plantas bajas muy generosas en dimensiones, van dando lugar a altísimas torres plantadas entre medianeras, donde antes hubo una vivienda unifamiliar. Todas se construyen al abrigo de las excepciones a la ley. Un verdadero caos solo explicable desde la perspectiva del mercado inmobiliario. (Ponte, 2009)

Un dato ilustra el nuevo “laissez faire” inmobiliario que se volvió un común denominador en las administraciones municipales de los últimos años: entre 2006 y 2008 la Municipalidad de la ciudad de Mendoza aprobó dos excepciones al Código de Edificación por mes (Diario Los Andes, 13 de abril de 2008). A modo de ejemplo se puede citar el Hotel Sheraton, la Torre Da Vinci, el Executive Hotel, las Premium Tower Suites, The Plaza Business, etc. Estas edificaciones no sólo han cambiado la fisonomía e identidad de la ciudad, sino que han traído aparejado serios problemas para los mismos municipios, pues las infraestructuras y equipamientos de servicios no son suficientes para el incremento de la demanda que se ha generado.

Otra característica de la gestión urbana es la permanente promoción de la Ciudad de Mendoza a través de numerosos *slogans* que la presentan como un lugar prometedor, confortable, seguro, lindo y limpio. En relación a esto podemos mencionar: “Mendoza, la ciudad más limpia del país”, “Mendoza, ciudad universitaria”; en relación a la industria vitivinícola, “Mendoza, Capital Internacional del Vino”. Recientemente se ha lanzado el proyecto “Vinópolis”, un espacio que estará destinado a dar a conocer todo sobre el proceso de la elaboración del vino y funcionará en uno de los galpones del Parque Central. Así también “Mendoza Maravillosa”, por su postulación como una de las siete ciudades maravillosas del mundo. Como señalan Rizzo y Morgani (2013):

*El Estado establece condiciones para el desarrollo del turismo de alta gama realizando acciones de marketing y publicidad de ciertos destinos que presenta como diferenciales y que en el marco de este modelo aumentan su competitividad y la capacidad de captar renta de estas empresas.*

En otros términos son los ciudadanos con sus aportes quienes financian las campañas publicitarias que irán a beneficiar al capital más concentrado. La gestión urbana se orienta hacia el marketing como si la ciudad fuera un negocio en busca de consumidores y usuarios de alto poder adquisitivo, en lugar de responder a las necesidades de la ciudadanía. El objetivo es ahora ser competitivas en las redes de flujos internacionales (Harvey, 1989).

Este empresarialismo urbano no es gratuito, acrecienta los desequilibrios socioterritoriales, consolida una estructura urbana desigual. Al respecto señala Ricardo Ponte (2009): *como buena ciudad latinoamericana, la ciudad de Mendoza posee todos los “tiempos”: pre-modernos, modernos y posmodernos en un mismo discurrir cronológico y en espacios que se rozan, se tocan y a veces se superponen.* El municipio, entonces, propicia un *desarrollo urbano desigual* (Neil Smith, 2012) La Ciudad de Mendoza contiene sectores de exportación: como la peatonal sarmiento con servicio de wi-fi, y en el otro extremo, sectores periféricos (los llamados “barrios del oeste”) que todavía hacen suyos los reclamos de la modernidad, es decir que lleguen a ellos el agua corriente, las cloacas los servicios públicos, el transporte, etc. Se acrecienta un contraste entre un espacio sofisticado y glamoroso alejado del otro espacio de sectores populares demandantes de bienes y servicios. La renovación estética y modernización económica coexiste con la precariedad y la exclusión en una misma ciudad.

Resumiendo lo ocurrido en las gestiones municipales en materia urbanística, en lo que va desde el retorno de la Democracia cabe mencionar los siguientes ejes: a) ausencia de planificación y regulación; b) permanentes excepciones a la normativa vigente para favorecer el desarrollo de la especulación inmobiliaria; c) gestión de los espacios públicos como desafío ante la “inseguridad” urbana; y d) obras de renovación urbanística. Se constata en consecuencia, un modelo de gestión urbana que privilegia lo estético por sobre lo funcional, social y urbanístico.

### **5.5. El parque central y la “nueva ciudad”: Intervenciones municipales entre el derecho de habitar y los negocios inmobiliarios.**

En línea con el modelo de gestión urbana que anteriormente caracterizamos es importante analizar las intervenciones realizadas en el área de los terrenos del ex ferrocarril. Dicha área, conocida hoy como zona del “parque central”, posee una relevancia enorme para el municipio. Es ahí donde más fuertemente se ha intervenido en los últimos años, en comparación con otras áreas de la ciudad. En términos del discurso oficial, se trata, nada más y nada menos, que una apuesta a la emergencia de otro polo urbano, una nueva centralidad que, por efecto de contagio, transformaría profundamente al conjunto de la Ciudad de Mendoza (Bragagnini, 2013).

Según funcionarios de la gestión, la iniciativa de esta transformación surgiría como respuesta del municipio a una serie de tendencias demográficas y urbanas que se habían vuelto alarmantes. La Directora de planificación urbanística, Silvana Bragagnini lo resume así: *“Trabajamos en un diagnóstico, y una de las problemáticas que se identificaron en el diagnóstico fue la pérdida de población. O sea, Mendoza había empezado a perder población y la municipalidad decidió trabajar fuertemente en la recuperación de la población.”*

Esta reducción de la población residente puede constatarse en el periodo intercensal 1991-2001 como, vimos en el capítulo tres, y tiene que ver con un fenómeno que no sólo aqueja a la ciudad de Mendoza, si no que se trata de un fenómeno global vinculado al crecimiento de la ciudad por expansión difusa y el proceso de suburbanización de las clases altas (Torres, 1996), fenómeno del cual el municipio no dejó de tomar nota:

*Los sectores de mayores ingresos se trasladan a la periferia extrema de los centros urbanos, ocupando suelo de valor agrícola con modelos de ocupación disperso, pero cerrados para el uso exclusivo de sus habitantes, acentuando los fenómenos de suburbanización y fragmentación territorial. A su vez, las urbanizaciones cerradas producen la localización inmediata de productos vinculados a diversos tipos de servicios y esparcimientos necesarios para la comunidad residente, que impactan adicionalmente en el modelo de desarrollo territorial, exigiendo extensión de infraestructura vial, servicios, espacio para estacionamiento, etc. [...] Inversamente, las áreas centrales sufren un proceso de deterioro como consecuencia de la pérdida de población residente, deficiente*

*conservación de la edificación y ausencia de políticas orientadas a promover la renovación o sustitución edilicia [...] por otra parte, la pérdida de la población residente trae como consecuencia la sustitución de la función residencial por usos diferentes al de la vivienda, alterando al funcionamiento físico, social y económico de la ciudad.*

Ante esta situación, y como fue expuesto en el presente capítulo, el municipio contaba con grandes vacíos urbanos: los terrenos que quedaron disponibles a partir de la reconversión del ferrocarril en los años 90 y que posteriormente fueron cedidos por la Nación a la Ciudad de Mendoza. Ahí empezaría activamente un plan de desarrollo para la zona con el proyecto del Parque Central.

Este plan comienza entonces durante la gestión de Roberto Iglesias (1992-1997) cuando se obtuvieron los terrenos de la ex Estación de Cargas del Ferrocarril San Martín. En continuidad con las gestiones anteriores, Raúl Vicchi (1998-2002) comenzó las obras y finalmente su sucesor, Eduardo Cicchitti (2003-2007), inauguraría el Parque Central en 2005. Pero la intervención pública no se agota en la creación del parque. Según indica Bragagnini (2013),

*La municipalidad sigue invirtiendo en el parque. Porque empieza asignarle actividades, porque no basta una norma, no basta un proyecto de obra pública. Sino que hay múltiples acciones a través de las cuales el municipio puede conseguir un objetivo. Además de haber hecho el proyecto, de haber generado el espacio y ser exitoso, la municipalidad le asigna actividades: hace concursos, hace cine ahí al aire libre. Trabaja intensamente en el uso de ese espacio para generar actividades que estimulen el encuentro colectivo, que estimulen la participación, el cuidado y el respeto del lugar que la gente se identifique con el lugar como un espacio público activo, como una zona de convocatoria.*

El paso siguiente fue la recuperación de uno de los galpones del ferrocarril donde actualmente funciona la Nave Cultural, convirtiéndose en un nuevo espacio cultural a partir de la puesta en valor y refuncionalización de uno de los galpones ferroviarios de la antigua estación de cargas. Un segundo galpón fue entregado a la Universidad Nacional de Cuyo para que genere su polo paralelo a donde llevará su cine; y en un tercer galpón se proyecta instalar "Vinópolis", un centro de interpretación del vino con el cual el municipio pretende generar una fuerte atracción turística.

Otro aspecto importante en cuanto al rol municipal tiene que ver con los cambios en la normativa urbana. El municipio de Mendoza desde el año 2000, recorrió un camino

que transitó el incumplimiento, las excepciones, las modificaciones y la propuesta de nuevas normas. La gestión de Cicchitti (2003-2007) se caracterizó por numerosos escándalos por los beneficios que se generaron a favor de emprendimientos inmobiliarios vía excepciones, y Fayad (2008) demandaba en sus discursos la necesidad de renovar el código de edificación ante el boom de la construcción y las posibilidades reales de inversión en el área de los terrenos del ferrocarril y, de esta manera, poder incorporar liquidez para el municipio.

En el año 2010 el municipio establece una nueva zonificación en el nuevo código de edificación y para el área del Parque Central asigna la categoría “Residencial 5”. Este cambio determinó la función residencial como predominante para la zona a los fines de estimular el desarrollo de torres de gran altura, que además está decir, otorgan mayor rentabilidad a los proyectos inmobiliarios.

En este sentido, es indudable que cuando se autoriza a que ciertas áreas (que figuran en el código urbano como distritos ferroviarios, como distritos transitorios sin uso definido o como áreas verdes) se reconviertan en nuevos espacios de centralidad pudiendo albergar torres residenciales, oficinas, centros comerciales, se viabiliza un proceso de valorización extraordinaria del suelo en dichas áreas (Cuenya, 2011). La legislación sobre el uso del suelo está directamente relacionada al patrón de rentas del suelo en un área urbana, en la medida en que es el mecanismo por medio del cual se asignan diversas actividades a diferentes espacios a través del mercado del suelo (Smith, 2012:146).

El municipio interviene activamente en la estructura de la ciudad y la valorización de terrenos en sus múltiples roles. Se mencionó la incidencia a través de la inversión y mantenimiento de los espacios públicos, como lo es el Parque Central con la finalidad de “revitalizar la zona”. A su vez, el municipio tuvo iniciativas como legislador urbanístico buscando modificar el código de edificación y la zonificación tendientes a promover el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

Pero otra modalidad de incidencia, no menos significativa, es la de promotor inmobiliario. Pues el Municipio es un agente de peso en tanto opera en el mercado local de terrenos como propietario de numerosos y extensos terrenos (Jaramillo 2009). Se trata de un aspecto muy relevante en tanto va a incidir financieramente en el municipio, a

partir de la liquidez que la venta de tales terrenos otorgue; pero fundamentalmente por el impacto urbanístico, dependiendo que actores y con qué finalidad irán adquiriendo dichos terrenos. Así lo describe la Directora de planificación Urbanística:

*Pensamos que esos terrenos podían albergar, de acuerdo a donde estén ubicados, principalmente residencias, pero también el equipamiento complementario. Lo que la gente necesita para desarrollar su vida normalmente, desde abastecimiento hasta servicios: bancarios, financieros, hospitalarios. Entonces cuando una unidad funciona en sí misma, tenés comercios, tenés abastecimientos, tiene potencial para desarrollar una nueva centralidad la ciudad. (Bragagnini, 2013)*

Estos codiciados terrenos vacíos que quedan alrededor del Parque Central, salieron a licitación a finales de 2011 y hasta ahora, según señala la arquitecta, sólo se han definido algunos proyectos:

*Hay dos torres de vivienda, que están interesantes, uno se hace con el IPV; y otro lo hace un sindicato. Eso es vivienda de clase media. Y después está el proyecto del Coto que ese sí es un proyecto muy impactante. Porque no hay un Coto en la provincia y es el primero; y ocupa una superficie enorme; y va a ser un equipamiento de abastecimiento para toda la zona de influencia, excede a toda la capital. Va a tomar a todos los barrios del oeste, de Las Heras y demás. Por el punto donde está ubicado, frente a la calle Perú, que es el eje de vinculación con el departamento de Las Heras. Entonces el radio de influencia de ese equipamiento tiene un alcance que excede el alcance urbano de la Ciudad y alcanza el área metropolitana.*

En resumidas cuentas, puede constatarse que el Municipio ha participado activamente en la renovación y redensificación del área urbana en cuestión. Luego de adquirir los terrenos desinvertidos del ferrocarril, negocia su venta y de este modo selecciona los próximos inversores en el área, buscando dotarla de nuevos servicios y equipamientos pero además haciendo crecer el valor del suelo. Reconoce los “vacíos urbanos como áreas de oportunidad proyectual para nuevas propuestas que representen una intención de revertir tendencias problemáticas pero que a la vez expresen un lenguaje contemporáneo” (Bragagnini, 2009). De esta forma, el Estado coordina el agrupamiento del suelo para el desarrollo del mercado privado.

## ***Capítulo 6: Dinámica del mercado inmobiliario en la Ciudad de Mendoza***

### ***6.1. Tendencias del sector inmobiliario y de la construcción.***

La estimación sobre cuánto, qué y dónde se solicitaron permisos de construcción ofrece información confiable para determinar el suelo por el cual compitieron los desarrolladores inmobiliarios, así como las distintas expectativas sobre la demanda final que esperaban satisfacer con sus emprendimientos.

En primer lugar vamos a contextualizar la Capital mendocina dentro del Gran Mendoza. Si tomamos la cantidad de metros cuadrados autorizados para construir, vemos que su evolución ha tenido un comportamiento bastante heterogéneo con picos muy bajos, como para el año 2002 en donde los m<sup>2</sup> autorizados fueron 315.436 dentro de los cuales Capital representa apenas el 8% con 26.248 m<sup>2</sup>. El punto más alto de la serie lo encontramos en el año 2007, 811.096 m<sup>2</sup>, y Capital con 101.956 representando el 12,5% de esos m<sup>2</sup>. El grafico nos muestra la participación porcentual que ha tenido la Ciudad Capital de Mendoza en el total de m<sup>2</sup> autorizados para construir, como dijimos su participación es dispar en el contexto del Gran Mendoza, ocupando los últimos lugares junto con el departamento de Las Heras.

**Grafico 5**



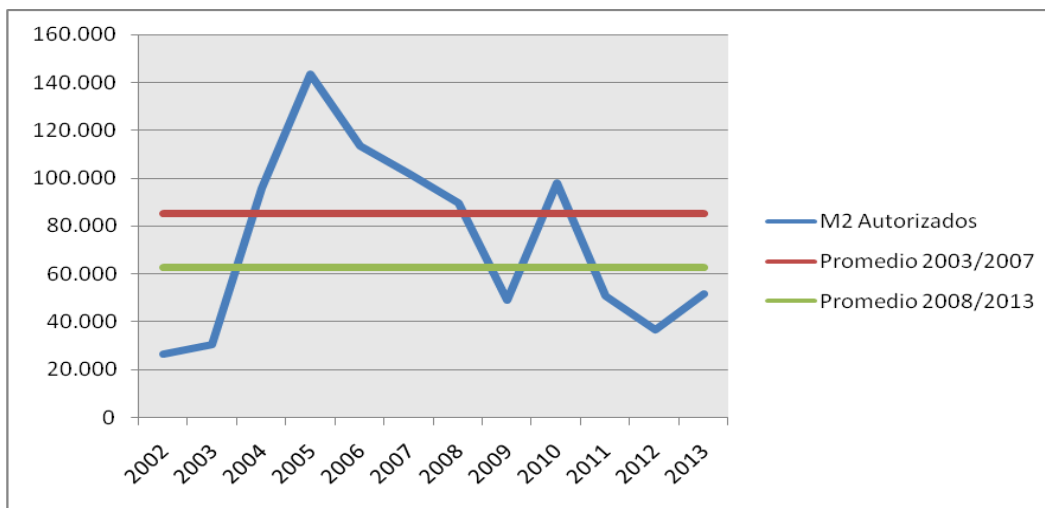
Fuente: elaboración propia en base a datos DEIE-INDEC.

Según la evolución de los metros cuadrados autorizados para construir, la demanda de suelo, como mencionamos, habría tenido un comportamiento dispar. Mientras que para el año 2008 se autorizaron 89.455 m<sup>2</sup>, este valor para el año 2013 habría tenido una fuerte caída cercana al 45%, alcanzando un valor de 51.436 m<sup>2</sup> autorizados. Sin embargo, dijimos que el comportamiento de la serie es dispar, esto queda demostrado observando los valores para el año 2005, 143.619 m<sup>2</sup>, pico de la serie en cuestión.

Es posible también dimensionar el dinamismo reciente del desarrollo inmobiliario comparando los promedios de la superficie solicitada para construir en los últimos años, realizando un corte en el año 2008. Desde este punto de vista, mientras que en el periodo 2002-2007 se solicitaron para la construcción un promedio de 85.272 m<sup>2</sup>, entre 2008 y 2013 este valor se contrajo a 62.484 m<sup>2</sup>. Estamos hablando de 20.000 m<sup>2</sup> menos autorizados para la construcción. Aquí se evidencia, como ya hemos expuesto, que el sector de la construcción fue el principal motor de la economía Argentina de post crisis del 2001, en la cual Mendoza no fue la excepción. Vemos un mayor dinamismo de este sector en el primer periodo, 2002-2007. La caída posterior al año 2008 puede ser un reflejo de la crisis financiera internacional y de las varias corridas cambiarias sufridas para esta época en nuestro país.



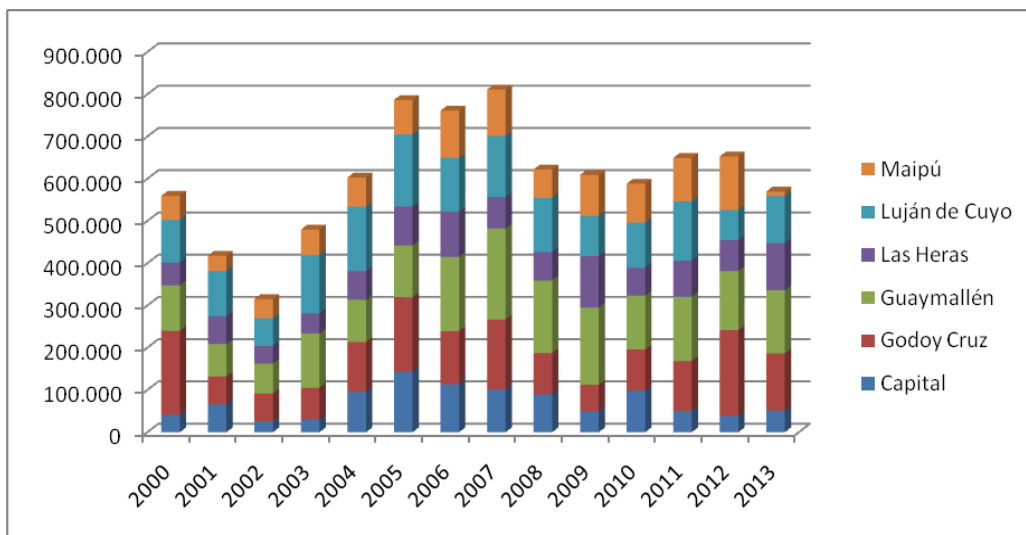
**Grafico 6. Promedios de la superficie solicitada para construir**



Fuente: elaboración propia en base a datos DEIE-INDEC.

El gráfico 7 nos permite ver cómo ha sido la participación de cada departamento en el total de metros cuadrados autorizados para construir en los departamentos del Gran Mendoza. Siguiendo lo expuesto, aquí notamos nuevamente una fuerte caída de la superficie permitada para el año 2002 que será el piso de la serie; a partir de allí el indicador comienza a experimentar un crecimiento que según lo que sostenemos está vinculado a la expansión del sector de la construcción.

**Grafico 7. Superficie autorizada para construir por departamento**

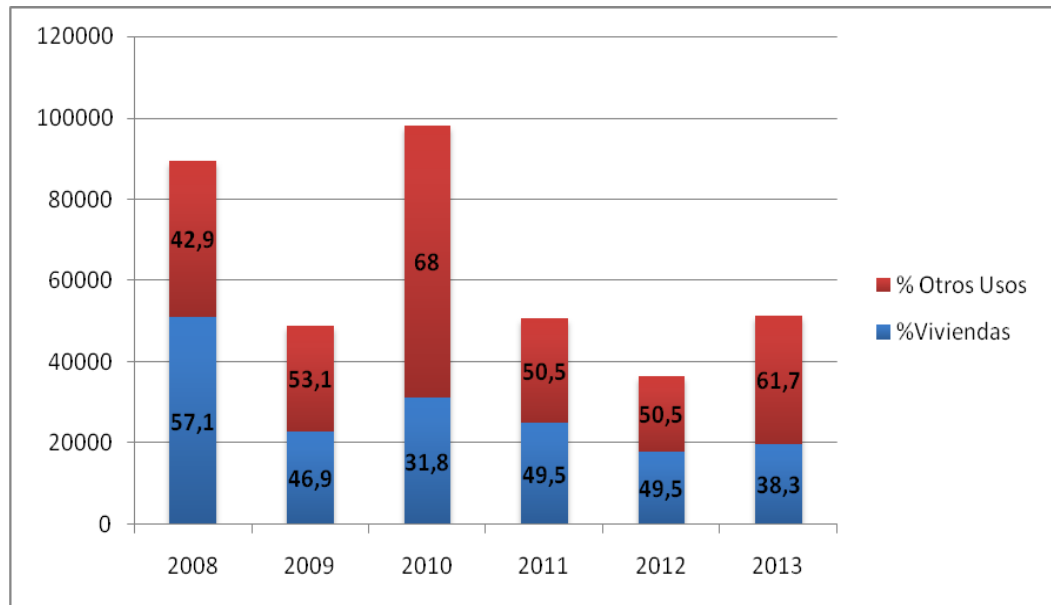


Fuente: elaboración propia en base a datos DEIE-INDEC.

Capital a lo largo del periodo en estudio siempre resulta el ser el departamento con menor incidencia sobre el total de m<sup>2</sup> autorizado para construir.<sup>9</sup> Pero además de rastrear la evolución de la cantidad absoluta de m<sup>2</sup> autorizados para construir, interesa también analizar los usos del suelo que el desarrollo inmobiliario procuró atender con tales permisos de edificación en el departamento de Capital.

Al desagregar la información en un primer nivel de análisis puede constatarse que el 45,5% del total de superficie autorizada para construir durante el periodo 2008-2013 (374.909 m<sup>2</sup>) fue destinado para el uso residencial. Mientras que los otros usos del suelo representaron un 55% del total de m<sup>2</sup>. Los valores absolutos y porcentuales para ambos usos se muestran en el grafico 8.

**Grafico 8. Superficie autorizada por uso**



Con valores porcentuales que oscilan año a año, alcanzando su techo en el año 2010 con casi 100.000 m<sup>2</sup> y su piso en el año 2012, notamos que a lo largo de la serie la participación de viviendas en la superficie permitida cae tanto en términos porcentuales como absolutos.

<sup>9</sup> Es importante recordar que los datos expuestos representan el Total de metros cuadrados autorizados para construir, por lo que no se está discriminando por el momento el uso de los mismos.

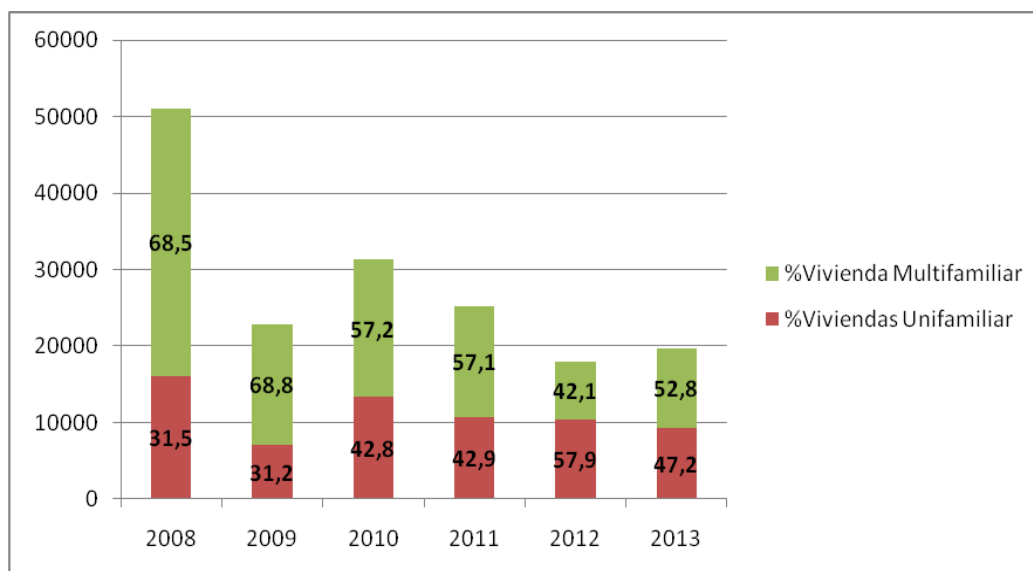
Dentro de la categoría otros usos el que mayor peso ejerce sobre el total es el uso para comercio, hotelería y alojamiento, y gastronomía; consolidando el perfil que ya hemos marcado en capítulos anteriores de una Ciudad de Mendoza orientada hacia el sector servicios, con constante pérdidas de población.

Si tenemos en cuenta únicamente el uso residencial del suelo podemos notar una caída en términos absolutos de la superficie "*permisada*" para construir vivienda multifamiliar y unifamiliar. Como vemos en la figura para el año 2008 se permisaron alrededor de 50.000 m<sup>2</sup> para uso residencial, valor que para el año 2013 cayó cerca de 30.000 m<sup>2</sup>, ubicándose con unos 20.000 m<sup>2</sup> autorizados para construir.

Ahora bien, con un promedio de 35.000 m<sup>2</sup> anuales la proporción para construir "multivivienda" en el periodo 2008-2010 rondaba el 65%. Para el periodo 2011-2013, el promedio de superficie autorizada para este tipo de edificación descendió a 20.000 m<sup>2</sup>, hecho que disminuyó la incidencia de la vivienda multifamiliar al 50% en promedio.

Como bien muestra la figura.....si bien ha habido una disminución en la superficie "*permisada*" tanto relativa como absoluta, es indiscutible el papel preponderante que ha tenido la construcción de multivivienda por sobre la univivienda. A partir del año 2011 la caída en la participación del primer tipo de vivienda resulta más notoria, llegando a acercarse en ambos términos a la vivienda unifamiliar; tendencia que se acentúa hacia el final de la serie por políticas fuertes destinadas a promover la construcción de viviendas particulares como puede ser el plan PROCREAR.

**Grafico 9. Superficie autorizada por tipo de vivienda**



De acuerdo a la información estadística analizada puede decirse que, además de la baja prioridad otorgada al uso residencial, los desarrolladores inmobiliarios proyectaron sus negocios, en una primera etapa, a la construcción de proyectos inmobiliarios de vivienda multifamiliar. Lo que nos puede llevar a inferir que la demanda derivada de suelo haya sido mayor sobre aquellos terrenos que, por normativa o excepciones a la misma, soportan una mayor edificabilidad.

## **6.2. Dinámica de Precios del suelo y de la vivienda**

Luego del estallido social desencadenado a finales del 2001, las actividades económicas del país en general y de Mendoza en particular atravesaron la etapa más crítica desde que comenzó el periodo de recesión económica en 1998. El mercado inmobiliario en la Ciudad de Mendoza no fue la excepción, y el comportamiento del precio del suelo urbano también dio señales de ellos.

Según la información de precios del suelo relevada para esta investigación, a finales del 2001 el precio promedio de los terrenos fue de \$194 el m<sup>2</sup> (grafico 10).

Grafico 10



Desde entonces el suelo sufrió una fuerte desvalorización, para mediados del 2004 el m<sup>2</sup> de suelo capitalino se había desplomado a \$88, es decir, había disminuido casi un 55%.

¿Pero cómo se explica? En primer lugar es necesario tener presente los factores macroeconómicos del país y sus numerosas crisis con fuertes procesos inflacionarios y devaluatorios. La falta de estabilidad y de un horizonte de previsibilidad para el desarrollo económico ha determinado, entre otras cosas, que los excedentes fueran invertidos en otras opciones más allá del suelo, como el dólar. A diferencia del resto de los países de la región, estas estrategias de resguardo de las crisis económicas se han naturalizado como prácticas y constituyen parte de la idiosincrasia de los estratos medios y altos.

Hay que sumar a este análisis lo ocurrido en 2002 cuando por decisión del Estado Nacional se deroga la ley de convertibilidad que estipulaba la paridad cambiaria del peso y el dólar. En junio de ese mismo año la moneda extranjera llegó a cotizar a 4 pesos, uno de los valores más altos alcanzados luego de la devaluación de unos meses antes. Concretamente, la devaluación del peso argentino significó para los argentinos la pérdida del poder de compra de bienes que aún cotizaban en dólares. Podemos decir entonces que la disminución del precio del suelo medio se asocia a la devaluación del

peso que contrajo fuertemente el poder de compra de la población para la adquisición tanto de bienes inmuebles como de suelo urbano.

Producto de largos tres años recesión económica y crisis política, el dinamismo del mercado inmobiliario se había desacelerado de la misma forma que para el resto del conjunto de los sectores de la economía. De hecho, durante el 2004 el mercado comenzó a mostrar signos de recuperación y a recuperar dinamismo en términos de transacciones inmobiliarias. Un factor que puede dar explicación a esto es que comenzó a liberarse parte del dinero de los ahorristas que habían quedado acorralados en los bancos. La gran incertidumbre que rondaba a los ahorristas llevaba a invertir su capital en diferentes productos inmobiliarios.

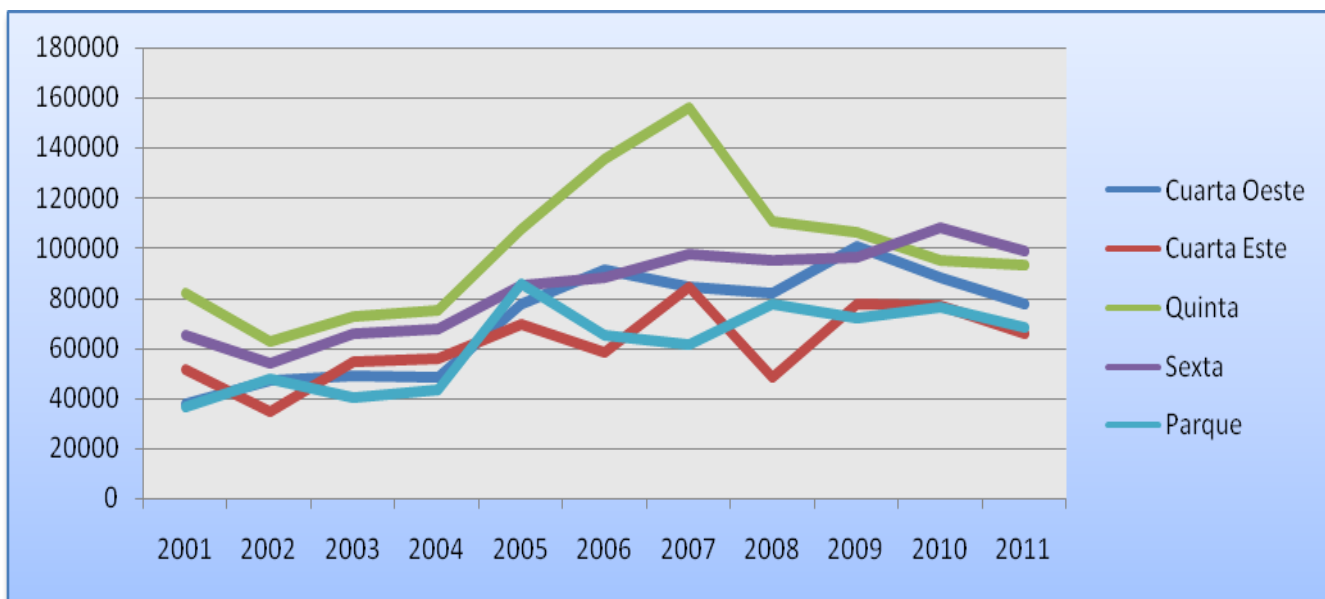
No podemos dejar de mencionar dos factores que incidieron directamente en este proceso; por un lado el aumento de la actividad de la construcción dinamizada por los bajos costos en construcción tanto de los materiales como de la mano de obra producto de la apreciación del dólar. El precio de los terrenos parece entonces haber sido frente a la crisis más sensible que una demanda decida a volcar el poco capital disponible en el mercado inmobiliario. Nuevamente, una crisis afianzo un uso patrimonialista de la propiedad.

Observemos en un ejemplo concreto lo sucedido con los valores del precio de los inmuebles, casas y departamento de dos o tres habitaciones, en la Ciudad de Mendoza. Como podemos apreciar en el grafico 11, construimos un indicador sintético del precio promedio de estos inmuebles en dos cortes por año (febrero y agosto) de allí obtuvimos los datos presentados.

El comportamiento que adoptan los valores para las zonas Cuarta Oeste y Parque Central pareciera ir contra la tendencia del proceso general de los precios en el departamento. De hecho, estas dos zonas son las únicas que han incrementado sus valores con respecto a las demás, esto responde a un factor concreto que es el proyecto de creación en la zona justamente del Parque Central. Este nuevo espacio verde y de recreación funcionaría como un disparador del valor de casas y departamentos en las zonas aledañas. Lógicamente los propietarios de inmuebles de dichas zonas intentarán capitalizar la puesta en valor de una localización con nueva infraestructura y con grandes expectativas de crecimiento y dinamismo futuro. La demanda de bienes

inmobiliarios sufrió una gran caída producto de que la crisis golpeará fuertemente el poder adquisitivo de la población.

**Grafico 11. Evolución del promedio del precio del suelo por zona**



Fuente: elaboración propia en base a datos recogidos en los principales diarios de la provincia.

Vemos un doble juego de los valores de los precios entre el 2001 y el 2002, por un lado los factores mencionados con respecto a la crisis empujan los precios de las otras zonas hacia la baja, y por otro lado vemos que en las zonas mencionadas actúan inversamente, o sea, motorizados por una lógica especulativa sobre los productos inmuebles, que luego de inaugurado el parque, con mejor alumbrado y servicios, con más movimiento, mejor conectado por el transporte público, o sea con una fuerte inversión estatal, sus valores se verán acrecentados hasta igualar y en casos superar ,para el año 2005 en el que se realiza la apertura del Parque, los precios de zonas como la Sexta Sección el segundo lugar más “caro” de la Ciudad. En otras palabras, propietarios inversionistas y desarrolladores aprovecharon un mercado golpeado para adquirir los bienes mejor ubicados y de los que se puede esperar mayor renta a futuro dada la fuerte inversión estatal en la zona.

Lo que verificamos hasta fines del año 2002 y mediados del 2003 es un proceso de fuerte caída de los precios, tanto de los bienes inmuebles como del m<sup>2</sup> de suelo

urbano, lo que podríamos llamar un proceso de desvalorización, que tiene su excepción como mencionamos anteriormente en dos zonas particulares de la Ciudad.

Ya para finales del 2002 el conjunto de las actividades económicas comienzan a recuperar su dinamismo, entre otras cosas por lo factores explicados con anterioridad cuando nos referíamos a los precios del m<sup>2</sup> de suelo. Aquí encontramos como el principal factor el fuerte crecimiento que tuvo el sector de la construcción, tanto a niveles municipales, provinciales y nacionales. Tal es así que este sector fue el principal motor de tracción para una economía que venía fuertemente golpeada por la crisis y los largos años de recesión anterior a ella. Esto se da gracias al contexto macroeconómico que permitía contar con mano de obra más barata acompañada por bajos costos de construcción, lo que hacía al mercado inmobiliario altamente atractivo para los capitales nacionales y extranjeros que buscaban depositar allí sus excedentes, marcados fuertemente por un ambiente generalizado de desconfianza hacia el sistema bancario. Esto lo podemos verificar en el gráfico 11, donde notamos una fuerte expansión de la demanda de m<sup>2</sup> autorizados para construir, donde se pasa de 30.332 m<sup>2</sup> autorizados en el 2003 a 143.619 m<sup>2</sup> para el año 2005. Lo que implica un aumento superior al 400%.

Pero no fueron solo los permisos de construcción los que aumentaron en este periodo. Verificamos un fuerte proceso de valorización de los inmuebles en todas las zonas relevadas de la Ciudad. Salvo excepciones, como la de la zona Cuarta Este que en el año 2008 sufre una fuerte caída de sus valores que creemos que está asociado a la falta de atractivo de una zona olvidada por los gobiernos municipales durante muchos años que lleva a un fuerte deterioro sumado la consolidación de la misma como la Zona Roja la Ciudad. De igual manera si tomamos el periodo de valorización entre finales del año 2002 y el año 2011, como podemos ver en la figura 7, observamos que todas las zonas presentan un gran incremento en sus valores, que van desde un 44% para la zona del Parque Central hasta un 89% en la Cuarta.



**Tabla 3. Mayores depreciaciones y apreciaciones de los inmuebles.**

<b>Ubicación</b>	<b>Depreciaciones 01/02</b>	<b>Apreciaciones 02/11</b>
<b>Cuarta Oeste</b>	25%	64%
<b>Cuarta Este</b>	-32%	89%
<b>Quinta</b>	-23%	49%
<b>Sexta</b>	-17%	83%
<b>Parque</b>	30%	44%

Fuente: elaboración propia en base a datos relevados en los principales diarios.

Como hemos mencionado, son las expectativas de ganancia económica las que estructuran los precios del suelo y de los vienen inmuebles, de allí que sostengamos que el precio está determinado por el mayor y mejor uso del mismo. En otras palabras, es la rentabilidad de lo que se espera que se construya lo que presiona al alza los precios del suelo. Este supuesto teórico encuentra su ejemplo concreto en el comportamiento las zonas denominadas como Cuarta Oeste y Parque Central.

A lo largo de este capítulo hemos podido estudiar el comportamiento del sector de la construcción por una parte, y la dinámica de precios, tanto del suelo urbano como de los bienes inmuebles allí construidos.

Verificamos en relación al estudio de precios que a lo largo de la serie nos encontramos con dos procesos opuestos pero que a la vez se complementan. Procesos que tienen su origen y un fuerte anclaje en el comportamiento macroeconómico, y por sobre todo en la fuerte crisis que asistimos en el año 2001.

Resulta difícil identificar los factores de valorización y desvalorización en el seno de la crisis pero es allí donde se producen las condiciones óptimas de inversión para los grandes capitales concentrados, promotores y desarrolladores inmobiliarios que inteligentemente aprovechan una economía golpeada, altos índices de desocupación,

pérdida del poder adquisitivo de amplio sectores de la población, devaluación, para realizar grandes negocios donde las expectativas de renta a futuro imponen altos valores a la tierra urbana y a los productos habitacionales que en ella se esperan construir.

## ***Capítulo 7: El impacto de la valorización inmobiliaria en el acceso residencial***

### ***7.1. Evolución del poder adquisitivo de los sectores medios***

Nos hemos referido en el capítulo anterior al desarrollo del sector inmobiliario a lo largo de diez años, y hemos tratado de esgrimir una evolución de los valores alcanzados por los inmuebles en las distintas zonas del departamento de Capital en el mismo periodo de tiempo. Ahora bien, los datos arrojados nos plantean la pregunta acerca del esfuerzo monetario que se debe realizar para poder adquirir este bien.

Como hemos expuesto el sector de la construcción fue el gran motor que dinamizó la economía nacional pos crisis 2001, acompañado por una fuerte suba nominal en el ingreso de amplios sectores de la población. Situación que nos plantea más aún la necesidad de poder llegar a comprender la incidencia que tuvo la mejora en la calidad de vida de la población con respecto a la necesidad habitacional.

Hablamos de sectores medios porque creemos que esta franja de la población, que ha ido en aumento, es una de las más vulnerables al momento de comprar una vivienda dado que por su condición no califican para los programas de vivienda sociales, destinados a sectores populares o de bajos recursos, y tampoco son personas que se vean beneficiadas por el crédito hipotecario, principalmente destinado a franjas de la

población con ingresos altos dada sus propias características en cuanto a tasas de interés, formas de pago y requisitos para acceder a él.

El análisis de variación de precios de inmuebles (usados, de 2 habitaciones en el caso de casas y 3 en el caso de departamentos) de diferentes zonas del departamento se realizó entre febrero del 2001 y agosto del 2011. Se consideró pertinente tomar como base de referencia a los valores registrados antes del estallido de la crisis cuando aún regía la paridad cambiaria uno a uno entre el peso y el dólar. Es importante destacar que una de las hipótesis generalizadas en torno al acceso a la vivienda dice que el poder de compra de la población se vio profundamente afectado por la devaluación de la moneda, sumado a la escasez de crédito hipotecario. Estos constituyen los principales factores que dificultaron el acceso a la vivienda.

Para poder dimensionar de alguna manera las dificultades en el acceso a la vivienda, nos propusimos un análisis en el cual tomamos por una parte los datos de precios de inmuebles, y por otra, los ingresos de la población. Resulta necesario realizar algunas aclaraciones con respecto a este último punto. En primer lugar los datos relacionados al ingreso fueron recogidos de la Encuesta Permanentes de Hogares (EPH), tomamos el Ingreso Medio de la población. Si bien nuestra población objetivo son los sectores medios tomamos el indicador Ingresos de los Ocupados Promedio, asumiendo los sesgos que dichos valores podrían arrojar al estar tironeados por la dispersión de los puntos máximos y mínimos.

Ahora bien, el proceso de valorización inmobiliaria que experimento el conjunto de los barrios capitalinos ejerce un peso significativo en las posibilidades de compra de una vivienda, aún con las muestras de rápida recuperación del poder de compra de amplios sectores de la población.

Para tener una idea aproximada de las dificultades que existen para acceder a una vivienda se calcularon la cantidad de Años de Ingresos Medios (AIM) que eran necesarios en el segundo semestre de 2003 y el mismo periodo para el año 2011 para comprar una vivienda de características similares en diferentes zonas de la capital mendocina.

Como podemos ver en la figura (cuadro) para el segundo semestre de 2003 se necesitaban en promedio 17,8 AIM para adquirir una vivienda en los barrios que se eligieron para el análisis. Siendo la Quinta sección y la Cuarta Este los puntos en los que más esfuerzo era necesario para adquirir dicho bien, con 23,4 y 19,3 AIM

respectivamente. De todas formas, la diversidad socioeconómica de los barrios elegidos determina una diferencia notable en cuanto a los AIM necesarios para comprar una vivienda en ellos.

**Tabla 4. Precio de oferta (\$) de vivienda usada y Años de Ingreso Medio (AIM) para la compra de una unidad.**

	2 <sup>do</sup> Semestre 2003		2 <sup>do</sup> Semestre 2011		2003/2011
Barrio	Precio unidad	AIM para comprar unidad	Precio unidad	AIM para comprar unidad	Diferencia AIM para la compra de una unidad
Cuarta Oeste	92.250	16,2	300.667	9,7	6,5
Cuarta Este	109.800	19,3	272.464	8,8	10,5
Quinta	133.350	23,4	360.000	11,6	11,9
Sexta	100.391	17,6	336.050	10,8	6,8
Parque Central	71.500	12,6	242.500	7,8	4,8
Promedio	101.458	17,8	302.336	9,7	8,1
Rango		11		4	
Ingreso en pesos		474		2591	

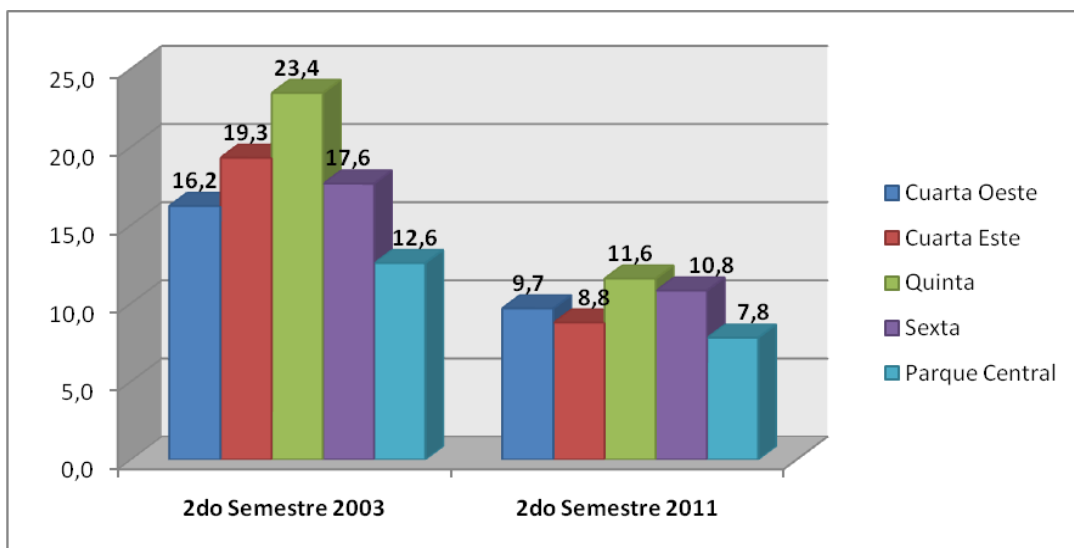
Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento de avisos clasificados.

En 2003 la diferencia de AIM entre los barrios más y menos cotizados de la muestra era de 11. En 2011 esa brecha se había reducido a solamente 4 AIM. Como se puede ver en la figura en todas las zonas seleccionadas para el análisis se experimentó una disminución en la cantidad de años que se debe invertir la totalidad del ingreso en la compra de un inmueble usado. Antes de apresurar una explicación vamos a analizar con más detenimiento el indicador propuesto.

La siguiente herramienta gráfica nos ordena los datos de forma más accesible. Allí se observa la disminución a la que hacíamos referencia. Se presenta en todas las zonas estudiadas y con grandes saltos o diferencias entre ellas.

La zona denominada Quinta Sección es la que representa el salto más grande, pasa de un valor de 23,4 AIM a 11,6, una diferencia entre extremos de la serie de casi 12 puntos. Sin embargo sigue siendo esta zona la más cara o valorizada al momento de efectuar una compra; en otras palabras, es aquí donde más esfuerzo monetario es necesario para la compra de una vivienda.

**Grafico 12. AIM para compra de vivienda por zona**



Fuente: elaboración propia en base al relevamiento efectuado.

En relación a lo expuesto en el capítulo anterior, vemos que hay una correlación clara entre las zonas más caras o cotizadas y el esfuerzo necesario para la compra de un inmueble. La Sexta Sección y la Cuarta Este son dos de los puntos de la ciudad más caros y que los esfuerzos monetarios tienden a igualarse si avanzamos en la serie.

Resulta importante destacar que si bien se ve en los datos hasta aquí presentados en el capítulo una disminución en todas las zonas elegidas esto no implica una baja en los precios de los inmuebles. Por el contrario, como vimos en el capítulo precedente los valores en pesos de los inmuebles experimentaron un gran aumento a lo largo del periodo de estudio, sobre todo en las zonas Este de la Cuarta Sección y la Sexta Sección.

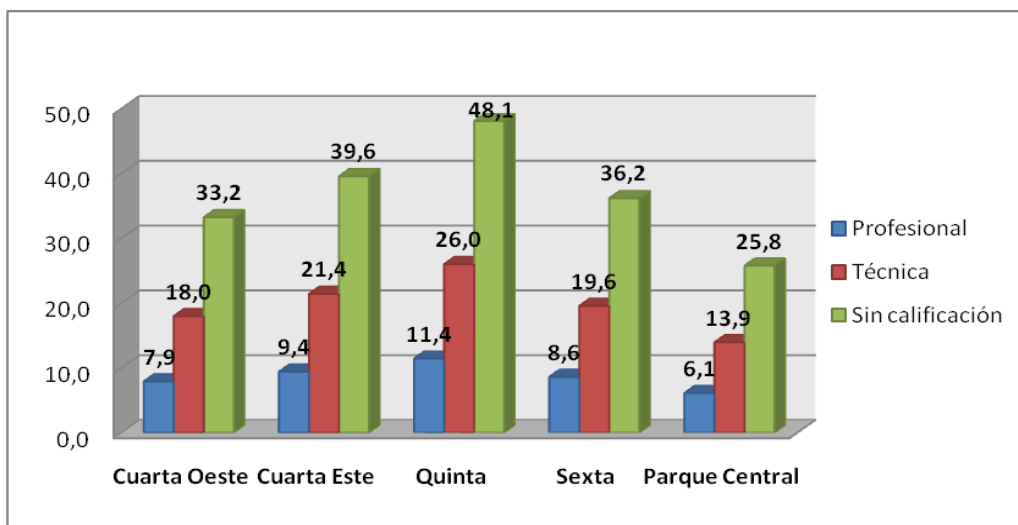
Como se explicó al inicio del apartado, para la construcción del indicador AIM utilizamos el Ingresos de los Ocupados Promedio que obtuvimos de la EPH. Nos resulta interesante poder incluir otro indicador de ingresos que enriquezca el análisis del acceso a la vivienda. Para ello elegimos datos de ingreso con un nivel mayor de desagregación, en este caso el Ingreso Medio por Calificación Ocupacional.

Cuando nos referimos al Ingreso según la calificación lo que vemos es cuanto percibe de ingreso un trabajador con calificación profesional, técnica y sin ningún tipo de calificación. La siguiente figura nos muestra el esfuerzo monetario para cada una de estas calificaciones al momento de comprar un inmueble en el segundo semestre del 2003.

A simple vista se observa que, en comparación los trabajadores sin calificación son los que requieren mayor cantidad de años de inversión de su ingreso para adquirir un inmueble. Nuevamente las zonas como la Quinta, Sexta Sección y la parte Este de la Cuarta sección son las más caras o las que mayor esfuerzo requieren. Mientras que un profesional necesita invertir 11,4 AIM para adquirir una vivienda en la Quinta Sección, un trabajador sin calificación requiere 48,1 AIM, o sea, necesita invertir la totalidad de su ingreso durante 48 años para adquirir una vivienda en dicha zona. Las grandes diferencias que se daban en esta época en cuanto al ingreso es la variable que empuja hacia arriba o abajo nuestro indicador. La gran discrepancia entre los distintos tipos de trabajadores, y sobre todo entre los dos extremos nos muestra la brecha existente entre ellos.

La siguiente tabla nos muestra una comparación entre los dos extremos de la serie analizados. Aquí podemos ver claramente cuál ha sido el comportamiento del indicador en dos contextos diferentes, el primero marcado por la reciente crisis del 2001 y el segundo ya bajo una estabilidad económica casi inédita en la historia del país.

**Grafico 13. AIM según calificación ocupacional, Segundo semestre 2003.**



Fuente: elaboración propia en base a datos del relevamiento de avisos clasificados y la DIE-EPH

Como observamos al analizar este indicador sin la desagregación por calificación, vemos que para el año 2011 el esfuerzo requerido disminuyó considerablemente.

Los datos más destacados son los pertenecientes a aquellos trabajadores que no poseen calificación y los técnicos. Allí la brecha, entre el año 2003 y 2011, disminuye considerablemente. Vemos que mientras para el año 2003 un trabajador sin calificación necesitaba 48,1 AIM para adquirir una vivienda, para el año 2011 este indicador disminuyó hasta alcanzar los 19,1 AIM. Es decir, aquel trabajador que necesitaba 48 años de su ingreso para comprar en la Quinta Sección, en 2011 solo necesitaba 19 años de inversión de la totalidad de su ingreso.



**Tabla 5 AIM según calificación ocupacional.**

	2º Semestre 2003			2º Semestre 2011		
	<i>Profesional</i>	<i>Técnica</i>	<i>Sin calificación</i>	<i>Profesional</i>	<i>Técnica</i>	<i>Sin calificación</i>
<i>Cuarta Oeste</i>	7,9	18,0	33,2	5,8	9,7	15,9
<i>Cuarta Este</i>	9,4	21,4	39,6	5,3	8,8	14,5
<i>Quinta</i>	11,4	26,0	48,1	7,0	11,6	19,1
<i>Sexta</i>	8,6	19,6	36,2	6,5	10,8	17,8
<i>Parque Central</i>	6,1	13,9	25,8	4,7	7,8	12,9

Fuente: elaboración propia en base a datos del relevamiento y la EPH-DEIE.

Los datos referidos al ingreso fueron tomados todos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Allí verificamos que de los ingresos percibidos por estas tres categorías la que más variaciones sufrió fue justamente el sector de trabajadores sin calificación, seguido por los técnicos. Esto se verifica en el cálculo de la variación porcentual acumulada que podemos observar en la siguiente tabla.

	Ingreso en Pesos		
	<b>Profesionales</b>	<b>Técnicos</b>	<b>Sin Calificación</b>
2º Semestre 2003	973	427	231
2º Semestre 2011	4283	2583	1571
Variación %	<b>340%</b>	504%	<b>579%</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH-DEIE

Como vemos los trabajadores Sin Calificación son los que en el lapso de esta serie han presentado mayor dinamismo en comparación con las otras dos calificaciones. Es decir, el ritmo de crecimiento de los ingresos de estos sectores ha sido mayor, en contraste con los profesionales más de un 200%, que el resto de las calificaciones. Nos muestra una mejora en las condiciones de ingreso de estos sectores de la población, históricamente relegados y marginados del mercado laboral. Pese a ello estos sectores se encuentran en una posición asimétrica en relación a los trabajadores calificados.

Entre una de las explicaciones para este fenómeno encontramos, o resaltamos en realidad, la gran importancia que han tenido las paritarias como herramienta de distribución de la riqueza. Sin dudas son muchos los aspectos que tienen una relación con lo expuesto, pero nosotros hacemos foco en las mejoras que se han experimentado a lo largo del periodo de estudio el mercado laboral. No es nuestro tema de análisis en el presente trabajo pero si destacamos que con vaivenes la economía Argentina y con ella el mercado de trabajo, ha experimentado amplias mejoras en comparación con el año 2003.

Los datos presentados en este capítulo merecen algunas consideraciones. En primer lugar, resulta necesario hablar del indicador propuesto, Años de Ingreso Medio.

Como dijimos al comienzo los AIM nos sirven para tener una idea aproximada de las dificultades que existen para acceder a una vivienda. La conceptualización del indicador implica que el sujeto invierta la totalidad de los ingresos que percibe todos los meses a lo largo de un año para adquirir una vivienda tipo. Esto supone por una parte que, como dijimos, se coloque todo el ingreso en pos de la compra, y por otra, que a lo largo de todos esos años el trabajador percibirá el mismo ingreso con el que se realizó el cálculo, situación esta que no es real.

Estimamos que los valores arrojados aquí son el resultado de los distintos ritmos de crecimiento que han experimentado nuestras variables. Que existan bajas en las observaciones no significa que existiera una caída del precio de los inmuebles. Por el contrario, esta variable experimento gran crecimiento como vimos en el capítulo anterior.

Es por ello que adjudicamos estas caídas en los AIM, en todas las categorías estudiadas, a los distintos ritmos de crecimientos de las dos principales variables que utilizamos, precio de inmuebles e ingreso. Para tener una idea aproximada de lo expuesto basta con decir que a lo largo de la serie, la variación acumulada por ejemplo de la variable Ingreso Medio fue de 450% entre el segundo semestre de 2003 y el mismo periodo de 2011, mientras que la variación que sufrieron los precios se encuentra por debajo de la línea del ingreso, o sea en la zona de la ciudad que más se valorizo (Sexta Sección) el aumento sufrido en el mismo periodo fue de 235%.

Utilizamos este indicador, más allá de las limitaciones expuestas, porque creemos que sirve para ilustrar el esfuerzo monetario que se debe realizar en distintos puntos de la serie para poder adquirir una vivienda en las zonas seleccionadas. Ahora bien, sabemos que resulta imposible utilizar la totalidad del ingreso y destinarlo a la

compra de un inmueble. El acceso a una vivienda no sólo depende del ingreso de una familia sino que abarca otros aspectos de la coyuntura económica de una determinada formación social.

VARIABLES como el acceso al crédito hipotecario, o la falta del mismo, son necesarias de tener en cuenta a la hora de realizar un estudio semejante. Las políticas crediticias estuvieron durante mucho tiempo relegadas de la agenda política. En definitiva, el poder de compra de la población de bienes inmuebles no ha dependido exclusivamente de las remuneraciones laborales, sino que el acceso al crédito hipotecario como forma de sostener la demanda ha sido casi nulo para el periodo en estudio.

## ***7.2. Déficit habitacional e inquilinización***

La construcción de un diagnóstico actualizado de las características y dimensiones del problema habitacional en la provincia a partir de los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda es un punto de partida clave para ilustrar los efectos sociales que provoca el mercado inmobiliario. Aun cuando resulta insuficiente para dar cuenta del nivel de satisfacción del derecho a la vivienda adecuada, en tanto releva de manera parcial cuestiones como la seguridad en la tenencia, localización, habitabilidad, accesibilidad económica y adecuación cultural (Naciones Unidas Doc. E/1991/23, 1991), esta información permite aproximarnos al estado de situación actual del déficit habitacional.

Para ello tomamos datos censales vinculados a la situación de hacinamiento familiar, calidad de vivienda y condición de ocupación en tanto representan los elementos que caracterizan la problemática habitacional que desde la perspectiva de nuestro trabajo tienen como causa fundamental la persistencia de una importante brecha entre la valorización de los inmuebles y las posibilidades de acceso de los sectores medios y bajos con necesidades de una vivienda.

**Tabla 6**

Situación Habitacional	2001		2010		Variación Intercensal01/10
	Cant.	%	Cant.	%	
<b>Total de hogares</b>	<b>410.332</b>	<b>100</b>	<b>494.841</b>	<b>100</b>	<b>21%</b>
<b>Hogares en situación deficitaria</b>	<b>119.506</b>	<b>29,1</b>	<b>133153</b>	<b>26,90%</b>	<b>11%</b>
<b>Viviendas Precarias</b>	<b>70549</b>	<b>17</b>	<b>62482</b>	<b>13%</b>	<b>-11%</b>
<b>Hogares en viviendas precarias recuperables</b>	56334	14	50836	10%	-10%
<b>Hogares en viviendas precarias irrecuperables</b>	14215	4	11646	2%	-18%
<b>Hacinamiento</b>	<b>48957</b>	<b>12</b>	<b>70671</b>	<b>14%</b>	<b>44%</b>
<b>Hacinamiento por cuarto en viviendas aptas</b>	25293	6	19583	4%	-23%
<b>Hacinamiento de hogares en viviendas aptas</b>	23664	6	51088	10%	116%

Fuente: Elaboración propia a partir de Censos Nacionales de Población y Vivienda 2001-2010.

En primer lugar y como puede verse en la tabla 6 tenemos que el Censo de Población 2010 dio como resultado que en Mendoza hay 494.841 hogares, un 20% más que en el año 2001, es decir, 84.509 hogares nuevos. Los hogares en situación deficitaria, por su parte, paso de 29% a 27% en el último censo; esto marca una disminución en números relativos pero en número absolutos hay 13.647 hogares más en esta situación.

En cuanto a la calidad de vivienda, el censo nos arroja datos de mejoría ya que de las viviendas identificadas como precarias recuperables, disminuyeron un 10% respecto del Censo anterior. Los hogares en viviendas precarias irrecuperables, representan un 18% menos en relación al año 2001.

El hacinamiento de hogar en viviendas aptas se ha incrementado considerablemente, pasando del 6% en el 2001 al 10% en el 2010 (23.664, 2001 a 51088, 2010), siendo la variación intercensal de más del 100%. En cambio los hogares con hacinamiento por cuarto han bajado de 6% al 4% en el 2010.

Esto nos permite señalar que en términos generales hay una mejora de la situación habitacional de los hogares de la provincia en los últimos 10 diez, pero un

alerta es la cantidad de hogares que comparten la vivienda con otro u otros hogares, incrementándose el déficit habitacional absoluto y por ende la necesidad de viviendas nuevas.

Otro dato alarmante que arroja el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010 tiene que ver con el régimen de tenencia. Puede constatarse un proceso de *inquilinizaci3n* creciente. La Ciudad de Mendoza muestra la dinámica que adquirió el principal mercado inmobiliario del país que ya poseía una tasa de inquilinos elevada: mientras que el 2001 sólo el 21% de los hogares eran inquilinos de la vivienda en el 2010 esa cifra aumentó al 31%.

En este punto también resulta interesante discutir las interpretaciones liberales que sostienen que hay más inquilinos porque la magnitud del alquiler es baja en relación al valor de los inmuebles. En contraposición a esta mirada, en este trabajo se sostiene que el aumento del número de inquilinos no se explica por una supuesta “elección residencial racional”, sino por la imposibilidad de acceder a la vivienda propia.

Un dato irónico ante esta situación tiene que ver con el régimen de ocupación: se registran que de un total de 51236 viviendas censadas, 4813, es decir un 9%, se encuentran en estado ocioso.

En un contexto donde los ingresos de la población se han recuperado y sin embargo mas hogares necesitan una vivienda, ya sea por hacinamiento con otros hogares o por inquilinizaci3n obligada, el hecho que existan cada vez más viviendas ociosas no hace más que constatar que nos encontramos ante la persistencia de un problema estructural. Podemos enunciar que mas allá de las variaciones cuantitativas que asume la distancia entre ingresos familiares – precio de inmuebles, lo cierto es que la dinámica del mercado inmobiliario se ha configurado como depósito de especulaci3n financiera.

## ***Conclusiones***

En base al desarrollo del presente trabajo de investigación se pueden tener algunas conclusiones sobre las condiciones de acceso a una vivienda a partir del análisis realizado sobre el comportamiento del mercado inmobiliario en la Ciudad de Mendoza y las acciones estatales en la década 2001-2011.

En primer lugar hemos podido observar de que manera el problema de acceso al suelo urbano y a la vivienda se encuentra estrechamente vinculado a las nuevas modalidades neoliberales de acumulación urbana imperantes a nivel global. El contexto institucional de liberalización y desregulación consolidado en los años noventa determinó un protagonismo central del capital privado en el desarrollo urbano.

Esto tuvo su impacto en la estructura urbana de Mendoza. Fundamentalmente significó el fin de un modelo de desarrollo centrado en los mercados locales y nacionales para dar lugar a un perfil urbano orientado al comercio y transporte internacional (como paso transfronterizo del MERCOSUR) y como ciudad atractiva para el turismo internacional.

En estas últimas décadas el AMM asistió a un proceso de expansión descontrolada al ritmo de las inversiones privadas y públicas en función de los procesos de suburbanización de los sectores altos (crecimiento de barrios privados en la periferia). En consecuencia se ha ido consolidando un modelo socioterritorial cada vez más desigual.

Estas transformaciones globales propias de la hegemonía neoliberal adoptaron un matiz singular en Argentina a partir de las regulaciones específicas que estableció el Estado Nacional. El desarrollo urbano local asumió las características del régimen de acumulación urbana instaurado luego de la crisis del 2001. El nuevo régimen tuvo como

rasgo importante un fuerte dinamismo del sector de la construcción, favorecido por una redefinición en la estructura de costos asociada al nuevo tipo de cambio. Este aspecto repercutió en la elevada rentabilidad de la actividad, sobre todo en el segmento orientado al mercado inmobiliario ya que los costos se pesificaron y las ventas continuaron dolarizadas.

En resumidas cuentas, una tendencia que se ha expresado a nivel nacional tiene que ver con la acelerada demanda de sectores con alto poder adquisitivo en busca de bienes inmobiliarios para preservar e incrementar sus ahorros, lo cual derivó en un extraordinario y constante aumento de los precios del suelo. Una limitación estructural del nuevo régimen de acumulación se manifiesta en el campo de los problemas de acceso al suelo y vivienda: la generación de empleo, recuperación del salario e inversión pública en vivienda van por detrás de las brechas urbanas que genera el propio “boom” inmobiliario.

Tenemos entonces en el plano nacional un régimen en el cual el estado ha tenido un papel más activo en la economía pero sin revertir la desregulación urbana heredada de los noventa, al menos en el periodo abordado.

Pero más allá de las tendencias globales y el marco nacional que han contribuido al auge inmobiliario de la Ciudad de Mendoza no hemos dejado de lado el análisis de la intervención del municipio. Como hemos desarrollado, el gobierno municipal tiene sus respectivas oportunidades para incidir en los mercados de suelo como productor de espacio construido, suministrador de equipamiento, como regulador de usos del suelo y agente fiscal. Desde lo municipal se ha observado una ausencia de planificación y regulación que permita mejorar las condiciones de acceso a una vivienda bien localizada para los sectores medios y bajos. Por el contrario, se han realizado permanentes excepciones a la normativa vigente; y obras de renovación urbana (como lo es el Parque Central) contribuyendo solamente a la valorización del suelo local al no instrumentar formas de apropiación y distribución social de tales beneficios. Todo ello ha contribuido a que el capital inmobiliario sea el principal protagonista y beneficiario.

Respecto a los datos empíricos recolectados para analizar el comportamiento del desarrollo inmobiliario local hemos podido constatar un alto dinamismo en los primeros años, donde la superficie autorizada para construir presentó un gran aumento, alcanzando un pico en el año 2010. En el caso de los permisos para uso residencial vemos que la vivienda multifamiliar tuvo mayor protagonismo sobre la vivienda

unifamiliar. Esto tiene que ver con que han aumentado considerablemente las construcciones verticales, grandes torres, en su mayoría de un nivel alto, enclavadas en los pocos espacios libres de la Capital. Esto podría significar que para el mercado inmobiliario la construcción de viviendas de alta gama fueron las más rentables y atractivas.

En lo concerniente a la dinámica de precios de los bienes inmobiliarios, podemos verificar que las zonas que experimentaron mayores valorizaciones fueron aquellas que tradicionalmente habitan los sectores de alto poder adquisitivo (quinta y sexta sección) y también aquellas en las cuales el municipio intervino activamente con la realización del parque central y demás proyectos asociados de renovación y equipamiento.

De acuerdo a los datos analizados en torno a los precios de inmuebles y las remuneraciones de la población notamos dos situaciones que se deben destacar. Primero, los valores de los bienes inmuebles a lo largo del periodo de estudio experimentaron un gran aumento, a modo general en promedio sufrieron un incremento cercano al 300%. En segundo lugar, los datos referidos a los ingresos de la población provenientes del análisis de la EPH nos muestran un incremento de los mismos en todas las variables, y en todos los casos, para nuestra sorpresa, el ritmo de crecimiento de los ingresos supera a los incrementos de los inmuebles.

De allí que el indicador elegido para dar cuenta de la evolución del poder adquisitivo de los trabajadores para comprar bienes inmuebles, el AIM, muestra una mejoría. Pero más allá de las variaciones cuantitativas que asume la distancia entre ingresos familiares – precio de inmuebles, lo cierto es que la dinámica del mercado inmobiliario se ha configurado como depósito de inversión financiera, cuyos valores están muy lejos de ser alcanzados por los sectores medios y bajos. Este gran obstáculo se debe, en parte, a la inexistencia de crédito hipotecario.

Lo cierto es que ya sea a través de la compra o el alquiler para acceder a una vivienda por medio de las reglas del mercado inmobiliario formal se debe realizar en la Ciudad de Mendoza un gran esfuerzo monetario, que un sector muy pequeño de la población podría realizar, especialmente en los barrios con mejor calidad de servicios, de limpieza, infraestructura y equipamiento.

Para comprender quienes han constituido la demanda solvente que sostuvo el mercado inmobiliario en estos años es importante destacar que entre los compradores no sólo existen usuarios finales de viviendas, sino también lo que Morales (2007)



entiende por propietarios patrimonialistas y propietarios inversionistas, es decir, consumidores que compran vivienda como reserva de valor o activo de inversión. Las bajas tasas de interés y la fuerte desconfianza en el sistema bancario para el resguardo de ahorros también han orientado la inversión hacia los bienes inmobiliarios para obtener una renta que resulta ser segura como reserva de valor. Nos preguntamos aquí si desde el ámbito de las políticas urbanas es posible revertir las condiciones de mercado que refuerzan el uso patrimonialista de la vivienda.

El aumento del precio del suelo, los contrastes territoriales en cuanto a los niveles de valorización inmobiliaria y el patrón de vivienda producida en el periodo de estudio, han determinado que las áreas de la ciudad tradicionalmente exclusivas sean en la actualidad más excluyentes, el esfuerzo monetario que se requiere para vivir en ellas así lo demuestra.

El mercado inmobiliario desregulado, o más bien con una regulación orientada a la apropiación privada de la renta urbana, contribuye a la exclusión de un derecho universal tan básico y vital como lo es el acceso a una “vivienda digna”. En este sentido es importante cuestionarse el desarrollo socio-territorial de un modo más inclusivo. Se debe avanzar hacia una política urbana que incida en la oferta pudiendo aumentar la cantidad de suelo urbanizado, e incluso reducir su precio. La aplicación de un impuesto inmobiliario que castigue la retención de bienes inmuebles en desuso, la gestión del suelo y la vivienda pública forman parte de aquellos instrumentos capaces de mejorar las condiciones de oferta de vivienda para los grupos sociales de medianos ingresos en áreas bien servidas y ubicadas.

A partir de la experiencia de investigación realizada, entendemos que el estudio del comportamiento de los mercados de suelo y bienes inmobiliarios resulta primordial y a su vez, presenta muchas dificultades, como la disponibilidad de datos confiables. Pues se trata de un mercado que opera con alta opacidad y dinamismo. Pero comprender su funcionamiento resulta indispensable para analizar e intervenir en el crecimiento de las ciudades y la evolución de las condiciones de vida de la población. Es por ello que consideramos una tarea muy pertinente avanzar en líneas de investigación futuras que aborden estos problemas con el ánimo construir información sistemática y confiable.

## **Referencias bibliográficas**

ABRAMO, Pedro (2001) *Mercado e Ordem Urbana. Do caos à teoria da localização residencial*, Bertrand Brasil, FAPERJ, Rio de Janeiro.

ABRAMO, Pedro (2011) *La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas* EURE, vol. 38, núm. 114, mayo, 2012, pp. 35-69 Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile

AGLIETTA, M (1999) *Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de Estados Unidos*. Siglo Veintiuno de España, 1999.

ALONSO, W. (1960) *Theory of the urban land market*. Regional Science, volumen 6, publicado online en junio de 2005.

ALONSO, William (1964) *Location and Land Use*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

ALVAREZ, A; FERNÁNDEZ, B. (2010). *Políticas de vivienda y procesos de transformaciones socioespaciales en el departamento de General San Martín, Mendoza*. Documento presentado en el *Foro regional Red muni 2010 Cuyo: Políticas Públicas para el Desarrollo Local*. Mendoza 14 y 15 de octubre de 2010.

ARRIAGADA, C., RODRÍGUEZ, J (2003) *Segregación Residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución, e implicaciones de política* Serie Población y Desarrollo N° 47, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CEPAL.

ARRIAGADA, C., SIMIONI, D. (2001) *Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

ARRIAGADA, Camilo (2003) *América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional* Santiago, Serie Población y Desarrollo N° 45, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población, CEPAL,

BAER, Luis (2008) *Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda. Algunas reflexiones sobre el caso de la Ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002*, en Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, Ministerio de Vivienda de España, Madrid.

BASUALDO, E. (2001) *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes-FLACSO-IDEP.

BECKER, Joachim; RAZA, Werner (2001) *Economía política de Montevideo*, Coscoroba Ediciones.

BORRERO, Oscar (2002) *Avalúos de inmuebles y garantías*, Biblioteca de la Construcción, Bhandar Editores, Bogotá.

BRENNER, N (2009). *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*. Santiago de Chile, Ediciones SUR, V. 66, marzo, 2009.

CICCOLELLA, Pablo (1999) *Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa*, en Revista EURE, Vol.25, Nro.76, Santiago de Chile.

CICCOLELLA, Pablo y Luis BAER (2008) *Buenos Aires tras la crisis: ¿Hacia una metrópolis más integradora o más excluyente?*, en Ciudad y Territorio, Vol. XL, Nro 157, Madrid.

CIDU-IPU (1981). Mercado de tierras Área Metropolitana de Santiago. Informe Final. Santiago

DAMIL, M; FRENKEL, R (2009) *Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía Argentina*. En Nuevos Documentos CEDES, número 65. Recuperado en [http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Ndoc\\_c/65.pdf](http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Ndoc_c/65.pdf)

DARIN - DRABKIN, Haim (1977) *Land policy and urban growth*, Pergamon Press, New York.

DE MATTOS, C (2002). *Modernización capitalista y transformación metropolitana: cinco tendencias constitutivas*. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/leamos/03mattos.pdf>

FERNÁNDEZ WAGNER, R (2008). *Democracia y ciudad, procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas 1983-2008*. UNGS - Biblioteca Nacional, 2008.

DIARIO UNO, (2013). *Mendoza está en el podio de los alquileres más altos del país*. Recuperado 26 de setiembre de 2013 <http://www.diariouno.com.ar/mendoza/Mendoza-esta-en-el-podio-de-los-alquileres-mas-altos-del-pais-20130926-0014.html>

DUARTE, Juan (2007) *El aprovechamiento real de la edificabilidad y su relación con los precios del suelo en la Ciudad de Buenos Aires*, Curso de Profundización en Políticas de Suelo Urbano en América Latina (Trabajo de finalización), Lincoln Institute of Land Policy, Programa para América Latina y el Caribe, Ciudad de Panamá.

DUARTE, Juan (2010) *Adquisición de suelo para las políticas de vivienda y regularización dominial. El caso del Conurbano Bonaerense 2003/2008*, Lincoln Institute of Land Policy (Working Paper).

FRANCESCHINI, Juan Carlos (2000) *El mercado inmobiliario y la preparación de proyectos*, ICONSITE Editora, Buenos Aires.

FURTADO, Fernanda (1999) *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*, Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

- GOMES PIOVANO, M.J. (2011) Morfología urbana para la sostenibilidad. Caso Ciudad de Mendoza. (tesis de maestría) *VIII Maestría en Energías Renovables: Arquitectura y Urbanismo. La Ciudad sostenible*. Universidad Internacional de Andalucía.
- GRAY DE CEDRÁN, N. (2005). *Repensando el Gran Mendoza. Estrategias de desarrollo urbano*. Mendoza: EDIUNC.
- GRAY DE CEDRÁN, N; ALVAREZ, A; RUIZ DE LIMA, G. (1986). *Propuesta de desarrollo urbano para el Gran Mendoza*. Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras.
- GUDIÑO, M. E. (2005) *Estrategias de integración y transformaciones metropolitanas. Santiago de Chile y Mendoza, Argentina*. Mendoza: EDIUNC.
- HAIG, R. (1926) *The Quarterly Journal of Economics*. Recuperado de <http://qje.oxfordjournals.org/content/40/3/402> el 15 de marzo de 2013.
- HARVEY, D (2007) *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Editorial Akal.
- HARVEY, D. (2007) *El neoliberalismo como destrucción creativa*. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 2007. REBELIÓN [En línea] <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=65709> > [Fecha de consulta] 19 / 07 /2014.
- HARVEY, D. (2008). *The right to the city*. NEW LEFT REVIEW, (53).
- HARVEY, Jack, 1987. *Part II: Real property*. En su: *Urban land economics. The Economics of Real Property*. London, Macmillan Education
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R (2006). *Metodología de la investigación, cuarta edición*. McGraw-Hill Interamericana, México, 2006.
- HERZER, Hilda (1994) *Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina*. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Editor CEPAL
- JARAMILLO, Samuel (1982) *Los Precios del Suelo Urbano y la Naturaleza de sus Componentes* Ponencia al XVI Congreso de la SIAP. Morelia. México 1982. Publicado en Relación Campo. Ciudad SIAM. México

JARAMILLO, Samuel (2003) *Los fundamentos económicos de la 'participación en plusvalías'*. Texto preparado para el CIDE, Universidad de los Andes y el Lincoln Institute of Land Policy, 2003. Mimeo.

JARAMILLO, Samuel (2008) *Hacia una teoría de la renta del suelo*, Ediciones Uniandes, Santa Fe de Bogotá.

LAPELLE, H; LÓPEZ ASENSIO, G; WOELFLIN, M. L. (2009) *El sector construcción-inmobiliario a una década de la crisis 2001*. Decimosextas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística. Noviembre de 2011. Recuperado de [http://www.fcecon.unr.edu.ar/web/sites/default/files/u16/Decimocuartas/Lapelle\\_Lopez\\_Woelflin%20el%20sector%20construccion%20inmobiliario.pdf](http://www.fcecon.unr.edu.ar/web/sites/default/files/u16/Decimocuartas/Lapelle_Lopez_Woelflin%20el%20sector%20construccion%20inmobiliario.pdf)

LENTINI, M; PALERO, D. (2006) *Política habitacional comparada: Mendoza y San Luis en el marco de la descentralización*. En Revista INVI, volumen 21 número 56. Recuperado de <http://www.redalyc.org/BusquedaAutorPorNombre.oa?q=%22Mercedes%20Lentini%22> el 12 de julio de 2014.

LIPIETZ, A. (1994) *El posfordismo y sus espacios. Las relaciones capital-trabajo en el mundo*. Serie Seminarios Intensivos de Investigación, documento de trabajo N° 4.

LUNGO, Mario (2000) *La tierra urbana*, UCA Editores, El Salvador, 2000.

MARX, Carlos (1981) *El Capital. Crítica de la Economía Política. El proceso global de la producción capitalista*, Tomo III, Vol. III, Libro Tercero, Siglo XXI Editores; México, 2006.

MILLS, Edwin (1983) *Urbanización y valor de la tierra en países en desarrollo*, en Revista Eure, Vol. X, Nro. 28, Santiago, 1983.

MORALES, Carlos (2005) *Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano*. Texto preparado en 2007 a partir de las introducciones desarrolladas en 2005 para diversos módulos del curso a distancia *Mercados de Suelo Urbano en América Latina* impartido en varias ediciones por el Lincoln Institute of Land Policy.

MORALES, Carlos (2005) *Algunas peculiaridades del mercado de suelo urbano*. Texto preparado para el Curso a Distancia de Mercados de Suelo en Ciudades Latinoamericanas, Lincoln Institute of Land Policy, marzo de 2005.

MORGANI, R.; RIZZO, P. (2014). *Urbanismo neoliberal y conflictos urbanos en Mendoza ¿Renovación urbana o Gentrificación en los terrenos del ferrocarril?* Mendoza: Qellqasqa, 2014.

PERTIERRA, F; PANTANETTI, M (2011) *El fideicomiso y el boom inmobiliario argentino*. Universidad del CEMA, Buenos Aires 2011.

PONTE, J. (2008). *Mendoza, aquella ciudad de barro. Ilustrado: historia de una ciudad andina desde el siglo XVI hasta nuestros días*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

RICARDO, David (1959) *Principios de Economía Política y Tributación*. Fondo de Cultura Económica, México, México DF, 1959, capítulo II, "Sobre la Renta".

ROITMAN, Sonia (2011) *Distinción social y hábitat residencial en América Latina*. Revista INVI n° 73, volumen n°26. Recuperado de <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/>

SABATINI, Francisco (1981) *El alza de los precios del suelo urbano en la América Latina y su relación con el precio de la vivienda*, en: Primer Congreso Internacional de Planeación de grandes ciudades, Ciudad de México, junio de 1981.

SABATINI, Francisco (2000) *Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial*, en: Revista EURE, Vol. 26, n° 77, Santiago de Chile, mayo de 2000.

SABATINI, Francisco (2004) *Medición de la segregación residencial: reflexiones metodológicas desde la ciudad latinoamericana*, en: Los Barrios Cerrados en Santiago de Chile: Entre la Exclusión y la Integración residencial, Cáceres, Gonzalo y Francisco Sabatini (Eds.), Lincoln Institute of Land Policy e Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

SMITH, Adam (1794) Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, Volumen 1, Editor Oficina de la Viuda é Hijos de Santander, procedencia del original Universidad de Columbia (digitalizado en julio de 2009).

SMOLKA, Martin (1981) *Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema*, en: Revista Interamericana de planificación. Vol. XV, Nro. 60, diciembre de 1981.

SMOLKA, Martín (2005) *Disfunciones y funciones del mercado del suelo en América Latina: retos y oportunidades*, Ponencia Magistral ,México: Lincoln Institute of Land Policy.

TODARO, Rosalba. (1978). *La renta de la tierra: algunos antecedentes teóricos*, en Revista Eure, Volumen 15, Santiago de Chile, 1978.

TRILLA, Carmen y Sonia LLERA (2003), *Elementos explicativos del comportamiento del precio de la vivienda*, en Revista del Colegio de Economistas de Madrid, Año 21, Nro. 96, 2003, pág. 83-91.

TRIVELLI, Pablo (1981) *Elementos teóricos para el análisis de una nueva política de desarrollo urbano: Santiago de Chile*, en: Revista Interamericana de Planificación, México, 103 Vol. XV, N° 60, Diciembre. pp. 44-69.

TRIVELLI, Pablo (2006a) *Sobre el debate acerca de la política urbana, la política de suelo y la formación de los precios de la tierra urbana en el Gran Santiago, antecedentes teóricos y empíricos*, Curso Fundamentos para el Análisis de los mercados de suelo en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, Santiago de Chile, noviembre de 2006.

TRIVELLI, Pablo (2006b) *Algunos antecedentes para un análisis del mercado de suelos urbano*, Curso Fundamentos para el Análisis de los mercados de suelo en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, Santiago de Chile, noviembre de 2006.

YUJNOVSKI, Oscar (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

ZÁRATE, M (1991) *El espacio interior de la ciudad*. Síntesis, 1991, Buenos Aires.



# Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: Lineamientos teóricos</b> .....	<b>5</b>
1.1. La producción de la ciudad capitalista.....	6
1.2. Características de la mercancía suelo .....	7
1.3. La generación y apropiación de la renta .....	9
1.4. Dinámica de los precios del suelo .....	11
1.5. El estado y su incidencia en los mercados de suelo .....	12
1.6. Regulación urbana y reproducción social capitalista.....	16
<b>Capítulo 2: Aspectos metodológicos</b> .....	<b>19</b>
<b>Capítulo 3: Transformaciones urbanas recientes</b> .....	<b>23</b>
3.1. Reestructuración neoliberal y transformación urbana .....	23
3.2. El impacto de las políticas neoliberales en Argentina .....	27
3.3. Continuidades y rupturas en las post convertibilidad .....	30
3.4. Paradojas del boom inmobiliario y del déficit habitacional .....	33
<b>Capítulo 4: La Ciudad de Mendoza en su contexto metropolitano</b> .....	<b>38</b>
4.1. El AMM hasta los años setenta .....	41
4.2. Los inicios de la expansión urbana descontrolada .....	42
4.3. Nuevo perfil urbano de la Ciudad de Mendoza en los años noventa .....	47
4.4. La Ciudad de Mendoza en el contexto de recuperación .....	50

<b>Capítulo 5: Incidencia del accionar estatal en el auge inmobiliario.....</b>	<b>53</b>
5.1. La impronta neodesarrollista de la nueva política económica.....	54
5.2. El rol del Fideicomiso.....	56
5.3. Efectos urbanos de la privatización de los ferrocarriles.....	58
5.4. La planificación urbana extraviada: del plan regulador al marketing urbano...61	
5.5. El parque central y la “nueva ciudad”: Intervenciones municipales entre el derecho de habitar y los negocios inmobiliarios.....	66
<b>Capítulo 6: Dinámica del mercado inmobiliario en la Ciudad de Mendoza....</b>	<b>70</b>
6.1. Tendencias del sector inmobiliario y de la construcción.....	70
6.2. Dinámica de Precios del suelo y de la vivienda.....	75
<b>Capítulo 7: El impacto de la valorización inmobiliaria en el acceso residencial.....</b>	<b>82</b>
7.1. Evolución del poder adquisitivo de los sectores medios.....	82
7.2. Déficit habitacional e inquilinización.....	90
<b>Conclusiones.....</b>	<b>93</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>97</b>