

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Cambios y perspectivas emergentes en materia de producción del hábitat residencial. En el Área Metropolitana de Mendoza (Argentina).

Mercedes Lentini, Delia Palero, Elma Montaña y Fanny De Rosas.

Cita:

Mercedes Lentini, Delia Palero, Elma Montaña y Fanny De Rosas (2009). *Cambios y perspectivas emergentes en materia de producción del hábitat residencial. En el Área Metropolitana de Mendoza (Argentina)*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/137>

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

Cambios y perspectivas emergentes en materia de producción del hábitat residencial

En el Área Metropolitana de Mendoza (Argentina)

Dra. Mercedes Lentini

Lic. Delia Palero

Dra. Elma Montaña

Lic. Fanny De Rosas

*CEAH (Centro de Estudios Sobre Asentamientos Humanos)
Fac. de Ciencias Políticas y Sociales- U. Nac. Cuyo- Argentina*

Introducción

El objetivo central de esta ponencia es analizar el entramado político institucional y las transformaciones ocurridas en materia de política habitacional en Argentina al comienzo del nuevo siglo, su vinculación con los cambios de enfoques y perspectivas en la materia ocurridas a nivel internacional y su impacto en la política habitacional de nuestra provincia (Mendoza).

Como objetivo complementario, se pretende ampliar la perspectiva y comprender la dinámica de la producción de hábitat residencial en el Área Metropolitana de Mendoza a partir de la tensión emergente entre diversas lógicas que coexisten en producción de la ciudad: la lógica del mercado, la lógica política y la lógica de la necesidad.

1- La situación problemática y su evolución a nivel internacional en un contexto de urbanización creciente

Las preocupaciones centrales emanadas del reciente Foro Urbano Mundial (UN-HABITAT, 2006) giran en torno la consideración del creciente proceso de urbanización en el mundo y sus consecuencias sobre la sostenibilidad urbana. El año 2007 marcó un momento crucial para la historia, pues se puso en evidencia que la mitad de la población mundial vivía en ciudades y se estimaba que entre los años 2005 y el 2030, **la tasa de crecimiento anual promedio de la población urbana mundial sería del 1,78 %, casi dos veces la tasa de crecimiento del total de la población mundial.** (UN-HABITAT, 2006).

Enmarcada en este contexto de urbanización creciente, Argentina, posee el **31, 1% de su población urbana viviendo en situación habitacional vulnerable;** es decir se encuentra a un nivel equivalente al de América Latina, pero con una **tasa anual de crecimiento superior al de la Región en el período intercensal (2.21 %).** (UN-Hábitat, 2006:188).

1.1. El problema de Política

La naturaleza multidimensional del problema de la vivienda ocasiona que la política del sector se resuelva a partir de una tensión entre las dimensiones social, económica, territorial y ambiental .Veamos.

1.1.1. La política de vivienda como Política Social.

El gasto que realiza el Estado en materia de Vivienda y Urbanismo forma parte del Gasto Social y, en este sentido, puede decirse que la Política de Vivienda es entendida y direccionada como Política Social.

En América Latina el tema habitacional nunca ha logrado posición prevalente en términos de prioridades de política social en relación a políticas vinculadas con otros sectores: educación, seguridad social, salud, empleo. Es más, **al sector vivienda se le ha otorgado, y otorga, menor prioridad relativa que a otros sectores sociales.**

En un marco de restricciones, se pone en evidencia una concepción del gasto en vivienda más bien residual, como **componente que absorbe los ajustes requeridos para proteger en general el cuadro socioeconómico y, en especial, a otros sectores sociales estimados de mayor prioridad.”** (Mac Donald, Simioni, 1999: 54).

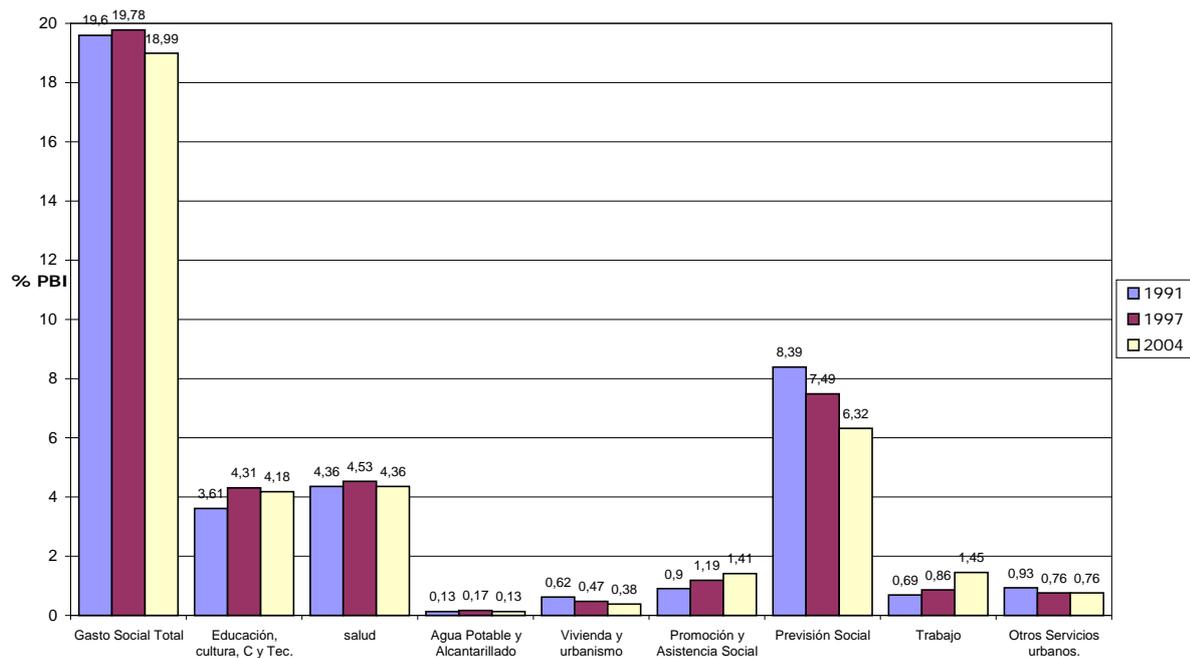
En este sentido, el Gasto Público Social en Argentina, ha seguido un patrón de distribución similar al de América Latina, según se observa en el Gráfico N° 1.

Otro punto a destacar es que **la participación de la función Vivienda y Urbanismo en el PBI ha sido francamente declinante** -inversa a la de la mayoría de las funciones sociales-**durante las décadas de los ochenta y noventa aunque mucho más acentuada durante la década de los noventa.** (Gráfico N° 2).

La tendencia en baja continuó hasta el año 2002 a partir del cual se muestra un alza notoria hasta casi **alcanzar, en el año 2006, los niveles de principios de la década de los ochenta. (0,74 %).**

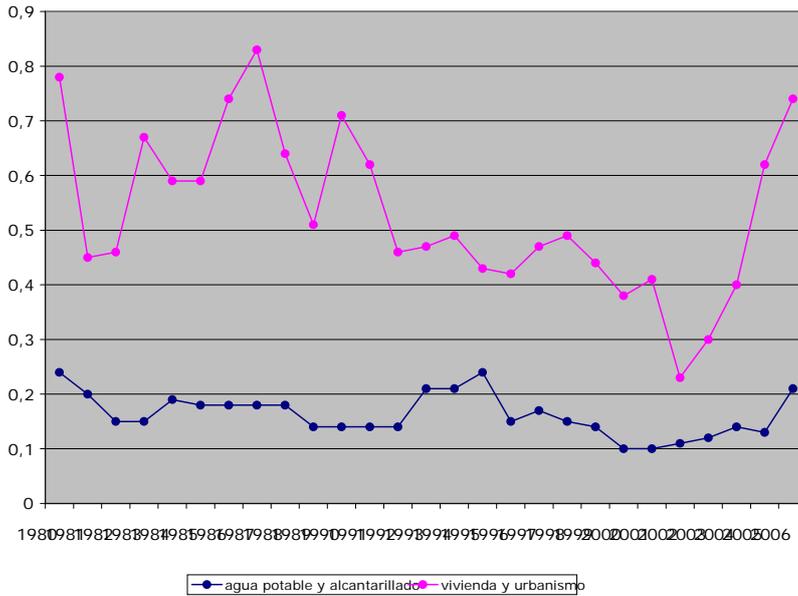
La tendencia de los últimos años refleja una voluntad política que prioriza determinados sectores sociales en la asignación del gasto social y que, en consecuencia, se traduce en el incremento del nivel de productividad del sector, según puede observarse claramente en los Gráficos N° 2 y 3.

Gráfico N° 1: Argentina: GPS por finalidad y función (% PBI). 1991-1997-2004.



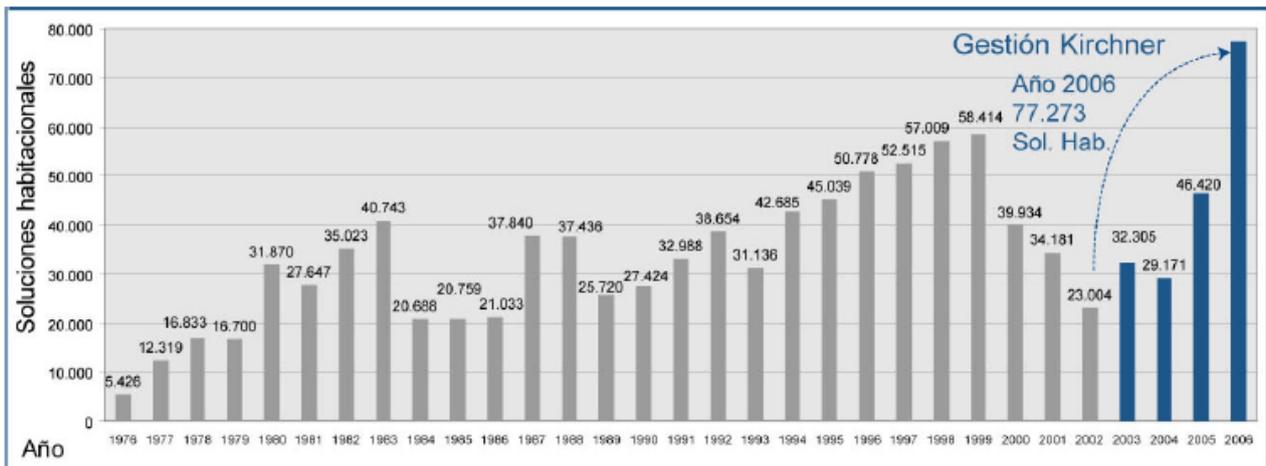
Fuente: Elaborado en base a datos de Dirección Nacional de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales- Sec. de Política Económica/ Ministerio de Economía.

**Gráfico N° 2 : Gasto Público Social Consolidado. (% PBI).
Función Vivienda y Urbanismo y Agua Potable y Alcantarillado.
Argentina 1980/ 2006**



Fuente: elaborado en base a datos de Dirección Nacional de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales- Sec. de Política Económica/ Ministerio de Economía.

Gráfico N° 3 : Soluciones habitacionales terminadas: 1976-2006



Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2007)

1.1.2. Características del nuevo patrón de urbanización: política de vivienda y territorio.

Según se ha señalado, resulta relevante destacar la estrecha relación entre el mercado de la vivienda y el mercado de suelo y la alta estratificación de ambos.

Resulta necesario, entonces, dejar traslucir los procesos a partir de los cuales se producen las ciudades deteniéndonos en la relación vivienda- territorio y, en especial en el Área Metropolitana de

Mendoza. En este sentido, hemos tomado dos vertientes explicativas: una que se focaliza en procesos que tienen que ver con “los lugares” hacia los cuales se dirige el crecimiento de las ciudades (Donzelot, J. 2004 cit. por: Mongin, 2006: 250), y otra que enfatiza la lógica a partir de la cual se van privilegiando las intervenciones (Abramo, 2003).

Jacques Donzelot ha desarrollado muy bien la idea de una “ciudad en tres velocidades”, de una sociedad separada mediante tres entidades que, ignorándose mutuamente cada vez más, temiéndose en mayor o menor medida, alimentan la amenaza de la separación y desintegración. De este modo, describe un movimiento de *periurbanización* que se origina en la rururbanización de las clases medias, un movimiento de *relegación en zonas de viviendas sociales* y un movimiento de *gentrificación* es decir, reciclado de zonas residenciales antiguas convertidas en residencias de gran confort en el centro de las ciudades (movimiento doble que recalifica y descalifica los espacios).

Pedro Abramo, describe la producción de la ciudad a partir de la intervención de diferentes lógicas que movilizan la acción de diversos actores: La **lógica del mercado**, según la cual la vivienda es entendida como mercancía y la ciudad como ámbito propicio de la especulación financiera e inmobiliaria. Según esta perspectiva, el mercado es el asignador por excelencia del producto vivienda.

La **lógica de la necesidad** que impele a los más pobres a instalarse espontáneamente en el territorio y a producir el hábitat informal a través de la acción colectiva con ocupaciones urbanas de terrenos e inmuebles.

La **lógica del Estado** que se basa en la búsqueda de legitimidad política a través de la provisión de viviendas y de infraestructura urbana.

La interacción entre estos procesos, la diversidad de lógicas y los antagonismos o alianzas de interés que los sustentan, ayudan a comprender y contextualizar la intervención de los poderes públicos en el hábitat de los sectores más pobres.

1.1.3. Impacto económico de la política de vivienda:

Según la caracterización efectuada por Lo Vuolo (1998) la política de vivienda en Argentina fue siempre una **mezcla confusa entre política económica anticíclica y de asistencia social**.

Lo cierto es que la vivienda, como sector productivo, constituye un importante motor de crecimiento por los efectos multiplicadores en el resto de la economía y, por ello, diversos gobiernos han apostado a la inversión en el sector a fin de contrarrestar los efectos de sucesivas crisis en el país. En tal sentido se orienta la fuerte inversión que el Estado argentino realiza a partir del año 2002 en la función Vivienda y Urbanismo (Gráficos N° 2 y 3).

Conocida es la elevada **relación entre la inversión en vivienda y la dinamización del empleo** que, a su vez, ha adquirido posición prioritaria durante los últimos años en materia de inversiones sociales debido a “su carácter encadenador, por estar en el centro de la integración social y ser la principal fuente de ingresos de las familias y fuente de varias protecciones sociales” (CEPAL, 2000 :80). A partir del año 2003, se produce una notable baja en esta función y un aumento, según ha sido señalado, en la función Vivienda y Urbanismo por su efecto dinamizador en la economía. De este modo, la obra pública se convierte en la base del modelo económico vigente.

1.1.4. Política habitacional argentina: transformaciones emergentes al comienzo del nuevo siglo.

En Argentina, en materia de política habitacional es posible señalar dos puntos de inflexión de relevancia ocurridos durante las últimas décadas:

El primero de ellos, ocurrió en el año 1992 cuando se firmó el Pacto Fiscal que tuvo como consecuencia inmediata la efectiva descentralización hacia las provincias del principal fondo de financiamiento del sector (FONAVI). Los hechos ocurridos durante ese año permitieron diferenciar claramente dos periodos en la política habitacional de nuestro país: a) el periodo del FONAVI tradicional o centralizado que transcurre desde su creación en el año 1972 hasta el año 1992 y que refleja, en términos generales, el predominio del enfoque central – sectorial en la resolución del problema habitacional que responde a la lógica del Estado de Bienestar, según la cual el Estado aparece como proveedor de viviendas. b) el periodo del FONAVI descentralizado que se desarrolla bajo el predominio del enfoque facilitador que responde, como concepción en el terreno habitacional, a la instalación del modelo económico neoliberal.

El segundo punto de inflexión, comienza con la gestión del Presidente Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007) y se ha orientado a recuperar el debilitado rol que cumplía la Nación en materia de política habitacional. Según ha sido señalado en estudios anteriores, el logro más importante de Argentina durante los noventa había sido lograr un avanzado proceso de

descentralización de su política habitacional a nivel provincial y, en el caso de algunas provincias, a nivel local. No obstante, esto había traído como consecuencia el notorio debilitamiento del marco nacional de la política habitacional, puesto de manifiesto a través de una verdadera atomización de políticas provinciales. (Lentini, 2005).

1.1.5. La situación del FONAVI al comienzo del nuevo siglo: Transformaciones emergentes al comienzo del nuevo siglo:

A partir del año 2003 el gobierno nacional, sin efectuar modificaciones en el marco legal vigente (ley 24.464/95 /Sistema Federal de la Vivienda), inyectó un importante volumen de recursos provenientes del superávit fiscal que se suman a los recursos FONAVI a través de diversos programas.

Según la concepción vigente, se pretende “priorizar en el marco de la política de obra pública la ejecución de viviendas por su efecto multiplicador y generador de empleos” (CNV, 2003:3). La vuelta del péndulo parecería favorecer el fortalecimiento del rol del Estado como proveedor de viviendas. Según el discurso oficial, esta acción se debía encarar a través de programas integrales que “simultáneamente resuelvan los problemas habitacionales, de pleno empleo y producción, permitiendo **aplicar fondos que actualmente están destinados a subsidios por desempleo en la emergencia, a la generación de un proceso productivo que permita la reinserción social y laboral.**” (Jiménez, 2003:42-43).

En términos generales, se podría decir que el gobierno nacional puso en marcha una política de vivienda que marca notorias diferencias con la implementada durante la década de los noventa. Los cambios operados se dirigen, fundamentalmente, al fortalecimiento del rol que venía cumpliendo el gobierno nacional a través diversos programas que, si bien se ejecutan descentralizadamente, concentran en la órbita del gobierno nacional importantes mecanismos de decisión sobre los proyectos; ello habría afectado las posibilidades de decisión y acción de las provincias. La crisis vivida por Argentina durante los últimos años puso en evidencia la necesidad de priorizar la construcción de vivienda como mecanismo para reactivar la economía y poner fin a la recesión y al desempleo.

2. Las transformaciones territoriales en el Área Metropolitana de Mendoza. Las tendencias hacia una *ciudad extendida*.

2.1. Estrategias residenciales de los sectores medios y altos.

En este apartado describimos en particular las estrategias de sectores medios y altos –sostenidas sobre la base de antagonismos o alianzas de interés con el Estado- que transforman la silueta urbana del área.

El proceso de suburbanización de los '80 fue marcado por la localización periférica (generalmente en las tierras menos valorizadas) de los conjuntos de vivienda de interés social construidos por el Estado.

El fenómeno de **suburbanización se intensificó en los años 90** pero, además, con características particulares que lo diferenciaban del patrón de épocas anteriores. La estabilización de la economía de los años 90 y la consiguiente disponibilidad de crédito para las familias (asociada también a la presencia de IED del sector financiero y a la bancarización de la economía en general) constituyeron un factor de incentivo a la construcción privada de viviendas para sectores medios y altos con capacidad de endeudamiento y marcaron la tendencia de crecimiento urbano para el conjunto de la metrópolis durante el período.

El AMM se acercaba a los 900.000 habitantes, el área central perdía población y amenazaba con el deterioro mientras que las áreas pericentrales y los barrios de las periferias tradicionales comenzaban a perder sus atributos como áreas residenciales. Estos factores, reforzados por los ecos del modelo estadounidense de urbanización extendida que se imponía de la mano del modelo neoliberal, pusieron en valor nuevas periferias como áreas residenciales. Las decisiones de localización por parte de familias de clase media-alta y alta privilegiaron las áreas periurbanas de nivel socioeconómico más alto y de mayor calidad ambiental. (Departamentos de Luján y Maipú).

La crisis del 2001 detuvo temporalmente este proceso. Si bien, La recuperación de la economía a partir del año 2003, ha reactivado este proceso. A un ritmo más acelerado aún que el de la década pasada, la suburbanización ha adquirido un nuevo impulso y continúa desbordando sobre áreas agrícolas.

2.2. Desborde residencial sobre el piedemonte árido

Las zonas urbanas de los departamentos de Las Heras, Capital, Godoy Cruz y Luján limitan con el piedemonte.

Históricamente ocupado por asentamientos informales y posteriormente por viviendas construidas por el sector estatal, en épocas recientes también ha comenzado a ser objeto de interés de inversiones privadas. (Dalvian en los 80 – Dpto. Capital- y Palmares en los 90- Dpto. G. Cruz).

2.3. Transformaciones en la trama urbana consolidada.

2.3.1. Nuevas dinámicas en áreas peri centrales consolidadas

Torres y edificios altos en zonas residenciales de casas bajas: los *countries* verticales

Durante la década de los 90, al estilo de las ciudades mundiales y previo paso por Buenos Aires, llegaron también a Mendoza ejemplos de **nuevas tipologías de vivienda colectiva** en altura para sectores medio-altos y altos que incorporan equipamientos y servicios comunes. Son los llamado ***countries verticales*** que se desarrollan en parcelas relativamente grandes (y cerradas con un muro perimetral) en las áreas de mayor nivel socioeconómico de la trama urbana consolidada.

2.3.2. El área central: deterioro y revitalización

Otro proceso ocurrido en la trama urbana consolidada fue el deterioro del área central del AMM.. Si bien, durante los años 80, Mendoza se caracterizaba por su fuerte centralidad, en los años 90, los efectos territoriales de la reestructuración económica con los éxodos de ciertas actividades comerciales y de servicios y la aparición de otros nuevos, produjeron el debilitamiento de la ciudad.

Reproduciendo las líneas de fuerza del proceso de suburbanización, las zonas del centro que mantuvieron de algún modo su atractivo fueron las situadas hacia sur y hacia el oeste (en el sentido de las tendencias de suburbanización de los sectores de altos ingresos y de crecimiento de la ciudad en general) mientras que las más deterioradas fueron las del norte y el este del área central.

2.3.3. La inversión inmobiliaria con nuevas pautas en el casco céntrico

Contra todos los pronósticos, la reactivación económica posterior a la crisis de 2001 mitigó - de algún modo- este proceso de deterioro por distintos mecanismos y, es así como, el área central comenzó a mostrar nuevos dinamismos.

Luego del estancamiento que duró más de una década comenzó nuevamente la inversión en el área central de Capital, materializada en edificios que dejaron atrás las alturas permitidas hasta entonces. Las nuevas tipologías de vivienda en altura (countries verticales) también están transformando algunas áreas periféricas del AMM.

3- La lógica de la necesidad: situación y evolución de las villas y asentamientos informales en el AMM.

La provincia de Mendoza, presentaba al momento del relevamiento censal una situación de informalidad considerablemente menor en relación al contexto nacional. (2,3% de los hogares de la provincia en situación de informalidad).

No obstante, hacia el año 2004, en la provincia los guarismos se habían elevado al **3,42% de los hogares en una villa o asentamiento informal.**

En materia de vivienda, los procesos de ajuste de la década de los ochenta se tradujeron en un deterioro del gasto público en vivienda tanto en términos reales per cápita como de su participación en el PBI.

Evidentemente, el crecimiento del fenómeno de los asentamientos al comienzo del nuevo siglo muestra niveles muchos más moderados que durante los ochenta. No obstante, si se comparan estas cifras con la evolución de los componentes del déficit habitacional, se observa que, mientras todos ellos han disminuido, el fenómeno del déficit en los sectores de pobreza crítica ha seguido una tendencia opuesta. En efecto, no obstante los esfuerzos realizados, la proporción de hogares en villas aumentó levemente en la Provincia, alcanzando un 3.42% del total de hogares en el 2004.

Es decir, los procesos estructurales que se sucedieron durante los noventa habían transformado el territorio de nuestra provincia. Las nuevas estrategias de hegemonía se habían transferido al espacio urbano, fracturándolo y reconfigurándolo, por un lado, a través de una creciente construcción de barrios cerrados y, por el otro, por la consolidación de procesos de segregación y exclusión de los sectores sociales de pobreza crítica.

La gestión de Julio Cobos (2004-2007) otorgó un fuerte impulso al tema habitacional en especial y a la necesidad de intervenir de manera decisiva en torno a los asentamientos informales de la provincia. Resulta de interés, destacar el alto impacto que ha tenido el Plan Estratégico Mendoza Sin Villas - cuando menos a nivel cuantitativo- pues desde su puesta en marcha (2004) hasta el año 2007 se ha producido una importante disminución del porcentaje de hogares que habitan en este tipo de asentamientos en relación al total de hogares de la provincia (3,9% y 2,8%, respectivamente) (I.P.V., 2007 a:32). Ello ha significado una reducción del 36 % de hogares en villas. (I.P.V, 2007 b).

Conclusiones

Se ha mostrado en este estudio el escenario de principio de siglo en materia de política habitacional marcando notorias diferencias con la implementada durante los noventa a través de las siguientes notas distintivas: concentración de las decisiones a nivel nacional, el consecuente debilitamiento del sistema federal de vivienda y el énfasis en un modelo de producción basado en la obra pública por sus efectos dinamizadores de la economía en general y del empleo en particular.

En este contexto se han descripto las transformaciones ocurridas en el Área Metropolitana de Mendoza mostrando cómo los movimientos de periurbanización, de relegación y de gentrificación parecen instalarse como expresiones propias de un movimiento caótico de lógicas enfrentadas, cual un menú de estrategias desarticuladas que no producen acumulación social positiva. Casi un escenario signado por una “cultura de lo aleatorio”- en términos de Castel - producto de relaciones sociales de exclusión, desafiliación y autoafirmación.

En una ciudad fragmentada, sólo el Estado atiende, como rol tradicionalmente asignado, a los pobres instalados en asentamientos precarios. Pero las posibilidades son limitadas. El suelo está segmentado y en pugna. No hay escenarios en los cuales se construyan mejores decisiones en pos de la construcción de un hábitat para todos. En cambio, la sociedad en su conjunto, y la ciudad como espacio construido, ven pasar los movimientos cruzados – las más de las veces contradictorios- que fragmentan la ciudad y consolidan el privilegio y la exclusión.

Referencias Bibliográficas

- Abramo, Pedro (2003) "La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal", *Ciudad y Territorios: estudios territoriales*, Vol. XXXV, p. 136-137, Ministerio de Fomento, España.
- Bourdieu, Pierre (2002) *Las estructuras sociales de la economía* (Bs. As., Manantial).
- CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe) (2000), Equidad desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071/Rev.1-P), Stgo. de Chile, agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2006) "Primera Evaluación del Programa Regional de Vivienda Social y Asentamientos Humanos para América Latina y el Caribe" en: UN- HABITAT- WUF3, The Third Session of the World Urban Forum, Vancouver, Canadá, junio de 2006.
- Fundación para el Cambio (2002), *Gasto Público Social en la Argentina*, Doc. de Trabajo N° 6 [on line] <www.paraelcambio.org.ar/contenido/dtrabajo/2002-12-dt06-gasto-publico-social.pdf> [consulta, setiembre 2007].
- Instituto Provincial de la Vivienda- Mendoza (2007a) "Plan Estratégico Mendoza Sin Villas. Evaluación de resultados", en: *Revista del CNV (Consejo Nacional de la Vivienda)* (81): 30-35.
- Instituto Provincial de la Vivienda- Mendoza (2007b), *60 años de historia. 1947-2007*, Mendoza.
- Jiménez, Mabel (2003), "XII Reunión de Ministros y Autoridades de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe", Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, noviembre 2003, en: *Revista del Consejo Nacional de la Vivienda*, (11):42-43,
- Lentini, Mercedes (2005) "Una experiencia de investigación prospectiva sobre política habitacional: los casos de Argentina y Chile al comienzo del nuevo siglo" en: *Cuaderno Urbano*, (5): 131-150, Editorial de la U.N.NE, Fac. de Arquitectura y Urbanismo, Resistencia, Chaco, Argentina.
- Lo Vuolo, Rubén y Barbeito A.(2008) *La nueva oscuridad de la política socia. Del Estado populista al neoconservador* (Bs. As., Ciepp, Niño y Dávila eds.).
- MAC DONALD, Joan y Daniela SIMINONI (1999), *Consensos Urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*, (LC/L. 1330-P), Serie de Medio Ambiente y Desarrollo N° 21, Stgo. de Chile.
- Mongin, Oliver (2006), *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización* (Bs.As., Paidós).
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda- U.N.Q (2007), *La situación habitacional de Argentina. Año 2001. Total País*, Bs. As.
- UN-HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2006), *State of the world's cities 2006/7. The Millennium Development Goal and urban sustainability*, London U.K.