

# Plan Pro.Cre.Ar. como instrumento de política habitacional e inclusión social a través del acceso a la vivienda. El caso del Área Metropolitana Rosario, Argentina

Documento de Trabajo WP18CB1SP-rev

---

Cintia Ariana Barenboim

Universidad Nacional de Rosario, Argentina y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina

Pablo Elinbaum

Universidad Nacional de Rosario, Argentina y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina

**Junio 2018**

Los resultados y conclusiones de este Documento de Trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidas a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy. Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln.

[help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

## Resumen

En las últimas décadas, el rol del Estado argentino cambia de productor directo de vivienda a facilitador de las acciones del sector privado, siendo cada vez más difícil el acceso a la vivienda propia para las familias de clase media. Particularmente, la ciudad de Rosario tuvo un gran crecimiento económico y aumento del precio del suelo, generando expulsión de la población hacia la periferia y su área metropolitana.

En este contexto, el objetivo de la investigación se centra en evaluar la aplicación del instrumento notable Pro.Cre.Ar. en el Área Metropolitana de Rosario, a partir de sus contenidos, alcance de la población, características de su implementación, capacidad de resolución del problema habitacional y efectos socio-urbanos. El diagnóstico además permitiría mejorar su implementación potenciando los recursos del Estado para el financiamiento de viviendas, su inserción en el desarrollo de la ciudad y su posible reproducción en otras urbes latinoamericanas. La metodología propone un análisis mixto, cualitativo y cuantitativo, combinando valores del suelo, tipología crediticia y su espacialización en diferentes escalas territoriales.

**Palabras claves:** política habitacional, mercado inmobiliario, acceso a la vivienda, instrumento Pro.Cre.Ar.

## Sobre los autores

**Cintia Ariana Barenboim** es Arquitecta (FAPyD-UNR), Magíster en Planificación Urbana – Regional (FADU-UBA) y Doctora en Geografía, orientación urbana (FILO-UBA). Posdoctorado en segregación socio espacial y valoración inmobiliaria (CURDIUR-UNR). Investigadora Asistente del CONICET. Docente Titular de Planeamiento y Urbanismo (FCEIA-UNR), Enfoques Socio-antropológico del Habitar, Análisis del Mercado Inmobiliario y Estrategias de Inversión (FA-UAI). Directora y codirectora de trabajos de investigación radicados en el Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo (UAI), Secretaria de Ciencia y Técnica (UNR) y Lincoln Institute of Land Policy. Codirectora de tesis académicas. Asesoró a distintas áreas de la Municipalidad de Rosario y la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. Realizó cursos de capacitación profesional en el Lincoln Institute of Land Policy. 3° Premio Investigadores en Formación ARQUISUR 2009. Autora de diversas publicaciones locales e internacionales.

**Contacto:** [arq.barenboim@gmail.com](mailto:arq.barenboim@gmail.com)

**Pablo Elinbaum** es Arquitecto (FAPyD-UNR), Magíster en Proyección Urbanística y Doctor en Urbanismo (ambos postgrados otorgados por la Universidad Politécnica de Cataluña en Barcelona). Investigador Asistente del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET). Docente Titular de Planificación Urbana (Univ. Torcuato Di Tella), Tutor del Taller de Tesis Doctoral (UNGS). Director y codirector de tesis y tesinas. Profesor Invitado en universidades de Argentina, España, Bélgica y Dinamarca. Director y Editor de la Revista Iberoamericana de Urbanismo. Participó como consultor en planes urbanísticos de diversos países y escalas territoriales. Entre otros organismos, asesoró a la Municipalidad de Rosario, la Oficina de Coordinación Metropolitana del Gran Rosario, y el Gobierno de la Provincia de Santa Cruz. Es autor de diversas publicaciones locales e internacionales.

**Contacto:** [pabloelinbaum@conicet.gov.ar](mailto:pabloelinbaum@conicet.gov.ar)

## Contenido

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Aspectos teóricos e históricos sobre la política habitacional, financiamiento y acceso a la vivienda</b> .....	2
Antecedentes teóricos y conceptuales básicos .....	2
Antecedentes históricos en las políticas habitacionales en América Latina .....	3
La política habitacional en Argentina .....	7
<b>Contexto general del Área Metropolitana Rosario</b> .....	9
<b>Descripción del instrumento notable Pro.Cre. Ar</b> .....	15
Marco institucional, financiamiento y destinatarios .....	15
Líneas de crédito, montos y prototipos habitacionales .....	16
Generación de suelo .....	21
<b>Evaluación e implementación del Programa en tres niveles territoriales</b> .....	22
Pro.Cre.Ar. a escala metropolitana Rosario .....	23
Pro.Cre. Ar. a escala del subsistema urbano, Corredor Noroeste .....	27
Pro.Cre.Ar. a escala local, Roldán .....	28
<b>Efectos sociales y económicos del Pro.Cre.Ar.</b> .....	32
Inversión en la construcción y su relación con el empleo, costos y mercado .....	32
Acceso a la vivienda e inclusión social .....	35
<b>Discusión - Reflexiones finales</b> .....	37
El instrumento notable Pro.Cre.Ar. ....	37
El proceso de elaboración e implementación del Pro.Cre.Ar. en tres escalas territoriales .....	38
Efectos sociales y económicos del Programa en su entorno .....	41
Un nuevo estilo de política habitacional .....	42
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	45
Documentos teóricos generales .....	45
Trabajos sobre el Pro.Cre.Ar. en Argentina y otras ciudades del país .....	46
Investigaciones realizadas en el AMR .....	47
Artículos periodísticos .....	48
Fuentes documentales .....	49

## Abreviaciones y Siglas

AABE	Agencia de Administración de Bienes del Estado
AMR	Área Metropolitana de Rosario
ANSES	Administración Nacional de Seguridad Social
ARQUISUR	Asociación de Escuelas y Facultades de Arquitectura de la región del Mercosur
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAC	Cámara Argentina de la Construcción
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPE	Comisión Económica para Europa
CEUR-CONICET	Centro de Estudios Urbanos y Regionales de CONICET
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
ECOM	Ente de Coordinación Metropolitana
FAPyD-UNR	Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño
FCEIA-UNR	Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura
FIIC	Federación Interamericana de la Industria de la Construcción
FFyL-UBA	Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires
FGS	Fondo de Garantía de Sustentabilidad
FONAVI	Fondo Nacional de Vivienda
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPEA	Instituto de Pesquisa Economica Aplicada
IPEC	Instituto Provincial de Estadística y Censos
IPV	Institutos Provinciales de Vivienda
IVA	Impuesto sobre el Valor Agregado
MECON	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MINPLAN	Ministerio de Planificación, Servicios e Inversión Pública de la Nación
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organización Non-Gubernamental
PBG	Plan Básico General
PEP	Plan Estratégico Provincial
PERM	Plan Estratégico Rosario Metropolitana
PIB	Producto Interno Bruto
Pro.Cre. Ar.	Programa de Crédito Argentino para la Vivienda Única Familiar
PROMEBA	Programa Mejoramiento de Barrios
PRO.PA.SA	Programa de Producción de Suelo Urbano
PRO-TIERRA	Programa Social y Familiar de Tierras
Techo + Trabajo	Programa Federal de Emergencia Habitacional
UAI	Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo
UNGS	Universidad Nacional General Sarmiento
USD	Dólares norte americanos

## Cuadros

Cuadro 1. Tipología de las políticas habitacionales.....	6
Cuadro 2. Población total por localidad en el AMR.....	10
Cuadro 3. Condiciones generales Línea con terreno.....	17
Cuadro 4. Condiciones generales Línea sin terreno.....	18
Cuadro 5. Condiciones generales Desarrollos Urbanísticos.....	20
Cuadro 6. Estado del Pro.Cre.Ar. por la línea de crédito en el AMR. Período 2012 – 2015.....	23
Cuadro 7. Estado del Pro.Cre.Ar. por localidades del AMR. Período 2012 – 2015.....	26
Cuadro 8. Solicitudes por la línea del Pro.Cre.Ar. en la localidad de Roldán. Período 2012 – 2015.....	30
Cuadro 9. Evolución anual del índice del costo de la construcción.....	33
Cuadro 10. Estilo de política habitacional del Pro.Cre.Ar.....	43

## Planos, Gráficos y Fotografías

Plano 1. Área Metropolitana Rosario.....	9
Plano 2. Modelos de vivienda: Los Calicantos A y B.....	19
Plano 3. Etapas y formas de crecimiento del municipio de Roldán.....	29
Gráfico 1. Monto solicitado del Pro.Cre.Ar. por localidad del AMR. Período 2012 – 2015.....	27
Gráfico 2. Costo del m <sup>2</sup> de la construcción de vivienda para Pro.Cre.Ar.....	34
Fotografías 1, 2 y 3. Proyecto, proceso de construcción y obra terminada del desarrollo urbanístico Pro.Cre.Ar. en Granadero Baigorria.....	25

# **Plan Pro.Cre.Ar. como instrumento de política habitacional e inclusión social a través del acceso a la vivienda. El caso del Área Metropolitana Rosario, Argentina**

## **Introducción**

La **problemática** de la política habitacional constituye una función clave del Estado, en tanto que la provisión de un hábitat digno para la población tiene una influencia directa en la calidad de vida y en el derecho a la ciudad. Hacia comienzos de la década de los 90 en Argentina, el rol del Estado cambia de productor directo de vivienda a facilitador de las acciones del sector privado, instrumentándose mediante la reforma del sistema institucional y financiero de la vivienda (Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, 2014). A partir del 2003, a pesar de la mejora en los indicadores económicos y sociales, y de la expansión de la oferta residencial, las condiciones para acceder a una vivienda formal en las grandes ciudades (Buenos Aires, Rosario y Córdoba) son cada vez más restrictivas (Baer, 2011). El acceso a la vivienda propia de las familias argentinas es desigual, especialmente para la clase media, a diferencia de la clase alta que tiene el problema de la vivienda resuelto y de la clase baja que es un sector que el Estado contiene con planes sociales específicos (Paredes et al., 2014).

Particularmente, la ciudad de Rosario experimentó un rápido crecimiento de la actividad económica motivada, principalmente por la renta generada en el sector agropecuario. La falta de confianza en el sistema financiero, la devaluación de la moneda y las bajas tasas de interés, determinaron la inversión de estos beneficios extraordinarios en la industria de la construcción, causando grandes ganancias y un incremento significativo en el precio de los inmuebles (Barenboim, 2014). Sumado eso, la pesificación de las transacciones y la reciente inflación económica, produjeron una inflación de los precios relativos de todos los bienes y servicios. El valor del suelo urbano es uno de los incrementos más reveladores en Rosario con relación al resto del país, induciendo la expulsión de sectores de la población hacia el área metropolitana y generando grandes transformaciones territoriales.

En este contexto, el desafío del Gobierno Nacional radica en elaborar una política pública capaz de brindar a la clase media el acceso real y efectivo a la vivienda propia. Con este fin, se implementa el Programa Pro.Cre.Ar. el cual posee una doble función: dar respuesta a la crisis habitacional del país y reactivar la economía como medida contra-cíclica, en el marco de una fuerte crisis internacional (Del Río, 2014). Este programa de créditos brinda requisitos y tasas de interés viables a través de dos líneas básicas, una para aquellas personas que tienen un lote propio (construcción, ampliación y refacción) y otra sin terreno propio (compra de terreno y construcción, vivienda a estrenar y desarrollos urbanísticos). La implementación de este, sin embargo, genera procesos especulativos evidenciando las restricciones estructurales para la creación de suelo urbanizado y las limitaciones del gobierno nacional para la gestión urbanística, una competencia que tradicionalmente recaía en la esfera local.

El **objetivo principal** de la investigación se centra en evaluar la innovación instrumental del Pro.Cre.Ar., en cuanto a su alcance y contenido, considerando su aplicación en el área metropolitana de Rosario. Este estudio permitiría mejorar su implementación potenciando los recursos del Estado para el financiamiento de viviendas, su inserción en el desarrollo de la ciudad y su posible reproducción en otras urbes latinoamericanas.

Los objetivos específicos se refieren en primer lugar a contrastar el Pro.Cre.Ar. en el contexto local de la política habitacional desde la reforma de Estado Argentino a la actualidad y en un marco internacional latinoamericano. En segundo término, describir el instrumento notable Pro.Cre.Ar. desde la dimensión institucional, las modalidades de financiamiento y las líneas de crédito, los prototipos y generación de suelo urbano. En tercer lugar, se pretende evaluar el proceso de elaboración e implementación de las distintas líneas de financiamiento considerando el caso del Área Metropolitana de Rosario. Por último, se examinarán las características de los efectos de las unidades habitacionales y desarrollos urbanísticos en el entorno de su implantación (valorización de terrenos, incremento de infraestructuras, consolidación urbana y calidad constructiva).

La **metodología** propone un análisis mixto, cualitativo y cuantitativo, combinando valores del suelo, tipología crediticia, destinatarios y su espacialización en los municipios. Las dimensiones se articulan territorialmente con en el área objeto de estudio desde tres escalas: Área Metropolitana de Rosario, el Corredor Noroeste y la ciudad de Roldán. Adicionalmente se realizan entrevistas semi-estructuradas con funcionarios públicos, estudios de arquitectura, investigadores y destinatarios del plan; con la intención de completar la información que no se halla en los documentos escritos y visualizar la percepción que tienen distintos sectores sobre el instrumento de financiamiento.

En síntesis, el presente recoge los resultados más relevantes de los tres primeros años de aplicación del Programa Pro.Cre.Ar. en el AMR. El **potencial del diagnóstico** radica en que el Estado Nacional pueda evaluar y corregir sus políticas habitacionales, incidir en el mercado privado e implementar las recomendaciones particulares elaboradas, estando las distintas localidades del área en permanente cambio e impactadas además por factores exteriores (económico, político, entre otros) a su propio desarrollo urbano.

### **Aspectos teóricos e históricos sobre la política habitacional, financiamiento y acceso a la vivienda**

Los contenidos teóricos e históricos del estudio se organizan considerando tres bloques. En primer lugar, se explican los principales conceptos que luego se desarrollarán aplicados en el caso de estudio del Área Metropolitana Rosario; en segundo término, se expone los aspectos claves de las investigaciones sobre políticas habitacionales realizados hasta el momento en América Latina y finalmente se enuncian las contribuciones de los estudios sobre el tema en Argentina y en la ciudad de Rosario.

### **Antecedentes teóricos y conceptuales básicos**

Pese a que la vivienda suele considerarse como un tema empírico, el avance de las ciencias sociales otorga mejores herramientas para reubicar la problemática habitacional en términos teóricos (Fernandez Wagner, 2007). El **concepto de vivienda** varía según provenga de los paradigmas profesionales, desde los organismos internacionales o desde los enfoques sectoriales. Así, como sugiere Yujnovsky (1984), la idea de vivienda como objeto se reemplaza de a poco por la de “servicio habitacional”, que debe satisfacer las necesidades humanas primordiales (albergue, refugio, protección ambiental, seguridad, privacidad, identidad, etc.). En las ciudades occidentales, este servicio está sujeto a las condiciones del desarrollo capitalista a partir de tres constantes: (1) el acelerado proceso de crecimiento demográfico, (2) la concentración de la población en las grandes ciudades y (3) el suelo

urbano como fruto de una delimitación legal y discrecional, que se mantiene como un bien escaso para justificar el incremento sostenidamente de su valor. Como puede observarse, la configuración de las tres constantes es esencialmente urbana.

La vivienda como servicio habitacional también es una construcción social. Está sujeta a procesos de oferta y demanda, abarcando diferentes actores asociados a un régimen de acumulación –de propiedad privada, de producción de plusvalías, etc. – y a un modo de regulación del capital, que va de la tasa de interés al código urbano (Lipietz, 1989). Este modo de regulación omite que un amplio sector de la sociedad carece de poder adquisitivo para participar plenamente del mercado formal. Coexisten así un diversos de submercados o cuasi mercados, con precios más accesibles a costa de ser un producto “subestándar” (en tamaño, calidad, localización, legalidad, condiciones ambientales, etc.). Esta disfuncionalidad estructural del mercado es lo que en un momento adopta determinadas formas y trayectorias históricas que provocan la intervención del Estado para corregir, compensar, o atenuar dicho problema (Fernandez Wagner, op. cit).

La gestión de toda política pública de vivienda demanda la existencia de instrumentos para alcanzarlas y legitimarlas. En este sentido cabe referirse a tres definiciones de tipo operativo: la “vivienda social”, el “déficit de vivienda” y la “política de vivienda”. La vivienda social es un dispositivo para afrontar la condición de mercancía para influir en el precio de mercado y en la redistribución de la riqueza (Hegedüs et al., 1996; CEPE, 2005). Mientras que el déficit de vivienda se refiere a un conjunto de indicadores cuantitativos con los cuales los Estados centralizados miden la carencia de viviendas.

La **política de vivienda** se refiere al conjunto de políticas o intervenciones gubernamentales que motivan, restringen y facilitan las acciones vinculadas a la vivienda (Shlomo, 2000). La particularidad de esta política es que, cuando el objetivo es destinar un presupuesto para la construcción de viviendas sociales, el resultado de esta obra pública es un bien (inmueble) de uso no colectivo y por tanto demanda una asignación “social” selectiva (Fernandez Wagner, op cit.). La condición de “social” implica un recorte de dicho bien de las condiciones de circulación de este en el mercado libre. Esta desmercantilización parcial o total constituye una “protección” que el Estado considera esencial para asegurar el proceso de integración del cuerpo social en su conjunto (Castel, 1997). Sin embargo, con el advenimiento de la globalización, se desregulan los servicios que garantizaba el Estado y se avanzan políticas sociales de tipo compensatoria cuyo principal objetivo es garantizar la gobernabilidad y, a la vez, promover la mercantilización de todos los bienes y servicios.

### **Antecedentes históricos en las políticas habitacionales en América Latina**

La política habitacional en América Latina se caracteriza por una creciente influencia homogeneizadora promovida por los organismos internacionales de financiación y crédito, desde la segunda mitad del siglo pasado. A partir de las teorías del desarrollismo de los años ‘50, se consolidan formas específicas de entender el problema de la vivienda, como la “cuestión de la pobreza urbana”, y formas de ejecutar los programas de vivienda que pueden sintetizarse en tres **generaciones de políticas habitacionales** (Fernández Wagner, 2007). Generaciones que no dependen solo del contexto histórico sino, sobre todo, del rol que asume el Estado frente a “la cuestión de la vivienda”.

La primera generación de políticas de vivienda se da a partir de la preeminencia de postulados asociados a la teoría de la modernización occidental. Este enfoque se basa en la

erradicación de los asentamientos precarios y en el realojo de su población en conjuntos habitacionales planificados, financiados y construidos por el Estado. Se trata de un enfoque consecuente con la lógica fordista basada en la racionalización del proceso de concepción y ejecución, y marcada por un fuerte lobby empresarial en torno a la obra pública. Este “modelo de oferta” se caracteriza por articular la ganancia empresarial y el clientelismo partidario. Mientras que el carácter tecnocrático de este enfoque lleva a la construcción de viviendas caras e inapropiadas y de sectores urbanos propensos a una rápida degradación. Esta política denominada “llave en mano” se financia con fondos públicos, con muy bajo recupero, y se interviene a partir de una planificación centralizada en el Estado y en la adjudicación de licitaciones a grandes empresas constructoras.

Si el Estado es el actor principal de la primera generación de políticas de vivienda, lo que caracteriza a la segunda generación es la actuación en la esfera local por parte de los propios pobladores organizados para la radicación de los asentamientos. Lejos de suprimir el proceso de urbanización de los asentamientos irregulares, el enfoque de esta política alternativa radica en acompañarlo, asistirlo y organizarlo. El financiamiento internacional se orienta a apoyar a las ONG que trabajan en ese campo. Así, la importancia de este tipo de intervención no estuvo dada por el impacto cuantitativo, sino por su potencial como ejemplo de organización popular y participativa que hoy, en el campo de los estudios urbanos, se conoce como “producción social del hábitat”. Este campo se apoya en dos tipos de programas, “lotes con servicios” y “mejoramiento”, financiados generalmente con fondos públicos y realizados por pequeñas empresas locales, cooperativas o mediante la organización de los usuarios (“ayuda mutua”). Como señala Fernandez Wagner (op cit.), la segunda generación de políticas no reemplaza a la primera, sino que, a partir de la década del '80, coexistirán las acciones de ambos enfoques de política habitacional.

Con el debilitamiento de los sistemas estatales de provisión habitacional, que en la primera generación de políticas estaban centrados en el financiamiento de la oferta, en los '90 el neoliberalismo propugna su reemplazo por el financiamiento de la demanda. Que la tercera generación de políticas de vivienda se apoye en la demanda no implica atender prioritariamente las necesidades sociales, comunitarias o participativas, sino operar mediante la intervención del mercado, financiando la compra de viviendas para impulsar la actividad inmobiliaria (CEPE, 1988). Los organismos multilaterales de crédito, como el BID y el Banco Mundial, se convierten en los principales promotores mediante la expansión del mercado de hipotecas. Mientras que el Estado pasa a convertirse en facilitador del mercado evitando su distorsión (Banco Mundial, 1993; Doherty et al., 2005). Esto lleva a un tipo de actuación pública “sectorial”, centrada en la vivienda y desligada de la dimensión urbana, y sobre todo del problema del suelo urbano.

A partir de la tercera generación de política habitacional, la financiación de la vivienda es un elemento esencial para el desarrollo del sector económico, que se convierte en uno de los pilares del mercado financiero, ampliando el campo de acción del capital mundial (CEPE, 2010). Los fondos destinados a préstamos hipotecarios no solo proceden ya de los mecanismos financieros de ahorro y comercio existentes sino también de los mercados de capital nacionales e internacionales.

El financiamiento de la vivienda se desarrolla a partir de tres tipos de políticas principales (Rolnik, 2012). La primera se refiere a los mercados hipotecarios como un tipo de financiación que, pese a que se considera inalcanzable para los sectores de menores recursos, durante los últimos dos decenios se concibieron nuevos productos especialmente destinados a

los prestatarios con bajos ingresos o historial crediticio deficiente (Buckley y Kalarickal, 2006). La segunda línea de financiación se refiere a la promoción de subvenciones gubernamentales para el mercado de viviendas construidas por el sector privado, movilizand recursos públicos para los posibles compradores con el objeto de reducir la intervención gubernamental (Rodríguez y Sugranyes, 2005). La tercera política se refiere a la micro financiación de la vivienda, que surge en la década del '80 una vez que los inversores financieros privados se convencen de que los pobres son “financiables” (Ferguson y Smets, 2010).

En el contexto de la “financiarización” de la vivienda (Aalber, 2008), el sector inmobiliario se considera como una fuerza que puede impulsar el crecimiento económico continuado y sostenible (Banco Mundial, 2009). No obstante, la financiación apoyada exclusivamente en el mercado ha fomentado la creación generalizada de incremento en los precios inmobiliarios y una disminución de la asequibilidad, contribuyendo apenas a promover el acceso de los más pobres a viviendas adecuadas y asequibles. Además, el impacto espacial de estos procesos de financiarización no son uniformes dentro de las ciudades y las regiones, ni a nivel mundial (Forrest, 2010). Esto se evidencia en el bajo estándar constructivo y en las condiciones de habitabilidad y localización que producen marcados procesos de fragmentación y segregación (Rodríguez y Sugranyes, op. cit.).

El auge de la financiación no solo se ha promovido desde el sector privado, sino que además, como señala Reese (2011), ha permitido poner en manos de las administraciones locales al menos cuatro **instrumentos para el desarrollo urbano** tales como: (1) los fondos de desarrollo urbano destinados a financiar, entre otras acciones, la compra de tierras, la ejecución de planes y proyectos o redes de infraestructura, (2) los bancos sociales de microcrédito, planteados como un sistema de aportes reintegrables a las familias de menores recursos a través de instancias locales de organización, (3) los bancos de materiales, cuya misión es la de contribuir en la solución del problema de la edificación y el mejoramiento de la vivienda básica, financiándola a través del abastecimiento de los materiales necesarios, y (4) las contribuciones de valorización mediante las cuales se busca recuperar el costo de la obra más un pequeño porcentaje de costos de administración, mediante el cobro a los particulares de una contribución proporcional al incremento de valor causado por la obra en cuestión.

Los **cambios estructurales** en las políticas habitacionales se sintetizan en la revisión crítica realizada por Rubén Sepúlveda y Raul Fernandez Wagner (2006) a partir de un estudio de caso comparado de las políticas habitacionales en América Latina. En este análisis se identifica una clara tendencia general que se evidencia en: (1) la persistencia de políticas erráticas, donde en cada gestión gubernamental se organizan programas a corto plazo, sectoriales o determinados por las formas que imponen los entes el financiamiento internacional; (2) la liviandad institucional del sistema de leyes, normativas y regulaciones sobre la propiedad del suelo urbano; (3) la implementación de programas estandarizados, promovidos por las agencias internacionales como el Banco Mundial o el BID; (4) el énfasis en los programas para la construcción de nuevas viviendas –en los que concurre el sector inmobiliario, el productivo y el financiero– más que para la regulación del mercado; (5) la privatización de los bancos hipotecarios; (6) la injerencia de las cámaras empresarias y otros actores económicos en la modelización de las políticas habitacionales, frente a la mínima o inexistente participación de los destinatarios de las viviendas en el proceso de concepción, gestión y ejecución de mismas; y (7) el retraso estructural de las “políticas vivierdistas” que

desestima las acciones indirectas e integrales, en el complejo entramado de bienes y servicios, donde la vivienda es solo una parte.

A partir de estos cambios estructurales en las políticas habitacionales, los autores del mencionado estudio comparativo concluyen con la definición de tres **estilos de políticas de vivienda** (ver cuadro 1). El primero, el estilo “lobista-clientelar”, se caracteriza por tener una baja institucionalidad, se compone de un sistema altamente centralizado y una construcción jurídica –generalmente una ley nacional de vivienda– que enfatiza la regulación del funcionamiento del sistema constructor (centrada en el origen, manejo y destino de los fondos) más que la construcción garantista del derecho a la vivienda. Esta política no interpela el proceso real (del sujeto de su acción) sino que construye la demanda en función de su capacidad de ofertar

En segundo lugar, cabe referirse al estilo “compensatorio” que se caracteriza por una asignación más transparente de los fondos y los criterios para seleccionar los grupos sociales beneficiarios. Asimismo, se verifica una mayor solidez institucional y alcance a la población, y una voluntad por superar el carácter sectorial y tecnocrático de la política de vivienda. Este no altera los aspectos estructurales de la relación espacio-sociedad que se produce a través de la propiedad privada. Se intentan corregir las imperfecciones sistémicas del cuerpo social compensando mediante facilidades y/o provisión directa de las dificultades de su acceso en el mercado libre para una parte de la población.

En tercer lugar, el estilo “redistributivo” tiene como objetivo intervenir en los mercados controlando la obtención de rentas, la cual redirecciona tanto los recursos a asignar como la riqueza producida, tendiendo a producir condiciones de acceso a los bienes y servicios del hábitat mucho más equitativos e integradores, partiendo del reconocimiento del derecho a ciudad y a la vivienda. Desde esta perspectiva, se plantean las desigualdades en el acceso por la vía del mercado libre, y una fuerte voluntad de operar sobre las causas, interviniendo fundamentalmente sobre los procesos de generación y distribución de la renta generada por las dinámicas de urbanización en su conjunto.

**Cuadro 1. Tipología de las políticas habitacionales**

Grado de distribución del poder decisorio →	Descentralización →	Barrio/población	<b>Política redistributiva</b>		
		Gobierno local			
		Gobierno regional o provincial	<b>Política lobista-clientelar</b>		
		Gobierno nacional			<b>Política lobista-clientelar</b>
		Baja	Media	Alta	
		Nivel de intervención en los mercados →			
		Grado de protección de los derechos →			

Fuente: adaptado de Fernandez Wagner, 2007.

## La política habitacional en Argentina

Una vez descritas la evolución del problema de la vivienda y las políticas habitacionales en América Latina, se explican brevemente las particularidades del caso argentino. Las primeras políticas habitacionales en Argentina se remontan a la orientación técnica e higienista emprendida por la Comisión Nacional de Casas Baratas, que entre 1915 y 1944 ejecuta unas 1000 viviendas. A partir de 1943 se produce una transformación del rol del Estado en el que adquieren protagonismo las clases medias y obreras. Se apunta a un modelo de desarrollo industrial que incluye a la vivienda como uno de los principales elementos dinamizadores de una economía con objetivos sociales. Con el fin de implementar un crédito flexible como parte de una política redistributiva, se crea la Administración Nacional de Vivienda integrada al Banco Hipotecario Nacional. En ese mismo período se sanciona la Ley 13.512 de propiedad horizontal que, junto con las cargas impositivas a los terrenos baldíos, permite dinamizar el sector de la construcción. En 1949 se incorpora en la Constitución el artículo 14bis, el “Derecho a la Vivienda”, acompañado en la práctica por la construcción de barrios populares financiados por el Estado. Entre los dos Planes Quinquenales desarrollados por el gobierno de Perón, se ejecutan unas 500.000 viviendas en el país.

A partir de 1955, el predominio de los sectores conservadores en el gobierno nacional impulsa un Estado desarrollista con injerencia de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), un organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas que promueve el desarrollo económico y social de la región. En la medida que el gasto social se retrae paulatinamente, aumenta el protagonismo de las grandes empresas vinculadas a la industria de la construcción y del sector financiero, mientras el latente conflicto social obliga a poner en práctica medidas asistencialistas que abarcan a escasa población.

En 1972 se crea el Fondo Nacional de Vivienda (FO.NA.VI) que se apoya en la creación de los institutos provinciales de vivienda y en el régimen de financiamiento externo destinado a los sectores sociales que no pueden acceder a los créditos hipotecarios. Durante el tercer gobierno peronista (1973-1976) se retorna al financiamiento público para la construcción de viviendas enfatizando la modalidad de conjuntos habitacionales. Cabe señalar que de las 500.000 viviendas que debían ejecutarse a través de los planes “Eva Perón”, “17 de octubre” y “Alborada”, se construye menos del 25%.

A partir de 1976, el gobierno no democrático implementa un régimen de desregulación total de los mercados. En materia de vivienda, se dismantelan las políticas sociales, se retira el financiamiento público, desaparece el crédito y la construcción de viviendas para sectores medios, y se libera la tasa de interés cediendo al mercado su fijación. Por su parte, el FO.NA.VI eleva su tasa de interés del 2,5% al 5% sobre los salarios. A través de estas políticas de vivienda, centralizadas en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y articuladas con los institutos provinciales de vivienda (IPV), se reduce la inversión en un 40% con respecto al anterior gobierno, construyéndose, no obstante, unas 20.000 viviendas por año.

Con el retorno de la democracia en 1983, se implementa una serie de políticas como, por ejemplo, el Programa Social y Familiar de Tierras (PRO-TIERRA), que involucra por primera vez a los gobiernos locales y a las organizaciones de base. Sin embargo, en las nuevas políticas no se prevé la modificación de los marcos regulatorios, manteniéndose el sistema centralista del FO.NA.VI.

A partir de 1989, en línea con la tercera generación de políticas de vivienda que comentamos antes, la Ley de Reforma del Estado y de Emergencia Económica permite poner en marcha la privatización de distintas empresas estatales a través de la venta (total o parcial) o por concesión. Las herramientas financieras incorporadas en materia de vivienda favorecen el crecimiento del crédito privado y el consumo de tierras periféricas, poniendo en competencia a los sectores populares con los de mejores ingresos. En este punto, debemos mencionar el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), un programa de vivienda social gubernamental que se lleva a cabo desde el año 1997. Su objetivo es el mejoramiento de las condiciones de vivienda y hábitat en las villas miseria de zonas urbanas de más de 5.000 habitantes. El PROMEBA se financia principalmente a través de una línea de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por financiamiento directo de parte del Gobierno de la Nación Argentina.

Posteriormente, en el 2001, se pone en marcha el programa “Rosario Hábitat”, financiado por el BID, constituye uno de los lineamientos del Plan Estratégico Rosario. Aborda la problemática de los asentamientos irregulares desde un punto de vista integral y con la participación de sus habitantes. Contribuye, según Barenboim (2007), tanto a la formación del capital físico –acceso a servicios básicos, espacios públicos y de recreación, recolección de basura, vivienda y regularización dominial–, como capital social –prevención de situaciones de riesgo social, asistencia educativa, capacitación y generación de empleo e ingresos–, para enfrentar la precariedad y la pobreza.

A partir del 2003, la ciudad de Rosario y su área metropolitana –objeto de estudio de este informe– experimentan particularmente un rápido crecimiento de la actividad económica motivada por la renta generada en el sector agropecuario. La falta de confianza en el sistema financiero, la devaluación de la moneda y las bajas tasas de interés, determinaron la inversión de estos beneficios extraordinarios en la industria de la construcción, causando grandes ganancias y un incremento significativo en el precio de los inmuebles (Barenboim, 2014). Sumado eso, la pesificación de las transacciones y la actual inflación, produjeron una inflación de los precios relativos de todos los bienes y servicios, siendo el precio promedio del suelo urbano uno de los aumentos más reveladores en Rosario en relación al resto del país, generando la expulsión de ciertos sectores de la población hacia el área metropolitana.

Con el doble objetivo de fomentar la expansión del mercado local y generar empleo, en el 2004 se lanza el Programa Federal de Emergencia Habitacional (Techo + Trabajo) y el Programa Federal de viviendas. Asimismo, se reactivan las obras inconclusas del FO.NA.VI que se complementan con programas como PRO.PA.SA (para el mejoramiento de barrios) y con el Programa de Producción de Suelo Urbano. Se trata de un programa federal y plurianual para producir suelo urbanizado.

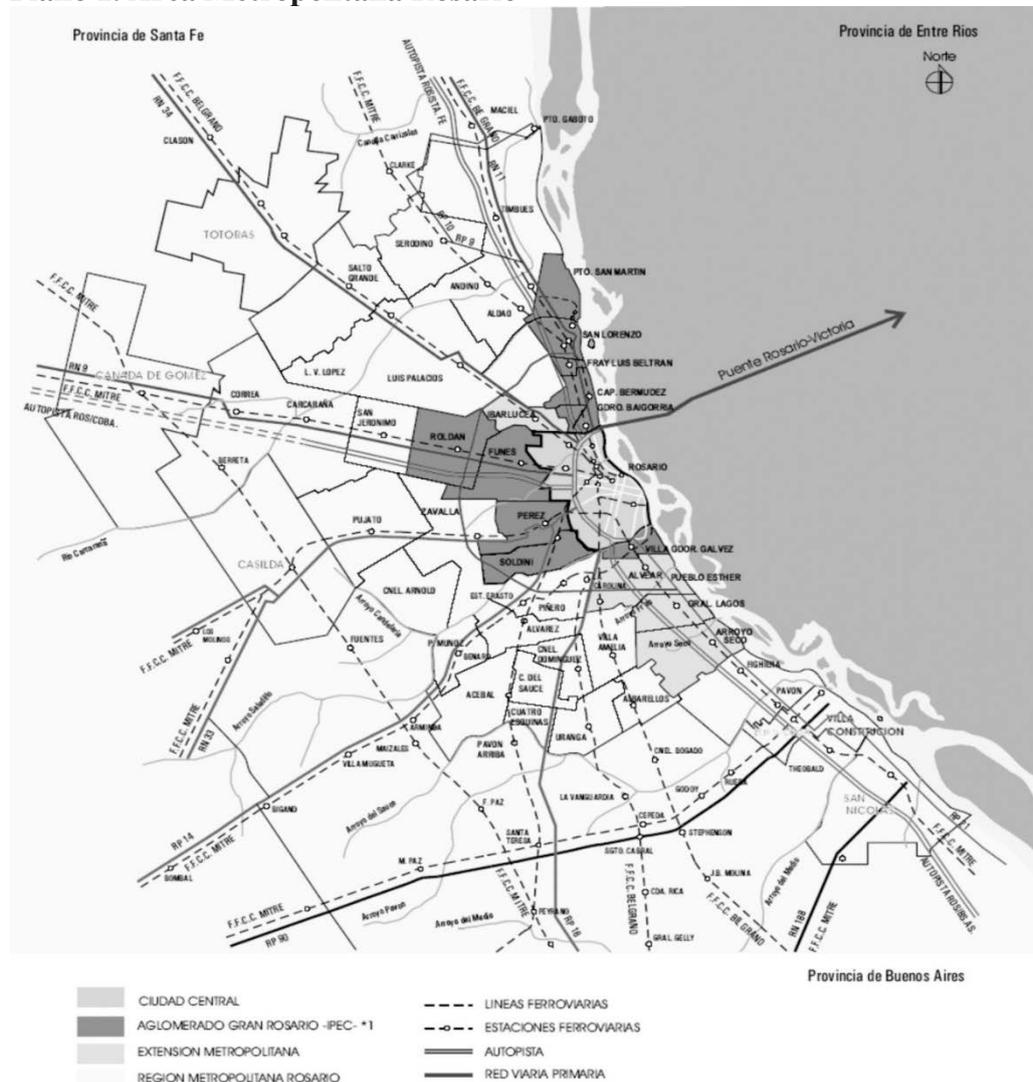
Debido al permanente aumento de los precios del suelo urbano, por la ausencia de regulación y la inexistencia de créditos hipotecarios, en 2012 se crea el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre. Ar.) con el objetivo de beneficiar a los sectores medios y populares. El programa, que contempla tasas de interés subsidiadas para facilitar el acceso a la población, se fondea con recursos del fondo de jubilaciones y pensiones argentino y del tesoro Nacional. Antes de entrar de lleno en la descripción de este instrumento notable, parece necesario explicar el contexto territorial en el cual será analizado: el Área Metropolitana de Rosario.

## Contexto general del Área Metropolitana Rosario

El Área Metropolitana de Rosario (AMR) comprende un conjunto dinámico y heterogéneo de localidades ubicadas al sur de la provincia de Santa Fe, Argentina, unidas por la cercanía geográfica y la presencia de problemáticas comunes. En lo referente a su extensión el Plan Estratégico Rosario Metropolitana + 10 (2009) plantea, un parámetro de continuidad urbana en el cual el espacio metropolitano se divide en:

- **Aglomerado Gran Rosario:** delimitación que se aplica a la elaboración de informaciones censales y estadísticas (INDEC) y comprende a las localidades de Puerto General San Martín, San Lorenzo, Fray Luís Beltrán, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Rosario, Funes, Roldán, Pérez, Soldini, Villa Gobernador Gálvez.
- **Extensión Metropolitana:** definida a partir del reconocimiento de la máxima continuidad entre el proceso actual y el potencial de urbanización, incorpora las localidades de Ibarlucea, Alvear, Pueblo Esther, General Lagos, Arroyo Seco y Zavalla.

### Plano 1. Área Metropolitana Rosario



Fuente: extraído de Plan Estratégico Rosario Metropolitana + 10, 2009.

En la actualidad el AMR concentra 1.334.459 ciudadanos que residen en un espacio aproximado de 1.700 km<sup>2</sup> de superficie. En ese territorio vive el 40,9 % de la población de la Provincia de Santa Fe, ocupando sólo el 18% de ese suelo (24.000 hectáreas) por los núcleos urbanos y suburbanos. El 82% restante (aproximadamente 112.000 hectáreas) corresponden a suelo rural, valor que evidencia el peso que adquiere la ruralidad en la conformación del área (Ente de Coordinación Metropolitana, 2015).

La ciudad central, Rosario, ha crecido en un muy bajo porcentaje, 1,4% en relación a las localidades de su área metropolitana quienes presentan un gran aumento poblacional si comparamos los datos provinciales entre los años 2012 a 2015. En estos tres años de estudio, los desplazamientos de población significativos se verifican en las localidades del eje noroeste del área metropolitana, caracterizado por residencia de baja densidad y de tipo jardín, destacándose Funes (17,5%) y Roldán (7,8 %). En el eje norte, Ibarlucea, Puerto General San Martín y Granadero Baigorria favorecido por su continuidad física con Rosario, presentan un aumento significativo (19,9; 7,4 y 5 % respectivamente). Hacia el cordón sur, Alvear (10,6%), Pueblo Esther (11,9 %) y General Lagos (7,3 %) han sido las localidades con mayor incremento de población (ver Cuadro 2).

## Cuadro 2. Población total por localidad en el AMR

Localidad	2012	2015	%
Puerto Gral San Martín	13.953	14.985	7,4%
San Lorenzo	46.769	47.734	2,1%
Fray Luis Beltrán	15.389	15.941	3,6%
Capitán Bermúdez	29.893	30.750	2,9%
Granadero Baigorria	38.340	40.214	5 %
Rosario	955.804	969.380	1,4%
Roldán	14.910	16.072	7,8%
Funes	25.736	30.242	17,5%
Pérez	28.046	29.167	4,0%
Soldini	3.303	3.472	5,1%
Zavalla	5.267	5.452	3,5%
Villa Gdor. Gálvez	81.974	84.180	2,7%
General Lagos	4.277	4.590	7,3%
Alvear	4.709	5.208	10,6%
Pueblo Esther	7.659	8.567	11,9%
Arroyo Seco	22.046	22.662	2,8%
Ibarlucea	4.872	5.843	19,9%
<b>Total</b>	<b>1.302.947</b>	<b>1.334.459</b>	<b>2,4%</b>

Fuente: elaboración propia en base al Instituto Provincial de Estadística y Censos, 2015.

El AMR es un ámbito físico que posee una realidad social y económica compleja con significativos niveles de vinculación e interdependencia funcional. Desde la perspectiva de sus riquezas, el territorio ostenta una variedad y cantidad de recursos naturales que permiten potenciar un proceso de desarrollo endógeno. Estas condiciones favorables, sumadas a las capacidades de sus recursos humanos, su estructura productiva, su identidad cultural y la

calidad de sus instituciones, permiten pensar que este entramado económico y social de relevancia internacional aún no se ha desarrollado en todas sus posibilidades (Ente de Coordinación Metropolitana, 2015).

La **dimensión social** es heterogénea, con distintos niveles socioeconómicos de la población en cada una de las localidades. Igualmente se identifica que Villa Gobernador Gálvez posee la clase social más baja, con mayor cantidad de asentamientos irregulares, mientras que el centro y la costa de la ciudad de Rosario residen las clases más altas.

La situación de indigencia y pobreza ha mejorado durante la última década. De acuerdo con datos del IPEC, en el 2003 durante el primer trimestre el 20,7% de los hogares y el 29,3% de las personas eran pobres mientras que el 42,4% de los hogares y el 54,6% de las personas estaban en situación de indigencia. Esta situación tiende a mejorarse considerablemente cuando el porcentaje de hogares pobres desciende a 3,6 % y 4,5 % de personas en el año 2012. Al mismo tiempo la situación de los hogares y personas indigentes se ha reducido (2,3 y 2,6 % respectivamente).

Asimismo, las necesidades básicas insatisfechas (NBI) del año 2010 han bajado respecto a 2001 de 11,9 % a 6,4%. En efecto, en el caso de la ciudad de Rosario, por ejemplo, en el año 2001 el 11,8% de la población tenía necesidades básicas insatisfechas, mientras que 10 años después, había disminuido al 6,6% (INDEC,2010). Cabe señalar que dicho indicador está directamente relacionado con cinco áreas de necesidades básicas de las personas: hacinamiento, vivienda, servicios sanitarios, educación básica y capacidad de subsistencia.

La población económicamente activa que reside en el AMR es el 43,0% del total de población económicamente activa residente en la provincia de Santa Fe (con 14 años o más de edad).

Desde el punto de vista **económico**, luego de la fuerte crisis del año 2001 y de la salida de la política de convertibilidad, que significó una caída del PBI nacional del 10,9% y el PBG de la provincia de Santa Fe del 6,5%, el Área Metropolitana Rosario aparece como uno de los sitios más favorecidos por el nuevo escenario macroeconómico. Al respecto Barenboim (2014: 50) expresa que:

“... el cambio de modelo y la depreciación del peso, con el consiguiente cambio en los precios relativos (entre otros factores) produjeron una recuperación de las exportaciones de granos, hecho que impactó particularmente en esta zona. Los elevados precios internacionales de los *commodities* agrícolas acrecentaron las ganancias del sector. Rosario y su Aglomerado ocupan una posición estratégica como nexo entre la región agrícola pampeana y los mercados mundiales, así como entre diversas regiones del país; además la región contiene al complejo aceitero y al conjunto de puertos exportadores más importantes del país.”

La particular estructura contribuyó a potenciar los mayores ingresos provenientes del sector agropecuario, generando un importante efecto multiplicador sobre otros sectores de actividad (construcción, industria, comercio, etc.). Además, la concreción de importantes obras de infraestructura en la Región (puente Rosario – Victoria, nuevo Aeropuerto Internacional Rosario, acondicionamiento del sistema de Puertos, Segunda Avenida de Circunvalación y la autopista Rosario–Córdoba) actuó como un atractivo importante para los flujos de inversión. Añadido a esto, se inició un proceso de sustitución de importaciones en algunos sectores industriales vinculado al cambio de los precios relativos. Por último, desde fines de 2003, en

la Ciudad se viene produciendo un aumento de visitantes que llegan por turismo. Esto genera mayor ocupación en las plazas hoteleras y actividades vinculadas, incrementando la construcción de dichos establecimientos (Ghilardi, Romero y Yoya, 2005).

La falta de confianza en el sistema financiero y las bajas tasas de interés, determinaron la inversión de estos beneficios extraordinarios en la industria de la construcción. En consecuencia, se registró una considerable mutación en los destinos de los fondos excedentes de las empresas y también de las familias. De este modo, se pasó de la especulación financiera de los años ochenta y noventa a la inmobiliaria.<sup>1</sup> Los bienes inmuebles comenzaron a comportarse como un activo financiero produciendo, por un lado, grandes ganancias y por otro, un incremento más que significativo en el precio de los inmuebles (Barenboim, 2014).

Durante el año 2008, hubo un breve desaceleramiento en el crecimiento del sector de la construcción e inmobiliario, como consecuencia del conflicto entre gobierno y sector agropecuario en torno al incremento de las retenciones a las exportaciones de granos, la sequía que afectó la producción agropecuaria y la amenaza de la crisis financiera mundial.

Sin embargo, las retenciones no se establecieron y la crisis internacional no impactó, habiendo en el 2010 un crecimiento del PBI del 6,8 % en Argentina y 9,2 % en Santa Fe (INDEC, 2010).

Desde el 2012 en adelante, al incremento constante que venían sufriendo los bienes inmuebles, se suma el aceleramiento de la inflación de la economía incrementando aún más los precios de estos y marcando una preocupación general (constructoras, comitentes, inmobiliarias). Por otro lado, la pesificación de las transacciones de compraventa registra una nueva modalidad de comercialización de los bienes inmuebles.

El excedido aumento del valor en las propiedades dificulta significativamente la posibilidad de acceso a la vivienda propia de los sectores medios, profundizando las diferencias sociales. Al respecto Saglione (2003:3) expresa que: "... el sector asalariado, con pequeñas variaciones en su ingreso nominal, y con un mercado hipotecario que aún no logra reestablecerse, se ha visto en una situación de marcada dificultad para acceder a la vivienda propia". Sumado a eso, en base a datos de Reporte Inmobiliario, da cuenta de la distancia cada vez mayor entre los ingresos medios (USD 400, 2002; USD 450, 2007; USD 680, 2012) y los precios de los inmuebles (USD 800, 2002; USD 1.300, 2007; 1.800 2012 el m<sup>2</sup> construido respectivamente). La relación se triplica en el año 2012.

En este contexto, el lanzamiento de créditos hipotecarios Pro.Cre.Ar. para el acceso a la vivienda propia de las clases medias y medias-bajas intenta dar respuesta a este sector de la población, teniendo una evolución favorable en el mercado local e impulsando la construcción a corto plazo.

La reactivación del mercado inmobiliario dio lugar a grandes **transformaciones físicas** en toda la ciudad, particularmente en el área central y la zona ribereña. También parte de la inversión se orientó a nuevos emprendimientos de carácter residencial en el área

---

<sup>1</sup>La importancia del sector también se manifiesta al ser considerado, luego de la industria, como el segundo sector en importancia a nivel nacional, con una participación del 14,5 % del PIB (López Asensio, 2007).

metropolitana, con formas de crecimiento difuso. Estas tendencias están vinculadas con la oferta de parcelas en barrios abiertos o en loteos, generalmente localizados en áreas de limitada dotación de infraestructuras y servicios, junto a viviendas de gestión pública. Al respecto Levin<sup>2</sup> afirma que:

" ... hay fenómenos de dispersión muy altos, generando mayor movilidad, accidentes de tránsito, costos en infraestructura, entre otros. Esto no es problema del actor privado, sino que no hay planificación del Estado. Es imposible llevar infraestructura, buena accesibilidad, etc. Tiene que ser un plan de consenso público - privado, encauzando lo que hay que invertir."<sup>3</sup>

Para entender las dinámicas de urbanización, parece necesario hacer referencia a los antecedentes institucionales en materia de **planeamiento y normativas urbanas vigentes**, que formulados desde diferentes niveles administrativos concurren allí.

Comenzando por el nivel nacional, en primer lugar, cabe mencionar el Plan Estratégico Territorial - Argentina 2016. El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, redacta el documento "Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial", editado durante el año 2004. En este documento se definen los objetivos y se establece la puesta en marcha de un conjunto de instrumentos de planificación, concebidos como herramientas para gestionar el desarrollo productivo en un marco global, mitigar las asimetrías que el mercado produce, promover el desarrollo de las comunidades excluidas y garantizar la sustentabilidad futura del territorio. Se trata de un plan no vinculante cuyo principal mérito radica en poner en un mismo documento de referencia espacial todas las iniciativas sectoriales desde cada provincia.

A nivel provincial, cabe mencionar el Plan Estratégico Provincial (PEP 2012) y el Proyecto de Regionalización de Santa Fe. Mediante el PEP, el gobierno pretende identificar en el territorio de Santa Fe cinco regiones, con sus respectivos nodos o ciudades cabeceras. El fin es promover el desarrollo de las regiones y generar un proceso de descentralización territorial de alcance político y de gestión. Entre los principales programas y proyectos previstos para el AMR (Región 4 con nodo en Rosario) cabe destacar el Proyecto ferroviario del Circunvalar Metropolitano de cargas; la incorporación de trenes regionales en los tramos Rosario Norte-Funes-Roldán-Cañada de Gómez, y Rosario Norte-Zavalla-Casilda; la reactivación del flujo de cargas en el Aeropuerto Internacional "Islas Malvinas", cercano a la localidad de Roldán; y la construcción de los acueductos de la Ribera; Gran Rosario que incluye a Roldán; del Sur y la ampliación del acueducto Centro Santafesino.

La planificación a escala metropolitana toma impulso a partir de 2011 con la creación del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) que involucra la asociación voluntaria de 17 municipios que rodean a la ciudad de Rosario. El ECOM reconoce como antecedentes inmediatos de planificación al Plan Director de Rosario 2001, al Plan Urbano 2007-2017 y al Plan Estratégico Rosario Metropolitano (PERM). Este Ente se constituye como un ámbito de planificación y gestión de iniciativas metropolitanas, configurándose como un instrumento de coordinación y promoción de políticas públicas consensuadas. El resultado de las primeras reuniones e intercambios entre los técnicos de los diferentes municipios del AMR se presenta

---

<sup>2</sup> Mirta Levin es arquitecta y se desempeña como directora del Ente de Coordinación Metropolitana Rosario.

<sup>3</sup> Entrevista realizada a la Arq. Mirta Levin, 27/08/15.

en tres cuadernos de divulgación, donde se sintetizan los primeros diagnósticos y lineamientos estratégicos a escala metropolitana (ECOM, 2015).

A nivel local, el único municipio del AMR que cuenta con un plan urbano es Rosario, aunque el gobierno no ha podido revisarlo desde finales de los '90. La mayoría de los municipios del AMR se regula con las normas mínimas de ordenamiento urbano que establece el Decreto Provincial N.º 7317/67 y N.º 563/78. El objetivo de esta norma es constituirse como guía para la elaboración de los planes reguladores en los municipios y comunas de la Provincia de Santa Fe que se concreten a partir del “estudio de corrección de deficiencias urbanas – a nivel estructural – y futuro desarrollo”. Estas normas se plantean como válidas para cualquier situación urbana y permiten definir las alternativas de crecimiento.

Los municipios y comunas que no cuenten con planes reguladores aprobados, además de las Normas Mínimas de Ordenamiento Urbano, deben poner en vigencia las siguientes leyes provinciales:

- la Ley Provincial N.º 11717/99 que, encuadrada como de medio ambiente y desarrollo sustentable, establece en sus principios generales, un conjunto de objetivos vinculados a la preservación ambiental, el ordenamiento territorial y la racionalidad en el uso del suelo;
- el Decreto 101/03 que, en el artículo 12, establece como condición la participación de la ciudadanía y a los sectores potencialmente afectados o interesados en debatir las incidencias de cualquier emprendimiento. Mientras que en los artículos 18, 19 y 26 de la Ley, se establece que las personas físicas o jurídicas responsables de proyectos, deberán presentar ante la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable los Estudios de Impacto Ambiental;
- la Resolución Provincial N.º 151/2012, que establece que los loteos con fines de urbanización deben ser sometidos a categorización ambiental en función de la evaluación de sus características particulares y su entorno;<sup>4</sup>
- la Ordenanza Municipal N.º 354/03 establece que, ante el vacío normativo con respecto a los emprendimientos denominados barrios privados, barrios cerrados y clubes de campo, éstos tendrán servicios generales comunes y régimen jurídico propio con responsabilidades de mantenimiento, organización y prestaciones esenciales por parte de los privados o entidad jurídica que se defina a tal fin.

Por último, cabe destacar que en noviembre de 2015 la Cámara de Senadores de Santa Fe dio media sanción al proyecto de ley de Áreas Metropolitanas impulsado por el actual gobierno provincial. La norma establece la creación de entes de coordinación entre ciudades y comunas de una determinada región, como así también el reconocimiento a las ya existentes. Asimismo, la naturaleza de la asociación será la de gestionar, planificar, coordinar y promover distintas políticas consensuadas entre las diferentes localidades de la región, con el objetivo de mejorar la calidad de vida dentro del área.

---

<sup>4</sup> Se entiende por “loteos con fines de urbanización” a la propuesta de subdivisiones o parcelamientos del territorio que impliquen apertura de calles, destinado a usos residenciales o actividades compatibles.

## **Descripción del instrumento notable Pro.Cre. Ar**

Desde el año 2003, en Argentina, y particularmente en el Área Metropolitana Rosario, se viene implementando un modelo de crecimiento económico con cierta inclusión social, sufriendo en los últimos años un leve desaceleramiento. El desafío del Gobierno Nacional se basó en elaborar una política pública capaz de brindar a la clase media y media-baja el acceso real y efectivo a la vivienda propia. Con este fin, se implementa el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.), un fondo fiduciario constituido con recursos del Estado Nacional y con la participación del Banco Hipotecario. El instrumento posee una doble función, es una medida contra-cíclica para reactivar la economía y una respuesta a la crisis habitacional del país (Del Río, 2014). En este caso, se trata de promover el derecho a la vivienda, en condiciones de igualdad para amplios sectores de la población, impulsando al mismo tiempo la generación de empleo e incentivando la industria de la construcción local.

### **Marco institucional, financiamiento y destinatarios**

El financiamiento se realiza con la participación de diferentes organismos públicos, entre ellos la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON). El Tesoro nacional realiza un aporte inicial para la conformación del patrimonio del Fondo Fiduciario y garantiza todas las emisiones de deuda de este. A su vez, el Estado Nacional otorga tierras fiscales urbanas de gran valor patrimonial para la conformación inicial del patrimonio de ese fondo. El Fondo Fiduciario del Pro.Cre.Ar. emite deuda por oferta pública, calificada, por cotización en el Merval, con garantía del Estado Nacional, y con una duración de 30 años. El ANSES invierte a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) en el Fondo Fiduciario de acuerdo con criterios de rentabilidad y seguridad adecuados durante los primeros 5 años. Además, cualquier inversor privado puede invertir, dado que se trata de una oferta pública. Por último, el Banco Hipotecario implementa el otorgamiento y cobro de los créditos, garantizando la ejecución del Programa y constituyéndose legalmente en el fiduciario del Fondo (Pro.Cre.Ar. Bicentenario, 2015).

La conformación de equipos ad-hoc con profesionales formados en urbanismo, provenientes del ámbito académico, de la docencia universitaria y de la investigación es uno de los aspectos más novedosos y el que diferencia el Pro.Cre.Ar. de los conjuntos habitacionales ejecutados por el FONAVI y, en general, por los departamentos provinciales de vivienda y urbanismo. Tanto ANSES como AABE y MECON tienen sus propios equipos de proyecto y todos se relacionan unilateralmente con el Banco Hipotecario. La decisión de armar diferentes equipos de proyecto responde a evitar centralizar e imponer una única manera de entender las intervenciones urbanísticas y la definición tipológica de las viviendas. En particular, el MECON cuenta con un equipo pluridisciplinar: arquitectos que siguen la elaboración de los proyectos y la ejecución de las obras, ingenieros que fiscalizan las redes de servicios, abogados que atienden la parte legal (catastro, régimen de copropiedad, etc.), economistas que analizan los precios y su posible repercusión, y paisajistas encargados de velar por la calidad del espacio público.

En cuanto a la articulación entre los diferentes actores, no existe un protocolo que indique el tipo de participación que tendrán. Por ejemplo, no se indica cuál es el rol de los gobiernos provinciales o municipales, más allá de habilitar las obras. Sin embargo, la relación con los beneficiarios está claramente pautada, sobre todo tras la adjudicación de las viviendas. En el

Banco Hipotecario funciona un área de atención al beneficiario cuyo rol es clave en la última etapa de construcción de los desarrollos urbanísticos. En esta área se recibe a las familias, se muestran las viviendas, se resuelven los desperfectos que se identifican en la etapa de entrega, y se explican cómo funcionan las viviendas.<sup>5</sup>

El Programa tiene como meta el otorgamiento de 100.000 créditos para la construcción de viviendas en la primera etapa de ejecución. Asimismo, la Presidencia de la Nación (2013: 41) señala que: "... se ha planteado la incorporación progresiva de 100 mil créditos cada año, hasta llegar al 2016. El Estado Nacional aporta 1.700 hectáreas de terrenos fiscales en todo el país a través de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE)."

El instrumento notable Pro.Cre.Ar. se distingue de otros planes de vivienda tradicionales debido a su magnitud, alcance territorial y capacidad de adaptación a las necesidades particulares de cada familia. El Estado no solamente construye las viviendas, sino que otorga créditos, a través del banco fiduciario, para que las familias que poseen terrenos propios construyan su casa. Además, aporta terrenos fiscales para la localización de proyectos urbanísticos, para quienes no posean un terreno propio. Cabe señalar que la utilización de estas tierras dice la Presidencia de la Nación (2013: 42): "... requiere de un arduo trabajo de regulación, en el cual se prevé el tratamiento de las normativas necesarias para la realización de los proyectos y la firma de diversos acuerdos con provincias y municipios, a fin de viabilizar la urbanización de los predios y la posterior inscripción y escrituración de las casas a favor de los beneficiarios."

El **público** al cual está destinado son ciudadanos argentinos o con residencia permanente en el país, de sectores medios y populares, contemplando las diferentes condiciones socioeconómicas y la multiplicidad de situaciones familiares (numerosas, monoparentales, unipersonales, recién constituidas, etc.). Al respecto, el Pro.Cre.Ar. enuncia los siguientes requisitos: no ser beneficiario de otro Programa; tener una edad entre 18 y 64 años; contar con una antigüedad laboral mínima de un año (relación de dependencia o independientes); la cuota mensual a pagar puede cubrir hasta el 40% del ingreso neto familiar, considerando un ingreso neto mensual hasta \$ 5.000 para el año 2012 y \$ 8.000 para el año 2015, y no tener antecedentes negativos en el sistema financiero.

### **Líneas de crédito, montos y prototipos habitacionales**

El instrumento Pro.Cre.Ar. tiene dos líneas básicas de créditos, una para aquellas personas que tienen un lote propio y otra para desarrollos urbanísticos (sin terreno propio).

La **línea con terreno** propio posee tres modalidades: construcción, ampliación y refacción. La primera está destinada a aquellas familias que cuenten con un terreno propio y que deseen acceder a un crédito hipotecario para la construcción de la primera vivienda, en base a un proyecto propio o prototipos de vivienda que se proponen en el Programa, según cada región del país.<sup>6</sup> La segunda está destinada a familias que cuenten con una vivienda construida y deseen ampliar (hasta 50m<sup>2</sup>) o terminar la obra ya iniciada, con un avance mayor al 50% del proyecto (hasta 150 m<sup>2</sup>). La tercera está destinada a mejoras parciales o conservación de viviendas de hasta 150 m<sup>2</sup>, procurando optimizar su estado y valor.

---

<sup>5</sup> Para este fin, se han confeccionado reglamentos de copropiedad y manuales de uso y de reglamentación de las posibles futuras modificaciones y ampliaciones, de manera que no se altere la esencia del proyecto.

<sup>6</sup> Si los interesados tienen la posibilidad de comprar un terreno, pueden inscribirse primero al sorteo y luego adquirirlo una vez que fueron sorteados, para comenzar el proceso de tramitación del crédito hipotecario.

Al comparar las condiciones generales en las tres modalidades de crédito con terreno podemos observar las siguientes relaciones. Las tasas se mantienen iguales tanto en la línea construcción como ampliación, aumentando ambas a partir del sexto año; mientras que, en refacción, como los créditos son a corto plazo (entre 6 y 7 años), no se produce un incremento. Los montos otorgados se duplican al pasar de una modalidad a la inmediatamente superior (\$130.000 refacción, \$ 260.000 ampliación y \$ 520.000 construcción). Los costos financieros con o sin IVA no tienen diferencias en las líneas de construcción y ampliación mientras que en refacción hay un incremento del 15 a 17 %. Las cuotas iniciales de crédito son superiores en ampliación debido a que establecen la mitad del tiempo que en construcción (\$ 652 a 15 años ampliación; \$ 375 a 30 años construcción) mientras que en refacción a pesar de ser la mitad del tiempo no se incrementa porcentualmente la cuota (\$ 545 a 7 años). De las tres modalidades el destinatario más favorecido en los requerimientos es el de menor ingreso en el crédito para construcción (ver Cuadro 3).

**Cuadro 3. Condiciones generales Línea con terreno**

Descripción / Detalle	Construcción - Ingresos Familiares Netos					Ampliación - Ingresos Familiares Netos				Refacción Ingresos Familiares		
	Hasta \$ 8.000	\$ 8.001 a \$ 16.000	\$ 16.001 a \$ 22.000	\$ 22.001 a \$ 28.000	\$ 28.001 a \$ 35.000	Hasta \$ 8.000	\$ 8.001 a \$ 16.000	\$ 16.001 a \$ 22.000	\$ 22.001 a \$ 28.000	Hasta \$ 8.000	\$ 8.001 a \$ 16.000	\$ 16.001 a \$ 22.000
Tasa Fija TNA 5 años (%)	2,00	7,00	10,00	11,00	14,00	2,00	7,00	10,00	11,00	7,00	14,00	18,00
Tope Tasa Var. TNA* (%)	4,00	13,75	15,00	16,00	18,00	4,00	13,75	15,00	16,00	7,00	14,00	18,00
Plazo máximo (años)	30	20	20	20	20	10 a 15	Fijo 10			7	6	6
Relación cuota ingreso (%)	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
Monto Máximo (\$)	350.000	520.000	520.000	520.000	520.000	170.000	260.000	260.000	260.000	80.000	130.000	130.000
Gastos de administración (%)	0,50	2,00	2,00	2,00	2,00	0,50	2,00	2,00	2,00	0,50	2,00	2,00
Costo financiero total con IVA (%)	3,47	9,25	12,28	13,29	16,35	2,94	9,61	12,63	13,64	11,13	20,97	26,19
Costo financiero total sin IVA (%)	3,47	9,14	12,17	13,18	16,23	2,92	9,45	12,47	13,48	9,64	17,91	22,28
Cuota total inicial crédito \$ 100.000	375	963	1.178	1.256	1.502	652	1.363	1.547	1.612	545,09	776,22	875,26

\* TNA ajusta por coeficiente de variación salarial a partir del 6° año.

Fuente: elaboración propia en base a Pro.Cre. Ar Bicentenario, 2015.

La **línea sin terreno** posee dos modalidades: compra de terreno y construcción, vivienda a estrenar. Todas destinadas a familias que no disponen de un lote propio y quieren construir o bien comprar una vivienda a estrenar. La primera financia la compra de hasta el 100% del valor del terreno y del proyecto de obra restante. El diseño de la vivienda corresponderá a los modelos ofrecidos por el Pro.Cre.Ar., según cada región del país. La segunda opción de esta línea está destinada para la compra de vivienda única y familiar financiando hasta el 90% del valor de un departamento o casa a estrenar de hasta 100 m<sup>2</sup>.

Al comparar las condiciones generales en las dos primeras modalidades de crédito sin terreno podemos observar las siguientes relaciones. Las tasas son desiguales en la línea terreno y construcción con vivienda a estrenar, teniendo esta última porcentajes mayores y aumentando ambas a partir del sexto año. Los montos otorgados son similares al pasar de una modalidad a la otra (\$645.000 terreno y construcción y \$ 600.000 vivienda a estrenar). Los costos

financieros con o sin IVA no tienen diferencias en ambas líneas. Las cuotas iniciales de crédito son similares en ambas y se establecen en los mismos tiempos (\$ 376 a 30 años terreno y construcción; \$ 398 a 30 años vivienda a estrenar). De las dos modalidades, el destinatario más favorecido en los requerimientos es el de menor ingreso en el crédito para terreno y construcción (ver Cuadro 4).

**Cuadro 4. Condiciones generales Línea sin terreno**

	Terreno y construcción - Ingresos Familiares Netos					Vivienda a estrenar - Ingresos Familiares Netos				
	Hasta \$ 8.000	\$ 8.001 a \$ 16.000	\$ 16.001 a \$ 22.000	\$ 22.001 a \$ 28.000	\$ 28.001 a \$ 35.000	Hasta \$ 8.000	\$ 8.001 a \$ 16.000	\$ 16.001 a \$ 22.000	\$ 22.001 a \$ 28.000	\$ 28.001 a \$ 35.000
Tasa Fija TNA 5 años (%)	2,00	7,00	10,00	11,00	14,00	2,50	6,00	12,00	13,50	16,50
Tope Tasa Var. TNA* (%)	4,00	13,75	15,00	16,00	18,00	4,50	14,50	17,00	18,00	19,00
Plazo máximo (años)	30	20	20	20	20	30	20	20	20	20
Relación cuota ingreso (%)	40,00	45,00	45,00	45,00	45,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Valor máximo terreno (\$)	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000	0	0	0	0	0
Financiación terreno(\$)	125.000	125.000	125.000	125.000	125.000	0	0	0	0	0
Financiación obra/vivienda (\$)	350.000	520.000	520.000	520.000	520.000	0	0	0	0	0
Monto máximo vivienda (\$)	475.000	645.000	645.000	645.000	645.000	550.000	600.000	600.000	600.000	600.000
Gastos de administración (%)	0,50	2,00	2,00	2,00	2,00	0,50	2,00	2,00	2,00	2,00
Costo financiero total con IVA (%)	3,47	9,24	12,28	13,29	16,35	3,85	8,12	14,17	15,69	18,74
Costo financiero total sin IVA (%)	3,47	9,14	12,17	13,18	16,23	3,83	8,00	14,03	15,55	18,59
Cuota total inicial crédito \$ 100.000	376	974	1.197	1.278	1.535	398	875	1.269	1.378	1.605

\* TNA ajusta por coeficiente de variación salarial a partir del 6º año.

Fuente: elaboración propia en base a Pro.Cre. Ar Bicentenario, 2015.

Los modelos de viviendas que ofrece el Pro.Cre.Ar. para el Área Metropolitana Rosario son varios. A continuación, se explican dos denominados “Los Calicantos A y B”, pudiéndose construir en un terreno propio o en un terreno a obtener a través del Programa. En el caso de que la persona ya posea el terreno se llevan a cabo una serie de procedimientos para saber si el terreno está en las condiciones correctas. El proyecto es concebido como una vivienda urbana y contemporánea que contempla a futuro las nuevas necesidades de la familia, pudiendo ser ampliado manteniendo la construcción original. La casa entre medianeras está conformada por dos volúmenes rectangulares que se articulan entre sí.<sup>7</sup>

Los Calicantos “A” posee una superficie total de 75 m<sup>2</sup>. La vivienda cuenta con dos dormitorios, cocina living-comedor, un baño, patio y guardacoches, pudiéndose ampliar hasta 40 m<sup>2</sup> conformando el segundo prototipo, Los Calicantos “B” (superficie total 115 m<sup>2</sup>). Este último, posee cuatro dormitorios, cocina living - comedor, dos baños, patio y guardacoches (ver Plano 2).

<sup>7</sup> Los prototipos surgen de llamados a concurso para cada zona del país, a fin de presentar a las familias interesadas las mejores opciones posibles de acuerdo con las variables climáticas y la normativa y reglamentación de planificación urbana propia de cada zona (Presidencia de la Nación, 2013: 100).

## Plano 2. Modelos de vivienda: Los Calicantos A y B



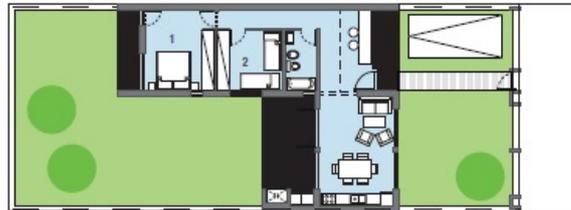
IMAGEN FRENTE



IMAGEN CONTRAFRENTE



Se plantea una vivienda diseñada para la zona central del país, concibiéndose como una vivienda urbana y contemporánea que contempla a futuro las nuevas necesidades de la familia, previéndose una orientación de los futuros crecimientos sin cambiar la esencia original de la casa. La casa está conformada por dos volúmenes que se articulan entre sí, dispuesta entre medianeras.



Living / Comedor: 3,60m. x 5,42m.  
Baño: 3,00m. x 1,50m.  
Dormitorio 1: 3,40m. x 4,00m.  
Dormitorio 2: 3,20m. x 3,00m.

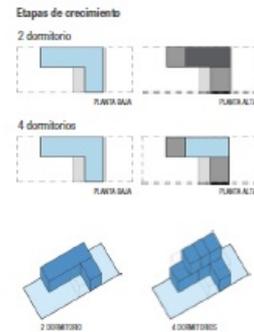


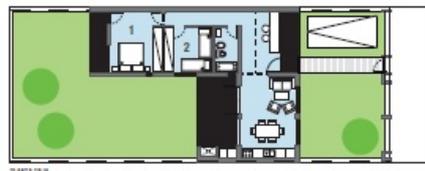
IMAGEN FRENTE



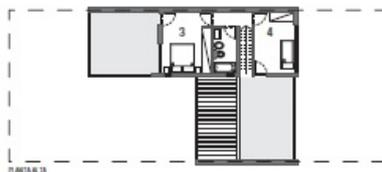
IMAGEN CONTRAFRENTE



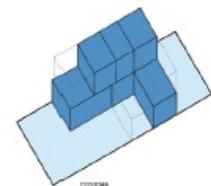
Se plantea una vivienda diseñada para la zona central del país, concibiéndose como una vivienda urbana y contemporánea que contempla a futuro las nuevas necesidades de la familia, previéndose una orientación de los futuros crecimientos sin cambiar la esencia original de la casa. La casa está conformada por dos volúmenes que se articulan entre sí, dispuesta entre medianeras.



Living / Comedor: 3,60m. x 5,42m.  
Baño: 3,00m. x 1,50m.  
Dormitorio 1: 3,40m. x 4,00m.  
Dormitorio 2: 3,20m. x 3,00m.



Baño: 1,50m. x 3,00m.  
Dormitorio 3: 3,20m. x 4,00m.  
Dormitorio 4: 2,60m. x 4,00m.



Fuente: Pro.Cre. Ar Bicentenario, 2015.

Por último, la línea **desarrollos urbanísticos** se orienta a familias, también sin terreno, que deseen acceder a una de las viviendas construidas por el Programa a través de los diversos emprendimientos que se emplazan en distintos terrenos públicos de zonas urbanas del país. En términos generales, en la construcción de estos desarrollos se prioriza la localización y su integración a la trama urbana existente, el diseño estético y funcional de las viviendas, así como también la calidad de sus materiales y terminaciones. Además, gran parte de estos emprendimientos prevén el suelo para espacios verdes y recreativos, y en algunos casos para equipamientos colectivos, aunque la construcción de los mismos no se incluye en el monto de obra. De esta forma se pretende satisfacer las necesidades de los nuevos habitantes, así como la de los antiguos residentes de la zona, promoviendo espacios de integración social.

## Cuadro 5. Condiciones generales Desarrollos Urbanísticos

	Desarrollos urbanísticos - Ingresos Familiares Netos				
	Hasta \$ 10.000	\$ 10.001 a \$ 17.000	\$ 17.001 a \$ 24.000	\$ 24.001 a \$ 30.000	\$ 30.001 a \$ 35.000
Tasa Fija -TNA 5 años (%)	2	3	8	11	14
Tope Tasa Var. TNA* (%)	4	7	14	16	18
Plazo único (años)	30	20	20	20	20
Edad máxima al inicio (años)	53	62	62	62	62
Costo Financiero Total - con IVA (%)	3,39	7,21	12,8	15,18	17,7
Costo Financiero Total - sin IVA (%)	3,38	7,21	12,7	15,09	17,59
Cuota inicial crédito \$ 200.000	480	867	1.671	2.181	2.693

\* TNA ajusta por coeficiente de variación salarial a partir del 6º año.

Fuente: elaboración propia en base a Pro.Cre Ar. Bicentenario, 2015.

La coordinación se da a nivel de un **Comité Ejecutivo**, conformado por los directivos de los cuatro organismos participantes (ANSES, MECON, MINPLAN,<sup>8</sup> AABE y Banco Hipotecario) que cumplen un rol específico. Motta<sup>9</sup> expresa que: "...el Banco Hipotecario tiene una función administrativa centrada en temas económicos, contractuales y de financiación y, por tanto, tiene una vinculación más estrecha con los representantes técnicos de las empresas constructoras y los beneficiarios. Mientras que los equipos de MECON, ANSES y AABE centran su actividad en la evaluación del proceso de gestión y construcción (calidad urbanística y arquitectónica) de las diferentes líneas de crédito, con un foco particular en los proyectos para los desarrollos urbanísticos".<sup>10</sup> Quizás lo más relevante del Comité Ejecutivo es la voluntad de superar el carácter sectorial que suele tener la construcción de vivienda pública. En este sentido, el Pro.Cre. Ar pretende articular tres políticas: la habitacional, la financiera y la urbanística.

Para la adjudicación de los desarrollos urbanísticos se realiza un concurso abierto de precios y proyecto al que se presentan empresas constructoras, eventualmente asociadas a estudios de arquitectura. Los requerimientos del concurso incluyen la cantidad de viviendas, la tipología, la superficie, etc. Además, en el pliego se incluye la ejecución de todas las redes de servicios y los tramos necesarios para conectar la red existente y la red interna de cada desarrollo.<sup>11</sup> En cuanto a los equipamientos, Motta señala que: "... si bien se prevé la sesión reglada de suelo para áreas verdes y dotaciones dentro del ámbito de actuación, no incluye el presupuesto para ejecutarlos transfiriéndose la responsabilidad a la esfera del ámbito local o provincial."<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Ministerio de Planificación, Servicios e Inversión Pública.

<sup>9</sup> Martín Motta es arquitecto e integra el equipo técnico de los Desarrollos Urbanísticos en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

<sup>10</sup> Entrevista realizada al Arq. Martín Motta, 19/12/15.

<sup>11</sup> Se trata de obras que a veces incluyen no solo tuberías sino también plantas de tratamiento, perforaciones, extensiones, entre otras obras complementarias.

<sup>12</sup> Ídem 10.

Todos los entes participantes (ANSES, MECON y AABE) son los encargados de aprobar los proyectos ejecutivos presentados por las empresas luego de la adjudicación, siempre y cuando pase las instancias de licitación y adjudicación por parte del Banco Hipotecario. Con la presentación del proyecto se procede a una instancia de ajuste entre la empresa y los mencionados entes públicos para mejorar la calidad urbanística del proyecto, generalmente vinculado a cuestiones tipológicas o asociadas al espacio público. La gestión del proyecto se centraliza en el Banco Hipotecario con el seguimiento del Comité Ejecutivo, mientras que la ejecución de la obra se centraliza en la Empresa Constructora que realiza la construcción y gestión de provisión de servicios, la dirección de obra que controla el proceso de ejecución,<sup>13</sup> y el Banco Hipotecario que audita las obras. Tanto la Dirección de Obra, como el Banco Hipotecario y el Comité Ejecutivo son los encargados de controlar y auditar por la correcta ejecución de la obra tal como se indica en los pliegos, la oferta presentada y el proyecto ejecutivo. Asimismo, la Dirección de Obra participa como intermediario entre el jefe de obra (conductor técnico y representante de la empresa constructora), y el Banco Hipotecario. Este último es el nexo entre el Dirección de Obra y los técnicos de los entes públicos, que velan por la parte “cualitativa” de la obra.

En cuanto al costo de las viviendas, éste se obtiene dividiendo el monto de obra total (incluyendo los adicionales y mayores costos) por la cantidad de unidades de viviendas. Si bien el costo del metro cuadrado de construcción es muy similar al del mercado, la diferencia en el precio de las viviendas radica en que las tasas de interés son relativamente bajas (TNA 18%).<sup>14</sup> En relación a la incidencia del costo del terreno, éste se incluye en el monto de obra total. Se prevé que el dinero de esta “auto-compra” de tierra que hace el Estado retornaría a la ANSES junto con el recupero de los créditos al cabo de 30 años.

## **Generación de suelo**

Con el fin de adquirir los predios necesarios para la generación de lotes con servicios –línea desarrollo urbanístico–, se crea la Dirección de Desarrollo de Suelo Urbano. Los terrenos son de origen fiscal (nacional, provincial o municipal) o de dominio privado en aquellos municipios que no cuentan con este recurso. Esta última modalidad, que se realiza mediante concurso, permitió al Fondo Fiduciario recibir 406 ofertas.

Para la adquisición de suelo se realiza un análisis de la demanda por municipio. Para esto, se considera las familias beneficiarias de las líneas “construcción” y “compra de terreno y construcción” que no consiguen acceder a un terreno donde construir su vivienda. Tras garantizar que los predios cuenten con condiciones urbanas (accesibilidad, localización, caracterización socioambiental, régimen del suelo, etc.), el Fondo Fiduciario adquiere los terrenos implicando la participación del Tribunal de Tasaciones de la Nación, que fija el valor máximo de los predios.

Paralelamente se realiza el proyecto de loteo optimizando el uso de la tierra y tratando de obtener la mejor dotación de servicios posible, incluyendo una evaluación de impacto ambiental e hidráulico. Asimismo, cuando es necesario, se solicita la rezonificación del predio para viabilizar el uso residencial. La documentación completa de los predios se remite al Banco Hipotecario (fiduciario del programa) donde se corrobora la información cedida por

---

<sup>13</sup> El director de obra es un cargo tercerizado y concursado, cuyo rol radica en controlar la correcta ejecución de la obra tal como se indica en los pliegos y en el proyecto.

<sup>14</sup> Calculador de la cuota del préstamo del Procrear disponible en: [www.procrear.anses.gob.ar/refacción/calculador](http://www.procrear.anses.gob.ar/refacción/calculador).

los municipios y se verifica la factibilidad de los proyectos. Posteriormente, el Comité Ejecutivo aprueba la compra del predio, ordena al Fondo Fiduciario la compra y firma de la escritura, y suscribe un “Contrato de Mandato” para que los municipios se comprometan a ejecutar las obras de urbanización acordadas por los montos aprobados. Firmado el contrato, se abre la inscripción para que las familias de la zona participen del sorteo de los lotes.

La metodología para la adquisición de tierras varía según el nivel estatal al que pertenezcan. Las tierras del Estado Nacional son administradas por la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). Para la transferencia de las tierras al ámbito del Pro.Cre.Ar., el gobierno nacional –o la máxima autoridad jurisdiccional– transfiere al fondo fiduciario los terrenos aptos para el loteo. Hasta noviembre de 2015, en las tierras del Estado Nacional se han generado 2.135 lotes; en tierras provinciales, 902 lotes; en tierras municipales se generaron 6.377 lotes, siendo este último el nivel jurisdiccional que más aporta al Programa.

### **Evaluación e implementación del Programa en tres niveles territoriales**

El ANSES informó que desde la implementación del Pro.Cre. Ar se otorgaron 24.066 créditos en la provincia de Santa Fe, de los cuales aproximadamente la mitad se ubican en Rosario y su área metropolitana (Impulsos Negocios, 2015).

La cifra es significativa dado que éstos se ubican en un radio de 80 km alrededor de Rosario, en la zona de mayor crecimiento urbano a partir de la consolidación de un proceso urbanístico que hace que cada vez más gente elija la zona metropolitana como lugar de residencia permanente. En este sentido, Impulsos Negocios (2015) expresa que: “... el surgimiento de más de 100 barrios abiertos y nuevos loteos en las localidades vecinas ayuda a que crezca esa tendencia, ya que el principal motor de éxito para la comercialización de esos barrios es la posibilidad de que se adapte a las condiciones del Pro.Cre.Ar.”

Durante los tres primeros años (2012 a 2015 inclusive) de implementación de la línea de créditos con terreno propio, se inician 5.818 obras en el Área Metropolitana de Rosario, de las cuales el 79 % están finalizadas. Estas obras aportan al país \$2.049 millones, sin considerar el ahorro de las familias que comprende casi un 25 % más de la inversión tras obtener su crédito. Por otro lado, las líneas de créditos sin terreno han sido las de menor impacto, las obras iniciadas han sido solamente 879 y habiendo finalizado solo el 59 % del total. El aporte a la economía ha sido significativamente menor constituyendo el monto solicitado \$548.272 millones (ver Cuadro 6). Por último, la línea de desarrollos urbanísticos contribuyó con dos emprendimientos (599 departamentos iniciados), de los cuales solo uno se finalizó (239 unidades) con un monto solicitado de \$161 millones.

## Cuadro 6. Estado del Pro.Cre.Ar. por la línea de crédito en el AMR. Período 2012 – 2015

Línea	Beneficiarios	Solicitudes	Obras Iniciadas	Obras Finalizadas	Monto solicitado
Construcción	10.031	4.342	3.629	2.780	\$ 1.653.849.739
Ampliación y Terminación	5.630	1.662	1.455	1.119	\$ 317.614.744
Compra de terreno y construcción	2.902	834	639	396	\$ 411.617.867
Refacción	2.032	770	732	686	\$ 78.531.047
Compra de vivienda a estrenar	1.376	286	240	123	\$ 136.654.637
<b>Total general</b>	<b>21.971</b>	<b>7.894</b>	<b>6.695</b>	<b>5.104</b>	<b>\$ 2.598.268.034</b>

Fuente: elaboración propia en base a ANSES, 2016.

El valor promedio de beneficiarios del crédito es de 21.971, teniendo una edad media de 35 años y el ingreso familiar de \$ 8.000 a 15.000. Además, nuevas familias ya están presentando sus carpetas de crédito en el Banco Hipotecario. Cada vez son más las familias de clase media interesadas en acceder a estas líneas de créditos, basta con comparar el primer sorteo con los últimos, para corroborar que la cantidad de participantes se ha multiplicado notablemente (ver Pro.Cre.Ar. Bicentenario). Dichos números dan cuenta de la efectividad del Programa y del compromiso del Estado Nacional con el derecho de acceso a la vivienda.

Con miras a evidenciar y evaluar la aplicación del instrumento notable Pro.Cre.Ar., el caso de estudio Área Metropolitana de Rosario, será analizado en tres escalas territoriales y considerando tres unidades de análisis concurrentes: (1) a escala regional se estudia el Área Metropolitana de Rosario considerando la delimitación del INDEC; (2) a escala de los subsistemas urbanos se considera el área urbana plurimunicipal denominada Corredor Noroeste, cuya relevancia radica en que en la última década registra la mayor intensidad de urbanización, y (3) a escala local, se evalúa el Pro.Cre.Ar. considerando como unidad de análisis el municipio de Roldán, la ciudad que más ha crecido en el AMR, incluso más que Rosario. Para el análisis se consideran dos aspectos básicos, el institucional y el urbanístico

### Pro.Cre.Ar. a escala metropolitana Rosario

¿Cuál es la principal incidencia del Pro.Cre.Ar. a escala metropolitana? A partir de los años 80, y principalmente en los '90, Rosario queda articulada con el resto del área metropolitana.<sup>15</sup> La formalización de parques regionales, la localización de grandes centros comerciales, la concentración de equipamientos recreativos y deportivos, etc., revalorizaron a la periferia rosarina. En relación a la cuestión del hábitat, el AMR se caracteriza por contener dos tipos de situaciones representativas. Una de ellas eran los loteos destinados a familias de bajos ingresos, que ocupaban lentamente el espacio mediante operaciones de autoconstrucción, en áreas de escasos servicios infraestructurales y con materialización precaria. Otra situación está representada por los grupos habitacionales formulados por las

<sup>15</sup> El AMR es producto de un proceso progresivo de formación. Tras ser declarada ciudad, Rosario se desarrolla con el aumento de la producción agrícola y la intensificación de las actividades portuarias. Para 1880, Rosario era el primer puerto exportador de la Argentina. El desarrollo portuario disminuye paulatinamente, mientras se expande la actividad industrial. Alrededor de la década de 1940, Rosario se encuentra en pleno proceso de sustitución de importaciones y el desarrollo de actividades industriales. Tras el crecimiento económico registrado en la década del 60, la Ciudad se enfrenta a los efectos de una crisis de la estructura económica regional, caracterizada por la disminución de los establecimientos industriales y de la mano de obra ocupada en el sector.

actuaciones públicas, que proyectaban grandes conjuntos habitacionales con la incorporación de equipamientos colectivos.

A principios de siglo XXI se desarrollan nuevos conjuntos habitacionales, pero ahora promovidos desde una lógica mixta pública y privada. De los denominados “grandes proyectos urbanos” (Cuenya, 2012), cabe destacar el caso paradigmático de Puerto Norte, una intervención urbana de unas 80 Ha. Si bien no es la primera de este tipo, la experiencia de Puerto Norte ha permitido poner a punto un elenco de instrumentos urbanísticos específicos: el plan especial y los planes de detalle, los convenios públicos y privados, los mecanismos de captación de plusvalías, entre otros. Sin embargo, la aportación más relevante radica en evidenciar la potencialidad de las tierras fiscales (ferro portuarias y productivas) como motor para las transformaciones urbanas y como una forma de superar la dependencia de las cargas urbanísticas que se aplican a los grandes desarrollos inmobiliarios privados (5% del suelo para equipamientos y 10% para espacios verdes), siendo hoy la única forma de crear suelo público. En este sentido, el problema de la vivienda social –que en el caso de Puerto Norte no ha sido una preocupación del gobierno municipal– se retoma como el principal objetivo del Pro.Cre.Ar. en actuaciones similares a partir de los “desarrollos urbanísticos” (véase el apartado 3.2. Líneas de crédito, montos y prototipos habitacionales). La novedad es que ahora los proyectos urbanos también pueden implementarse como una política habitacional y no solo para ampliar la red de espacios públicos y equipamientos colectivos. Tal es el caso de los dos conjuntos habitacionales del Pro.Cre.Ar. asignados al AMR.

El primero corresponde a un conjunto habitacional de 239 viviendas ubicadas en un predio de origen ferroviario en el municipio de Granadero Baigorria. Está destinado a aquellas familias que tienen residencia en los departamentos de Rosario y de San Lorenzo. Este desarrollo urbanístico se encuentra próximo a diferentes instituciones educativas de todos los niveles, así como a centros recreativos y al hospital Eva Perón. El conjunto tiene una densidad neta de 200 viviendas por hectárea y una edificabilidad del 1.2 correspondiente a una superficie cubierta total de 12.696 m<sup>2</sup>. La baja edificabilidad con respecto a la alta densidad se debe a la determinación morfológica –vivienda colectiva– y a la voluntad de destinar gran parte del predio para espacio público y de uso colectivo. Se construyeron dos tipos de vivienda, dúplex de dos dormitorios y departamentos de uno y dos dormitorios, con superficies que oscilan entre los 50 m<sup>2</sup> y los 70 m<sup>2</sup>. El proyecto fue ejecutado por la empresa constructora Pecam por un contrato de \$95 millones. Las viviendas se sortearon en septiembre de 2015 y fueron distribuidas de la siguiente manera: 70 % de las unidades fueron otorgadas para beneficiarios de Granadero Baigorria mientras que el 30 % restante son para residentes del resto de los departamentos Rosario y San Lorenzo.

### Fotografías 1, 2 y 3. Proyecto, proceso de construcción y obra terminada del desarrollo urbanístico Pro.Cre.Ar. en Granadero Baigorria



Fuente: Pecam, 2015.

El segundo desarrollo urbanístico asignado para el AMR se localiza en la zona sur de Rosario y prevé la construcción de 360 viviendas. El proyecto fue anunciado por el Gobierno Nacional en 2013 pero, debido a un prolongado ajuste en el formato de la licitación, recién pudo formalizarse en 2014. Por su parte, el Gobierno Municipal de Rosario realizó la ordenanza para licitar el desarrollo urbanístico en la que precisa las condiciones para la relocalización del club, la apertura de tres calles y la reserva de unos 750 m<sup>2</sup> para la construcción de equipamiento urbano (El Ciudadano, 2015).

En cuanto al ámbito de actuación, se trata de una parcela de 4,5 Ha., perteneciente al Ministerio de Defensa de la Nación, donde los socios del club Tiro Federal realizaban actividades deportivas. Tras un período de negociaciones con los vecinos y la municipalidad, se pactó destinar una hectárea para mantener la actividad en el barrio, mientras que el club Tiro Federal se trasladó a un nuevo polígono en la ciudad de Capitán Bermúdez.

La construcción de las 360 viviendas fue adjudicada a la Unión Transitoria de Empresas integrada por la constructora Rovella Carranza, con sede central en la provincia de San Luis, y la cordobesa AMG, que presentaron una oferta de 307 millones, comprometiéndose a ejecutar la obra en quince meses. En cuanto al proyecto presentado, se prevé levantar sobre la Avenida Rondeau un edificio de 11 pisos, mientras que en las arterias laterales se construirán otros que tendrán entre 3 y 4 pisos. Las viviendas serán de uno, dos y hasta tres dormitorios, y habrá departamentos entre 40 m<sup>2</sup> a 80 m<sup>2</sup>. El proyecto también incluye espacios y paseos públicos y demás zonas para desplegar allí las obras de infraestructura necesarias.

Al analizar las cinco líneas de créditos, sin contemplar los desarrollos urbanísticos, se observa que las localidades del AMR que recibieron mayor cantidad de créditos, particularmente dentro de la línea construcción, son de mayor a menor: Roldán, Funes, Alvear, Arroyo Seco, Pueblo Esther e Ibarlucea. Contrariamente, Rosario representa la cuarta parte del monto total solicitado (\$737 millones) otorgando la mayor cantidad de créditos para la línea de refacción, ampliación y terminación, y siendo muy bajo el índice de créditos para la construcción y compra de terreno.

#### **Cuadro 7. Estado del Pro.Cre.Ar. por localidades del AMR. Período 2012 – 2015**

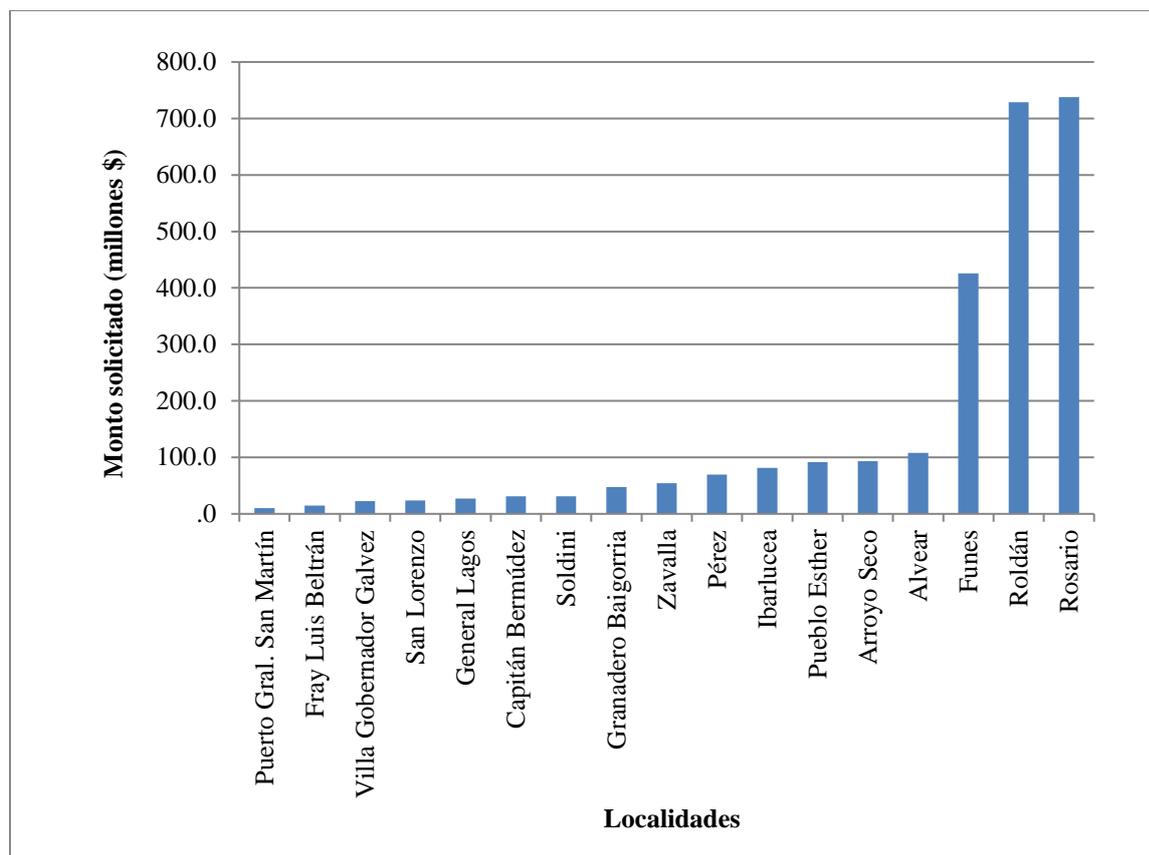
<b>Línea</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Solicitudes</b>	<b>Obras Iniciadas</b>	<b>Obras Finalizadas</b>	<b>Monto solicitado</b>
Villa Gobernador Galvez	488	97	85	65	\$ 22.693.051
Funes	2.317	1.144	978	729	\$ 425.801.207
Ibarlucea	449	233	200	161	\$ 81.423.756
Capitan Bermúdez	263	85	64	45	\$ 30.805.133
Arroyo Seco	610	255	192	137	\$ 93.170.911
Alvear	441	285	257	210	\$ 108.115.266
General Lagos	146	71	61	43	\$ 27.171.056
Pueblo Esther	606	279	235	191	\$ 91.704.426
Fray Luis Beltrán	157	46	34	27	\$ 14.515.456
Puerto Gral. San Martín	137	29	18	13	\$ 10.402.823
Granadero Baigorria	691	187	161	137	\$ 47.588.699
Rosario	11.627	2.857	2.365	1.796	\$ 737.842.341
San Lorenzo	363	79	66	50	\$ 23.462.225
Roldán	2.772	1.794	1.574	1.166	\$ 728.666.794
Pérez	473	204	185	152	\$ 69.541.277
Zavalla	233	147	132	106	\$ 54.215.179
Soldini	198	102	88	76	\$ 31.148.434
<b>Total general</b>	<b>21.971</b>	<b>7.894</b>	<b>6.695</b>	<b>5.104</b>	<b>\$ 2.598.268.034</b>

Fuente: elaboración propia en base a ANSES, 2016.

En función del Gráfico 1 se puede observar, a pesar de que la cantidad de solicitudes es mayor en Rosario (2.857), el monto solicitado en Roldán (1.574) es similar (\$728.666.794; \$728.666.794, respectivamente). Durante los tres primeros años de implementación del Pro.Cre.Ar. estos han sido los montos más significativos, comprendiendo el 50 % de la inversión total; teniendo Roldán una población 60 veces menor que Rosario, al igual que una

superficie significativamente inferior. Por lo cual, resulta necesario el análisis particular de Roldán, considerándose la ciudad de mayor impacto dentro del Área Metropolitana Rosario.

**Gráfico 1. Monto solicitado del Pro.Cre.Ar. por localidad del AMR. Período 2012 - 2015**



Fuente: elaboración propia en base a ANSES, 2016.

### **Pro.Cre. Ar. a escala del subsistema urbano, Corredor Noroeste**

La segunda escala de análisis es aquella que permite percibir más claramente las dinámicas de urbanización a nivel de los subsistemas urbanos plurimunicipales. Para ello se analiza el denominado Corredor Noroeste, uno de los seis subsistemas urbanos radiales que conforman el AMR. Se trata de una conurbación lineal que incluye a los municipios de Funes y Roldán y presenta los mayores índices de construcción de la última década. Esto se evidencia en las 2938 solicitudes de créditos (1.144 de Funes y 1794 de Roldán) que corresponde a un 44% del total del AMR. En este punto se analiza cómo repercutió el Pro.Cre.Ar. en el Corredor Noroeste, pero antes parece oportuno explicar brevemente su conformación y sus particularidades morfológicas.

En cuanto al proceso de conformación del Corredor Noroeste, los núcleos urbanos de Funes y de Roldán crecen alrededor de sus cuadros de estación y se desarrollan hasta conformar una conurbación lineal hasta Rosario. Desde los inicios, la expansión de este corredor determina una particular morfología evidente en sus etapas de desarrollo. Los cascos históricos presentan claramente una conformación en damero regular, trazado en forma perpendicular a las vías del ferrocarril. La primera expansión del sector se da hacia el sur de la Ruta Nacional 9 (Barrio Villa Flores, 1927). Las expansiones posteriores aparecen como parte de un proceso acelerado y no planificado, respondiendo a la oferta de loteos que surgen por iniciativa del

sector privado que avanza su estrategia de urbanización. Se trata de un desarrollo inmobiliario caracterizado por la transformación de suelo rural en urbano a partir de fragmentos sin contigüidad con las áreas urbanas consolidadas y con escasa conexión entre sí.

En términos morfológicos y a escala del área metropolitana, esta “ciudad lineal” se caracteriza por la articulación de tres componentes territoriales. En primer lugar, cabe mencionar el conjunto de infraestructuras de la movilidad que atan longitudinalmente todo el corredor. Estas son la Ruta Nacional 9, el ferrocarril General Mitre (Rosario-Córdoba) y la Autopista Rosario-Córdoba. El segundo componente se refiere al uso predominantemente residencial, la baja densidad y el ritmo acelerado del crecimiento demográfico. En tercer lugar, cabe mencionar el sistema de espacios libres para destacar el alto porcentaje de superficies ajardinadas que, a pesar de su carácter privado, le confieren al corredor un atractivo carácter suburbano. Pese a las cualidades ambientales positivas, la organización espacial de este corredor metropolitano evidencia problemas funcionales, ambientales y sobre todo administrativos.

Como ya se ha mencionado, los municipios de Funes y Roldán son los que más han crecido en el AMR, duplicando y triplicando respectivamente la superficie de su planta urbana. Es obvio que la nueva urbanización que se da en el Corredor Noroeste responde a una demanda exógena: prácticamente todos los beneficiarios del Pro.Cre.Ar. en Funes y Roldán provienen de Rosario. En este sentido, la proliferación de las líneas de crédito “construcción” y “compra de lote y construcción” en el Corredor Noroeste no se debe solo a un cambio de estilo de vida, sino a la carencia de lotes disponibles en Rosario y más aún a la carencia de lotes asequibles para la clase media, cuando se compara el precio de la tierra en los municipios menores del AMR con respecto al de la ciudad central.

El tipo de vivienda más elegido (y promovido por las normas municipales) ha sido la vivienda aislada en barrios abiertos (ej. Tierras de ensueños II y III, en Roldán) y en barrios cerrados (ej. Aguadas, en Funes), enfatizando en este último caso la paradoja de cómo una política inclusiva termina contribuyendo a la segregación urbana existente. Cabe mencionar que el proceso de radicación de los residentes rosarinos en el Corredor Noroeste estuvo acompañado por un proceso brutal de sustitución del régimen de suelo rural a urbano, impulsado por diversos desarrolladores inmobiliarios y facilitado por los gobiernos municipales que se sucedieron en la última década, a cambio de una insignificante recuperación de las plusvalías levemente reguladas.

Lo más novedoso, sin embargo, es que la ejecución de los créditos asignados no responde a ningún nivel de planeamiento, ni al Plan Estratégico Provincial, ni a las directrices de ordenación territorial planteadas desde el ECOM, ni a ningún proyecto municipal vigente, que tanto en Funes como en Roldán –y en Rosario– no se revisa desde la década del ochenta. Los propios beneficiarios son los que buscan los lotes de su interés, donde priman los precios relativamente bajos en comparación con Rosario, y la accesibilidad ampliada que brinda la Autopista Rosario-Córdoba. El impacto del Pro.Cre.Ar. permitió que Funes y Roldán den un salto de escala en su peso urbano con respecto al resto de los municipios del AMR.

### **Pro.Cre.Ar. a escala local, Roldán**

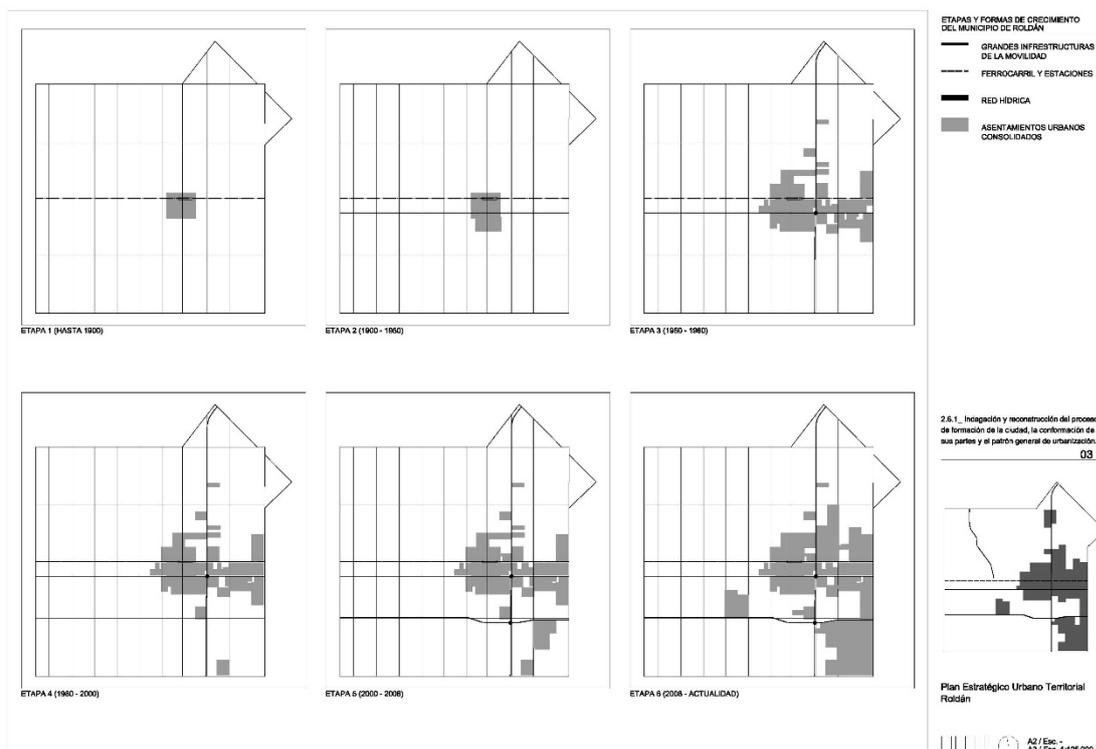
El proceso de urbanización reciente del AMR y del Corredor Noroeste tiene una especial correlación, a escala local, con el crecimiento del municipio de Roldán, tanto por las etapas de desarrollo de su planta urbana (ver Plano 3), como por su posición relativa en el AMR.

Además de conformar una conurbación distintiva con el municipio de Funes, Roldán es un potencial enclave de centralidad en la medida que coincide con el cruce de dos grandes corredores, el mencionado corredor noroeste sobre la Ruta Nacional 9, preponderantemente residencial, y el corredor de la A012, orbital a Rosario, que vincula dos polos portuarios e industriales al norte y al sur del AMR.

En cuanto a las etapas de desarrollo urbano, tras la segunda mitad del siglo XX, el crecimiento se da principalmente sobre a Ruta Nacional 9 con la conformación de los primeros loteos para casas de fin de semana en barrios como, por ejemplo, Cotos de la Alameda (1964), Santa Teresa (1968) o Los Olmos (1967), entre otros. Tras la recuperación de la democracia y hasta el final del siglo XX se registran pocas operaciones, aunque ya comienzan a localizarse de manera dispersa. En este momento se crean los barrios cerrados como Descanso, Fontanet o Los Raigales. Esta dinámica persiste en la primera década del siglo XXI con la aparición del barrio cerrado Puerto Roldán y finaliza con un incremento acelerado de la planta urbana que se da en muy pocos años.

El resultado es un patrón urbano expandido y disperso que determina una marcada polarización de las partes de la ciudad y que difícilmente puedan considerarse como barrios debido a su baja consolidación. El hecho de haber permitido que la planta urbana salte al otro lado de la autopista produce una fragmentación física que no se justifica si se considera la gran cantidad de suelo que tiene el municipio. Esta abundante disponibilidad de tierra también se evidencia en las “bolsas de suelo rural” que aparecen diseminadas en medio de los nuevos loteos sin urbanizar. Este patrón urbano resulta de combinar las iniciativas oportunistas de los desarrolladores con la falta de criterio por parte de los sucesivos gobiernos municipales en cuanto a los requerimientos locacionales al momento de aprobar de los loteos.

### Plano 3. Etapas y formas de crecimiento del municipio de Roldán



Fuente: Elinbaum, 2015.

**Cuadro 8. Solicitudes por la línea del Pro.Cre.Ar. en la localidad de Roldán.  
Período 2012 - 2015**

Línea	Beneficiarios	Solicitudes	Obras finalizadas
Construcción	1.936	1.212	758
Ampliación y terminación	287	132	65
Compra de terreno y construcción	414	306	192
Refacción	22	11	7
Compra de vivienda nueva	98	90	52
Total general	2.757	1.751	1.074

Fuente: ANSES, 2015.

La dispersión de la edificación puede explicarse, en parte, a partir del impacto del Pro.Cre.Ar. en este municipio, que como se mencionó al principio fue el que más creció a nivel metropolitano y provincial. La distribución de las líneas de crédito indica que la modalidad “refacción” –como referencia de una demanda local– cuenta con solo 11 solicitudes (0,8% del total), mientras que “construcción” y “compra de terreno más construcción” representan sumadas el 86% de las solicitudes, localizadas en el área de los nuevos loteos aprobados en los últimos 5 años. De 2008 a la actualidad, la planta urbana de Roldán prácticamente se duplica determinando dos partes polarizadas y físicamente fragmentadas, al norte y al sur de la autopista Rosario-Córdoba. Además, en 2011, se aprueba el loteo Punta Chacras, de unas 30 Ha., ubicado en el cuadrante suroeste del tejido municipal, aislado y apartado de la ciudad consolidada.

La voluntad de seguir expandiendo la planta urbana para que no aumente el precio de los lotes ha sido comunicada por el gobierno municipal como una política de carácter social en la medida que se le estaría dando acceso a la adquisición de terrenos al amplio sector de la clase media (rosarina). Esta decisión política se ha intentado justificar a partir de la urgencia que tienen los beneficiarios del Pro.Cre. Ar para obtener un terreno como condición para el acceso al crédito. Sin embargo, el precio “competitivo” de estos lotes, basado en la aprobación “condicionada” de las urbanizaciones sin todos los requerimientos para su aprobación, produce una dinámica insostenible desde el punto de vista de la prestación de servicios, la movilidad, la calidad del paisaje, etc.

La situación actual de los barrios donde se radica la mayoría de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar. –o donde aún se ejecutan las obras–, se caracteriza por la carencia de servicios básicos como el gas, cloaca, agua por red, y la completa ausencia de áreas comerciales y de equipamientos que enfatiza la dependencia de los centros comerciales de Funes o Rosario para el abastecimiento básico. Asimismo, se verifica la ausencia de transporte público, agravada por la inexistencia de puestos de trabajo que trae aparejado el forzoso desplazamiento que los nuevos residentes deben realizar diariamente para trabajar en Rosario.

Cabe señalar que la dinámica de urbanización en Roldán atraviesa una desaceleración de pedidos de obra nueva que refleja que la expectativa de ocupación no es la prevista. El sobredimensionamiento de la oferta (con un promedio en todos los nuevos loteos de un 70%) se evidencia en el bajo grado de consolidación de los barrios y en la presencia de lotes vacantes. Con unos 14.400 habitantes (Censo 2010), Roldán cuenta hoy con una planta urbana capaz de albergar a una población de unos 80.000 habitantes. Como resultado de este

proceso de extensión indiscriminada de la planta urbana (que no coincide con la planta urbanizada ni con la capacidad del gobierno local para urbanizar, proveer los servicios y mantener el espacio público), el Consejo Deliberante de Roldán ha decidido frenar las solicitudes de los desarrolladores para ejecutar nuevos loteos –contra la voluntad expresa del gobierno municipal– hasta que se redacte el plan urbano actualmente en elaboración (La Capital, 2015).

Pese al panorama urbanístico descripto, el Pro.Cre.Ar. ha tenido una gran repercusión en la práctica de la arquitectura en dos direcciones. La primera novedad es que las líneas “construcción”, “compra de terreno y construcción” y “reforma” no están pensadas para ser ejecutadas por las grandes empresas constructoras –las únicas capaces de competir en las importantes licitaciones para construir los grandes conjuntos habitacionales. En cambio, se produce una “distribución” del presupuesto en un sinnúmero de pequeños estudios y arquitectos independientes que, a través de los beneficiarios que los contratan, se convierten en actores clave de las políticas habitacionales. Por tanto, se benefician los arquitectos independientes –sobre todo aquellos recién recibidos que obtienen su primer encargo a través del Pro.Cre.Ar. -; se apoderan los beneficiarios, que más allá de los prototipos predeterminados, pueden incidir en el diseño de su propia vivienda; y ganan las pequeñas empresas constructoras y los contratistas independientes que no cuentan con un margen de capital o financiación como para competir por la licitación de la línea “desarrollos urbanísticos”.

En segundo lugar, la repercusión del Pro.Cre.Ar. en la práctica de la arquitectura tiene que ver con la discusión sobre la tipología de la vivienda individual y la innovación proyectual, aunque el debate se centra sobre todo en los problemas de la profesión. En este sentido, más allá de las monografías de viviendas individuales publicadas en revistas especializadas en arquitectura y construcción, vale la pena destacar la muestra “Movida Independiente de Arquitectura y Urbanismo” realizada por el colectivo profesional *Arquitectxs Sindicadxs*. Al igual que organizaciones similares de España (*Arquitectos Sindicados de España*) y de Estados Unidos (*The Architecture Lobby*) se discuten problemáticas diversas como, por ejemplo, la precarización laboral que es hoy un fenómeno presente en todo el mundo.

El contenido de la muestra incluye una selección de 85 viviendas que arquitectos argentinos realizan o realizaron a partir de los créditos otorgados por el Pro.Cre.Ar. en la provincia de Santa Fe. La muestra evidencia cómo “la aparición de los créditos otorga a los profesionales la posibilidad de mantener un flujo de trabajo significativo, aunque con honorarios muy ajustados. Los datos recopilados en la muestra reflejan además que los trabajos se realizan en algunos casos sin contrato y en base a la buena voluntad en la relación cliente-arquitecto, pactando pagos contra desembolso de los segmentos del crédito” (*Arquitectxs Sindicadxs*, 2014). La selección incluida en la publicación demuestra que a fuerza de imaginación y buena voluntad se ha logrado un alto estándar arquitectónico, si bien, como demuestran los datos recogidos, los créditos no alcanzan para construir la vivienda en su totalidad (se trata de un promedio de un 70% del monto total de la obra). Los clientes provienen de sectores de clase media que hasta entonces han estado excluidos del acceso a la vivienda propia. El usuario promedio es una pareja joven de unos 30 años que deja de alquilar en el centro o macrocentro de la ciudad para irse a vivir a más de 10 km de sus trabajos, a sectores periféricos de urbanización incipiente con muy pocos servicios (*Arquitectxs Sindicadxs*, op. cit).

## Efectos sociales y económicos del Pro.Cre.Ar.

En base a lo expuesto en el presente trabajo se observa que los objetivos económicos y sociales del programa Pro.Cre.Ar., de articular la producción de vivienda para clase media con la generación de puestos de trabajo formales e integrando a parte de la sociedad en el derecho a la vivienda digna, a pesar de ciertos inconvenientes han sido relativamente cumplidos.

Esto refleja la importancia de que el Estado tenga un rol activo, tanto en las políticas económicas como sociales inclusivas, ayudando a disminuir la desigualdad social producto de políticas aplicadas en décadas pasadas.

### **Inversión en la construcción y su relación con el empleo, costos y mercado**

A nivel nacional, el programa crediticio se consolidó como el principal motor de la construcción y ya se otorgaron 170.123 créditos entre las distintas líneas que responden a las necesidades de los argentinos. Esa cantidad representa una inversión de 67.190 millones de pesos que fueron volcados al rubro de la construcción en los últimos años. En el AMR la cantidad de créditos fueron 2.759 millones de pesos (incluye desarrollos urbanísticos), representando 4 % del total.

Los crecimientos de **puestos de trabajo** en el rubro de la construcción han sido significativos. Al respecto la Presidencia de la Nación (2015:23) señala que para la construcción de cada vivienda de este plan se generan: "... 4 puestos de trabajo directos y 2 indirectos, por un período de 9 a 12 meses."

La edificación de vivienda genera además un efecto multiplicador de otros rubros vinculados. De esta manera Bossio<sup>16</sup> (AAVV, 2015: 15) expresa que: " no debemos olvidar que por cada casa que se construye también se movilizan otros sectores de la construcción, no solo la mano de obra. Los corralones, la industria del hierro y de la madera y los arquitectos, entre tantos otros, se ven beneficiados por el impacto económico que genera el Programa". A esto se le suman los puestos generados en la ejecución de las obras de infraestructura, que representan unos:

"... 45 puestos de trabajo más durante 4 meses por cada 100 lotes generados, distribuidos de la siguiente forma: 10 puestos para la ejecución del cordón cuneta, 15 puestos para las redes de agua potable y gas, 10 puestos para la red cloacal y 10 puestos para las obras de energía eléctrica y alumbrado público" (Presidencia de la Nación, 2015:23).

Lo antedicho, permite que se realicen más aportes tributarios al sistema, los cuales ingresan a los fondos de la ANSES.

Paralelamente al incremento de la actividad de la construcción y el empleo, el país viene sufriendo un proceso de **evolución inflacionaria** de la economía, afectando directamente el valor de los materiales y la mano de obra de la construcción.

La construcción de la vivienda en el Área Metropolitana de Rosario, al igual que en otras localidades de Argentina, ha incrementado su valor durante el período de estudio. De acuerdo

---

<sup>16</sup>Diego Bossio es el director ejecutivo de la ANSES y presidente de Pro.Cre.Ar. hasta fines del año 2015.

al indicador del **costo de la construcción** (que incluye construcción, materiales y mano de obra) se observa una tendencia ascendente desde el año 2012 (15,56 %) al 2015 (20,05 %), teniendo su vértice más alto en el 2014 (33,73 %). Particularmente en dicho año, lo que realmente ha impactado en el precio de la construcción es el aumento de los materiales (42,43 %) sobre el costo de los sueldos (ver Cuadro 9).

#### **Cuadro 9. Evolución anual del índice del costo de la construcción**

<b>Año</b>	<b>Construcción</b>	<b>Materiales</b>	<b>Mano de Obra</b>
2012	15,56%	9,58%	21,03%
2013	14,92%	13,32%	16,36%
2014	33,73%	42,43%	26,51%
2015	20,05%	18,84%	22,91%

\* Datos relevados hasta el mes de noviembre de 2015, excluye diciembre 2015.

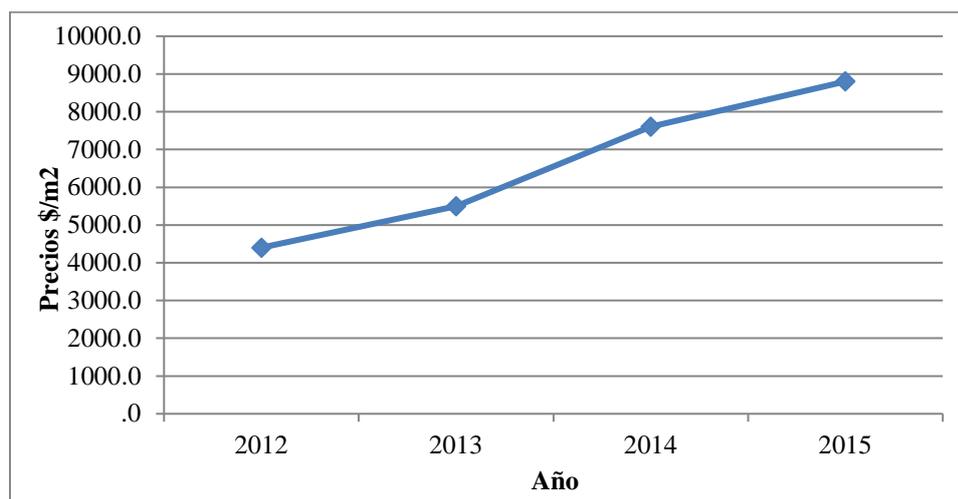
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Argentina de la Construcción, 2015.

El incremento de precios también impacta en el Programa Pro.Cre.Ar. A pesar de que la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) calculó un costo aproximado de \$ 3.000 el metro cuadrado, pudiéndose edificar una vivienda de 66 metros cuadrados en el primer caso (es decir, con 200 mil pesos) y de 116 metros cuadrados en el segundo (por entonces el máximo era 350 mil pesos), este importe no se pudo mantener (El Ciudadano, 2014). Cabe señalar que, a mediados del año 2014, se amplía en un promedio del 30% los montos de créditos máximos a solicitar por segmento y el rango del ingreso neto familiar para acceder a las diferentes líneas de crédito. Sin embargo, no logra cubrir los aumentos de precios de la construcción.

Durante los tres años de su implementación, el valor de la vivienda se ha duplicado, pasando de aproximadamente \$ 4.400 en el 2012 a \$ 8.800 en el 2015, según un promedio obtenido de la serie histórica de costos sobre los módulos básicos Pro.Cre.Ar. que realiza el Reporte Inmobiliario (ver Gráfico 2).

Con el fin de solucionar dicho problema financiero, a inicios del 2014 la Secretaría de Comercio establece precios de referencia en materiales e insumos para la construcción, manifestando que dicho aumento responde a especulaciones y ciertas desmesuras del sector. El acuerdo alcanza a los insumos básicos más utilizados por las familias que están construyendo su primera vivienda con el Pro.Cre.Ar.

**Gráfico 2. Costo del m<sup>2</sup> de la construcción de vivienda para Pro.Cre.Ar.**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Reporte Inmobiliario, 2015.

Además, en este acuerdo intervienen varios eslabones: los comercios y corralones (segmento al que está dirigido) que adhieren y exhiben una oblea como "comercio adherido al plan Pro.Cre.Ar. "; las familias que deben denunciar las arbitrariedades en los costos; el Pro.Cre.Ar. que monitorea junto a ANSES el nivel de precios y las provincias y municipios que controlan el cumplimiento del acuerdo (La Capital, 2014).

El Concejo Municipal de Rosario expresó su aprobación con la firma de convenios del Programa Nacional Precios Cuidados con corralones y distribuidores santafesinos del rubro construcción, los que incluyen más de 50 materiales. También convocó al comité ejecutivo del Consejo Económico y Social de Rosario para "concretar políticas claves en los precios de los materiales de construcción". En tanto la vicepresidenta primera del Concejo, López, manifestó que: "es importantísimo establecer acuerdos a nivel local en los precios de los materiales para facilitar el acceso a la vivienda propia de los beneficiarios del Plan Pro.Cre.Ar. " (Concejo Municipal de Rosario, 2014).

El instrumento utilizado por el sector público para fomentar la construcción también ha influido en el **mercado inmobiliario**. Es decir, que se evidencia un efecto positivo en el mercado dado que se incrementa la demanda de suelo a partir de las ventas y consultas de lotes aptos para el Pro.Cre.Ar. Lo antedicho impulsa el surgimiento y completamiento de aproximadamente 100 barrios abiertos y nuevos loteos privados en el AMR (Asequias del Aire, Las tardes y Tierras de Ensueño en Roldán; Funes Town y City; Tierras de Ensueño en Alvear y barrio Tango en Rosario, entre otros), implicando un aumento significativo de la oferta para las dos líneas de crédito de construcción, compra de terreno y construcción.

Cabe señalar que la oferta de lotes privados es mayor y cotiza a un precio menor (ofreciendo en muchos casos una larga financiación) en las localidades de menor tamaño del AMR que en la ciudad de Rosario. De acuerdo a los requisitos que establece el Pro.Cre.Ar., los terrenos deben tener un valor máximo de \$ 150.000 siendo escasos los fracciones con esos valores en las zonas urbanas. Sumado a la poca disponibilidad en el mercado y la fuerte demanda en la ciudad, el valor de los terrenos se incrementa por la inflación.

La disponibilidad de terrenos públicos también es escasa en Rosario. En el año 2012, el Concejo Municipal aprobó un proyecto por el cual se autoriza al Ejecutivo a suscribir

convenios con el gobierno nacional para la cesión de terrenos municipales al Pro.Cre.Ar. Moscatello (2012) expresa que esto busca que la ciudad deje de expulsar a los rosarinos beneficiarios del crédito, ya que para llegar a la vivienda propia tienen que trasladarse a localidades vecinas, que cuentan con una amplia oferta de suelo. Asimismo, en la mayoría de las localidades los loteos se ubican en zonas alejadas, no contando siempre con todas las infraestructuras y servicios necesarios para las familias que se establecen.

En este contexto, el gobierno de Santa Fe habilitó dentro del programa de lotes "Mi Tierra, Mi Casa" un cupo especial para aquellos que poseen un crédito Pro.Cre.Ar. en Rosario y no tienen terrenos para llevarlos en el Banco Hipotecario. Dentro de las dos urbanizaciones del Programa provincial: el Parque Habitacional Ibarlucea y el Loteo Avellaneda Oeste, se destinan 200 lotes para quienes resultaron beneficiarios. Además, el Departamento Ejecutivo, por encomienda del Concejo Municipal, está analizando la posibilidad de incorporar, dentro de la Unidad de Gestión 7 perteneciente al ADIF, del gran proyecto urbano de Puerto Norte parte de las parcelas al Programa Pro.Cre.Ar. Al respecto la concejala Gigliani expresó en Notiexpress (2014:6) que: "... no estamos hablando de generar lotes individuales en este espacio dado que las disposiciones establecen que deben ser viviendas colectivas y no individuales". De esta manera se incorporarían la línea de crédito de desarrollos urbanísticos nuevas unidades, dado que, como ya se mencionó, solamente se realizó un convenio con el Municipio para la construcción de 360 viviendas para el desarrollo de propiedades en altura en la zona norte (ex- Club Tiro Federal) sobre terrenos fiscales.

Por último, a pesar de que la oferta de viviendas y departamentos a estrenar es alta en la ciudad, el monto máximo otorgado por el crédito es de \$600.000 pudiendo tener un valor máximo de \$850.000.<sup>17</sup> El mercado local ofrece pocas unidades habitacionales con esos valores, sin escritura previa y con inicio de obra posterior a enero de 2012 resultando difícil cumplir con los requisitos señalados. Además, la demanda para viviendas no es la misma que para terrenos en el Pro.Cre.Ar. La venta de vivienda a estrenar tubo el menor número de beneficiarios (1376) en el AMR, sumado a que esta línea de crédito se incorporó posteriormente al Programa.

### **Acceso a la vivienda e inclusión social**

La política de vivienda implementada en el Pro.Cre.Ar. es concebida como una estrategia de inclusión e integración social, mejorando la calidad de vida de personas que anteriormente estaban excluidas. A diferencia de las políticas de crédito hipotecario, el Programa prioriza dos características que ilustran su compromiso con el derecho a la vivienda para el conjunto de la población: la accesibilidad y la igualdad.

Desde la perspectiva del Programa, la idea de **igualdad** no equivale necesariamente a dar o hacer lo mismo para todos, sino que tiene que ver más con un concepto de equidad. Esto implica beneficiar a quienes se encuentren en condiciones "de partida" desfavorables para lograr como resultado una situación de igualdad efectiva. Al respecto, la Presidencia de la Nación (2013: 89) comenta en relación a los sorteos, para la adjudicación de la posibilidad del crédito, el siguiente criterio:

---

<sup>17</sup>Según datos del último Censo Nacional del año 2010 en la ciudad de Rosario de un total de 420.000 viviendas, 80.000 viviendas se encuentran vacías, representando el 20 % de las unidades habitacionales.

"... se construyen grupos prioritarios de acuerdo a criterios socioeconómicos y poblacionales como el déficit habitacional de la región, la edad, el nivel de ingresos, la cantidad de niños y personas con discapacidad en el grupo familiar, a fin de alcanzar mayores niveles de igualdad social reales."

La **accesibilidad** se garantiza a partir de la inexistencia de un tope mínimo de ingresos para solicitar el crédito, distinguiéndolo de otros créditos privados. La apertura del Programa resulta imposible de encontrar en el sistema financiero y en la banca privada en el AMR y Argentina. También, la accesibilidad se establece a través de tasas de interés anual bajas en comparación con las existentes en el mercado, que van desde el 2 al 14-11 % para las líneas de construcción y ampliación/terminación y del 7 al 18% para la línea refacción.

Finalmente, la edad tampoco constituye un límite para el acceso a la vivienda, dado que además de tener créditos para personas de hasta 65 años de edad, como ciertos bancos locales, el Pro.Cre.Ar. amplió el rango de los adultos mayores en la línea refacción hasta 74 años.

La puesta a disposición de los predios fiscales nacionales contribuye a reparar el problema de los tradicionales planes de vivienda que radica en la dificultad de acceso a la tierra. Asimismo, el proyecto de ley de Suelo y Hábitat de la provincia de Santa Fe tiene como objetivo promover el derecho constitucional al hábitat y la vivienda digna estableciendo la función social de la propiedad privada, facilitando el acceso a la tierra urbanizada. Los municipios que adhieran a dicha ley podrán generar suelo para una política habitacional.<sup>18</sup>

El uso social de la tierra favorece el acceso al suelo urbano a precios razonables, reduciendo la especulación inmobiliaria y generando nuevas oportunidades para el posterior acceso a la vivienda. En este sentido, la Presidencia de la Nación (2013: 90) señala que: "... Pro.Cre.Ar. es un plan diseñado para que todas las familias, más allá de su condición social y situación económica, puedan acceder a la casa propia."

En Argentina el derecho a una vivienda es percibido y analizado como el derecho a la propiedad de esta. En el Área Metropolitana Rosario el régimen de la tenencia de las viviendas ha aumentado en los últimos tres años. Los propietarios de la vivienda y terreno ascendieron de 289.190 en el 2012 a 323.096 en el 2015 (IPEC, 2015). Es decir que se incorporaron 33.906 propietarios de los cuales 3.538 pertenecen al Pro.Cre.Ar., representado el 10, 4% del total (excluye las líneas de crédito refacción, ampliación y terminación). La seguridad de la tenencia contribuye además a reducir el déficit habitacional.

Igualmente, el tema de la accesibilidad no termina en el simple acceso a la tierra y la vivienda; para que la accesibilidad sea plena se debe asegurar el alcance equitativo de la nueva población a las infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos. Es decir que el derecho a la vivienda se amplía con el derecho a la ciudad.

En el caso del AMR el suelo y el proceso de urbanización se subordinan a una condición de bien de cambio, predominando la obtención de ganancias sobre la necesidad social. El encarecimiento del suelo urbano, por la demanda del Pro.Cre.Ar. y otros sectores no sujetos a

---

<sup>18</sup> Los nuevos emprendimientos urbanos de gran escala y/o nuevo suelo urbano en parcelas origen mayores a 10.000m<sup>2</sup>, deberán ceder gratuitamente a favor de los gobiernos locales como mínimo un 10% de la superficie, la cual podrá compensarse en suelo, infraestructura o el valor equivalente en otra localización, para uso exclusivo a urbanizaciones de interés social.

este crédito sumado a la inflación, refuerza una **dinámica segregadora y de exclusión territorial** para los sectores medios y bajos, profundizando el proceso de periferización iniciado hace unas décadas. Además, las nuevas viviendas no siempre se ubican en las áreas centrales de las localidades vecinas, careciendo de las infraestructuras y servicios, siendo el único requerimiento urbano para un loteo apto para el Programa la provisión de electricidad. Al respecto, Altube<sup>19</sup> menciona que: "... se generan loteos, pero no urbanizaciones, como en un asentamiento y esto crea problemas de inserción en la trama urbana. (...) por ejemplo no hay conexión desde el barrio abierto de Tierra de Ensueño a la ciudad de Roldán, solo gente con autos y no alcanza el transporte, la seguridad, ni hablar de cloacas, gas, etc..."<sup>20</sup>

El programa abordó principalmente la dimensión física y no incluyó equipamientos de salud, educación, seguridad, entre otros. El derecho a la ciudad no se alcanza dado que este entiende la ciudadanía como igualdad de derechos sociales, políticos, económicos y culturales y los concreta en su relación con la ciudad como marco físico, ofreciendo mediante las políticas públicas un conjunto de bienes y servicios.

El conjunto de derechos que podríamos llamar específicamente «urbanos», como vivienda, espacio público y equipamientos de igual calidad, centralidad, movilidad, visibilidad, integración en el tejido urbano, calidad ambiental, etc.

## **Discusión - Reflexiones finales**

### **El instrumento notable Pro.Cre.Ar.**

El Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.), es una política pública anticíclica implementada en el año 2012 para reactivar la economía y dar respuesta a la crisis habitacional del País. El financiamiento del Programa se dirige a la clase media y media-baja en el cual participan diferentes organismos públicos, entre ellos la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Ministerio de Economía (MECON) que conforman el Fondo Fiduciario Pro.Cre.Ar. Bicentenario, junto con el Banco Hipotecario que implementa el otorgamiento y cobro de los créditos, y la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) que aporta terrenos fiscales.

En términos instrumentales, el Pro.Cre.Ar. se distingue por el alcance territorial y la capacidad de adaptación a las necesidades particulares de cada familia a través de dos líneas básicas de créditos, una para aquellas personas que tienen un lote propio (construcción, ampliación y refacción) y otra mediante la cual se financia la compra de terrenos, la construcción y viviendas a estrenar. En ambas modalidades, el diseño de la vivienda corresponde a los modelos ofrecidos por el Pro.Cre.Ar., según cada región del país. La segunda línea de crédito tiene además la modalidad de desarrollo urbanístico orientada a familias que deseen acceder a una de las viviendas construidas por el Programa. En la construcción de estos desarrollos se prioriza la localización y su integración a la trama urbana existente, el diseño estético y funcional de las viviendas, así como también la calidad de sus materiales y terminaciones. La coordinación de los desarrollos se da a nivel de un Comité Ejecutivo, conformado por los cuatro organismos participantes (ANSES, MECON, AABE y Banco Hipotecario). Esta radica en superar el carácter sectorial que suele tener la

---

<sup>19</sup> Luciano Altube es arquitecto y tiene su estudio de arquitectura especializado en el área metropolitana Rosario.

<sup>20</sup> Entrevista realizada al Arq. Luciano Altube, 23/12/15.

construcción de la vivienda pública, articulando tres políticas: la habitacional, la financiera y la urbanística.

A fines del 2015, con el cambio de gobierno nacional, se proponen modificaciones en las distintas políticas públicas que se venían realizando en el país. Emililio Basavilbaso, el nuevo director ejecutivo del ANSES propone una nueva estrategia para el financiamiento de la vivienda a partir del año 2016. Los siete puntos clave sobre los que trabajaría el gobierno para redirigir el Pro.Cre.Ar., según Punto Biz (2016) son:

- 1- Evitar subsidiar a quienes por sus ingresos puedan pagar una tasa de mercado. Hoy los créditos se otorgan con tasas que se diferencian según el nivel socioeconómico de cada familia, dentro de una banda del 14 a 19% según el destino que se le da al dinero y la zona del país. Como esta banda figura por debajo de la inflación, se trata de que el fondo de los aportes de los jubilados no se vea afectado.
- 2- Incluir una nueva línea para permitir la compra de viviendas ya construidas. Es para frenar con la especulación en los precios de terrenos, que se catapultaron durante los últimos tres años.
- 3- Elevar los montos tope de los préstamos, para dar cuenta de un reclamo de los adjudicatarios de planes, que los recursos recibidos quedan muy lejos de los costos para construir. Se está realizando una auditoría para evaluar la cantidad de proyectos que quedaron inconclusos por este motivo. Hoy se autorizan hasta \$520.000.
- 4- Incorporar a los bancos privados en el esquema de financiamiento. Está abierta la posibilidad de que el Procrear se ensamble con el proyecto que trabaja el Banco Central de la República Argentina (BCRA) sobre una unidad de cuenta indexada, una fórmula muy exitosa en Chile y Uruguay.
- 5- Modificar las prioridades para ser beneficiario de un plan, teniendo en cuenta la cantidad de hijos, la presencia de personas discapacitadas en la familia o el acceso actual a agua o cloacas. Se incorporará un ente de contralor para asegurar la transparencia del mecanismo.
- 6- Priorizar a los sectores medios y bajos, frente a los sectores medios y altos que solicitan créditos del Pro.Cre.Ar. para construir nuevas viviendas en countries.
- 7- Alcanzar un volumen de 100.000 créditos por año (manteniendo el mismo objetivo que el anterior gobierno).

En suma, la reformulación del Programa incrementaría las tasas de interés para quienes puedan pagarlas, según sus ingresos, y ofrecería créditos para la compra de viviendas ya construidas, lo que ayudara a reducir el porcentaje de viviendas desocupadas en la ciudad, aunque, al mismo tiempo, no generara empleo en la actividad de la construcción.

### **El proceso de elaboración e implementación del Pro.Cre.Ar. en tres escalas territoriales**

En el caso del Área Metropolitana de Rosario, no hay dudas de que el Pro.Cre.Ar. tiene una influencia directa en las recientes transformaciones territoriales. Para finales de 2015, se otorgaron 24.066 créditos en la provincia de Santa Fe, de los cuales aproximadamente la

mitad se ubican en el AMR. Las condiciones del Programa para la urbanización es hoy uno de los principales motores comerciales tras la proliferación de más de 100 barrios abiertos. El ascendente número de las familias de clase media interesadas en acceder a estas líneas de créditos dan cuenta de la efectividad del Programa. Para evidenciar la repercusión de la aplicación del instrumento notable Pro.Cre.Ar., en el caso de estudio AMR, se analizaron tres escalas territoriales considerando tres unidades de análisis concurrentes.

A **escala metropolitana**, la aportación más relevante radica en evidenciar la potencialidad de las tierras fiscales (ferro-portuarias, militares, etc.) como motor para las transformaciones urbanas y como medio para superar la dependencia del sector privado como el principal proveedor de tierras otorgadas a través de la aplicación de cargas urbanísticas. En este sentido, el problema de la vivienda social –que no ha sido un desafío de los grandes proyectos urbanos– se retoma como el principal objetivo del Pro.Cre.Ar. a través de la línea de crédito “desarrollos urbanísticos”. La novedad es que ahora los proyectos urbanos también pueden implementarse como una política habitacional y no solo para ampliar la red de espacios públicos y equipamientos colectivos. Sin embargo, estos desarrollos presentan diversos problemas aún por resolver.

Comenzando por los criterios para la localización de los conjuntos habitacionales, la distribución territorial supera en buena medida la preferencia partidaria; Rosario es un ejemplo. Sin embargo, la localización de los conjuntos evidencia la desarticulación entre las previsiones del planeamiento vigente, la disponibilidad de tierra fiscal y el déficit habitacional. Es por este motivo que dentro del total de beneficiarios se admite que un porcentaje no resida en el municipio donde se implanta el desarrollo urbanístico, induciendo la migración interna metropolitana (en el caso de Granadero Baigorria se permitió que hasta un 25% de los beneficiarios provengan de localidades limítrofes). Esta situación confirma que las políticas de vivienda de gran escala deben plantearse como un problema supralocal. Los casos del AMR evidencian que el Pro.Cre.Ar., pese al volumen de viviendas que financia, no ha sido planteado como un problema de reequilibrio demográfico ni de descentralización, entre otros objetivos de la ordenación territorial.

En cuanto a las cuestiones proyectuales, al menos en los casos analizados, existe un esfuerzo por parte de los equipos de proyecto por resolver la articulación física de los nuevos barrios con la ciudad existente. Sin embargo, no se ha considerado la opinión de los vecinos con respecto a la forma o el impacto que los desarrollos urbanísticos puedan tener en su entorno. La falta de participación que caracteriza a esta línea de crédito es consecuente con el mecanismo de adjudicación de las viviendas. Éstas se sortean una vez que el conjunto habitacional está terminado. Evidentemente, la lógica “llave en mano” tiene sentido cuando, debido al volumen de la obra, en la gestión se abordan un sinnúmero de variables, más aún si debe ejecutarse dentro de un único mandato legislativo. Tal como están planteados los desarrollos parece difícil que los técnicos realicen el proyecto con los beneficiarios.

El modo de gestionar los desarrollos urbanísticos no justifica, sin embargo, la opción preferente por el tipo “vivienda colectiva”. El argumento principal –la provisión de un espacio abierto de uso común, que ronda entre el 30% y el 60% de la superficie total (véase el caso de Paraná como ejemplo de sobredimensionamiento del espacio público)– para plasmar en los patios comunes valores “sociales” de la colectividad. El protagonismo de los espacios colectivos no se justifica desde el punto de vista de la localización, ya que en el entorno inmediato ya hay suficientes espacios públicos. No se justifican desde el punto de vista del mantenimiento, que es un costo extra para los vecinos. Tampoco se justifica desde las

preferencias habitacionales ni desde la racionalidad económica; muchos de los beneficiarios del desarrollo urbanístico de Granadero Baigorria se preguntan por qué, si la edificabilidad del conjunto es tan baja (1.2), ninguna vivienda tiene patio o algún tipo de espacio abierto privado que no sea el convencional balcón, aún más, cuando el conjunto se localiza en un área suburbana. Además, la determinación del espacio público es el elemento que las empresas constructoras utilizan para reducir los costos. Por ejemplo, la inversión en forestación se realiza en las plazas, pero no siempre a las calles perimetrales.

Otro inconveniente de los desarrollos urbanísticos es que no todas las viviendas cuentan con la posibilidad de ampliación o reforma (en el caso del conjunto de Granadero Baigorria, ninguna). Si bien en algunos proyectos de hábitat social se prevé la transformación de la vivienda (Cf. Aravena, 2008), cuando estos pasan a la etapa ejecutiva, la posibilidad disminuye. Algunas viviendas admiten ampliación en altura, pero reemplazando la cubierta, aunque solo cuando es liviana. Además, el régimen de propiedad horizontal –al cual están sujetos los desarrollos urbanísticos– no admite ampliar el factor de ocupación del suelo, es decir, las ampliaciones no pueden hacerse en planta baja.

Las mencionadas dinámicas de urbanización regional tienen su correlato a **escala de los subsistemas urbanos plurimunicipales** del AMR, como es el caso del denominado Corredor Noroeste. Se trata de una conurbación que incluye a los municipios de Funes y Roldán y presenta los mayores índices de construcción de la última década (un 44% del total de solicitudes en el AMR). El Corredor Noroeste muestra que la nueva urbanización responde a una demanda exógena. La proliferación de las líneas de crédito “construcción” y “compra de lote y construcción” se debe a la carencia de lotes disponibles en Rosario y, más aún, a la carencia de lotes asequibles para la clase media, cuando se compara el precio de la tierra con otros municipios.

El tipo más elegido es la vivienda aislada en barrios abiertos y cerrados, enfatizando en este último caso la paradoja de cómo una política inclusiva termina promoviendo formas de segregación urbana. Lo más novedoso, sin embargo, es que el auge del Pro.Cre.Ar. en el AMR inaugura un nuevo tipo de urbanismo que podríamos denominar “urbanismo individual”. La ejecución de los créditos asignados no responde a ningún nivel de planeamiento. Son los propios beneficiarios los que buscan los lotes de su interés, donde priman los precios relativamente bajos en comparación a Rosario, y la accesibilidad ampliada que brinda la Autopista Rosario-Córdoba. El impacto del Pro.Cre.Ar. permitió que Funes y Roldán den un salto de escala en su peso urbano con respecto al resto de municipios del AMR. Asimismo, si no fuese por el *lessez faire* de los gobiernos municipales en relación a la aprobación indiscriminada de loteos, la “territorialización” del Programa hubiese permitido consolidar muchos de los tejidos incipientes no solo en Funes y en Roldán, sino en toda el AMR de manera quizás más equilibrada y mejor distribuida.

En tercer lugar, el proceso de urbanización del AMR y del Corredor Noroeste, se evidencia a **escala local** en el municipio de Roldán, tanto por las etapas de evolución de su planta urbana, como por su posición relativa en el AMR. Además de ser el municipio que más ha crecido a nivel provincial, Roldán evidencia una tendencia común con otros municipios del AMR. Durante medio siglo fue el lugar de la segunda residencia de los rosarinos hasta que en menos de una década “explota” debido al incremento acelerado de la urbanización. Este patrón urbano expandido y disperso resulta de combinar las iniciativas oportunistas de los desarrolladores con la falta de planificación de los gobiernos locales, en cuanto a los requerimientos locacionales al momento de aprobar de los loteos. El Pro.Cre.Ar. ha influido

claramente en el mencionado proceso de urbanización. La baja cantidad de solicitudes de la línea “refacción” aparece claramente como una demanda local, mientras que las líneas “construcción” y “compra de terreno más construcción” evidencian la demanda foránea que representa el 86% de las solicitudes.

La influencia del Pro.Cre.Ar., sin embargo, debe entenderse no solo desde la demanda sino también desde la oferta. La voluntad del gobierno municipal de seguir expandiendo la planta urbana se ha intentado justificar a partir de la urgencia que tienen los beneficiarios del Pro.Cre.Ar. para obtener un terreno. Con estos argumentos se ha iniciado un proceso de aprobación “*express*” de loteos para promover el precio “competitivo” del suelo que produce una dinámica insostenible desde el punto de vista de la prestación de servicios, el transporte público, la movilidad obligada, la calidad del paisaje, entre otros problemas. El sobredimensionamiento de la oferta se evidencia en el bajo grado de consolidación de los barrios y en un alto porcentaje de lotes vacantes (60-70% de la planta urbana). Por este motivo, el Consejo Deliberante de Roldán ha decidido frenar las solicitudes de aprobación de nuevos loteos hasta que se redacte el plan urbano actualmente en elaboración.

A pesar del panorama urbanístico, el Pro.Cre.Ar. tiene una gran repercusión en la práctica de la arquitectura. La primera novedad es que las líneas “construcción”, “compra de terreno y construcción” y “reforma” no están pensadas para ser ejecutadas por las grandes empresas constructoras. Estas producen una “distribución” indirecta del presupuesto crediticio en un sinnúmero de pequeños estudios y arquitectos independientes que, a través de los beneficiarios que los contratan, se convierten en actores clave de un nuevo tipo de políticas habitacional, descentralizada y tendiente a la desinstitucionalización de la planificación.

En segundo lugar, la repercusión del Pro.Cre.Ar. en la práctica de la arquitectura tiene que ver con la discusión sobre la precarización laboral de los profesionales independientes, un fenómeno mundial. La aparición de los créditos permite a los profesionales independientes la posibilidad de mantener un flujo de trabajo significativo, aunque con honorarios muy ajustados. Los trabajos se realizan generalmente sin contrato y en base a la buena voluntad en la relación cliente-arquitecto, pactando pagos contra desembolso de los segmentos de los créditos.

El usuario promedio es una pareja joven de unos 30 años que deja de alquilar en la ciudad central para vivir a más de 10 km de sus trabajos, en sectores periféricos de urbanización incipiente con muy pocos servicios y equipamientos colectivos. Esta tendencia explica claramente el proceso de expulsión de jóvenes que no pueden afrontar el costo del suelo urbano en la ciudad central y deben migrar a otros municipios del AMR.

### **Efectos sociales y económicos del Programa en su entorno**

Las políticas públicas implementadas contribuyeron a eludir las dificultades de la economía internacional, producto de la crisis mundial que comenzó en el año 2008 y cuyas secuelas aún persisten. Estas constituyen un círculo virtuoso que combina la construcción de viviendas, el impulso al empleo, la producción y el consumo, con la inclusión social y el mejoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores sociales. Es decir que el Programa ha tenido efectos en la sociedad, más allá de la dimensión física de la vivienda, en otras dimensiones como ser la económica y la social.

El crecimiento de los puestos de trabajo en el rubro de la construcción y de otros vinculados es realmente significativo. El Pro.Cre.Ar. representa un impulso para el mercado interno, que incentiva a las empresas locales y favorece la industria regional del AMR. Por ello, la clave del Programa es financiar la construcción de nuevas viviendas. En contraparte, la evolución inflacionaria de la economía afecta directamente el valor de los materiales y la mano de obra de la construcción. Durante los tres años de su implementación, el valor de la vivienda se duplica, pasando de aproximadamente \$4.400 en el 2012 a \$8.800 en el 2015, siendo cada vez más difícil cubrir con el crédito el monto de la construcción total de la vivienda.

Pese al efecto positivo en el mercado inmobiliario (en cinco años se aprobaron unos 100 barrios abiertos), por la demanda y la inflación, aumenta el precio de los terrenos resultando cada vez más difícil adquirirlos no solo en Rosario sino también en las localidades de la primera y segunda corona metropolitana.

A diferencia de las políticas de crédito hipotecario, el Programa prioriza dos características que ilustran su compromiso con el derecho a la vivienda: la accesibilidad y la igualdad. La primera, se procura con los exiguos requisitos del crédito y las bajas tasas de interés, también con los usos sociales de la tierra, cuando el ANSES proporciona terrenos públicos. La segunda, se refiere a la adjudicación de grupos prioritarios de acuerdo a criterios socioeconómicos y poblacionales logrando una situación de igualdad efectiva de la población.

### **Un nuevo estilo de política habitacional**

En tanto política habitacional, el Pro.Cre.Ar. es un instrumento que pretende plantear el problema de la vivienda en términos operativos como un “servicio público”. Lo novedoso es que el carácter “social” con el que se asume el problema de la vivienda, de forma selectiva, no está enfocado exclusivamente en los sectores más carenciados, sino en la clase media. Asimismo, el gobierno ha intentado “protegerla” del mercado, aunque sin satisfacer el déficit habitacional que se considera como punto de partida. Por el contrario, la implementación del Pro.Cre.Ar. genera procesos especulativos evidenciando las restricciones estructurales para la creación de suelo urbanizado y las limitaciones del gobierno nacional para la gestión urbanística, una competencia que tradicionalmente recaía en la esfera local.

En el contexto de la evolución de las políticas habitacionales en América Latina, podemos decir que, debido a la diversidad de las líneas de crédito, el Pro.Cre.Ar. tiene elementos comunes a las tres generaciones que define Fernandez (2007). Si consideramos la primera generación, se puede ver cómo la línea “desarrollo urbanístico” responde a un “modelo de oferta” basado en la racionalización del proceso de proyecto y ejecución, donde los actores principales son el gobierno nacional, el Banco Hipotecario y las grandes empresas constructoras. Pese al enfoque tecnocrático, el Pro.Cre.Ar. se caracteriza por la transparencia en el proceso de elaboración y adjudicación de las viviendas.

Por su parte, las líneas “construcción” y “compra de terreno y construcción” están emparentadas con la segunda generación de políticas habitacionales, en la medida que el gobierno cumple un rol clave en la asistencia y en el acompañamiento de la construcción de las viviendas. Aunque tal como está planteado, la acción del gobierno está enfocada en acciones individuales que se ubican muy lejos de concepciones cooperativas o participativas, tal como se entiende la política de vivienda desde la “producción social del hábitat”.

Al analizar las dos líneas de crédito mencionadas podemos ver cómo el Pro.Cre.Ar. también responde a un “modelo de demanda” propio de la tercera generación de políticas habitacionales; modelo que marca la transición del sistema de provisión al de financiación de viviendas. En el caso del Pro.Cre.Ar., la diferencia radica en que la fuente de financiación no está cedida al mercado, sino que se resuelve dentro del Estado para garantizar el carácter “social” de las tasas de interés a largo plazo.

En síntesis, podemos decir que el Pro.Cre.Ar. tiene un estilo híbrido con respecto a la tipología de políticas habitacionales definidas por Fernandez Wagner (op. cit.). Ciertamente no es una política “lobista-clientelar”. Si bien la gestión está centralizada en el gobierno nacional, está descentralizada en tres órganos relativamente autónomos (ANSES, AABE y Banco Hipotecario). Además, se basa en seis líneas de crédito que articulan el carácter cerrado del modelo de oferta con la flexibilidad y adaptabilidad del modelo de demanda. El Programa, con ciertas consideraciones, combina el estilo “compensatorio” con el “redistributivo”. Por un lado, se caracteriza por la asignación transparente de los fondos y los criterios para seleccionar los grupos de beneficiarios. Por otro lado, el carácter redistributivo no resulta de intervenir el mercado –regulando, por ejemplo, el precio de los alquileres– sino que opera “fuera” del mercado en la medida que la fuente de financiamiento proviene de fondos del Estado. No obstante, el alcance limitado de esta “protección social” no parece suficiente como para influir en el mercado de la vivienda, del suelo o de la construcción. Paradójicamente, las familias que no son sorteadas no solo quedan fuera del “derecho a la ciudad” que proclama el gobierno nacional, sino que, en el caso de que quieran acceder a una vivienda propia en el mercado, deben asumir el incremento de los precios inducido por los efectos indirectos de la implementación del Pro.Cre.Ar.

**Cuadro 10. Estilo de política habitacional del Pro.Cre.Ar.**

Grado de distribución del poder decisorio →	Descentralización →	Barrio/población	<b>Política redistributiva</b>		
		Gobierno local			
		Gobierno regional o provincial			
		Gobierno nacional	<b>Política compensatoria</b>		
		Baja	Media	Alta	
		Nivel de intervención en los mercados →			
		Grado de protección de los derechos →			

Fuente: elaboración propia a partir de Fernandez Wagner, 2016.

En función del análisis se puede decir que el instrumento notable Pro.Cre.ar como herramienta de financiamiento para la vivienda es replicable en otras ciudades de América Latina. Este permite concertar inversiones con los actores locales, generar mayor empleo y acceso a su primera vivienda a parte de la población. Sin embargo, si se piensa como política

de compensación y redistribución deberá incrementarse el número de créditos e intentar intervenir dentro del mercado inmobiliario. En este sentido, es necesario mencionar que su implementación se realizó en un contexto particular del país y del AMR, con cierta crisis internacional, modificación política, desaceleración de la economía y del mercado inmobiliario. El Programa intentó dar respuesta a la crisis habitacional, siendo esta una realidad común de los países en vías de desarrollo como Brasil y Venezuela, entre otros.

Las conclusiones obtenidas son las alcanzadas hasta el momento, habiendo pasado tres años de su implementación comprendida entre los años 2012 y 2015. La investigación es considerada un intento de obtención de conocimientos sobre el Programa Pro.Cre.Ar. como instrumento de política habitacional e inclusión social a través del acceso a la vivienda en la dinámica y fluctuante AMR. Por lo tanto, esta es entendida como una tarea inacabada que debe continuar profundizándose y actualizándose en otros estudios posteriores.

## Referencias bibliográficas

### Documentos teóricos generales

Aalbers, Manuel. 2008. "The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis". *Competition and Change* 2 (12): 148.

Aravena, Alejandro, Arteaga, Gonzalo y García-Huidobro, Fernando. 2008. "Conjunto de viviendas". *Lo Espejo* (69): 24–27.

Baer, Luis. 2011. *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano*. Tesis de Doctorado en Geografía. Buenos Aires: FFyL-UBA.

Banco Mundial. 1993. "Housing: Enabling Markets to Work". *World Bank Policy Paper* (1): 6.

Banco Mundial. 2009. "Housing Finance Policy in Emerging Markets". *World Bank Policy Paper* (1): 34.

Buckley, Robert and Kalarickal, Jerry. 2006. *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?* Washington: World Bank.

Castel, Roberto. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós: Buenos Aires.

Comisión Económica para Europa (CEPE). 1988. "Housing Finance Systems for Countries in Transition". In *The Emerging Role of Housing Finance*. Washington: CEPE,7.

Comisión Económica para Europa (CEPE). 2005. *Housing Finance Systems for Countries in Transition: Principles and Examples*. Nueva York y Ginebra: CEPE.

Comisión Económica para Europa (CEPE). 2010. *Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets: Principles and guidance for the development of a country's real estate sector*. Ginebra: ECE/HBP.

Cuenya, Beatriz. 2012. *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.

Doherty, Joe and others. 2005. *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era*. Bruselas: European Federation of National Organisations Working with the Homeless.

Ferguson, Bruce and Smets, Peer. 2010. "Finance for Incremental Housing; Status and Prospects for Expansion". In *Habitat International* 34, 288- 289

Fernández Wagner, Raúl. 2007. "Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina". En *Asentamientos informais e Moradia Popular*. Brasilia: Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA).

Forrest, Ray. 2008. "Globalization and the Housing Asset Rich: Geographies, Demographics and Policy Convoys". *Global Social Policy* 8 (2), 167-179.

Hegedűs, JoAzsef; Mayo, Sthepen and Tosics, Ivan. 1996. *Transition of the housing sector in the Central-East European countries*. Washington DC: Urban Institute.

Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. 2012. *Plan Estratégico Provincial*. Santa Fe: Gobierno Provincial.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. 2010. *Plan Estratégico Territorial 2016*. Buenos Aires: Gobierno Nacional.

Lipietz, Alain. 1992. *Towards a new economic order: postfordism, ecology and democracy*. New York: Oxford University Press.

Poder Legislativo de Santa Fe. 2015. "Sistema de Información Normativa". *Leyes, Normativas, Decretos y Resoluciones*. Santa Fe: Gobierno Provincial.

Reese, Eduardo. 2011. "Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad". En *Café de Las Ciudades*. Disponible en: [www.cafedelasciudades.com.ar /carajillo/10\\_art4.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm).

Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana. 2005. *Los Con Techo: Un Desafío para la Política de Vivienda Social*. Santiago: Ediciones SUR.

Rolnik, Raquel. 2012. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*. Naciones Unidas: Asamblea General

Sepúlveda Ocampo, Rúben y Fernandez Wagner, Raúl. 2006. *Un análisis crítico de las políticas de vivienda nacionales en América Latina*. Santiago de Chile: Centro Cooperativo Sueco.

Shlomo, Angel. 2000. *Housing policy matters a global analysis*. New York: Oxford University Press.

Yujnovsky Oscar. 1984. *Claves políticas del problema habitacional argentino.1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

### **Trabajos sobre el Pro.Cre.Ar. en Argentina y otras ciudades del país**

AAVV. 2015. Pro.Cre.Ar. cumple tres años, cumple sueños. Revista Argentinos y la Seguridad Social, edición especial, año 3, nº 19, ANSES, Buenos Aires. Disponible en: [www.multimedia.anses.gob.ar/revista/revista-argentinos-nl-20](http://www.multimedia.anses.gob.ar/revista/revista-argentinos-nl-20)

Arquitectxs Sindicadxs. 2014. Moviada Independiente de Arquitectura y Urbanismo Rosario, 18 de octubre de 2014, [http://issuu.com/juanmanuelrois/docs/Pro.Cre.Ar\\_-medio](http://issuu.com/juanmanuelrois/docs/Pro.Cre.Ar_-medio)

Del Río, Juan Pablo. 2014. Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Geograficando* 10 (2), 1-33.

Federación Interamericana de la Industria de la Construcción. 2014. "3.5. Argentina". En *Políticas para impulsar la demanda de vivienda en Latinoamérica*. Colombia, FIIC.

Ibáñez Mestres, Gonzalo. 2013. "Estado, vivienda y políticas públicas: la construcción de la problemática habitacional desde la perspectiva del Estado Nacional Argentino". En *XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología*. Chile: Alas.

Paredes, Débora y Otros. 2014. "La clase media Argentina y su realidad en relación al acceso a la vivienda". *Revista Facultad de Derecho* (179), 1-25.

Presidencia de la Nación. 2013. *Pro.Cre.Ar. Un año construyendo sueños*. Buenos Aires, Presidencia de la Nación.

\_\_\_\_\_. 2015. *Pro.Cre.Ar. Hacia una política urbana inclusiva*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

### **Investigaciones realizadas en el AMR**

Barenboim, Cintia Ariana. 2007. "El Impacto en las Familias Pobres a partir de la Rehabilitación de Asentamientos Irregulares en la Ciudad de Rosario". En *II Encuentro Políticas Públicas y Pobreza en el escenario post – 2002*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales - UBA.

\_\_\_\_\_. 2014. *Mercado Inmobiliario, Normativas e Impacto Territorial: Rosario y su Periferia*. Rosario: Editorial UNR.

Elinbaum, Pablo. 2015. *Diagnóstico urbanístico-territorial del municipio de Roldán. Plan Estratégico de Roldán 2016* (en elaboración).

Ente de Coordinación Metropolitana. 2015. *Cuaderno 1 Estructura Institucional y caracterización Territorial. Plan Estratégico Rosario*. Rosario, Sudamérica impresos.

Ghilardi, María Fernanda; Romero, Lidia y Yoya, María Alejandra. 2005. "El sector terciario de rosario y su región en el período postconvertibilidad". En *Segundas Jornadas de Historia Regional Comparada*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, Siegfried Emanuel Heuser.

López Asensio, Guillermo. 2007. "El mercado inmobiliario de Rosario. Sus principales características". En *12° Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

Martínez de San Vicente, Isabel y otros. 2012. "La construcción del territorio metropolitano. Densificación de la centralidad y formas del crecimiento difuso. Estudio comparado en las áreas metropolitanas de Rosario y Santa Fe, Argentina". En *Portal de Universidad Politécnica de Catalunya*. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.

Municipalidad de Rosario. 2009. *Plan Estratégico Rosario Metropolitana + 10. Estrategias 2018*. Rosario: Municipalidad de Rosario.

Saglione, Gonzalo. 2003. *El mercado inmobiliario de Rosario en el 2003*. Informe del Departamento de Investigaciones Económicas, Centro de Estudios Políticos Estratégicos Americanos. Rosario: Facultad de Ciencias Económicas, UNR.

## Artículos periodísticos

Concejo Municipal de Rosario. 2014. "Pro.Cre.Ar.: por más y mejores precios en la construcción", en Resoluciones. Rosario: Concejo Municipal.

El Ciudadano. 2014. " El Pro.Cre.Ar. amenazado". *El Ciudadano-web*. 24 de febrero. Disponible en: [www.elciudadanoweb.com/el-procrear-amenazado](http://www.elciudadanoweb.com/el-procrear-amenazado).

\_\_\_\_\_. 2015. "Construirán 360 viviendas del Pro.Cre.Ar. en el club Tiro Federal". *El Ciudadano-web*. 23 de mayo. Disponible en: [www.elciudadanoweb.com/construiran-360-viviendas-del-procrear-en-el-club-tiro-federal](http://www.elciudadanoweb.com/construiran-360-viviendas-del-procrear-en-el-club-tiro-federal).

Hendler, Ariel. 2014. "Pro.Cre.Ar.: Debate en torno a la vivienda y a la ciudad". *Clarín Arquitectura*. 1 de septiembre. Disponible en: [www.arq.clarin.com/arquitectura/Proyectos-pensar-densidad\\_0\\_1200480509.html](http://www.arq.clarin.com/arquitectura/Proyectos-pensar-densidad_0_1200480509.html)

Impulsos Negocios. 2015. "Más de la mitad de los créditos Pro.Cre.Ar. de la provincia se ubican en el Gran Rosario". *Impulsos Negocios*. 18 de agosto. Disponible en: [www.impulsonegocios.com/contenidos/2015/08/18/Editorial\\_37016.php](http://www.impulsonegocios.com/contenidos/2015/08/18/Editorial_37016.php)

La Capital. 2014. "El gobierno lanzó un acuerdo de precios para el plan Pro.Cre.Ar. ". *La Capital*. 4 de febrero. Disponible en: [www.lacapital.com.ar/economia/El-gobierno-lanzo-un-acuerdo-de-precios-para-el-plan-Procrear-20140204-0009.html](http://www.lacapital.com.ar/economia/El-gobierno-lanzo-un-acuerdo-de-precios-para-el-plan-Procrear-20140204-0009.html).

\_\_\_\_\_. 2015. "Quieren detener urbanizaciones en Roldán hasta definir un plan". *La Capital*. 3 de octubre. Disponible en: [www.lacapital.com.ar/la-region/Quieren-detener-urbanizaciones-en-Roldan-hasta-definir-un-plan--20151003-0007.html](http://www.lacapital.com.ar/la-region/Quieren-detener-urbanizaciones-en-Roldan-hasta-definir-un-plan--20151003-0007.html)

Moscatello, Pablo. 2012. "Proponen que el Municipio expropie tierras para el Pro.Cre.Ar.". *El Ciudadano-web*. 6 de abril. Disponible en: [www.elciudadanoweb.com/proponen-que-el-municipio-expropie-tierras-para-procrear](http://www.elciudadanoweb.com/proponen-que-el-municipio-expropie-tierras-para-procrear).

Notiexpress. 2014. "Encomiendan a la intendencia gestionar convenio para cesión de tierras". *Notiexpress*. 19 de junio. Disponible en: [www.notiexpress.com.ar/contentFront/rosa-locales-8/encomiendan-a-la-intendencia-gestionar-convenio-para-cesion-de-tierras-193956.html](http://www.notiexpress.com.ar/contentFront/rosa-locales-8/encomiendan-a-la-intendencia-gestionar-convenio-para-cesion-de-tierras-193956.html)

Pecam. 2015. *Pro.Cre.Ar. Granadero Baigorria*. Santa Fe: Pecam. Disponible en: [/www.pecam.com.ar/contenidos/2008/04/07/Editorial\\_2672.php](http://www.pecam.com.ar/contenidos/2008/04/07/Editorial_2672.php)

Punto Biz. 2016. "Los siete cambios que traerá el plan Procrear". *Punto Biz*. 26 de enero. Disponible en: [movil.puntobiz.com.ar/noticias/val/103831/vols/111/Los\\_siete\\_traera\\_el\\_plan\\_Procrear.html](http://movil.puntobiz.com.ar/noticias/val/103831/vols/111/Los_siete_traera_el_plan_Procrear.html).

Reporte Inmobiliario. 2014. *Cuánto sale una casa PRO.CRE.AR.*. Reporte Inmobiliario: Buenos Aires.

## **Fuentes documentales**

Cámara Argentina de la Construcción. Disponible en: [www.camarco.org.ar](http://www.camarco.org.ar)

Instituto Provincial de Estadísticas y Censos. Disponible en: [www.ipec.santafe.gov.ar](http://www.ipec.santafe.gov.ar)

Instituto Nacional de Estadística y Censos. Disponible en: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

Mapa del Área Metropolitana Rosario. Disponible en: [www.earth.google.es](http://www.earth.google.es)

Pro.Cre.Ar. Bicentenario. Disponible en: [www.Pro.Cre.Ar..anses.gob.ar](http://www.Pro.Cre.Ar..anses.gob.ar)

Reporte Inmobiliario. Disponible en: [www.reporteinmobiliario.com](http://www.reporteinmobiliario.com)

Área Metropolitana. Disponible en: [www.rosario.gov.ar/sitio/gobierno/gestion/plan.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/gobierno/gestion/plan.jsp)