

# Políticas habitacionales e impactos socio-económicos. La experiencia del Pro.Cre.Ar en el Área Metropolitana Rosario.

**Cintia Ariana Barenboim**

Dra. en Geografía, orientación urbana- Facultad de Filosofía y Letras- Universidad de Buenos Aires-

Consejo Nacional de Investigaciones en Ciencia y Técnica y  
Centro de Alto Estudios Arquitectura y Urbanismo, Argentina.

E-mail: [arq.barenboim@gmail.com](mailto:arq.barenboim@gmail.com)

**Pablo Elinbaum**

Doctor en Urbanismo

Universidad Politécnica de Cataluña en Barcelona  
Consejo Nacional de Investigaciones en Ciencia y Técnica y  
Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Argentina.

E-mail: [pabloelinbaum@conicet.gov.ar](mailto:pabloelinbaum@conicet.gov.ar)

**Fecha de recepción: 15/03/2016**

**Aceptación final del artículo: 09/05/2016**

*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, reformándose el sistema institucional y financiero. Esto hizo que cada vez sea más difícil el acceso a la vivienda propia para las familias de clase media y media-baja.*

*Particularmente, Rosario fue una de las ciudades de mayor crecimiento económico e inmobiliario del país, motivado por los excedentes de capital del sector agropecuario que fueron volcados en la industria de la construcción desde el año 2003. Dicho desarrollo generó además un aumento significativo del precio del suelo urbano y la consecuente expulsión de ciertos sectores de la población hacia la periferia y su área metropolitana.*

*En este contexto, el objetivo se centra en evaluar los efectos sociales y económicos que concibe la aplicación de la política nacional de vivienda Pro.Cre.Ar en el Área Metropolitana de Rosario, entendiendo que una política habitacional además de cumplir con el "derecho a la vivienda" es una herramienta de impulso a la construcción, generación de empleo, inclusión e igualdad social. La metodología se basa en el análisis de la información secundaria, referida a los lineamientos políticos, las tipologías crediticias, datos del mercado inmobiliario y fuentes hemerográficas. Los principales resultados demuestran que el Pro.Cre.Ar ha tenido efectos positivos en la sociedad: el crecimiento de los puestos de trabajo de la construcción, y de otros vinculados a ésta, favorece a la industria regional; mientras que el uso social de la*

*tierra pública y los exiguos requisitos para acceder al crédito contribuyen a su accesibilidad. En contraparte, la inflación económica afecta el valor de los materiales y la mano de obra, sumado a la demanda de los terrenos que encarecen el suelo urbano y refuerzan el proceso de periferización existente.*

**Palabras claves:** *política habitacional, Programa Pro.Cre.Ar, reactivación económica, inclusión social, acceso a la vivienda.*

### **Housing policies and impacts socio-economic. Pro.Cre.Ar experience in Rosario Metropolitan Area.**

*By the early 90's in Argentina, the state's role changes from direct housing producer facilitator for the intervention of the private sector, reforming the institutional and financial system. This constrained access to homeownership for families of middle and lower middle class.*

*Particularly, Rosario was one of the cities with greater economic growth and real estate development in the country, mainly driven by surplus capital from the agricultural sector that were invested in the construction industry since 2003. This development also generated a significant increase of urban land prices and the consequent expulsion of certain sectors of the population to the metropolitan periphery.*

*In this context, the goal of this paper is to assess the social and economic effects of the implementation of the national housing politics Pro.Cre.Ar in the Metropolitan Area of Rosario, considering that a housing policy is a tool for addressing not only the "right to city" but also for boosting the construction industry, creating jobs, and promoting social inclusion and equality. The methodology is based on the analysis of secondary information, based on the political guidelines, loan types, housing market data and newspaper sources. The main results show that the Pro.Cre.Ar has had positive effects on society such as the growth of jobs in construction industry and other related economic activities that benefits the regional industry. At the same time, the social use of public land and the few requirements for the credit application contributed to its accessibility. In contrast, economic inflation affects the price of building materials and labor, coupled with the demand for land price that increase urban land and reinforce the existing peripherization process.*

**Keywords:** *housing policy, Pro.Cre.Ar Program, economic recovery, social inclusion, access to housing.*

## **1. Introducción**

La "política habitacional" es un conjunto de políticas o intervenciones gubernamentales que motivan, restringen y facilitan las acciones vinculadas a la vivienda, constituyendo una función clave del Estado (Angel, 2000). La particularidad de esta política, cuando se destina un presupuesto para la

construcción de viviendas sociales, tiene como resultado un bien inmueble de uso no colectivo y demanda una asignación "social" selectiva (Fernández Wagner, 2007). La condición de "social" implica un recorte de dicho bien de las condiciones de su circulación en el mercado libre, constituyendo una protección por parte del Estado (Castel, 1997). Sin embargo, con el advenimiento de la globalización, se desregulan los servicios que garantizaba el Estado y se avanzan en políticas compensatorias que avalan la gobernabilidad y promueven la mercantilización de todos los bienes y servicios.

La provisión de una "vivienda digna" para la población, consagrada como un derecho en la Constitución Argentina, tiene una influencia directa en la calidad de vida. Esta comprende su habitabilidad, calidad constructiva, asequibilidad-tanto en el precio de la vivienda como en alquiler-, infraestructura básica, emplazamiento en áreas seguras y tenencia jurídica, entre las principales características (Barreto, 2010). Previo a esto, debe contar con suelo, siendo este un elemento fundamental en la construcción de la vivienda, puesto que es el soporte y materia prima del desarrollo urbano (Vinuesa Angulo y Vidal Domínguez, 1991). En este sentido, el "acceso al suelo urbano" se refiere al grado en el cual todas las personas pueden suscribir a dicho bien y esto está vinculado con sus condiciones socioeconómicas.

Al mismo tiempo, el derecho a la vivienda se amplía con el "derecho a la ciudad" cuando se añaden los servicios y equipamientos básicos para vivir en el entorno urbano. Este comprende también el concepto de ciudadanía, es decir la igualdad de derechos sociales, políticos, económicos y culturales, y lo concreta en su relación con la ciudad como marco físico, ofreciendo mediante las políticas públicas un conjunto de bienes y servicios (Borja, 2003).

Particularmente, desde el 2003, en nuestro país y en el Área Metropolitana Rosario (AMR), se viene implementando un modelo de crecimiento económico con cierta inclusión social, sufriendo en los últimos años un leve desaceleramiento. Este se caracterizó por la generación de nuevos puestos de trabajos con mejores salarios, en donde los ingresos del 40% más vulnerable crecieron a una tasa anual de 11,8%, más rápido que el incremento promedio del 7,6%. También se invirtió en la salud y la educación, destinando el 7% y el 6% del PIB respectivamente y en lo

social con programas como la Asignación Universal por Hijo cubriendo el 9,3% de niños (Banco Mundial, 2016).

A pesar de la mejora en los indicadores económicos y sociales, y de la expansión de la oferta residencial, las condiciones para acceder al suelo y a la vivienda en las grandes ciudades 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 la vivienda resuelta y de la clase baja que es un sector que el Estado contiene relativamente con planes sociales específicos (Paredes et al., 2014).

En este contexto, 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 dicho 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 asequibles 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). A la vez, su implementación genera procesos especulativos debido a la dificultad en la creación de suelo urbanizado y las limitaciones del gobierno nacional para la gestión urbanística, dicha competencia administrativa continúa recayendo en la esfera provincial y municipal.

En base a lo expuesto, se observa que la articulación entre la producción de vivienda y la generación de puestos de trabajo formales, integrando el derecho a la vivienda digna, ha sido relativamente cumplidos por el Programa. Esto refleja la importancia de un rol activo del Estado, tanto en las políticas económicas como sociales, ayudando a disminuir la desigualdad social producto de políticas aplicadas anteriormente en los noventa. La intención del artículo es contribuir con

una primera mirada recortada en el AMR, del último programa habitacional del ciclo político finalizado en el 2015<sup>1</sup>.

## **2. Características del Programa Pro.Cre.Ar**

El Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.) es 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). Este suscita el derecho a la vivienda en condiciones de igualdad para sectores de clase media y media-baja de la población, impulsando al mismo tiempo la generación de empleo e incentivando la industria de la construcción local.

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 del mismo. Además, 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 a 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).

El Programa tiene como meta el otorgamiento de 100.000 créditos para la construcción de viviendas en la primera etapa de ejecución. Asimismo, la

---

<sup>1</sup> El presente es parte del proyecto de investigación “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” desarrollado para el Lincoln Institute of Land Policy.

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 Pro.Cre.Ar. es un instrumento notable que 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. 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; 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.

El Programa define dos líneas básicas de créditos, una para aquellas personas que tienen un lote propio y otra 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 su primera vivienda, en base a un proyecto propio o prototipos de vivienda que se proponen en el Programa, según cada región del país. La segunda está destinada a familias que cuenten con una vivienda construida y deseen ampliarla (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 línea está destinada a mejoras parciales de viviendas de hasta 150 m<sup>2</sup>.

Al comparar las condiciones generales en las tres modalidades 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 inmediata 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 1).

#### **Cuadro 1. 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 comprar una vivienda. La primera financia la compra hasta el 100% del valor del terreno y del proyecto de obra restante. El diseño de la vivienda corresponde a los modelos ofrecidos por el Pro.Cre.Ar. 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 sin terreno podemos observar que 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 2).

## Cuadro 2. 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 6° año.

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

Por último, en esta línea se agrega la modalidad desarrollos urbanísticos, para quienes deseen acceder a una vivienda construida por el Programa a través de los emprendimientos emplazados en distintos terrenos públicos urbanos. Para su construcción se prioriza la localización y la integración a la trama urbana existente, el diseño estético y funcional de las viviendas, la calidad de materiales y terminaciones. Además, gran parte de estos emprendimientos prevén el suelo para espacios verdes y recreativos, y en algunos casos para equipamientos.

## Cuadro 3. 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 6° año.

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

### 3. Implementación del Programa en el Área Metropolitana Rosario

El AMR comprende un conjunto dinámico y heterogéneo de localidades ubicadas al sur de la provincia de Santa Fe, 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, Fúnes, 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 de Rosario.



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 AMR, 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 millones (ver Cuadro 4). 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 4. Estado del Pro.Cre.Ar por línea de crédito en el AMR (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 más 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>

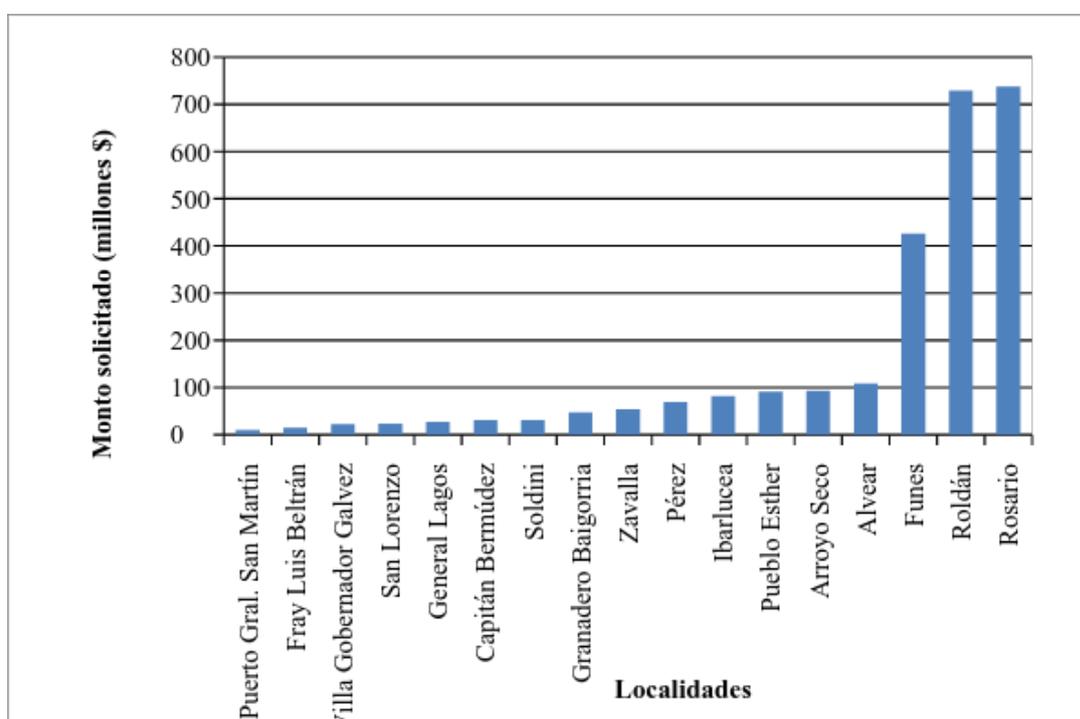
Fuente: elaboración propia en base a Anses, 2016.

La cantidad de beneficiarios del crédito es de 21.971, teniendo una edad media de 35 años con un 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 los interesados 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. Dichos números dan cuenta de la efectividad del Programa y del compromiso del Estado Nacional con el derecho de acceso a la vivienda.

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, dentro de la línea construcción, son de mayor a menor: Roldán, Fúnes, 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.

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 (\$ 737.842.341; \$ 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 y una superficie significativamente inferior.

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



Fuente: elaboración propia en base a Anses, 2016.

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

A nivel nacional, el Programa se consolidó como el principal motor de la construcción, otorgándose 170.123 créditos entre las distintas líneas, representando una inversión de 67.190 millones. En el AMR la cantidad de créditos fueron 2.759 millones, representando 4 % del total.<sup>2</sup>

Los crecimientos de **puestos de trabajo** en el rubro de la construcción han sido significativos. Los créditos nutren a un sinnúmero de pequeños estudios y arquitectos independientes que se convierten en actores claves de un nuevo tipo de política habitacional descentralizada. 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 concibe además un efecto multiplicador de otros rubros vinculados. De esta manera el presidente del Pro.Cre.Ar Bossio (AAVV, 2015: 15) expresa que: " no debemos olvidar que por cada casa que se construye también se movilizan otros sectores de la construcción. 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.

---

<sup>2</sup> Debido a que el impacto socioeconómico es reciente y no se disponen de estudios previos para el territorio analizado, este es abordado a nivel macro a través de documentos oficiales que se relacionan con los efectos concretos del AMR, relevados de las fuentes periodísticas locales y gubernamentales.

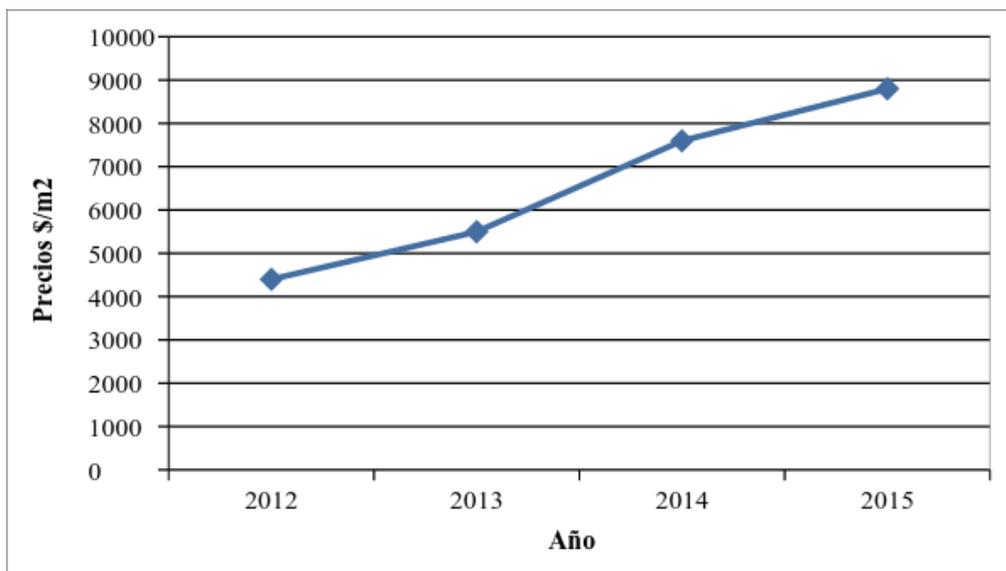
Paralelamente al incremento de la construcción y el empleo, el país viene sufriendo un proceso de **inflación económica**, afectando directamente el valor de los materiales y la mano de obra, debido a que la inflación es la medida económica que indica el crecimiento de los precios de bienes, servicios y factores productivos en un período determinado.

La construcción de la vivienda en el AMR ha incrementado su valor durante el período de estudio. De acuerdo al indicador del **costo de la construcción** 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 %). En dicho año, lo que realmente ha impactado en el precio es el aumento de los materiales (42,43 %) sobre el costo de los sueldos, según datos de la Cámara Argentina de la Construcción (2015).

El incremento de precios también influye en el Programa Pro.Cre.Ar. A pesar de que el ANSES calculó un costo aproximado de \$ 3.000 el m<sup>2</sup> para una vivienda de 66 m<sup>2</sup> en el primer caso según el segmento de ingresos (200 mil pesos) y de 116 m<sup>2</sup> en el segundo (por entonces el máximo era 350 mil pesos), este importe no se pudo mantener (El Ciudadano, 2014). 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).

**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.

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 de viviendas del Programa, manifestando que dicho aumento responde a especulaciones del sector. Además en este acuerdo intervienen varios eslabones: los comercios y corralones que adhieren y exhiben una oblea como "comercio adherido al plan"; las familias que denuncian las arbitrariedades en los costos; el Pro.Cre.Ar que monitorea junto a ANSES el nivel de precios y las localidades que controlan dicho cumplimiento (La Capital, 2014). En Rosario, el Concejo Municipal expresó su aprobación con la firma de convenios del Programa Nacional Precios Cuidados con corralones y distribuidores santafesinos del rubro, incluyendo más de 50 materiales.

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, representando el 50 % de las ventas y consultas de lotes para el Pro.Cre.Ar. (Impulsos Negocios, 2015). 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; Fúnes Town y City;

Tierras de Ensueño en Alvear y barrio Tango en Rosario), 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 una larga financiación) en las localidades más pequeñas del AMR que en Rosario. De acuerdo a los requisitos que establece el Pro.Cre.Ar, los terrenos deben tener un valor máximo de \$ 150.000 siendo escasos las 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 que para acceder a la vivienda propia tienen que trasladarse a localidades vecinas donde 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.

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 está analizando la posibilidad de incorporar a la modalidad de desarrollos urbanísticos la Unidad de Gestión 7 del gran proyecto urbano de Puerto Norte.

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>3</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 dichos requisitos. Además, la demanda para viviendas no es la misma que para terrenos en el Pro.Cre.Ar. La venta de vivienda a estrenar tuvo el menor número de beneficiarios (1376) en el AMR, sumado a que esta línea de crédito se incorporó posteriormente al Programa.

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

La política de vivienda implementada en el Pro.Cre.Ar. es concebida como una estrategia de inclusión dado que integra a todos los miembros de la sociedad, independientemente de su origen, actividad o condición socio-económica. El concepto de “inclusión social” se refiere precisamente al proceso dinámico que posibilita a las personas inmersas en un sistema marginal, participar plenamente del nivel de bienestar alcanzado en un país determinado (Silver, 1994). Agrega Bordia (2013) que esta comprende tanto un resultado como un proceso de mejora de las condiciones en que las personas participan en dicha sociedad. En relación a la vivienda, la inclusión social mejora la calidad de vida de personas que anteriormente estaban excluidas, por la banca privada y el Estado.

A diferencia de otras políticas de crédito hipotecario se priorizan dos características que ilustran su compromiso con el derecho a la vivienda para la población: la accesibilidad y la igualdad.

Desde la perspectiva del Programa, la idea de **igualdad** se vincula con el concepto de equidad. Es decir, beneficiar a quienes se encuentren en condiciones “de partida” desfavorables, intentando 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:

"... se construyen grupos prioritarios de acuerdo a criterios socioeconómicos y poblacionales como el déficit habitacional de la región, la edad, el nivel de ingresos,

---

<sup>3</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.

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 refiere al grado en el cual todas las personas pueden suscribir a un bien, en este caso la vivienda, a partir de sus condiciones socioeconómicas. Esta se garantiza a partir de la inexistencia de un tope mínimo de ingresos para solicitar el crédito, distinguiéndose de otros créditos. La apertura del Programa resulta imposible de encontrar en el sistema financiero y en la banca privada en el AMR. También, la accesibilidad se establece a través de tasas de interés anual bajas en comparación con las del 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 amplía el rango etario 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 presentado en 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, a partir de los distintos instrumentos propuestos, podrán generar suelo urbano y reservar zonas existentes con infraestructura para la localización de futuros proyectos y programas habitacionales, impactando en la valorización del suelo<sup>4</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

---

<sup>4</sup> Los nuevos emprendimientos urbanos de gran escala o nuevo suelo urbano en parcelas mayores a 10.000 m<sup>2</sup>, deberán ceder gratuitamente a los gobiernos locales un 10% de la superficie. Esta podrá compensarse en suelo, infraestructura o el valor equivalente en otra localización, para urbanizaciones de interés social.

adquirir una 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 la misma. En el AMR, durante 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. Además, efectivizar el dominio de la propiedad contribuye a reducir el déficit habitacional, es decir el conjunto de las necesidades habitacionales insatisfechas, en un momento y un territorio determinado.

La problemática de la accesibilidad no termina con el simple acceso a la tierra y la vivienda. Para que esta sea plena la nueva población debe contar con infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos. El Pro.Cre.Ar contempla los aspectos de urbanización solo en la modalidad de "desarrollo urbanístico" de la línea sin terreno. Es decir que el derecho a la vivienda se amplía con el derecho a la ciudad.

En las otras modalidades de la misma línea del crédito, 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 este crédito sumado a la inflación, contribuyen a generar una mayor **segregación y exclusión territorial** para los sectores medios y bajos en el AMR. Además, las viviendas no siempre se ubican en las áreas centrales de las localidades vecinas, careciendo de las infraestructuras y servicios (localizándose en la periferia de la periferia). El único requerimiento urbano para estos loteos es la provisión de electricidad.

El Programa abordó principalmente la dimensión física y no incluyó equipamientos de salud, educación, seguridad, entre otros, no alcanzando el

derecho a la ciudad, dado que no incluye derechos sociales, políticos, económicos y culturales.

## **Conclusiones**

Las políticas públicas implementadas contribuyeron a eludir las dificultades de la economía internacional, producto de la crisis mundial del año 2008. Estas constituyen un círculo virtuoso que combina la construcción de viviendas, el impulso al empleo y el consumo, con el mejoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores sociales.

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 favoreciendo la industria regional del AMR. 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 total de la vivienda.

Pese al efecto positivo en el mercado inmobiliario, por la alta demanda y la continua inflación, aumenta el precio de los terrenos bien localizados y con infraestructuras. Cada vez resulta más difícil adquirirlos dentro de Rosario y también en las pequeñas localidades. Se podría pensar entonces que el problema central es el "acceso al suelo urbano" y no a la vivienda.

El Programa no fue planteado como un problema de ordenación territorial sino como una política habitacional que en la práctica resultó en un urbanismo des-institucionalizado. En este procedimiento, son los individuos de la sociedad civil quienes reemplazan a los técnicos locales identificando los espacios de oportunidad en un ámbito metropolitano, es decir, más allá de los límites jurisdiccionales municipales. Esta forma de desarrollo urbano impulsada desde la demanda enfatiza en la ocupación territorial, lote a lote, la fragmentación de las áreas urbanizadas, pero también tiene la virtud de completar las áreas poco

consolidadas en el interior de los pueblos de la segunda corona del AMR, algo que hasta ahora ninguna política urbanística había logrado o, ni siquiera, identificado.

Por último, 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 el uso social de la tierra, cuando el ANSES proporciona terrenos públicos, reparando el antiguo problema del acceso al suelo urbano de los planes habitacionales anteriores. 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.

### **Bibliografía:**

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

AAVV. (2015) "Pro.Cre.Ar cumple tres años, cumple sueños". Revista Argentinos y la Seguridad Social, N°19, pp. 1-48. Disponible en: [www.multimedia.anses.gob.ar/revista/revista-argentinos-nl-20](http://www.multimedia.anses.gob.ar/revista/revista-argentinos-nl-20)

BAER, Luis (2011). "El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitana". Tesis de Doctorado en Geografía, FFyL-UBA.

BARRETO, Miguel (2010) "El concepto de "hábitat digno" como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos". Revista INVI, Vol. 25, N° 69, pp. 161-187.

BORDIA DAS, Maitreyi (2013) *Inclusion matters: the foundation for shared prosperity-overview*. Washington, DC: World Bank.

BORJA, Jordi (2003) *La Ciudad Conquistada*. Barcelona: Alianza Editorial.

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

DEL RÍO, Juan Pablo (2014) "Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires". Geograficando, Vol 2, N°10, pp. 1-33.

ENTE DE COORDINACIÓN METROPOLITANA (2015) *Cuaderno 1 Estructura Institucional y caracterización Territorial. Plan Estratégico Rosario*. Rosario, Sudamérica impresos.

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)

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 Econômica Aplicada.

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)

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)

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (2009) *Plan Estratégico Rosario Metropolitana + 10. Estrategias 2018*. Rosario: Municipalidad de Rosario.

PAREDES, Débora y OTROS (2014) "La clase media Argentina y su realidad en relación al acceso a la vivienda". Revista Facultad de Derecho, N°179, Pp. 1-25.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2013) *Pro.Cre.Ar Un año construyendo sueños*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

REPORTE INMOBILIARIO (2015) *Cuánto sale una casa PRO.CRE.AR*. Reporte Inmobiliario: Buenos Aires.

SILVER, Hilary (1994) "Social Exclusion and Social Solidarity." *International Labour Review* 133, pp. 531-578.

VINUESA ANGULO, Julio y VIDAL DOMÍNGUEZ, M. Jesús (1991) *Los procesos de urbanización*. Madrid: Editorial Síntesis.

#### **Fuentes documentales:**

BANCO MUNDIAL. Disponible en: [www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview](http://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview)

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)

PRO.CRE.AR BICENTENARIO. Disponible en: [www.Pro.Cre.Ar.anses.gob.ar](http://www.Pro.Cre.Ar.anses.gob.ar)