

# Efectos metropolitanos

de una política de vivienda mixta. El caso del ProCreAr\*

Fecha de recepción: 9 de junio de 2016 Fecha de aceptación: 31 de julio de 2017 Disponible en línea: 5 de febrero de 2018

Pablo Elinbaum

Centro de Estudios Urbanos y Regionales  
(CEUR-Conicet), Argentina

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6716-8164>

[pabloelinbaum@riurb.com](mailto:pabloelinbaum@riurb.com)

Cintia Ariana Barenboim

Centro Universitario Rosario de Inves-  
tigaciones Urbanas y Regionales (Cur-  
diur-Conicet), Argentina

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8889-2776>

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

**Resumen** En las últimas décadas, el rol del Estado argentino en materia de política habitacional cambia de productor de viviendas a “facilitador” de las acciones del sector privado mediante una serie de reformas en el sistema institucional y financiero. En este contexto, el Gobierno nacional lanzó en 2012 el Programa de Crédito Argentino (ProCreAr) para paliar la crisis habitacional del país y reactivar la economía como medida contracíclica. A partir del caso del área metropolitana de Rosario, se pretende evaluar la innovación del ProCreAr para 1) contribuir y ampliar los marcos teóricos y de antecedentes sobre las políticas de hábitat, y 2) explicar sus efectos directos e indirectos en múltiples escalas territoriales. Se argumenta que la singularidad del ProCreAr radica en su estilo mixto mediante el cual se combinan políticas compensatorias y redistributivas. Sin embargo, el alcance limitado de esta “protección social” no logra influir en el mercado de la vivienda, del suelo o de la construcción y produce efectos indirectos en los procesos de urbanización a escala local y metropolitana.

**Palabras clave:** política habitacional; dinámicas de urbanización; reescalamiento de las políticas públicas; acceso a la vivienda; innovación instrumental

\* Artículo de investigación.

# Metropolitan Effects

of a Mixed Housing Policy. The Case of ProCreAr

**Abstract** In recent decades, the role of the Argentine State changes from housing producer to facilitator of private sector developments. In this context, the Government launched in 2012 the program ProCreAr to alleviate the housing crisis in the country and boost the economy as a counter-cyclical measure. Considering the case of Greater Rosario, the aim of this paper is to evaluate the innovation of ProCreAr to 1) contribute and expand the theoretical frameworks on housing policies, and 2) explain their direct and indirect effects on multiple territorial scales. The main argument is that the uniqueness of ProCreAr lies in its mixed style by which compensatory and redistributive policies are combined. However, the limited scope of this “social protection” fails to influence the market of houses, land and building, producing indirect effects on urbanization processes at the local and metropolitan scale.

**Keywords** housing policy; urbanization; rescaling of public policies; access to housing; instrumental innovation

## Efeitos metropolitanos

de uma política de venda mistada. O caso de ProCreAr

**Resumo** Nas últimas décadas, o papel do Estado Argentino muda de produtor da habitação a facilitador das ações do setor privado. Neste contexto, o Governo lançou em 2012 o programa ProCreAr para aliviar a crise da habitação no país e reavivar a economia como uma medida anticíclica. Considerando o caso da Grande Rosário, que pretende-se avaliar a inovação do ProCreAr para 1) contribuir e expandir o enquadramento teórico sobre as políticas de habitat, 2) explicar seus efeitos diretos e indiretos sobre múltiplos escalas territoriais. Argumenta-se que a singularidade do ProCreAr reside no seu estilo híbrido pelo qual políticas compensatórias e de redistribuição são combinados. O alcance limitado dessa “proteção social” não pode, contudo, influenciar o mercado da habitação, da terra ou da construção, produzindo efeitos indiretos sobre os processos de urbanização em escala local e metropolitana.

**Palavras chaves** políticas de habitação; dinâmica de urbanização; re-escalamento de políticas públicas; acesso à habitação; inovação instrumental

## Introducción

La problemática de la política habitacional constituye una función clave del Estado, en tanto 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. A partir de los estudios seminales de Engels (1978), la problemática habitacional ha sido analizada desde muy diversos enfoques y disciplinas (Clapham, Clark y Gibb, 2012; Steggell, Yamamoto, Bryant y Fidzani, 2006). Entre los temas frecuentes y algunos de los investigadores internacionales más relevantes, caben destacar el problema del mercado de la vivienda (Maclennan, 1982; Ball, 2013; Galster, 2007); el análisis de actitudes, preferencias y satisfacción de los usuarios (Leishman, 2004; Butler, 1997; Lawson y Milligan, 2007); el análisis del contexto (Forrest y Kearns 2001; Meen, 2001) y las regulaciones en materia de política habitacional (Clapham, 2005; Yates y Milligan, 2007), entre otros. En América Latina, junto con el estudio de Humberto Solares (1999), resalta la contribución de Rubén Sepúlveda y Raúl Fernández Wagner (2007), con su análisis crítico de las políticas de vivienda en la región. Por su parte, en el contexto argentino, sobresalen los trabajos de Bravo y Martínez (1993), Bonduki (1998) y Yujnovsky (1984), desarrollados desde un enfoque integral.

En las investigaciones mencionadas se constata que, en Argentina, el cambio más significativo en materia de políticas habitacionales se presenta hacia comienzos de la década del noventa. El rol del Estado cambia de productor directo de vivienda a “facilitador” de las acciones del sector privado, mediante la reforma del sistema institucional y

financiero de la vivienda (Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, 2014). A partir de 2003, pese a la mejora en los indicadores económicos y sociales y a la expansión de la oferta residencial, las condiciones para acceder a una vivienda formal en las grandes ciudades (Buenos Aires, Rosario y Córdoba) fueron cada vez más restrictivas (Baer, 2011). El acceso a la vivienda propia de las familias argentinas se ha visto reducido en especial para la clase media, pues la clase alta tiene el problema resuelto y para la clase baja, que ha tenido dificultades históricas en este sentido, el Estado ha diseñado planes sociales específicos (Paredes, Huerta y Ramos, 2014).

En este contexto, el desafío del Gobierno nacional se enfocó en elaborar una política pública capaz de brindar a la clase media el acceso real y efectivo a la vivienda propia. Para ello, en el año 2012 se implementó el Programa de crédito argentino del bicentenario para la vivienda única familiar (en adelante, ProCreAr) como un fondo fiduciario constituido con recursos del Estado nacional y con la participación del Banco Hipotecario.

El ProCreAr tiene una doble función: dar respuesta a la crisis habitacional del país y reactivar la economía como medida contracíclica, en el marco de una fuerte crisis internacional. Sin embargo, una cuestión poco explorada es el estilo mixto de gestión del ProCreAr con respecto a las políticas habitacionales de América Latina.

Este Programa se basa en la implementación simultánea de diferentes líneas de crédito que articulan el carácter cerrado de los modelos de oferta

con la flexibilidad y adaptabilidad de los modelos de demanda. El ProCreAr, con ciertas consideraciones, combina el estilo ‘compensatorio’ con el ‘redistributivo’ y toma como fuente de financiamiento fondos provenientes del Estado. 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, lo que produce efectos indirectos en los procesos de urbanización a escala local y metropolitana.

El objetivo principal de este artículo es evaluar la innovación instrumental del ProCreAr en cuanto a su alcance y contenido a partir de su implementación en el área metropolitana de Rosario (en adelante, AMR). La relevancia del caso radica en que el AMR es el territorio que presenta las más intensas dinámicas de urbanización nacional, motivada por la renta generada en el sector agropecuario (Barenboim, 2014). El valor del suelo urbano es uno de los incrementos más relevantes en Rosario en relación con el resto del país, lo que provoca la expulsión de sectores medios de la población desde la ciudad central hacia los pueblos de la primera corona del área metropolitana.

Los objetivos específicos se refieren, en primer lugar, a contribuir y ampliar los marcos teóricos y de antecedentes sobre las políticas de hábitat, al explicar cómo el carácter mixto de este nuevo instrumento conforma un nuevo paradigma para la investigación y las políticas públicas.

En segundo lugar, se pretende analizar el ProCreAr como mecanismo de reescalamiento de las políticas públicas nacionales para examinar sus efectos directos e indirectos en múltiples escalas territoriales. Además, se espera que este artículo también expanda los marcos teóricos y de antecedentes en la línea de estudios sobre las políticas habitacionales en América Latina.

La metodología propuesta se basa en un análisis mixto, cualitativo y cuantitativo, pues combina

aspectos o variables como valores del suelo, tipología crediticia, destinatarios y su espacialización en los municipios. Las dimensiones se articulan territorialmente en el área objeto de estudio desde tres escalas y unidades de análisis: el AMR, el Corredor noroeste y la ciudad de Roldán. Asimismo, se recurre a entrevistas semiestructuradas 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.

Este artículo se estructura en cinco partes. En las dos primeras, se enmarca el ProCreAr en una evolución conceptual acerca del problema de la vivienda en América Latina y en Argentina. En la tercera, se describe este instrumento desde la dimensión institucional, las modalidades de financiamiento, las líneas de crédito, los prototipos y la generación de suelo urbano. Por último, en la cuarta y la quinta, se evalúa el proceso de elaboración e implementación de las líneas de financiamiento a partir del caso del AMR.

## Tres generaciones de 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. Con las teorías del desarrollismo de la década del cincuenta, se consolidaron 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 que no solo dependen del contexto histórico, sino del

rol que asume el Estado frente a la cuestión de la vivienda (Fernández, 2007).

La primera generación de políticas de vivienda surge de la preeminencia de postulados asociados con la teoría de la modernización occidental. Este enfoque se basa en la erradicación de los asentamientos precarios y en la reubicación de su población en conjuntos habitacionales planificados, financiados y construidos por el Estado. Se trata de un enfoque consecuente con la lógica fordista fundada en la racionalización del proceso de concepción y ejecución y marcada por una fuerte presión empresarial en torno a la obra pública, mientras el carácter tecnocrático de este ‘modelo de oferta’ lleva, en gran parte de los casos, 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 baja recuperación del capital inicialmente invertido y se implementa a partir de una planificación centralizada en el Estado y en la adjudicación de licitaciones a grandes empresas constructoras.

Si el Gobierno nacional fue el actor principal de la primera generación de políticas de vivienda, lo que caracterizó a la segunda generación fue el protagonismo de los Gobiernos municipales en la regularización de los asentamientos construidos por los propios pobladores organizados. Lejos de suprimir el proceso de urbanización de los asentamientos irregulares, el enfoque de esta política radica en acompañarlo, asistirlo y organizarlo, en línea con la noción de ‘producción social del hábitat’. Este campo de actuación 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’). A partir de la década del ochenta, esta política coexistió con la primera.

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 la década del noventa el neoliberalismo propugnó por reemplazo por el financiamiento de la demanda para impulsar la actividad inmobiliaria. Los organismos multilaterales de crédito como el BID y el Banco Mundial se convirtieron en los principales promotores por medio de la expansión del mercado de hipotecas, mientras el Estado se transformó en facilitador del mercado y evitó su distorsión (Banco Mundial, 1993; Doherty et al., 2005). Esto llevó a un tipo de actuación pública sectorial, centrada en la financiación para el acceso a la vivienda y desligada de la dimensión urbana y, sobre todo, del problema del mercado del suelo urbano.

Con la tercera generación de políticas habitacionales, los mecanismos de crédito para la vivienda se volvieron uno de los pilares del mercado financiero y ampliaron el campo de acción del capital mundial (Rolnik, 2012). En el contexto de la “financiarización” de la vivienda, el sector inmobiliario se consideró una fuerza que impulsaría el crecimiento económico “continuado y sostenible” (Banco Mundial, 2009). No obstante, la financiación apoyada en exclusiva sobre el mercado fomentó un incremento generalizado de los precios inmobiliarios y una disminución de la asequibilidad, lo que contribuyó apenas a promover el acceso de los más pobres a viviendas adecuadas. Además, el impacto espacial de estos procesos de financiarización no son uniformes dentro de las ciudades y las regiones (Forrest, 2008). 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, 2005).

Con el análisis de los cambios estructurales en las generaciones de políticas habitacionales,

Fernández (2007) define tres estilos de políticas que nacen de la combinación de dos dimensiones. La primera se refiere a la construcción institucional —centralizada o descentralizada— del sistema de la política y la segunda, a la construcción institucional en función de derechos y regulaciones frente a la mercantilización de los bienes y servicios urbanos (Tabla 1).

El primero, el estilo “relacionista-clientelar”, se caracteriza por tener una baja institucionalidad, se compone de un sistema altamente centralizado y una legislación 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, sino que construye la demanda en función de su capacidad de ofertar.

En segundo lugar, el estilo “compensatorio” 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, lo que supera el carácter sectorial y tecnocrático de la política de vivienda. Este no altera los aspectos estructurales de la relación espacio-sociedad que se produce mediante la propiedad privada. De este modo, se intenta corregir las imperfecciones sistémicas del cuerpo social y compensar, con facilidades o provisión directa, las dificultades del acceso de una parte de la población al mercado libre.

En tercer lugar, el estilo “redistributivo” tiene como objetivo intervenir en los mercados al controlar la obtención de rentas. Se busca redireccionar los recursos a asignar y la riqueza producida, con el fin de producir condiciones de acceso a los bienes y servicios del hábitat más equitativas e integradoras, a partir del reconocimiento del derecho a la ciudad y a la vivienda. Desde esta perspectiva, se plantean las desigualdades en el ingreso por la vía del mercado libre y una fuerte voluntad de operar sobre las causas e intervenir sobre todo en los procesos de generación y distribución de la renta generada por las dinámicas de urbanización.

## Un breve recorrido por la política habitacional en Argentina

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, ejecutó unas 1000 viviendas. A partir de 1943, se produjo una transformación del rol del Estado en el que adquirieron protagonismo las clases medias y obreras. Se apuntó a un modelo de desarrollo industrial que incluyó 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 creó

Tabla 1. Tipología o estilo de las políticas habitacionales

Grado de distribución del poder	Descentralización	Barrio/población			Política redistributiva
		Gobierno local		Política compensatoria	
		Gobierno regional			
		Gobierno nacional	Política relacionista-clientelar		
		Baja	Media	Alta	
		Grado de intervención en los mercados			
		Grado de protección de los derechos			

Fuente: elaboración propia con base en Fernández (2007)

la Administración Nacional de Vivienda integrada al Banco Hipotecario Nacional. En ese mismo período se sancionó la Ley 13.512 de propiedad horizontal que, junto con las cargas impositivas a los terrenos baldíos, dinamizó el sector de la construcción. En 1949 se incorporó 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 ejecutaron unas 500.000 viviendas en el país.

Desde 1955, el predominio de los sectores conservadores en el Gobierno nacional impulsó 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 en que el gasto social se retrajo paulatinamente, aumentó el protagonismo de las grandes empresas vinculadas a la industria de la construcción y del sector financiero, mientras el latente conflicto social obligó a poner en práctica medidas asistencialistas que abarcaban a escasa población.

Apoyado en el financiamiento externo, en 1972 se creó el Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi) y los institutos provinciales de vivienda. Durante el tercer Gobierno peronista (1973-1976), en cambio, se retornó al financiamiento público para la construcción de viviendas, con énfasis en la modalidad de conjuntos habitacionales. Cabe señalar que de las 500.000 viviendas que debían ejecutarse mediante los planes Eva Perón, 17 de octubre y Alborada se construyó menos de un 25 %.

A partir de 1976, el Gobierno nacional de facto implementó un régimen de desregulación total de los mercados. En materia de vivienda, se desmantelaron las políticas sociales, se retiró el financiamiento público, desapareció el crédito y la

construcción de viviendas para sectores medios y se liberó la tasa de interés, al ceder al mercado su fijación. Por su parte, el Fonavi elevó su tasa de interés de 2,5 a 5 % sobre los salarios. Con estas políticas de vivienda, centralizadas en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y articuladas con los institutos provinciales de vivienda (IPV), se redujo la inversión en un 40 % y se construyeron unas 20.000 viviendas por año.

Con el retorno de la democracia en 1983, se implementó una serie de políticas como, por ejemplo, el Programa social y familiar de tierras (Pro-tierra), que involucró por primera vez a los Gobiernos locales y a las organizaciones de base. Sin embargo, en las nuevas políticas no se previó la modificación de los marcos regulatorios y se mantuvo el sistema centralista del Fonavi. Sumado a esto, tras la aprobación de la Ley de reforma del Estado y de emergencia económica en 1989, se puso en marcha la privatización de empresas estatales por medio de la venta (total o parcial) o por concesión. Las herramientas financieras incorporadas en materia de vivienda favorecieron el crecimiento del crédito privado y el consumo de tierras periféricas, lo que llevó a competencia a los sectores populares con los de mejores ingresos.

Desde el año 2004, en Argentina, en particular en el AMR, se viene implementando un modelo de crecimiento económico con cierta inclusión social, que en los últimos años sufrió una leve desaceleración. 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 implementó el Programa crédito argentino del bicentenario para la vivienda única familiar (ProCreAr), un fondo fiduciario constituido con recursos del Estado nacional y con la participación del Banco Hipotecario. A continuación se explica el marco institucional, las

particularidades de las líneas de crédito y los mecanismos para la generación de suelo.

## ProCreAr: una nueva generación de instrumentos de política habitacional

Como política habitacional, el ProCreAr tenía una doble función: fue una medida contracíclica para reactivar la economía y una respuesta a la crisis habitacional del país (Del Río, 2014). Se trató de promover el derecho a la vivienda en condiciones de igualdad para amplios sectores de la población e impulsar, al mismo tiempo, la generación de empleo e incentivar la industria de la construcción local.

El financiamiento del ProCreAr contó con la participación de organismos públicos, entre ellos, la Administración Nacional de Seguridad Social (Anses) y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Mecon). El Tesoro Nacional hizo un aporte inicial para la conformación del patrimonio del Fondo Fiduciario y garantizó todas las emisiones de deuda del mismo. A su vez, el Estado nacional otorgó tierras fiscales urbanas para la conformación inicial del patrimonio de ese fondo.

El Fondo Fiduciario del ProCreAr emitió deuda por oferta pública, calificada, por cotización en el Merval, con garantía del Estado nacional y con una duración de treinta años. El Anses invirtió por medio del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) en el Fondo Fiduciario, de acuerdo con criterios de rentabilidad y seguridad adecuados durante los primeros cinco años. Además, cualquier agente privado podía invertir, dado que se trata de una oferta pública. Por último, el Banco Hipotecario implementó el otorgamiento y el cobro de los créditos, para garantizar la ejecución del Programa y constituirse

legalmente en el fiduciario del Fondo (Scataloni y Duarte, 2015).

El Programa tiene como meta el otorgamiento de 100.000 créditos para la construcción de viviendas mediante la aportación de 1.700 hectáreas de terrenos fiscales en todo el país mediante la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). Sin embargo, la singularidad de ProCreAr respecto a otros planes de vivienda es su magnitud, alcance territorial y capacidad de adaptación a las necesidades particulares de cada familia. Con este fin, el Programa contempla 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 cuentan con un terreno propio y desean construir su primera vivienda a partir de los prototipos pautados en el Programa, según cada región del país (Figura 1); la segunda, a familias que tienen una vivienda construida y desean ampliar (hasta 50 m<sup>2</sup>) o terminar la obra ya iniciada, con un avance mayor a 50 % del proyecto (hasta 150 m<sup>2</sup>) y la tercera, a mejoras parciales o conservación de viviendas de hasta 150 m<sup>2</sup> para optimizar su estado y valor.

La línea sin terreno ofrece dos modalidades: compra de terreno y construcción y vivienda a estrenar. La primera financia la compra hasta por un 100 % del valor del terreno y del proyecto de obra restante. La segunda opción de esta línea está destinada a la compra de vivienda única y familiar financiando hasta un 90 % del valor de un departamento o casa a estrenar de hasta 100 m<sup>2</sup>.

Por último, la línea de desarrollos urbanísticos se orienta a familias sin terreno que desean acceder a una de las viviendas construidas por el



Figura 1. Modelos de vivienda: Los Calicantos A y B  
Fuente: ProCreAr Bicentenario (2015)

Programa por medio de los diversos emprendimientos emplazados en terrenos públicos del país. La metodología para la adquisición de tierras varía según el ámbito al que pertenezcan<sup>1</sup>, mientras que la adjudicación de los desarrollos urbanísticos se efectúa en un concurso abierto de precios y proyecto al que se presentan empresas constructoras y estudios de arquitectura. La coordinación de los desarrollos urbanísticos le corresponde a un comité ejecutivo, conformado por

los cuatro organismos participantes (Anses, Meccon, Minplan<sup>2</sup>, AABE y Banco Hipotecario) que cumplen un rol específico. Como señala Motta, “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 ProCreAr pretende articular tres políticas: la habitacional, la financiera y la urbanística” (arquitecto Martín Motta, comunicación personal, 19 de diciembre de 2015)<sup>3</sup>.

1 Hasta noviembre de 2015, en las tierras del Estado nacional se habían generado 2.135 lotes; en tierras provinciales, 902 lotes y en tierras municipales, 6.377 lotes; este último es el escenario jurisdiccional que más aporta al Programa.  
2 Ministerio de Planificación, Servicios e Inversión Pública  
3 El arquitecto Martín Motta integra el equipo técnico de los Desarrollos Urbanísticos en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

## El área metropolitana de Rosario: un territorio en transformación

En 2015, el Anses informó que desde la implementación del ProCreAr se otorgaron 24.066 créditos en la provincia de Santa Fe, de los cuales casi la mitad se ubican en Rosario y su área metropolitana. 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 (Figura 2)<sup>4</sup>. En la actualidad, el AMR concentra 1.334.459 ciudadanos que residen en un espacio aproximado de 1.700 km<sup>2</sup>. En ese territorio vive un 40,9 % de la población de la provincia de Santa Fe, donde solo un 18 % del suelo metropolitano está ocupado por los núcleos urbanos y suburbanos. Un 82 % corresponde a suelo rural, valor que evidencia el peso que adquiere la ruralidad en la conformación del área (Ente de Coordinación Metropolitana, 2014).

Si comparamos los datos demográficos provinciales entre los años 2012 y 2015, la ciudad central, Rosario, ha crecido en un muy bajo porcentaje (1,4 %) en relación con las localidades de su área metropolitana, las cuales presentan un gran aumento poblacional. En estos tres años de estudio, los desplazamientos de población significativos se verifican sobre todo en las localidades del eje noroeste del área metropolitana; se destacan por su población Funes (17,5 %) y Roldán (7,8 %).

El territorio del AMR posee una realidad social y económica compleja, con significativos índices de conurbación y dependencia funcional entre las localidades que la conforman. El territorio

ostenta variedad y cantidad de recursos naturales que potencian 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, 2014), pese a que se cuenta con instrumentos de planificación y desarrollo que, desde diferentes escenarios administrativos, concurren en el AMR<sup>5</sup>.



Figura 2. Área metropolitana Rosario

Fuente: Plan Estratégico Rosario (2009)

A partir de 2003, el AMR experimentó un rápido crecimiento de la actividad económica motivada por la renta generada en el sector agropecuario. La falta de confianza en el sistema financiero,

4 El espacio metropolitano se divide en: 1) aglomerado Gran Rosario: delimitación que se aplica a la elaboración de informaciones censales y estadísticas (Indec) y comprende las localidades de Puerto General San Martín, San Lorenzo, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Rosario, Funes, Roldán, Pérez, Soldini, Villa Gobernador Gálvez, y 2) 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.

5 En el ámbito nacional, cabe mencionar el Plan estratégico territorial, Argentina 2016, concebido para gestionar el desarrollo productivo en un marco global. En el provincial, se destaca el Plan estratégico provincial (PEP 2012) y el Proyecto de regionalización de Santa Fe, mediante los cuales se delimitan cinco regiones. La planificación a escala metropolitana tomó impulso a partir de 2011 con la creación del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM), configurado como un instrumento de coordinación y promoción de políticas públicas consensuadas. En el escenario local, el único municipio del AMR que cuenta con un plan urbano es Rosario, aunque el Gobierno no ha podido revisarlo desde finales de la década del noventa. La mayoría de los municipios del AMR se regula hoy con las normas mínimas de ordenamiento urbano que establecen los Decretos Provinciales No. 7317/67 y No. 563/78.

la devaluación de la moneda y las bajas tasas de interés determinaron la inversión de estos beneficios extraordinarios en la industria de la construcción, lo que trajo grandes ganancias y un incremento significativo en el precio de los inmuebles (Barenboim, 2014). Sumado a eso, la pesificación de las transacciones y la actual inflación produjeron una inflación de los precios relativos de todos los bienes y servicios; el precio promedio del suelo urbano fue uno de los aumentos más relevantes en Rosario en relación con el resto del país.

## Implementación y evaluación del Programa en tres escenarios territoriales

La singularidad de las dinámicas territoriales del AMR la convierten en un caso idóneo para evaluar la aplicación del ProCreAr. Con este fin, a continuación se analiza el Programa en tres escalas territoriales y se consideran tres unidades de análisis concurrentes: 1) a escala regional, se estudia el AMR; 2) a escala de los subsistemas urbanos, el área plurimunicipal de mayor intensidad urbana denominada Corredor noroeste, y 3) a escala local, el ProCreAr, tomado como unidad de análisis el municipio de Roldán, la ciudad que más ha crecido en el AMR, incluso más que Rosario. El examen simultáneo en múltiples escalas territoriales permite evaluar los instrumentos del ProCreAr (desarrollos urbanísticos, lotes con servicio y construcción o reforma) a la luz de la especificidad de los problemas urbanísticos e institucionales que vemos como las dos dimensiones analíticas clave.

### ProCreAr a escala metropolitana y los “grandes proyectos urbanos”

La cuestión del hábitat social en el AMR muestra dos situaciones representativas: los loteos

destinados a familias de bajos ingresos y los conjuntos habitacionales formulados por las actuaciones públicas. A principios de siglo XXI se desarrolló un nuevo tipo de conjuntos habitacionales, ahora promovidos desde una lógica mixta pública y privada. De los denominados “grandes proyectos urbanos” (Cuenya, Novais y Vainer, 2012), cabe destacar el caso paradigmático de Puerto Norte, una intervención urbana de unas 80 ha, que evidenció el potencial de la captación de plusvalías como motor para las transformaciones urbanas. Si bien la línea de crédito del ProCreAr “Desarrollo urbanístico” confirmaba la definición de los “grandes proyectos urbanos”, la novedad es que ahora este tipo de intervención se plantea como una política habitacional y no solo para recuperar plusvalías en forma de espacios públicos y equipamientos colectivos. Tal es el caso de los dos conjuntos habitacionales asignados al AMR por el ProCreAr.

El primero corresponde a un conjunto de 239 viviendas ubicadas en un predio de origen ferroviario en el municipio de Granadero Baigorria. El nuevo barrio tiene una densidad neta de doscientas viviendas por hectárea y una edificabilidad de 1,2 m<sup>2</sup> de techo por m<sup>2</sup> de suelo, correspondiente a una superficie cubierta total de 12.696 m<sup>2</sup>. La baja edificabilidad bruta con respecto a la alta densidad de vivienda por hectárea se debe a la determinación tipológica, atípica en los proyectos de vivienda social, bloques multifamiliares de cuatro y siete pisos de altura y a la voluntad de destinar gran parte del predio para espacios públicos (Figuras 3 y 4).

El proyecto ejecutado por un contrato de \$ 95 millones (correspondiente a 16 millones de dólares) contempla dos modelos de vivienda que oscilan entre los 50 y los 70 m<sup>2</sup>. 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 y 30 % para residentes del resto de los departamentos Rosario y San Lorenzo.



Figura 3. Proceso de construcción del desarrollo urbanístico ProCreAr en Granadero Baigorria

Fuente: Empresa Constructora Pecam (2015)



Figura 4. Obra terminada del desarrollo urbanístico ProCreAr en Granadero Baigorria

Fuente: Empresa Constructora 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 en una parcela de 4,5 ha perteneciente al Ministerio de Defensa de la Nación. Tras formalizarse el proyecto en 2014, desde la Secretaría de Planeamiento, el Gobierno Municipal emitió la ordenanza para licitar el desarrollo urbanístico. En ella se precisan las condiciones para la relocalización de las actividades existentes, la apertura de tres calles y la reserva de unos 750 m<sup>2</sup> para la construcción de un equipamiento urbano (El Ciudadano, 2015). Con un presupuesto de 307 millones de pesos, en el proyecto se prevén edificios de once pisos sobre la calle principal y otros de tres y cuatro pisos ubicados en las calles laterales.

## ProCreAr a escala del subsistema urbano: Corredor noroeste

La segunda escala de análisis es aquella que permite percibir con más claridad las dinámicas de urbanización en los subsistemas urbanos plurimunicipales. Para ello se analiza el denominado Corredor noroeste, una conurbación lineal que incluye a los municipios de Funes y Roldán y presenta los mayores índices de construcción de la última década (Tabla 2). Esto es notorio en las 2.938 solicitudes de créditos individuales (1.144 de Funes y 1.794 de Roldán) que corresponden a un 44 % del total del AMR, mientras que Rosario —la ciudad central— representa solo la cuarta parte del monto total solicitado.

Tabla 2. Estado del ProCreAr por localidad del AMR. Período 2012-2015

Línea	Beneficios	Solicitudes	Obras iniciadas	Obras finalizadas	Monto solicitado
V. G. 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
Cap. 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
F. L. Beltrán	157	46	34	27	14.515.456
P. G. S. Martín	137	29	18	13	10.402.823
G. 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	154	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 con base en Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) (2016)

Como ya se ha mencionado, los municipios de Funes y Roldán son los que más han crecido en el AMR: duplican y triplican respectivamente la superficie de su planta urbana. Es evidente que la nueva urbanización que se presenta en el Corredor noroeste responde a una demanda exógena: prácticamente todos los beneficiarios del ProCreAr en Funes y en Roldán provienen de Rosario. La radicación de los residentes rosarinos en el Corredor noroeste estuvo acompañada 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. En este sentido, el impacto del ProCreAr permitió que Funes y Roldán den un salto de escala en su proceso de crecimiento urbano con respecto al resto de los municipios del AMR.

## ProCreAr a escala local: Roldán

La urbanización reciente en el AMR y en el 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 como por su posición relativa en el AMR (Figura 5). Roldán es un potencial enclave de centralidad, en la medida en que coincide con el cruce de dos rutas nacionales, una autopista y una línea de ferrocarril.

En la última década, la accesibilidad ampliada acelera el proceso de urbanización de Roldán, que resulta en un patrón urbano expandido y disperso que puede explicarse, en parte, a partir del impacto del ProCreAr en este municipio que, como ya se dijo, fue el que más creció

en el ámbito metropolitano y provincial. La distribución de las líneas de crédito indica que la modalidad “refacción”, como referencia de una demanda local, cuenta con solo once solicitudes (0,8 % del total), mientras que “construcción” y “compra de terreno y construcción” representan, sumadas, un 86 % de las solicitudes localizadas en el área de los nuevos loteos aprobados en los últimos cinco años (Tabla 3). Desde 2008 a la actualidad, la planta urbana de Roldán prácticamente se duplicó y determinó dos partes polarizadas y físicamente fragmentadas, al norte y al sur de la autopista Rosario-Córdoba.

La voluntad del Gobierno local para seguir expandiendo la planta urbana se ha intentado justificar

como una medida para frenar el aumento del precio de los lotes y por la urgencia que tienen los beneficiarios del ProCreAr para obtener un terreno como condición para el acceso al crédito (El Roldanense, 2015). Los resultados de esta política están a la vista. La situación actual de los barrios, donde se radica la mayoría de los beneficiarios del ProCreAr o donde aún se ejecutan las obras, se caracteriza por la carencia de servicios básicos y la completa ausencia de áreas comerciales y de equipamientos. Asimismo, se verifica la ausencia de transporte público, agravada por la inexistencia de puestos de trabajo que trae aparejado el forzado recorrido que los nuevos residentes deben hacer a diario para trabajar en Rosario.

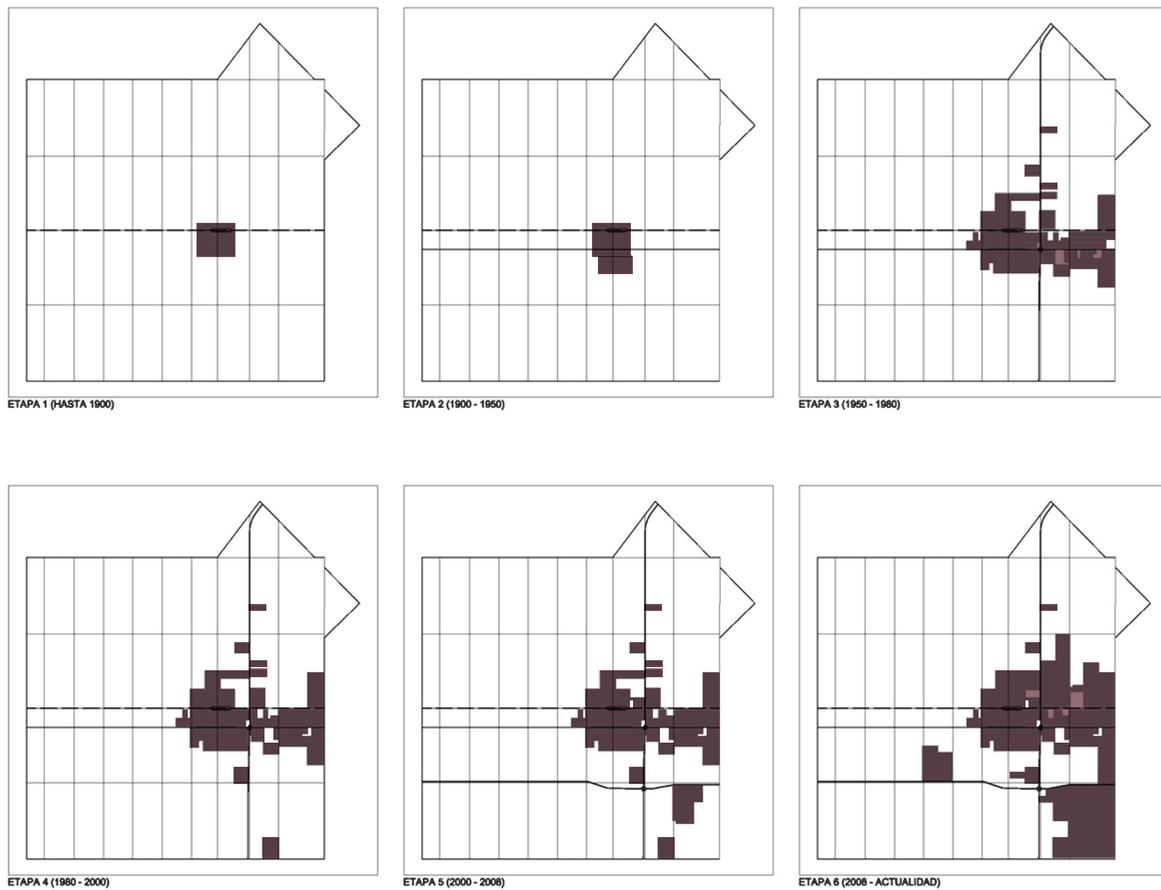


Figura 5. Etapas y formas de crecimiento del municipio de Roldán

Fuente: Elinbaum (2015)

Tabla 3. Solicitudes por línea del ProCreAr en la localidad de Roldán. Período 2012-2015

Línea	Beneficios	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
<b>Total general</b>	<b>2.757</b>	<b>1.751</b>	<b>1.074</b>

Fuente: elaboración propia con base en Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) (2016)

## Conclusiones

En términos instrumentales, el ProCreAr se distingue de otras políticas de hábitat por la capacidad de adaptación a las necesidades particulares de cada familia mediante dos líneas básicas de créditos, una para aquellas personas que tienen un lote propio (construcción, ampliación y refacción) y otra para financiar la compra de terrenos, la construcción o la adquisición de viviendas a estrenar. La segunda cuenta con la modalidad “desarrollo urbanístico”, orientada a familias que desean acceder a una de las viviendas proyectadas y construidas por el Programa. En suma, se trata de una política de vivienda implementada “desde arriba” por el Gobierno nacional y, desde su implementación en 2012, evidencia un impacto directo en los procesos de urbanización del área metropolitana de Rosario. Su especificidad institucional e instrumental demanda el análisis simultáneo de tres escalas territoriales.

A escala metropolitana, la aportación más relevante radica en evidenciar el potencial de las tierras fiscales (ferroportuarias y militares) como motor para las transformaciones urbanas y como medio para superar la dependencia del sector privado como el principal proveedor de tierras. Sin embargo, estos desarrollos presentan diversos problemas aún por resolver. En primer lugar, la localización de los conjuntos evidencia la desarticulación entre las previsiones del planeamiento

vigente, la disponibilidad de tierra fiscal y el déficit habitacional, lo que induce la migración interna metropolitana. Pese al gran número de viviendas financiadas, el Programa no aborda el problema del reequilibrio demográfico ni la descentralización, entre otros objetivos de la ordenación territorial.

El segundo problema que presenta el ProCreAr radica en la falta de participación que caracteriza la lógica “llave en mano”. Esto se evidencia en las decisiones proyectuales deterministas, como la opción por el tipo “vivienda colectiva” o el sobredimensionamiento del espacio público mediante el cual los técnicos pretenden plasmar valores “sociales” y de “colectividad”. Esta situación idealizada se enfatiza aún más cuando se intenta perpetuar una imagen de conjunto y un estilo arquitectónico en detrimento de cualquier tipo de reforma o ampliación de las viviendas. Cabe señalar que la vivienda colectiva resuelve, en cierta manera, el problema de la densidad y contribuye con la idea de una “ciudad compacta”. Sería interesante revisar de qué manera se podría plantear para que ofrezca una cierta flexibilidad de las viviendas, tal vez en su interior.

A escala de los subsistemas urbanos plurimunicipales, como el Corredor noroeste (donde se localiza un 44 % del total de solicitudes en el AMR), se muestra que las solicitudes para financiar la compra de lotes y la construcción de viviendas individuales responden a una demanda exógena. Dicho

de otro modo, la territorialización de estas líneas de crédito responde a la carencia de lotes disponibles en la ciudad central (Rosario) y, sobre todo, a la carencia de lotes asequibles para la clase media.

El tipo más elegido es la vivienda aislada en barrios abiertos y cerrados; en este último caso, se enfatiza la paradoja de cómo una política con pretensiones de inclusión social termina promoviendo formas de segregación urbana. Lo más novedoso es que el auge del ProCreAr conllevó un proceso de desinstitucionalización del planeamiento urbano de la esfera de los Gobiernos locales y produjo, al mismo tiempo, un tipo de ordenación territorial que, a primera vista, podría definirse como espontánea. Sin embargo, la espontaneidad no implica un estado caótico, sino que responde a múltiples racionalidades, como sucede en este caso, en el que el conocimiento especializado de los técnicos fue reemplazado por el juicio de los propios beneficiarios de los créditos. Fueron ellos quienes identificaron las oportunidades territoriales y evaluaron no solo el precio del suelo, sino también la prestación de las redes de servicios, la accesibilidad ampliada que brindan las nuevas rutas y autopistas y las condiciones ambientales en relación con la presencia de espacios libres, entre otros indicadores urbanísticos que suelen controlar los expertos. Además, los beneficiarios de los créditos asumieron competencias propias de la ordenación territorial, si se considera que, a diferencia de los técnicos municipales, operan más allá de los límites administrativos de cada localidad y argumentan sus decisiones desde un enfoque metropolitano. Dicho enfoque nunca fue asumido de forma operativa por parte del Gobierno provincial. De este modo, el impacto del ProCreAr permitió que el Corredor noroeste diera un salto de escala en su peso urbano con respecto a otros subsistemas urbanos del AMR. Asimismo, si no fuese por el *lessez faire* de los Gobiernos municipales en relación con la aprobación indiscriminada de loteos,

la territorialización del Programa habría permitido consolidar y completar muchos de los tejidos incipientes en toda el AMR de manera más equilibrada y mejor distribuida.

En tercer lugar, el proceso de urbanización inducido por el ProCreAr en el AMR y en el Corredor noroeste también se evidencia en el escenario local según una tendencia de expansión de todas las localidades que, en algunos casos, ha llevado a duplicar su área urbana. Si bien la dispersión de la edificación resulta de combinar las iniciativas oportunistas de los desarrolladores con la falta de planificación de los Gobiernos locales en cuanto a los requerimientos urbanísticos al aprobar los loteos, el ProCreAr influye en el mencionado proceso de urbanización. La baja cantidad de solicitudes de la línea “refacción” aparece como una demanda local, mientras las líneas “construcción” y “compra de terreno y construcción” evidencian la demanda foránea que representa un 86 % de las solicitudes.

La influencia del ProCreAr, sin embargo, no solo debe entenderse desde la demanda, sino también desde la oferta. La voluntad de los Gobiernos municipales de seguir expandiendo la planta urbana se ha intentado justificar a partir de la urgencia que tienen los beneficiarios del ProCreAr para obtener un terreno<sup>6</sup>. Con estos argumentos se ha iniciado un proceso de aprobación exprés de loteos para promover el precio ‘competitivo’ del suelo que, como sucede en Roldán, produce una dinámica insostenible desde el punto de vista de la prestación de servicios, el transporte público, la movilidad obligada y la calidad del paisaje, entre otros problemas.

El sobredimensionamiento de la oferta se demuestra 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, diversas fuerzas locales deciden frenar

6 El “rol social” de la expansión de la planta urbana se ha tratado de justificar en las declaraciones tanto del intendente de Roldán, José Pedretti (por ejemplo, en la presentación del Plan Estratégico de Roldán realizada en noviembre de 2015) o del secretario de Obras Públicas, Eduardo Di Benedetto, entrevistado por la revista *El Roldanense* (2015)

las solicitudes de aprobación de nuevos loteos hasta que se redacten planes o normas urbanas para reglamentar su implementación.

A pesar del panorama urbanístico, el ProCreAr tiene una gran repercusión en la práctica de la arquitectura. La primera novedad es que, salvo los “desarrollos urbanísticos”, las líneas de crédito no están pensadas para ser ejecutadas por las grandes empresas constructoras. Se produce así una distribución indirecta del presupuesto crediticio en un sinnúmero de pequeños estudios y arquitectos independientes que se convierten en actores clave de un nuevo tipo de política habitacional, descentralizada y tendiente a la desinstitucionalización de la planificación.

En segundo lugar, la repercusión del ProCreAr en la práctica de la arquitectura tiene que ver con la discusión sobre la precarización laboral de los profesionales independientes (Arquitectxs Sindicadxs, 2014). La aparición de los créditos ofrece a estos profesionales la posibilidad de mantener un flujo de trabajo significativo, aunque con honorarios muy ajustados, pactando pagos contra desembolso de los segmentos de los créditos que suelen cubrir no más de 60 % del monto total de la obra aun cuando esta se realiza con referencia en los prototipos provistos por el Programa.

## Un nuevo estilo de política habitacional

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 ProCreAr tiene elementos comunes a las tres generaciones que define Fernández (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 proyectual y ejecutivo, donde los actores principales son el Gobierno nacional, el Banco Hipotecario y las grandes empresas constructoras. Pese al enfoque tecnocrático, el ProCreAr 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 en 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, como se entiende la política de vivienda desde la “producción social del hábitat”.

Al analizar las dos líneas de crédito mencionadas, podemos ver que el Programa también responde a un “modelo de demanda”, propio de la tercera generación de políticas habitacionales, que marca la transición del sistema de provisión al de financiación de viviendas. En el caso del ProCreAr, 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 ProCreAr tiene un estilo mixto con respecto a la tipología histórica de políticas habitacionales. Ciertamente no es una política “relacionista-clientelar” como sucedió, sobre todo, durante las décadas del cuarenta y cincuenta. Si bien la gestión está centralizada en el Gobierno nacional, está descentralizada en cuatro órganos relativamente autónomos (Meccon, 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. En este sentido, con ciertas consideraciones, el Programa 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 —al regular, por ejemplo, el precio de las viviendas o los alquileres—, sino que opera “fuera” del mercado, en la medida en 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 ProCreAr.

A modo de epílogo, cabe señalar que en junio de 2016 el ProCreAr fue relanzado por el nuevo Gobierno nacional y adoptó un nuevo esquema operativo con dos cambios substanciales. En primer lugar, los bancos ofrecerán créditos nominados en unidades de vivienda (UVI), una unidad de medida que se va actualizando según el coeficiente de estabilización de referencia (CER) que, a su vez, evoluciona según el índice de inflación del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec). El segundo cambio es la suspensión del sistema de sorteos, junto con la reducción del espectro de beneficiarios, que ahora se restringe a los sectores medio-bajo y bajo, con un techo de ingresos para poder aspirar al plan, que está previsto en \$27.240.

En definitiva, si bien el ProCreAr aún conserva su nombre, se ha acentuado su rol asistencialista y facilitador de la actividad financiera de los bancos.

## Agradecimientos

Este artículo es producto del trabajo de investigación “El Pro.Cre.Ar. como instrumento de política habitacional e inclusión social a través del acceso a la vivienda. El caso del área metropolitana Rosario”, financiado por el Lincoln Institute of Land Policy. El trabajo fue iniciado en octubre de 2015 y concluido en marzo de 2016.

## Referencias

Administración Nacional de la Seguridad Social [Anses]. (2016). *Procrear. La solución de la casa propia*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/interior/procrear>

Arquitectxs Sindicadxs. (2014). *Movida independiente de arquitectura y urbanismo. Catálogo muestra ProCreAr*. Recuperado de <http://issuu.com/juanmanuelrois/docs/procrear-medio>

Baer, L. (2011). *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano*. (Tesis doctoral inédita). Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Ball, M. (2013). *Housing Policy and Economic Power: The Political Economy of Owner Occupation*. Hoboken: Taylor and Francis.

Banco Mundial. (1993). *Housing: Enabling Markets to Work (English)*. A World Bank policy paper. Washington DC: World Bank. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/387041468345854972/Housing-enabling-markets-to-work>

Banco Mundial. (2009). *Housing Finance Policy in Emerging Markets*. Washington DC: World Bank. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org>

- org/FINANCIALSECTOR/Resources/HousingFinanceforEMs\_Ebook.pdf
- Barenboim, C. (2014). *Mercado inmobiliario, normativas e impacto territorial. Rosario y su periferia*. Rosario: UNR.
- Bonduki, N. (1998). *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade.
- Bravo, L. y Martínez, C. (eds.). (1993). *Chile: 50 años de vivienda social: 1943-1993*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso.
- Butler, T. (1997). *Gentrification and the Middle Classes*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Clapham, D. (2005). *The Meaning of Housing: A Pathways Approach*. Bristol: The Policy Press.
- Clapham, D., Clark, W. y Gibb, K. (eds.). (2012). *The SAGE Handbook of Housing Studies*. Los Ángeles: Sage.
- Cuenya, B., Novais, P., y Vainer, C. (comps.). (2012). *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Del Río, J. (2014). Transformaciones habitacionales en la región metropolitana de Buenos Aires. *Geograficando*, 10(2), 1-33.
- Doherty, J., De Decker, P., Busch-Geertsema, V., O'Sullivan, E., Sahlin, I., Tosi, A., ... y Kärkkäinen, S. (2005). *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era*. Bruselas: European Federation of National Organisations Working with the Homeless.
- El Ciudadano. (2015, mayo 23). Construirán 360 viviendas del ProCreAr en el club Tiro Federal. *El Ciudadano*. Recuperado de [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)
- Elinbaum, P. (2015). *Diagnóstico urbanístico-territorial del municipio de Roldán. Plan Estratégico de Roldán 2020*. Manuscrito presentado para su publicación.
- El Roldanense* (2015, abril 7). La era de los loteos: discusiones y desafíos de la nueva ciudad. *Especial: Loteos. La nueva ciudad*, pp. 6-7.
- Engels, F. (1978). *Contribución al problema de la vivienda*. Moscú: Progreso.
- Ente de Coordinación Metropolitana [Ecom]. (2014). *Estructura institucional y caracterización territorial*. Rosario: Unidad de Planificación y Gestión Estratégica Rosario.
- Federación Interamericana de la Industria de la Construcción. (2014). 3.5. Argentina. En Autor (ed.), *Políticas para impulsar la demanda de vivienda en Latinoamérica* (pp. 44-49). Bogotá: FIIC.
- Fernández, R. (2007). Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. En A. Morais (ed.), *Assentamentos informais e moradia popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas* (pp. 47-71). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Forrest, R. (2008). Globalization and the Housing Asset Rich: Geographies, Demographies and Policy Convoys. *Global Social Policy*, 8(2), 167-179.
- Forrest, R. y Kearns, A. (2001). Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood. *Urban Studies*, 38(12), 2125-2143.
- Galster, G. (2007). Neighbourhood Social Mix as a Goal of Housing Policy: A Theoretical Analysis. *European Journal of Housing Policy*, 7(1), 19-43.

Lawson, J. y Milligan, V. (2007). *International Trends in Housing and Policy Responses*. Melbourne: Ahuri

Leishman, C. (2004). *Preferences, Quality and Choice in New-Build Housing*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Maclennan, D. (1982). *Housing Economics: An Applied Approach*. Londres: Longman.

Meen, G. (2001). *Modelling Spatial Housing Markets: Theory, Analysis and Policy*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Rolnik, R. (2012, diciembre 24). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. *Asamblea general Conseil droits de l'homme 16<sup>o</sup> période séances, Tema, 3*. Recuperado de <http://www.preventionweb.net/files/resolutions/G1218982.pdf>

Paredes, D., Huerta, L., y Bruera, J. R. (2014). La clase media Argentina y su realidad en relación al acceso a la vivienda. *Revista Facultad de Derecho, 179*, 1-25 Recuperado de <http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2017/04/28-Centro-de-Investigaciones-en-Derecho-Administrativo-Revista-Facultad-de-Derecho-2014.pdf>

Pecam SA. (2015). *ProCreAr Granadero Baigorria*. Recuperado de [http://www.pecam.com.ar/contenidos/2008/04/07/Editorial\\_2672.php](http://www.pecam.com.ar/contenidos/2008/04/07/Editorial_2672.php)

Plan Estratégico Rosario Metropolitana. (2009). *PER+ 10. Estrategias 2018*. Recuperado de <https://www.rosario.gov.ar/web/sites/default/files/perm.pdf>

Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2005). *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: SUR.

Scataloni, L. y Duarte, J. (coords.). (2015). *ProCreAr. Hacia una política urbana inclusiva*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

Sepúlveda, R. y Fernández, R. (2006). *Un análisis crítico de las políticas de vivienda nacionales en América Latina*. Santiago: Centro Cooperativo Sueco.

Solares, H. (1999). *Vivienda y Estado. Políticas habitacionales y producción del hábitat popular en América Latina*. Cochabamba: Promesha y Agencia Sueca de Cooperación Internacional.

Steggell, C., Yamamoto, T., Bryant, K., y Fdzani, L. (2006). The Use of Theory in Housing Research. *Housing and Society, 33*(1), 5-20.

Yates, J., y Milligan, V. (2007). *Housing Affordability: A 21st Century Problem*. Melbourne: Ahuri.

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