



XI Jornadas de Sociología de la UNLP:

PRO.CRE.AR: ¿Una posibilidad a la vivienda propia?

Autoras :

Faccipieri Marianela Laura

Sisto Ailen

Torres Valeri Ona

Alumnas de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata.

Email: marianelafaccipieri@hotmail.com



Índice:

Introducción	2
Marco teórico	2
Conceptos clave	3
El contexto político, económico y social que permitió el surgimiento del Pro.Cre.Ar	4
Pro.Cre.Ar	6
El esfuerzo por la inclusión del problema a la agenda	7
Entramado de actores	8
Implementación: Caso La Plata	11
Repercusiones y limitaciones	14
Reflexiones finales	15
Bibliografía	16

Introducción

En este trabajo nos proponemos analizar la política pública que buscó dar una respuesta a la problemática del déficit habitacional en Argentina, el programa del Pro.Cre.Ar (Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la vivienda Única Familiar), integrando el estudio desde diversas perspectivas.

Para esto desarrollaremos el análisis en tres etapas:

Primero describiremos el contexto político, institucional, socioeconómico e histórico relacionado a la problemática de vivienda en general, que da lugar a la posterior formulación del programa. Comenzaremos desarrollando la situación en América Latina para luego profundizar en el caso argentino, en cuanto a políticas que se llevaron a cabo previo al Pro.Cre.Ar, y consecuentemente caracterizaremos al programa.

La segunda etapa abarca el análisis de agenda y actores sociales. Partiremos de un análisis más finito de la política, en la cual mencionamos el ingreso de la problemática a la agenda política y consecuentemente identificamos a los actores tanto públicos como privados que participaron en el programa a nivel nacional.

Por último, en la tercera etapa, desarrollaremos la implementación de la política pública en cuestión, otorgando el ejemplo de la ciudad de La Plata. Finalmente remarcaremos las limitaciones que tuvo el Pro.Cre.Ar y plantearemos las conclusiones finales sobre el mismo.

Marco teórico

Para el desarrollo del presente trabajo nos parece pertinente en un primer lugar definir el concepto de **políticas públicas**, entendiendo a éstas como un proceso orientado a resolver problemas de interés público, lo que comprende tanto la acción como la inacción del Estado. El mismo se caracteriza por ser una secuencia de decisiones elaboradas por una autoridad legítima bajo su competencia, y que tiene como objetivo plantear una solución concreta a lo que denominamos un **problema público**.

El problema público es una construcción social que deriva de una situación problemática, la cual emerge de necesidades y demandas que presentan los miembros de la sociedad, quienes a su vez poseen intereses y valores opuestos. Esto significa que el problema público es subjetivo, depende de los juicios de valor de cada persona y es esa característica la que le aporta complejidad y conflictividad al mismo.

Según el autor Tamayo Sáez, las políticas públicas tienen un **carácter cíclico** y este ciclo se caracteriza por presentar cinco fases: la identificación y definición del problema; la

formulación de alternativas; la adopción de una alternativa; su implementación y por último, su evaluación.

Por otro lado, tendremos en cuenta las definiciones de **agenda sistémica** y **agenda institucional**. La primera de ellas, como establece Villanueva, es aquella que se caracteriza por comprender cuestiones abarcativas, generales y abstractas que se consideran como merecedoras de atención pública. La segunda, trata los asuntos que efectivamente el Estado acepta; por ende, es una agenda más acotada, concreta y específica.

Quienes se encargan de inscribir las cuestiones de la agenda sistémica a la agenda institucional son los diversos **actores** que conforman la sociedad política. Según Subirats, estos pueden caracterizarse por ser un individuo o un conjunto de grupos unidos por un interés en común; y además, propone interpretar el devenir de la política pública como la interacción entre ellos.

Conceptos clave

Al hablar de **vivienda social** nos referimos a “un dispositivo para afrontar la condición de mercancía para influir en el precio de mercado y la redistribución de la riqueza”¹. Es decir, es un recurso que favorece a los sectores más desprotegidos ante los abusos en los precios de la tierra y la vivienda. Con el devenir histórico de este concepto podemos considerar lo planteado por Yujnovsky, el cual presenta el reemplazo del término por “servicio habitacional”, entendiendo que este debe abarcar las necesidades primordiales.

Según un informe de la ONU, son siete las características esenciales que deben satisfacer las viviendas para ser dignas: “(1) seguridad de la tenencia; (2) disponibilidad de servicios; (3) asequibilidad; (4) habitabilidad; (5) accesibilidad; (6) ubicación; y (7) adecuación cultural”². Esto implica que si bien hay un sector de la población que puede acceder a una vivienda, no todas cumplen con los estándares mínimos para que la misma sea una vivienda digna. Es importante aclarar entonces que, el **déficit habitacional**, abarca tanto la carencia de vivienda como la falta de acceso a condiciones habitacionales adecuadas, siendo un conjunto de indicadores que le sirven al Estado para tomar medidas.

En relación al concepto anterior es inevitable hacer referencia a las **políticas de viviendas**, definidas por Shlomo como aquel conjunto de políticas que restringen, facilitan y motivan todas las acciones que se vinculan a la vivienda. Citando a Moreno Crossley (2015),

¹ Hegedűs, JoAzsef, Mayo, Sthepen and Tosics, Ivan. (1996). Transition of the housing sector in the Central-East European countries. Washington DC: Urban Institute.

² Moreno Crossley, J. (2015). Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat" en ONU-Habitat.

“el déficit habitacional no es un resultado socialmente deseable, por lo que se espera que los gobiernos y todos los actores que participan activamente en el desarrollo de la política pública contribuyan con acciones concretas que permitan reducir y, finalmente, erradicar el déficit habitacional.” (pp.25). Es decir, que el déficit habitacional se trata de un problema público.

El contexto político, económico y social que permitió el surgimiento del Pro.Cre.Ar

Durante los años '50, en América Latina se empezó a comprender el problema de la vivienda como la “cuestión de la pobreza urbana”, y en consecuencia surgieron tres generaciones de políticas habitacionales³. La primera de estas se basa en la eliminación de viviendas en condiciones paupérrimas y en la reubicación de su población en conjuntos habitacionales planificados, financiados y construidos por el Estado. La segunda generación se enfoca en la agrupación de las comunidades en organizaciones para eliminar estos asentamientos precarios, teniendo como sustento el financiamiento internacional. Por último, dentro de la tercera generación se destaca a la financiación como el elemento principal para el desarrollo del sector económico, siendo los principales organismos de crédito el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

En este período se produjo un proceso acelerado de urbanización en el continente, que condujo según Clichevsky (2000) a la “expansión desregulada de las ciudades y al incremento de asentamientos precarios en la periferia urbana”. En el contexto internacional de posguerra, sumado a que en la región las economías son dependientes y subdesarrolladas, el rol del Estado pasó a ser más participativo en las cuestiones socialmente problematizadas e intervino a través de políticas públicas para la resolución de las mismas.

Considerando a la política de vivienda como al conjunto de políticas o intervenciones gubernamentales que motivan, restringen y facilitan las acciones vinculadas a la vivienda⁴, se puede asegurar que en Argentina, lejos de ser el Pro.Cre.Ar un caso aislado, a partir del año 1915, con la ejecución de unas 1.000 viviendas por parte de la Comisión Nacional de Casas Baratas, se han implementado diversas políticas de vivienda, de acuerdo a la visión que tenían los distintos gobernantes sobre el rol que debería tener el Estado.

En 1949, en un contexto de ampliación de derechos durante el gobierno de Juan Domingo Perón, donde el Estado asume un rol benefactor, se incorpora en la Constitución el

³ Fernández Wagner, Raúl. (2007). Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina.

⁴ Barenboim, C y Elinbaum, P (2017). 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.

artículo 14 bis, el “Derecho a la Vivienda”⁵, acompañado en la práctica por la construcción de barrios populares financiados por el Estado.

En 1972 se crea el Fondo Nacional de Vivienda (FO.NA.VI), que se apoya en la creación de los institutos provinciales de vivienda y en el régimen de financiamiento externo, destinado a los sectores sociales que no pueden acceder a créditos hipotecarios. En 1976, el gobierno militar de facto desmantela las políticas sociales, se retira el financiamiento público, desaparece el crédito y la construcción de viviendas para sectores medios, y se libera la tasa de interés cediendo al mercado su fijación.

En 1983 con el retorno de la democracia se implementan una serie de políticas como el Programa Social y Familiar de Tierras (PRO-TIERRA), que involucra por primera vez a los gobiernos locales y a las organizaciones de base, pese a seguir manteniendo el sistema centralista del FO.NA.VI.

Durante la década de los 90' hasta el estallido de la crisis de 2001, se afirmó en nuestro país un sistema económico neoliberal basado en políticas de desregulación económica, privatización de empresas públicas (entre ellas las que proveen servicios urbanos), convertibilidad de la moneda y deterioro de las condiciones generales de vida. En estos años la desocupación conlleva a un crecimiento de la pobreza e indigencia que provocó un incremento en el país de las villas y asentamientos precarios.⁶

A partir del año 1997 se llevó a cabo el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), un programa de vivienda social promovido por el gobierno de Menem. El objetivo del plan fue el mejoramiento de las condiciones de vivienda y hábitat en las villas miserias de zonas urbanas de más de 5.000 habitantes. Se financió principalmente a través de una línea de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por financiamiento directo de parte del Gobierno de la Nación Argentina.⁷

Desde el año 2003, durante la presidencia de Néstor Kirchner, comenzó un modelo de desarrollo basado en la inclusión social, con una fuerte participación del Estado que promovió el crecimiento a partir de la generación de empleo. Su mandato se caracterizó por priorizar aspectos como la producción, el trabajo y la equidad, a partir de la promoción de derechos a los sectores medios y bajos; entre ellos, el derecho a la vivienda digna. A su vez, se lanzaron programas destinados a construir o mejorar viviendas, tal como el Programa Federal de Emergencia Habitacional y el Plan Federal de Viviendas, con el doble propósito de dar

⁵ Constitución de la Nación Argentina (1994) Artículo 14 bis [Tercer Párrafo].

⁶ Scatolini, J.L. (Julio, 2019). Hábitat. Un desafío para todos. Universidad Nacional de La Plata.

⁷ Barenboim, C. y Elinbaum, P. (2017). 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.

solución a una demanda agregada por la falta de respuesta de gobiernos anteriores, como así también priorizar la generación de puestos de trabajo, en un momento del país con altísimas tasas de desempleo.⁸ También se reactivaron las obras inconclusas del FO.NA.VI, complementadas con programas como PRO.PA.SA para el mejoramiento de barrios, y con el Programa de Producción de Suelo Urbano.

Entre los años 2003 y 2007, la producción y el crecimiento económico creció a un ritmo del 8%, pero a partir de la crisis internacional que se da en el 2008, junto al aumento de precio del suelo urbano y la falta de préstamos hipotecarios, el déficit habitacional argentino llegó a 3,5 millones de viviendas, sobre un total en el país de 13,8 millones⁹, considerando a quienes alquilaban o vivían en vivienda deficitaria.

En la búsqueda de mantener la estabilidad del modelo neodesarrollista, el gobierno argentino decidió tomar medidas, siendo una de ellas el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar. El Pro.Cre.Ar se inscribe en un esquema de protección social, donde la política de vivienda forma parte de un conjunto de regulaciones e intervenciones en la provisión de servicios de infraestructura social, combinada con aspectos que actúan sobre la creación del empleo y con la transferencia de bienes y servicios a aquellas personas que no son incorporadas al mercado de trabajo formal.

Pro.Cre.Ar

En un contexto de crisis económica internacional y estancamiento de la economía doméstica, el gobierno encabezado por Cristina Fernández de Kirchner promulgó el 12 de Junio del 2012 a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 902/2012, el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), previendo el otorgamiento de 400.000 créditos hipotecarios en los siguientes cuatro años. Estos mismos fueron otorgados por el Banco Hipotecario S.A por medio de un sorteo que se realizó por la Lotería Nacional a los ciudadanos inscriptos entre 18 y 65 años.

El plan presentó como ejes generales los siguientes aspectos: “impulsar la actividad económica a través del incentivo a la construcción de viviendas y su efecto dinamizador, ser partícipe en el desarrollo activo de la inversión pública y en el subsidio al consumo masivo, y apuntalar la generación de empleo en todo el país mediante la incorporación de mano de obra directa e indirecta.”¹⁰. La intervención estatal tuvo un doble objetivo: en términos

⁸ Scatolini, J.L. (Julio, 2019). Hábitat. Un desafío para todos. Universidad Nacional de La Plata.

⁹ INDEC. (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

¹⁰ Mingo, G (2017). La política pública de vivienda a través del Pro.Cre.Ar. Vínculos estado/actores en el aglomerado Gran Paraná.

macroeconómicos buscó dinamizar el sector de la construcción, dada su capacidad de generación de puestos de trabajo y su efecto multiplicador sobre el entramado productivo. En el plano habitacional constituyó una política de subsidio a la demanda para afrontar el déficit habitacional de una gran parte de la población, en particular de sectores medios que en la última década sufrieron un creciente proceso de inquilinización¹¹.

La manera en la que se buscó dar respuesta al problema, no sólo centrándose en el déficit habitacional sino también, incluyendo mecanismos motorizadores de la economía, refleja como su presentación y puesta en marcha está articulada a la manera en que el gobierno concibe la intervención del Estado y la forma de diseñar y concretar la política social.¹² A su vez, se denota la diferencia con otros países, que ante el contexto de crisis económica y social, optaron por realizar ajustes estructurales y reducir el gasto público; mientras que, el Estado Argentino, decidió impulsar esta política contracíclica 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 familia¹³. Es aquí donde podemos observar el ciclo de políticas públicas planteado por Villanueva, ya que si bien se pudo haber optado por otras alternativas, se adoptó el programa bajo análisis.

El esfuerzo por la inclusión del problema a la agenda

Las políticas públicas constituyen un conjunto encadenado de decisiones y de acciones, resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores que, por diversas razones, están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público¹⁴. En el caso de Pro.Cre.Ar, observamos que fueron muchos los actores involucrados, que lograron el ingreso del problema de acceso al suelo a la agenda política.

La cuestión del acceso a la vivienda propia, comienza a ingresar a la agenda pública, a partir de la socialización de experiencias entre los sectores medios, ya que el ingreso de un tema a la agenda es el resultado del trabajo y la lucha de actores sociales funcionando en el marco del sistema político democrático, donde las decisiones no se alcanzan a través de la fuerza de la violencia, sino a través de la fuerza de la argumentación y el debate en el espacio público¹⁵.

¹¹ Del Río, Juan Pablo (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Geograficando.

¹² Ingaramo, M (2013). Los desafíos de la perspectiva de género en la definición de la agenda gubernamental.

¹³ Barenboim, C y Elinbaum, P (2017). 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.

¹⁴ Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varonne, F (Octubre 2008). Análisis y gestión de políticas públicas.

¹⁵ Ingaramo, M (2013). Los desafíos de la perspectiva de género en la definición de la agenda gubernamental.

Con la mirada puesta en el progreso, la pertenencia y el ascenso social, los miembros de estos sectores empiezan a notar que la dificultad para acceder a una vivienda propia no era una cuestión individual, sino que era un problema compartido. Es entonces, donde una buena parte de la población considera que se requiere algún tipo de acción, y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental¹⁶, requisitos para que un problema acceda a la agenda sistémica.

Sin embargo, no fue un camino recorrido por un único actor, los sectores medios tuvieron el acompañamiento de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) tales como TECHO y, Vivienda Digna y Hábitat para la Humanidad Argentina (HPHA), que se encargaban de ayudar a las familias más carenciadas de nuestro país, desarrollando proyectos integrales de hábitat, promoviendo el acceso al suelo urbano y a la vivienda completa y definitiva. Con la participación de las ONG, se generó una mayor difusión que logró la visibilización de la problemática habitacional, permitiendo que esta cuestión se considere un tema relevante a resolver por parte del Estado, insertándose fuertemente en la agenda sistémica.

Los reclamos de los distintos sectores sociales mencionados, sumado a los datos del déficit habitacional y las muertes ocurridas durante la represión policial en 2010 en el Parque Indoamericano, donde se encontraban viviendo centenares de familias con dificultades para acceder a una vivienda¹⁷, lograron evidenciar que el problema del acceso al suelo y a una vivienda propia y digna, era una problemática pendiente de satisfacer. Se levanta así una presión masiva sobre el gobierno y se exige que se le preste seria atención y se analice la manera de atenderla.¹⁸

Entramado de actores

El proceso de implementación, como el proceso de elaboración de las políticas públicas, envuelve a diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos y otros intereses afectados, constituyendo (...) un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico. La estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, la «calidad» de la política aplicada y la efectividad de su implementación. Para definir los

¹⁶ Aguilar Villanueva, L (1993). Estudio Introductorio. Problemas públicos y agenda de gobierno.

¹⁷ CELS Centro de Estudios Legales y Sociales (diciembre 2014). Cuatro años de la toma del Parque Indoamericano: impunidad por los asesinatos y falta de respuesta a los problemas de vivienda.

¹⁸ Aguilar Villanueva, L (1992). Estudio Introductorio. Problemas públicos y agenda de gobierno.

actores que surgen en la implementación de la política pública, recurriremos a la clasificación que plantea Subirats (2008), quien hace una distinción entre los públicos y los privados¹⁹.

Dentro de los **actores privados**, podemos encontrar a los beneficiarios finales, quienes comprenden las personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones o entidades que las agrupen, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos. Tales actores pueden esperar, como resultado de la ejecución eficaz de la política pública, una (eventual) mejoría de su condición económica, social, profesional, ambiental, etc.²⁰

Los criterios de elegibilidad establecidos en el Anexo I del Procrear incluyen la ponderación del déficit habitacional; el ingreso total del grupo familiar; la prioridad sociodemográfica del grupo, y la vulnerabilidad social. Para poder inscribirse en el programa, las personas debían tener entre 18 y 64 años, con una antigüedad laboral mínima de un año y no ser beneficiario de otro Programa. A su vez, la cuota mensual a pagar podía cubrir hasta el 40% del ingreso neto familiar, considerando un ingreso neto mensual hasta USD\$1.100 para el año 2012 y USD \$1.700 para el año 2015, y no tener antecedentes negativos en el sistema financiero²¹.

Sin embargo, el procedimiento de asignación no contempla en modo alguno a los grupos familiares cuyos ingresos proceden del mercado de trabajo informal²². En este punto hay que considerar que el 22% de la población económicamente activa censada en el año 2010, son categorizados asalariados informales (trabajadores en relación de dependencia sin cobertura jubilatoria)²³ y no pueden acceder al crédito.

Los **actores públicos** según Subirats, son aquellos que están estructurados por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos, así como por otras reglas institucionales más informales, implicados en la elaboración y ejecución de una política pública²⁴. La implementación del programa, que contempló tasas de interés subsidiadas para facilitar el acceso a la población, se financió con la creación del Fondo Fiduciario Público, que requirió la participación del ANSES, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, e inversores privados interesados en la línea de los desarrollos urbanos.

¹⁹ Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varonne, F (Octubre 2008). Análisis y gestión de políticas pública

²⁰ Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varonne, F (Octubre 2008). Análisis y gestión de políticas públicas.

²¹ Barenboim, C y Elinbaum, P (2017). 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.

²² Morales, D; Zimerman, S; Fairstein, C; Pieczanski, N y Pingaro Lefevre, C (2013). Vivienda adecuada y déficit habitacional. Intervenciones complejas y necesarias.

²³ Levy Yeyati, E; Montane, E y Scheingart, D (Febrero 2018). Radiografía del trabajo argentino. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Argentina.

²⁴ Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varonne, F (Octubre 2008). Análisis y gestión de políticas públicas.

El Banco Hipotecario fue elegido para la ejecución del plan, haciéndose cargo de la implementación en el otorgamiento de los créditos, y luego de los cobros de cuotas de los créditos asignados a los adjudicatarios, garantizando de esta manera su ejecución y constituyéndose legalmente en el fiduciario del Fondo²⁵. A su vez, en el Banco funcionó un área de atención al beneficiario cuyo rol fue clave en la última etapa de construcción de los desarrollos urbanísticos. En esta área se recibían a las familias, se mostraban las viviendas, se resolvían los desperfectos que se identificaban en la etapa de entrega, y se explicaba cómo funcionaban las viviendas.

Simultáneamente, el Gobierno Nacional decidió hacer un uso más eficiente del patrimonio inmobiliario estatal disponible, y por eso la entonces Presidenta de la Nación, creó la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), que fue la encargada de poner a disposición del programa, equipos técnicos y terrenos fiscales para la ejecución de Desarrollos Urbanísticos²⁶.

Según Subirats, los grupos terceros incluyen el conjunto de personas (físicas y jurídicas) y las organizaciones que representan los intereses de tales personas, quienes sin que la política pública les esté directamente destinada, ven como su situación individual y/o colectiva puede modificarse de manera más o menos permanente. Tal modificación puede tener un carácter positivo o negativo. En el primer caso, las personas son definidas como beneficiarios, en ocasiones involuntarios, de la ejecución de la política pública²⁷.

Particularmente en cuanto al Pro.Cre.Ar, uno de los objetivos que impulsó su lanzamiento fue generar empleo para dinamizar la economía estancada. El titular del ANSES en 2015, Diego Bossio, expresaba que por cada casa que se construía, también se movilizaban otros sectores de la construcción, no solo la mano de obra. Los corralones, la industria del hierro y de la madera y los arquitectos, entre tantos otros, se vieron beneficiados por el impacto económico que generó el Programa²⁸. Fue así como esta política social abrió nuevas alternativas laborales, el sector de la construcción tuvo mayores posibilidades en general, y los jóvenes, aún sin haber finalizado los estudios secundarios, pudieron incorporarse a trabajar dentro de la obra como peones²⁹.

²⁵ Mingo, G (2017). La política pública de vivienda a través del Pro.Cre.Ar. Vínculos estado/actores en el aglomerado Gran Paraná.

²⁶ Argentina.gob.ar (07 de febrero de 2020). Comparativa PROCREAR: últimas dos gestiones.

²⁷ Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varonne, F (Octubre 2008). Análisis y gestión de políticas públicas

²⁸ Barenboim, C y Elinbaum, P (2017). 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.

²⁹ Mingo, G (2017). La política pública de vivienda a través del Pro.Cre.Ar. Vínculos estado/actores en el aglomerado Gran Paraná.

También fue necesaria una red de profesionales especializados en la temática³⁰, quienes no participaron en la inclusión del problema en la agenda, pero sí se vieron beneficiados por su implementación. La conformación de equipos ad-hoc con profesionales formados en urbanismo, provenientes del ámbito académico, de la docencia universitaria y de la investigación fue uno de los aspectos más novedosos del Pro.Cre.Ar.

Tanto ANSES como AABE y MECON (Ministerio de Economía) tenían sus propios equipos de proyecto, y todos se relacionaban unilateralmente con el Banco Hipotecario. La decisión de armar diferentes equipos respondió a evitar centralizar e imponer una única manera de entender las intervenciones urbanísticas y la definición tipológica de las viviendas. En particular, el MECON contaba con un equipo pluridisciplinar: arquitectos que seguían la elaboración de los proyectos y la ejecución de las obras, ingenieros que fiscalizaban las redes de servicios, abogados que atendían la parte legal (catastro, régimen de copropiedad, etc.), economistas que analizaron los precios y su posible repercusión, y paisajistas encargados de velar por la calidad del espacio público.

Por último, Subirats define como afectados a quienes dentro de los grupos de terceros, la política impacta negativamente. En el caso del Pro.Cre.Ar varias inmobiliarias dejaron de vender terrenos para el programa, ya que esto significaba blanquear el dinero de las ventas. A su vez, la especulación de este sector produjo un aumento sin precedentes en los costos de los terrenos³¹.

Implementación: Caso La Plata

Trabajar con la noción de territorio permite examinarlo como relaciones de poder, donde el territorio es un espacio apropiado y deviene central, tanto para intentar analizar el desarrollo de estrategias identitarias, como para comprender la articulación de diferentes intereses respecto de una cuestión particular (García, 2000). En este marco, analizar la territorialidad de la acción pública supone considerar la acción colectiva y territorializada de los actores³².

Podemos ver el surgimiento de estas redes de políticas y la acción territorializada de los actores, en el caso específico de la implementación del Pro.Cre.Ar en la Ciudad de La Plata, donde no fue únicamente la iniciativa del gobierno municipal lo que promovió la regulación

³⁰ Chiara, M y Di Virgilio, M. M (2017). La gestión de la política social: Conceptos y herramientas.

³¹ Barenboim, C y Elinbaum, P (2017). 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.

³² Chiara, M y Di Virgilio, M. M (2017). La gestión de la política social: Conceptos y herramientas.

del programa, sino también, que los mismos beneficiarios fueron quienes se movilizaron para conseguirlo.

En la capital bonaerense, se sortearon los beneficiarios que obtendrían efectivamente el crédito a través de la Lotería Nacional, pero al comenzar la búsqueda de lotes que cumplieran las condiciones puestas por el programa, se encontraron con que los precios del mercado no estaban acordes con los que el Banco Hipotecario establecía y financiaba. A partir de estos hechos, los beneficiarios platenses comenzaron a intercambiar dudas e información mediante distintos grupos de Facebook, que constituyeron una potente herramienta de comunicación y organización de un colectivo que en menos de un mes llegó a contar con 5.000 miembros³³.

A través de la comunicación en la red social, surgió un colectivo autodenominado “Los Teros”, con el objetivo de que el Estado intervenga ante lo que ellos consideraban abusos del mercado inmobiliario y de los propietarios. Mediante la socialización de experiencias, en un corto periodo de tiempo, se organizaron, convocaron reuniones en espacios públicos, generaron vínculos de representación y relevaron predios rurales; transformando la dificultad individual de acceder al suelo (escasa o nula oferta en el mercado inmobiliario de terrenos a un precio equivalente al monto financiable) en la cuestión de la **“falta de acceso al suelo urbano”**.

Este grupo organizado, tomó conocimiento de que determinados ciudadanos habían accedido a suelo indiviso en la periferia platense bajo la figura del condominio o subdividiéndolo por la ley de PH. A partir de esto, surge la posibilidad de solicitar al Estado tierras fiscales. Para esto evaluaron la disponibilidad de las mismas en la ciudad y los riesgos de acceder a ellas, tomando finalmente la decisión de solicitar intervención estatal.

La gestión municipal canalizó rápidamente la demanda de Los Teros y se los convocó a una reunión con el intendente al día siguiente en que los beneficiarios la solicitaron. Las negociaciones con el municipio avanzaron a un ritmo más intenso en comparación a los canales abiertos con el Estado Nacional, y fue consolidándose la idea de que la solución al problema ameritaba la sanción de una ordenanza municipal.

Junto con la rápida respuesta estatal, el otro factor que permitió en menos de un mes motorizar la sanción de una ordenanza, fue el alto porcentaje de profesionales, militantes políticos y comunitarios, y trabajadores estatales del colectivo Los Teros, que logró tecnicificar y burocratizar su demanda sin necesidad de mediadores externos. Surgió un mecanismo de

³³ Ventura, V (2015). El Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata: surgimiento y rasgos de la ordenanza 11094/13, la opción municipal ante la falta de suelo urbano.

representación llamado “La comisión”³⁴, un subgrupo legitimado por el colectivo que actuó como interlocutor con los agentes estatales.

Los Teros transformaron la falta de suelo urbano en un problema público y con ello allanaron el camino para que otro actor intervenga en la conformación de la ordenanza: el colectivo Condominios Organizados de La Plata (COLP). Este colectivo está constituido por quienes habían comprado colectivamente fracciones de tierra indivisa ubicadas en la periferia platense, utilizando la figura jurídica del condominio. El proyecto de ordenanza significó para estos la posibilidad de regularizar su situación dominial, y acelerar el proceso de construcción de las viviendas por medio del financiamiento estatal³⁵.

El 19 de diciembre del año 2013 el Concejo Deliberante de la ciudad de La Plata sancionó la ordenanza 11094/13 que prevé la rezonificación de tierras rurales e indivisas a fin de ser ofrecidas a los beneficiarios del programa. El mecanismo principal que actualiza la ordenanza es la generación de un registro de oferentes de tierras privadas y uno de beneficiarios; en base a eso y según la modalidad, se generan y administran las rezonificaciones. Existen tres modalidades de aplicación de la ordenanza:

La vía 1 consiste en la apertura de dos registros: uno de beneficiarios y otro de oferentes de tierras. Es la Municipalidad quien gestiona el vínculo con los oferentes, así como también la encargada de realizar las obras necesarias para urbanizar los lotes.

En la vía 2 se diferencia porque aquí los beneficiarios del Pro.Cre.Ar pueden promover un loteo agrupándose. Una vez hechas las negociaciones con los dueños particulares y presentado el plan de subdivisión, estas tierras ingresan al mismo Registro de Oferentes de la vía 1 pero acompañadas con los compromisos de compra-venta firmados entre las partes.

Finalmente, a través de su artículo 11, se incorpora en la ordenanza la vía 3, también llamada “vía de los Condominios”. Se extienden así los alcances de la ordenanza a favor de quienes (a la fecha en que ésta fue sancionada) sean titulares de fracciones indivisas, en la medida en que garanticen la provisión de infraestructura básica y de que el 51% de sus miembros haya sido sorteado en el Pro.Cre.Ar.

³⁴ Vértiz, F y Ventura, V (2019). Política habitacional en mercados de suelo desregulados. Gobierno local, población beneficiaria y cambios jurídicos en la implementación del PRO.CRE.AR en la ciudad de La Plata, Argentina.

³⁵ Vértiz, F y Ventura, V (2019). Política habitacional en mercados de suelo desregulados. Gobierno local, población beneficiaria y cambios jurídicos en la implementación del PRO.CRE.AR en la ciudad de La Plata, Argentina.

Repercusiones y limitaciones

Según el entonces titular de la ANSES, Diego Bossio, un relevamiento realizado por el organismo arrojó que los precios de los terrenos se incrementaron entre el 80% y el 110 % en todas las provincias del país durante el primer año de implementación del programa³⁶. El encarecimiento de los suelos, sumado a la poca disponibilidad, hizo aún más difícil para los beneficiarios encontrar un terreno apropiado que se acomode al presupuesto del crédito.

Mayntz afirma que la autorregulación delegada, entendida como una forma de cooperación entre el Estado y la sociedad civil, requiere un Estado suficientemente fuerte como para motivar una autorregulación que tome en cuenta los intereses públicos, y que no beneficie exclusivamente a los propios actores participantes³⁷. En efecto, un significativo vacío en el diseño original del programa se relaciona con la ausencia de mecanismos de producción de suelo urbano y/o de regulación de los precios del suelo urbano disponible, lo que generó que los actores inmobiliarios se beneficien a costa de los beneficiarios³⁸.

Por otra parte, la alta demanda de empleo y de materiales, que en como aspecto positivo generó una dinamización en el sector de la construcción, esto a su vez implicó un “incremento de los precios del suelo y de los materiales, que se transformaron en un obstáculo o un límite para la expansión del programa”³⁹. Durante los primeros años de su implementación el valor de la vivienda se duplicó, pasando de aproximadamente \$4.400 el metro cuadrado 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 Inmobiliario⁴⁰.

Concluimos que la principal limitación del programa a nivel nacional fue la falta de acceso al suelo urbano debido a la ausencia de mecanismos de producción del mismo, lo cual generó un proceso de rezonificación que se viene intensificando en las últimas décadas. Esto significa un problema no solo por la falta de planificación y regulación estatal, sino también porque abarca mayores costos al tener que construir la infraestructura de servicios básicos, además de que al estar lejos de la zona urbana no llega la extensión de red del transporte. Particularmente en el caso de La Plata, hubo resistencia por parte de los concejales en cuanto a la rezonificación ya que consideraban que implicaría un crecimiento urbano desordenado, a

³⁶ Segura, R y Cosacov, N (Junio 2019). Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del Programa ProCreAr.

³⁷ Mayntz, R.(2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna.

³⁸ Segura, R y Cosacov, N (Junio 2019). Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del Programa ProCreAr.

³⁹ Segura, R y Cosacov, N (Junio 2019). Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del Programa ProCreAr

⁴⁰ Barenboim, C y Elinbaum, P (2017). Plan Pro.Cre.Ar como instrumento de política habitacional e inclusión social a través del acceso a la vivienda. El caso del Area Metropolitana Rosario, Argentina.

lo que los COLP respondieron que era necesario debido a los altos precios de la tierra y los inmuebles. Es entonces que, para fines del año 2014 la mayoría de los condominios obtuvieron la ordenanza en cuanto a su rezonificación, aunque se establecieron ciertas restricciones.⁴¹

Reflexiones finales

Podemos afirmar que el Programa de Créditos ayudó a solucionar la cuestión del acceso a la vivienda propia de los sectores medios: hasta el año 2015 se pusieron en marcha la construcción de 170.123 viviendas en todo el país⁴², y también se movilizó la economía y generó puestos de trabajo. Sin embargo, su implementación no fue fácil, sus beneficiarios han expresado la gran cantidad de problemas que tuvieron que enfrentar: demora de años para poder mudarse a sus nuevos hogares, aumento de los precios de los materiales y los terrenos, conflictos con los vecinos, daños en el barrio, entre otros.

En palabras de Sandra Romero (2020), beneficiaria del programa, “lo más importante fue la conjunción de las políticas públicas en un momento determinado, en este caso bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner”⁴³. Sin embargo, y particularmente en la ciudad platense, fue necesaria la acción colectiva de Los Teros para lograr la implementación de la ordenanza, por lo cual vemos un cual ejemplo de que la voluntad política no siempre alcanza.

⁴¹ Ver Art. 7 decreto 76/14

⁴² Ventura, V (2015). El Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata: surgimiento y rasgos de la ordenanza 11094/13, la opción municipal ante la falta de suelo urbano.

⁴³ Ventura, V. Vértiz, F.; Pascolini, R; Romero, S. (2021) Ciclo de exposiciones “Políticas públicas de acceso al suelo urbano y a la vivienda”. Material de cátedra Administración Pública (Plan VII) y Administración Pública II (Plan VI), Facultad de Ciencias Económicas UNLP

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L (1993). Estudio Introductorio. Problemas públicos y agenda de gobierno
- Aguilar Villanueva, L (1996). Estudio Introductorio. En Problemas políticos y Agenda de Gobierno México Miguel Ángel Porrúa Editor.
- Aguilar Villanueva, L (1996). Estudio Introductorio. En Aguilar, L. (Ed.), La implementación de las políticas. México. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa
- Argentina.gov.ar (07 de febrero de 2020). Comparativa PROCREAR: últimas dos gestiones.
- Barenboim, C. y Elinbaum, P (Mayo, 2017). 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.
- CELS Centro de Estudios Legales y Sociales (diciembre 2014). Cuatro años de la toma del Parque Indoamericano: impunidad por los asesinatos y falta de respuesta a los problemas de vivienda.
- Chiara, M y Di Virgilio, M. M (2017). La gestión de la política social: Conceptos y herramientas
- Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación”. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- Constitución de la Nación Argentina (1994) 2da Ed. Elegis.
- Decreto 902/2012, 6 de Junio de 2012. Programa crédito argentino del bicentenario para la vivienda única familia. Boletín oficial del Estado. Argentina, 13 de junio de 2012, núm 32417.
- Decreto Municipal 76/14 de 2014. [Municipalidad de La Plata]. creó el Fondo Fiduciario Público denominado Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar). 22 de Enero de 2014.
- Del Río, Juan Pablo. 2014. Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Geograficando 10 (2), 1-33.
- Domínguez, J. A. y Bozzano, G (2012). Viviendas. Decreto 902/2012. Créase el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar.

- Fernández Wagner, Raúl. 2007. “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”. En Asentamientos informais e Moradia Popular. Brasilia: Instituto de Pesquisa Economica Aplicada.
- Hegedús, JoAzsef, Mayo, Sthepen and Tosics, Ivan. (1996). Transition of the housing sector in the Central-East European countries. Washington DC: Urban Institute
- INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2012). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Tomo 1. Serie B N° 2. Buenos Aires.
- Ingaramo, M (2013). Los desafíos de la perspectiva de género en la definición de la agenda gubernamental.
- Levy Yeyati, E; Montane, E y Schteingart, D (Febrero 2018). Radiografía del trabajo argentino. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Argentina.
- Mayntz, R.(2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna
- Mingo, G (2017). La política pública de vivienda a través del Pro.Cre.Ar. Vínculos estado/actores en el aglomerado Gran Paraná.
- Mingo, Graciela y Elisa Sarrot (2018) “Estado y actores sociales en la política pública. El caso del Pro.Cre.Ar en la provincia de Entre Ríos (2012-2015)”. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, vol. 8 No15: 207-231.
- Morales, D; Zimerman, S; Fairstein, C; Pieczanski, N y Píngaro Lefevre, C (2013). Vivienda adecuada y déficit habitacional. Intervenciones complejas y necesarias.
- Moreno Crossley, J. (2015). Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat" en ONU-Habitat
- Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR). Boletín Oficial de la República Argentina.
- Scatolini, J.L. (Julio, 2019). Hábitat. Un desafío para todos. Universidad Nacional de La Plata.
- Segura, R y Cosacov, N (Junio 2019). Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del Programa ProCreAr
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varonne, F (Octubre 2008). Análisis y gestión de políticas públicas
- Tamayo Sáez, M. (1997). Capítulo 11. El análisis de las políticas públicas, en “La nueva Administración Pública” (Bañón, R. y Carrillo, E. compiladores). Alianza Editorial.

- Ventura, V (2015). El Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata: surgimiento y rasgos de la ordenanza 11094/13, la opción municipal ante la falta de suelo urbano.
- Vértiz, F y Ventura, V (2019). Política habitacional en mercados de suelo desregulados. Gobierno local, población beneficiaria y cambios jurídicos en la implementación del PRO.CRE.AR en la ciudad de La Plata, Argentina.
- Ventura, V. Vértiz, F.; Pascolini, R; Romero, S. (2021) Ciclo de exposiciones “Políticas públicas de acceso al suelo urbano y a la vivienda”. Material de cátedra Administración Pública (Plan VII) y Administración Pública II (Plan VI), Facultad de Ciencias Económicas UNLP [video]. Recuperado de: <https://onedrive.live.com/?authkey=%21AEwZl6BcbsKN4Rc&id=43E3CA00D45FD9A7%2155697&cid=43E3CA00D45FD9A7&parId=root&parQt=sharedby&parCid=F4E55106325A1137&o=OneUp>