

PROCREAR BICENTENARIO (2012-2015): un balance sobre el Programa a 10 años de su lanzamiento. Entre las innovaciones y los antiguos límites

PROCREAR BICENTENARIO (2012-2015), a balance of the Program 10 years after its launch. Between innovations and the old limits

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s23141174/plr85b6nv>

Violeta Ventura¹

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –
Universidad Nacional de La Plata – Argentina

Resumen

Este artículo tiene por objetivo realizar, a una década de su lanzamiento, una caracterización y balance del PROCREAR BICENTENARIO (2012-2015) en diálogo con las discusiones propias del campo de las políticas públicas y con la trayectoria de la política habitacional regional y argentina. Estos dos marcos de referencia nos permitirán por un lado entender al PROCREAR como un proceso dialéctico en el que su diseño, evaluación e implementación se condicionaron mutuamente. Por el otro, permitirán evaluar, a la luz de las políticas precedentes, sus puntos de innovación y continuidad. A lo largo del artículo sostendremos que fue una política virtuosa en términos macroeconómicos y novedosa en términos urbanísticos; y, al mismo tiempo, que reeditó antiguos límites de la política habitacional regional. Mostraremos que esos límites y virtudes se desplegaron y reconfiguraron en la relación dialéctica entre su diseño e implementación. Para realizar este artículo recurrimos al trabajo documental con información oficial; entrevistas — propias y disponibles en internet— a funcionarios, técnicos y políticos vinculados a PROCREAR; y observaciones participantes (2012-2015) en eventos vinculados al Programa.

Palabras clave:

PROCREAR BICENTENARIO; SUELO URBANO; CLASES MEDIAS

Abstract

This article aims to carry out, one decade after its launch, a characterization and balance of the PROCREAR BICENTENARIO (2012-2015) in dialogue with the discussions typical of the field of public policies and with the trajectory of the Latin American and Argentine housing policy. This will allow us to understand PROCREAR as a dialectical process in which its design,

¹ violetaventura.lp@gmail.com

evaluation and implementation were mutually conditioned. It will also allow us to evaluate its points of innovation and continuity with respect to previous policies. We will argue that on the one hand it was a virtuous policy in macroeconomic terms and innovative in urban terms; on the other, that it reissues old limits of the regional housing policy. We will show that these limits and virtues were deployed and reconfigured in the dialectical relationship between its design and implementation. To carry out this article we resorted to documentary work with official information; interviews —own and available on the internet— with officials, technicians and politicians linked to PROCREAR and participant observations (2012-2015) in events linked to the Program.

Key words:

PROCREAR BICENTENARIO; URBAN LAND; MIDDLE CLASSES

Fecha de recepción: 18 de septiembre de 2023.

Fecha de aprobación: 01 de diciembre de 2023.

PROCREAR BICENTENARIO (2012-2015): un balance sobre el Programa a 10 años de su lanzamiento. Entre las innovaciones y los antiguos límites

1. Introducción

El 12 de octubre de 2012, durante el gobierno de Cristina Fernández, el Estado Nacional lanzó el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única y Familiar¹ (2012-2015). Su escala, sus innovaciones urbanísticas y principalmente su capacidad de re-introducir a los sectores medios como población objetivo de una política habitacional, explican su importancia. Sin embargo, tuvo errores estratégicos en su diseño y consecuencias territoriales no deseadas vinculadas a la decisión pública de subsidiar a la demanda en mercados de suelo desregulados (Del Rio, 2017; Ventura, 2020). En la misma dirección, la forma que asumió la transferencia de ingresos mediante subsidios que significó PROCREAR, es otro punto crítico a recorrer (Socoloff, 2013). En este artículo realizaremos una caracterización del PROCREAR con el objetivo de identificar sus innovaciones y sus continuidades respecto a la trayectoria de la política habitacional regional y argentina. Lo haremos en un diálogo más amplio con la bibliografía en torno a las políticas públicas.

El artículo nace del trabajo documental y la revisión de literatura especializada e investigaciones precedentes, realizado en mi investigación doctoral². Como fuentes de información utilizamos documentos oficiales vinculados al Programa (normativa, informes técnicos y resoluciones administrativas), entrevistas a funcionarios y políticos disponibles en internet; y entrevistas propias a dos técnicos y un funcionario del Programa. En todos estos casos realizamos análisis de contenido (Mendieta Vicuña y Esparcia Pérez, 2018). Utilizamos además la técnica de la observación participante, asistiendo a los actos públicos encabezados por funcionarios del PROCREAR. El recorte temporal se limita al periodo 2012-2015, correspondiente al lanzamiento e implementación del primer PROCREAR. La segunda y la tercera edición del Programa —correspondientes a otras gestiones nacionales— quedan por fuera de los objetivos de este artículo. Respecto al alcance territorial se toma como referencia el escenario

¹ En adelante PROCREAR.

² En ella trabajé sobre la productividad urbana que las prácticas e implicaciones de las clases medias tuvieron en el proceso de implementación del PROCREAR.

nacional, lo cual es solidario con el proceso de re-centralización de la política habitacional iniciado en Argentina en 2003. Esta decisión no desconoce la importancia de considerar los escenarios locales (en particular las trayectorias en política urbana de los distintos municipios en relación a la producción y gestión de suelo urbano y sus articulaciones políticas y sus escalas) al momento de analizar la implementación del Programa; no obstante ello, diversas investigaciones (Cosacov y Segura, 2017; Segura y Cosacov, 2019; Canestraro, 2014) dan cuenta de que independientemente de las situaciones de excepción que se dieron en algunos municipios, hay una transversalidad territorial en los límites y las potencialidades del PROCREAR BICENTENARIO.

El artículo se estructura en cuatro apartados y reflexiones finales. En el primero repondremos las coordenadas conceptuales desde las cuales pensamos a la política pública y recorreremos sintéticamente la trayectoria de la política habitacional Argentina a fin de analizar bajo ese prisma al PROCREAR, inscribiéndolo en un marco de referencia más amplio. En el segundo presentaremos las características generales del Programa y su contexto de lanzamiento. En el tercero caracterizaremos las diversas líneas de crédito de PROCREAR para, en base a ello, analizar la dialéctica entre el diseño de la política y su proceso de implementación. Finalmente, nos detendremos en el peso de cada una de estas líneas en la implementación del Programa. Buscamos con ello dar cuenta de qué líneas tuvieron más demanda, cuáles presentaron mayores dificultades y cuáles lograron mayor sofisticación. Con todo ello buscamos hacer, a una década de su lanzamiento, un balance del PROCREAR BICENTENARIO.

2. Desarrollo

2.1 Andamiaje analítico y antecedente

2.1.2 Las políticas públicas como proceso dialéctico

El de *políticas públicas* es un concepto largamente definido, conviviendo tradiciones que oscilan entre definiciones mínimas —y por tanto demasiado abarcativas— y definiciones restringidas (Velásquez Gavilanes, 2009). En nuestro país, Oszlak y O' Donnell las definieron tempranamente como aquellas decisiones que las autoridades estatales toman para responder a cuestiones propias de la agenda pública (Camou y Pagani, 2017). Partiendo de allí, en este artículo entendemos que una

política pública es un “proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (Velásquez Gavilanes, 2009, p.156); un proceso que nace de un contexto determinado, el cual le da forma y al cual, al mismo tiempo, intenta transformar o resguardar.

Independientemente de su definición, por mucho tiempo se impuso en la literatura académica un enfoque secuencial que estructuraba el análisis alrededor de cinco etapas de las políticas públicas: identificación del problema, desarrollo del programa, puesta en marcha, evaluación y terminación. Los límites de esta perspectiva fueron marcados recurrentemente durante los últimos 20 años (Jones, 1984): por un lado, se señala, el orden de las etapas puede ser inverso o perturbado. Por el otro, estas etapas son difíciles de identificar por fuera del papel: ¿cuándo se toma una decisión? ¿Cuándo comienza la implementación? ¿La evaluación sólo se da al final del proceso?

Ahora bien, a pesar de los aportes realizados en términos teóricos, en numerosos trabajos empíricos y discursos públicos aún persisten rasgos del enfoque secuencial. Alertados por estas continuidades, analizaremos el PROCREAR partiendo del supuesto de que la vida de las políticas públicas presenta una superposición permanente de etapas, un flujo constante de decisiones y procedimientos cuyo sentido hay que reencontrar (Müller, 1998). Se trata de un proceso elusivo y conflictivo (Aguilar Villanueva, 1993) en el que las políticas se de-construyen y re-construyen (Catenazzi y Chiara, 2017). De esta forma, más allá de su diseño, cuando una política pública “se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes, e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 17).

Analizar al PROCREAR desde la dialéctica entre su diseño, implementación, evaluación y re-diseño nos permitirá ver que en el despliegue de la política —profundamente contextual— se abren posibilidades de añadirle valor público, así como oportunidades para interacciones estratégicas entre actores (Cortázar Velarde, 2005). De lo anterior se desprende que conocer las variaciones de los contextos sociales, económicos y políticos (Ferrari Mango, 2019) en los que se gesta, lanza andar y ejecuta una política pública es ineludible (Vilas, 2022). A ello nos dedicaremos más adelante.

2.1.3 La trayectoria de la política habitacional regional como clave interpretativa del PROCREAR

De igual importancia que conocer el contexto de lanzamiento de una política, es reponer los antecedentes que fungen de aprendizajes, resultando “útiles para destacar fortalezas, debilidades, similitudes, diferencias” (Ferrari Mango, 2019, p.351) con políticas precedentes. Es por ello que, a fin de trazar coordenadas interpretativas más amplias, antes de avanzar en el contexto de surgimiento del PROCREAR, lo pasaremos por el tamiz de sus antecedentes en materia de política habitacional (Yujnovsky,1984).

En América Latina *la cuestión de la vivienda* comenzó a construirse como problema público hacia 1950-1960. Frente a ello los Estados comenzaron a trazar las primeras políticas urbanas y habitacionales (Granero Realini, Barreda, Bercovich, 2019). Analizando las tendencias generales del derrotero de las políticas habitacionales en la región, Sepúlveda y Fernández Wagner (2006) identificaron una trayectoria errática donde predominan políticas sectoriales de corto plazo y dependientes del financiamiento internacional. Identificaron también una fuerte tendencia a las políticas que promueven la construcción de vivienda nueva —acorde a la interrelación entre los loobys de la industria de la construcción, los capitales inmobiliarios, los financieros y la política regional— por sobre la regulación de los mercados y la atención al déficit cualitativo de la vivienda. Esta última ausencia (independientemente de que sean políticas destinadas a subsidiar la oferta o la demanda) da cuenta del desfase entre el tipo de déficit habitacional de la región (el cualitativo) y el tipo de solución aportada (la construcción de nueva vivienda enfocada al déficit cuantitativo). Finalmente, encuentran otras características transversales a la región como son: la privatización de los bancos hipotecarios nacionales y la consecuente disminución de créditos hipotecarios blandos dirigidos a sectores de ingresos medios y medios bajos; la escasez de políticas de generación, gestión y regulación del suelo urbano (Sepúlveda y Fernández Wagner,2006); y la ausencia de políticas habitacionales integrales, prevaleciendo los programas focalizados en grupos poblacionales específicos. Asimismo, la región se caracterizó—con diferencias temporales, de ritmos y de intensidades—, por una fuerte correlación entre las necesidades macroeconómicas de los diversos ciclos de acumulación y el diseño de políticas habitacionales. A este diagnóstico los autores llegan tras identificar tres generaciones de políticas habitacionales en América

Latina. La primera de ellas (1960-1970) se caracteriza por políticas definidas desde superestructuras centrales y preocupadas por territorios donde residían los sectores populares, considerados como un peligro para el resto de la sociedad. Estas políticas (modernistas y de corte moral) buscaban erradicar asentamientos precarios y realojar a su población, mediante la construcción de conjuntos habitacionales. Estas políticas de financiamiento a la oferta —en las que el Estado, con financiamiento público y bajos niveles de recupero, promueve la construcción de conjuntos de vivienda *llave en mano* llevados adelante por el sector privado— fueron un mojón en el emparentamiento entre los *objetivos habitacionales*, los *macroeconómicos* y las *presiones sectoriales*. Emparentamiento que, hasta nuestros días, marca la agenda de la política habitacional latinoamericana. Hacia finales de 1970, ante la falta de efectividad de dichas políticas, se inauguró una segunda generación de políticas. Con ellas ya no se buscaba erradicar la pobreza urbana sino gestionarla incluyendo a sus destinatarios. Complementariamente, a principios de 1980 el Banco Mundial comenzó a apoyar dos tipos de políticas en la región, los Lotes con Servicios y los Programas de Mejoramiento de Viviendas. Grosso modo, se propició que, de existir programas masivos, estos se concentren en entregar lotes urbanizados que permitan emplazar programas de menor escala donde los pobladores, los gobiernos locales y las organizaciones intermedias tengan mayor grado de involucramiento (Sepúlveda y Fernández Wagner, 2006). Finalmente, a finales de 1980 y principios 1990, los Estados latinoamericanos abandonaron el modelo intervencionista. En su lugar adoptaron una estrategia *facilitadora* ventajosa para la promoción inmobiliaria y las industrias vinculadas a la construcción (Coulomb, 2012).

En Argentina la intervención pública en materia habitacional se inauguró tempranamente (1915) mediante la creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas (Ley 9.677) pero fue recién durante el primer peronismo que tuvieron lugar acciones sistemáticas vinculadas a la cuestión de la vivienda (Ballent, 2005). A partir de allí se inició un derrotero de marchas y contra marchas entre esquemas institucionales y políticas habitacionales más o menos centralizadas (Granero Realini, Barreda, Bercovich, 2019); y mayores o menores grados de intervención estatal en la regulación de los mercados (Del Rio, 2012; Rodulfo y Boselli, 2015). A pesar de estos zigzagueos, hay características recurrentes de la política habitacional Argentina³ que

³ Para una reconstrucción de la política habitacional argentina ver Rodulfo y Boselli, 2015; Granero Realini, Barreda, Bercovich, 2019, Del Rio, 2012; Cravino, Fernández Wagner, Varela 2002; Sepúlveda, 2006, entre otros.

interesa destacar a fin de enmarcar al PROCREAR. En primer lugar la preminencia de políticas habitacionales centradas en la construcción de vivienda nueva por sobre aquellas destinadas al déficit cualitativo del parque habitacional ya existente⁴. A esta tendencia se suma su sesgo viviendista (Yujnovsky, 1984), es decir aquella propensión a escindir desde el diseño de la política habitacional, a la vivienda de la estructura urbana y la vida social. Asimismo, puede identificarse un modelo de intervención estatal guiado por nociones universalistas de atención a la demanda (Rodulfo y Boselli, 2015) y desarticulada de las necesidades de ésta. Otra constante es que gran parte de estos rasgos cristalizan en políticas solidarias con la generación de empleo y la reactivación de sectores productivos, constituyéndose en herramientas claves para la gestión de las crisis económicas, sociales y políticas que marcaron la historia argentina. La primacía de los objetivos macroeconómicos por sobre los habitacionales, entonces, es otro rasgo de la política habitacional argentina. Vinculado a esto, encontramos una recurrente ausencia de políticas sistemáticas de producción y gestión de suelo urbano.

2.2 Contexto de lanzamiento y características del programa

El contexto en el que surgen las políticas públicas es decisivo para comprender su contenido ya que estas “traducen en acciones las ideas que la inspiran” (Vilas, 2022, p.10). El modo en que los contextos varían, además, puede obligar a redefinir el diseño, las modalidades de ejecución e incluso los objetivos de una política.

En 2003, tras años de ausentismo estatal en materia habitacional, el Estado nacional realizó una fuerte inversión en el Plan Federal de Viviendas (PFV⁵). Tras las políticas de descentralización del Fondo Nacional de la Vivienda en la década de los noventa, se iniciaba así un reposicionamiento del Estado nacional que se tradujo, por un lado, en un aumento de la inversión en mejoramientos habitacionales y construcción de vivienda nueva y, por otro, en un proceso de re-

⁴ Políticas como el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) o el Plan Federal de Construcción de Vivienda en 2003 matizan esta tendencia.

⁵ El PFV preveía la entrega (en dos fases) de 420.000 viviendas nuevas. Una escala similar se propuso PROCREAR, el cual tuvo como meta el otorgamiento de 400 mil créditos entre 2012 y 2015. Además de la escala de la inversión que representa el PFV, es importante destacar la innovación en términos del diseño de los distintos programas y subprogramas que implicó (Cravino, 2010; Del Río, 2014; Potocko, 2015).

centralización de la política habitacional (Del Río, 2012; Rodríguez, 2010). Ocho años después de esa política dirigida a estratos de nivel socioeconómico medio-bajo y bajo, el gobierno nacional creó — mediante el decreto 902/12— el fondo fiduciario público denominado Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única y Familiar.⁶

PROCREAR inauguró un nuevo ciclo de la política habitacional argentina, en tanto dirigió recursos a los sectores medios.⁷ A la vez, produjo un desplazamiento de una política habitacional destinada a subsidiar la oferta a otra orientada, predominantemente, a subsidiar la demanda (Del Río, 2017). Contó además con dos grandes modos de operar. Por un lado, construyó conjuntos habitacionales llamados *Desarrollos Urbanísticos* y, por el otro, movilizó recursos públicos mediante préstamos hipotecarios otorgados individualmente (ANSES, 2015). En otras palabras, la inversión pública no sólo financió y controló la producción de parte del parque habitacional por el lado de la oferta, además inyectó recursos para que determinados segmentos de demanda concurren al mercado y resuelvan la satisfacción de su necesidad habitacional.

Respecto a su contexto de surgimiento inmediato, frente a la desaceleración de la economía nacional en 2011, surgió en Argentina la necesidad de diseñar políticas de reactivación económica que, a su vez, en materia habitacional, estuviera dirigida a un sector social con mayor sustentabilidad en la ecuación de recupero de los recursos. En otras palabras, se buscó una salida keynesiana a la crisis, que fuera solidaria con sectores que en términos habitacionales habían perdido el acceso a la hipoteca por las propias condiciones macroeconómicas (Del Río, 2017).

⁶ Se trató de un fideicomiso cuyo fiduciante era el Estado nacional y su fiduciario el Banco Hipotecario S.A., quien administra los bienes que se transfieren en fideicomiso con el destino exclusivo del programa de viviendas. El financiamiento del fondo fiduciario involucró a diferentes organismos públicos, entre ellos ANSES y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. A su vez el Tesoro nacional realizó un aporte inicial para la conformación del patrimonio del fondo y garantizó todas las emisiones de deuda del mismo. Por otro lado, el Estado nacional otorgó tierras fiscales urbanas de gran valor patrimonial.

⁷ Diferenciándose del extremo de mayores ingresos de la población, los beneficiarios del PROCREAR contaban con un tope de ingresos para poder acceder al crédito y no debían ser propietarios de otro inmueble. Tampoco podían acceder a PROCREAR sectores de mayor vulnerabilidad social, ya que se debía contar con empleo formal y con ahorro para abordar gastos extras de la construcción y la compra del lote.

En su *objetivo macroeconómico*, entonces, el PROCREAR buscó hacer frente a una economía que luego de transitar los años 2003-2008 con una tasa de crecimiento sostenida⁸, comenzó una importante desaceleración en 2009, para afrontar en 2011 una caída que continuaría en 2012 (Vértiz, 2016). Es importante señalar que durante 2009 no solo hubo una brusca caída del producto bruto interno (PBI) total sino también del PBI-construcción y de la participación de éste sobre el total (Sosa, 2015). Frente a esta situación el gobierno nacional apeló al fuerte poder dinamizador de la industria de la construcción; dado el carácter pro-cíclico del sector, la inversión pública fue nodal como lo había sido en el año 2003 (Sosa, 2015).

En su *objetivo habitacional*, el PROCREAR apuntó a la entrega de 400 mil créditos⁹ para la vivienda única, familiar y de ocupación permanente, entre 2012 y 2015¹⁰. Lxs destinatarixs fueron ciudadanxs argentinx o con residencia permanente en el país, de 18 a 65 años, que contaran con más de un año de antigüedad laboral. La población beneficiaria fue subsidiada por el gobierno mediante tasas de interés inversas a su nivel de ingreso. Se trató de tasas fijas (entre 2% y 18%) y bajas en comparación a los créditos otorgados por otros bancos. El capital era invariable y el plazo de pago de 20/30 años según el nivel de ingreso. En economías inflacionarias como la argentina, estas cualidades son especialmente convenientes para lxs tomadorxs de deuda, configurándose así el perfil social del Programa (Del Río, 2017).

El PROCREAR también fue novedoso respecto a la trayectoria de la política hipotecaria argentina, que tiene una historia de tropiezos y discontinuidades. En ella, los años noventa configuran un antecedente ineludible, sufriendo el Banco Hipotecario una fuerte reestructuración entre 1989-1993: cerró más de la mitad de sus sucursales y redujo significativamente su actividad como otorgante de préstamos hipotecarios residenciales (Scatolini, 2014). Finalmente, en 1997 la entidad fue privatizada. Junto a la reestructuración y posterior privatización del Banco Hipotecario, el Banco Central flexibilizó la regulación del crédito. Ello derivó en una reorientación del crédito

⁸ Liderada por el sector de la construcción que alcanzó una tasa anual de crecimiento de 19,3% (Vértiz, 2016).

⁹ De los cuales fueron entregados 170.123 mil créditos (Barenboim y Elinbaum, 2017).

¹⁰ El final formal del Programa coincidió con el cambio de gobierno a nivel nacional en diciembre de 2015. En 2017 la alianza Cambiemos relanzó el PROCREAR, introduciendo modificaciones importantes. El llamado nuevo PROCREAR queda exceptuado del presente artículo.

hipotecario priorizando la maximización de la fórmula de recupero y la apuesta a transformar los préstamos en títulos valores (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002). El Estado perdió así una herramienta nodal para regular el mercado hipotecario, lo cual habilitó —en un contexto de aumento de la pobreza estructural y por ingresos— un redireccionamiento de los créditos hipotecarios hacia los sectores de mayores ingresos (Del Río, 2017).

En este marco, la relativa desmercantilización de las tasas hipotecarias del PROCREAR, además de favorecer el acceso a la vivienda a una población de inquilinxs, restituyó el rol del crédito hipotecario en la producción del espacio habitacional de la clase media (Del Río, 2017). Esto es importante considerando que, como muestra Barenboim (2019), los sectores medios y medios bajos fueron perjudicados durante la primera década del milenio, dado que a pesar de la mejora en los indicadores socioeconómicos y del incremento de la industria de la construcción, hasta el año 2012 no contaron con políticas de financiamiento público orientado al acceso a la vivienda. Es por ello que el PROCREAR fue percibido por solicitantes y beneficiarixs como una *oportunidad única* (Segura y Cosacov, 2019).

En síntesis, el Programa se constituyó en una política de carácter progresista que, por un lado, generó inclusión social mediante la creación de empleo y, por otro, promovió el acceso a la primera vivienda de un sector inquilinizado (Del Río, 2017). Sin embargo, el propio mecanismo de acceso a este Programa matiza su carácter redistributivo (Socoloff, 2013): para acceder a él lxs aspirantes debían resultar ganadorxs de un sorteo realizado mediante la Lotería Nacional. Si bien esto garantizó la transparencia en la asignación de los créditos (Canestraro, 2014), al mismo tiempo generó “una demanda ‘autoseleccionada’ constituida por aquellos que se presentan espontáneamente al sorteo, absteniéndose así el programa de definir su intervención en procesos sociales concretos (grupos, regiones, etc.)” (Socoloff et. al., 2013, p. 16).

Ahora bien, para pensar el devenir de esta política es necesario preguntarse cómo dialogó la necesidad sistémica de la economía nacional con el problema habitacional de Argentina; qué límites encontró el PROCREAR frente a la concreción de sus objetivos; qué papel jugaron los mercados (en particular el de suelo); cuáles fueron las continuidades y las innovaciones en términos de la gestión urbanística; entre otras. En lo que sigue, atentxs a estos interrogantes, repondremos la trayectoria y los *zigzag* del Programa.

2.3 Las líneas del PROCREAR: su cronología y la dialéctica entre su diseño e implementación

El PROCREAR BICENTENARIO fue una política con capacidad reflexiva, en la cual el lanzamiento de sus sucesivas líneas de crédito dialogó con los problemas y las necesidades que emergieron en la implementación de las primeras de ellas. En mostrar este proceso nos centraremos en el presente apartado.

Estuvo compuesto por 6 líneas de crédito, a las que luego se agregó una estrategia de generación de suelo urbano llamada Lotes con Servicios¹¹. Algunas de ellas supusieron innovaciones respecto a las políticas habitacionales precedentes, mientras que las más problemáticas reeditaron un viejo descuido de las políticas habitacionales argentinas, el suelo urbano.

¹¹ Para más información sobre cada una de ellas, consultar los sitios web explicativos: <https://www.youtube.com/watch?v=eZya44k72H4> (Construcción); www.youtube.com/watch?v=DZfXXbve-yE (Ampliación y Terminación); <https://www.youtube.com/watch?v=v7mlk7skGRo> (Refacción); www.youtube.com/watch?v=ou4adRDChSk (Compra de Terreno y Construcción); www.youtube.com/watch?v=oR4zf6odHSo (Vivienda a Estrenar) y www.youtube.com/watch?v=NKJ_rvz6cII (Desarrollos Urbanísticos). Consultado 09/01/2020.

Tabla 1: Líneas del PROCREAR y sus principales características

Construcción (C)	Ampliación y Terminación (AyT)	Refacción (R)	Compra de Terreno y Construcción (CTC)	Vivienda a Estrenar (VE)	Desarrollos Urbanísticos (DU)
Créditos destinados a la construcción de una vivienda, para quienes posean un lote propio o tengan la posibilidad de comprarlo.	Créditos destinados a terminar una obra ya iniciada que registre un avance superior al 50%; o para ampliar la superficie de una "vivienda habitable".	Créditos destinados a realizar mejoras en viviendas ya construidas, sean propias o de sus padres, madres o hijxs.	Créditos destinados a quienes no disponen de un terreno, ni tienen la posibilidad de adquirirlo con recursos propios, y aspiran a construir una vivienda única, familiar y de ocupación permanente en base a los modelos que provee el Programa.	Créditos destinados a quienes busquen adquirir un inmueble terminado o próximo a terminar que no haya sido escriturado ni habitado al momento de inicio del trámite del crédito.	Un programa destinado a hogares que no poseen terreno propio y desean acceder a una vivienda construida por el Programa (departamentos de alta calidad constructiva de 1, 2 y 3 dormitorios).

Fuente: elaboración propia en base a información oficial del Programa.

Son varios los criterios bajo los cuales pueden agruparse estas líneas. El primero de ellos es si lxs pre-adjudicatarixs debían o no poseer un *terreno o inmueble propio* (o de un familiar directo) para poder tomar el crédito. Las líneas Construcción (C), Ampliación y Terminación (AyT) y Refacción (R) lo requirieron¹². Por su parte, las líneas Desarrollos Urbanísticos (DU), Compra de Vivienda a Estrenar (VE) y Compra de Terreno y Construcción (CTC) no lo hicieron.

El segundo criterio de clasificación se vincula con el destino del financiamiento según el tipo de déficit al que se atienda, es decir la distinción clásica entre *mejoramiento habitacional*¹³ o construcción de *vivienda nueva*. Vale destacar la preocupación del Programa por diversificar las estrategias de intervención habitacional, ya que no operó como una política hipotecaria clásica orientada a la construcción de viviendas nuevas o hacia la facilitación del acceso a la compra de inmuebles usados.

Un tercer criterio es la escala de la intervención urbanística. En este caso se pueden distinguir líneas *individuales y directas*¹⁴ en

¹² Ya sea un terreno donde construir la vivienda o una vivienda a reformar y/o ampliar.

¹³ Este caso atiende a las líneas de Ampliación y Terminación, y Refacción.

¹⁴ Este grupo se conforma por las líneas Construcción; Compra de Terreno y

términos de la relación adjudicatari-x-emplazamiento, o líneas que implican intervenciones urbanísticas de mayor escala donde esa relación es *agregada e indirecta*¹⁵. En este último caso el vínculo entre lxs adjudicatarixs y la urbanización se encuentra mediado más fuertemente por un conjunto de decisiones tomadas en el seno del Programa. Como se verá más adelante, el peso de la estatalidad en la configuración de la espacialidad que media entre el subsidio a la demanda y la materialización de la urbanización, será un tema medular para lxs adjudicatarixs.

En vinculación con lo expuesto en el apartado anterior, Barenboim y Elinbaum (2017), consideran que por la variedad de líneas que componen al PROCREAR, este comparte rasgos con las tres generaciones de políticas de vivienda identificadas Fernández Wagner (2007). Esto es así porque en su interior encontramos líneas que subsidian a la oferta generando conjuntos habitacionales (DU); líneas donde los usuarios tienen fuerte poder de decisión en el tipo residencial y la localización de sus nuevas viviendas (C y CTC); y, en menor medida, una línea facilitadora orientada al mercado de vivienda ya construida (VE). Lo anterior da cuenta de la sofisticación de esta política. Grosso modo, podemos decir que PROCREAR da continuidad a algunas de las tendencias más arraigadas en la política habitacional de la región —es una política de fuerte carácter contra cíclico que a la vez recayó en cierto descuido de la variable suelo urbano— y, al mismo tiempo, propone innovaciones urbanísticas y cambios de énfasis: atendió al déficit cualitativo de la vivienda¹⁶; focalizó su atención en los sectores de ingresos medios; y sofisticó (a pesar del tropiezo que significó el lanzamiento de la línea CTC) el tratamiento de la variable suelo urbano mediante la incorporación de los LCS y los DU.

Retomando, en este artículo utilizaremos un cuarto criterio — en él nos basaremos en lo que sigue de este apartado— para agrupar a sus líneas: sus *momentos de lanzamiento*. Consideramos que éste criterio es un elocuente indicio de la articulación entre los objetivos macroeconómicos y habitacionales del PROCREAR, así como de la problemática del suelo urbano como emergente. Como afirma Müller

Construcción; Ampliación y Terminación; Refacción; y Vivienda a Estrenar.

¹⁵ Integrado por los DU y por los loteos generados a través del subprograma Lotes con Servicios. Estos, veremos más adelante, no se conforman como una línea en sí misma sino como una estrategia para una mejor implementación de las modalidades C y CTC.

¹⁶ Siendo, como veremos en el apartado 2.5, las líneas cualitativas las de mayor éxito durante el proceso de implementación.

(1998) las políticas públicas no deben pensarse desde una visión estática donde distintos momentos —identificación del problema, desarrollo del programa, puesta en marcha, evaluación y terminación— se suceden secuencialmente, sino como un proceso dialéctico. La incorporación de distintas líneas al PROCREAR después de su lanzamiento, en distintos momentos y frente a necesidades específicas, debe leerse desde esta perspectiva: el Programa fue un flujo continuo de decisiones, apuestas, racionalidades y procedimientos al cual hay que tratar de *reencontrarle el sentido* (Müller, 1998). Fue además un conjunto de secuencias paralelas que interactuaron unas con otras: una vez lanzado no se clausuraron los procesos de diseño vinculados a los criterios técnico y político, ni la evaluación comenzó una vez terminada la implementación.

Tabla 2: Líneas del PROCREAR por etapas de lanzamiento y número de sorteo

Sorteo	Líneas	Etapas
Primero	Construcción	Primera
Tercero	Desarrollos Urbanísticos	
Sexto	Ampliación y Terminación	
	Refacción	
Octavo	Vivienda a Estrenar	Segunda
	Compra de Terreno y Construcción	

Fuente: elaboración propia en base a información oficial del Programa.

En lo que sigue, repondremos ese flujo continuo de decisiones y apuestas, mostrando la emergencia de las distintas líneas de crédito como respuestas a las limitaciones que se debían afrontar, en particular, el problema del suelo urbano.

Retomando lo que sostuvimos al inicio de este apartado, la trayectoria del PROCREAR permite reconocer un derrotero dialéctico y virtuoso entre su diseño e implementación; un derrotero que inició con el lanzamiento de la línea Construcción y concluyó con la generación de la Dirección de Desarrollo de Suelo Urbano del PROCREAR (DDSU) y el subprograma Lotes con Servicios (LCS).

En ese proceso es posible distinguir dos etapas de la relación entre esta política y el suelo, una mercancía escasa e imprescindible para la territorialización de una política de vivienda. Concretamente, a una primera decisión estratégica por la cual el gobierno nacional movilizó tierra del dominio del Estado bajo la modalidad de los DU para quienes no tuvieran terrenos, le siguió una segunda decisión (poco estratégica) donde subsidió la adquisición de terrenos, dificultándola

asequibilidad de los mismos, producto de los efectos de expectativa. No obstante, frente a esta dificultad la política del PROCREAR mostró capacidad de reactualizarse. Como veremos a continuación, las innovaciones en el diseño dialogaron al mismo tiempo con el problema del suelo urbano y las necesidades políticas y económicas que debió afrontar el gobierno nacional. Sostenemos que el Programa generó (mediante la creación de la DDSU y los DU) interesantes innovaciones en relación al tratamiento de la variable suelo, pero al mismo tiempo reeditó un límite persistente de la política habitacional argentina: la primacía de las metas macroeconómicas por sobre las habitacionales, y la desatención de la dimensión urbana de la política habitacional.

Una primera etapa del PROCREAR se inició con el sorteo de la línea *Construcción*. Ésta estuvo formalmente dirigida a completar y densificar el tejido urbano, ya que exigía para su materialización que el terreno estuviera localizado en zonas urbanas y semi-urbanas consolidadas, según la letra del propio Programa. Sin embargo, la preadjudicación del crédito no se condicionaba a ello. Por otra parte, en el proceso de implementación comenzaron a aparecer los primeros indicios de especulación vinculados al suelo urbano, puesto que el incentivo del financiamiento sumó a una población que, sin tener terreno propio, se volcó al mercado inmobiliario para intentar adquirirlo y así poder participar del Programa. Esta demanda agregada de suelo impactó en el mercado trasladándose a un aumento de precios y retención especulativa (Del Río, 2016).

Luego, en el tercer sorteo del Programa¹⁷, se anunció que el Estado nacional cedería tierras para la construcción de 5.000 viviendas en distintos *Desarrollos Urbanísticos*¹⁸; una importante novedad urbanística, ya que mediante ellos el Estado movilizó tierra fiscal generalmente bien ubicada y equipada, poniendo a disposición de sectores medios y medios bajos tierra pública de calidad (Del Río, 2015). Veremos después que, si bien las familias que no poseían terreno propio formaron parte de la agenda del Programa desde el inicio, la demanda de suelo urbano se trató de modos paradigmáticamente diferentes y la magnitud de los DU no logró cubrirla en su totalidad.

En el sexto sorteo del Programa¹⁹, el Estado lanzó nuevas líneas destinadas a atender el déficit cualitativo de vivienda (*Ampliación y*

¹⁷ Los dos primeros sorteos correspondieron a la línea C.

¹⁸ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=ECqJIaFMgGg> (Consultado 18/11/2022).

¹⁹ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=ECqJIaFMgGg> (Consultado 18/11/2022).

Terminación, y Refacción). Una decisión nodal si se considera que dos tercios del déficit habitacional argentino pueden resolverse con el parque de viviendas existente (Scatolini, 2014). En estas líneas, el subsidio a la demanda se dirigió a viviendas ya existentes, motivo por el cual las expectativas del mercado inmobiliario no se transformaron en un obstáculo (Del Río, 2016).

A partir del octavo sorteo²⁰, se incorporaron al Programa las modalidades *Vivienda a Estrenar*²¹ y *Compra de Terreno y Construcción*. Esta última fue la respuesta diseñada desde el Programa a la demanda de crédito sin terreno propio y puede considerarse el inicio de la segunda etapa. Como su nombre lo indica, además de la construcción de la vivienda esta línea financiaba la compra del terreno donde emplazarla. Aunque con el anuncio de la línea C ya se habían observado cambios de precios en el mercado de suelo, es posible señalar que la aparición de la línea CTC profundizó los efectos de expectativas. Es decir, con el lanzamiento de un subsidio a la demanda para financiar el acceso mercantil a la tierra y la vivienda, el gobierno incidió en el aumento del precio, dado que el suelo urbano es una mercancía relativamente inelástica y con una estructura de oferta monopólica (Smolka, 1981). Aspecto agravado por el contexto de políticas urbanas “tradicionalmente liberales en términos de la regulación de los mercados de suelo urbano” (Del Río, 2017, p. 266).

En entrevistas realizadas a un técnico y a un funcionario del Programa, ambos coincidieron en que la incorporación de la línea CTC respondió a un objetivo político y no a un diagnóstico técnico. Por el contrario, aseguran que los técnicos del Programa, desincentivaron su lanzamiento considerando el comportamiento particular del mercado de suelo urbano derivado, en parte, de la relativa irreproductibilidad física del suelo²² (Baer, 2011; Jaramillo, 2009; Morales Schechinger, 2007). Particularidades por las cuales su precio responde al *tirón* de la demanda (Morales Schechinger, 2007). En futuras investigaciones, vale

²⁰ En el séptimo sorteo se reiteraron las líneas C, DU, AyT y R.

²¹ Fue acotada la repercusión de esta modalidad, incluso no se volvieron a abrir las inscripciones en sorteos subsiguientes.

²² El *suelo urbano* es una mercancía escasa física, jurídica y económicamente. La escasez física nace de su irreproductibilidad como soporte. La jurídica de las normativas urbanas que restringen o habilitan distintas intensidades y usos del suelo. Y la económica se monta sobre las anteriores y consiste en la posibilidad que tienen los propietarios del suelo de ingresar o salir con su oferta del mercado según les resulte conveniente (Baer, 2011).

la pena indagar en el diálogo entre la lógica política²³ y la técnica en el caso del PROCREAR.

Ahora bien, frente a este *tropiezo* en el diseño del Programa, la respuesta de la ANSES fue la creación de la DDSU, orientada a planificar estrategias para la generación de suelo urbano destinado a PROCREAR. La DDSU lanzó el subprograma Lotes con Servicios (LCS), mediante el cual el fondo fiduciario produjo lotes individuales con infraestructura y servicios, en tierra sin cualificación urbana. La producción de estos lotes fue financiada, en parte, por el propio crédito otorgado en la línea CTC.

La DDSU apuntaba, en primer lugar, a conseguir tierras fiscales nacionales, provinciales o municipales. En los distritos donde la demanda de lxs beneficiarixs lo ameritaba (y no había oferta de tierra pública) se sumaba la posibilidad de llamar a concurso de tierras privadas, priorizándose siempre las públicas. Una vez finalizada la producción del suelo, los lotes con servicios generados se constituían en oferta para lxs beneficiarixs de las líneas C y CTC²⁴. Para todo el país la DDSU anunció la (potencial)²⁵ generación de 13.896 lotes. Se generó así un circuito cerrado donde el Estado financiaba la demanda y también producía la oferta de suelo urbanizado (Del Río, 2015).

Tabla 3: Cantidad de lotes anunciados por el subprograma LCS según origen de las tierras

	Cantidad	Porcentaje
Predios nacionales	2.135	15,40%
Predios provinciales	902	6,50%
Predios municipales	6.377	45,90%
Predios privados	4.482	32,30%
Total	13.896	100%

²³ El entonces titular de la ANSES, Diego Bossio, tenía proyección política nacional de cara a las elecciones de 2015, y su gestión frente al organismo había cobrado visibilidad.

²⁴ Según consta en un informe a cargo de la ANSES (2015), para el año 2015 de los 81 proyectos aprobados —equivalente a un total de 11.896 lotes en todo el país— un 72% perteneció a la provincia de Buenos Aires.

²⁵ No en todos los casos se terminaron produciendo los lotes y/o asignando a la población beneficiaria.

Fuente: elaboración propia en base ANSES (2015).

La creación de la DDSU fue una innovación relevante dada la ausencia en la historia reciente de un área estatal nacional que asuma el rol de desarrollador urbano, con especial énfasis en la generación de suelo urbano. Es decir, ante los efectos provocados por la línea CTC, la ANSES no se limitó a generar soluciones específicas, sino que creó un área destinada a pensar estrategias integrales de producción y utilización de suelo urbano.

Otras de las respuestas públicas que se ensayaron para promover la generación de suelo urbano, estuvieron vinculadas al aprovechamiento de nuevos regímenes normativos, o bien la actualización o exceptuación de los existentes, de modo de facilitar la movilización de tierra con destino al PROCREAR. En la provincia de Buenos Aires la ley marco que rige la subdivisión de tierras es el decreto-ley 8.912/77, pero de cara a la aplicación del PROCREAR se utilizaron las leyes 14.449/12 y 14.461/12. La ley 14.449 permitió generar lotes con superficie y metros de frentes mínimos, inferiores a los impuestos por el decreto ley 8.912. Permitió también dotar de servicios a los lotes de modo progresivo (ANSES, 2015). La ley 14.461 promovió el uso de la tierra pública con destino al PROCREAR y, a su vez, indicaba que la subdivisión de suelo en los inmuebles destinados al Programa quedase exceptuada del cumplimiento del decreto ley 8.912.

Por último, además del anuncio del subprograma LCS, la DDSU estudiaba otras estrategias urbanísticas para atender el problema del suelo urbano, como por ejemplo la organización de fideicomisos inmobiliarios y la construcción de edificios en altura bajo el régimen de propiedad horizontal. El 9 de noviembre de 2015 en medio de la campaña electoral²⁶, el Director de Desarrollo de Suelo Urbano del PROCREAR (Luciano Scatolini), el Jefe Regional de ANSES (Inti Pérez Aznar) y el Coordinador de Producción de Suelo Urbano de PROCREAR (Juan Ignacio Duarte), convocaron a lxs beneficiarixs platenses a una reunión abierta en la sede de la Cámara de la Construcción para informar sobre el estado de situación del Programa en la ciudad. Allí se comunicó que desde la DDSU se lanzaría una nueva línea de *Densificación Urbana*, la cual apuntaba a la construcción de vivienda en altura en áreas consolidadas. Esta modalidad implicaba un desafío en el plano de la organización colectiva y la regulación pública de acceso a la vivienda, ya que para llevarse a cabo lxs beneficiarixs —

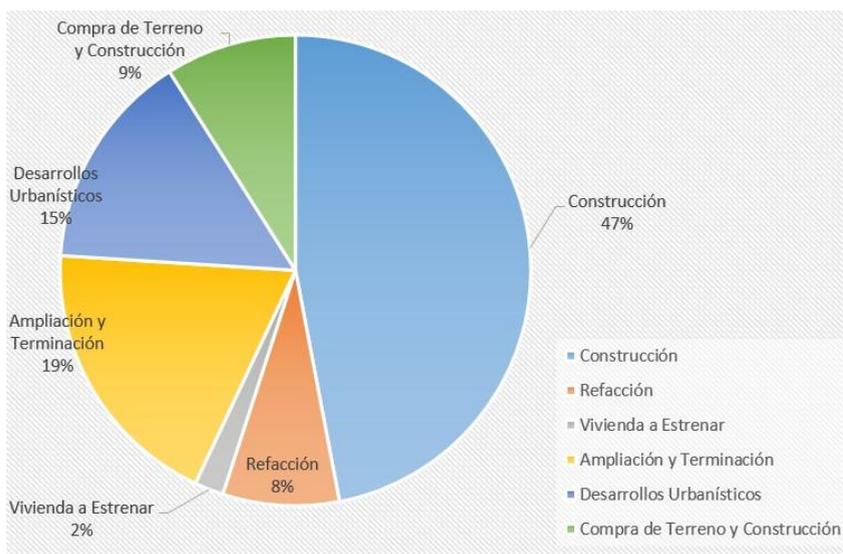
²⁶ Trece días después se llevarían a cabo las elecciones presidenciales en las que la alianza Cambiemos resultó ganadora a nivel nacional y provincial.

con el acompañamiento del Programa — debían generar consorcios, comprar colectivamente el terreno y construir —también en forma conjunta— las viviendas en altura.

Desconocemos el grado de avance en el diseño que tenía la modalidad de *Densificación Urbana* al momento de su comunicación, pero consideramos que la propuesta en sí misma ejemplifica la vocación del PROCREAR de pensar de modo más integral el problema de la vivienda, el hábitat y la ciudad. Al mismo tiempo, la creación de la DDSU —y con ella la creación del subprograma— muestran a la implementación como un proceso estratégico que permite añadir valor a la política, a la vez que supone la interacción productiva entre distintos actores con valores, necesidades, intereses y recursos diferentes (Cortázar Velarde, 2005).

Ahora bien, en diálogo con las modificaciones que se incluyeron en su diseño durante el proceso de implementación, resulta interesante conocer qué líneas de acción tuvieron más demanda, cuáles fueron más desarrolladas, cuáles presentaron mayor dificultad e, incluso, en qué casos los obstáculos en el proceso de implementación respondieron a restricciones de carácter urbano.

Gráfico 1: Porcentaje de créditos otorgados por línea del Programa. Total país, julio 2012-octubre 2015



Fuente: elaboración propia en base a información oficial del Programa.

Casi la mitad de los créditos otorgados (el gráfico anterior refiere a las viviendas puestas en marcha y no solo ganadorxs del sorteo del PROCREAR) correspondieron a la línea Construcción (47%), seguida por Ampliación y Terminación más Refacción (27%), Desarrollos Urbanísticos (15%) y finalmente Compra de Terreno Construcción (9%) y Vivienda a Estrenar (2%). Ahora bien, estos datos pueden sub-representar el peso de estas últimas líneas si no se considera que estas fueron lanzadas recién en el octavo sorteo. No obstante, un primer dato que arroja el Gráfico 1 es que un 56% de los créditos puestos en marcha exigían la posesión previa (o la adquisición) de un terreno por parte de lxs beneficiarixs, el 27% la posesión previa de una vivienda y el 17% restante no exigía ni vivienda ni terreno, dado que un desarrollador público o privado se encargaba de la gestión y la provisión de ambos componentes. Esto implica que en la mayoría de los créditos otorgados lxs beneficiarixs debían articular de modo directo con el mercado de suelo; con los consabidos efectos que un mercado de suelo desregulado —sin incentivos, cupos o segmentos de oferta específicos— destinados a la vivienda única, familiar y de ocupación permanente— puede tener en términos de su articulación con la demanda hipotecaria.

Tabla 4: Cantidad de inscriptxs, de ganadorxs y de viviendas en marcha, por línea. Total país, julio 2012-octubre 2015

	Inscriptxs	Ganadorxs	Viviendas en marcha	Porcentaje de viviendas en marcha sobre ganadorxs
Construcción	566.515	251.148	90.705	36%
Ampliación y Terminación – Refacción	356.933	191.879	51.426	27%
Compra de Terreno y Construcción	345.437	83.483	17.311	21%
Vivienda a Estrenar	84.509	20.000	2.872	14%
Total	1.353.394	546.510	162.314	30%

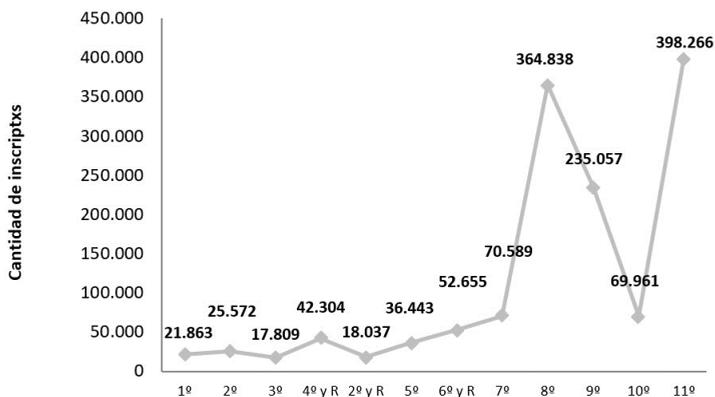
Fuente: elaboración propia en base a información oficial del Programa.

Por otra parte, al analizar cuántxs de lxs inscriptxs por línea resultaron pre-adjudicatarixs del Programa —es decir ganadorxs del sorteo— encontramos que las líneas en las cuales la política tuvo más cobertura —o menos pérdida entre inscriptxs y ganadorxs— fueron aquellas orientadas a la atención del déficit cualitativo AyT y R (54%), seguidas por la línea de C (44%). Mientras que las líneas que cubrieron menor cantidad de demanda fueron CTC (24%) y VE (24%). Ahora

bien, una vez convertidxs en pre-adjudicatarixs, ¿cuántxs efectivamente pudieron tomar el crédito y poner en marcha sus viviendas o refacciones? La línea con mayor implementación fue C (36%), seguida por las líneas cualitativas AyT y R (27%), CTC (20%) y VE (14%). En términos generales los niveles de implementación (es decir la relación, al interior de cada línea, entre quienes resultaron *ganadorxs* del sorteo y quienes finalmente lograron la puesta en marcha de las soluciones habitacionales) responden a una combinación entre la antigüedad relativa de las líneas del Programa y la mayor facilidad en su instrumentación en el caso de las destinadas a la atención del déficit cualitativo.

A su vez, encontramos que en los sorteos N° 8 (donde se incorporaron las líneas CTC y VE) y N° 11 (donde se sorteó por segunda vez la línea CTC) hubo un notorio aumento en el número de inscriptxs. Una lectura combinada de la Tabla 4 y el Gráfico 2 pone en evidencia que las líneas del Programa que pretendían dar respuesta al problema de la variable suelo, fueron las más demandadas y las que tuvieron menor nivel de implementación. Limitación que se explica, en parte, por la dificultad de la política habitacional de incorporar la dimensión estructural de la regulación del factor suelo desde el origen del Programa.

Gráfico 2: Cantidad de inscriptxs por sorteo. Total país, julio 2012-octubre 2015



Fuente: elaboración propia en base a información oficial del Programa.

Nota: “R” significa repechaje.

En síntesis, las líneas que financiaron la compra de suelo urbano (VE y CTC) fueron las de mayor demanda y menor implementación. Esto es así tanto si lo pensamos en relación al total de

inscriptxs (por línea y por sorteo) como al total de pre-adjudicatarixs. Frente a ello, el propio Programa realizó innovaciones urbanísticas relevantes en su diseño: la creación de la DDSU, los LCS y la proyección de la *Densificación Urbana*.

3. Conclusiones

A lo largo de este artículo presentamos los rasgos centrales del PROCREAR analizándolo desde el campo particular de las políticas públicas y a la luz de la trayectoria en política habitacional de Argentina. Su inscripción en un escenario más amplio, del cual es heredero, nos permitió encontrar en su lógica de diseño y ejecución rasgos que nacen de características precedentes.

Partiendo de allí, sostuvimos que PROCREAR fue una política virtuosa e innovadora que inauguró un nuevo ciclo de la política habitacional argentina, inscribiéndose en la historia del sector. Fue virtuosa en al menos dos sentidos: reintrodujo en la escena de las políticas habitacionales a las clases medias crecientemente inquilinizadas y aportó interesantes novedades urbanísticas. Dentro de estas últimas reconocemos a los Desarrollos Urbanísticos, la creación de la Dirección de Suelo Urbano y la estrategia de generación de Lotes con Servicios. Asimismo, creemos importante destacar su atención al déficit cualitativo de vivienda, central en nuestra región.

Sin embargo, su proceso de implementación reveló límites que reeditan antiguos problemas de la política habitacional argentina y regional. Nos referimos a la primacía de las metas macroeconómicas por sobre las habitacionales, la desatención (parcial) de la dimensión urbana de la política habitacional y de la variable del suelo urbano. Sobre el proceso especulativo generado por el subsidio a la demanda de suelo urbano sin regular su oferta, queremos plantear dos reflexiones. La primera de ellas busca matizar una idea que construimos a lo largo de este artículo: el subsidio a la demanda particular de suelo urbano fue un error en el diseño de PROCREAR. Creemos que esta idea no debe eclipsar otra pregunta de igual importancia: el lugar de los gobiernos municipales en la producción y gestión de un recurso particularmente escaso como es el suelo urbano. En tal sentido creemos que el PROCREAR es una excusa para repensar el rol estratégico de este actor en la asequibilidad de las políticas habitacionales y urbanas nacionales. La segunda idea que queremos rescatar al respecto, es la capacidad que tuvo PROCREAR para reconfigurarse a sí mismo luego del conflictivo lanzamiento de la línea CTC. Nos referimos a la decisión de ANSES de crear la Dirección de Desarrollo de Suelo Urbano (DDSU) de PROCREAR. Una novedad considerable, dada la ausencia en nuestra

historia reciente de áreas estatales nacionales que asuman el rol de desarrolladores urbanos con especial énfasis en la generación de suelo urbano. A su vez esto permite reconocer un derrotero dialéctico entre el diseño y la implementación de una política pública. Derrotero que en este caso inició con el lanzamiento de la línea C y concluyó con la generación de la DDSU y el subprograma LCS.

Para cerrar, una última reflexión sobre la forma que asumió la transferencia de ingresos que implicó PROCREAR. A lo largo del trabajo repusimos que mediante el PROCREAR los sectores de ingresos medios inquilinizados fueron fuertemente subsidiados por el gobierno nacional mediante tasas de interés fijas y bajas en comparación a los créditos otorgados por otros bancos. A su vez, el capital no contaba con mecanismos de indexación (es decir, era invariable) y el plazo de pago era de 20 o 30 años. En una economía fuertemente inflacionaria como la nuestra, estas cualidades son especialmente convenientes para los tomadores de deuda, e implican una fuerte transferencia de ingresos. Sabemos que la redistribución de ingresos mediante subsidios estatales es un mecanismo central en nuestros países, sin embargo, la falta de sofisticación en la selección de las poblaciones destinatarias y de definiciones respecto a los procesos sociales concretos en los que se busca intervenir, pueden resultar problemáticos y entorpecer los objetivos redistributivos de dichos subsidios. Para futuras investigaciones (propias o ajenas) resulta de interés indagar este aspecto.

4. Referencias

- Baer, L. (2011). *El mercado de suelo formal de la ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Dinámica de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década del dos mil* [Tesis doctoral], Universidad de Buenos Aires.
- Ballent, A. (2005). *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Prometeo. Universidad Nacional de Quilmes. <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/503644a01ba46.pdf>
- Barenboim, C. A. (2019). Políticas habitacionales y de suelo en la ciudad de Rosario, Argentina. *Revista de Direito da Cidade*, 11 (1), 469-484. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/112852>
- Barenboim, C.A. 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. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/barenboim_wp17c_b1sp-rev.pdf

- Canestraro, M. L. (2014). Algunas hipótesis para reflexionar sobre el impacto del Pro.Cre.Ar en la dinámica urbana marplatense. Trabajo presentado en VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4534/ev.4534.pdf
- Cravino, M. C. (2010). Percepciones de los nuevos espacios urbanos de Buenos Aires: Un análisis del Plan Federal de Vivienda desde la perspectiva de los receptores. *Dearq*, (96), 20-31. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/dearq/article/view/3092>
- Cravino, M. C., Fernández Wagner, R. y Varela, O. (2002). Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90. En L. Andrenacci (org.). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires* (pp. 107-124). Ediciones Al Margen y Ediciones UNGS.
- Cortázar Velarde, J. C. (2005). La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (33), 1-28. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533665004.pdf>.
- Cosacov, N. y Segura, R. (2017). Pro.Cre.Ar Bicentenario. Azar, temporalidades y sentidos. *Bordes. Revista de políticas, derecho y sociedad*, Año 2 (6), 147-156. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/76123>
- Coulomb, R. (2012). Las políticas habitacionales de los Estados latinoamericanos. http://www.ungs.edu.ar/catedrasur/wp-content/uploads/2012/11/13_COULOMB_VF.pdf.
- Del Río, J. P. (2012). El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes (Tesis doctoral), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf>
- Del Río, J. P. (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. *Geograficando*, 10 (2), 1-33. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6467/pr.6467.pdf
- Del Río, J. P. (2015). El problema del suelo y los arreglos urbanísticos en la implementación del Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata. Trabajo presentado en el Primer Congreso de Geografía Urbana, Universidad Nacional de Luján.
- Del Río, J. P. (2016). Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (19), 135-151. <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/estudios-socioterritoriales/article/view/316>
- Del Río, J. P. (2017). Crédito hipotecario, acceso al suelo y clase media en la implementación del Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata. En M. C. Cravino (coord.). *Detrás de los conflictos. Estudios sobre la desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 265-305). Ediciones UNGS. ISBN: 9789876302685.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2º ed.). Ediciones Uniandes.

- Mendieta Vicuña, D. y Esparcia Pérez, J. (2018). Aproximación metodológica al análisis de contenidos a partir del discurso de los actores. Un ensayo de investigación social de procesos de desarrollo local (Loja, Ecuador). *Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (39), 15-47. <https://www.redalyc.org/journal/2971/297164999001/html/>
- Morales Schechinger, C. (2007). Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano. Documento independiente.
- Müller, P. (1998). La producción de las políticas públicas. *Innovar*, (12), 65-75.
- Realini, G., Barreda, M.P. y Bercovich, F. (2019). *La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda*. Documento de Trabajo N°181. Programa de Ciudades Área de Desarrollo Económico. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/06/181-CDS-DT-La-pol%C3%ADtica-habitacional-en-Argentina-Granero-Bercovich-y-Barreda-junio-2016-2.pdf>
- Rodríguez, M. C. (2010). Las políticas habitacionales argentinas post 2001: Entre la gestión de la “emergencia” y la emergencia de la producción autogestionaria. *Revista Osera*, (3).
- Rodulfo, M. B. y Boselli, T. (2015). Política habitacional en argentina y desigualdades territoriales. *Revista Vivienda & Ciudad*, (2), 30-41. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/13173>
- Scatolini, L. (2014). *Hábitat. Hacia un nuevo paradigma urbano*. Congreso de la Nación.
- Segura, R. y Cosacov, N. (2019). Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del Programa Procrear. *Ciencia, tecnología y política*, II (2), 1-12. <https://revistas.unlp.edu.ar/CTyP/article/view/7371>
- Sosa, M. L. (2015). La industria de la construcción (2003-2014). *Realidad Económica*, (293), 10-33. <http://www.iade.org.ar/articulos/la-industria-de-la-construccion-2003-2014>
- Socoloff, I. (et. al.) (2013). *Apuntes sobre las transformaciones en las estrategias de financiamiento público para la vivienda por medio del Banco Hipotecario*. Trabajo presentado en el III Encuentro Internacional Teoría y Práctica Política, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Smolka, M. (1981). Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana, esbozo para una conceptualización del problema. *Revista interamericana de planificación*, (15), 70-89.
- Potocko, A. (2015). Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores. El Programa Federal de Emergencia Habitacional en el barrio 2 de abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina). *Cuaderno urbano*, 18 (18), 111-139. <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/264> http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-36552015000100006&script=sci_abstract
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, (20), 149-187.
- Ventura, V. (2020). *Clases medias y producción de ciudad: un análisis de la implementación del PROCREAR en La Plata (2013-2015) desde las*

- prácticas de su población beneficiaria* [Tesis de doctorado], Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Vértiz, F. (2016). *La intervención estatal en la producción de la ciudad. Conformación y orientación de la política urbana en el partido de La Plata (2003-2014)*. [Tesis de doctorado], Universidad Nacional de La Plata. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/53575>
- Vilas, C. (2022). Presentación. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 12 (23), 9-10. <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/4302/2068>

5. Fuentes

- Administración Nacional de la Seguridad Social. Dirección Nacional de Desarrollo de Suelo Urbano (2015). *Hacia una política urbana inclusiva. PROCREAR*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informedegestion2015-19.pdf>
- DECRETO-LEY 8912/77 [con fuerza de ley]. Por medio del cual reula el ordenamiento territorial y uso del suelo de la Provincia de Buenos Aires. 24 de octubre de 1977. B.O. No. 18639
- LEY 9.677. 1915. Ley de la vivienda económica. 27 de septiembre de 1915. B.O. del 6 de octubre de 1915.