

## **7° CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA**

**Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013**

Área temática: VII. Administración pública y políticas públicas.

Sub área: Políticas Públicas, toma de decisiones y administración pública.

### **EL PLAN PRO.CRE.AR. Un análisis de la política pública.**

#### **LIC. MARIA GABRIELA LIRUSSI**

Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Facultad de Ciencias Sociales -  
Universidad Nacional de San Juan. [glirussi@yahoo.com.ar](mailto:glirussi@yahoo.com.ar)

#### **ARQ. ELENA TABER**

Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat. Facultad de Arquitectura,  
Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de San Juan.  
[elenataber@yahoo.com.ar](mailto:elenataber@yahoo.com.ar)

**Proyecto:** EXPANSIÓN URBANA Y MERCADO DE SUELO EN LA CIUDAD DE SAN  
JUAN. APORTES PARA LA GESTIÓN.

**Director:** Arq. Elena Taber.

**Equipo:** Lic. Gabriela Lirussi, Arq. Graciela Nozica, Arq. Patricio Cardó, Lic.  
Claudia Bustos.

Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencias  
Políticas organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Quito, 12 al 14 de junio de 2012.

## RESUMEN

El déficit habitacional es un problema innegable en Argentina desde hace varias décadas, agudizándose en los periodos de hegemonía neoliberal e intentando alternativas de solución en periodos de gobiernos con alto contenido social.

Posterior a la crisis del 2001 y luego de un fuerte viraje de la política económica con medidas concretas tendientes a la redistribución del ingreso, se implementaron políticas públicas hacia las problemáticas habitacionales de los sectores más vulnerables. El volumen de soluciones habitacionales en cuatro años (2004-2007), igualó a las de los previos 27 años (1976-2003). No obstante, la construcción masiva de viviendas sin política de suelo trae grandes inconvenientes en lo urbano y en lo social en tanto derecho a la ciudad: el problema no es la vivienda, sino el suelo.

En este sentido el Programa ProCreAr Bicentenario —lanzado por el Gobierno Nacional en el año 2012, con créditos personales para la construcción de 400 mil viviendas en cuatro años, financiado con aportes del Anses y del Tesoro Nacional e instrumentado a través del Banco Hipotecario— da cuenta de este vacío, al incorporar el Estado un capital importantísimo de suelo urbano. Resulta interesante entonces analizar el cambio conceptual respecto a las políticas tradicionales de vivienda, ya que incorpora como cuestión central el tema del suelo, a través de la puesta en disposición de terrenos fiscales.

En esta ponencia se aborda este cambio de marco conceptual en la política de vivienda en la Argentina y se intenta evaluar el impacto que la implementación de este nuevo instrumento puede generar en las formas de producción de suelo urbano en la ciudad de San Juan, su crecimiento futuro y los problemas de acceso a la ciudad.

La misma se enmarca proyecto de investigación en curso “Expansión urbana y mercado de suelo en la ciudad de San Juan. Aportes para la gestión” llevado a cabo por parte de un equipo interdisciplinario conformado por arquitectos planificadores, sociólogos y politólogos en el Instituto Regional de Planificación y Hábitat de la FAUD-Universidad Nacional de San Juan.

## 1. INTRODUCCION

Existe una fuerte discusión acerca de a donde agrupar las políticas de vivienda, algunos autores las incluyen dentro de las políticas sociales, mientras que otros lo hacen dentro de las políticas urbanas. Según Jolly<sup>1</sup> (Jolly, 2004: 85) este tipo de políticas debe articular dos lógicas por un lado la 'lógica de la sectorialidad o lógica sectorial – vertical' y por otro la 'lógica territorial – horizontal o lógica de territorialidad' que traduce dos modos de gobernar el territorio. El problema es que en la mayoría de los diseños de políticas de vivienda la dimensión territorial no aparece o está escasamente analizada. En general se sobreentiende que la localización de cualquier programa de vivienda queda definido en función de los precios del suelo.

Argentina se caracteriza por ser un país con altas tasas de urbanización respecto del resto de los países de la región, de tal forma que algunas zonas presentan tasas similares a las de los países centrales. Este fenómeno fue acompañado de una cultura fuertemente patrimonialista, en términos de producción de riqueza, ya que la propiedad del suelo ha demostrado ser un elemento central en la "medida" de la riqueza de la sociedad argentina. La principal consecuencia fue la inexistencia de una política de regulación del suelo ni de la renta del suelo.

Así mismo en un país sujeto a recurrentes vaivenes económicos, donde la propiedad es un derecho constitucional inviolable<sup>2</sup> la vivienda es percibida como una forma relativamente segura de mantener y, en épocas de auge, incrementar la riqueza familiar. En los últimos veinte años el número total de viviendas es el único rubro del capital total del país que ha crecido ininterrumpidamente. A pesar de ello las carencias de vivienda, cualitativas y cuantitativas, son importantes y afectan principalmente a los hogares de menores ingresos; aproximadamente un cuarto de los hogares argentinos presentan algún tipo de déficit habitacional, cifra que se eleva al 35% si se consideran situaciones de hacinamiento (BID 2010).

La protección frente al déficit habitacional también es contemplada en el Derecho Internacional, es el caso del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>3</sup> que consagra el derecho a una vivienda adecuada y aboga por el desarrollo de programas y acciones que mejoren las condiciones de vivienda de la población sobre todo de los sectores más vulnerables<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Jolly, Jean-François: "ALGUNOS APORTES PARA LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL – VIS". Papel Político Nº 16 diciembre de 2004 (77-102). <http://www.javeriana.edu.co/politicas/publicaciones/documents/3-TERCERO.pdf>.

<sup>2</sup> Art. 17 Constitución Nacional

<sup>3</sup> Carta de la O.N.U.

<sup>4</sup> La reunión regional de América Latina preparatoria de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) aprobó el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos (CEPAL, 2001a) que pone en relieve el impacto social de políticas y programas de vivienda y, entre varias acciones, plantea aumentar las soluciones habitacionales al menos, en forma proporcional a los nuevos hogares, intensificar los programas de saneamiento y regularización de tenencia dirigidos a sectores pobres, crear programas de mejoramiento del parque de viviendas y poner en marcha mecanismos focalizados de subsidio habitacional.

La acción del Estado en torno a las políticas de vivienda puede seguir múltiples caminos, según Jaramillo, Connolly y otros<sup>5</sup> la política habitacional deberá tender a articular una doble estrategia, por un lado lograr la integración social, por medio de una política de créditos subsidiados que aumente la solvencia de un sector de la población demandante y por otro, de regulación económica mediante la entrega de la producción de conjuntos habitacionales a las empresas privadas.

Cualquier análisis del rol del Estado en la política de vivienda tiene que considerar dos aspectos fundamentales a) los programas de vivienda ofrecidos por el sector público incluyendo sus instituciones, formas de operación y de financiamiento y b) las intervenciones del Estado en relación con el sistema bancario e hipotecario vinculado al financiamiento de la vivienda, al fomento y desarrollo de la industria de la construcción y a la forma de distribución de la tierra urbana. Es decir se deben evitar aquellos análisis minimalistas que tiendan a perder de vista la presencia necesaria del Estado en todas las formas de producción habitacional.

## 2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN ARGENTINA

En sus orígenes, la política de vivienda en Argentina (finales del siglo XIX) se encontraba fuertemente centralizada y tenía una escasa significancia presupuestaria. Se crea el Banco Hipotecario Nacional<sup>6</sup> (BHN) cuya operatoria recién cobró mayor relevancia a mediados del siglo siguiente. El gobierno se concentró en tratar de frenar, principalmente con medidas administrativas y políticas, la proliferación de los conventillos<sup>7</sup>. En 1912 se crea la Comisión Nacional de Casas Baratas, que sólo construyó 1000 viviendas en 30 años de gestión.

Los años 29 y 30 estuvieron marcados por la crisis económica internacional, y en Argentina se puso de relevancia el problema de las villas miseria<sup>8</sup>. En la década del '40 el auge del Estado Benefactor favoreció la implementación de políticas activas de vivienda social, así como también las líneas de crédito a largo plazo y tasas bajas a través del BHN y la construcción de barrios obreros "modelo".

En la década del '60 se creó la Secretaría de Estado de Vivienda, principal organismo rector de la política de vivienda cuyo objetivo fundamental fue la erradicación de las villas miserias, objetivo que no fue alcanzado, sino que por lo general se reubicaron en zonas urbanas periféricas.

En 1972 el gobierno nacional creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), la principal fuente de financiamiento de la política habitacional en las siguientes tres décadas. Este organismo pasó por tres etapas:

- a) **Centralización (1972-1991):** En este período las decisiones de localización, diseño, población objetivo, entre otros elementos, pertenecían al nivel federal de

---

<sup>5</sup> Connolly, Priscilla: "La Política habitacional después de los sismos". codex.colmex.mx:8991.

<sup>6</sup> Banco Hipotecario Nacional creado en 1886 cuya principal función era la operatoria de viviendas.

<sup>7</sup> Los conventillos eran unidades habitacionales caracterizadas por el hacinamiento y condiciones precarias de salubridad y seguridad. Ballent, 2006.

<sup>8</sup> Las 'villas miseria' son tierras ocupadas ilegalmente por familias de muy bajos recursos, donde se construían informalmente viviendas precarias con materiales de descarte.

gobierno. Las provincias, a través de sus agencias, los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV), sólo eran ejecutoras de las directivas del gobierno nacional.

- b) **Descentralización (1992-2004):** En el año 1992 se sanciona una nueva normativa (Ley 24.130) por la que se delegan todas las facultades acerca del diseño de la política de vivienda en las provincias. El gobierno nacional sólo retiene el control del uso de fondos, pero en la práctica lo ejerce de manera laxa sin establecer un esquema efectivo de “premios y castigos”. La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDV) es formalmente el organismo en el nivel federal a cargo de la política de vivienda. En los hechos, la SSDV audita el FONAVI en cada jurisdicción, pero no tiene poder para cambiar las regulaciones provinciales. En el período 2002-2004 se produce una fuerte contracción de la producción de viviendas (más del 50% respecto al máximo alcanzado en el año 1998) como consecuencia de la crisis socioeconómica y política de finales del año 2001.
- c) **Pérdida de importancia relativa del FONAVI (2004-a la fecha):** Hasta el año 2004, el FONAVI constituyó el principal programa de la política habitacional argentina, condición que pierde en esta última etapa con la implementación de los Programas Federales de Vivienda (PFV).

Con las políticas de ajuste y desregulación, instauradas a partir del golpe de estado de 1976 y afianzadas durante la década del 90, como consecuencia del surgimiento de un nuevo marco legal y del cambio en el papel del Estado, se produjo una importante transformación en relación con la producción de viviendas, teniendo como criterios rectores la eficiencia y eficacia.

La principal consecuencia de este nuevo paradigma fue la introducción de la focalización en el uso de los recursos destinados a poblaciones que cumplieran con los criterios de déficit habitacional previstos en el diseño realizado. Así se elaboraron diversos Programas definidos en función de la capacidad de las familias de ser sujeto de crédito y de su capacidad de ahorro y consumo, constituyendo un sistema de acceso a la vivienda social basado en una estratificación socioeconómica de la demanda.

Con el auge del neoliberalismo, se produjo el desaguace de la política habitacional homogeneizadora de bienestar y en detrimento de ello se diseñaron e implementaron políticas de viviendas en función de demandas estratificadas y segmentadas del bien “vivienda”. En esta década la ‘política habitacional’ hacía referencia a la casa-objeto, dejando de lado la tradicional concepción del “desarrollo habitacional” que incluía componentes externos a la vivienda, colectivos y públicos, como elementos integradores y dinamizadores de la compleja dimensión del habitar. Es decir, se excluyeron las dimensiones urbana y social en términos de valoración y generación de los espacios públicos, la planificación urbana, la calidad de vida, la sustentabilidad del entorno y del hábitat, aplicándose criterios eficientistas que implicaban la no incorporación de este conjunto de componentes esenciales en las políticas habitacionales. La idea de una política habitacional integral, durante los ‘90, fue reducida a una simple política de techos.

Estas políticas focalizadas no lograron paliar las crecientes necesidades habitacionales de los sectores más pobres, a lo que se sumó la imposibilidad del sector para acceder

al crédito para la adquisición del bien ‘vivienda’, el resultado fue la presión de una demanda creciente de viviendas sociales al Estado.

La línea de acción seguida durante la década de ajuste neoliberal colapsó durante la ‘crisis del 2001’ mostrando justamente en la problemática socio-habitacional quizá una de sus más dramáticas consecuencias.

Posterior a la crisis del 2001 y luego de un fuerte viraje de la política económica a partir de 2003, con medidas concretas tendientes a la redistribución del ingreso, se implementaron políticas públicas tendientes a solucionar las problemáticas habitacionales de los sectores más vulnerables.

El instrumento central fue la implementación de los mencionados Planes Federales de Vivienda. A título ilustrativo cabe señalar que el volumen de soluciones habitacionales en cuatro años en el período 2004-2007, igualó a las de los previos 27 años (1976-2003). No obstante, un problema central de la política habitacional del Plan Federal es que deja en manos de las empresas constructoras la localización y compra de lotes para la vivienda social, lo que trae como consecuencia —a nivel urbano, general— la ubicación de los complejos habitacionales en zonas periféricas cada vez más alejadas, del estilo monoblock o “plancha de raviolos”, en general de mala calidad y mal servidos o con los costos adicionales que implica la necesidad de extensión de las infraestructuras.

Hacer viviendas masivamente —con cifras importantes como las señaladas— sin política de suelo tuvo entonces grandes inconvenientes: el problema no es la vivienda, sino el suelo. En Argentina en estos últimos años de crecimiento económico sostenido, importante ejecución de obra pública, mayor empleo, un descenso en los índices de pobreza, etc.; se han acrecentado paralelamente los problemas de escasez de suelo para urbanizar, los problemas con el acceso a la ciudad para una parte importante de la población se han venido agravando. A la par de un boom de los mercados inmobiliarios, con valorizaciones extraordinarias, se acrecienta la escasez de suelo para urbanizar.<sup>9</sup>

El Programa ProCreAr Bicentenario entonces, viene a dar cuenta de este vacío: por un lado el Estado recupera de alguna manera al Banco Hipotecario y coloca un capital importante y por otro, incorpora un capital importantísimo de suelo urbano, que se basa principalmente en las tierras del Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE). Resulta interesante entonces analizar el cambio conceptual respecto a las políticas tradicionales de vivienda, ya que incorpora como cuestión central el tema del suelo, a través de la puesta en disposición de terrenos fiscales.

### **3. EL PLAN PRO.CRE.AR BICENTENARIO**

#### **3.1. Creación del programa y características**

El 12 de junio la presidenta de la Nación, Cristina Fernández, anuncia la puesta en marcha del “PRO.CRE.AR. BICENTENARIO” para el otorgamiento de 400 mil créditos en

---

<sup>9</sup> Fernández Wagner Raúl (2009) “La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano”, Ponencia presentada en el X Seminario, “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios” de la RED MUNI, Buenos Aires

4 años, 100 mil para el período 2012-2013. El instrumento es la creación —a través del Decreto 902/2012— de un “Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para La Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), cuyo objeto es “facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social.”

En el sitio oficial del Programa<sup>10</sup> se señala que éste “tiene por objetivo atender las necesidades habitacionales de los ciudadanos de todo el territorio nacional, contemplando las diferentes condiciones socioeconómicas y la multiplicidad de situaciones familiares, numerosas, monoparentales, unipersonales, recién constituidas, etc.

Para ello se articulan dos líneas de la acción estatal: por un lado la construcción de proyectos habitacionales y la movilización de recursos públicos en un programa de préstamos hipotecarios.”

“Por medio de este programa no sólo se busca cumplir este objetivo, sino que se impulsa la actividad económica a través del incentivo a la construcción de viviendas, lo cual tiene importantes efectos beneficiosos sobre el conjunto de la economía, tanto en la producción, como el trabajo y el consumo interno”.

La instrumentación del Pro.Cre.Ar, en articulación con el Fondo Fiduciario de Construcción de Viviendas y los créditos hipotecarios del Banco Hipotecario, significa un avance interesante en términos de financiamiento para sectores sociales de ingresos medios y medios-bajos. Se trata de créditos por un monto de hasta \$ 350.000, con plazos de devolución entre 20 y 30 años, tasas que van del 2 % al 14 %, en pesos (sin un tope mínimo de ingresos establecido), con una relación cuota-ingreso que puede llegar hasta el 40%. Cada línea de crédito es diseñada con el concepto de que sea accesible y pueda saldarse en su totalidad.

El aporte de 1.870 hectáreas de suelo urbano —de propiedad del Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) — con buenas localizaciones urbanas, constituye un instrumento significativo y novedoso en las políticas en la materia.

### **3.2. Financiamiento**

El financiamiento del Programa se realiza con la participación de diferentes organismos públicos, entre ellos ANSES y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, como así también prevé la incorporación de otros inversores privados interesados.

El Tesoro Nacional realiza un aporte inicial para la conformación del patrimonio del Fondo Fiduciario PRO.CRE.AR. BICENTENARIO y garantiza las emisiones de deuda del mismo, con garantía del Estado Nacional y una duración de 30 años.

ANSES invierte a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) en el Fondo Fiduciario de acuerdo a criterios de rentabilidad y seguridad adecuados durante los primeros 5 años. Además, cualquier inversor privado puede invertir, dado que se trata de una oferta pública.

---

<sup>10</sup> <http://procrear.anses.gob.ar/>

El Banco Hipotecario implementa el otorgamiento y cobro de los créditos, garantizando la ejecución del programa y constituyéndose legalmente en el fiduciario del Fondo.

A su vez, el Estado nacional otorga tierras fiscales urbanas de gran valor patrimonial para la conformación inicial del patrimonio de ese fondo.

### **3.3. Líneas de créditos**

El programa establece dos líneas para acceder al crédito: con o sin terreno propio:

- 1) **CON TERRENO PROPIO:** Destinado a aquellas personas que tengan un terreno propio o de un familiar directo (padre, hijo, cónyuge o concubino/a) donde construir una nueva vivienda independiente. Puede ser en base a un proyecto propio o de alguno de los prototipos de casas que ofrece el Banco Hipotecario.

El programa prevé tres posibilidades en esta línea: construcción, ampliación y terminación o refacción:

- a. **CONSTRUCCIÓN:** Destinada a aquellas familias que cuentan con un terreno propio o de un familiar directo para la construcción de una vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Asimismo, quienes tengan la posibilidad de comprar un terreno pueden inscribirse al sorteo y adquirirlo luego de salir sorteado para comenzar el proceso de tramitación del crédito hipotecario.
- b. **AMPLIACIÓN Y TERMINACIÓN:** Destinada a aquellas familias que cuentan con una vivienda construida ya sea en un terreno propio o de un familiar directo y que desean ampliar o terminar la misma.

La financiación es hasta el 100% del proyecto de obra restante. El monto del crédito se percibe en un anticipo del 40% y dos desembolsos del 30% cada uno, de acuerdo a la verificación del avance de obra

**AMPLIACIÓN DE VIVIENDA:** se puede construir hasta 50 m<sup>2</sup>, aumentando la superficie existente, la cual en su estado actual debe estar habitable (contar como mínimo un ambiente, baño y cocina).

**TERMINACIÓN DE VIVIENDA:** es para finalizar la construcción de una obra ya iniciada y que presente un avance mayor al 50% del total del proyecto. Superficie máxima a construir 150 m<sup>2</sup>.

- c. **REFACCIÓN:** destinada a obras y/o trabajos a realizar en una vivienda habitable que requiera mejoras en deficiencias parciales o mantener el grado de conservación de la misma, procurando optimizar su estado y valor. La propiedad a refaccionar debe ser vivienda única, familiar y de ocupación permanente del solicitante.
- 2) **SIN TERRENO PROPIO:** Destinado a la construcción de viviendas en terrenos fiscales que el Estado Nacional pone a disposición de este Programa. Para ello se desarrollan proyectos urbanísticos de construcción o a través de proyectos de constructores privados. Estos se concretan en las hectáreas de tierra fiscal que pone a disposición el Estado Nacional en todo el país, para un aprovechamiento inteligente del espacio.

### 3.4. Aporte de tierras fiscales ociosas

El Pro.Cre.Ar entonces ataca dos problemas, aportando crédito (con tasa subsidiada) y suelo (público). Es por eso que el “Pro-Cre-Ar”, además de los alcances que implica en materia habitacional, introduce su avance más significativo en la utilización de terrenos ociosos, pero a su vez, estratégicos para otorgarles un mejor uso, acorde a las necesidades de la ciudad actual.

La mayor parte de la tierra pública, al menos la perteneciente al ONABE y al Ministerio de Defensa se mantiene ociosa y subutilizada. En el caso de los terrenos militares por ejemplo —con emplazamientos históricos relacionados a requerimientos propios de su actividad— fueron quedando cercados por el crecimiento de la ciudad, actuando como enormes barreras urbanas. La subutilización de estas grandes extensiones de tierra significa, por un lado, subestimar el principio fundamental de que “el suelo es un producto escaso” y que regula la configuración del territorio; pero por otro lado, representa una oportunidad, ya que al tratarse de fracciones de tierra estatal insertas en áreas urbanas, resultan óptimas para su utilización con una función social.

El potencial de estos terrenos es enorme, no sólo porque tienen la ventaja de ser tierra potencialmente urbana, privilegiada por su gran extensión, ubicación cercana a centros urbanos importantes, y diversas infraestructuras, sino también porque al tratarse de tierra pública, hace que su intervención no se encuentre sometida a las reglas de la especulación inmobiliaria, donde históricamente el Estado compra el suelo al mercado al valor que él mismo se encargó de producir.

### 3.5. Avances del programa a nivel nacional

#### 3.5.1. Línea con terreno propio

En relación a la primera línea de créditos, con terreno propio, la tabla adjunta muestra los sorteos y créditos otorgados desde el lanzamiento del programa hasta el presente.

SORTEOS	FECHA	CANDIDATOS	OTORGADOS
Primero	20/07/2012	21.968	11.659
Segundo	24/08/2012	25.572	13.813
Tercero	21 /09/2012	17.809	9.463
Cuarto	26/10/2012	11.890	5.927
		30.414	18.324
<b>AÑO 2012</b>			<b>59.186</b>
	25/01/2013	18.053	9.358
Quinto	22/03/2013	36.444	19.001
Sexto	26/04/2013	52.655	28.062
Séptimo	19/07/2013	70.588	35.833
<b>AÑO 2013 - 1<sup>er</sup> Semestre</b>			<b>92.254</b>
<b>TOTAL</b>			<b>150.440</b>

#### 3.5.2. Línea sin terreno. Proyectos urbanísticos para la construcción de viviendas.

En relación a la segunda línea —sin terreno— durante el año 2012 se lanzaron tres concursos de proyectos para la construcción de aproximadamente 25.000 viviendas

abarcando 22 provincias argentinas, a los que se suma un último llamado, en el mes de julio del presente año.

- El 20/9/2012 se efectúa el primer llamado a concurso para la construcción de proyectos urbanísticos en tierras fiscales, comprende **5.041 nuevas viviendas**, en 11 predios de 5 provincias (Buenos Aires, Mendoza, La Rioja, San Juan y Santiago del Estero). Con fecha 25/07 se abrió la inscripción a sorteos para 8 de estos primeros Desarrollos Urbanísticos correspondientes a 3.469 viviendas
- El 29/11/2012 se efectúa el segundo llamado y comprende alrededor de **11.000 viviendas**, con la incorporación de otras provincias (Chubut, Santa Cruz, Córdoba, Misiones, Formosa, Santa Fe, La Pampa, Tierra del Fuego, Tucumán, Entre Ríos, Chaco) y localidades. Los proyectos correspondientes a este segundo concurso se encuentran, al mes de agosto de 2013, en proceso de evaluación.
- El 22/3/2013 se efectúa el Tercer llamado a concurso de proyectos urbanísticos y contempla la construcción de **9.750 viviendas** en 47 predios de 16 provincias (se incorporan con proyectos Corrientes, Salta, San Luis, Jujuy). En etapa de adquisición de Pliegos y presentación de Ofertas hasta finales de mayo.
- El 27/06/2013 se efectúa el Cuarto llamado a concurso de proyectos urbanísticos para la construcción de **8.287 viviendas** en 22 predios de distintas ciudades del país, se incorporan en este Río Negro, destacándose Buenos Aires (3107 en 270.000 m<sup>2</sup>), Córdoba (1747 en 145.000 m<sup>2</sup>) y Rosario (360 en 50.000 m<sup>2</sup>).

En septiembre de 2012, se concreta la incorporación de dos terrenos a PRO.CRE.AR, ubicados en los barrios porteños de Pompeya y Parque Patricios, en el marco del Plan de Aprovechamiento de Tierras del Estado Nacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, otros tres terrenos pertenecientes a playas ferroviarias y en manos del ONABE, en los barrios de Liniers, Caballito y Palermo, son integrados al patrimonio del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de ANSES para la gestión de proyectos urbanísticos. A tal fin se convocaron a desarrolladores inmobiliarios privados para que se presenten a concurso y desarrollen proyectos urbanísticos que aprovechen el alto valor de dichos terrenos. En total suman 79 hectáreas en zonas estratégicas de la

#### **4. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA EN EL GRAN SAN JUAN**

##### **4.1. Línea de créditos con terreno propio**

En el caso de **San Juan** han resultado sorteadas —y por lo tanto beneficiarias de los créditos Pro.Cre.Ar— **442 familias** y ANSES, a través del Banco Hipotecario, ha otorgado un total de 123,5 millones de pesos en préstamos en esta provincia, a través de la línea hipotecaria para personas con terreno propio; con 241 escrituras (54 %) firmadas al mes de mayo.

##### **4.1. Proyectos urbanísticos**

Al momento del lanzamiento del Plan un primer relevamiento, daba cuenta de unos 11 terrenos disponibles y desocupados en el Gran San Juan (Capital, Rivadavia, Pocito) como potenciales para proyectos urbanísticos.

Se trataba en principio de los terrenos ociosos que, tras la erradicación de las villas por construcción de viviendas a través de operatorias Plan Federal y otras, quedaron con escombros y basura (para evitar nuevos asentamientos) a la espera que tuvieran un destino definitivo. Son predios que gozan de buena ubicación y excelente accesibilidad, tales como: Villa Montes Romani, Villa Salta, Villa Fausto Carrasco, Villa General San Martín Sur y Villa General San Martín Norte. Otras posibilidades daban cuenta por ejemplo de un terreno desocupado en Rivadavia perteneciente al Ejército (frente al barrio Ejército Argentino).

En términos más generales la Dirección de Catastro estimaba —en toda la provincia de San Juan— la existencia de unos 150 terrenos fiscales pertenecientes al ferrocarril, Ejército, Gendarmería, universidades y demás organismos federales, aunque muchos de los cuales están ocupados y en uso. Sin embargo, en la Capital y alrededores, prácticamente no quedan terrenos fiscales de estas características disponibles. Sí los hay en zonas del ferrocarril o del Ejército en otros departamentos, como así también de Gendarmería en lugares como Calingasta, como así también hay terrenos disponibles en los cuadros de estación de Caucete, 25 de Mayo, San Martín y Albardón.

Al presente, el Estado Provincial ha puesto a disposición del Plan PRO.CRE.AR. cinco predios destinados a viviendas para los adjudicatarios que no tienen terreno, inscriptos en el programa. Estos son:

- a. un terreno de 3,1 hectáreas en el Departamento de Pocito, entre calles Agustín Gómez -Vidart - San Martín;
- b. un terreno de 1,6 hectáreas en el Departamento Capital, que había ocupado el asentamiento Pasaje Salta erradicado por construcción de viviendas Plan Federal
- c. un terreno de 4 hectáreas en el Departamento de Rawson, en las adyacencias de la ex Bodega La Superiora;
- d. un predio de 1 hectárea en el Departamento Capital, donde se asentaba la ex Villa Chorizo;
- e. uno en el Departamento Santa Lucía, en los terrenos del ex asentamiento La Paloma.

Se trata en general de los mencionados terrenos —excepto el primero de ellos— liberados tras la erradicación de villas por construcción de viviendas a través de operatorias Plan Federal, con buena localización y excelente accesibilidad. Se estima que se podrían construir en ellos aproximadamente unas 1.000 unidades habitacionales.

Con los tres primeros predios mencionados la ciudad de San Juan ha estado incluida en las cuatro licitaciones encaradas hasta el momento, en tres proyectos urbanísticos:

#### **Proyecto Cerro Grande – Departamento Pocito**

Entre las calles Agustín Gomez, Vidart y San Martín, Barrio Cerro Grande, este terreno se ubica sobre el límite sur-suroeste del Gran San Juan, en área rural del periurbano. Comprende un proyecto de **468 viviendas**, con tipología de vivienda individual con terreno propio en la primera licitación del 20/9/2012 e incorporadas al reciente

llamado a inscripción para sorteo y **154 viviendas** (misma tipología) en la tercera licitación del 22/3/2013

### **Barrio Los Aromos – Departamento Capital**

Incluido en la segunda licitación del 29/11/2012, se ubica en la zona norte del Departamento Capital en un terreno ubicado entre las calles Sargento Cabral, Corrientes y Salta, Barrio Los Aromos, un vacío urbano en planta urbana consolidada. Comprende **96 viviendas**, tipología multifamiliar en tres plantas.

### **La Superiora – Departamento Rawson**

Incluido en la cuarta licitación del 27/06/2013, entre calle Frías y Corredor 15 de enero, en un predio ubicado detrás de ex bodega La Superiora, en un vacío urbano en planta urbana consolidada. Comprende 119 unidades habitacionales con tipologías de vivienda unifamiliar con terreno propio y multifamiliar en bloques de dos plantas

### LOCALIZACIÓN DE PREDIOS DESTINADOS A PROYECTOS URBANISTICOS



### PROYECTOS URBANISTICOS EN SAN JUAN

San Juan	1er.	Pocito	468
	2do.	Ciudad de San Juan	96
	3er.	Pocito	154
	4°.	Rawson	119

### 5. ALGUNAS REFLEXIONES E INTEROGANTES

En relación al punto de interés planteado en cuanto a analizar el cambio conceptual que este Programa supone respecto a las políticas tradicionales de vivienda, al

incorporar como una cuestión central el tema del suelo, a través de la puesta en disposición de terrenos fiscales, resulta importante advertir que se expone este capital de suelo que es único y se agota. Es ahí donde aparece la necesidad de incorporar normativas, leyes en donde se habilite la intervención del Estado en el mercado del suelo. Esto permitiría recuperar suelo por otras vías e incluso “jugar” con el mercado del suelo desde un escenario diferente, mucho más positivo.

Por otro lado, la mera existencia de tierra inserta en áreas urbanas no es condición suficiente para implementar soluciones adecuadas en materia socio habitacional, se necesita urbanizar estos espacios de acuerdo a requerimientos que garanticen el derecho a la ciudad y que no repitan las pautas guetificantes de otras soluciones de vivienda. También es posible pensar en Grandes Intervenciones Urbanas (GIU), Urbanizaciones Consorciadas, u otras actuaciones urbanísticas que puedan dar sustento o un marco de referencia a las formas en las que se emplazarán las nuevas viviendas.

Las ventajas del Pro-Cre- Ar y su “círculo virtuoso” se potenciarían si se introdujesen criterios a partir de los cuales se planificaran los usos, cambios normativos, tramas, infraestructuras y espacios verdes, además de viviendas sobre los predios. Estos nuevos usos debieran contemplar no sólo las características intrínsecas de cada predio, sino también las formas en las que se presentan sus bordes y su entorno inmediato. En base a ello, sería posible plantear etapas de actuación en términos de conectividad, provisión de espacios verdes públicos (incluidas las reservas naturales urbanas) y equipamientos colectivos que, desde un punto de vista físico y funcional, permitieran sortear las barreras urbanas que representan los terrenos.

Si no se consideran estas condiciones, es decir, la situación en la que se insertan con respecto al resto de la ciudad y a sus áreas de centralidad, se seguirá pensando en soluciones aisladas en el marco de un territorio que ya se encuentra fragmentado física y socialmente, y no creando ciudad.

También son necesarias otras medidas fundamentales en materia de política de suelo y financiamiento de ciudades que faciliten no sólo la creación de suelo —con la puesta en disposición de tierra vacante o el recupero de plusvalías— sino también el aprovechamiento de hectáreas de superficie edificada del parque edilicio actual. Para ello, es vital que provincias y municipios tomen un rol activo en aquellas cuestiones que son de su potestad, tales como los códigos de Planeamiento Urbano o de zonificación de sus ciudades, para las que una Ley Nacional Marco de Ordenamiento Territorial —como el Anteproyecto de Ley en elaboración con aportes de diversos foros de discusión en el marco del trabajo del COFEPLAN<sup>11</sup>— serían sumamente pertinentes.

En el caso particular de la ciudad de San Juan el impacto posible del Programa —en tanto política pública— en relación a la producción de suelo, de acuerdo a la localización de los terrenos puestos en disposición para los proyectos urbanísticos,

---

<sup>11</sup> El COFEPLAN es el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, ámbito de encuentro de las Provincias argentinas, la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional creado a efectos de participar en la planificación, articulación y armonización de las políticas de planificación y ordenamiento territorial.

resulta ambivalente. Algunos se encuentran localizados en plena planta urbana consolidada y en ese sentido pueden contribuir a una necesaria densificación y mejor aprovechamiento de infraestructura instalada; pero el emprendimiento más importante en cuanto a número de viviendas que involucra—el del Departamento Pocito— se encuentra en zona periurbana, con lo que no hará más que reforzar el modo de crecimiento a saltos sobre el área rural circundante que caracteriza al Gran San Juan y que ha resultado en una planta urbana sumamente extendida, con una muy baja densidad (60 hab./ha), grandes vacancias urbanas con toda la infraestructura y sin ningún tipo de uso, con una extrema especulación inmobiliaria puesta en juego en esos terrenos, plusvalías extraordinarias generadas por acción directa del estado y apropiadas por los privados.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

COULOMB, René: “Las políticas habitacionales de los estados latinoamericanos.”. Mimeo.

CONNOLLY, Priscilla: “La Política habitacional después de los sismos”. codex.colmex.mx:8991.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl, 2006, “Elementos para una visión crítica de las políticas habitacionales en América Latina” en Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2006, *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*”, Ministerio de Planeamiento, Orçamento e Gestão. Brasilia. Brasil.

JOLLY, Jean François, 2004, “Algunas aportes para la conceptualización de la política de vivienda de interés social, VIS”, *Papel Político*, núm. 16, diciembre, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

SIMIAN, José Miguel, 2010, “Logros y desafíos de la política habitacional en Chile”, *Estudios Públicos*, núm. 117, Santiago, Chile.