



Lic. en Administración Pública - Escuela de Política y Gobierno, UNSAM

Tesina de Grado: Informe de evaluación de política pública (IPP)

El Programa Pro.Cre.Ar en el Municipio de San Martín (AMBA)

Tesista: Luisina A. Lepera

Tutor: Julián Bertranou

Fecha: 17/12/2021

## AGRADECIMIENTOS

### A mi familia

Por su incondicional apoyo y permanente acompañamiento

### A Lucía Vincent

Por su gran vocación docente, su cariño y contención

### A Julián Bertranou

Por el tiempo y dedicación, sus valiosos aportes y sugerencias

### A mis facuamigues

Por compartir estos años y darme motivación para seguir avanzando

### A la UNSAM

Por ser pública, gratuita, nacional, popular e inclusiva

Y permitirme llegar hasta acá..

## **RESUMEN**

El siguiente informe aborda la problemática habitacional en Argentina, situándose temporalmente post crisis de 2001, período en el cual se vio agudizada la situación económica y social del país –afectando notoriamente el problema estructural de vivienda–. Particularmente, se analizó la implementación del Pro.Cre.Ar como política pública federal diseñada para disminuir el déficit habitacional existente y generar un impulso de reactivación económica. Como caso de estudio, se escogió el Municipio de San Martín a los fines de evaluar los alcances y limitaciones en su primera fase de implementación entre 2012-2017. Dentro de los objetivos propuestos se buscó diferenciar al Pro.Cre.Ar de las políticas habitacionales tradicionales, estudiar la brecha de implementación, cuestionar si el programa estaba destinado a beneficiarios de clase media e investigar si la influencia del cambio de gestión en 2015 afectó su continuidad. La metodología utilizada se basó en el análisis de indicadores relevantes, investigaciones y documentación, como así también, entrevistas realizadas a funcionarios públicos que formaron parte de la gestión del programa. Las conclusiones a las que se arribó fueron que el Pro.Cre.Ar se considera un programa novedoso, que tuvo grandes alcances como política habitacional contracíclica, y que, a pesar de haberse vislumbrado una brecha en su implementación, generó una evolución respecto de las políticas de vivienda tradicionales. Además, fue un programa que apuntó a una clase media popular que previamente no tenía políticas de crédito hipotecario que permitieran financiar su vivienda propia. Y finalmente, si bien es cierto que al asumir la presidencia Mauricio Macri hubo discontinuidad en el programa, se debió no sólo a las tensiones y desacuerdos de cómo debía llevarse adelante, sino también al resultado del nuevo contexto macroeconómico que produjo un fuerte desfinanciamiento y a la falta de visión a largo plazo en el diseño que asegurara su desarrollo más allá del cambio de gobierno.

**Palabras clave:** políticas de vivienda – déficit habitacional – acceso a la vivienda propia – Programa Pro.Cre.Ar – Municipio de San Martín (Argentina)

## ÍNDICE

1. Introducción	5
2. Estado de la cuestión	7
2.1. Las políticas de vivienda en Latinoamérica	8
2.2. La fase de implementación	10
2.3. El Pro.Cre.Ar como caso de estudio	11
3. Encuadre analítico- metodológico	12
3.1. Políticas de vivienda tradicionales	13
3.2. La brecha de implementación	16
3.3. Los beneficiarios de las políticas habitacionales	18
3.4. El cambio de gestión político partidaria	19
4. Antecedentes de políticas habitacionales y el Pro.Cre.Ar (2012-2017)	21
5. Alcances y limitaciones del Pro.Cre.Ar (2012-2017)	26
5.1. ¿Es el Pro.Cre.Ar una política novedosa?	26
5.2. ¿Existió “brecha de implementación” en el Pro.Cre.Ar?	29
5.3. ¿Los beneficiarios del programa eran de clase media?	33
5.4. ¿Hubo discontinuidad de la política pública con el cambio de gestión nacional de 2015?	37
6. Conclusiones	41
7. Bibliografía	44
8. Anexos	50

## **1. Introducción**

La insuficiencia de viviendas adecuadas y la vulnerabilidad del hábitat, son reflejo de la difícil situación económica y social que atraviesan gran parte de las economías emergentes. Si bien el problema estructural de la vivienda urbana emergió en Latinoamérica en los años sesenta, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que el 25% de la población urbana de la región aún reside en barrios informales, los cuales carecen de servicios básicos y tenencia regular de la propiedad<sup>1</sup>. En Argentina, la fuerte crisis económica de principios de siglo –producto de las medidas neoliberales que se habían profundizado en los años noventa– y la gran crisis social, provocada por el deterioro progresivo de la calidad de vida de amplios sectores de la población, generaron un crecimiento del 45% de barrios populares y asentamientos ilegales en condiciones de enorme precariedad, alojados especialmente en las zonas periféricas de las grandes ciudades (Bettatis, 2009). Esta problemática produjo un giro significativo en la implementación de políticas de vivienda para responder a la fuerte demanda de la población. En este sentido, Néstor Kirchner<sup>2</sup> dio comienzo a un nuevo esquema de políticas públicas contracíclicas que buscaron brindar una solución a las necesidades contextuales, es decir, reactivar la economía y disminuir el déficit habitacional existente.

En línea con esos objetivos, teniendo en consideración el permanente aumento de los precios del suelo urbano, la ausencia de regulación y la inexistencia de créditos hipotecarios, en 2012 el gobierno encabezado por Cristina Fernández de Kirchner<sup>3</sup> creó el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar) enfocado en facilitar el acceso a la vivienda propia a los sectores populares de clase media, que quedaban por fuera de los programas federales que atendían las necesidades de los sectores más humildes (Elinbaum y Barenboim, 2017).

El presente informe examina esta política pública en particular, como un punto de quiebre respecto de las políticas habitacionales tradicionales. Entendiendo que el Pro.Cre.Ar. fue un programa habitacional que se destacó por sus tasas de interés fijas anuales, comparativamente más bajas en relación a las impuestas en los créditos otorgados por los bancos privados, y con plazos

---

<sup>1</sup> [Desarrollo Urbano y Vivienda | BID](#)

<sup>2</sup> Presidente de la Nación Argentina entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007

<sup>3</sup> Presidenta de la Nación Argentina entre el 10 de diciembre de 2007 y el 9 de diciembre de 2015

de pago de veinte o treinta años según el nivel de ingreso. Esto significaba que la tasa de actualización de los montos quedaba por debajo de la inflación<sup>4</sup>, una cualidad especialmente relevante en economías inflacionarias como la de Argentina, configurando un perfil social del programa muy conveniente para sus beneficiarios (Del Río, 2014). Asimismo, diferenciándose de las anteriores políticas de crédito hipotecario, el Pro.Cre.Ar priorizaba dos características que reflejaban su compromiso con el derecho a la vivienda para el conjunto de la población: la accesibilidad y la equidad (Elinbaum y Barenboim, 2017).

Esta investigación tiene por objetivo general estudiar el Pro.Cre.Ar en el Municipio de San Martín para establecer cuáles fueron sus alcances y limitaciones en su primera etapa de implementación entre 2012-2017. A su vez, se contemplan los siguientes objetivos específicos:

- Distinguir si se trató de una política habitacional novedosa, marcando los ejes que distinguen al Pro.Cre.Ar de las políticas de vivienda tradicionales.
- Dilucidar si existió una brecha de implementación producto de sus limitaciones, especialmente ligadas a los plazos de obra previstos y a la partida presupuestaria proyectada para la construcción de viviendas e infraestructura. Además, contemplar si existió especulación del mercado inmobiliario como un efecto adverso no previsto al momento del diseño del programa.
- Evaluar si los créditos fueron otorgados a beneficiarios de la clase media.
- Considerar el cambio de gestión de 2015 (cuando Mauricio Macri<sup>5</sup> asumió la presidencia) para establecer si afectó la continuidad de la política pública.

Para abordar el análisis se delimitó el caso de estudio al Municipio de San Martín (AMBA)<sup>6</sup>, teniendo en consideración que allí, en el período 2011-2019 el intendente electo fue Gabriel Katopodis, alineado al kirchnerismo y con gran predisposición para llevar adelante el Pro.Cre.Ar. Este caso resultó pertinente ya que representa un ‘modelo ideal’ en el cual la gestión del municipio acompañó desde el comienzo a la implementación del programa<sup>7</sup>. Además, este informe busca efectuar un aporte a un campo de estudio poco explorado, ya que no se encontró

---

<sup>4</sup> En este tipo de sistemas crediticios el costo de cada cuota mantiene en el tiempo su valor real, y va cayendo con el pasar de los años debido a la inflación.

<sup>5</sup> Presidente de la Nación Argentina entre el 10 de diciembre de 2015 y el 10 de diciembre de 2019

<sup>6</sup> Conurbano bonaerense, también llamado Gran Buenos Aires o Área Metropolitana de Buenos Aires –AMBA–

<sup>7</sup> [PLAN PROCREAR EN SAN MARTÍN](#)

registro de estudios que se hayan realizado previamente sobre el Pro.Cre.Ar en el Municipio de San Martín que den cuenta de los alcances y limitaciones de esta política federal en el plano local.

Para llevar adelante la investigación se planteó un enfoque metodológico mixto cualitativo-cuantitativo, para ello se utilizaron fuentes bibliográficas o estudios que se realizaron anteriormente, como así también, documentos o informes de datos recolectados en sitios web. También se entrevistó al Arquitecto Especialista en Gerenciamiento y Dirección de Proyectos y Obras, Martín Reibel Maier, quien fue vicepresidente de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) y del Pro.Cre.Ar. A la Arquitecta Rosi Virginia Espina, quien formó parte de la dirección del equipo técnico de ANSES en el período 2012-2015, y estuvo presente en la construcción del desarrollo urbanístico del Municipio de San Martín. Y al Lic. Christian García, Asesor del Comité Ejecutivo del Pro.Cre.Ar desde 2012 y luego responsable de diversas tareas en la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

El esquema propuesto para este informe se conforma de cinco apartados que se organizaron de la siguiente manera: en primer lugar, el estado de la cuestión da cuenta de las investigaciones que se realizaron anteriormente; en segundo lugar, el encuadre analítico-metodológico donde cada subapartado propone brindar sustento conceptual a un objetivo específico, además de, establecer en cada caso la hipótesis y metodología planteada; en tercer lugar, un breve racconto con las características de las políticas de vivienda anteriores y de los inicios del Pro.Cre.Ar; luego, el cuarto apartado corresponde al desarrollo de la investigación y está dividido para que cada sección busque contrastar una hipótesis; por último, se ofrecen las conclusiones a las que se arriba a partir del análisis llevado a cabo.

## **2. Estado de la cuestión**

En este apartado se exponen las investigaciones previas a los fines de considerar lo estudiado con anterioridad. En primer lugar, se recorren los aportes de aquellos que han explorado las políticas de vivienda en general. Luego, se realiza un análisis de la fase de implementación para comprender las conclusiones de los distintos autores respecto del Pro.Cre.Ar en particular. En este aspecto, los mismos coinciden en que fue un programa destacable y refuerzan la noción del acceso al suelo como un factor importante para su ejecución. Para llegar a estas afirmaciones

es preciso focalizar en la implementación como una bisagra que articula la intención y la acción, es decir, la transformación de los propósitos en la práctica (Brites, 2010).

## **2.1. Las políticas de vivienda en Latinoamérica**

Una de las líneas de investigación en la que más se ha profundizado, tiene una visión crítica acerca de la forma en la cual se llevan adelante las políticas habitacionales en América Latina y consensúa sobre la importancia de la gestión del suelo en las políticas de vivienda.

Fernández Wagner (2018) plantea que los Estados actúan sin interferir en los intereses del mercado inmobiliario y sin retener la plusvalía urbanística que el mismo Estado contribuye a generar –realizando obra pública, intervenciones en el espacio urbano o cambios en la legislación urbanística–. Según el autor, las políticas públicas en materia de desarrollo urbano en Latinoamérica no se han basado en una concepción de derechos, ya que su lógica de activación económica mediante la movilización del sector de la construcción y la generación de empleo formal, opera agregando más unidades de vivienda y no regulando los mercados del suelo. En la misma dirección, Figue Pinto (2008) asegura que las políticas de vivienda no cumplen con los objetivos de desarrollo ni con las funciones sociales de la realidad habitacional y urbana, sino más bien como manejo político de las coyunturas sociales.

Por su parte, Cravino (2009: 65) expresa que, “la lógica de la empresa como proveedora de suelo ante la falta de suelo público sólo reproduce la captación de plusvalía por parte de algunos propietarios”. Los autores Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner (2006) aclaran que son pocos los países de la región con instrumentos de manejo del mercado del suelo con un fin social. A su vez, Granero Realini, Barreda y Bercovich (2018), consideran que en Argentina los institutos de vivienda deben lidiar con dificultades de acceso al suelo para el desarrollo de soluciones habitacionales, aceptando un mercado inmobiliario desregulado; lo cual recae en construcciones de vivienda pública en tierras periféricas aisladas del tejido urbano consolidado. De este modo, manifiestan la urgente demanda de una política de suelo que permita operar en los núcleos urbanos, aprovechando la infraestructura y los servicios existentes. Por otro lado, observan la complejidad que implica enfrentar un déficit para el cual nunca alcanzan los recursos económicos, lo que debe traducirse en una clara demanda de políticas nacionales que reconozcan la diversidad de soluciones



con un abordaje que priorice a los sectores más vulnerables y con mayores dificultades económicas. Los autores reclaman una estratificación de soluciones provistas por mecanismos de mercado y por el sector público en tanto el financiamiento de cada segmento sea acorde con el déficit.

Otra corriente de autores ha estudiado las políticas habitacionales desde una perspectiva histórica, enmarcándolas en los diferentes roles que adquirió el Estado a través de los años. Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner (2006) sintetizan los antecedentes históricos en tres generaciones de políticas habitacionales. Elinbaum y Barenboim (2018) retoman este análisis remarcando la impronta homogeneizadora influenciada por los organismos internacionales de financiación y crédito de los modelos de políticas públicas habitacionales en América Latina desde la década de los cincuenta. En ese contexto, se entendía el problema de la vivienda como la cuestión de la pobreza urbana y aún no estaba definido qué papel debía cumplir el Estado frente a esta problemática. Tanto los mercados financieros internacionales como los organismos multilaterales, irrumpieron sobre la economía e ideología de los países latinoamericanos impidiendo la construcción de una sostenida política en materia de vivienda y hábitat impulsada por un Estado que lucha por disminuir la brecha de desigualdad.

Asimismo, Cravino, Fernández Wagner y Varela (2002) advierten que la cuestión habitacional urbana está relegada en las agendas político-institucionales argentinas, y paradójicamente, en el AMBA –espacio en el cual el problema urbano y habitacional es más crítico– donde los municipios deben enfrentar un marco institucional de escasa autonomía, pocos recursos y deficiente organización o capacidad de gestión. Observan que las sucesivas modificaciones de las políticas del Estado y la influencia de las agencias internacionales en conjunto con la lógica de los mercados, sumado al importante deterioro de los conjuntos habitacionales de los años '60 y '70, ha derivado en deficiencias constructivas, de diseño y mantenimiento. En este sentido, Zapata (2017: 478) sugiere un “enfoque autogestionario integral de hábitat” como un modo de producción de vivienda más ajustado a las necesidades reales de las poblaciones con necesidades habitacionales que promuevan integración social e inclusión, como así también, derecho al hábitat y a la ciudad.

## **2.2. La fase de implementación**

Los estudios de políticas públicas se dividen en tres etapas: diseño, implementación y evaluación. Tanto el análisis del diseño como de la etapa posterior en las políticas habitacionales, constituyen instancias clave en la gestión del territorio para revertir las desigualdades estructurales. Sin embargo, el proceso de analizar la implementación fue desatendida hasta los años setenta porque se creía que una vez tomada la decisión, sería ejecutada logrando un resultado similar al que inicialmente se había apuntado (Van Meter y Van Horn, 1975).

Brites (2010) sostiene que en el campo de las políticas de vivienda, la implementación siempre desata un proceso de negociación y redefinición en el que se ajustan las necesidades y expectativas de la población y las intenciones de los poderes gubernamentales encargados de las políticas. De este modo, desde la perspectiva transaccional, se demuestra que los hechos concretos pueden desviarse de los cursos de acción previstos por causas diversas que pueden incidir cuando se ponen en práctica. La programación, el diseño y ejecución de una política, no son sencillamente el producto de un cálculo tecnocrático o de una preferencia gubernamental. Son, en cambio, el resultado del análisis, discusión y comunicación con los diversos actores involucrados y del complejo contexto en el que se ubican. Asimismo, la premisa en las políticas habitacionales es que nunca se implementan tal como se planificaron, por tanto, el análisis debe enfocarse en los procesos antes que en los resultados finales. Según el autor, en un contexto donde el problema de la vivienda gradualmente ha constituido una cuestión de Estado en relación a demandas construidas por actores colectivos, y sobre todo en una coyuntura democrática y socio-política que se ha abierto al involucramiento y participación de la sociedad civil en las políticas, las nuevas soluciones habitacionales implementadas que emergen se convierten a veces en problemas nuevos con efectos muchas veces inesperados, aún si hicieron tratables otros problemas. En efecto, Subirats (1989) concuerda que el análisis de los programas habitacionales propuestos en los planes de desarrollo nacional y local no debe ceñirse a examinar solo los resultados, sino todo el proceso de implementación. Por último, Londoño Palacio y Chaparro Borja (2011: 148) establecen ciertos criterios para comprender la correcta implementación en las políticas habitacionales: efectividad en el logro del valor final, eficiencia para alcanzar ese logro, adecuación del objetivo perseguido

para la solución del problema planteado, equidad en la distribución de beneficios y costos, y la satisfacción de los beneficiarios.

### **2.3. El Pro.Cre.Ar como caso de estudio**

Por último, se observan las conclusiones a las que han arribado en investigaciones previas en un plano más específico, tomando el caso del Pro.Cre.Ar en particular.

Palomino (2018) cree pertinente realizar una evaluación integral, ya que describe al Pro.Cre.Ar como un programa que se desarrolló dentro de un sistema complejo, compuesto por diferentes escalas, en el que intervinieron distintos actores de diferentes jerarquías y roles específicos. Canestraro (2014) desde una visión crítica, observa que las complejidades en la ejecución del programa traen al debate la imposibilidad de llevar a cabo una política de acceso al suelo y la vivienda sin regular el mercado de suelo, habiéndose disparado un proceso especulativo difícil de controlar. Manifiesta que es probable que el encarecimiento del suelo urbano que trajo aparejada la implementación del Pro.Cre.Ar haya reforzado una dinámica segregadora, profundizando la imposibilidad de cubrir los costos necesarios para aquellos que pertenecían al sector informal y no tenían posibilidades de acceder como beneficiarios. Asimismo, considera que a pesar de que el programa pretendió facilitar el acceso al suelo y la vivienda desde un discurso desmercantilizador, reforzó el proceso de mercantilización en el que se subordinaron tanto el suelo como su urbanización a una condición de bien de cambio. Por su parte, Rodríguez Daneri (2014) acentúa que se trata de una política que incentivó las demandas sociales y territoriales específicas. No obstante, también hace mención al incremento en los precios de acceso al suelo al no prever de antemano la especulación inmobiliaria que podría desencadenarse. Mingo, Sarrot et al. (2018) concuerdan que el Pro.Cre.Ar fue una política con dinamismo para afrontar a un contexto con duras reglas del mercado inmobiliario que impactaron en aumentos excesivos en los precios de los terrenos; intentando negociar con las provincias y municipios para facilitar la compra de terrenos fiscales y potenciar los desarrollos urbanísticos.

Sin embargo, Pisoni (2017) destaca que el programa generó un cambio de concepción en cuanto a la forma de abordaje del creciente déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, buscando no repetir experiencias históricas fallidas. De igual modo, Segura y Cosacov (2019) distinguen al

programa como una política pública con un horizonte inclusivo, que simultáneamente buscó reactivar la economía, generar empleo y garantizar el acceso a la vivienda en un contexto macroeconómico complejo: crisis internacional, estancamiento económico, dolarización del mercado inmobiliario e inflación. Refiriéndose a la cuestión del suelo urbano, creen que fue el principal factor limitante a la hora de su implementación. En este aspecto, Elinbaum y Barenboim (2018) remarcan que el aporte más relevante del Pro.Cre.Ar radicó en evidenciar el potencial de las tierras fiscales ferropuertuarias y militares como motor para las transformaciones urbanas y como medio para superar la dependencia del sector privado como el principal proveedor de tierras. En la misma dirección, Barreto (2018) sostiene que el Pro.Cre.Ar formó parte de un modelo de políticas de vivienda que volvió a impulsar con fuerza una concepción desmercantilizadora –la vivienda como derecho social– para los sectores excluidos y la creciente clase media.

La literatura expuesta da cuenta del gran aporte que generan las investigaciones realizadas previamente y la importancia que adquieren para evaluar las políticas habitacionales. En este informe se estudia un territorio poco explorado, analizando específicamente el caso del Pro.Cre.Ar en el Municipio de San Martín, a los fines de establecer sus alcances y limitaciones a partir de la evaluación de su primera etapa de implementación 2012-2017 desde una perspectiva que proponga una visión integral del proceso, es decir, que observe más allá de los resultados tangibles o metas cuantificables.

### **3. Encuadre analítico- metodológico**

A continuación, se explayan los conceptos necesarios para brindar sustento teórico a los objetivos que guían la investigación. Es preciso aclarar que esta sección se divide en cuatro apartados que se corresponden con los objetivos específicos del informe. De esta forma, a cada objetivo le corresponde un marco conceptual, una hipótesis tentativa y una descripción de la metodología utilizada para contrastarla.

### **3.1. Políticas de vivienda tradicionales**

La existencia de una política de vivienda se fundamenta en la identificación de población objetivo con necesidades habitacionales insatisfechas. En la medida que tales necesidades pueden ser descritas y cuantificadas, se hace factible para los gobiernos generar instrumentos, programas y políticas que ayuden a reducir el déficit habitacional existente.

Para entender el concepto de ‘déficit habitacional’ es importante distinguirlo de ‘demanda habitacional’. Si bien no son conceptos mutuamente excluyentes entre sí, es importante subrayar que se trata de nociones cualitativamente diferentes y que interpelan a distintas lógicas institucionales: al mercado, en el caso de la demanda habitacional, y al Estado – como garante del derecho a una vivienda digna– en el caso del déficit habitacional (BID, 2012). Reconocer la existencia de déficit habitacional supone comprender que la política pública debe cumplir con el objetivo, ya no de satisfacer una demanda de mercado, sino de alentar al mejoramiento de las condiciones de vida de todos los hogares y familias que se ven excluidos de este derecho (Diniz Alvez y Cavenaghi, 2011). A su vez, es importante medir el déficit habitacional a los fines del diseño de políticas públicas acordes. En relación con este punto, la CEPAL propone utilizar el ‘índice de déficit habitacional’ a través de las encuestas de hogares, cifra que sintetiza las deficiencias en vivienda y hábitat. El mismo se compone combinando requerimientos de carácter cuantitativo, relacionado con el número de viviendas, con otros cualitativos, relacionados con la mejora en la calidad de la vivienda<sup>8</sup>, teniendo en consideración el saneamiento, la tipología de materialidad y el hacinamiento de los miembros del hogar (Arriagada Luco, 2003: 15).

En Argentina, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional determina que el Estado deberá otorgar los beneficios de seguridad social, incorporando el acceso a la vivienda digna dentro de este concepto de carácter integral. Una vivienda es considerada digna<sup>9</sup> cuando brinda privacidad, seguridad de tenencia, seguridad física en cuanto a estabilidad, durabilidad y habitabilidad, infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y

---

<sup>8</sup> La Secretaría de Vivienda y Hábitat define de calidad satisfactoria a aquellas viviendas que disponen de materiales resistentes, sólidos y con la aislación adecuada. Con cañerías dentro de la vivienda e inodoro con descarga de agua.

<sup>9</sup> Este concepto corresponde a Argentina y surge de la encuesta realizada por ONU-Hábitat en 2014 en el marco del 7° Foro Urbano Mundial a todos los países de América Latina y el Caribe, complementada con investigación bibliográfica y análisis de las publicaciones disponibles en sitios web oficiales.

eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente, y adecuada localización en cuanto a accesibilidad a servicios básicos (ONU-HABITAT, 2015: 33).

En resumen, un Estado debe garantizar la vivienda digna a toda su población, y para ello, debe reconocer y poder medir el déficit habitacional existente en términos cuantitativos y cualitativos. Una vez identificada la población objetivo con necesidades habitacionales insatisfechas podrá intervenir con las políticas habitacionales adecuadas.

Para comprender qué políticas habitacionales se consideran tradicionales, se podría afirmar que son aquellas que se encuentran encasilladas en las clasificaciones convencionales o que comparten ciertas características.

Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner (2006) mencionan tres generaciones de políticas habitacionales que describen los diferentes roles que adquirió el Estado a través de los años dependiendo del contexto histórico, político y social:

1) La primera generación tuvo por objetivo erradicar los asentamientos precarios y reubicar a su población en conjuntos habitacionales planificados, financiados y construidos por el Estado. Era un modelo de oferta denominado llave en mano que se financiaba con fondos públicos, con muy baja recuperación del capital inicialmente invertido, y que adjudicaba las licitaciones a grandes empresas constructoras. El resultado no fue el deseado, ya que se construyeron viviendas caras e inapropiadas en sectores urbanos propensos a una rápida degradación.

2) La segunda generación surgió a partir de los años ochenta, este modelo propiciaba un rol predominante de los gobiernos en todos los niveles, para asistir y organizar el proceso de urbanización de los asentamientos irregulares. En este momento comenzó la noción de producción social del hábitat, asimismo, se pusieron a disposición dos tipos de programas: lotes con servicios y mejoramiento, financiados con fondos públicos y ejecutados por empresas locales o cooperativas.

3) En la década de los noventa el neoliberalismo propuso el modelo de demanda para impulsar la actividad inmobiliaria, y los créditos para la vivienda se volvieron uno de los pilares del mercado financiero. Los organismos multilaterales como el BID y el Banco Mundial se convirtieron en los principales promotores del mercado de hipotecas, la financiación para el acceso a la vivienda quedó desligada de la dimensión urbana y, a su vez, del problema del mercado del suelo urbano; mientras que, por su parte, el Estado quedó rezagado a un mero facilitador del

mercado. Se creía que estimular el sector inmobiliario iba a generar crecimiento económico, sin embargo, financiar al mercado fomentó un incremento en los precios de los inmuebles y disminuyó la posibilidad de acceso a los mismos. El impacto social que se evidenció fue de marcados procesos de fragmentación y segregación territorial.

Al mismo tiempo, Elinbaum y Barenboim (2018) establecen tres estilos para definir a las de políticas de vivienda que nacen de la combinación de dos dimensiones, la institucionalidad política –centralizada o descentralizada– y la institucionalidad en función de derechos y regulaciones frente a la mercantilización de los bienes y servicios urbanos (Ver figura N° 1 en Anexos):

A) Relacionista-clientelar: se caracteriza por tener una baja institucionalidad, un sistema altamente centralizado y una enfatizada regulación del manejo y destino de los fondos. Esta política construye la demanda en función de su capacidad de ofertar.

B) Compensatorio: se caracteriza por una asignación más transparente de los fondos y de los criterios para seleccionar los beneficiarios. Asimismo, tiene mayor solidez institucional y alcance a la población. Sin embargo, no altera los aspectos estructurales de la relación espacio-sociedad que se produce mediante la propiedad privada, intenta compensar, con facilidades o provisión directa, las dificultades del acceso de una parte de la población al mercado.

C) Redistributivo: tiene como objetivo intervenir en el mercado para controlar la obtención de rentas, busca redireccionar los recursos y la riqueza para generar condiciones más equitativas e integradoras de acceso a los bienes y servicios del hábitat. Ejerce el reconocimiento del derecho a la ciudad y a la vivienda. Desde esta perspectiva, se plantean las desigualdades existentes en las vías de acceso a una vivienda digna y se opera sobre las causas.

En las políticas habitacionales tradicionales no se contemplaba el acceso a establecimientos educativos o de salud, la construcción era provista por grandes empresas capitalistas que proveían un producto final estandarizado y homogéneo en todo el país –a pesar de las diferencias geográficas y climáticas–, el modelo de vivienda utilizado era llave en mano<sup>10</sup> y los usuarios no

---

<sup>10</sup> El modelo de vivienda llave en mano conlleva una lógica de desarrollo territorial en donde el emprendimiento supone una inversión total, orientada hacia la materialización de la vivienda como un resultado, sobre suelo urbano desvalorizado y en donde el ciclo productivo finaliza con la entrega llave en mano de la vivienda. Este modo de producción responde a una lógica mercantil dominante. La vivienda es concebida por el Estado, producida por una empresa constructora, y valorada por su valor de cambio (Zapata, 2016).

participaban de las decisiones sobre las necesidades habitacionales, por lo cual, debían adaptarse sin tener la posibilidad de optimizar las condiciones de la construcción y luego presentaban reclamos sobre problemas en las instalaciones o terminaciones de la vivienda.

Teniendo en cuenta la tipología mencionada, se podría pensar al Pro.Cre.Ar como un híbrido que no se ajustaba a los parámetros de una política habitacional tradicional. Por consiguiente, la hipótesis que propone este informe es que se trató de una política de vivienda novedosa que, a su vez, se acompañó de un diseño o características innovadoras. A los fines de contrastar la hipótesis, se buscaron investigaciones previas, se indagó en datos oficiales y se realizaron entrevistas a funcionarios públicos de la gestión del programa.

### **3.2. La brecha de implementación**

Este informe indaga particularmente la etapa de implementación, para ello, se denomina implementación, puesta en práctica o ejecución al ensamblaje de elementos requeridos para producir un determinado resultado sumado al juego de interrelaciones que ocurren para obtener aquellos elementos (Bardach, 1977). O dicho de otra manera, al proceso de interacción entre las metas establecidas y las acciones que se generan para lograrlas (Pressman y Wildavsky, 1973). En este sentido, es una fase que puede verse influenciada por diversas variables –actores y factores– que pueden apoyar o alterar el cumplimiento de los objetivos originales (Reuelta Vaquero, 2007: 139).

Sabatier (1986) realiza una clasificación explicando tres estilos posibles al momento de implementar las políticas públicas: jerárquico (el Estado formula las políticas y las entidades del gobierno las implementan de una manera vertical y lineal), participativo (los actores del proceso se encargan de definir la metodología que se utilizará durante la implementación teniendo en cuenta los objetivos establecidos por ellos mismos) y evolucionista (es la combinación de los dos anteriores, propone la acción continua como la mejor manera para implementar una política pública, implica una responsabilidad compartida y reconoce que las condiciones del contexto pueden afectar las acciones políticas). Londoño Palacio y Chaparro Borja (2011: 148) consideran



al modelo evolucionista para ser tenido en cuenta cuando se implementan políticas habitacionales principalmente porque “da a todos los actores el rol individual y colectivo que les corresponde para un desempeño justo e imparcial”.

De la misma manera, Brites (2010) destaca tres enfoques para examinar la implementación de políticas públicas que se han registrado durante las últimas décadas en las sociedades democráticas contemporáneas, homólogos a la clasificación de Sabatier (1986). Un primer enfoque denominado “top-down” –considera que la política es elaborada e implementada exclusivamente desde el Estado, los decisores públicos son los actores clave y las poblaciones objeto son simples receptoras de los programas, comienza el análisis con la toma de decisiones y luego observa en qué grado fueron alcanzados los objetivos–, el segundo llamado “bottom-up” –los problemas son percibidos por los actores y desde ahí se plantean los objetivos y estrategias, comienza desde el nivel más bajo del proceso analizando el comportamiento de la política y los recursos necesarios para comprender de qué forma se ven afectados los objetivos generales– y finalmente, el “transaccional” (de carácter más flexible, relacional y participativo, donde la implementación es vista como evolución e interacción –y según Bardach (1977) como un juego que involucra a distintos actores–). Por su parte, Revuelta Vaquero (2007: 151) propone una perspectiva pluralista a los efectos de abarcar la mayor parte de la realidad posible, ya que ninguno de los enfoques propuestos resulta suficiente por sí mismo para explicar la complejidad de los elementos que interactúan en la fase de implementación y la multiplicidad de factores que influyen para llegar a los resultados deseados.

Llevar las ideas a la práctica es frecuentemente lo más difícil e incierto del proceso de políticas públicas, ya que obstáculos no previstos, cambios coyunturales o la propia interacción de actores puede desviar la intencionalidad de una política. Se usa el término “brecha de implementación” para mencionar la distancia que se genera entre los objetivos originales de una política pública y los resultados alcanzados finalmente. Esta brecha puede ser pequeña, grande, beneficiosa o dañina pero casi siempre es imprevisible. Las características de la brecha dependen del grado de complejidad de la política pública, de la sofisticación en la gestión, seguimiento administrativo y coordinación entre los niveles de gobierno (Grindle, 2009).

En el caso del Pro.Cre.Ar, se estima que presentó una brecha de implementación en cuanto a resultados proyectados. Asimismo, se presupone que hubo especulación por parte del sector

inmobiliario como un efecto colateral no tenido en cuenta al momento de diseñar el programa que amplió la brecha de implementación. Para contrastar la hipótesis, se utilizaron fuentes primarias y secundarias con el fin de estudiar los objetivos de la política pública en general. Además, se escogieron indicadores como plazos de obra y partida presupuestaria, para analizar si la ejecución sucedió tal como se había previsto.

### **3.3. Los beneficiarios de las políticas habitacionales**

Las políticas habitacionales suelen estar dirigidas a las clases bajas más vulneradas con necesidades básicas insatisfechas. No obstante, el proceso de empobrecimiento sufrido por la gran mayoría de la sociedad argentina a partir de la crisis de 2001 generó movilidad descendente en la clase media. Sus integrantes padecieron el aumento del trabajo informal, el desempleo y la pérdida de poder adquisitivo propio de la coyuntura, aunque mantuvieron rasgos como el nivel educativo o la composición familiar propios de la clase media tradicional (Kessler y Di Virgilio, 2008). Asimismo, la clase media se posicionó como un actor político y cultural de gran peso al protagonizar las protestas y cacerolazos de ese entonces, planteando nuevos desafíos a la gobernabilidad democrática (De Riz, 2009: 7).

“El concepto de clase media no circuló de manera significativa en Argentina hasta mediados del siglo XX. Con anterioridad, el modo dominante de pensar la sociedad se había fundado en una representación bipartita (pueblo/oligarquía)” (Garguin, 2007: 16). Si bien la clase media es una categoría con límites imprecisos y muy abarcativa, se puede delimitar según el ingreso, las aspiraciones, el estilo de vida, el consumo de bienes culturales o por una combinación de indicadores socioeconómicos (De Riz, 2009). Asimismo, el sueño de la casa propia ha sido característico de este estrato social (Hernández y Avalor, 2019).

El acceso a la vivienda propia en Argentina es especialmente complejo para la clase media, ya que la clase alta no tiene inconvenientes para resolverlo y la clase baja, que sufre especialmente el déficit habitacional, suele contar con políticas de vivienda más específicas a sus necesidades (Paredes, Huerta y Ramos Bruera, 2014). Como se observa en la Figura N° 2 (Ver Anexos), según

la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, los programas habitacionales llevados a cabo entre los años 2003-2011 fueron dedicados a la emergencia habitacional para el mejoramiento de barrios, provisión de agua potable, ayuda social y saneamiento e infraestructura básica.

La vivienda es sinónimo de progreso para la clase media y una de sus preocupaciones fundamentales (Hernández y Avalle, 2019). A fin de facilitar políticas públicas que brinden acceso real a la vivienda propia, se deben generar instrumentos de crédito y sistemas de financiamiento que otorguen liquidez para afrontar a largo plazo los compromisos que implica adquirir un inmueble para los sectores asalariados (Capello y Galassi, 2011). En este sentido, la combinación de ingresos limitados, la variable inflacionaria y la escasez de crédito hipotecario, sumado a la elevada inversión inicial que requiere una vivienda, provoca el mayor desafío para el sector público.

En el caso del Pro.Cre.Ar, se considera una política pensada para la clase media, así se planteó en sus objetivos y se reflejó en los requisitos para adquirir las líneas crediticias. Por tanto, se estima que los créditos se otorgaron apuntando a ese estrato de la sociedad. En este punto, se consultó a los entrevistados y se recurrió a investigaciones realizadas con anterioridad para analizar cómo se planteó el programa desde su diseño, qué requisitos se establecieron para acceder a las líneas crediticias, y comprender finalmente si la hipótesis resulta verdadera.

### **3.4. El cambio de gestión político partidaria**

El proceso político es inseparable de la formulación de políticas públicas, ya que las mismas constituyen el instrumento para llevar adelante el plan de gobierno. A su vez, la política puede impulsar u obstaculizar políticas públicas sobre determinados asuntos según el contexto. Como así también, las políticas públicas pueden incluir temas a tratar que trasciendan un gobierno en particular, y pasar a considerarse políticas de Estado (Lahera Parada, 2004).

La implementación de programas y políticas públicas requiere intervención de la estructura gubernamental y toma de decisión por parte de varios actores en la sociedad (Oszlak, 2006). Las políticas públicas tienen autonomía relativa, se ven condicionadas por la estructura burocrática

preestablecida y los compromisos asumidos previamente (Oszlak, 2006: 35). Todo nuevo gobierno está comprometido, por decisiones plasmadas en las políticas públicas y por el presupuesto fiscal que pautaron quienes le precedieron. Debe enfrentar obligaciones contraídas con la sociedad civil, con otros gobiernos, y con organismos internacionales (Franco y Lanzaro, 2006: 24).

Sin embargo, la transformación que puede experimentar el sector público con la llegada de un nuevo gobierno produce inestabilidad y cambios en la implementación de políticas públicas. La agenda pública puede verse afectada frente a una reestructuración del sistema político, en tanto cada color político busque alterar las relaciones de poder preexistentes e intereses establecidos con anterioridad para fortalecer sus bases sociales de apoyo, dentro de la sociedad civil y dentro del aparato estatal. Asimismo, puede ocurrir discontinuidad de las políticas públicas cuando existan tensiones y conflictos que subordinen la consistencia de las políticas públicas a los quiebres de la coyuntura política, o cuando no exista un hilo conductor de largo plazo, es decir, que las políticas tengan carácter cortoplacista (Vásconez Rodríguez, Córdoba y Muñoz López, 2005: 353).

La capacidad de los actores políticos (políticos, burócratas y grupos de interés) de cooperar año tras año es un factor determinante para que los cambios de gobierno no influyan o modifiquen el curso pautado y se beneficie la calidad de las políticas públicas. Eso permitirá crear un entorno estable y predecible durante un periodo prolongado, aumentando la probabilidad de avanzar sobre los objetivos previstos (Stein y Tommasi, 2006).

Esta investigación presupone que, en 2015 cuando Mauricio Macri asumió la presidencia, la continuidad del Pro.Cre.Ar se vio afectada, alejando los objetivos propuestos de su cumplimiento en tiempo y forma. Se estima que se debió a que la gestión nacional cambió de color político-partidario, y por tanto, se vislumbraron tensiones y desacuerdos en la ideología que estructuraba el plan de gobierno. Esta hipótesis se contrastó por medio de documentos relevados, investigaciones previas, como así también, con los testimonios obtenidos a través de las entrevistas realizadas.

#### **4. Antecedentes de políticas habitacionales y el Pro.Cre.Ar (2012-2017)**

En este apartado se realiza un racconto de los antecedentes de las políticas habitacionales y se describen con mayor detalle las características del Pro.Cre.Ar para luego proceder al análisis de la información recabada y responder a los cuatro ejes que formulan las hipótesis planteadas anteriormente.

A partir de 2003, se fijó como prioridad para el Estado Nacional desarrollar un proyecto con inclusión y justicia social que facilitase el acceso a la vivienda, la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población, ya que las viviendas deficitarias existentes en el 2001 representaban el 26,2% del total de hogares en el país (Barreto, 2012: 20). La obra pública tuvo un papel protagónico para cumplir con esos objetivos, al considerarse el sector de la construcción como un gran dinamizador de la economía, capaz de crear cientos de puestos de trabajo y requerir enorme cantidad de insumos. En el marco de un nuevo “Plan Federal de Viviendas” se impulsó la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para planificación, ejecución y control de la obra pública en el desarrollo territorial (Barreto, 2012: 18). Y se implementaron trece programas concretando 900.700 soluciones habitacionales entre mayo de 2003 y diciembre de 2011, el mayor plan de viviendas de los últimos treinta años (Decreto N° 902/2012).

Hasta entonces, las políticas de vivienda que estaban financiadas por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)<sup>11</sup> tenían por objetivo construir de forma seriada conjuntos estandarizados y homogéneos de viviendas en las periferias suburbanas del país, sin distinguir por zona geográfica o región climática y sin brindar ninguna participación a los destinatarios. A su vez, tanto las viviendas como la infraestructura tenían bajos estándares de calidad y no se generaba una articulación deseable con la trama urbana. Según un estudio realizado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, de la totalidad de hogares con viviendas deficitarias existentes en

---

<sup>11</sup> Fondo que se transfiere por coparticipación automáticamente todos los meses a los institutos provinciales de vivienda y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

el 2001, el 62,4% correspondía a viviendas recuperables (Barreto, 2012: 24), no obstante, tampoco se consideraba como soluciones habitacionales al mejoramiento de aquellos hogares.

El “Plan Federal de Viviendas” era una propuesta pensada para cambiar radicalmente la situación habitacional del país, pero en particular, de la zona con más densidad poblacional, el AMBA. Estuvo dirigido a hogares con déficit cualitativo recuperable, hogares en villas y asentamientos precarios, y situaciones específicas como: desocupados, organizaciones cooperativas, emergencia social, emergencia climática, poblaciones rurales y aborígenes, entre otros sectores más vulnerados por el contexto socioeconómico que se estaba atravesando (Barreto, 2012: 25). Además, dentro de sus cualidades diferenciales incluía la construcción de la vivienda unifamiliar<sup>12</sup>, la intervención integral en barrios populares y asentamientos informales con provisión de infraestructura y estándares de calidad previstos, la invitación a participar de la construcción a cooperativas<sup>13</sup> y la provisión de servicios básicos (agua corriente, cloaca, electricidad y, en algunos casos, gas por red) garantizando la calidad urbana mínima (Cravino, 2016: 64).

Sin dudas el nuevo Plan Federal significó un cambio en la política habitacional y sus diversos programas lograron diferenciarse de las políticas habitacionales anteriores, especialmente al incorporar los mejoramientos habitacionales. No obstante, no se cambió la forma de producción, la falta de participación de los usuarios suscitó reclamos y cierta disconformidad, y las viviendas que se construyeron no se integraron a la trama urbana porque los predios contiguos a las grandes ciudades no estaban disponibles en el mercado y los terrenos de propiedad estatal no fueron otorgados para provisión de viviendas (Cravino, 2017: 60).

En ese contexto se fue gestando un enfoque diferente sobre políticas habitacionales, que utilizaba el impulso de la obra pública como instrumento para generar empleo y movilizar la economía, pero que también, se basaba en nuevos parámetros sobre cómo debían ser los programas

---

<sup>12</sup> La vivienda unifamiliar implica menor costo de mantenimiento y permite contemplar ampliaciones.

<sup>13</sup> Se propuso a aquellos que debían realizar una contraprestación social que se agruparan en cooperativas y construyeran viviendas.

de vivienda. Era necesario asumir una visión integral que permitiera optimizar los recursos y obtener los mejores resultados posibles.

En consonancia con lo mencionado anteriormente, la política de vivienda se fue resignificando a partir de las necesidades de la población. Y en 2012, resultó relevante concebir nuevos instrumentos financieros estratégicos y líneas crediticias que amplíen la oferta de crédito hipotecario con plazos y cuotas factibles de pago para beneficiarios de distintos niveles de ingreso. Para ello, en junio se creó un Fondo Fiduciario con recursos públicos administrado por el Banco Hipotecario S.A. –banco de composición accionaria mixta, con participación estatal mayoritaria– destinado a financiar el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Decreto N° 902/2012).

El Pro.Cre.Ar tenía por objeto “facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social” (Art N°1 - Decreto N° 902/2012). El Banco Hipotecario S.A. debía regirse por las instrucciones de un Comité Ejecutivo dispuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON), el Secretario de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (que ese mismo año lo reemplazó la Agencia de Administración de Bienes del Estado -AABE-). Tanto el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, como ANSES y AABE, tenían cada uno su propio equipo de proyecto que se relacionaba unilateralmente con el Banco Hipotecario. La decisión de dividir de esta forma los equipos de trabajo respondía a la idea de descentralizar las intervenciones urbanísticas y la definición tipológica de las viviendas, como así también, articular tres ejes fundamentales: el habitacional, el financiero y el urbanístico. Cada uno de estos entes debía aprobar los proyectos presentados por las empresas luego de la instancia de licitación y adjudicación por parte del Banco Hipotecario (Elinbaum y Barenboim, 2018).

Inicialmente se ofrecieron las siguientes líneas de crédito:

- Línea construcción: Destinada a familias que poseían terreno propio edificable<sup>14</sup>, para que puedan construirse su propia vivienda.
- Línea terminación y/o ampliación de la vivienda: Para colaborar con aquella gente que necesitaba terminar o ampliar su vivienda.
- Línea refacción: Mejoramiento habitacional en aquellos casos en los cuales una vivienda lo requería, a los fines de optimizar la calidad de vida en el hogar.
- Línea desarrollos urbanísticos: Esta opción entregaba una vivienda construida por el programa en un predio dispuesto por el Estado, que contaba con infraestructura y servicios básicos.

A fines de 2013 se incorporaron nuevas líneas: Para compra de terreno y construcción, línea lotes con servicios y para compra de vivienda a estrenar. La primera tenía como condición que las viviendas debían construirse en base a alguno de los modelos disponibles<sup>15</sup> por el Pro.Cre.Ar para ahorrar tiempo y dinero en el proceso de construcción<sup>16</sup>. La línea específica de lotes con servicios era para quienes desearan edificar su propia vivienda en lotes con la infraestructura necesaria para conectarse a las redes de servicios públicos. Y la última, permitía obtener un crédito hipotecario para comprar una vivienda a estrenar antes de diciembre de 2014, que no haya sido habitada ni escriturada previamente.

Para conformar el Fondo Fiduciario Público, el Estado hizo un gran aporte del Tesoro Nacional, emitió valores fiduciarios de deuda por oferta pública y ANSES invirtió por medio del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), el valor nominal inicial fue de 20.000 millones de

---

<sup>14</sup> Dicho terreno debía estar ubicado en zona urbana o semiurbana con infraestructura de servicios y acceso a medios de transporte sobre calle o camino trazado y en una zona no inundable.

<sup>15</sup> [PROCLEAR: Modelos de vivienda](#)

<sup>16</sup> El Pro.Cre.Ar incorporó también el diseño de planos a disposición de los beneficiarios para la construcción de la vivienda, ya que la calidad arquitectónica también se previó en el armado del programa. De esta manera, se aseguraba la calidad estética y funcional mínima en los resultados. Los prototipos disponibles eran variados, contemplando diversa cantidad de ambientes, calidad de los materiales y brindando una oferta tipológica amplia (Mansueto y De Francesco, 2017).



pesos<sup>17</sup> que luego fue aumentando<sup>18</sup>. Asimismo, para poder llevar adelante la construcción de los desarrollos urbanísticos, la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) gestionó la provisión de tierras fiscales estatales, es decir, fueron concedidas tierras vacantes o en desuso principalmente del Estado Nacional, y en menor medida de las provincias o municipios en todo el país. No obstante, para la compra de lotes correspondientes a la línea de terreno y construcción, el Estado tuvo que recurrir a la compra de tierras del mercado privado. En todos los casos se realizaba un estudio minucioso del terreno para determinar si convenía afectar las tierras al programa (Ver figura N° 3 en Anexos).

Cuando se lanzó el programa en 2012, los créditos tenían plazos de pago de entre 20 y 30 años con tasas de interés que iban del 2% al 14% según el nivel de ingresos<sup>19</sup> y un monto máximo de \$350.000.-<sup>20</sup>. Además, los beneficiarios debían ser ciudadanos argentinos o residentes permanentes en el país, de entre 18 y 65 años, con una antigüedad laboral mínima de un año (en relación de dependencia o independientes), que no sean beneficiarios de otro programa ni tengan inmuebles registrados, no tengan antecedentes negativos en el sistema financiero y la cuota mensual a pagar no supere el 40% del ingreso neto familiar.

Dentro de los objetivos que se proponía el programa se incluían priorizar la localización, calidad estética y el diseño arquitectónico de las viviendas, contemplar la construcción de infraestructura de servicios de red, espacios verdes, locales comerciales y equipamiento comunitario. Muchas de estas características figuraban en los folletos digitales de ANSES que promocionaban el lanzamiento del programa (Ver figuras N° 4, 5 y 6 en Anexos).

---

<sup>17</sup> [Créditos hipotecarios y ANSES](#)

<sup>18</sup> En 2013 fue aprobado el monto de \$43.785 millones y en 2014 de \$78.400 millones ([El Gobierno duplicó el fondo fiduciario destinado para el plan Procrear](#))

<sup>19</sup> Las tasas de interés eran fijas por los primeros 5 años y luego se realizaba un ajuste por coeficiente de variación salarial

<sup>20</sup> Este monto para el año 2015 aumentó a \$500.000.-

## **5. Alcances y limitaciones del Pro.Cre.Ar (2012-2017)**

A partir de la información recabada mediante la búsqueda de investigaciones o estudios realizados previamente y de las entrevistas realizadas a personal técnico y de la gestión del Pro.Cre.Ar, se procede a contrastar las hipótesis, para ello se divide esta sección en subtítulos que corresponden a cada una de estas.

### **5.1. ¿Es el Pro.Cre.Ar una política novedosa?**

Según la tipología mencionada anteriormente, el Pro.Cre.Ar se considera un programa que tiene elementos comunes a las tres generaciones de políticas habitacionales. La línea crediticia correspondiente a los desarrollos urbanísticos respondió al modelo llave en mano financiado con fondos públicos de la primera generación. La fuerte presencia estatal desde el nivel nacional con apoyo de las provincias y municipios, junto con la inclusión de líneas de crédito para mejoramiento y lotes con servicios, pueden asociarse a las políticas de segunda generación. Y por último, fue un programa que marcó la transición del sistema de provisión al de financiación de las viviendas mediante créditos hipotecarios, aunque el Pro.Cre.Ar no cedió la financiación al mercado como sucedió con las políticas de tercera generación, sino que el Estado cumplió un papel protagónico en la asistencia y el acompañamiento económico para garantizar el carácter social de las tasas de interés a largo plazo (Elinbaum y Barenboim, 2018).

Además, el caso del Pro.Cre.Ar se destacó porque combinaba dos estilos de políticas de vivienda. Por un lado, el “compensatorio” que buscaba asignar fondos y establecer criterios de selección de manera transparente, proporcionar mayor solidez institucional y alcance a la población, y superar el carácter sectorial y tecnocrático de las políticas de vivienda tradicionales. Por el otro, el “redistributivo” que tenía por objetivo controlar la obtención de rentas y redireccionar los recursos por parte del Estado, tendiendo a producir condiciones de acceso a los bienes y servicios del hábitat más equitativos e integradores, que reivindicaran el reconocimiento

del derecho a una vivienda digna, con servicios e infraestructura básicos (Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner, 2006).

Según la página oficial del programa<sup>21</sup>, el Pro.Cre.Ar se definió como una política de desarrollo territorial, urbano y habitacional de alcance federal con una perspectiva integral que buscaba mejorar las condiciones de acceso al hábitat. Contenía en sus ejes principales: reconocer las demandas del déficit habitacional, funcionar como impulso para el empleo y la producción, ofrecer soluciones habitacionales acordes a la particularidad de cada región, reforzar la inclusión de personas con discapacidad, crear espacios públicos de calidad para favorecer la salud e higiene comunitaria, y nuevas infraestructuras que permitieran la integración con la trama urbana. Todo ello respondía a parámetros novedosos para las políticas habitacionales, pero es pertinente comprender si en la implementación del programa efectivamente se observan estas particularidades.

En la entrevista con la Arq. Rosi Espina<sup>22</sup>, comenta que previo a tomarse la decisión de comenzar un desarrollo urbanístico, se realizaba un análisis de la demanda o necesidad del lugar, y un estudio exhaustivo del terreno que contemplaba un estudio del impacto ambiental y las factibilidades. Las factibilidades tenían en cuenta la provisión de agua, luz, gas, cloacas, pero también, a qué distancia había colegios y hospitales, si llegaba el transporte urbano, la recolección de residuos, y cuáles eran los predios linderos, si había un basural cerca o algún asentamiento, entre otras características del sitio. Luego, para llevar adelante la construcción se incorporó la figura del director de obra, algo que anteriormente no se había tenido en cuenta, técnicos en seguridad e higiene y empresas constructoras que se dedicaran específicamente a la infraestructura (Espina, 07/07/2021).

Por otro lado, para crear más puestos de trabajo, los predios se sectorizaban, en el caso del terreno dispuesto para el desarrollo urbanístico de San Martín, se dividió en cuatro sectores donde se llamó a licitación y trabajaron varias empresas a la par. En este sentido, los llamados a licitación del Pro.Cre.Ar eran muy exigentes porque tenían que pasar una evaluación cuidadosa del proyecto,

---

<sup>21</sup> [Procrear | Argentina.gob.ar](https://procrear.gob.ar)

<sup>22</sup> La Arquitecta Rosi Virginia Espina formó parte de la dirección del equipo técnico de ANSES en el período 2012-2015, y estuvo presente en la construcción del desarrollo urbanístico del Municipio de San Martín.

y además, se buscaba que realicen un aporte en el diseño que pudiera garantizar un resultado final creativo e interesante. Las viviendas tenían especificaciones según cada región, en San Martín tenían previsto un jardín o balcón, parrilla, calefacción, termotanque, pero en otros predios del país se construían viviendas con vidrio doble o losa radiante, inclusive en lugares más desérticos, se consideraba la colocación de riego por aspersión para que crezca el pasto en los espacios verdes que rodeaban las viviendas (Espina, 07/07/2021).

Por su parte, el Lic. Christian García<sup>23</sup> también destaca que las viviendas fueron construidas con materiales de primera calidad, eran amplias, luminosas y se encontraban muy bien localizadas. Se buscó desde el diseño que haya espacios públicos compartidos abiertos y una inserción en la trama urbana. Y se previeron espacios de equipamiento, es decir, espacios libres para utilizar con escuelas, sala de emergencia, supermercados o lo que haga falta para la comodidad de las familias que iban a vivir allí. Respecto de las viviendas con inclusión a personas con discapacidad motriz, fue una disposición por ley que debía haber un porcentaje destinado a las mismas (García, 16/11/2021).

Las empresas constructoras competían principalmente según tres estándares: la calidad del proyecto, el precio y el plazo de obra (Ver figura N° 7 en Anexos). “El Pro.Cre.Ar tuvo el cerebro el Estado y el músculo del privado, grandes empresas constructoras y hasta los mejores estudios independientes de arquitectura del país querían ser los proyectistas del programa y lo podes ver manifestado en los desarrollos, se comprometieron a hacer lo mejor” (Reibel<sup>24</sup>, 18/11/2021).

Además, fue el primer programa habitacional que respetó en CABA el histórico Código de Planeamiento Urbano, que indicaba que el 65% de las tierras públicas que se ponían a disposición para construcción, debían utilizarse para espacio verde. “El Pro.Cre.Ar se consideraba un proyecto que trascendía la vivienda, era un proyecto de hábitat” (Reibel, 18/11/2021).

---

<sup>23</sup> Christian García fue asesor del Comité Ejecutivo del Pro.Cre.Ar desde 2012 y se mantuvo en el equipo del programa hasta la actualidad, inclusive después de los cambios de gestión. Además, fue responsable de diversas tareas en la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

<sup>24</sup> Martín Reibel Maier es Arquitecto Especialista en Gerenciamiento y Dirección de Proyectos y Obras, y fue vicepresidente de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) y del Pro.Cre.Ar en el período 2012-2015.

En resumen, se observa que el programa no se enmarca en una de las tres generaciones de políticas habitacionales, sino que tiene elementos propios de cada una, y que tampoco encuadra en un único estilo, sino que combina el “compensatorio” y “redistributivo”, lo cual se diferencia de las políticas de vivienda tradicionales. Pero a su vez, se advierte que incorporó diversas características innovadoras que lo catalogan como una política habitacional novedosa: se pusieron a disposición tierras fiscales del Estado, con un análisis exhaustivo previo en cada terreno, se construyeron desarrollos urbanísticos integrados en la trama urbana, con predios sectorizados y exigencias en las licitaciones para garantizar viviendas de calidad y diseño con especificidades particulares para cada lugar, se incluyeron viviendas aptas para población con discapacidad motriz, se priorizó la provisión de servicios de red e infraestructura adecuada, como así también, espacios verdes y equipamiento que acompañen las viviendas. Asimismo, Elinbaum y Barenboim (2017) remarcan que, si bien el Pro.Cre.Ar era un programa de carácter social, no estaba enfocado exclusivamente a los sectores más carenciados, sino a la clase media, y eso también era considerado como una arista novedosa que le brindó un diseño muy diferente a los planes de vivienda anteriores.

## **5.2. ¿Existió “brecha de implementación” en el Pro.Cre.Ar?**

En el Municipio de San Martín, en particular, se impulsaron dos de las líneas crediticias vigentes. La línea individual para propietarios con terreno y la línea desarrollos urbanísticos para beneficiarios que no contaban con terreno propio. Según datos oficiales publicados en el sitio web del Estado nacional<sup>25</sup>, en la primera etapa de implementación (2012-2015) fueron beneficiadas 350<sup>26</sup> familias que poseían terreno, y se construyeron 335 viviendas en el desarrollo urbanístico del lote puesto a disposición por el Estado nacional –el llamado “Barrio de los Militares” en la localidad de Billinghamst<sup>27</sup>–. Este complejo posee departamentos y casas de extensión variable

---

<sup>25</sup> [Buenos Aires - San Martín | Argentina.gob.ar](http://Buenos Aires - San Martín | Argentina.gob.ar)

<sup>26</sup> [Procrear en San Martín](http://Procrear en San Martín)

<sup>27</sup> El predio tiene 39.392 m2 construíbles y 6 hectáreas delimitado por Av. Márquez, Av. Triunvirato, Maipú, Av. Eva Perón y la Ruta 8.

entre 62 y 104 m<sup>2</sup> con terminaciones de obra de excelente calidad, entre las cuales 6 incluyen condiciones aptas para personas con discapacidad motriz. En la construcción de este desarrollo se buscó priorizar la localización e integración a la trama urbana existente con excelentes vías de acceso, cercanía a diferentes centros educativos, recreativos y de salud, el diseño estético y funcional de las viviendas, y una completa infraestructura de servicios públicos y espacios verdes.

En una entrevista que le realizó el portal local de San Martín “La Noticia Web”<sup>28</sup> al ex subdirector de Administración de ANSES y concejal de San Martín, Germán Cervantes, expresa que la mayoría eran terrenos compartidos y se construía al fondo de una casa, más que nada por el costo del terreno, especialmente de los lotes del casco urbano. La construcción de las viviendas se hizo acorde al Código de Ordenamiento Urbano y la duración de la obra se estipulaba en 12 meses.

En la misma entrevista, Cervantes comenta que si bien había incentivo por parte del gobierno a que las empresas locales se presentaran a las licitaciones del desarrollo urbanístico, se elegía a quienes ofrecían el mejor proyecto. Además, se tenían en cuenta indicadores como la innovación, el método constructivo, los tiempos y el costo. Eran pliegos exigentes porque se necesitaban empresas con capacidad instalada, que tuvieran financiamiento y experiencia constructiva para cumplir con los rigurosos plazos de construcción. En este caso, los tiempos de obra se estimaban entre 12 y 16 meses una vez concluida la adjudicación de los sectores dentro del predio, y la inversión se calculaba en 197 millones de pesos y 30 millones más para la infraestructura –plazas, calles, luminarias, espacio público, servicios–.

Quien fue asesor del Comité Ejecutivo sostiene que llevar el diagrama o ciertas estrategias del diseño a la realidad fue lo más complejo, en el caso del Pro.Cre.Ar las trabas fueron múltiples, desde trabas técnicas, hasta trabas de conflictividad social o relacionadas a la economía de las empresas constructoras. Un conjunto de factores muy variados, y el cambio de gestión en el medio, produjeron que las obras se vayan postergando. Si bien se consideró al programa eficiente en su desarrollo, enfrentó muchas dificultades en el día a día. “La construcción de los desarrollos urbanísticos sin duda fue fabulosa, fue una construcción de calidad que aparte generó infraestructura para atender más allá de la gente que iba a vivir en el predio, así que en ese sentido

---

<sup>28</sup> [¿Cómo avanza el programa PROCREAR en San Martín? - La Noticia Web](#)

fantástico. En los plazos no fue lo ideal, pero la política como resultado final tiene una valoración positiva” (García, 16/11/2021).

En el desarrollo urbanístico del Municipio de San Martín, el Pro.Cre.Ar construyó cloacas hasta Márquez y Ruta 8, cubriendo a todo ese sector (Espina, 07/07/2021). Respecto de las 488 viviendas que se pretendían construir, se comenzaron 335 y muchas no se terminaron ni entregaron para fines de 2015 cuando se cambió la gestión presidencial. En 2020 el marco de entrega de llaves a beneficiarios del desarrollo urbanístico, Fernando Adrián Moreira, actual Intendente de San Martín, dijo “estamos entregando llaves de los departamentos que ya para fin del año 2015 estaban muy avanzados y lamentablemente se paralizó la obra y no se avanzó con los trámites necesarios para adjudicar rápidamente”<sup>29</sup>. En el mismo acto, María Eugenia Bielsa, Ministra de Desarrollo Territorial y Hábitat, aclaró que parte del predio quedó pendiente de construcción, restan construir 153 viviendas dentro del terreno, y anunció “cuando llegamos al Ministerio encontramos 11.000 viviendas que de manera inexplicable nunca fueron entregadas. Además, en breve se empiezan las obras para completar el barrio, es decir que ya están licitadas, estamos en el proceso de mejora de ofertas”.

En relación con la partida presupuestaria, los montos fueron variando y estaban en permanente construcción, en algunas proyecciones de precios se ponía un estimado inflacionario, pero generalmente la inflación real siempre estaba por encima de la proyectada (García, 16/11/2021). Según datos de ANSES<sup>30</sup>, se estipula que el predio hasta fines de 2020 ya preveía una inversión del Estado Nacional de 607.928.301 pesos, muy por encima de la cifra proyectada.

Por último, se indagó en la vinculación del Pro.Cre.Ar con el mercado inmobiliario. En la entrevista, Christian García remarca que la gente debía adquirir lotes que tengan el precio de tasación aceptado previsto por el programa con la metodología autorizada. Si bien acepta que la especulación existió, no tuvo ningún sentido, porque aquellos predios que pasaron a valer más de lo estipulado no podían venderse a ningún potencial beneficiario del programa. Tampoco el Estado avanzó en ninguna compra en función de esa especulación para las líneas de provisión de terreno o lotes con servicios. Además, los lotes privados que fueron adquiridos por el programa fueron

---

<sup>29</sup> [Inauguramos un desarrollo urbanístico Procrear con 335 viviendas](#)

<sup>30</sup> [Raverta y Bielsa entregaron viviendas en San Martín | ANSES Noticias](#)

muy pocos porque se abrió el llamado a que los municipios y provincias también ofrezcan tierras, y a igualdad de condiciones tenía preferencia el lote estatal con respecto al privado (García, 16/11/2021).

Por su parte, el Arq. Martín Reibel también afirma que la especulación inmobiliaria existió en relación con la línea de construcción de vivienda en terreno propio, cuando la gente veía para comprar el terreno algunos aprovechaban y lo aumentaban. “Eso sí pasó y tuvimos que pelear contra eso y son cosas difíciles, pero no es menos cierto que finalmente se construyeron las 197 mil soluciones habitacionales en todo el país que generaron en total 350.000 puestos de empleo directo” (Reibel, 18/11/2021).

Según la investigación que realizaron Segura y Cosacov (2019), a partir del informe económico elaborado por la Bolsa de Comercio de Córdoba para el año 2015, se destacó el significativo impacto del Pro.Cre.Ar en el sector de la construcción respecto del aumento de la demanda de empleo y materiales a nivel nacional. “Edificaciones para vivienda, la tipología con mayor ponderación en el índice general, lidera el incremento con un 8,4%, influenciado por las pequeñas obras y el impacto del Plan ProCreAr” (Bolsa de comercio de Córdoba<sup>31</sup>, 2016). La elevación de un 8,4 % en la tasa de construcción significó un incremento interanual en la demanda de pintura (11,4%), ladrillos (10,1%), pisos y revestimientos (8,6%), además de los sucesivos récords históricos en el consumo de cemento. A su vez, la demanda de mano de obra creció en 2015 un 7,1% en empleados registrados. Los autores remarcan que se tuvo una imagen poderosa del rol del programa en la dinamización del sector. “La obra pública electoral, el mayor dinamismo del Plan Pro.Cre.Ar y la construcción como refugio inversor constituyeron los motores del crecimiento” (Bolsa de comercio de Córdoba, 2016).

Finalmente, se observa cómo impactó el Pro.Cre.Ar en el déficit habitacional, uno de los objetivos centrales de la política pública. El Lic. García opina que el objetivo planteado por el programa fue más bien colaborar con el déficit habitacional de manera simbólica, ya que para las enormes cifras que maneja este índice era complejo que el Pro.Cre.Ar marcara una diferencia

---

<sup>31</sup> La Bolsa de Comercio de Córdoba a través de su Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) ofrece desde el año 1994 un “Balance de la Economía Argentina”, material de investigación con participación de diversos actores en todo el país. En esta ocasión, se cita el informe “Economía argentina: habla el interior. Una visión federal de las fortalezas y oportunidades de nuestro país” publicado en 2016.



significativa. Por su parte, el Arq. Reibel coincide que el Pro.Cre.Ar “no movió mucho la aguja del déficit habitacional” aunque sí cumplió con el otro gran objetivo de funcionar como un instrumento dinamizador de la economía.

En suma, hubo aspectos que no se cumplieron como se habían estipulado: los plazos de obra se extendieron y no se completó la entrega de las viviendas en el período previsto, el presupuesto no alcanzó a cubrir los aumentos de precios y la inflación real, por lo cual se tuvo que destinar mayor partida presupuestaria que la calculada al inicio del programa, la especulación inmobiliaria existió como efecto adverso no pronosticado, aunque desde la gestión no le asignaron tal magnitud para determinar la brecha en la ejecución del programa, y no se logró impactar en el déficit habitacional como se esperaba.

Sin embargo, no debe ceñirse el análisis solo a los resultados sino a todo el proceso de implementación. Los entrevistados coincidieron que observando de forma integral el Pro.Cre.Ar logró implementarse de forma exitosa y cumplió las expectativas en cuanto a generar puestos de trabajo y movilizar la economía (Espina, 07/07/2021; García, 16/11/2021; Reibel, 18/11/2021). En este sentido, se podría afirmar que el Pro.Cre.Ar cumplió las expectativas como política anticíclica de carácter innovador que tuvo gran alcance en la sociedad.

### **5.3. ¿Los beneficiarios del programa eran de clase media?**

Es interesante comprender si el Pro.Cre.Ar se considera una política pensada para la clase media popular, para ello, se analiza cuáles fueron los requisitos para acceder a las líneas crediticias y cómo se tuvo en cuenta este aspecto desde la gestión del programa.

Según datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Presidencia de la Nación, los requisitos en el Municipio de San Martín para obtener las líneas crediticias para vivienda única familiar permanente eran:

- El grupo familiar debe contar con ingresos formales o informales mensuales netos de entre dos y ocho SMVyM<sup>32</sup>
- Los beneficiarios deben tener entre dieciocho y cincuenta y cinco años de edad
- Se debe estar registrado con antigüedad laboral de doce meses como mínimo<sup>33</sup>
- El domicilio registrado debe pertenecer a los partidos de San Martín o Tres de Febrero (AMBA)
- No deben existir antecedentes financieros desfavorables en los últimos doce meses ni haber sido beneficiario de otro programa de solución habitacional en los últimos diez años

A su vez, si la línea a la que se quería aplicar era de construcción<sup>34</sup>, el potencial beneficiario debía ser propietario de un inmueble cuya normativa urbanística local permitiera la construcción de una vivienda familiar. El terreno debía tener titularidad dominial del solicitante, cónyuge o concubino/a, aunque también se admitían terrenos de titularidad dominial de los padres o hijos de alguno de los solicitantes en tanto en el mismo se encuentre ya construida una vivienda. Estaba prohibido presentar inmuebles ubicados en conjuntos inmobiliarios en los términos del artículo 2073 y 2074 del Código Civil y Comercial de la Nación. El terreno tenía que estar ubicado en zona urbana o semiurbana, contar con dotación básica de infraestructura de servicios, estar emplazado sobre calle o camino trazado y no estar ubicado en zona potencialmente inundable.

En las entrevistas realizadas, quien fue asesor del comité ejecutivo de la gestión del programa explica que el Pro.Cre.Ar tenía como objetivo colaborar en reducir el déficit habitacional de la clase media, un sector que estaba postergado, que hasta entonces no tenía acceso al crédito hipotecario. Esas familias no podrían haber accedido a una vivienda propia si no fuese por el Pro.Cre.Ar, porque no había existido política ni pública ni privada de esas características. “Decimos que estuvo apuntado a la clase media porque los requisitos para acceder las líneas

---

<sup>32</sup> Salario mínimo vital y móvil

<sup>33</sup> En el caso de trabajadores independientes, tenían que tener la inscripción como monotributistas y facturación los últimos doce meses.

<sup>34</sup> Datos obtenidos de las Bases y condiciones para solicitud de créditos hipotecarios con destino construcción de vivienda en el marco del programa Pro.Cre.Ar.

crediticias implicaban tener un empleo y determinado nivel de ingresos demostrables” (García, 16/11/2021).

Según el Arq. Martín Reibel, se pensó en generar créditos para que cada familia sea una pequeña empresa, la política fue dirigida al sector medio porque era un sector olvidado, pero también, porque era reconocido como buen administrador y eso iba a servir para poder llevar adelante una política pública redistributiva económica al territorio (Reibel, 18/11/2021).

Una de las fuertes críticas que recibió el Pro.Cre.Ar, fue el permiso que se brindó a cierta parte de la población que había adquirido lotes en barrios privados, para que pudiesen construir su vivienda con la ayuda del programa. En una entrevista que realizó la revista Hábitat Inclusivo-FADU (2017), el Arquitecto y Urbanista Eduardo Reese expresó que la focalización social del programa no funcionó tan bien porque se le dio crédito a gente que construyó su casa en barrios cerrados. Por su parte, el Arq. Reibel confirmó la crítica y dijo que, si bien se quería que los lotes estén dentro de la trama urbana, se autorizó que se pueda construir en barrios cerrados o privados, porque en el interior de la provincia de Buenos Aires y en el interior del país un barrio privado en general no es más que un loteo simple con una puerta de entrada. “No es que tenés en Nordelta un Pro.Cre.Ar, eran lotes que accedía la clase media. Lo cierto es que acá en zona norte un loteo sale mucha plata, pero en las provincias no es algo tan inaccesible ingresar a un loteo de este estilo” (Reibel, 18/11/2021).

Asimismo, se analizaron testimonios documentados en YouTube por la página de ANSES<sup>35</sup> de aquellos que fueron beneficiarios en todo el país y en el Municipio de San Martín, y si bien se trata de una propaganda de los propios hacedores de la política, refuerzan la idea de a qué clase social estaba destinado el programa. Se observan familias<sup>36</sup> del sector asalariado, que en muchos casos se desempeñaban profesionalmente con estudios universitarios, y que podían poseer

---

<sup>35</sup> Testimonios de beneficiarios: [PROCREAR: Un sueño que se concreta en todo el país](#) y [Testimonios PROCREAR de vecinos de San Martín](#)

<sup>36</sup> Un informe del Pro.Cre.Ar desde 2012 a 2017 arrojó datos acerca de la cantidad de créditos hipotecarios otorgados por edad y provincia, en CABA+Buenos Aires la franja etaria que más beneficiarios tuvo fue de 31 a 45 años de edad (Ver figura N° 12 en Anexos).

terrenos aptos para la construcción pero que debían alquilar una propiedad porque no tenían la capacidad de ahorro para afrontar la adquisición de una vivienda propia.

Por otro lado, según un estudio realizado por investigadores de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos, el Pro.Cre.Ar fue una política pública que se consideró destinada a los sectores medios, principalmente porque se apreciaban las marcas de este sector social en los tipos de viviendas construidas, con pautas, estilos y necesidades para mantener las condiciones acordes al estilo de vida de dicho estrato (Mingo, Sarrot et al., 2018). En el caso del Municipio de San Martín, esto se puede confirmar al observar las características de la construcción del desarrollo urbanístico en la localidad de Billinghamurst (Ver imágenes N° 8, 9, 10 y 11 en Anexos).

Para concluir, es relevante mencionar que, para la adjudicación de los créditos se dispuso que se realicen sorteos<sup>37</sup> de la Lotería Nacional y que sean transmitidos en vivo y en directo por la TV Pública, además del sitio web de ANSES, de forma que haya transparencia absoluta<sup>38</sup>. Como así también, que el Escribano General de la Nación certifique el listado con los números del sorteo asignados a cada participante<sup>39</sup>. Haber resultado seleccionado en el sorteo únicamente otorgaba el derecho de iniciar el trámite de precalificación crediticia, es decir, no garantizaba la efectiva obtención del crédito, el cual estaba sujeto al cumplimiento de los requisitos establecidos por el programa y al proceso de evaluación correspondiente.

Según los puntos mencionados en este apartado, se comprende que efectivamente el Pro.Cre.Ar fue un programa pensado para la clase media, pero resta concebir si en la asignación de los créditos los beneficiarios del Municipio de San Martín pertenecían a esta categoría. Si bien no se encontraron datos que revelen los perfiles socioeconómicos de aquellos que resultaron adjudicatarios del programa, se estima que la rigurosidad en los sorteos permitió una transparencia que confirma este punto. Por un lado, debían ser personas con cierto nivel de ingresos, antigüedad laboral y condiciones que no permitían la inscripción a gente de clase social baja. En segundo lugar, para aplicar a la línea de construcción, el terreno donde el potencial beneficiario quería

---

<sup>37</sup> [Desarrollos Urbanísticos: ¿Cómo se realizan los sorteos de PROCREAR?](#)

<sup>38</sup> [La Presidenta anunció un plan de crédito para la construcción de 100 mil viviendas](#)

<sup>39</sup> [Sorteo Procrear | Con una inscripción record de 364.838 fami...](#)

construir debía disponer de ciertos requisitos mínimos como estar ubicado en zona urbana o semiurbana, contar con servicios e infraestructura, estar emplazado sobre calle, entre otras. Por último, se descarta que gente de clase social alta haya considerado inscribirse al Pro.Cre.Ar para sacar provecho, ya que los créditos no podían otorgarse si ya tenías escriturada una propiedad a tu nombre y tampoco se permitía la construcción en lotes tasados a valores superiores del límite autorizado.

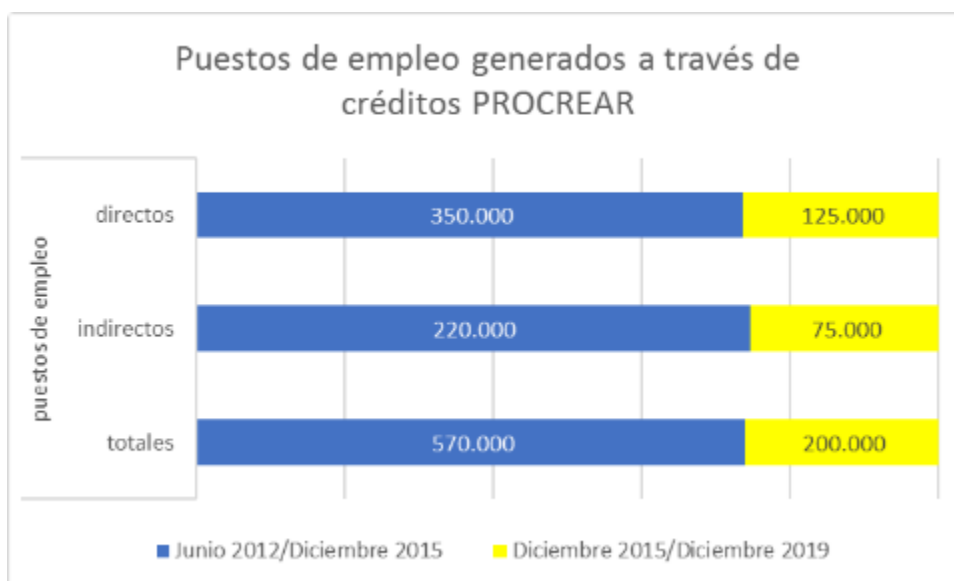
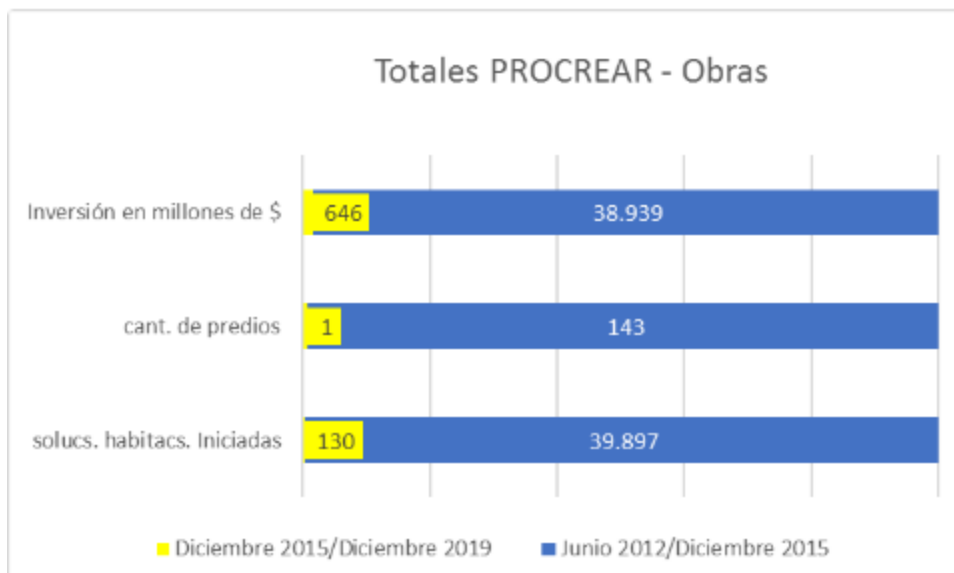
#### **5.4. ¿Hubo discontinuidad de la política pública con el cambio de gestión nacional de 2015?**

En el 2020, el nuevo Comité Ejecutivo del Pro.Cre.Ar<sup>40</sup> realizó una evaluación comparativa de la evolución del programa durante las dos gestiones de gobierno anteriores, es decir, la correspondiente al período 2012-2015 que dio origen al Pro.Cre.Ar y la del período 2015-2019 que Mauricio Macri fue presidente. Este documento expone que “en 2016 comenzó un proceso de desguace de las capacidades y programas estatales, proceso al cual Pro.Cre.Ar no fue ajeno. No sólo la AABE no proporcionó nuevos predios, sino que por decisión del Comité Ejecutivo se desestimaron obras por un total de 6.354 viviendas de la línea Desarrollos Urbanísticos. Por otro lado, en la línea Lotes y Construcción, durante el gobierno de Mauricio Macri, inicialmente sólo se otorgaron créditos para 2.449 viviendas, y finalmente fue clausurada”. También se menciona que el sistema crediticio fue modificado liberando el acceso a la vivienda a la oferta del mercado y del sistema financiero, distorsionando los fines originales del programa.

Los siguientes gráficos que están en el informe demuestran cómo se decidió quitarle financiamiento al programa y cómo afectó en materia de empleo:

---

<sup>40</sup> El 10 de diciembre de 2019 asumió la presidencia Alberto Fernández, dejando atrás 4 años de gobierno de Mauricio Macri.



Fuente: [Comparativa PROCREAR: últimas dos gestiones | Argentina.gob.ar](http://Argentina.gob.ar) (2020)

En 2017 el DNU N° 146/2017 sustituyó la autoridad de aplicación del decreto N° 902/2012, “para reconvertir al Pro.Cre.Ar en un instrumento de financiamiento sostenible, dentro de una visión más integral del problema de la vivienda” (Secretaría de Vivienda, 2019). Según argumentó el informe de gestión que realizó la Secretaría de Vivienda, con dirección de Ivan Kerr, los créditos otorgados por el Pro.Cre.Ar en el período 2012-2015 “evidenciaron que se adoptaron

esquemas de financiamiento que no estaban diseñados para recuperar el capital prestado en valores constantes, llevando al sistema de resguardo de las jubilaciones y pensiones a descapitalizarse”. Además, denuncia que, al producirse el cambio de gobierno nacional en diciembre de 2015, las obras de vivienda social financiadas por la Nación llevaban cinco meses paralizadas, la Secretaría de Vivienda debía 6.000 millones de pesos a provincias y municipios, la cadena de pagos a las empresas contratistas y proveedores estaba cortada, y hubo total desatención a la necesidad de regularización dominial de las viviendas sociales entregadas, entre otros aspectos irregulares en la gestión.

El principal giro en la política a partir del cambio de gestión fue que las tasas pasaron a ajustarse por inflación, los créditos eran actualizados por la Unidad de Valor Adquisitivo (UVA), lo cual generaba mayor facilidad de acceso para la población, pero también mayor riesgo de repago a futuro, ya que la cuota inicial era baja pero iba aumentando a la par de la inflación. También se acortó el plazo de pago a 20 años y la tasa de interés más baja pasó a ser 3,5 por ciento, lo cual incumplió la promesa realizada por Mauricio Macri durante el debate presidencial en campaña electoral antes de ser asumido presidente<sup>41</sup>.

Según Barreto (2018) la gestión de Cambiemos dio un giro nuevamente y volvió, en parte, a los pasos de las reformas iniciadas en los noventa, aunque ahora la participación privada era entendida como una alianza estratégica público-privada para impulsar un Estado empresario. Esta concepción marcó la política habitacional, que dejó de financiar formas de producción desmercantilizadas de la vivienda social y nuevamente buscó crear condiciones favorables a los actores financieros e inmobiliarios.

En un informe obtenido a través de Andrés Alonso, secretario de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de San Martín, se detalla la situación del desarrollo urbanístico al 27/05/2021 y se aclara “la construcción de dicho complejo quedó parada a partir del cambio de gestión en 2015, y fue con el relanzamiento del Procrear, durante la gestión de Alberto Fernández, que las viviendas se terminaron e inauguraron en Noviembre de 2020. Durante el macrismo, ninguna de las viviendas fue terminada y adjudicada a las familias”.

---

<sup>41</sup> [Macri: “\[Vamos a poner en marcha\] un millón de créditos \[hipotecarios\] a 30 años”](#)

LOCALIDAD	VIVIENDAS TOTALES	VIVIENDAS ENTREGADAS	VIVIENDAS A ENTREGAR
SAN MARTIN	335	185	150
<b>PROCREAR II</b>			
LOCALIDAD	VIVIENDAS TOTALES	FECHA DE INICIO DE OBRA	
SAN MARTIN	153	26/02/2021	

Fuente: Secretaría de Desarrollo Territorial de San Martín, Provincia de Buenos Aires (2021).

En suma, se produjo discontinuidad en el Pro.Cre.Ar cuando asumió Mauricio Macri la presidencia, más allá que en 2015 a nivel local Gabriel Katopodis fue reelecto como intendente del Municipio de San Martín representando al Frente para la Victoria –continuando su mandato desde el comienzo de la gestión del programa–. Se observa que la ruptura se genera por varias razones, en primer lugar, un cambio macroeconómico que produjo desfinanciamiento para llevar adelante en esos términos una política habitacional de semejante envergadura<sup>42</sup>. Luego, diferencias y tensiones con la gestión anterior en cuanto a los parámetros que debían sostener las líneas de crédito. Como así también, la falta de proyección a largo plazo<sup>43</sup> desde el comienzo del programa para asegurar la continuidad más allá de los tres años que restaban para finalizar el mandato de Cristina Fernández de Kirchner.

<sup>42</sup> Este punto también fue mencionado en la entrevista realizada al Arq. Martín Reibel quien reafirma que el contexto macroeconómico afectó a todas las políticas públicas y el Pro.Cre.Ar no estuvo exento de eso.

<sup>43</sup> El Lic. Christian García comenta en la entrevista que el horizonte temporal previsto eran 3 años, se proyectaba el programa en ese tiempo y se esperaba poder finalizar las construcciones previstas antes del cambio de gestión.



## **6. Conclusiones**

Esta investigación tuvo por objetivo general estudiar el Pro.Cre.Ar en el Municipio de San Martín para establecer cuáles fueron sus alcances y limitaciones en su primera etapa de implementación entre 2012-2017. Dentro de sus objetivos específicos se buscó distinguir al Pro.Cre.Ar de las políticas de vivienda tradicionales para establecer si se trató de una política novedosa, dilucidar si existió brecha de implementación, evaluar si los créditos fueron otorgados a beneficiarios de la clase media e investigar si el programa se vio discontinuado cuando se realizó el cambio de gestión presidencial de 2015. Además, este informe buscó efectuar un aporte a un campo de estudio poco explorado, investigando una política nacional como el Pro.Cre.Ar en el plano local del Municipio de San Martín.

Los resultados dan cuenta que, en primer lugar, se considera al Pro.Cre.Ar como una política habitacional novedosa que se diferencia de las políticas habitacionales tradicionales. Con un diseño de líneas crediticias enfocado a los sectores medios de la sociedad, el Pro.Cre.Ar fue innovador en sus características y no se enmarcó en la tipología o clasificación que se reconocía para los planes de vivienda que se ejecutaron previamente. Se pensó con una perspectiva integral de acceso al hábitat para reducir el índice del déficit habitacional, funcionar como impulso para el empleo y la producción, ofrecer viviendas con características particulares de cada localidad, y generar inclusión a personas con discapacidad e integración a la trama urbana con espacios verdes, infraestructura y equipamiento.

En segundo lugar, se comprueba que existió brecha de implementación como resultado de la ejecución del programa ya que algunas de las metas establecidas al comienzo no resultaron según lo proyectado. En este sentido, en el Municipio de San Martín, el objetivo de reducir el déficit habitacional, cumplir con los plazos de obra estipulados y con el presupuesto contemplado no fue posible. Asimismo, se generó como efecto adverso no esperado la especulación de cierta parte del mercado inmobiliario en lotes que estaban a la venta y querían comprarlos potenciales beneficiarios del Pro.Cre.Ar para obtener la línea crediticia de construcción. Sin embargo, la valoración final del programa y sus alcances fueron positivos, generando un gran impulso al empleo en el rubro de la construcción, otorgando miles de créditos a beneficiarios que pudieron

adquirir su casa propia y generando un aporte significativo como antecedente para las futuras políticas habitacionales.

En tercer lugar, se demostró que el Pro.Cre.Ar fue un programa pensado para el sector de clase media popular que no contaba con capacidad de ahorro para construir o comprar su propiedad. El diseño de las viviendas, con materiales de primera calidad y estilos arquitectónicos modernos, la ubicación de los desarrollos urbanísticos, las comodidades que se incluían en los predios apuntaban a una ambición de cultura material que caracteriza al estrato de clase media en la sociedad. A su vez, los requisitos para ingresar a las líneas de crédito y la transferencia de los sorteos aseguran que los beneficiarios que accedieron tenían un nivel socioeconómico acorde al mencionado.

Por último, el informe da cuenta que el Pro.Cre.Ar fue discontinuado cuando Mauricio Macri asumió la presidencia. En el Municipio de San Martín se pausó la construcción de nuevas viviendas y no se realizó la entrega de aquellas que se estaban finalizando a fines de 2015. No obstante, se comprende que las razones fueron multicausales, el contexto macroeconómico fue desfavorable y ya no se podía continuar financiando al programa con las bases y condiciones de 2012. A su vez, se produjo un cambio en la estructura de la política alineándose con la ideología del nuevo gobierno, que discrepaba en muchos aspectos con la gestión anterior. Finalmente, la falta de proyección a largo plazo en el diseño del Pro.Cre.Ar generó que no tenga los cimientos firmes necesarios para alentar su continuidad.

Para concluir, es relevante expresar que lo más dificultoso en esta investigación fue obtener datos públicos a nivel local, al establecer contacto con funcionarios de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de San Martín, miembros del Concejo Deliberante y empleados del Instituto Municipal de Vivienda y Hábitat con el fin de obtener información acerca de la ejecución del Pro.Cre.Ar en el período de 2012 a 2017, la respuesta no fue la esperada y no fue posible obtener la documentación requerida. Según lo conversado, al ser un plan federal centralizado, los municipios no cuentan con el legajo correspondiente que contiene los datos del plano local. Esto resulta muy perjudicial para aquellos que buscan evaluar la política pública, ya que en muchos casos logran llegar únicamente a resultados parciales y se produce un bache en ésta área de conocimiento.

Por consiguiente, se remarca la importancia de brindar datos de forma transparente y se propone a otros investigadores seguir sumando al campo de estudio del Pro.Cre.Ar conclusiones que reflejen la evaluación de su implementación y aporten comprensión al impacto que genera en cada provincia o municipio. Un análisis riguroso y crítico permite observar los puntos en los cuales la política pública no se está desempeñando de la forma más conveniente y realizar las mejoras necesarias para optimizar su resultado y, en consecuencia, lograr el mayor bienestar posible para sus beneficiarios.

## **7. Bibliografía**

Arriagada Luco, Camilo, (2003): “América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional” En *CEPAL - SERIE Población y desarrollo*. Santiago de Chile: Proyecto Regional de Población CELADE-UNFPA.

Banco Interamericano de Desarrollo, (2012): *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. S/D: César Patricio Bouillon.

Banco Interamericano de Desarrollo, (2014): *Varios caminos hacia una vivienda: Nuevos modelos de negocio para la base de la pirámide en América Latina y el Caribe*. S/D: Oportunidades para la Mayoría (OMJ).

Bardach, Eugene, (1977): *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.

Barreto, Miguel Ángel, (2012): “Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)”. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 5, nro. 9 (enero-junio), Bogotá, pp. 12-30.

Barreto, Miguel Ángel, (2018): “La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 33, nro. 2 (mayo-agosto), S/D, pp. 401-436.

Bettatis, Clarisa, (2009): “Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires”. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 15, nro. 2 (julio-diciembre), Bogotá, pp. 89-108.

Bolsa de Comercio de Córdoba, (2016): *Economía argentina: habla el interior. Una visión federal de las fortalezas y oportunidades de nuestro país*. Córdoba: El Emporio Ediciones.

Brites, Walter Fernando, (2010): *Implementación de políticas habitacionales sin componentes sociales. El análisis de un caso testigo*. Misiones: Universidad Nacional de Misiones, Argentina.

Canestraro, María Laura, (2014): “Algunas hipótesis para reflexionar sobre el impacto del Pro.Cre.Ar”. *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*, (diciembre). Buenos Aires: Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Capello, Marcelo y Galassi, Gabriela, (2011): “Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina”. *Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL)*, 6, nro. 19, (junio), Córdoba, pp. 1-34.

Cravino, María Cristina; Wagner, Raúl Fernández y Varela, Omar, (2002): “Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años 90.” En *Cuestión*

*social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, pp. 111 - 128.

Cravino, María Cristina, (2009): “La cuestión de la vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2003-2008)”. *Ciudadanías: Revista de Políticas Sociales Urbanas*, nro. 1, (1º semestre), Buenos Aires, pp. 49-66.

Cravino, María Cristina, (2016): “Desigualdad urbana, inseguridad y vida cotidiana en asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires”. *Etnografías Contemporáneas*, 2, nro. 3, (octubre), Buenos Aires, pp. 56-83.

De Riz, Liliana, (2009): “La clase media argentina: conjeturas para interpretar el papel de las clases medias en los procesos políticos”. *Programa Buenos Aires de historia política del siglo XX*, (octubre), Buenos Aires, pp. 2-26.

Del Río, Juan Pablo, (2014): *Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano*. Buenos Aires: Geograficando Universidad Nacional de La Plata.

Diniz Alves, José E. y Cavenaghi, Suzana, (2011): “Medición del déficit y de la demanda habitacional a partir de los censos del Brasil”. *Revista Notas de Población*, nro. 93, Santiago de Chile, pp. 211-236.

Elinbaum, Pablo y Barenboim, Cintia Ariana, (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 de Rosario, Argentina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Elinbaum, Pablo y Barenboim, Cintia Ariana, (2018): “Efectos metropolitanos de una política de vivienda mixta. El caso del Pro.Cre.Ar”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11, nro. 21 (enero-junio), S/D, pp. 1-20.

Fernández Wagner, Raúl, (2018): “Los asentamientos informales como cuestión: Revisión y perspectivas”. *Oculum Ensaïos. Revista de arquitetura e urbanismo*, 15, nro. 3 (septiembre-diciembre), Campinas, pp. 399-411.

Fique Pinto, Luis Fernando, (2008): “La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos”. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 2, nro. 13, (junio-diciembre), Bogotá, pp. 73-89.

Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge, (2006): *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.

Garguin, Enrique, (2007): “El tardío descubrimiento de la clase media en Argentina”. *Nuevo Topo, Revista de historia y pensamiento crítico*, nro. 4 (septiembre-octubre), Buenos Aires, pp. 85-108.

Granero Realini, Guadalupe; Barreda, María Pía y Bercovich, Fernando, (2018): *La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda*. Buenos

Aires: CIPPEC.

Grindle, Marilee, (2009): “La brecha de la implementación” En *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación.*, Ciudad de México, pp. 33-51.

Hernández, Juliana y Avalle, Gerardo, (2019): “Vidas en tránsito. El sueño de la casa propia en el programa habitacional Hogar Clase Media”. *ConCienciaSocial, Revista digital de Trabajo Social*, 2, nro. 4, Córdoba, pp. 85-100.

Kessler, Gabriel y Di Virgilio, María Mercedes, (2008): “La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas.” *Revista de la CEPAL*, nro. 95 (agosto), S/D, pp. 31-50.

Lahera Parada, Eugenio, (2004): “Política y políticas públicas”. En *CEPAL - SERIE Políticas sociales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Londoño Palacio, Olga Lucía y Chaparro Borja, Paola, (2011) “Propuesta para plantear políticas habitacionales”. *Bitácora* 19, nro. 2 (julio-diciembre), S/D, pp. 139-150.

Mansueto, Clara y De Francesco, Ricardo, (2017): “Morfologías urbanas, el Procrear y sus configuraciones”. *Revista Hábitat Inclusivo*, nro. 9 (junio), Buenos Aires, pp. 1-11.

Mingo, Graciela; Sarrot, Elisa; Luque, Teresa; Sione, César y Reyes, Lautaro, (2018): “El Pro.Cre.Ar el sueño de la casa propia. El sentido de la política pública y los vínculos estado/actores en el aglomerado Gran Paraná. Entre Ríos - Período 2012-2015”. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, VIII, nro. 8, Concepción del Uruguay, pp. 442-464.

Oszlak, Oscar, (2006): “Burocracia estatal: política y políticas públicas.” *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, nro. 11, Buenos Aires, pp. 11-56.

Paredes, Débora; Huerta, Luisina y Ramos Bruera, José María, (2014): “La clase media Argentina y su realidad en relación al acceso a la vivienda”. *Revista Facultad de Derecho*, nro. 179, Rosario, pp. 1-25.

Palomino, María Fernanda, (2018): “Metodología de análisis de políticas y programas habitacionales Procrear 2012-2015”. *Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales 2018*, nro. s/n (octubre), Resistencia, pp. 431-434.

Pisoni, Carlos, (2017): “Te vamos a extrañar PROCREAR”. *Revista Hábitat Inclusivo*, nro. 9 (junio), Buenos Aires, pp. 1-7.

Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron, (1973): *Implementation*. Berkeley: University of California.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, (2015): *Déficit habitacional*

*en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*. Buenos Aires: ONU-HABITAT.

Reibel Maier, Martín, (2015): *Gestión, Planificación y Territorio*. Buenos Aires: Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

Revuelta Vaquero, Benjamín, (2007): “La implementación de políticas públicas”. *Dikaion*, 21, nro. 16 (noviembre), Chía, pp. 135-156.

Rodríguez Daneri, María Eugenia, (2014): “Crecimiento urbano y acceso al suelo: implicaciones del programa Crédito Argentino del Bicentenario en La Plata”. *XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente*, (septiembre), Buenos Aires, pp. 729-737.

S/A, (2017): “La política del Procrear. Entrevista a Eduardo Reese”. *Revista Hábitat Inclusivo*, nro. 9 (junio), Buenos Aires, pp. 1-9.

Sabatier, Paul, (1986): “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”. *Journal of Public Policy*, 6, nro. 1 (enero-marzo), New York, pp. 21-48.

Segura, Ramiro y Cosacov, Natalia, (2019): “Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del Programa Pro.Cre.Ar”. *Ciencia, Tecnología y Política*, 2, nro. 2 (enero-junio), Buenos Aires, pp. 1-12.

Sepúlveda Ocampo, Rubén y Fernández Wagner, Raúl, (2006): *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José (Costa Rica): Centro Cooperativo Sueco.

Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano, (2006): “La política de las políticas públicas”. *Política y gobierno*, XIII, nro. 2 (2º semestre), México D.F., pp. 393-416.

Subirats, Joan, (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Van Meter, Donald y Van Horn, Carl, (1975): “The policy implementation process: A conceptual framework”. *Administration and society*, 6, nro. 4 (febrero), London, pp. 445-488.

Vásconez Rodríguez, Alison; Córdoba, Rossana y Muñoz López, Christian Pabel, (2005): “La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados”. En *CEPAL - SERIE Políticas sociales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Zapata, María Cecilia, (2016): “De los programas llave en mano a los programas por autogestión. Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires.” *Revista Quid*, 16, nro. 6 (octubre), Buenos Aires, pp. 338-341.

Zapata, María Cecilia, (2017): *La política habitacional porteña bajo la lupa. De los programas*

*llave en mano a la autogestión del hábitat*. Buenos Aires: Teseo - CLACSO.

### **Fuentes primarias:**

Constitución de la Nación Argentina (1994): [InfoLEG - Constitución de la Nación Argentina](#) [consulta 09-04-2021]

Decreto N° 902/2012 (2012): [InfoLEG - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Argentina](#) [consulta 06-03-2021].

Decreto N° 146/2017 (2017): [Boletín Oficial República Argentina - Viviendas - Decreto 146/2017](#) [consulta 28-10-2021].

Informe Gestión del Pro.Cre.Ar (2020): [Comparativa PROCREAR: últimas dos gestiones | Argentina.gob.ar](#) [consulta 10-09-2021].

Informe Créditos Pro.Cre.Ar en portal Chequeado (2017): [Macri: “\[Vamos a poner en marcha\] un millón de créditos \[hipotecarios\] a 30 años”](#) [consulta 29-10-2021].

Discurso Casa Rosada Cristina Fernández de Kirchner presentando el Pro.Cre.Ar (2012): [La Presidenta anunció un plan de crédito para la construcción de 100 mil viviendas](#) [consulta 14-07-2021].

Noticia de ANSES del Pro.Cre.Ar en el Municipio de San Martín (2020): [Raverta y Bielsa entregaron viviendas en San Martín | ANSES Noticias](#)

Noticia de ANSES sorteos del Pro.Cre.Ar (2013): [Sorteo Procrear | Con una inscripción récord de 364.838 familias...](#) [consulta 09-11-2021].

Noticia de ANSES datos del Pro.Cre.Ar en el Municipio de San Martín (2013): [Procrear en San Martín](#) [consulta 09-11-2021].

Noticia portal La Noticia Web con datos del Pro.Cre.Ar en el Municipio de San Martín (2013): [¿Cómo avanza el programa PROCREAR en San Martín? - La Noticia Web](#) [consulta 08-05-2021].

Noticia portal Reporte Inmobiliario (2012): [Créditos hipotecarios y ANSES](#) [consulta 17-09-2021].

Noticia portal IProfesional (2014): [El Gobierno duplicó el fondo fiduciario destinado para el plan Procrear](#) [consulta 02-08-2021].

### **Enlaces:**

Página oficial Pro.Cre.Ar: [Procrear | Argentina.gob.ar](#) [consulta 11-03-2021].

Página oficial Pro.Cre.Ar desarrollo urbanístico del Municipio de San Martín: [Buenos Aires - San](#)



[Martín | Argentina.gob.ar](#) [consulta 11-03-2021].

Página Pro.Cre.Ar de ANSES: [Pro.Cre.Ar ANSES](#) [consulta 18-03-2021].

Página del BID: [Desarrollo Urbano y Vivienda | BID](#) [consulta 15-08-2021].

Imágenes Proyecto Desarrollo Urbanístico del Municipio de San Martín: [Conorvial S.A. | Pro.Cre.Ar San Martín](#) [consulta 23-09-2021].

Propaganda ANSES Pro.Cre.Ar: [PROCREAR: Un sueño que se concreta en todo el país](#) [consulta 29-11-2021].

Propaganda ANSES Pro.Cre.Ar en el Municipio de San Martín: [Testimonios PROCREAR de vecinos de San Martín](#) [consulta 29-11-2021].

Video entrevista a Gabriel Katópodis: [PLAN PROCREAR EN SAN MARTÍN](#) [consulta 14-10-2021]

Video ANSES sorteos desarrollos urbanísticos Pro.Cre.Ar: [Desarrollos Urbanísticos: ¿Cómo se realizan los sorteos de PROCREAR?](#) [consulta 09-11-2021].

Video ANSES modelos de vivienda Pro.Cre.Ar: [PROCREAR: Modelos de vivienda](#) [consulta 09-11-2021].

Video Municipalidad de San Martín desarrollo urbanístico del Pro.Cre.Ar: [Inauguramos un desarrollo urbanístico Procrear con 335 viviendas](#) [consulta 14-10-2021].

## 8. Anexos

Figura N°1: Tipología de las políticas habitacionales

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

Fuente: Elinbaum y Barenboim (2018)

Figura N° 2: Planes de Vivienda 2003-2011

PROGRAMAS	Estado de avance Mayo 2003 a Marzo 2011					
	Viviendas			Mejoramientos		
	Terminadas	En Ejecución	A Iniciar	Terminados	En Ejecución	A Iniciar
PFREACT I y II	28.630	3.121	0	42	0	0
PFSH	21.927	2.936	2.389	11.151	4.987	610
PFCV	153.142	82.798	39.243	3.306	0	1.161
PFMV				70.815	31.079	6.045
PFEH	18.487	5.359	1.012			
PROPASA				4.107	1.927	0
PROMHIB	3.730	863	0	4.508	417	0
PROMEBA	1.232	310	0	63.148	54.362	0
PROSOFA I y II				48.043	4.322	249
ROSARIO HABITAT (2003-Mar 2007)	1.142	52	0	2.541	630	0
CARITAS	2.403	144	1.166			
PF FONAVI (2003-2009)	84.162	20.005	0	53.456	14.984	0
<b>TOTAL</b>	<b>314.855</b>	<b>115.588</b>	<b>43.810</b>	<b>261.117</b>	<b>112.708</b>	<b>8.065</b>

PFREACT I Y II: Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II • PFSH: Programa Federal de Solidaridad Habitacional • PFCV: Programa Federal de Construcción de Viviendas • PFMV: Programa Federal Mejor Vivir • PFEH: Programa Federal de Emergencia Habitacional • PROMEBA: Programa Mejoramiento de Barrios • PROPASA: Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico • PROSOFA I y II: Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE Argentinos I y II • CARITAS: Programa de Viviendas Cáritas • FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda.

NOTA: Además de las soluciones habitacionales consideradas en este cuadro, la SSDUV realiza numerosas obras de infraestructura, equipamiento comunitario y de otros tipos.

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2014)

Figura N° 3: Análisis de los terrenos fiscales



Fuente: Reibel Maier, Martín (2015)

Figuras N° 4, 5 y 6: Folletos digitales del Pro.Cre.Ar

**CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA:**

**100.000 CREDITOS PARA VIVIENDAS.**

**400.000 PERSONAS BENEFICIADAS.**

**SIN UN TOPE MINIMO DE INGRESOS. PERSONAS DE ENTRE 18 Y 65 AÑOS.**

- GRAN IMPULSO AL EMPLEO Y LA PRODUCCION.
- PLAZOS DE ENTRE 20 Y 30 AÑOS.
- MONTOS DE HASTA \$350.000
- LA RELACION CUOTA-INGRESO PUEDE LLEGAR HASTA EL 40%.
- LAS TASAS IRAN DEL 2% AL 14%, REALMENTE MUY BAJAS.

**¿COMO ACCEDER?**

- DEPENDIENDO DE CADA LINEA DE CREDITO, SE PODRA ACCEDER CON Y SIN TERRENO PREVIO.
- TENIENDO UN TERRENO PROPIO O DE UN FAMILIAR, ACCEDES AL CREDITO DE FORMA INMEDIATA. SI LO NECESITAS, TENDRAS A TU DISPOSICION -SIN COSTO- VARIOS PLANOS MODELO PARA CONSTRUIR TU CASA.
- SI NO TENES TERRENO, ACCEDES AL CREDITO MEDIANTE PROYECTOS DE URBANIZACION O A TRAVES DE PROYECTOS DE CONSTRUCTORES PRIVADOS. EN ESTOS CASOS, LOS TIEMPOS DEPENDERAN DE CADA PROYECTO.
- PARA QUIENES NO TIENEN TERRENO Y CALIFIQUEN, LA ADJUDICACION SE REALIZARA A TRAVES DE SORTEOS DE LA LOTERIA NACIONAL.
- CADA LINEA DE CREDITO FUE DISEÑADA PARA QUE SEA ACCESIBLE Y PUEDA SALDARSE EN SU TOTALIDAD.
- EL ESTADO APORTARA 1.700 HECTAREAS DE TIERRAS FISCALES EN TODO EL PAIS, POR LO QUE SE HARA UN APROVECHAMIENTO INTELIGENTE DE TERRENOS VALIOSOS.
- EL PROGRAMA ASPIRA A QUE TODOS TENGAN UNA CASA MODERNA, LINDA, COMPLETA. CON CASAS PENSADAS PARA SER AMPLIADAS EN UN FUTURO.

## LINEAS DE CREDITOS

INGRESOS FAMILIARES NETOS	HASTA \$6.000.-		DE \$6.001 A \$10.000.-		DE \$10.001 A \$15.000.-		DE \$15.001 A \$20.000.-		DE \$20.001 A \$30.000.-	
	CON TERRENO	SIN TERRENO	CON TERRENO	SIN TERRENO	CON TERRENO	SIN TERRENO	CON TERRENO	SIN TERRENO	CON TERRENO	SIN TERRENO
TASA FIJA TNA* (5 AÑOS)	2,00%	2,00%	7,00%	7,00%	10,00%	10,00%	11,00%	11,00%	14,00%	14,00%
TOPE TASA VARIABLE TNA* (cuota por coeficiente de variación salarial a partir del primer año)	4,00%	4,00%	13,75%	13,75%	15,00%	15,00%	16,00%	16,00%	18,00%	18,00%
PLAZO MAXIMO (años)	30	30	20	20	20	20	20	20	20	20
RELACION CUOTA INGRESO	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%
MONTO MAXIMO	\$200.000.-	\$200.000.-	\$350.000.-	\$350.000.-	\$350.000.-	\$350.000.-	\$350.000.-	\$350.000.-	\$350.000.-	\$350.000.-
GASTOS DE ADMINISTRACION	0,50%	0,50%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%
COSTO FINANCIERO TOTAL (TEA)	2,00%	2,00%	9,64%	9,65%	12,98%	13,00%	14,13%	14,15%	17,65%	17,65%
COSTO FINANCIERO TOTAL (TNA)	2,04%	2,04%	9,24%	9,25%	12,27%	12,29%	13,29%	13,31%	16,37%	16,37%
CUOTA TOTAL INICIAL PARA UN CREDITO DE \$ 200.000	\$749.-	\$744.-	\$1.920.-	\$1.871.-	\$2.345.-	\$2.260.-	\$2.497.-	\$2.397.-	\$2.830.-	\$2.830.-

\*TASA ANUALIZADA EFECTIVA

La información consignada en el presente se formula al solo título ilustrativo, no implicando oferta de crédito ni aceptación de solicitud de crédito alguno. Los términos financieros y condiciones legales finales para el otorgamiento de créditos en el marco del "PROGRAMA CREDITO ARGENTINO DEL BICENTENARIO PARA LA VIVIENDA UNICA FAMILIAR (PRO.CRE.AR)" serán oportunamente informados por el Banco Hipotecario S.A.

PARA ALGUNOS, ES UNA SOLUCION DEFINITIVA.  
PARA OTROS, LOS PRIMEROS METROS DE SU CASA.

Enterate qué línea de crédito se adapta a tu necesidad y obtén un turno en la oficina de ANSES más cercana a tu domicilio o ingresando en [www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar)

Ahí te informarán fecha y hora en que deberás presentarte en la sucursal correspondiente del Banco Hipotecario.



**PRO.CRE.AR**  
PROGRAMA CREDITO ARGENTINO  
DEL BICENTENARIO PARA LA VIVIENDA UNICA FAMILIAR

QUEREMOS QUE TENGAS  
UN TECHO PROPIO.

PORQUE NO HAY NADA MAS Lindo QUE LLEGAR

**A TU CASA.**



**PRO.CRE.AR.**  
**BICENTENARIO**  
PROGRAMA CREDITO ARGENTINO  
DEL BICENTENARIO PARA LA VIVIENDA UNICA FAMILIAR

## DESARROLLOS URBANÍSTICOS

Líneas de crédito hipotecario destinadas a familias que no cuentan con terreno propio.

Estos desarrollos priorizan su localización, la calidad estética y el diseño arquitectónico. Además, contemplan la construcción de infraestructura de servicios de red, espacios verdes, locales comerciales y equipamiento comunitario.



### LÍNEA DE CRÉDITO

- ▶ Tasas de interés desde el 2%.
- ▶ Financiación hasta el 100%
- ▶ Plazo a 30 años.
- ▶ La adjudicación se realizará por medio de sorteos de Lotería Nacional.

Más Información en la sección  
DESARROLLOS URBANÍSTICOS en:

[www.procrear.anses.gov.ar](http://www.procrear.anses.gov.ar)

Fuente: [Pro.Cre.Ar](http://Pro.Cre.Ar) ANSES (2012)

Figura N° 7: Proceso de adjudicación para licitaciones en desarrollos urbanísticos



Fuente: Reibel Maier, Martín (2015)

Figuras N° 8, 9,10 y 11: Imágenes del proyecto urbanístico en el Municipio de San Martín





Fuente: [Conorvial SA](#) | [ProCreAr San Martín](#) (2015)

Figura N° 12: Cantidad de créditos hipotecarios otorgados en CABA + Buenos Aires

Cantidad de Créditos Hipotecarios otorgados ( por edad y provincia)

(Líneas: Construcción, Compra de Vivienda a Estrenar y Compra de Terreno)

Provincia/Edad	18 a 30	31 a 45	46 a 60	mayor a 60	S/D	TOTAL
<b>BUENOS AIRES + CABA</b>	6.392	45.843	12.346	3.302	21	<b>67.904</b>

Fuente: Dirección Nacional de Acceso al Financiamiento del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018)