

POLÍTICAS HABITACIONALES Y DE SUELO EN LA CIUDAD DE ROSARIO, ARGENTINA

HOUSING AND SOIL POLICIES IN THE CITY OF ROSARIO, ARGENTINA

Cintia Ariana Barenboim¹**Resumen**

La reactivación de la construcción que se dio en Argentina a partir del año 2003 estuvo orientada a los sectores sociales que no necesitaban financiamiento. Recién en el año 2012, el Estado lanza dos programas para la adquisición de la vivienda propia orientada a los sectores medios y medios-bajos. A nivel nacional, “Pro.Cre.Ar” con requisitos y tasas de interés viables y a nivel provincial, en menor escala, “Mi Tierra, Mi Casa” consistió en loteos urbanizados en tierras oficiales, a precios inferiores del mercado.

En este contexto el objetivo principal radica en analizar y comparar los nuevos programas de financiamiento público para obtener una vivienda propia en Rosario. La metodología se centra en el análisis de contenido de documentos escritos (investigaciones, artículos periodísticos, documentos oficiales), lectura de imágenes y realización de entrevistas semi- estructuradas.

Los resultados muestran que ambos programas sufrieron modificaciones durante su gestión, coincidentes con los gobiernos nacionales. El Pro.Cre.Ar se orientó a créditos para la construcción con menores requisitos, generando procesos especulativos del suelo, luego se destinó a la compra de viviendas, restringiendo su acceso. Mi Tierra, Mi Casa comenzó con loteos con infraestructuras, asignando el Estado valor al suelo, y posteriormente incorporó la construcción de viviendas.

Palabras claves: políticas habitacionales y de suelo, financiamiento público, sectores medios y medios-bajos, derecho a la vivienda, Rosario.

¹ Arquitecta (FAPyD-UNR), Magíster en Planificación Urbana – Regional (FADU-UBA) y Doctora en Geografía, orientación urbana (FILO-UBA). Posdoctorado en segregación socioespacial y valoración inmobiliaria (CURDIUR-UNR). Investigadora Asistente del CONICET. Docente Titular de Planeamiento y Urbanismo (FCEIA-UNR), Enfoques Socio-antropológico del Habitar, Análisis del Mercado Inmobiliario y Estrategias de Inversión (FA-UAI). Directora y co-directora de trabajos de investigación radicados en el Centro de Alto Estudios Arquitectura (UAI), Secretaria de Ciencia y Técnica (UNR) y Lincoln Institute of Land Policy. Co-directora de tesis académicas. Asesoró al Concejo Deliberante de Rosario, la Dirección de Habilitación de Industrias, Comercios y Servicios de la Municipalidad de Rosario y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. Realizó cursos de capacitación profesional en el Lincoln Institute of Land Policy. 3° Premio Investigadores en Formación ARQUISUR 2009. Autora de diversas publicaciones locales e internacionales. E-mail: arq.barenboim@gmail.com

Abstract

The reactivation of the construction that took place in Argentina from the year 2003 was oriented to the social sectors that did not need financing. Only in 2012, the State launched two programs for the acquisition of own housing aimed to the middle and lower-middle sectors. At the national level, "Pro.Cre.Ar" with viable requirements and interest rates, and at a provincial level, on a smaller scale, "My Land, My House" consisted of urbanized lots on official lands, at lower market prices.

In this context, the main objective is to analyze and compare the new public financing programs to obtain a home in Rosario. The methodology focuses on the content analysis of written documents (research, journalistic articles, official documents), reading of images and semi-structured interviews.

The results show that both programs underwent modifications during their administration, coinciding with national governments. The Pro.Cre.Ar was oriented to loans for construction with lower requirements, generating speculative land processes, then it was used to purchase homes, restricting access. My Land, My House started with lots with infrastructures, assigning the State value to the land, and later incorporated the construction of houses.

Keywords: housing and land policies, public financing, middle and lower middle sectors, right to housing.

INTRODUCCIÓN

A pesar de que durante la última década hubo una mejora de los indicadores económicos y sociales, el incremento de la construcción y la expansión de la oferta residencial, las condiciones para acceder a una vivienda formal en las grandes ciudades argentinas (Buenos Aires, Córdoba y Rosario) continuaron siendo difíciles (Barenboim, 2017:131).

La vivienda lejos de tener un fin social tuvo un fin netamente financiero como resguardo de capital, produciéndose en algunos casos edificaciones sin ningún tipo de planificación de la forma urbana. Por lo general las unidades, no se produjeron ni se compraron como un bien de uso, sino como un activo que soportaba el valor de los ahorros.

Esta demanda extra en el mercado de compra y venta de inmuebles, sumado a la depreciación del dólar y a la inflación monetaria, entre otras variables, según el Centro de

Estudios Económico y Sociales Scalabrini Ortiz (2016), encareció las propiedades hasta superar las posibilidades de la mayoría de la población. La brecha entre los requerimientos (problema de habitabilidad o falta de vivienda) y la disponibilidad de viviendas adecuadas para un sector de la sociedad, lo que el Celade (2010) denomina como “déficit habitacional”, es cada vez mayor y presenta una persistencia crónica en el tiempo.

Particularmente, la clase media y media-baja es uno de los sectores sociales más perjudicados dado que no ha contado con políticas y/o programas de financiamiento público permanentemente. Es por ello que recurren al mercado de alquiler o a la construcción de viviendas propias en la periferia, donde el valor del suelo es menor que en la ciudad. Los sectores bajos, por su parte, acuden a la construcción de viviendas precarias en asentamientos informales, cuando no son absorbidos por los planes sociales del Estado (FONAVI, Hábitat, PROMEBA, entre otros), compitiendo ambos por los espacios vacantes de la ciudad. Por último, la clase alta no tiene problema, siendo además el sector de mayor inversión inmobiliaria.

Las respuestas del Estado en ciertas ocasiones son de dos maneras: directa a través de la construcción o mejoramiento de la vivienda e indirecta cuando otorga un crédito para construcción, ampliación o compra de la unidad. Barenboim (2017:134) expresa que: *“de ningún modo, regula el mercado de suelo urbano, siendo este un elemento central para el acceso al suelo y a la vivienda”*.

En este contexto, interesa analizar el contenido e implementación de los nuevos programas de financiamiento público que se promueven para los sectores sociales medios y medio-bajos, que no poseen lote propio o vivienda, a partir del año 2012. Por un lado, a nivel nacional se implementa el Programa “Pro.Cre.Ar” el cual brindó requisitos y tasas de interés viables a través de seis líneas de crédito (construcción, ampliación y refacción, compra de terreno y construcción, vivienda a estrenar y desarrollos urbanísticos). Por el otro lado, a nivel provincial y en menor escala, el Programa “Mi Tierra, Mi Casa” consistió en loteos urbanizados sobre tierras oficiales, a precios inferiores a los de mercado. Este destinó además un cupo especial de terrenos para los que tenían Pro.Cre.Ar. Cabe señalar que ambos sufrieron modificaciones durante su gestión.

El área de estudio comprende a la ciudad de Rosario, uno de los sitios más favorecidos por el escenario macroeconómico, principalmente por la renta generada del sector agropecuario volcada en la industria de la construcción, conocida como la “ciudad inmobiliaria” y contrariamente la de mayor déficit habitacional de la provincia de Santa Fe. Al respecto, el Consejo Económico y Social (2010), señaló que en Rosario hay 50.000 hogares que tienen

necesidades de una nueva vivienda, sea por habitar en edificaciones en malas condiciones o por hacinamiento. La mitad del total, se encuentra en los sectores de ingresos medios y medio-bajos mientras la otra en el segmento de menores recursos.

En suma la ampliación de los conocimientos es de especial utilidad para realizar las modificaciones pertinentes, potenciar los recursos y herramientas que posee el Estado para el financiamiento de viviendas, tanto en Rosario como en el resto del país. Asimismo, dado que el lanzamiento de dichos programas y/o créditos son recientes no hay muchos estudios realizados y menos aún radicados en la ciudad.

PROGRAMA NACIONAL: PRO.CRE.AR

El Pro.Cre.Ar es un programa que se distingue de otros tradicionales de vivienda debido a su capacidad de adaptación y alcance territorial. El objetivo principal es garantizar la vivienda propia con un financiamiento accesible a las familias argentinas. El Estado otorga créditos para que construyan y/o amplíen su casa los beneficiarios. Además, aporta terrenos fiscales nacionales para los que no tienen terreno y desean construir o para la localización de proyectos urbanísticos.

En su inicio en el año 2012 participaron diferentes organismos públicos, entre ellos la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Ministerio de Economía (MECON) que conformaron el Fondo Fiduciario Pro.Cre.Ar. Bicentenario, junto con el Banco Hipotecario que implementaba el otorgamiento y cobro de los créditos, y la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) que aporta terrenos fiscales (Barenboim y Elinbaum, 2016). A partir del año 2016 y hasta el presente, dejó de depender del ANSES y pasa al Ministerio del Interior, Obra Pública y Vivienda (MIOPYV), incorporando además a los bancos privados.

En ciertos casos los gobiernos provinciales o municipales ceden tierras fiscales en zonas urbanas para la generación de lotes con infraestructuras o desarrollos urbanísticos. La Presidencia de la Nación (2013: 42), expresa que esto: *“... requiere de un arduo trabajo de regulación, en el cual se prevé el tratamiento de las normativas necesarias para la realización de los proyectos y la firma de diversos acuerdos, a fin de viabilizar la urbanización de los predios y la posterior inscripción y escrituración de las casas.”*

La construcción de las viviendas es de autogestión, pudiendo llevar adelante la familia un proyecto independiente o elegir alguno de los modelos diseñados por el Pro.Cre.Ar. Por ejemplo el prototipo “Los Calicantos A” poseen una superficie total de 75 m² (dos dormitorios,

cocina, living-comedor, un baño, patio y guardacoches), pudiéndose ampliar hasta 40 m² conformando el segundo prototipo “B” (incorpora dos dormitorios y un baño) de superficie total 115 m².

El público al cual está destinado son ciudadanos argentinos o con residencia permanente en el país, de sectores medios y medios - bajos, contemplando las diferentes condiciones socioeconómicas y la multiplicidad de situaciones familiares. Al respecto, el Pro.Cre.Ar enuncia los siguientes requisitos: no ser beneficiario de otro programa; tener una edad entre 18 y 64 años, luego se reduce a 55 años; contar con una antigüedad laboral mínima de un año; la cuota mensual a pagar puede cubrir hasta el 40% del ingreso neto familiar, pasando posteriormente al 25 %, y no tener antecedentes negativos en el sistema financiero.

El Programa tiene dos etapas de acuerdo a los mandatos de los gobiernos nacionales. En la primera etapa (2012 a 2015) el financiamiento es del 100 % a través del Banco Hipotecario. Las líneas básicas de crédito son seis:

Construcción: poseen un terreno propio y acceden para construir una vivienda en base a un proyecto propio o prototipos que propone el Programa para cada región.

Ampliación: cuentan con una vivienda construida y desean ampliar (hasta 50 m²) o terminar la obra ya iniciada, con un avance mayor al 50% del proyecto (hasta 150 m²).

Refacción: destinada a mejoras parciales o conservación de viviendas de hasta 150 m², procurando optimizar su estado y valor.

Compra de Terreno y Construcción: no disponen de un lote propio y quieren construir en base a un proyecto propio o prototipos de vivienda del Pro.Cre.Ar.

Vivienda a Estrenar: financia el 90% del valor de un departamento o casa a estrenar de hasta 100 m².

Desarrollos Urbanísticos: acceden a una vivienda a través de los diversos emprendimientos construidos por el Programa que se emplazan en terrenos públicos.

En la segunda etapa (2016 a 2018) se incorpora a los bancos privados y la tasa en pesos se ajusta por Unidades de Valor Adquisitivo (UVA), de acuerdo a la inflación.² El financiamiento del Estado varía desde 85 al 90 % de total. Las dos líneas de crédito Construcción y Desarrollos Urbanísticos se mantienen y las otras se modifican y/o reemplazan por:

² El Banco Central de la República Argentina implemento una nueva unidad de denominación para créditos llamada UVA que equivale al costo promedio de la construcción del m² actualizada diariamente por el CER.

Compra vivienda: financia el 90% del valor de un departamento o casa a estrenar e incorpora la compra de viviendas usadas.

Ahorro Joven: financia el 95 % del valor de un departamento o casa usada o nueva, para jóvenes entre 18 y 35 años.

Lotes con servicios: no disponen de un lote propio y quieren construir en base a un prototipo de vivienda del Pro.Cre.Ar, parecida a la línea Compra de terreno y Construcción.

Mejor Hogar: destinada a la conexión de red de infraestructura básica y mejoras parciales de la vivienda, similar a la anterior de Refacción.

Cabe señalar que en la primera etapa, el acceso al crédito se realizó mediante un sorteo público y en la segunda es a través de un sistema de puntaje social que prioriza a las familias de acuerdo con su necesidad habitacional (cantidad de hijos, presencia de personas discapacitadas y acceso a agua o cloacas).

PROGRAMA PROVINCIAL: MI TIERRA, MI CASA

El programa “Mi Tierra, Mi Casa” es la política más representativa de la Secretaría de Estado del Hábitat (SEH).³ El objetivo principal es habilitar un conjunto de herramientas orientadas a garantizar el acceso al suelo urbanizado, lotes con infraestructura y servicios básicos a precios accesibles inferiores a los del mercado. También destina la superficie para espacio público y equipamientos urbanos: plazas, escuelas, centros de salud, entre otros, que posteriormente ejecuta cada localidad o municipio de la provincia de Santa Fe.

Las áreas de intervención que promueve están en concordancia con planes y directrices locales, identificando y delimitando aquellas que tengan especial interés urbanístico en relación al valor estratégico para las políticas locales habitacionales, atendiendo a los procesos de crecimiento y completamiento del tejido urbano existente. Alcanza las instancias de identificación y captación de suelo; gestión de su urbanización, subdivisión y asignación de lotes de diferentes tamaños; retribución de localizaciones y valores, en condiciones de posesión y titularización segura (Secretaría de Estado del Hábitat, 2012).

³ A fines del año 2011, el Gobierno Provincial de Santa Fe creó la Secretaría de Estado del Hábitat, una nueva estructura con rango ministerial orientada a promover una política habitacional más amplia e integradora. Esta propone un cambio de paradigma de las políticas públicas tradicionales, normalmente asociado a la entrega de la vivienda “llave en mano”, por un concepto que incluye un abanico de soluciones, integrando al ciudadano en el proceso de construcción y promoviendo el esfuerzo compartido de todos los actores sociales (públicos y privados) en el abordaje del problemática habitacional.

La construcción es de autogestión, pudiendo llevar adelante la familia un proyecto independiente o elegir un modelo de casa diseñado por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU), histórica institución orientada a programas habitacionales. Este se basa en un núcleo básico que posee una superficie de 30 m² (baño, cocina, lavadero y estar comedor).⁴ De acuerdo a la ubicación en el terreno se determinan las distintas variables, pudiendo crecer la vivienda de manera: lineal, compacta o en altura. Cada familia puede ampliar la unidad construyendo uno o dos dormitorios, locales, entre otros ambientes.

El público al cual está destinado son los sectores medios y medios-bajos con ingresos demostrables, que no tengan casa o lote propio ni hayan sido adjudicatarios de otras viviendas financiadas por el Estado. Asimismo, debe ser mayor de edad y constituir un grupo conviviente permanente (santafesino o con residencia provincial).

El financiamiento del programa es muy alto del 85 al 75 %, es decir que el beneficiario deberá pagar anticipadamente solo el 15% al 25% del lote, pudiendo cancelarlo en un plazo de 3 a 6 meses y el resto en cuotas sin interés hasta cinco años. El precio del lote varía según su tamaño y ubicación, teniendo los emprendimientos distintos valores en la ciudad.

Por último, los lotes urbanizados se constituyen en el insumo base de otros programas de viviendas unifamiliares o colectivas que impulse el Gobierno Provincial, sea a través de la SEH o de la DPVyU, como ser el de “Construcción y/o Financiamiento de Soluciones Habitacionales”, y el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior, Obra Pública y Vivienda, como el “Programa de Crédito Argentino” (Pro.Cre.Ar.) hasta el año 2015 y luego con el “Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno” (PFCV). También de créditos privados como el caso de la “Cooperativa de Viviendas” en la ciudad de Rosario (Barenboim, 2018:5).

ALCANCE EN LA CIUDAD DE ROSARIO

Pro.Cre.Ar

Los cuatro primeros años (2012 a 2015) de implementación del Programa alcanzaron 11.627 beneficiarios en Rosario. Las líneas de créditos otorgadas son cinco, de mayor a menor se encuentran: Construcción con 5.316 beneficiarios, Ampliación con 2.965 beneficiarios,

⁴ La vivienda social se plantea abordando los criterios de universalidad desde su concepción, flexibilidad de crecimiento, diversidad en su materialización (tipológica y formal) y eficiencia energética.

Compra Terreno y construcción con 1540 y Refacción con 1.076. Tan solo 730 créditos fueron destinados para la Compra de viviendas terminadas, fomentando la construcción y generación de empleo tanto en la ciudad como en el país.

Los tres segundos años (2016 a 2018) de implementación obtuvieron 8.730 beneficiarios en Rosario. Esto se divide en las tres líneas de crédito: Compra vivienda 6.537 beneficiarios, Ahorro Joven con 1.593 beneficiarios y tan solo Construcción 600 beneficiarios. Las líneas Lotes con Servicios no se consumaron en la ciudad y de Mejor Hogar no se registran datos en el sitio oficial del Programa. En este período hay un gran énfasis en la compra de viviendas terminadas y no en la producción de las mismas.

Dentro del marco de la línea Desarrollo Urbanístico se fomenta la generación de viviendas a través de la asociación pública – privada. El Estado, propietario del suelo, ofrece a los privados la permuta de los terrenos por viviendas terminadas. Estas se destinarán una parte para el crédito Procrear y otra para comercializarse en el mercado privado. Así, en la operatoria para la construcción de las tiras de departamentos participa el Banco Hipotecario como fiduciario del fideicomiso, los desarrolladores que ganen el concurso y las constructoras contratadas por los desarrolladores (Amariso, 2016).

En Rosario, se propone en la zona norte el “Parque Habitacional Tiro Federal” para una parcela de 4,5 ha., perteneciente al Ministerio de Defensa de la Nación. Allí se encontraba el club Tiro Federal que constituía una barrera física, sin conectividad norte – sur, para la ciudad.⁵

En el año 2013, el gobierno municipal a través de la Secretaria de Planeamiento realizó la Ordenanza Nº 9.118 donde establece las condiciones generales del desarrollo urbanístico. Este está dividido en sectores, a partir de la apertura de tres calles (sentido norte – sur), en donde se relocará el club, construirán 352 viviendas y 19 locales comerciales y destinarán 2,5 ha. para uso público. Recién en el año 2016 se lanza la convocatoria del concurso para desarrolladores.

En cuanto a lo residencial se prevé levantar sobre la avenida principal un edificio de 11 pisos y en las arterias laterales se construirá otros que tendrán entre 3 y 4 pisos. Las viviendas serán de uno, dos y hasta tres dormitorios, y habrá departamentos entre 40 m² a 80 m². También se destina un área de estacionamiento para unos 230 automóviles. El plazo máximo de

⁵ Tras un período de negociaciones con los vecinos y la municipalidad, se pactó destinar una hectárea para mantener la actividad en el barrio, mientras que el club Tiro Federal se trasladó a un nuevo polígono en la ciudad de Capitán Bermúdez.

entrega de la totalidad de las unidades terminadas quedó fijado en 36 meses, estimándose para fines del año 2020.

Figura 1. Sectorización Parque Habitacional Tiro Federal



Fuente: Ordenanza 9.118/13.

Mi Tierra, Mi Casa

En el año 2012, el Consejo Municipal de Rosario aprobó la Ordenanza Nº 8.976 de urbanización con dos proyectos para el Programa Mi Tierra, Mi Casa: “Loteo Avellaneda Oeste” y “Parque Habitacional Ibarlucea”.

El primero está en el Distrito Norte, cuenta con 66,2 hectáreas de extensión. En una primera etapa, la urbanización conto con 1.033 lotes, de un total de 1.420, entre 200 y 350 m². El costo estuvo entre \$ 50.000 y 60.000. El segundo se encuentra en el Distrito Sudoeste en un predio de 18,5 hectáreas. Allí se habilitaron 580 lotes con una superficie que va de los 150 a 180 m². Los valores de los terrenos fueron menores, oscilando entre \$ 30.000 y 40.000. Ambos fueron construidos entre los años 2013 y 2015.

En el año 2015, se aprueba la ordenanza Nº 9.481 del Plan Especial ARE Nº 10 "Parque Habitacional Ibarlucea Este" en donde destina el sector 2, conocido como la “Ex villa Olímpica”, para la provisión de lotes del mismo Programa. Esta tercera urbanización al igual que la primera se localizó en el Distrito Norte. La urbanización de 470 lotes comenzó en el año 2016, teniendo

previsto un total de 1.200 lotes.

Imagen 2. Parque Habitacional Ibarlucea: Etapa 1



Fuente: Díaz, 2012.

Imagen 3. Loteo Avellaneda Oeste



Fuente: Díaz, 2012.

Imagen 4. Urbanización Ex Villa Olímpica



Fuente: Pliego Licitación Gobierno de Santa Fe, 2016.

El Parque Habitacional Ibarlucea y la urbanización Ex Villa Olímpica son parte del “Plan Habitacional Rosario Norte”. Estas poseen una mejor localización que el segundo desarrollo, encontrándose entre ambas la “Zona Cero” (reciente barrio de vivienda social que cuenta con espacios verdes, centro de salud, jardín de infantes, escuela primaria y secundaria), rodeadas por un club de rugby, barrios de clase media-baja y algunas pocas áreas rurales, contiguo a la Avenida de Circunvalación, Autopista Rosario – Santa Fe y Ruta Nacional 34. Contrariamente el Loteo Avellaneda Oeste esta bordeado por distintos asentamientos irregulares y áreas rurales, lindante con la Avenida Avellaneda, careciendo de equipamientos y servicios.

En cuanto al reparto de lotes y créditos, se distribuye un 60% en relación al padrón general (previsto 10% discapacitados y 10% para fuerzas de seguridad), 20% para sindicatos y otro 20% para trabajadores de empresas radicadas en el lugar de adjudicación (SL24, 2012).

El porcentaje de la superficie que se destina para la apertura de calles, la creación de espacios verdes públicos y los sitios para la construcción de los equipamientos comunitarios son distintos: el Parque Habitacional Ibarlucea posee un 38 % y el Loteo Avellaneda Oeste un 48%. Cabe señalar que la construcción de los espacios comunitarios está a cargo del Municipio, realizándose de acuerdo a lo que prevé y necesita el nuevo emprendimiento referido a la salud, la educación, la seguridad, el deporte, lo cultural, entre otras actividades.

La construcción de las viviendas mayoritariamente fue llevada adelante por las familias con un proyecto independiente o utilizando el prototipo universal. Generalmente fue financiado por el gobierno nacional con el “Programa de Crédito Argentino” (Pro.Cre.Ar.), hasta el año 2015. La SEH solo construyó 32 viviendas para la policía en Avellaneda Oeste.

No obstante desde mediados del año 2016, con el “Programa Federal de Construcción de Viviendas -Techo Digno” (PFCV) se construyen viviendas en el “Parque Habitacional Ibarlucea” y en la “Ex Villa Olímpica”, empleando los prototipos universales (260 y 360 unidades respectivamente). Las obras se dividen en cinco proyectos a cargo de las empresas locales.

En recapitulación desde finales del año 2015, la Secretaría de Estado del Hábitat amplió sus tareas ya no solo asumiendo la captación de suelo y definición de proyectos de urbanización (con infraestructura y servicios), acercando a los beneficiarios el derecho a la ciudad, sino que también en la construcción de vivienda a través de financiamiento público, intentando materializar el derecho a la vivienda. De acuerdo a los registros en el año 2018 el sistema lleva inscripto 20.558 postulantes en la ciudad de Rosario, de los cuales 18.952 solicitan viviendas, mientras que 1.596 demandan lotes con infraestructuras y servicios pertenecientes al programa provincial Mi tierra, Mi casa (Mirador Provincial, 2018).

COMPARACIÓN DE AMBOS INSTRUMENTOS

Los dos programas de financiamiento desarrollan nuevas políticas de vivienda y de suelo para los sectores medios y medios-bajos, de gran valor para la sociedad, pudiendo cumplir el derecho a la vivienda propia.

El Pro.Cre.Ar tuvo mayor alcance (20.357 beneficiarios) que Mi Tierra, Mi Casa (3.122 beneficiarios) en Rosario. Además ofreció una variedad de posibilidades, materializadas en seis líneas de créditos desde la compra de terreno, construcción, ampliación, refacción, vivienda a estrenar (posteriormente cambian de nombre) hasta unidades en desarrollos urbanísticos mientras que el otro solo se basó en la compra de terrenos urbanizados y luego incorporó la de viviendas terminadas.

Sin embargo, si comparamos la modalidad de compra de terrenos, que se repite en ambos, identificamos que fue mayor en Mi Tierra, Mi Casa que en Pro.Cre.Ar. en la ciudad (2.470 y 1.540 respectivamente). Al ser el Estado el que compra, urbaniza y vende los lotes a través de parques habitacionales este es quien le asigna el valor al suelo, no habiendo procesos especulativos y obteniendo precios menores que en el mercado a diferencia del programa

nacional. Los terrenos bien localizados y con infraestructuras en la ciudad resultaron cada vez más difícil de adquirir, por eso gran parte de los destinatarios del Pro.Cre.Ar que no tenían terrenos debieron comprarlos y construir sus viviendas en localidades del área metropolitana (2.902 beneficiarios).

Asimismo se identifican en ambos programas modificaciones en la gestión, coincidentes con el cambio de gobierno nacional, fraccionándose en dos etapas: período 2012 a 2015 y período 2016 a 2018. El Pro.Cre.Ar. en sus inicios estuvo más vinculado un fin social en donde el subsidio estatal es mayor enfocado en la construcción de vivienda, generando empleo y reactivando la economía, mientras que en un segundo momento tuvo un fin netamente financiero, orientada a la compra de viviendas y reducción de stock de unidades ociosas, restringiendo además el acceso al programa. En cambio Mi Tierra, Mi Casa, jerarquizó la función social del suelo como visión estratégica y el acceso al suelo urbano de calidad, a partir de loteos con infraestructura básica y servicios, y luego con un financiamiento nacional construyó viviendas.

Cabe señalar que los lotes urbanizados que ofrece el programa provincial se constituyen en el insumo base del programa de viviendas que impulsa el Gobierno Nacional hasta el año 2015. La SEH, en algunos sorteos de lotes destinó un cupo especial para los beneficiarios del Pro.Cre.Ar. La mayoría de las viviendas, por ejemplo en el caso del Parque Habitacional Ibarlucea se construyeron por autogestión financiadas por la nación. Luego, desde el año 2016, al no poder acceder los beneficiarios a este crédito, la SEH incorporó el PFCV -Techo Digno. Es decir que con el Pro.Cre.Ar accedieron al crédito para construcción y con Mi Tierra, Mi Casa lograron hacerse acreedores del lote siendo este un ejemplo notable de articulación de políticas de Estado entre la Nación y la Provincia.

CONCLUSIONES

La planificación del espacio urbano, a partir de la coordinación de los distintos niveles de gobierno es de suma importancia para el correcto funcionamiento de los distintos programas de suelo y vivienda.

En Rosario la Secretaria de Planeamiento planificó y sancionó las ordenanzas de los planes especiales para los loteos con financiamiento provincial (Avellaneda Oeste, Ibarlucea y Ex Villa Olímpica) y para el desarrollo urbanístico con financiamiento nacional (Tiro Federal). Es decir que las grandes áreas de intervención se promovieron en concordancia con el Plan Urbano

Rosario, atendiendo a los procesos de crecimiento y completamiento del tejido. Cabe señalar que no se cedieron tierras fiscales en Rosario para la generación de lotes para Pro.Cre.Ar solo fue para el desarrollo urbanístico.

En relación a la localización el Parque Habitacional Tiro Federal de Pro.Cre.Ar fue el único que se encontró en el centro de la zona norte contrariamente a las grandes operaciones de Mi Tierra, Mi Casa que evidenciaron las limitaciones del gobierno provincial para conseguir terrenos mejores ubicados, privilegiando el número de viviendas sobre su localización en el borde urbano. Esta última situación se acentuó en la construcción individual, que ofrece el Pro.Cre.Ar en la línea compra y construcción, en donde los beneficiarios pudieron adquirir los terrenos a precios accesibles a privados, generalmente en áreas periféricas o metropolitanas, no contando con la infraestructura y servicios adecuados.

El soporte y la materia prima de toda edificación es el suelo, siendo el acceso al mismo, por lo general, una de las cuestiones críticas para el acceso a la vivienda. La regulación del mercado del suelo por parte del Estado resulta esencial pudiéndose lograr solo en el programa provincial dado que la implementación del mismo no genere procesos especulativos, como en el programa nacional en donde el crédito es para la compra del terreno en el libre mercado. Al ser el Estado el que compra, subdivide, urbaniza y vende los lotes, este es quien le asigna el valor al suelo.

Por último, para llevar a cabo una política pública se requiere que tenga un alto grado de credibilidad, que sea previsible y tenga una visión a largo plazo, permitiendo enfrentar el problema complejo que tienen los sectores medios y medios-bajos para acceder a la vivienda y al suelo. Los cambios generales y particulares en las distintas líneas que tuvo el Pro.Cre.Ar durante la última gestión contribuyeron a reducir el número de beneficiarios, buscando dichos sectores otras alternativas de financiamiento o simplemente volcándose al mercado de alquileres.

En suma, a partir del presente artículo se pretendió aportar información sobre los dos principales programas de financiamiento público para obtener una vivienda propia, en cuanto a su contenido e implementación en la ciudad de Rosario. La ampliación de los conocimientos es de especial utilidad para realizar las modificaciones pertinentes y potenciar los recursos del Estado, tanto en la ciudad de Rosario como en el resto del país.

BIBLIOGRAFÍA

AMERISO, Lucas. Relanzan un plan para construir 352 viviendas de sectores medios en La Capital, Rosario, Diciembre 2016. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/relanzan-un-plan-construir-352-viviendas-sectores-medios-n1299553.html>

BARENBOIM, Cintia Ariana y ELINBAUM, Pablo. Plan Pro.Cre.Ar como instrumento de política habitacional e inclusión social a través del acceso a la vivienda. El caso del Área Metropolitana Rosario, Argentina. Boston: Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

BARENBOIM, Cintia Ariana. La problemática de la vivienda y la persistencia del déficit habitacional: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina en Revista Papeles de Coyuntura, Bogotá, N° 43,p. 128 – 153, 2017.

_____. Análisis del programa de urbanización Mi Tierra, Mi Casa en la ciudad de Rosario en X Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, Junio de 2018.

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICO Y SOCIALES SCALABRINI ORTIZ. Situación del mercado viviendas Rosario. Santa Fe: CESO, 2016.

CELADE. Conceptos principales atinentes al déficit habitacional. Washington: ONU, 2010.

CONCEJO MUNICIPAL. Ordenanza N° 9.118 Plan Especial Parque Habitacional Tiro Federal. Rosario: Municipalidad de Rosario, 2013.

_____. Ordenanza N° 8.976 Plan Especial Programa Mi Tierra, Mi Casa. Parque Habitacional Ibarlucea y Parque Habitacional Avellaneda Oeste. Rosario: Municipalidad de Rosario, 2012.

_____. Ordenanza N° 9.481 Plan Especial Parque Habitacional Ibarlucea Este. Rosario: Municipalidad de Rosario, 2015.

DÍAZ, Jorge. Prescripción para el sorteo Mi Tierra, Mi Casa en Diario Algo en Común, Rosario, Noviembre 2012. Recuperado de: <https://radioalgoencomun.blogspot.com/2012/11/preinscripcion-para-el-sorteo-de-los.html>

MIRADOR PROVINCIAL. Provincia entregó 800 viviendas en Rosario en 2017, Santa Fe, Enero 2018. Recuperado de: http://www.miradorprovincial.com/?m=interior&id_um=162768-provincia-entrego-800-viviendas-en-rosario-en-2017-habitat

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Pro.Cre.Ar Un año construyendo sueños. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2013.

SECRETARÍA DE ESTADO DEL HÁBITAT. Herramientas para una política de Hábitat y Vivienda. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe, 2012.

_____. Llamado a presentación de Propuestas Para La Gestión Asociada De Urbanizaciones En Terrenos Aptos Para Loteos. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe, 2015.

Trabalho enviado em 17 de julho de 2018

Aceito em 10 de dezembro de 2018