

CIERRE DE PRO.CRE.AR: del deseo de la casa propia al control del mercado



Fundación
para el
Desarrollo
Humano
Integral

@fundacion.dhi

@fundacion_dhi

www.fundaciondhi.com.ar
info@fundaciondhi.com.ar

“CIERRE DE PRO.CRE.AR: del deseo de la casa propia al control del mercado.”

Fundación para el Desarrollo Humano Integral

<http://fundaciondhi.com.ar>

Octubre de 2024

Elaboración: Julieta Eva Carunchio y Equipo de Infraestructura y Vivienda.

Edición: Bruno Giormenti Moravec.

Diseño: Lucas Grimson.



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.



■ Fundación

■ ◆ DHI



El 13 de noviembre del 2024 el Gobierno Nacional disolvió, a través del decreto 1018/2024¹, el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, conocido como Pro. Cre. Ar. ¿Qué implicancias tendrá esta medida con el acceso al crédito para los sectores medios y medios bajos? ¿Se disuelve “el sueño de la casa propia”? ¿Qué propuestas de créditos se promoverán con esta decisión? En este breve informe nos proponemos dar algunos elementos para analizar el impacto de la medida en el acceso a la vivienda por parte de los sectores medios de la población.

¿Qué es el Pro.Cre.Ar?

El Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, conocido como Pro.Cre.Ar, fue lanzado en 2012 durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner por medio de la creación de un fondo fiduciario constituido con recursos del Estado nacional y con la participación del Banco Hipotecario. **Se proponía como una herramienta fundamental para reducir el déficit habitacional en Argentina, dinamizar la industria de la construcción y fomentar la creación de empleo.**

El programa fue diseñado principalmente para sectores medios sin acceso al mercado hipotecario, con el objetivo de garantizar la demanda facilitando créditos o subsidios destinados a elementos clave para el acceso a la vivienda. **El programa atravesó distintas gestiones con cambios en la mirada y en las tonalidades de las líneas pero existió un consenso común respecto a la necesidad de sostener un instrumento que facilite el acceso a la vivienda.**

En sus inicios, se estructuró en dos grandes líneas: las “líneas individuales”, dirigidas a propietarios de terrenos con opciones para Construcción, Ampliación y Terminación, y Refacción; y los “desarrollos urbanísticos”, orientados a quienes no contaban con terrenos, también ofreciendo alternativas como la Compra de Vivienda a Estrenar. Su accesibilidad generó un masivo interés y récords de solicitantes.

La inversión pública no sólo permitió financiar y supervisar la producción de viviendas desde la oferta, sino que también destinó recursos para que sectores medios y medios/bajos de la población accedieran al mercado y cubrieran sus necesidades habitacionales. Es importante señalar que los beneficiarios recibieron subsidios del gobierno a través de tasas de interés adaptadas a su nivel de ingreso. Estas tasas, fijas y significativamente bajas (entre 2% y 18%), resultaron más accesibles que las ofrecidas por los créditos hipotecarios tradicionales que ofrecía del mercado.

¹ DECTO-2024-1018-APN-PTE - Disuélvese el Fondo Fiduciario Público. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/316910/20241113>



Durante el gobierno de Mauricio Macri el programa sufrió cambios significativos. Se intentó reemplazar el financiamiento estatal proveniente de la ANSES por aportes de bancos públicos y privados, disminuyendo el rol del Estado en su sostenimiento. Este enfoque dio lugar a la línea Solución Casa Propia (SCP), basada en un modelo donde el Estado adoptó un rol facilitador, articulando créditos hipotecarios ajustados por la Unidad de Valor Adquisitivo (UVA), cuyo valor se actualiza diariamente según la inflación.

Con la asunción de Alberto Fernández en 2019, el programa fue relanzado bajo la "marca" Pro. Cre.Ar, dando origen al Pro.Cre.Ar II. Se reactivaron las entregas de viviendas y los programas de construcción, con un rol más activo por parte del Estado. Además, se modificó el criterio de las tasas de interés, incorporando como factores de ajuste no solo la inflación, sino también la variación salarial, considerando el menor promedio de ambos indicadores de los últimos 12 meses.

En términos generales, podemos decir que **con el Procrear el Estado recuperó una herramienta nodal para garantizar el acceso a la vivienda, configurar la demanda y regular el mercado hipotecario.**

¿Cual fue el impacto del Pro.Cre.Ar a lo largo de los años?

Tal como se expresó en el apartado anterior, con los cambios de gobierno durante el 2015 al 2023 el Pro.Cre.Ar fue modificándose y reorientando sus estrategias, objetivos y el universo alcanzado. Según una investigación del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico, Social y Urbano pronto a publicarse, se identificaron tres grandes líneas a lo largo de todo ese período: créditos individuales, lotes con servicio y desarrollos urbanísticos.

Hasta diciembre de 2023, la línea de créditos individuales otorgó al menos 360.936 créditos a nivel nacional, contemplando la compra de vivienda, compra de terreno y construcción y refacción, ampliación y mejoras durante todo el período en funcionamiento de la línea (2012 - 2023). **La línea de lotes con servicio implicó la movilización de 136 predios** en todo el país, de los cuales fueron finalizados 68 e **implicó la venta de 7.577 lotes.**

Por último, la **línea de Desarrollos Urbanísticos se propuso desarrollar 147 conjuntos habitacionales** en todo el país, de los cuales fueron finalizados 72, implicando la oferta para la venta de **23.166 unidades** a través de las distintas modalidades de crédito.

Esto significó **un total de 391.679 unidades de viviendas** alcanzadas por el programa durante 11 años de ejecución y se estima que se alcanzó a **15.932.302 hogares** de todo el país.



En el siguiente cuadro se puede observar en detalle la distribución de las distintas líneas según tipo.

Cuadro 1. Cantidad de créditos entregados por el Pro.Cre.Ar según distintas líneas (2012-2023)

Línea	Tipo	Cantidad	Porcentaje
Línea individual	Compra vivienda	30.147	7,70%
Línea individual	Mejora/refacción/ ampliación	167.877	42,86%
Línea individual	Construcción	162.912	41,59%
Lotes con servicio		7.577	1,93%
Desarrollos Urbanísticos		23.166	5,91%
Total		391.679	100%

Fuente: CEDESU (2024)

Por otro lado, también es importante destacar el impacto del Pro.Cre.Ar en la actividad de la construcción. Según Segura y Cosacov (2019)², **la tasa de construcción para el 2015 creció un 8,4% gracias a la construcción de viviendas** enmarcadas en el programa Pro.Cre.Ar, el cual **representó un 53% del total de las obras con financiamiento nacional**. A su vez fue un motor de demanda de mano de obra, que creció en 2015 un 71% en empleados registrados.

El Pro.Cre.Ar demuestra en sus números el potencial y el alcance que tiene a nivel nacional. Si bien su ejecución fue variando según las gestiones, **es importante contrastar con datos la necesidad del sostenimiento de este tipo de políticas garantizan el acceso a derechos para todas las personas que habitan nuestro territorio**.

Las implicancias de las medidas del Gobierno Nacional

Por medio del Decreto N° 1018/2024 el Gobierno Nacional desintegró el ProCrear. En unos pocos artículos que detallan la medida, delegó en el Ministerio de Economía la facultad para realizar los actos administrativos necesarios para la liquidación del Fondo Fiduciario Público, para suscribir con el Banco Hipotecario un convenio que permita la continuidad de la gestión de los créditos ya suscritos con los beneficiarios y para administrar los inmuebles. Asimismo, habilita a dicho organismo a acordar la transferencia de inmuebles o unidades a provincias, municipios, CABA, Institutos de Vivienda y a otros organismos del Estado Nacional. Por último, indica que los inmuebles a nombre del Banco Hipotecario no afectados a obras vigentes serán transferidos a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

2 Ramiro Segura, & Natalia Cosacov. (2019). Políticas públicas de vivienda: Impactos y limitaciones del Programa ProCreAr. Ciencia, Tecnología Y Política, 2(2), 018. <https://doi.org/10.24215/26183188e018>



Dentro de las principales justificaciones esgrimidas por el Gobierno e incluidas en la letra de la norma se indica que *"El Procrear se ha convertido en una pesada carga para las cuentas públicas, producto de la dificultad para fiscalizar y controlar su ejecución; y, que el financiamiento de la construcción de viviendas es una actividad propia y principal de los bancos comerciales, privados y públicos, por lo que no se justifica la intervención del Estado en esa materia"*.

De manera complementaria, por medio del Decreto N°1017/2024, el Gobierno habilitó la constitución de hipotecas divisibles o *"hipotecas de bien futuro"*, herramienta que permite a los bancos financiar la compra de inmuebles desde el pozo, es decir antes de que suceda el proceso de construcción, subdivisión y conformación de la escritura de dominio. A través de esta medida el gobierno sostiene que se logrará impulsar el crédito hipotecario y dinamizar al sector de la construcción. La lógica del gobierno sería que al financiar a las empresas desarrolladoras la oferta se va a multiplicar, disminuyendo el precio de las viviendas y permitiendo el acceso de las familias a la casa propia, aunque las condiciones de los créditos seguirán determinadas por el mercado, hoy orientado casi en su totalidad al otorgamiento de los créditos UVA.

Estas medidas se generan en un contexto de crisis habitacional alarmante en todo el país. Se estima que 1 de cada 3 hogares en Argentina no tiene una vivienda adecuada³, el 20% de los hogares en el AMBA que alquilan destinan más de la mitad de su salario al alquiler y, 5 millones de personas habitan los más de 6.400 barrios populares de todo el territorio nacional⁴.

En este sentido desde la Fundación DHI entendemos que la disolución del Pro.Cre.Ar constituye **la interrupción de un consenso político alrededor de una política pública**. Desde el 2012, pendulando entre un rol más activo en la construcción y la generación de créditos accesibles y entre un rol de facilitación e intermediación con el sector privado, el Programa se mantuvo de manera ininterrumpida en la cartera de políticas públicas destinadas al sector habitacional. Esto fue así porque se partía de **una lectura común**: en economías con alta inflación y con porcentajes altos de la población sin ingresos formalizados como la nuestra, delegar la generación de buenas condiciones crediticias y la construcción de viviendas 100% en el mercado inmobiliario, **no resulta eficiente en sus propios términos**. Para que haya oferta habitacional tiene que existir una demanda que pueda cumplir con los criterios de acceso a la vivienda. El Pro.Cre.Ar cumplía un rol importantísimo en esta ecuación, subsidiando la tasa crediticia para volverla accesible y/o subsidiando el valor de la tierra en el caso de los grandes desarrollos urbanísticos. En este sentido, es dable preguntarse, si no se piensan

3 "Desafíos de la planificación territorial, el acceso al hábitat y a la vivienda. Asignaturas pendientes a 40 años del retorno de la democracia en Argentina", CIPPEC, 2023.

4 Registro Nacional de Barrios Populares, [Monitor de barrios](#).



herramientas compensatorias, ¿quienes van a poder habitar las viviendas que se generen a partir de las hipotecas divisibles? ¿Van a poder revertirse los índices crecientes de inquilinización y de especulación en torno a la construcción o se va a profundizar el déficit habitacional existente? ¿Qué constructora va a afrontar los costos de generar nuevos desarrollos inmobiliarios sin tener garantizados los compradores?

Todo lo antedicho da cuenta de **una lectura ideológica** del problema del acceso a la vivienda en Argentina. Lejos de buscar mejorar los errores cometidos en términos de escala, controles y eficacia en la implementación de medidas que demostraron ser beneficiosas, el Gobierno tiene una sola política: ofrecer facilidades para dinamizar el mercado inmobiliario. En un contexto de apertura al blanqueo de capitales, como ya ha sucedido en el pasado, la inversión especulativa en ladrillos se lleva todos los números en caso de existir buenos incentivos. Una Argentina Humana necesita políticas que se centren en las personas y sus necesidades. Esta perspectiva es la que le falta a las medidas implementadas por el Gobierno. Todos los centros están dirigidos a los grandes ganadores de siempre.